



Alix Heiniger, Urs Germann, Nora Markwalder,
Vera Blaser, Susan Boos, Kevin Heiniger,
Judith Kälin, Vanessa Rüegger, Simone Walser

Wegsperren

Zivil-, verwaltungs-
und strafrechtlicher
Freiheitsentzug
im Kanton Zürich
seit Mitte des
20. Jahrhunderts

Alix Heiniger, Urs Germann, Nora Markwalder,
Vera Blaser, Susan Boos, Kevin Heiniger, Judith Kälin,
Vanessa Rüegger, Simone Walser

Wegsperren

Zivil-, verwaltungs- und strafrechtlicher
Freiheitsentzug im Kanton Zürich
seit Mitte des 20. Jahrhunderts

Der Chronos Verlag wird vom Bundesamt für Kultur
für die Jahre 2026–2028 mit einem Strukturbeitrag unterstützt.

Umschlaggestaltung: Nevin Goetschmann, Zürich
Umschlagbild: Bezirks- und Ausschaffungsgefängnis Kloten 1994,
Foto: Vogler, Gertrud: Zürich/Sozialarchiv F 5107-Na-25-103-014
© 2026 Chronos Verlag, Zürich
ISBN 978-3-0340-1846-3
<https://doi.org/10.33057/chronos.1846>

Chronos Verlag
Zeltweg 27
CH-8032 Zürich
www.chronos-verlag.ch
info@chronos-verlag.ch



Produktsicherheit
Verantwortliche Person gemäss EU-Verordnung 2023/988 (GPSR)
GVA Gemeinsame Verlagsauslieferung Göttingen GmbH & Co. KG
Postfach 2021
37010 Göttingen
Deutschland
T +49 551 384 200 0
info@gva-verlag.de

Inhalt

Vorwort	7
JACQUELINE FEHR	
Geleitwort des Projekt-Lenkungsausschusses	9
ANDREAS MÜLLER, BEAT GNÄDINGER, LORETTA SEGLIAS, THIERRY URWYLER	
Einleitung:	
Kontinuität und Diskontinuität in der Praxis des Wegsperrens	13
ALIX HEINIGER	
Wegsperren im Wandel der Zeit.	
Ein Überblick über die Gesetzgebung (1850–2020)	31
URS GERMANN	
Ein quantitativer Blick auf das Wegsperren	71
NORA MARKWALDER, SIMONE WALSER	
Fürsorgerisch «weggesperrt» nach 1981?	
Administrative Versorgung, fürsorgerische Freiheitsentziehung und fürsorgerische Unterbringung im Vergleich	109
JUDITH KÄLIN	
«Im Zweifelsfall ist der Sicherheit Vorrang zu geben».	
Massnahmenvollzug in Zeiten der Risikoorientierung (1990er- bis 2010er-Jahre)	159
VERA BLASER	
Mörderische Jugend. Zum Umgang mit tötenden Jugendlichen in der Zürcher Justiz und im Massnahmenvollzug (1960er-Jahre bis 2000)	205
KEVIN HEINIGER	
Inhaftiert, um ausgeschafft zu werden. Politik und Praxis der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert	247
VERA BLASER, ALIX HEINIGER	

Die grosse Ratlosigkeit. Was tun mit psychisch kranken Straftäter:innen?	289
SUSAN BOOS	
Praktiken des «Wegsperrens» aus grundrechtlicher Perspektive. Von der EMRK zur BRK im Freiheitsentzug	329
VANESSA RÜEGGER	
Anhang: Zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten mit Freiheitsentzug im Kanton Zürich, 1850–2020	369
URS GERMANN	
Abkürzungsverzeichnis	392
Autor:innen	394

Vorwort

Die Aufarbeitung der Schicksale der sogenannten «Kinder der Landstrasse» und der Menschen, die im Rahmen administrativer Zwangsmassnahmen ihrer Freiheit beraubt wurden, markiert einen tiefgreifenden Einschnitt im Selbstverständnis unseres Rechtsstaats. Was lange verdrängt oder beschönigt wurde, ist heute benannt: als Unrecht, als Schuld. Bundesrat und Parlament bezeichnen den Umgang mit den «Kindern der Landstrasse» neu sogar als Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Der Staat hat um Entschuldigung gebeten, Betroffene wurden und werden entschädigt.

Diese Schritte sind notwendig – und doch können sie das erlittene Leid nicht ungeschehen machen. Sie sind Ausdruck eines späten, aber wichtigen Eingeständnisses, dass staatliches Handeln fehlbar sein kann und Verantwortung nicht verjährt.

Mit Reformen im Recht und in den Institutionen versucht die Gesellschaft, aus dieser Vergangenheit zu lernen: Der fürsorgerische Freiheitsentzug ist durch die fürsorgerische Unterbringung ersetzt worden. An die Stelle vormundschaftlicher Behörden sind rechtsstaatlich stärker eingebettete Strukturen wie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde getreten. Der Rechtsschutz wurde ausgebaut. Der Fokus auf die Würde und den Schutz der betroffenen Personen wurde geschärft.

Diese Entwicklungen verdienen Anerkennung. Und dennoch stellt sich eine unbequeme, aber unverzichtbare Frage: Haben wir damit das grundlegende Spannungsverhältnis zwischen individueller Freiheit und dem Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit tatsächlich überwunden?

Die Studie zeigt, dass vermeintliche Verbesserungen nicht immer zum erwünschten Ziel führen, bestehende Instrumente dazu neigen, anderen als den ursprünglichen Zwecken zu dienen und eine Tendenz besteht, mit strafrechtlichen Massnahmen auf Krankheit zu reagieren. Die Studie zeigt aber vor allem, dass sich das Spannungsfeld zwischen den normativen Vorstellungen der Öffentlichkeit und den individuellen Vorstellungen der persönlichen Freiheit nicht entspannt hat. Es scheint vielmehr, dass insbesondere das Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit und der grundrechtliche Anspruch auf persönliche Freiheit hart aufeinander prallen. Staat und Gesellschaft müssen diese Tatsache zur Kenntnis nehmen und sich ernsthaft darum bemühen, Entwicklungslinien zu finden, die Orientierung für den Abbau dieses Spannungsverhältnisses geben können.

Dabei gilt es besonders im Auge zu behalten, dass sich gesellschaftliche Wertvorstellungen wandeln. Was heute als legitim gilt, kann morgen erklärungsbedürftig sein. Transparenz, rechtsstaatliche Kontrolle und die kontinuierliche Überprüfung von Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit sind daher keine einmaligen Aufgaben, sondern dauerhafte Verpflichtungen. Eine Gesellschaft, die den Anspruch erhebt, ihre verletzlichsten Mitglieder zu schützen, muss sich daran messen lassen, wie sie mit jenen umgeht, die am Rand stehen – und wie bereit sie ist, ihr eigenes Handeln immer wieder infrage zu stellen.

Wer in diesem Spannungsfeld leicht vergessen geht, sind all jene Menschen, die sich mit ihrer Arbeit im Rahmen der rechtlichen Vorgaben mit grossem Engagement schon heute genau dafür einsetzen: Für den vernünftigen und menschlichen Ausgleich der konkurrierenden Interessen von Einzelpersonen und Allgemeinheit. Ich meine damit die Mitarbeitenden all jener Institutionen und Einrichtungen, die in den spannungsgeladenen Bereichen unserer Vollzugsinstitutionen tätig sind. Ihnen sei an dieser Stelle für ihren grossen Einsatz gedankt.

Ebenso danke ich den Forschenden und der Begleitgruppe für ihre engagierte Arbeit. Erstere tragen mit ihren Studien dazu bei, dass auch in einem spannungsgeladenen Umfeld eine kritische und konstruktive Diskussion stattfinden kann. Soll sich das Verhältnis zwischen individueller Freiheit und allgemeinem Anspruch auf Sicherheit auf breite gesellschaftliche Akzeptanz stützen, sind solche Diskussionen unabdingbar.

Jacqueline Fehr

Regierungsrätin,

Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Geleitwort des Projekt-Lenkungsausschusses

Wie ist mit Menschen umzugehen, deren Verhalten nicht den jeweils gängigen Normvorstellungen entspricht? Ist es in einem Rechtsstaat legitim, solchen Menschen auf jeden Fall dann die Freiheit zu entziehen, wenn sie für sich selbst oder andere eine Gefahr darstellen? Ist ein solcher Freiheitsentzug wirklich eine Massnahme zum Schutz der Menschen, deren Freiheit beschränkt wird? Um rechtsstaatliche Antworten auf diese Fragen wird in der Schweiz seit je gerungen. Die historische Aufarbeitung der fürsorgerisch begründeten Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen sowie die staatlichen Wiedergutmachungsbemühungen der jüngeren Zeit illustrieren, dass sich einstmals als sachgerecht erscheinende Antworten auf soziale Probleme im Rückblick als Unrecht erweisen können.

Nicht selten besteht die Tendenz, die historische Aufarbeitung als Abschluss eines «dunklen Kapitels» anzusehen, das dank neuen Erkenntnissen und allenfalls Lösungsansätzen als überwunden abgehakt werden kann. Zweifel an dieser fortschrittsoptimistischen und oft auch simplifizierenden Haltung waren ein wichtiges Motiv für die Durchführung der vorliegenden Untersuchung. Leitend war für uns daher die Forschungsfrage, ob und welche Kontinuitäten und Diskontinuitäten im Bereich des staatlichen «Wegsperrens» über die «Zäsur» von 1981 hinaus auszumachen und zu beschreiben sind.

In einer Gesamtsicht zeigen die Befunde der vom Lenkungsausschuss begleiteten interdisziplinären Forschungsgruppe unter der Leitung von Alix Heiniger, Urs Germann und Nora Markwalder, dass nach dem Inkrafttreten der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) für die Schweiz am 28. November 1974 durchaus einzelne, wichtige Entwicklungsschritte stattgefunden haben. Es zeigt sich aber auch, dass Kontinuitäten des staatlichen Wegsperrens bestehen oder dass entsprechende Praxen «nur» ihr juristisches Kleid gewechselt haben. Einige Entwicklungen in Teilbereichen, etwa bei strafrechtlichen Massnahmen, scheinen dabei besorgniserregend. Gerade bei schweren Anlasstaten sind langwierige und nicht selten erfolglose Bemühungen der verurteilten Personen erkennbar, die (bedingte) Freiheit wiederzuerlangen. Und wenn sie einmal erlangt wird, stellen sich für viele Personen Anschlussfragen in anderen Rechtsgebieten, die wiederum mit Freiheitseinschränkungen einhergehen können.

Die verschiedenen Analysen, quantitativen Auswertungen sowie Essays der Forschungsgruppe zeigen, dass es sich bei der Praxis des «Wegsperrens» stets um hochkomplexe Fallkonstellationen handelt, in denen forensische, rechtliche, strukturelle und gesellschaftliche Fragestellungen ineinandergreifen, ohne dass immer klar wäre, wer faktisch die letzte Verantwortung für die Entscheide trägt. Zudem werden Risiken schnell und isoliert als Merkmale der betroffenen Personen interpretiert. Was eine solche Betrachtung allerdings übersieht: Ob und in welchem Umfang sich Risiken manifestieren, hängt auch von gesellschaftlichen Bedingungen ab – vom Vorhandensein eines leistungsfähigen Sozialstaats über eine möglichst stigmatisierungsfreie Gesellschaft bis hin zu geeigneten Anschlusslösungen nach der Entlassung.

Insofern manifestiert sich in diesem Themenfeld, in dem die meisten Personen von einer schweren psychischen Störung betroffen sind, die Erkenntnis der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen, wonach Behinderungen nicht eine Eigenschaft der Person sind, sondern stets erst im Zusammenspiel mit den Rahmenbedingungen der Gesellschaft entstehen. Die UN-BRK stellt infrage, ob heutige Rechtsgrundlagen des Wegsperrens und weitere Zwangsmassnahmen im Vollzug völkerrechtskonform sind oder ob nicht eine Neukonzeption des Rechtsrahmens erforderlich ist. Gleichzeitig ist der völkerrechtliche Diskurs keineswegs abgeschlossen. So bleiben Stimmen, die sich für Zwangsfreiheit einsetzen, bisher eine umsetzbare Antwort schuldig, welche Instrumente verwendet werden können, wenn eine Person für sich oder andere eine erhebliche Gefahr darstellt. Insofern ergeben sich aus der vorliegenden Arbeit Folgefragen, die in künftigen Forschungsprojekten zu untersuchen und – bestenfalls – zu beantworten sein werden.

Die Untersuchung zeigt im Weiteren auf, dass die Legitimation des staatlichen Freiheitsentzugs auch von der Ausgestaltung der Verfahrensrechte der davon Betroffenen abhängt. Während durch die Auslegung der EMRK und der Bundesverfassung im Längsschnitt zweifelsohne Verbesserungen erfolgt sind, bleiben andere verfahrensrechtliche Desiderate bis heute ganz oder teilweise unerfüllt, was den effektiven Zugang zum Recht für Personen im staatlichen Freiheitsentzug erschwert. Hier bedarf es des Ausbaus bereits angelaufener Projekte zur Rechtsberatung im Freiheitsentzug sowie – in manchen Bereichen – der erweiterten Gewährung des unentgeltlichen Rechtsbeistands und der Möglichkeit forensischer Privatgutachten, damit sich Betroffene gegen die staatliche Beweisführung und Rechtsanwendung erfolgreich zur Wehr setzen können. Ohne diese Hilfen sind die Rechte der inhaftierten Personen nur theoretischer Natur – dies entgegen den menschenrechtlichen Forderungen nach einem *praktisch* effektiven Rechtsschutz.

In der Gesamtschau ergeben sich aus der vorliegenden Arbeit wichtige historische, empirische und rechtliche Erkenntnisse, die zudem nicht erst mit einer Verzögerung von fast einem halben Jahrhundert eintreffen, sondern die mit ihren Anknüpfungstatsachen in die relativ junge Vergangenheit reichen. Insofern sind die Befunde geeignet, die aktuellen Strukturen und Prozesse auf ihre Revisionsbedürftigkeit hin zu überprüfen. Es bleibt zu hoffen, dass künftige Forschungsprojekte zum Schluss gelangen werden, dass das eine oder andere empirische oder rechtliche Desiderat im Verlauf der Folgejahre erfüllt worden ist. Selbst dann wird die Gesellschaft – hoffentlich in weniger Fällen – weiter um die Frage ringen, welche Reaktionen auf selbst- oder fremdgefährdendes Verhalten rechtsstaatlich legitimierbar sind. Insofern bilden die Aufschlüsse dieser Arbeit ein Fundament für einen Entwicklungsdiskurs, der auch künftig vor dem jeweils aktuellen Erfahrungshorizont weiterzuführen ist.

Der Lenkungsausschuss bedankt sich bei der Forschungsgruppe für die produktive Zusammenarbeit und bei der Direktion der Justiz und des Innern mit ihren beteiligten Ämtern und Abteilungen für die wohlwollende Kooperation und die Finanzierung, die die vorliegende Studie überhaupt möglich gemacht haben.

Andreas Müller, Beat Gnädinger, Loretta Seglias, Thierry Urwyler
Mai 2026

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 Rehabilitierung 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.

Wegsperrungen als Praxis, die gegen bestimmte soziale Gruppen angewandt wird

«Wegsperrungen» 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 von 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 Trinkerheilanstalt 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 Versorgung 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 fürsorgliche 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 posttraumatischen 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 Wegspernung 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 Wegspernung, 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.

Literatur

- Boos 2022: Susan Boos, Auge um Auge. Die Grenzen des präventiven Strafens, Zürich.
- CARDI 2007: Coline Cardi, Le contrôle social réservé aux femmes: entre prison, justice et travail social, in: *Déviance et Société* 31/1, 3–23, 10.3917/ds.311.0003.
- CONINX 2018: Anna Coninx, Zwischen Fürsorge, Gefahrenabwehr und Übelszufügung. Rechtsphilosophische Überlegungen zu freiheitsentziehenden Massnahmen des Strafrechts und anderer Rechtsgebiete, in: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.), *Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz*, Bern, 89–106.
- CONINX 2021: Anna Coninx, *Verbrechensbekämpfung jenseits der Schuldstrafe. Grundprobleme der freiheitsentziehenden Massnahmen nach schweizerischem Strafrecht – Analyse, Kritik, Lösungsvorschläge*, Baden-Baden.
- FINK 2018: Daniel Fink, *Freiheitsentzug in der Schweiz. Formen, Effizienz, Bedeutung*, Zürich.
- GERMANN 2015: Urs Germann, *Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1970*, Zürich.
- GERMANN 2025: Urs Germann, *In der Sicherheitsfalle? Ein Rückblick auf das schweizerische Massnahmenrecht der letzten 30 Jahre*, www.institut-justizforschung.ch/working-papers/in-der-sicherheitsfalle.
- GERMANN und ODIER 2019: Urs Germann und Lorraine Odier, *Organisierte Willkür. Administrative Versorgungen in der Schweiz 1930–1981. Schlussbericht (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 10 A)*, Zürich.
- GNÄDINGER und ROTHENBÜHLER 2018: Beat Gnädinger und Verena Rothenbühler (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich.
- GUGGISBERG und DAL MOLIN 2019: Ernst Guggisberg und Marco Dal Molin, «Zehntausende». Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 6), Zürich.
- GUMY et al. 2019: Christel Gumy, Sybille Knecht, Ludovic Maugué, Noemi Dissler und Nicole Gönitzer, *Sondergesetze? Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 3)*, Zürich.
- HEINIGER 2025: Alix Heiniger, *Entre autonomie et pénurie: financer la privation de liberté au XX^e siècle*, in: Ahmed Ajil, Jörg Arnold, Daniel Fink und Françoise Genilod (Hg.), *Was ist die Strafjustiz wert?*, Basel, 133–147.
- JAQUIER ERARD 2010: Véronique Jaquier Erard, *Victim's rights movement*, International, in: Bonnie S. Fisher und Steven P. Lab (Hg.), *Encyclopedia of Victimology and Crime Prevention*, Thousand Oaks, CA, 1017–1019.

- LIPPUNER 2005: Sabine Lippuner, Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert), Frauenfeld.
- MATTER und RIETMANN 2024: Sonja Matter und Tanja Rietmann, Gegen das Vergessen. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in Nidwalden (Beiträge zur Geschichte Nidwaldens, Bd. 50), Stans.
- MONA und WEBER 2018: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.), Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz (Materialien der «Fachgruppe Reform im Strafwesen», Bd. 11), Bern.
- NOTTER 2019: Markus Notter, Wissenschaftliche Aufarbeitung als Teil der Rehabilitation, in: Joséphine Métraux, Sofia Bischofberger und Luzian Meier, Fragen zu gestern sind Fragen von heute. Einblicke in die administrative Versorgung (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 2 A), Zürich, 18–25.
- RIETMANN 2013: Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu». Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981), Zürich.
- SEGLIAS et al. 2019: Loretta Seglias, Kevin Heiniger, Vanessa Bignasca, Mirjam Häsler Kristmann, Alix Heiniger, Deborah Morat und Noemi Dissler, Alltag unter Zwang. Zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 8), Zürich.
- WEIL 2024: Armelle Weil, Garder un cap face à la justice pénale des mineur-e-s: une analyse de la navigation différentielle de genre, in: Cristina Ferreira, Arnaud Frauenfelder, Joëlle Droux und Marco Cicchini (Hg.), Paroles, paroles. Comment l'État écoute ses justiciables, Lausanne, 347–371.

Wegsperrern im Wandel der Zeit

Ein Überblick über die Gesetzgebung (1850–2020)

URS GERMANN

Einleitung: Vielspurige Freiheitsentziehungen

In modernen Rechtsstaaten ist der Entzug der persönlichen Freiheit nur aufgrund von Gesetzen zulässig. Sie definieren die Voraussetzungen, das Verfahren und die Folgen solcher Eingriffe. Die Entwicklung der Gesetzgebung ist deshalb für das Verständnis und die historische Einordnung der Thematik dieses Buchs von grosser Bedeutung. Dieser Beitrag gibt eine (rechts)historische Übersicht über die Erlasse, die im Kanton Zürich für Freiheitsentziehungen zwischen 1850 und 2020 massgebend waren (und teilweise immer noch sind). Es zeichnet die grossen Entwicklungslinien nach und verweist auf wichtige Zäsuren, an denen sich die Zusammenhänge zwischen normativen Strukturen, gesellschaftlichen Ordnungsbedürfnissen sowie sozialen und politischen Machtverhältnissen festmachen lassen. Im Zentrum steht der «juristische Baukasten», der im Lauf der Zeit unterschiedliche Formen des «Wegsperrens» ermöglichte.

Der Beitrag ist zugleich eine Lesehilfe für die Zusammenstellung der einschlägigen Rechtsbestimmungen, die sich im Anhang des Buchs befindet. Berücksichtigt wurden darin das kantonale Recht und das Recht des Bundes, das im Kanton Zürich zwischen 1850 und 2020 massgebend war. Insgesamt handelt es sich um rund 100 Erlasse, die verschiedenste Formen von Freiheitsentziehungen betreffen. Um die Vielfalt der Normen zu analysieren, die in der demokratischen Schweiz zum «Wegsperrern» gesellschaftlich unerwünschter Individuen Hand boten (und bieten), erweist sich die Vorstellung verschiedener Sanktionsspuren als hilfreich (Abb. 1). Dieses Modell erlaubt es, die Ausdifferenzierung der Rechtsgebiete sowie die Verknüpfungen und Verschiebungen zwischen ihnen im Zeitverlauf zu erfassen. Im Vergleich zu Untersuchungen, die sich auf einzelne Massnahmen oder Einrichtungen beschränken, lässt sich damit die Komplexität und Tiefe der historischen Analyse deutlich steigern.¹

1 Vgl. GERMANN 2018. Die «Vielspurigkeit» knüpft an das einschlägige Bild der «Zweispurigkeit» von Strafen und Massnahmen im Strafrecht an.

Abb. 1: Übersicht über die Sanktionsspuren mit wichtigen Erlassen, 1850–2020

	1850		1900	1950		2000
Strafrecht	1836: StG	1871: StG		1942: StGB	1971	2007
Zivilrecht						
– Vormundschaft	1855: PrG		1912: ZGB		1981: FFE	2013: FU
– Schuldhaft	1842: SchBG					
Verwaltungsrecht						
– Fürsorge		1879: GKA	1925: VSG			
– Gesundheit	1842 R KA	1869/71: R R/B	1970: GG 1975: BtG			
– Migration			1934: ANAG	1995 BG ZMA	2005 BGAA	

StG: Strafgesetzbuch (Kanton Zürich); StGB: Schweizerisches Strafgesetzbuch; PrG: Privatrechtliches Gesetzbuch (Kanton Zürich), ZGB: Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SchBG: Schuldbetreibungsgesetz (Kanton Zürich), FFE: fürsorgliche Freiheitsentziehung, FU: fürsorgliche Unterbringung, GKA: Gesetz über die Errichtung von Korrektilionsanstalten, VSG: Versorgungsgesetz, R KA: Reglement über die Krankenaufnahmekommission; R R/B: Reglemente Rheinau und Burghölzli, GG: Gesundheitsgesetz, BtG: Betäubungsmittelgesetz, ANAG: Gesetze über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, BG ZMA: Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, BGAA: Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer. Wichtige Revisionen sind kursiv gesetzt.

Einzelne Aspekte werden zudem in kurzen Exkursen in Kastentexten näher beleuchtet.

Freiheitentziehung im liberal-radikalen Staat (1850–1890)

Mit dem Durchbruch des liberalen Verfassungs- und Rechtsstaats erhielt der Entzug der persönlichen Freiheit eine neue politische und rechtliche Brisanz. Die Zürcher Staatsverfassung von 1831 gewährleistete die persönliche Freiheit. Eingriffe in die persönliche Freiheit wurden dadurch in einem neuen Grad begründungsbedürftig. Die Haltung der liberalen Elite, die mit dem Umbruch von 1831 im Kanton Zürich an die Macht gelangte und sich daran machte, ein neues Gesellschaftsmodell zu verwirklichen, war allerdings von Widersprüchen geprägt. Während besonders im Strafrecht elementare Schutz- und Verfahrensrechte kodifiziert wurden, führten die Liberalen frühere Praktiken des «Wegsperrens» ausserhalb des Strafrechts zum Teil fort oder griffen nach kurzer Zeit wieder darauf zurück. Dabei zeigte sich ein deutlicher Klassenbias.

Mit dem modernen Gefängnis- und Anstaltswesen zur Bestrafung und Versorgung gesellschaftlich unerwünschter, de facto aber grösstenteils armer und sozial marginalisierter Personen entstand ein expandierender Disziplinarapparat, in dem – gleichsam als Kehrseite des liberalen Rechtsstaats – Logiken der Disziplinierung, Normalisierung oder Neutralisierung vorherrschten.²

Die Freiheitsstrafe: Prototyp des Ein- und Wegsperrens

Mit der Reformgesetzgebung der 1830er-Jahre etablierte sich die zeitlich begrenzte und abgestufte Freiheitsstrafe als Prototyp für den Entzug der persönlichen Freiheit im modernen Rechtsstaat. Das Zürcher Strafgesetzbuch von 1835 wies Freiheitsstrafen eine zentrale Stelle zu. Strafreoretisch verfolgte der Gesetzgeber keine einheitliche Linie und kombinierte vergeltende, abschreckende und präventive Elemente. Vorgesehen waren drei Formen von Freiheitsstrafen, die hinsichtlich der Länge und der Vollzugsbedingungen abgestuft waren (Kettenstrafe, Zuchthausstrafe, Gefängnis). Ketten- und Zuchthausstrafen erlaubten es, verurteilte Personen für lange Zeit oder auf Lebenszeit wegzusperren. Für sehr schwere Verbrechen, besonders für Mord, behielt das Gesetz die Todesstrafe bei. Geringfügigere Delikte konnten dagegen auch mit Geldstrafen geahndet werden. Die Strafraumen der einzelnen Delikte waren weit gehalten. Zudem gab es zahlreiche Milderungs- und Schärfungsgründe. Dies erweiterte den Ermessensspielraum der Gerichte und erlaubte es, bei der Strafzumessung individuelle Motive und Lebensverhältnisse zu berücksichtigen.³ Mit der Revision der Kantonsverfassung von 1869 wurde die Todesstrafe abgeschafft. Zwei Jahre später wurde das Strafgesetzbuch aus der Regenerationszeit einer Totalrevision unterzogen.⁴

Die zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe hatte für das liberale Rechtsverständnis aus mehreren Gründen paradigmatischen Charakter. Sie galt als eine im Vergleich zu früheren Leib- und Todesstrafen humane Sanktion, die auf ein zentrales Gut des mündigen Bürgers, die «Freiheit», abzielte und sich zudem beliebig der Schwere der bestraften Delikte anpassen liess. Die hohe politische Legitimation rührte auch daher, dass die Freiheitsstrafe den neu etablierten rechtsstaatlichen Standards (Legalitätsprinzip, Verfahrensgarantien, Proportionalität von Tat und Sanktion) in besonderem Mass unterworfen war. Historisch zeigt sich dieser Umstand auch darin, dass sich die politische

² FOUCAULT 1976.

³ Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich, 24. 9. 1835, OS 4, 43, Art. 5–22, 69–87; LUDI 1999, 377–380.

⁴ Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich, 8. 1. 1871, OS 15, 392. Die wichtigste Änderung im Strafsystem bestand in der Aufhebung der Kettenstrafe. Dafür wurde zwischen Zuchthaus- und Gefängnisstrafe als «mittlere Stufe» die Arbeitshausstrafe vorgesehen. Zudem wurde die Anwendung der Geldstrafe erweitert.

Bevor der moderne Strafvollzug entstand, waren Praktiken des Aussperrens vielerorts wichtiger als die Einschliessung. Verbannungsstrafen spielten im spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Strafsystem eine wichtige Rolle.¹ Und sie überdauerten teilweise die alte Herrschaft: Das Zürcher Strafrecht des 19. Jahrhunderts sah die Verweisung weiterhin als Haupt- und Nebenstrafe vor, die gegen Ausländer:innen, Kantonsfremde und sogar Kantonsangehörige verhängt werden konnte.² Mit der Gründung des Bundesstaats von 1848 wurde die Ausweisung von Schweizer:innen über die Kantons Grenzen nach und nach eingeschränkt. Das schweizerische Strafgesetzbuch (1942) sah die Landesverweisung nur noch als Nebenstrafe für Ausländer:innen oder – ganz im Sinn von «Ausweisen statt Wegsperren» – anstelle einer Verwahrung vor. 2007 verschwand die Landesverweisung vorübergehend aus dem Strafrecht, wurde jedoch nach der Annahme der «Ausschaffungsinitiative» (2010) wieder eingeführt.³

Praktiken des Ausweisens hielten sich auch ausserhalb des Strafrechts. Bis weit ins 20. Jahrhundert liessen Armenbehörden Bedürftige in die Heimatgemeinden «heimschaffen». Der Kanton Zürich wechselte erst 1927 vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip und trat zwei Jahre später dem Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung bei, das Rückschaffungen über die Kantons Grenzen hinaus verhindern sollte (und 1978 durch ein Bundesgesetz abgelöst wurde).⁴ Ausländer:innen können bis heute auf fremdenpolizeilichem Weg aus der Schweiz ausgewiesen werden. Wegweisend dafür war das Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern von 1931. Aufgrund dieses Gesetzes konnten die Polizeibehörden verurteilte Personen, gefährliche Geisteskranke oder unterstützungsbedürftige Personen ausweisen (oder, falls dies nicht möglich war, internieren).⁵

Die Tendenz, unerwünschte Personen aus dem Land zu weisen, nahm in der jüngsten Vergangenheit wieder zu: im Asylbereich (siehe den Beitrag von Vera Blaser und Alix Heiniger), im Strafrecht oder durch die engere Verknüpfung von Sozialhilfe- und Migrationspolitik. Ausländer: innen, die «selbstverschuldet»

1 LANDOLT 2014.

2 Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich, 24. 9. 1835, OS 4, 43, Art. 19 f.; Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich, 8. 1. 1871, OS 15, 382, Art. 18 f.

3 GRAA 2019.

4 Gesetz über die Armenfürsorge, 23. 10. 1927, OS 33, 511, Art. 8; Beschluss des Regierungsrates über den Beitritt des Kantons Zürich zum Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung, 24. 11. 1927, OS 33, 528.

5 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, 26. 3. 1931, AS 49, 279, Art. 10. Vor Erlass des Gesetzes hatten die Kantone nur die Möglichkeit, Personen aus dem Kantonsgebiet zu verweisen.

von der Sozialhilfe abhängig sind und als «schlecht integriert» gelten, müssen heute wieder vermehrt mit dem Verlust der Bewilligung rechnen.⁶

6 SUTER 2020.

Kritik am Entzug der persönlichen Freiheit ausserhalb des Strafrechts bis heute immer wieder auf das vermeintlich legitime Modell der Freiheitsstrafe bezieht. So argumentierten bereits die Liberalen der Restaurationszeit, die die damals noch praktizierten «Verdachtsstrafen» (ausserordentliche Strafen für Fälle, in denen kein Tatnachweis möglich war) anprangerten, vor der Folie der legitimen Freiheitsstrafe. Dies gilt in veränderter Form auch für die Kritik von Carl Albert Loosli und anderen an «Versenkungen» auf dem administrativen Weg im 20. Jahrhundert oder für die aktuellen Debatten über die Verwahrung und andere Massnahmen oder über die ausländerrechtliche Administrativhaft. Die fragwürdigen Aspekte der Freiheitsstrafe – soziale Isolation, Stigmatisierung, Ausbeutung der Arbeitskraft und Schädigung der Gesundheit –, welche die gesellschaftliche Integration der Verurteilten erschweren, wurden dagegen erst spät thematisiert – oder werden sogar bis heute ausgeblendet.

Die Entwicklung der Freiheitsstrafe zur Standardform des Ein- und Wegsperrens war das Ergebnis eines Prozesses, der bereits Mitte des 18. Jahrhunderts eingesetzt hatte.⁵ Im vielgestaltigen Strafsystem der alten Herrschaft hatten Freiheits- im Vergleich zu Todes-, Körper-, Ehren-, Verbannungs- oder Geldstrafen eine untergeordnete Rolle gespielt.⁶ Abgesehen von der Untersuchungshaft handelte es sich meist um kurze Polizeistrafen oder Alternativsanktionen für privilegierte Gruppen.⁷ Das «Schellenwerk» und Zuchthaus, das 1837 im aufgehobenen Kloster Oetenbach (am heutigen Standort der Urania-Parkanlage) in der Stadt Zürich eingerichtet wurde, diente vor allem der Versorgung von Bettler:innen, Prostituierten oder Ehebrecher:innen, die nicht aus- oder weg- gewiesen werden konnten, der Erziehung «liederlicher» Jugendlicher sowie bis 1771 als Waisenhaus. Anstaltsversetzungen, die durch den Kleinen Rat, die Armenbehörde oder das Ehegericht erfolgten, hatten meist keinen Strafcharakter, sondern dienten der Disziplinierung.⁸ In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts nahmen Einweisungen zu Strafzwecken in Zürich, wie in anderen Orten der Eidgenossenschaft und anderen europäischen Ländern, zu. Die Kritik aufgeklärter Kreise an der unmenschlichen Härte des Strafsystems führte zum

5 Vgl. BRETTSCHEIDER 2008; LUDI 1999.

6 Zur Strafpraxis im alten Zürich MARDONES 2023, 67–73; POHL-ZUCKER 2017, 205, 209; LOETZ 2002, 181.

7 SASSNICK 1989; 154–158; ZÜRCHER 1960, 65, 191.

8 SASSNICK 1989, 125–133; FUMASOLI 1981, 172–195.

Rückgang der Todesurteile und verstärkte die Suche nach alternativen Sanktionsmöglichkeiten.⁹ Eine wichtige Etappe dieses Prozesses bildete in Zürich die Einrichtung eines «Strafhauses» im Oetenbach 1771.¹⁰ In der Folge wurde die multifunktionale Anstalt immer mehr zur eigentlichen Strafanstalt, die indes bald chronisch überfüllt war. 1817 wies der Kleine Rat die Gerichte deshalb sogar an, aus Platzgründen so wenig Haftstrafen als möglich zu verhängen.¹¹

Voraussetzung und Folge der Verallgemeinerung der Freiheitsstrafe war eine Reform des Strafvollzugs, der zugleich dem Entzug der Freiheit und der Disziplinierung dienen sollte. Im Zug der liberalen Strafrechtsreform der 1830er-Jahre wurde der Oetenbach notdürftig zur Strafanstalt umgebaut, wobei auch Elemente des zeitgenössischen Besserungsvollzugs (Geschlechtertrennung, Klassifikation der Häftlinge, Belohnungssystem) zur Anwendung kamen.¹² 1871 führte man das Progressivsystem ein. Die Vollzugsbehörden bekamen die Möglichkeit, Gefangene als letzte Stufe der «Erprobung» unter der Bedingung des Wohlverhaltens vorzeitig zu entlassen.¹³ Erst Anfang des 20. Jahrhunderts entstand mit der radial-panoptischen Strafanstalt in Regensdorf eine Einrichtung, die den damaligen Ansprüchen genügte.¹⁴ Sie wurde 1995 durch die Justizvollzugsanstalt Pöschwies abgelöst.

Deutlich wird die Bedeutung der Freiheitsstrafe auch in quantitativer Hinsicht. Noch im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts machten Freiheitsstrafen knapp zwei Drittel aller im Kanton Zürich ausgesprochenen Strafen aus. Dabei handelte es sich allerdings zum grössten Teil um kurze Strafen. Nur 16 Prozent der ohnehin selten verhängten Zuchthausstrafen dauerten länger als fünf Jahre (1861–1891) und nur ein Prozent der Gefängnisstrafen länger als sechs Monate (1875–1884).¹⁵ Das liberale Strafrecht barg zwar ein beträchtliches «Wegsperrpotenzial», die Justiz machte davon allerdings in der Praxis nur sehr begrenzt Gebrauch.

Problematische Kontinuitäten: Freiheitsentziehungen ausserhalb des Strafrechts

Der Wille der Liberalen zur Einhegung der staatlichen Macht zeigt sich darin, dass die neue Regierung 1831 die frühere Zuchthausversorgung beendete. Begründet wurde die Abschaffung damit, dass solche Versorgungen

9 HAEFELIN 1989, 56.

10 CURTI 1988, 56.

11 Verfügungen betr. die Tischgelder im Zuchthaus, 6. 11. 1817, StAZH, MM 1.65 RRB 1817/1046; CURTI 1988, 72.

12 CURTI 1988, 78 f.

13 Gesetz betreffend den Vollzug der Freiheitsstrafen in der Kantonalstrafanstalt, 8. 1. 1871, OS 15, 471, Art. 12, 15.

14 CURTI 1988, 105–128.

15 ZÜRCHER und STRÄULI 1895, 155 f.

«dem Recht zuwider und der Freiheit des Einzelnen gefährlich» seien.¹⁶ Freiheitsentziehungen zu präventiven oder fürsorgerischen Zwecken waren im Kanton Zürich – wie anderswo in der Schweiz – auf dem Weg des Verwaltungs- und Zivilrechts allerdings weiterhin möglich. Tatsächlich wollte die liberale Elite auf solche Instrumente zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht ganz verzichten. Vielmehr verfolgte sie eine Strategie der Verrechtlichung der Eingriffsmöglichkeiten, die unter der alten Herrschaft bloss summarisch oder gewohnheitsrechtlich geregelt waren. Gleichsam als «Unterboden» der liberalen Rechtsordnung entstand so ein Flickwerk aus verwaltungs- und zivilrechtlichen Bestimmungen, die Freiheitsentziehungen ermöglichten, ohne dass analoge Rechtsgarantien wie im Strafprozess griffen. Bürgerliche Juristen beriefen sich dabei auf die «doppelte Aufgabe» (Alois von Orelli) des Staates, einerseits individuelle Rechte zu schützen, Bedürftige zu unterstützen und die allgemeine Wohlfahrt zu fördern, andererseits die gesellschaftliche Ordnung vor dem «falschen» Gebrauch der Freiheit zu schützen und übermässige Belastungen des Gemeinwesens zu verhindern.¹⁷ Die dabei vorgebrachten Begründungsfiguren – Erziehung, Therapie oder Besserung des Einzelnen im Interesse des Gemeinwohls – wirkten bis ins 20. Jahrhundert nach und prägen die Sozialpolitik teilweise bis heute.

Zu den «Massnahmen», mit denen die liberale Gesetzgebung zu Freiheitsentziehungen jenseits des Strafrechts Hand bot, gehörten besonders die Hospitalisierung «Wahnsinniger» und «Verrückter» im «Irrenhaus» des alten Spitals und ab den 1860er-Jahren in den psychiatrischen Kliniken Rheinau und Burghölzli,¹⁸ die Anstaltsversorgung «bevogteter» Personen,¹⁹ der «Verhaft» von säumigen Schuldnern²⁰ sowie die Absonderung ansteckender Kranker.²¹ Im Armenrecht blieb es den Heimatgemeinden überlassen zu entscheiden, ob sie Bedürftige im eigenen Haushalt unterstützten oder zur Kostenersparnis und zur Abschreckung in Armenhäusern versorgten.²² Zur Bekämpfung von

16 Gesetz über die Strafrechtspflege, 10. 6. 1831, OS 1, 177, Art. 84.

17 VON ORELLI 1865, 31.

18 Reglement für die Krankenaufnahmekommission der Kantonalkrankenanstalt, 28. 4. 1942, StAZH, MM 2.70 RRB 1842/0727; Reglement für die kantonale Irrenheilanstalt Burghölzli bei Zürich, 22. 11. 1879, OS 20, 104; MEIER et al. 2007, 49 f.; STEINBRECHER 2006, 189–218.

19 Privatrechtliches Gesetzbuch für den Kanton Zürich, 1855, Art. 341 i. V. m. Art. 372d.

20 Gesetz betreffend die Schuldbetreibung, 7. 4. 1842, OS 3, 369, Art. 75–84; SUTER 2016, 241–249; APPENZELER 1926. Der Schuldverhaft wurde 1869 aufgehoben, nicht jedoch die – heute wieder besonders aktuelle – Umwandlung von Bussen in Ersatzfreiheitsstrafen.

21 Exemplarisch: Verordnung betreffend die örtlichen Gesundheitsbehörden, 25. 7. 1883, OS 20, Supplement 1, 293, Art. 18; Verordnung betreffend die Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten, 29. 2. 1912, OS 29, 369, Art. 4–6.

22 Gesetz betreffend die Unterstützung der Armen, 9. 2. 1836, OS 4, 176, Art. 24.

Missbräuchen in der Fürsorge setzte der liberale Staat dagegen vorerst weiterhin auf das Polizeistrafrecht, das lediglich kurze Freiheitsstrafen vorsah. Auswärtige Bettler:innen und Landstreicher:innen wurden dagegen wie bereits in der frühen Neuzeit nach Belieben weg- und ausgewiesen.²³

Eine wichtige Weichenstellung bildete der Umgang der liberalen Elite mit der «sozialen Frage», die das liberale Gemeinwesen sichtlich überforderte. Als wegweisend für die weitere Entwicklung von Freiheitsentziehungen an der Schnittstelle zwischen Fürsorge, Psychiatrie und Vormundschaft erwies sich die Frage, ob arbeitsunwillige und pflichtvergessene Arme für längere Zeit in Korrekptions- oder Besserungsanstalten versorgt werden durften. Zürcher Politiker und Juristen beurteilten den möglichen Nutzen und die Rechtsnatur solcher Sanktionen indes unterschiedlich. Sollten Anstaltsversetzungen durch Gerichte oder Verwaltungsbehörden erfolgen? Die Befürworter der «Verwaltungsjustiz» argumentierten, dass es sich um «vorsorgliche Massregeln» im Kampf gegen selbstverschuldete Not und potenzielle Gesellschaftsfeinde handle und eine Erziehung zu regelmässiger Arbeit auch im Interesse der Betroffenen sei. Ebenfalls für die Aushebelung des Gerichtswegs sprachen die Aussicht auf raschere Verfahren und der Umstand, dass auf diese Weise deviante und «amoralische» Lebensweisen nicht wie Delikte bestraft werden mussten.²⁴ Die Kritiker hielten dagegen, dass die Versorgung in einer Korrekptionsanstalt einer Freiheitsstrafe gleichkomme und der Verzicht auf ein gerichtliches Verfahren rechtsstaatliche Prinzipien unterlaufe.²⁵

Der Druck für die Errichtung von «Armenhäusern mit verschärfter Disziplin», wie die späteren «Zwangsarbeitsanstalten» genannt wurden, ging im Kanton Zürich zunächst vor allem von den Gemeinden aus. Diese liessen «störrische» Armengenössige zunächst in ausserkantonalen Anstalten versorgen, etwa in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain. 1873 zwang eine Volksinitiative die Politik zum Handeln. Sie verlangte als «letztes Mittel der Armenpolizei» die Errichtung von Korrekptionsanstalten.²⁶ Ein Gesetz von 1879 gab dem Kanton die Befugnis zur Errichtung solcher Anstalten. Darin aufgenommen werden sollten «verwahrloste» Jugendliche sowie «liederliche» und «arbeitsscheue» Arme. Die «Detention», die in den neu errichteten Anstalten Kappel am Albis, Uitikon (Erwachsene) und Ringwil (Jugendliche) vollzogen wurde, konnte bis zu drei Jahre betragen, was weit

23 Gesetz über die Armenpolizei, 14. 10. 1846, OS 7, 248. Dieser Erlass wurde später mit dem Armengesetz von 1836 im Gesetz betreffend das Armenwesen, 28. 6. 1853, OS 9, 260, zusammengeführt.

24 VON ORELLI 1865, 30–34.

25 CHRISTENSEN 2018, 25 f.; LIPPUNER 2005, 49.

26 Gesetz betreffend die Errichtung staatlicher Korrekptionsanstalten, 4. 5. 1879, OS 20, 61; LIPPUNER 2005, 84 f.; CHRISTENSEN 2018, 22–26.

über die Bestrafung herkömmlicher Armendelikte hinausging. Bei der Ausgestaltung der Bestimmungen obsiegt schliesslich die Verfechter der «Verwaltungsjustiz»: Für Versetzungen in Korrekationsanstalten waren künftig die Bezirksräte und als Rekursinstanz der Regierungsrat zuständig.²⁷ Wie die weitere Entwicklung zeigen sollte, überschritt der liberale Rechtsstaat mit der Schaffung dieser neuen Option des «Wegsperrens» eine wichtige Schwelle zur Entgrenzung der staatlichen Eingriffsmacht jenseits des Strafrechts.

«Soziale Verteidigung»: Präventives Wegsperren im entstehenden Sozialstaat (1890–1975)

Mit der Industrialisierung und dem schrittweisen Ausbau der sozialen Sicherungssysteme ab dem späten 19. Jahrhundert bekam der Schutz des Individuums und der Gesellschaft vor den Risiken des Daseins eine wachsende Bedeutung. Gleichzeitig führte die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft zu einer Zunahme der sozialen und politischen Spannungen und zu einem verstärkten Bewusstsein für die Fragilität der gesellschaftlichen Ordnung. Vor diesem Hintergrund wurde die Ein- und Unterordnung des Einzelnen gegenüber liberalen Werten wie Freiheit und Selbstsorge höher gewichtet. Die Bereitschaft nahm zu, soziale Probleme wie Armut, Wohnungsnot, Alkoholismus oder Prostitution, die als «Nährboden» des Verbrechens und des gesellschaftlichen Verfalls galten, mit staatlichen Interventionen zu bekämpfen. In diesem Kontext veränderte sich auch die Funktion des Rechts. Besonders das Verwaltungsrecht entwickelte sich zu einem bedürfnisoffenen Instrument, um kollektive Interessen zu schützen und gesellschaftliche Entwicklungen aktiv zu gestalten.²⁸

In diesem Kontext fächerte sich der «juristische Baukasten» zum Entzug der persönlichen Freiheit zunehmend auf. Die Idee einer umfassend gedachten «sozialen Verteidigung» gegen «Gesellschaftsfeinde» und andere «störende Elemente» etablierte sich ab 1890 zeitparallel im Strafrecht, der (Jugend-)Fürsorge, der Vormundschaft und der Psychiatrie.²⁹ Dies führte dazu, dass sich die Sanktionsspuren ausdifferenzierten und neue Verknüpfungen zwischen den Rechtsgebieten entstanden. Präventive, erzieherische und fürsorgerische Zwecke wurden wichtiger, und staatliche Eingriffe richteten sich in wachsendem Ausmass gegen soziale Aussenseiter:innen und Angehörige von Rand-

27 CHRISTENSEN 2018, 27–37; JENZER und MEIER 2018, 90 f.

28 STOLLEIS 1989.

29 GERMANN 2015.

gruppen. Dabei ging der Normalisierungsdruck nicht mehr allein von den politischen Eliten, sondern zunehmend auch von der «respektablen» Mitte der Gesellschaft aus, also von den kleinbürgerlichen Mittelschichten oder der aufrückenden Arbeiterschicht. Das expandierende Sozialwesen entwickelte zudem selbst neue Sanktionierungsbedürfnisse, um bürokratische Regulierungsansprüche durchzusetzen und «Systemversager:innen» zur Kooperation zu bringen oder dauerhaft «unschädlich» zu machen.

Erweiterte Zugriffe und grosse Ermessensspielräume: Vormundschaft und Administrativjustiz

Die Ausweitung staatlicher Zugriffe auf «gefährdete» und «gefährliche» Individuen und Gruppen manifestierte sich zunächst besonders im Zivil- und im kantonalen Versorgungsrecht. Das schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB), das 1912 das Privatrecht der Kantone ablöste, war vom Gesetzgeber als «soziales Privatrecht» konzipiert worden, das offen für progressive gesellschaftspolitische Anliegen war.³⁰ Dazu gehörte besonders der Kindes- und Erwachsenenschutz, der damals von den Verfechter:innen einer «rationellen Fürsorge» stark propagiert wurde.³¹ Das ZGB beinhaltete eine Reihe von Erziehungs- und Schutzmassnahmen, die es dem Staat erlaubten, stärker als bisher in Familienverhältnisse einzugreifen. Vormundschaftsbehörden konnten «gefährdete» oder «verwaahloste» Minderjährige auch ohne Entzug der elterlichen Gewalt in einer Pflegefamilie oder einem Heim platzieren.³² Der Normalisierungsdruck, den diese Bestimmungen stützten, richtete sich in der Folge vor allem gegen Eltern und Kinder in prekären und atypischen Familienverhältnissen, die von moralischer Ausgrenzung und Stigmatisierung betroffen waren. Im Vergleich zu solchen disziplinierenden Absichten und auch gegenüber den finanziellen Überlegungen der zuständigen Behörden spielte das Kindeswohl in der Praxis oft eine untergeordnete Rolle.

Markant ausgeweitet wurde auch die Vormundschaft über Erwachsene. Zu den Bevormundungsgründen des ZGB gehörten neben «Geisteskrankheit» auch «Trunksucht» oder ein «lasterhafter Lebenswandel», sofern sich daraus ein besonderer Schutzbedarf ergab.³³ Im Vergleich zum kantonalen Recht, das vor allem den Erhalt des Familienvermögens bezweckt hatte, setzte das ZGB stärker auf die Kontrolle der Lebensführung von unangepassten, störenden oder «gefährdeten» Personen aus prekären Verhältnissen und auf den Schutz

30 CARONI 1999, 92, 129.

31 WILHELM 2005; RAMSAUER 2000.

32 Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907, AS 24, 233, Art. 283–285.

33 Ebd., Art. 369–372.

Dritter.³⁴ Bedeutsam war das neue Verständnis von Vormundschaft und Fürsorge vor allem auch deshalb, weil die Erweiterung der Bevormundungsgründe der – an sich keineswegs neuen – Befugnis der (Amts-)Vormunde, Mündel bei Bedürftigkeit oder in Konfliktfällen in einer Anstalt zu versorgen (oder eine Versorgung anzudrohen), eine neue Tragweite gab.³⁵ Die Zahl der Personen, denen auf vormundschaftlichem Weg die Freiheit entzogen wurde, nahm nach Inkrafttreten des ZGB denn auch zu. Einen Höchststand erreichten vormundschaftliche Anstaltseinweisungen in der Schweiz – und auch im Kanton Zürich – zwischen 1930 und 1960. Das autoritäre Vormundschaftsverständnis des frühen 20. Jahrhunderts wirkte so bis in die Zeit des expandierenden Sozialstaats der Nachkriegszeit hinein weiter.³⁶

Komplementär zu den Reformen im Zivilrecht erweiterten viele Kantone den Rahmen für administrative Anstaltsversorgungen. Auch diesbezüglich stellte der Kanton Zürich keine Ausnahme dar.³⁷ Das Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern von 1925 löste das Korrekptionsanstaltsgesetz von 1879 ab, nachdem dieses von verschiedenen Seiten entweder als zu lax oder zu hart kritisiert worden war. Die Stossrichtung des neuen Gesetzes orientierte sich an den Vorentwürfen zum schweizerischen Strafgesetzbuch und unterschied zwischen «Besserungsfähigen» und «Unverbesserlichen», die neu in getrennten Anstalten zur Arbeit erzogen oder verwahrt werden sollten. Der erweiterte Fokus auf Randgruppen und «Asoziale» zeigte sich darin, dass nun auch «Verwahrloste» und «Gewohnheitstrinker» in Anstalten versetzt werden konnten, die weder bevormundet noch unterstützungsbedürftig waren. Auch die Haftdauer war länger als im Gesetz von 1879; sie betrug je nach Haftkategorie bis zu fünf Jahre, zudem konnte sie bei «Nichtbewährung» verlängert werden. Beim Vorliegen einer positiven Prognose konnten Eingewiesene bedingt entlassen oder der Vollzug probeweise aufgeschoben werden.³⁸

Die Neuerungen im Zivil- und Verwaltungsrecht stärkten die Macht der Verwaltungsbehörden. Indem die Massnahmen an unbestimmte Rechtsbegriffe wie «Verwahrlosung», «Lasterhaftigkeit» oder «Unverbesserlichkeit»

34 BAUER 2022, 41; GALLATI 2015, 65, 73–79.

35 Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907, AS 24, 233, Art. 406 i. V. mit Art. 421 Ziff. 13; BAUER 2022, 85–149. Vgl. die frühere Regelung: Privatrechtliches Gesetzbuch für den Kanton Zürich, 1855, Art. 341 i. V. mit Art. 372d.

36 UEK, Bd. 7, 499, Grafik 29 (Angaben zur Stadt Zürich); BAUER 2022, 206–216 (Angaben zu einer Thurgauer Gemeinde); BUSINGER und RAMSAUER 2019, 213 (Angaben zur Stadt Zürich); GALLATI 2015, 143 (Angaben zur Stadt Bern).

37 UEK, Bd. 10A, 47–57.

38 Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern, 24. 5. 1924, OS 33, 136. Vgl. UEK, Bd. 7, 70–74; CHRISTENSEN 2018, 42–48; BOLLAG-WINIZKI 1940.

Freiheitsentzug zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten

Eine engmaschigere Sozialkontrolle setzte sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts auch in der Sozialmedizin durch. Zwar gehörte die Isolation ansteckender Kranker zu den klassischen Massnahmen der Medizinalpolizei, und auch heute noch erlaubt das Epidemien-gesetz unter gewissen Bedingungen die Anwendung freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen.¹ Was die Ärzteschaft und Fürsorgebehörden an der Wende zum 20. Jahrhundert besonders umtrieb, war der Umgang mit «asozialen» Tuberkulosekranken. Die Tuberkulose galt damals als «Volksseuche». Viele Kantone führten Zwangsmassnahmen gegen Kranke ein, die in Sanatorien «störten» oder sich der Kontrolle der Fürsorgestellten entzogen. Auch der Kanton Zürich erliess 1912 eine erste solche Verordnung. Die revidierte Fassung von 1943 sah dann ausdrücklich die Zwangshospitalisierung «asozialer Offentuberkulöser» vor (sowie die Zwangsbehandlung von Geschlechtskrankheiten). Die Regelung blieb in veränderter Form bis 1991 – also weit über die Einführung der fürsorglichen Freiheitsentziehung (1981) hinaus – in Kraft.²

1 RUCKSTUHL und RYTER 2017, 37 f., 77 f.

2 Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, 30. 12. 1943, OS 27, 181, Art. 20; vgl. UEK, Bd. 3, 245–249; RUCKSTUHL und RYTER 2017, 140–152.

anknüpften, gab der Gesetzgeber den Behörden bei der Anordnung und im Vollzug grosse Ermessensspielräume. Dabei waren die Verfahren komplex und die Zuständigkeiten überschnitten sich zum Teil. Massgebend bei zivilrechtlichen Anstaltsversorgungen waren im Kanton Zürich die kommunalen Vormundschaftsbehörden, während für Freiheitsentziehungen aufgrund des Versorgungsgesetzes die Bezirksräte, also eine kantonale Behörde, zuständig waren. Als Rekursinstanzen fungierten je nach Art der Massnahme ebenfalls die Bezirksräte, die Justizdirektion oder der Regierungsrat.³⁹ Die Macht der Behörden wurde dadurch potenziert, dass bei «Verwaltungssachen» die Rechtsgarantien durchwegs geringer als im Strafverfahren und Rekurse an ein Gericht nur in Ausnahmefällen möglich waren. Ein weiteres wichtiges Element des behördlichen Räderwerks war die Psychiatrie. Die staatlichen Kliniken übernahmen

39 UEK, Bd. 7, 66–78, 410 f.; BOLLAG-WINIZKI 1940, 49. Ein Grund für die Komplexität bestand darin, dass das Gesetz von 1925 nicht nur eigenständige Sanktionen vorsah, sondern auch als Verfahrens- und Vollzugserlass für Eingriffe aufgrund des Vormundschaftsrechts und der Strafprozessordnung diente. Ab 1927 regelte das Gesetz zudem die Versorgung von Unterstützungsbedürftigen gemäss dem revidierten Gesetz über die Armenpflege.

nicht nur die vorgeschriebenen Begutachtungen, sondern dienten, besonders bei zivilrechtlichen Massnahmen oder in Krisensituationen, auch als Vollzugseinrichtungen.⁴⁰ Die Anstaltsreglemente gaben der ärztlichen Leitung bei der Aufnahme und der Entlassung eine grosse Entscheidungsmacht.⁴¹

Wie der Umbruch der 1830er-Jahre und die Einführung der Administrativhaft 1879 hatte das Versorgungsgesetz von 1925 Reformen im Vollzug zur Folge, wobei die Erwartungen an einen «rationellen» Besserungsvollzug allerdings nur teilweise eingelöst wurden. 1926 entstand in Uitikon eine Arbeitserziehungsanstalt für junge Erwachsene, die auf einem neuartigen Gruppensystem beruhte. Ein Projekt für eine interkantonale Verwahranstalt in der Linthebene zur Versorgung von «Unverbesserlichen» scheiterte dagegen in den 1930er-Jahren. Solche Personen wurden in der Folge zusammen mit Verurteilten in Regensdorf verwahrt. Für die Versorgung von «Verwahrlosten» behalf sich der Kanton Zürich mit ausserkantonalen Anstalten oder kleineren, teils auch privat und halboffen geführten Männerheimen oder Arbeitskolonien.⁴²

Strafen und Massnahmen: Gesellschaftsschutz im Strafrecht

Das soziale Ordnungsdenken prägte auch die Diskussionen um die Reform und Vereinheitlichung des Strafrechts, die 1890 einsetzten und erst 1942 mit dem Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) abgeschlossen wurden. Diese Debatten widerspiegeln die vielseitigen Bestrebungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die Gesellschaft besser vor «gefährlichen Individuen» zu schützen, besonders deutlich.⁴³

Kerngedanke der Strafrechtsreform war es, soziale und individuelle Gesichtspunkte stärker zu berücksichtigen. Art und Dauer der Sanktionen sollten stärker als bisher auf die persönlichen Verhältnisse abgestimmt werden. Der Vergeltungsgedanke sollte zurückgedrängt, die Gesellschaft durch selektive Härte und Milde besser geschützt und die Wiedereingliederung gefördert werden. Die Reformers:innen wollten auf der einen Seite «Gelegenheitsübertreter:innen» vor den negativen Folgen des Gefängnisses bewahren. Im Gegenzug galt es, «Gewohnheitsverbrecher» und geistig «Abnorme», die eine «Gefahr» für die gesellschaftliche Ordnung darstellten, wirksamer zu sanktionieren. Das StGB von 1942 hielt – auch als Konzession an das viel beschworene «Volksempfinden» – zwar an der Möglichkeit fest, bei schweren Delikten lange Zuchthausstrafen zu verhängen. Gleichzeitig sah es eine Reihe von zeitlich unbefristeten

40 BAUER 2022, 157–161; UEK, Bd. 7, 267 f., 376.

41 Zum Beispiel Reglement für die kantonale Heilanstalt Burghölzli, Zürich, 19. 4. 1934, OS 35, 294, Art. 7 und 25.

42 UEK, Bd. 8, 61–64, 103–106; BUSINGER und RAMSAUER 2019; GERMANN 2007; BOLLAG-WINIZKI 1940, 52–57.

43 GERMANN 2015.

Massnahmen für psychisch kranke, rückfällige oder «arbeitsscheue» Straftäter:innen vor, die je nach Fall der Besserung, der Therapie oder der Verwahrung dienten. Auch für «verwahrloste» Kinder und Jugendliche waren Erziehungsmassnahmen vorgesehen. Ähnlich wie im Bereich der «Administrativjustiz» spielten unbestimmte Rechtsbegriffe, die sich weniger auf einzelne Straftatbestände als auf die Lebensführung der Beschuldigten bezogen, bei der Anwendung solcher Massnahmen eine massgebende Rolle. Im Gegensatz zu Freiheitsentziehungen auf dem administrativen Weg erfolgte die Anordnung der Massnahmen allerdings durch die Justiz.

Der Kanton Zürich nahm – ähnlich wie andere Kantone – mit der Revision der Strafprozessordnung von 1919 bereits einen Teil der Neuerungen vorweg. Dazu gehörten Bewährungsstrafen, ein eigenständiges Jugendstrafrecht und Massnahmen gegen Unzurechnungsfähige und «Unverbesserliche».⁴⁴ Bei Letzteren knüpfte man – anders als das spätere StGB – an die bisherige Praxis an, «verbrecherische Geisteskranke» auf dem administrativen Weg in die Psychiatrie einzuweisen.⁴⁵

Auch die Reformen im Strafrecht stärkten im Endeffekt die Befugnisse der Vollzugsbehörden, wobei im Kanton Zürich der Justizdirektion erneut eine Schlüsselrolle zukam. Die teilweise Individualisierung der Sanktionen führte dazu, dass vermehrt Entscheide in verwaltungsrechtlichen «Nachverfahren» gefällt wurden, an denen die Gerichte nicht beteiligt waren. Dazu gehörten besonders Entscheide über bedingte Entlassungen aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug.⁴⁶ Bei «Nichtbewähren» oder anhaltender Gefährlichkeit konnte die Justizdirektion Rückversetzungen in den Vollzug oder die Verlängerung einer Massnahme anordnen. Die gesetzlichen Kriterien, die dabei zur Anwendung kamen, waren offen formuliert; de facto stützte sich die Vollzugsbehörde meist auf Führungsberichte der Anstaltsleitungen und der Schutzaufsicht oder auf ärztliche Berichte.⁴⁷ Der Ermessensspielraum und damit die Willküranfälligkeit waren dementsprechend gross. Bezeichnend für den anhaltenden Machtüberhang der Verwaltung ist der Umstand,

44 Gesetz über den Strafprozess, 4. 5. 1919, OS 31, 327, Art. 370–390 (Minderjährige), 391–394 (Massnahmen gegen Erwachsene) Art. 456–463 (bedingte Verurteilung).

45 Bereits das Strafgesetzbuch von 1835 gab den Polizeibehörden in Art. 64 die Befugnis, «Vorsichtsmassregeln» gegen unzurechnungsfähige Personen zu ergreifen und die Versorgung im Spital zu veranlassen. Diese Praxis ging ins 17. Jahrhundert zurück. STEINBRECHER 2006, 221, 224. Im Strafgesetzbuch von 1871 war diese Option nicht mehr ausdrücklich vorgesehen.

46 Gesetz über den Strafprozess, Art. 391 und 394 (Art. 17 StGB), Art. 466a und 468a (Art. 42–44 StGB) gemäss Einführungsgesetz zum schweizerischen Strafgesetzbuch, 5. 7. 1941, OS 36, 380; Verordnung über die kantonale Strafanstalt, 29. 1. 1942, OS 36, 546, Art. 70 und 71 (Art. 42 StGB). Die Gerichte waren hingegen für Entscheide über den Vollzug einer Reststrafe zuständig (Art. 17 Ziff. 2 Abs. 3 StGB, Art. 43 Ziff. 5 Abs. 5 und 6, Art. 44 Ziff. 3 Abs. 2).

47 Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937, AS 54, 757, Art. 42 Ziff. 6, Art. 44, Ziff. 4.

Frühe Alternative: Bewährungsstrafe statt Einsperrung

Die Freiheitsstrafe wurde bereits im 19. Jahrhundert wegen ihrer negativen sozialen Folgen kritisiert. Eine wichtige Etappe auf der Suche nach Alternativen war die Einführung des bedingten Straferlasses, die in Zürich ebenfalls mit der Strafprozessordnung von 1919 erfolgte. Auch das schweizerische Strafgesetzbuch übernahm das Instrument, das auf Vorbildern anderer Staaten beruhte.¹

Massgebend war die Idee, einmal «Gestrauchelte» anders als eigentliche Verbrecher zu behandeln. Von Beginn an wurden im Diskurs um die Bewährungsstrafe Vorstellungen von sozialer Respektabilität mitverhandelt. Dabei tat sich erneut ein Klassenbias auf: «Würdigen» Angehörigen der gesellschaftlich angesehenen Kreise sollte der Weg ins Gefängnis und die damit verbundene Stigmatisierung erspart werden. Voraussetzung war, dass sie glaubhaft machen konnten, sich der geltenden Ordnung künftig aus eigener Kraft anzupassen.

Gemäss Zürcher Strafprozessordnung von 1919 konnte das Gericht Gefängnisstrafen bis zu einem Jahr und Bussen auf Bewährung aussetzen, sofern die Verurteilten nicht vorbestraft waren und ihr «Vorleben» und «Charakter» erwarten liessen, dass sie nicht rückfällig wurden. Massgebend für die Gewährung des «Bedingten» war – gleichsam als Kehrseite des Trends zu strengeren Massnahmen gegen «Unverbesserliche» – eine günstige Prognose. Zudem legte das Gericht eine Probezeit von bis zu fünf Jahren fest, die es mit Weisungen oder Unterstellung unter die Schutzaufsicht verbinden konnte. Wurden die Verurteilten in dieser Zeit rückfällig, zeigten ein «liederliches» Verhalten oder verstieszen gegen Auflagen, wurde die ausgesetzte Strafe vollzogen – falls nicht, fiel die Verurteilung dahin.²

Das neue Instrument setzte sich in der Praxis rasch durch und führte zu einem starken Rückgang kurzer Freiheitsstrafen. In den 1930er-Jahren setzten die Zürcher Gerichte bereits ein Drittel aller Strafen aus. Bei «Erstmaligen» und Jugendlichen war der Anteil sogar noch höher.³

1 GERMANN 2015, 169–192; PIETH 2001.

2 Gesetz über den Strafprozess, 4. 5. 1919, OS 31, 327, Art. 456–463.

3 MÜTHER-WIDMER 1937.

dass die Zürcher Gesetzgebung nach 1942 weiterhin eine «Hintertür» für eine Nachhaft auf dem administrativen Weg für Fälle offenhielt, in denen die Voraussetzungen für eine strafrechtliche Verwahrung nicht gegeben waren.⁴⁸ Dadurch sollte eine möglichst lückenlose Sanktionierung über die Rechtsgebiete hinweg ermöglicht werden.

Erprobung statt dauerhafter Sicherung:

Praxis und Diskussion des Massnahmenrechts nach 1942

Die tief sitzenden Sanktionsbedürfnisse gegenüber sozial marginalisierten Personen und «Abweichlern», die die Sozial- und Kriminalpolitik bis in die Nachkriegszeit leiteten, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass vielfach die «Bewährung» und nicht das «Versenken» missliebiger Personen im Zentrum stand. Menschen, denen die Freiheit entzogen wurde, sollten ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur «Einordnung» in soziale Verhältnisse und Hierarchien unter Beweis stellen und bei erfolgter «Bewährung» mit einem «Mehr» an Freiheit belohnt werden. Die dauerhafte Entfernung aus der Gesellschaft war vorgesehen, wenn sich Personen auflehnten oder aus Sicht der Behörden «versagten». Bis in die 1950er-Jahre hinein bestand in der Praxis allerdings wenig Raum und Verständnis für Individualität und Autonomie. Die Behörden nahmen bei der Durchsetzung ihrer Kontrollansprüche negative psychische, gesundheitliche und soziale (Langzeit-)Folgen für die betroffenen Personen in Kauf.⁴⁹

Exemplarisch dafür ist die Praxis im Strafrecht. Mit den sichernden und bessernden Massnahmen verfügte das StGB von 1942 über ein grosses Arsenal, um «gefährliche» Straftäter:innen über das ordentliche Strafmass hinaus wegzusperrern. Bis in die 1950er-Jahre machten die Gerichte von den neuen Optionen und den Ermessensspielräumen, die ihnen die weit gefassten Anwendungsvoraussetzungen gaben, denn auch rege Gebrauch.⁵⁰ In der Praxis wurden allerdings vor allem «lästige Kleinkriminelle» (Conrad) und «kranke oder lästige Aussenseiter der Gesellschaft» (Aebersold) verwahrt, die Vermögens- oder geringfügigere Sexualdelikte begangen hatten. Schwere Gewalt- und Sexualdelikte waren eher die Ausnahme. Betroffen waren praktisch nur Männer aus prekären sozialen Verhältnissen. Sichernde Massnahmen dienten in solchen Fällen dazu, kurze bis mittellange Freiheitsstrafen

48 Siehe Gesetz über den Strafprozess, Art. 392, gemäss Einführungsgesetz zum schweizerischen Strafgesetzbuch, 5. 7. 1941, OS 36, 380; vgl. Amtsblatt des Kantons Zürich, 1940, 606 f.

49 UEK, Bd. 10A, 61–63 sowie 229–265.

50 GERMANN 2015, 206 f.

um einige Monate oder wenige Jahre zu verlängern.⁵¹ Die bedingte Entlassung hatte die Funktion einer «Bewährungsprobe», wobei Rückfälle bis zu einem gewissen Grad in Kauf genommen wurden: Die Entlassung aus der Verwahrung «geschieht mithin nicht, weil eine Besserung der Verwahrten festgestellt wurde, sondern um eine allfällige Besserung festzustellen», hiess es 1969 in einer kriminologischen Untersuchung.⁵² Schwere Delikte wurden dagegen eher mit langen Freiheitsstrafen geahndet. Und notorische Sexualdelinquenten stellte man vor die «Wahl», in eine chirurgische (oder ab 1970 in eine chemische) Kastration einzuwilligen, um aus dem Vollzug entlassen zu werden.⁵³ Im Einzelfall konnte eine Verwahrung – insbesondere bei psychisch kranken Täter:innen – allerdings durchaus (sehr) lange dauern.

Der Glaube, mit sichernden und bessernden Massnahmen gesellschaftliche Ordnungsbedürfnisse befriedigen zu können, war in der frühen Nachkriegszeit ungebrochen. Bezeichnend dafür ist, dass eine Expertenkommission des Bundes noch Mitte der 1950er-Jahre über erweiterte Massnahmen diskutierte. Zur Debatte stand etwa die Einführung einer «Sonderverwahrung» für «Liederliche» und «Arbeitsscheue» mit einer stark fürsorgerischen Komponente.⁵⁴ Ein anderer Vorschlag ging dahin, den Gerichten die Möglichkeit zu geben, Strafen nachträglich in zeitlich unbefristete Massnahmen umzuwandeln.⁵⁵ Ebenfalls angedacht wurde die Möglichkeit, «schwerstkriminelle Jugendliche» nach Erreichen der Altersgrenze für jugendstrafrechtliche Sanktionen weiter zu verwahren.⁵⁶ Die Vorschläge fanden indes vorerst keine Mehrheit und wurden mit der wachsenden Skepsis gegenüber staatlichen Besserungsversuchen in den 1960er-Jahren dann obsolet (um allerdings Jahrzehnte später erneut auf der kriminalpolitischen Agenda aufzutauchen). Dabei gaben nicht nur rechtsstaatliche Bedenken den Ausschlag. Ins Feld geführt wurde auch, dass sich die bemängelten Sanktionslücken in der Praxis auch auf dem vormundschafts- oder administrativrechtlichen Weg schliessen liessen.⁵⁷ Damit zeigt sich, dass das Konzept einer «sozialen Verteidigung», die mehrere Rechtsgebiete zu ordnungs- und sicherheitspolizeilichen Zwecken verschränkte, in den 1950er-Jahren nach wie vor anschlussfähig war.

51 BRÜCKNER 1969; AEBERSOLD 1972; CONRAD 1973; HOFMANN 1985. Bezüglich vermindert Zurechnungsfähiger, die Sexualdelikte begangen hatten, hält Aebersold fest: «Gewaltanwendung (auch psychische Gewalt) ist selten; in den meisten Fällen ist keine schwerwiegende psychische Schädigung des Opfers anzunehmen.» AEBERSOLD 1972, 51–53.

52 BRÜCKNER 1969, 73.

53 IMBODEN 2019.

54 BAR, E4110B#1989/197#5*, Protokoll Expertenkommission A, 23./24. 11. 1955, 36 f.

55 BAR, E4110B#1989/197#7*, Protokoll Expertenkommission A, 4./5. 9. 1957, 14–18.

56 BAR, E4110B#1989/197#9*, Protokoll Expertenkommission B, 20./21. 11. 1957, 39–42.

57 BAR, E4110B#1989/197#5*, Protokoll Expertenkommission A, 23./24. 11. 1955, 28, 37; BAR, E4110B#1989/197#9*, Protokoll Expertenkommission B, 20./21. 11. 1957, 39, 40.

Vom Ausbau des Rechtsschutzes zur forcierten Sicherung: Freiheitsentziehungen in der Spätmoderne (1975–2020)

Das sozial- und kriminalpolitische Ordnungsdenken geriet Ende der 1960er-Jahre in eine Legitimationskrise. Kritik aus Fachkreisen und Öffentlichkeit richtete sich gegen einen für defizitär befundenen Rechtsschutz, das unverhältnismässige Sanktionieren sozialer Aussenseiter:innen und Kleinde-linquent:innen, veraltete Vollzugskonzepte und den Klassenbias der damaligen Behördenpraxis, die soziale Benachteiligungen eher zementierten statt ausgli-chen. Auch Anstaltszöglinge und Gefängnisinsass:innen erhoben die Stimme und denunzierten die Repression in Heimen, Kliniken und Anstalten.⁵⁸ Ein wichtiger Treiber der Institutions- und Gesellschaftskritik war ein geschärftes Grundrechtsverständnis, das sich an internationalen Menschenrechtsstan-dards orientierte. Dazu gehörte besonders die Europäische Menschenrechts-konvention (EMRK), der die Schweiz 1974 zunächst unter Vorbehalten beiträt.⁵⁹

Im Nachgang der gesellschaftlichen Öffnungs- und Liberalisierungspro- zesse erfuhr das «Wegsperrdispositiv» ab Mitte der 1960er-Jahre eine Reihe von Reformen. Im Strafrecht wurde mit der StGB-Revision von 1971 der Reso- zialisierungsgedanke gestärkt und die Anwendung von Massnahmen zuneh- mend eingeschränkt.⁶⁰ Ebenfalls in den 1970er-Jahren wurde der Rechts- schutz für Psychiatriepatient:innen und Strafgefangene ausgebaut und 1981 die administrative Versorgung durch die fürsorgerische Freiheitsentziehung abgelöst.⁶¹ Die Bilanz der (kurzen) Reformphase bleibt indes durchzogen. Zwar setzte sich der allgemeine Trend zu «weicheren» und eingriffsärmeren Formen der sozialen Kontrolle auch in der Spätmoderne fort. Besonders im Asyl-, aber auch in Teilen des Strafrechts nahm ab den 1990er-Jahren aller- dings ein neues Präventions- und Sicherungsparadigma überhand, das wieder stärker, wenn auch selektiver auf Praktiken des Ein- und Wegsperrens setzt.⁶²

Reformen im Verwaltungsrecht: Verbesselter Rechtsschutz

Das gewandelte Grundrechtsverständnis sowie die allgemeine Tendenz zu einer verstärkten Verrechtlichung des Verhältnisses zwischen Staat und Individuum führten ab den 1960er-Jahren zu einem sukzessiven Ausbau des Rechtsschutzes für Personen, denen die Freiheit entzogen worden war. Im

58 HEINIGER 2024; FERREIRA, MAUGÉ und MAULINI 2022; ALBERTIN 2014; KUSTER 2014; STRATENWERTH und BERNOULLI 1983.

59 UEK, Bd. 7, 107–128.

60 CONINX 2023, 95–102; ALBERTIN 2014.

61 UEK, Bd. 10A, 70–81.

62 CONINX 2023.

Rückblick erweist sich die Zeit zwischen 1960 und 1990 in dieser Hinsicht als eine Periode der schrittweisen Transformation. Besonders in den Fokus geriet der verwaltungsrechtliche «Unterboden» der Rechtsordnung, da hier die rechtsstaatlichen Defizite besonders eklatant zutage traten. Ein wichtiger Schritt im Kanton Zürich war die Einführung des kantonalen Verwaltungsgerichts im Jahr 1959. Damit bekamen zumindest die Personen, denen aufgrund des Versorgungsgesetzes von 1925 die Freiheit entzogen wurde, die Möglichkeit, Anstaltseinweisungen durch ein Gericht überprüfen zu lassen.⁶³ Das Gesundheitsgesetz von 1962 ordnete das Verfahren zur Hospitalisierung in psychiatrischen Kliniken neu, das seit dem 19. Jahrhundert nur rudimentär geregelt gewesen war. Personen, die gegen ihren Willen in die Psychiatrie eingewiesen oder dort zurückbehalten wurden (was damals beim Grossteil der Patient:innen der Fall war), erhielten die Möglichkeit, Beschwerde bei einer interdisziplinär zusammengesetzten Rekurskommission zu führen.⁶⁴ Das Verfahren wurde nach der Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (1981) mit geringen Anpassungen beibehalten, nachdem das Bundesgericht die Anforderungen an ein unabhängiges Gerichtsverfahren für erfüllt erklärt hatte.⁶⁵ 1995 wurden die Bezirksgerichte für Rekurse zuständig. Zudem war nun auch der Weiterzug ans Obergericht möglich. Dieser Instanzenzug wurde nach der Einführung des revidierten Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (2013) beibehalten. Das Verfahren ist seither in einem kantonalen Erlass detailliert geregelt.⁶⁶

Ausgebaut wurde der Rechtsschutz auch im Strafvollzug. Dieser hatte lange als Inbegriff eines «besonderen Rechtsverhältnisses» gegolten, bei dem die Grundrechte nur beschränkt Geltung hatten. Erst Mitte der 1970er-Jahre erfolgte eine Ausweitung des Grundrechtsschutzes.⁶⁷ Möglichkeiten, gegen einfache Vollzugsentscheide Beschwerde einzureichen, waren zwar schon in den 1950er-Jahren eingeführt worden, wobei die Justizdirektion die letzte Instanz blieb.⁶⁸ Erst das Straf- und Vollzugsgesetz von 1974 ermöglichte es

63 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen, 24. 5. 1959, OS 40, 546, Art. 45 lit. a. Ausgenommen vom Weiterzug ans Verwaltungsgericht blieben weiterhin Anstaltseinweisungen auf dem vormundschaftlichen Weg.

64 Gesetz über das Gesundheitswesen, 4. 11. 1962, OS 41, 291, Art. 49 f. Zum Aufenthaltsstatus der Patient:innen MEIER et al. 2002, 75–78.

65 Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechtes an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 6. 10. 1978, OS 47, 499, Art. 117i; Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission, 28. 1. 1981, OS 48, 8. Zur Einschätzung des Bundesgerichts BGE 108 Ia 178.

66 Gerichtsverfassungsgesetz, 12. 3. 1995 (Änderung), OS 53, 161, Art. 22a; Gesetz über den Zivilprozess, 12. 3. 1995 (Änderung), OS 53, 163; Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, 12. 3. 1995 (Änderung), OS 53, 167, Art. 177i; Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR), 25. 6. 2012, OS 67, 443, Art. 27–39, Art. 62.

67 Vgl. das Urteil des Bundesgerichts vom 4. 4. 1973 i. S. Minelli gegen den Kanton Zürich (BGE 99 Ia 262).

68 Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A., 22. 9. 1955, OS 39, 596, Art. 58; Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf, OS 41, 814, Art. 52.

jedoch Inhaftierten, gegen Entscheide der Justizdirektion über bedingte Entlassung oder Rückversetzung beim Regierungsrat – nicht jedoch beim Verwaltungsgericht – zu rekurrieren. Die Stärkung der Rechte der Gefangenen war Teil einer zumindest ansatzweise spürbaren Liberalisierung des Strafvollzugs, die den Resozialisierungsauftrag höher gewichtete als bisher. Zu den Reformen gehörten auch die – politisch kontrovers diskutierte – Verankerung von Vollzugsgrundsätzen im Gesetz von 1974 sowie die Umwandlung der traditionellen Schutzaufsicht in einen Sozialdienst.⁶⁹

Zu einem weiteren Verrechtlichungsschub kam es in den 1990er-Jahren. 1992 erhielten Inhaftierte, die sich im Massnahmenvollzug befanden, das Recht, gegen einen negativen Entlassungsentscheid beim Strafgericht Beschwerde zu führen. Ebenfalls 1992 wurde nach einer Rüge der Schweiz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgeschrieben, dass auch gegen unzurechnungsfähige Angeschuldigte ein gerichtliches Verfahren durchgeführt werden musste. Bislang war es Usanz gewesen, dass die Staatsanwaltschaft in solchen Fällen das Verfahren einstellte und eigenständig – de facto auf dem administrativen Weg – eine Massnahme anordnete.⁷⁰

Die Revision des Sanktionenrechts des StGB (2007) erhöhte die Komplexität der Verfahrenswege bei nachträglichen Verfahren im Straf- und Massnahmenvollzug weiter. Dabei überlagern sich straf- und verwaltungsrechtliche Verfahren und Zuständigkeiten zunehmend, ohne dass den Inhaftierten in Verwaltungsverfahren analoge Verteidigungsrechte wie im Strafprozess zustehen. Entscheide über bedingte Entlassungen und Aufhebungen von Massnahmen werden durch die Vollzugsbehörde getroffen. Bis 2010 fungierte dabei weiterhin der Regierungsrat als Rekursinstanz. Seither entscheidet das Verwaltungsgericht – und damit eine gerichtliche Instanz – über Beschwerden. Entscheide über Rückversetzungen in den Vollzug sowie über allfällige Verlängerungen und Umwandlungen von Sanktionen fallen dagegen in die Kompetenz der Strafgerichte.⁷¹

69 Gesetz über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz/StVG), 30. 6. 1974, OS 45, 132, Art. 27 (Rekurs, 30 Vollzugsgrundsätze). Art. 46 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes von 1959 schloss einen Weiterzug von Rekursen ans Verwaltungsgericht aus.

70 Gesetz über den Strafprozess. Änderung, 1. 9. 1991, OS 51, 851, Art. 285b; Amtsblatt des Kantons Zürich, 1989, 175 f.

71 Straf- und Justizvollzugsgesetz, 19. 6. 2006, Art. 29 Abs. 1 (331); Schweizerische Strafprozessordnung, 5. 10. 2007, SR 312.0, Art. 363–365; vgl. HEER 2018.

Fürsorgerische Freiheitsentziehung: Kanalisation ausserstrafrechtlicher Eingriffe

Ebenfalls eine Spätfolge der Kritik an «Versenkungen» von marginalisierten Personen und der Ratifizierung der EMRK durch die Schweiz war die Ablösung der administrativ- und vormundschaftsrechtlichen Anstaltsversorgung durch die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) 1981.⁷² Mit der Neuregelung im ZGB wurde das Zürcher Versorgungsgesetz von 1925 aufgehoben.⁷³ Ebenfalls Teil der Reform war eine Neuregelung der Zwangshospitalisierung psychisch Kranker, die im Vergleich zur umstrittenen administrativen Versorgung bisher in der Öffentlichkeit wenig Aufmerksamkeit gefunden hatte.⁷⁴ Die FFE kanalisierte damit die damals noch verbliebenen Formen von Freiheitsentziehungen ausserhalb des Strafrechts.

Kernpunkt der Neuregelung war eine Beschränkung der Einweisungsvoraussetzungen auf Haftgründe, die mit der EMRK kompatibel waren («Geisteskrankheit», «Geistesschwäche», «Trunksucht», «Suchterkrankungen» und «schwere Verwahrlosung»). Der Entzug der persönlichen Freiheit war dabei nur mehr zum Selbstschutz zulässig, wobei allerdings die «Belastung» einer Person für ihr Umfeld berücksichtigt werden konnte. Zuständig waren die Vormundschaftsbehörden, wobei es keine Rolle spielte, ob eine Person bevormundet war oder nicht. Ebenfalls enthielt das ZGB Minimalvorgaben zum Rechtsschutz im Verfahren. Dazu gehörte insbesondere der Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Beurteilung durch ein Gericht.⁷⁵

Trotz einer gewissen rechtsstaatlichen Einhegung brach die FFE nicht vollständig mit dem früheren Versorgungsrecht. So bewegte sich der Haftgrund der «schweren Verwahrlosung» weiterhin in der Kontinuität zu früheren armenrechtlichen «Tatbeständen» wie der mutwilligen Verletzung familiärer Verpflichtungen.⁷⁶ Als Ultima Ratio war eine Versetzung in eine Strafanstalt weiterhin möglich. Zum Verfahren enthielt das ZGB ebenfalls nur minimale Garantien; keine Berücksichtigung gefunden hatte im Gesetz etwa die weitergehende Forderung, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsver-

72 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Fürsorgerische Freiheitsentziehung), Änderung vom 6. 10. 1978, AS 1980, 31. Vgl. UEK, Bd. 3, 373–424, Bd. 10A, 70–81.

73 Die Bestimmungen des Versorgungsgesetzes über Jugendliche waren bereits 1962 aufgehoben worden (Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderversorgung, 1. 4. 1962, Art. 11, OS 41, 186). Die übrigen Bestimmungen wurden durch das Gesetz über die Bereinigung von Gesetzen für die Zürcher Gesetzessammlung 1981, 5. 4. 1981, OS 48, 101, aufgehoben.

74 FERREIRA et al. 2020, 40–53.

75 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Fürsorgerische Freiheitsentziehung), Änderung vom 6. 10. 1978, AS 1980, 31, Art. 397a.

76 BUNDESRAT 1977, 24–26. Bei der «schweren Verwahrlosung» handelt es sich um eine Auslegung des EMRK-Haftgrundes der «Landstreicherei». Vgl. KÄLIN 2025; HAUPTMANN 2020, 17–19; MICHEL 2015, 810–815.

tretung vorzusehen.⁷⁷ Ein kritischer Punkt war schliesslich die Frage, ob – wie dies in vielen Kantonen und auch im Kanton Zürich bereits der Fall war – auch praktizierende Ärzt:innen Einweisungen in die Psychiatrie anordnen durften. Aufgrund des erfolgreichen Lobbyings der psychiatrischen Fachgesellschaften überliess das Bundesparlament die Regelung dieses strittigen Punkts schliesslich den Kantonen – und leistete damit einer heterogenen Praxis in den Kantonen erneut Vorschub.⁷⁸

Der Zürcher Regierungsrat hatte sich im Vorfeld mehrfach zur geplanten Neuregelung geäussert. 1972 hatte er angeregt, mittels vormundschaftlicher Anstaltseinweisungen die «Lücke» zu schliessen, die er nach der Aufhebung des Versorgungsgesetzes in Bezug auf den Schutz der «öffentlichen Sicherheit und Ordnung» befürchtete. Ebenfalls unterstützte die Regierung das Anliegen der Zürcher Psychiater:innen, dass Ärzt:innen weiterhin psychisch kranke Personen ohne Beizug der Vormundschaftsbehörden in eine Klinik einweisen konnten.⁷⁹ Im Lauf des Gesetzgebungsprozesses zeigte sich dann allerdings, dass das altbekannte Argument, die öffentliche Ordnung zu schützen, Ende der 1970er-Jahre an Überzeugungskraft eingebüsst hatte. Als Begründungsfigur blieb der Selbstschutz fürsorgebedürftiger Personen. Wie der Beitrag von Judith Kälin in diesem Band zeigt, liess die Regelung zur FFE in der Praxis allerdings weiterhin Hintertüren für die Durchsetzung gesellschaftlicher Ordnungsinteressen offen.

Administrativhaft im Ausländerrecht: Einsperren, um auszuschaffen

Mit dem Aufkommen des «Drogenproblems» fand die Administrativhaft Mitte der 1990er-Jahre – zehn Jahre nach der Reform von 1981 – erneut Eingang ins schweizerische Recht. Politische Forderungen, Missbräuche zu bekämpfen und «ausländische Drogendealer» konsequent auszuschaffen (und die Problematik damit zu externalisieren), stiessen in der Öffentlichkeit auf breite Resonanz. 1994 beschloss das Parlament Zwangsmassnahmen, die Wegweisungen erleichterten und abschrecken sollten. Die kantonalen Migrationsdienste erhielten die Befugnis, gegen Personen im Asylprozess Aus- und Eingrenzungen zu verfügen sowie Haft bis zu neun Monaten anzuordnen. Da nur eine nachträgliche Überprüfung durch ein (Haft-)Gericht vorgesehen war, bürgerte sich dafür der Begriff «Administrativhaft» ein.⁸⁰

77 Das FFE-Verfahren kam auch bei Anstaltsplatzierungen von Minderjährigen zum Zug.

78 Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1978, Ständerat, 404, Nationalrat, 1231–1236.

79 CHRISTENSEN 2018, 63; BUNDESRAT 1977, 4, 19.

80 Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 18. 3. 1994 (AS 1995 146), Art. 13a, 13b; BUNDESRAT 1994. Zur Begrifflichkeit PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLE 2018.

Wie der Beitrag von Vera Blaser und Alix Heiniger in diesem Band zeigt, waren die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht Zeichen einer sicherheitspolitischen Wende Mitte der 1990er-Jahre, mit der die Bereitschaft zu Eingriffen in die persönliche Freiheit gesellschaftlich unerwünschter Personen und Gruppen wieder zunahm. Die Verknüpfung von Freiheitsentzug und Wegweisung war allerdings keineswegs neu. Die Internierung von Ausländer:innen, deren Ausschaffung nicht möglich war, gehörte seit der Zwischenkriegszeit zum Arsenal der schweizerischen Ausländerpolitik und wurde auch in der Nachkriegszeit noch angewandt.⁸¹ Als in den 1980er-Jahren die Zahl der Asylgesuche anstieg, griffen die Bundesbehörden erneut auf dieses Instrument zurück, um besonders Drogenhändler:innen, die sich der Wegweisung entzogen, ohne Strafverfahren zu inhaftieren.⁸²

Die Auseinandersetzungen um die offenen Drogenszenen in den Städten ebneten Mitte der 1990er-Jahre den Weg zu einer pragmatischen Drogenpolitik (Vier-Säulen-Politik). Im Asylbereich bildeten die gleichen Diskussionen dagegen den Auftakt zu einer Verschärfungsspirale, die bis heute anhält.⁸³ Seit 2007 gibt es neben der Vorbereitungs- und Ausschaffungs- zusätzlich die Durchsetzungshaft, mit der Personen mit einem negativen Asylentscheid zur «freiwilligen» Ausreise bewogen werden sollen. Ebenfalls wurde die maximale Haftdauer auf zwei Jahre und bei Minderjährigen auf ein Jahr verlängert.⁸⁴ Auch die Liste der Haftgründe wurde wiederholt erweitert, wobei besonders die Sanktionierung von nichtkooperativem Verhalten im Fokus stand.⁸⁵ Seit 2016 ist Administrativhaft auch zum Vollzug strafrechtlicher Landesverweisungen anwendbar.⁸⁶ Zur Bekämpfung von Terrorismus können seit 2021 neu Personen im Asylprozess in Haft genommen werden, die gemäss Erkenntnissen der Nachrichtendienste die Sicherheit der Schweiz gefährden.⁸⁷

81 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, 26. 3. 1931, Art. 14 (AS 49 279); vgl. BLUMENTHAL 2024; UEK, Bd. 3, 325–328; ERLANGER 2006, 83–85.

82 BUNDESRAT 1994, 312. 1986 wurde zudem eine Ausschaffungshaft eingeführt, die allerdings auf 30 Tage beschränkt war. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, 26. 3. 1931 (Änderung), Art. 14 Abs. 2 und 3 (AS 1987 1685); vgl. FÄSSLER 2025, 144–146.

83 PÄRLI 2024, 352 f.; BÄNZIGER et al. 2022.

84 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 16. 12. 2005, Art. 75–82 (AS 2007 5734). Vgl. SKENDEROVIC und D'AMATO 2008, 201–207. Seit 2011 beträgt die maximale Haftdauer in Übereinstimmung mit der EU-Rückschaffungsrichtlinie 12 respektive 18 Monate.

85 Vgl. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 16. 12. 2005, Art. 75–82 (AS 2007 5734), inklusive der nachfolgenden Änderungen dieser Bestimmungen.

86 Art. 75, 76, 76a des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. 12. 2005 gemäss der Fassung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Änderung), 20. 3. 2015 (AS 2016 2329).

87 Art. 75, 76, 76a des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. 12. 2005 gemäss der Fassung des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), 25. 9. 2020 (AS 2021 565).

Seitens der linken Parteien und der Flüchtlingshilfe wurden das Revival der Administrativhaft bereits früh als «Sonderstrafrecht für Ausländer» und die Durchsetzungshaft als «Beugehaft» kritisiert (während deren Verteidiger:innen von «Mitwirkungshaft» sprachen). Bereits in der Wortwahl hallte dabei die Fragwürdigkeit der früheren Versorgungspraxis nach. Anlass zu Kritik gibt bis in die jüngste Zeit auch der Umstand, dass Administrativhaft – wie früher administrative Versorgungen – lange in den gleichen Einrichtungen vollzogen wurde wie strafrechtliche Sanktionen.⁸⁸ Ein weiterer neuralgischer Punkt betrifft die Inhaftierung Minderjähriger, womit gewisse Kantone bis in die jüngste Vergangenheit gegen das Gesetz und die Kinderrechtskonvention verstossen. Noch 2021 lehnte der Ständerat eine Standesinitiative für ein Verbot der Inhaftierung Minderjähriger ab.⁸⁹

Die Revision des Sanktionenrechts: Sicherheit durch Wegschliessen

Zusammen mit der Einführung der FFE (1981) und den Verschärfungen im Ausländerrecht (1995) steckte die Revision des StGB (2007) die Koordinaten des «Wegsperrens» in der spätmodernen Schweiz neu ab. Die Revision war das Ergebnis eines komplexen Prozesses, der stark durch eine kriminalpolitische Trendwende geprägt wurde. In einer ersten Phase der Reform hatten der Ersatz kurzer Freiheitsstrafen und die grundrechtliche Zähmung des Massnahmenrechts im Vordergrund gestanden. Nach dem «Mord in Zollikerberg» 1993 und weiteren schweren Gewaltverbrechen erhielt Mitte der 1990er-Jahre der Ruf nach einem stärkeren Schutz der Gesellschaft und nach Verschärfungen im Massnahmenrecht rasch Auftrieb. Die Entwicklung kulminierte schliesslich in der Annahme der Verwahrungsinitiative durch Volk und Stände (2004) sowie der nachträglichen Verschärfung der StGB-Revision durch das Parlament (2007).⁹⁰

Der Einschnitt, den die StGB-Revision für die «Wegsperrproblematik» bedeutete, lässt sich im Wesentlichen an drei Aspekten festmachen.

Erstens: Kern der Revision war eine Neuausrichtung des Massnahmenrechts, in dessen Zentrum eine Reihe therapeutischer Massnahmen und die Verwahrung stehen. Dabei trug der Gesetzgeber nicht zuletzt der anhaltenden Kritik an der unverhältnismässigen Sanktionierung von «Kleinkriminellen»

88 KÜNZLI und BISHOP 2020.

89 PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLE 2018, 7568–7571; SDA-Meldung «Minderjährige werden weiterhin in Ausschaffungshaft gesetzt», 10. 3. 2021, www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2021/20210310130923123194158159038_bsd128.aspx.

90 CONINX 2023; BUNDESRAT 1999. Das Parlament nahm die «weiche» Seite der Revision, die hier nicht im Fokus steht, 2006 und 2015 ebenfalls zurück und relativierte damit den Sanktionsverzicht bei geringfügigeren Delikten.

Der «Mord in Zollikerberg» gilt als Wendepunkt in der jüngsten Entwicklung des Schweizer Strafvollzugs, der – zeitlich parallel zu den Verschärfungen im Asylrecht – ein neues Präventions- und Sicherungsparadigma einläutete. Tatsächlich bewegt das Tötungsdelikt die Schweiz bis heute.¹

Am 31. Oktober 1993 wurde die 20-jährige Pfadiführerin Pasquale Brumann in einem Wald bei Zollikon tot aufgefunden. Die junge Frau war missbraucht und mit einem Messer getötet worden. Bald stellte sich heraus, dass ein verurteilter Mörder die Tat im Hafturlaub begangen hatte. Die brutale Tat wurde rasch zum Medienereignis. Dies führte zu heftiger Kritik an der damals gängigen Praxis der «Resozialisierung in Freiheit» (Pieth) mittels progressiver Vollzugslockerungen, zu denen insbesondere die Gewährung von Hafturlauben gehörte.² Die Zürcher Behörden verhängten kurz nach der Tat eine Urlaubssperre. Justizdirektor Moritz Leuenberger räumte im Kantonsrat eine Mitverantwortung der Behörden ein und kündigte eine Untersuchung an.³

Die rechtliche und politische Aufarbeitung zog sich über Jahre hin und wurde von einer parteipolitisch aufgeladenen Sicherheitsdebatte begleitet. Im März 1994 lagen die Ergebnisse der Untersuchungskommission vor. Im September 1996 verurteilte die Justiz den Täter zu einer lebenslänglichen Zuchthausstrafe mit Verwahrung. Im folgenden Jahr beschäftigte sich die Geschäftsprüfungskommission erneut mit dem Fall, eine parlamentarische Untersuchungskommission lehnte der Kantonsrat aber ab. 1998 kam es auf Druck der Familie des Opfers zum Prozess gegen die zuständigen Verwaltungsbeamten (nicht angeklagt war Justizdirektor Leuenberger, der seine politische Karriere 1995 im Bundesrat fortgesetzt hatte), der mit Freisprüchen endete. Der Kanton leistete der Familie des Opfers daraufhin eine Genugtuung von knapp einer Million Franken.⁴

Die Reaktionen auf das Tötungsdelikt führten zu grundlegenden Reformen im Zürcher Vollzug. 1995 setzte der Regierungsrat eine Fachkommission zur Beurteilung gemeingefährlicher Straftäter ein. Deren Aufgabe war es, vor

1 GERMANN 2025. Unter anderem beschäftigten sich verschiedene Filme mit den Folgen des Tötungsdelikts: Schweizer Fernsehen (Denise Chervet), «Mord im Hafturlaub» (2007); Schweizer Fernsehen (Paul Riniker), «Pasquales Mutter» (1998).

2 Vgl. PIETH 2001, 195. Heftig kritisiert wurde insbesondere die Praxis, dass auch verurteilte Gewalttäter:innen in den Genuss von Hafturlauben zur Vorbereitung auf die Entlassung kamen.

3 Protokoll des Kantonsrats des Kantons Zürich, StAZH, MM 24.137 KRP 1993/133/0001a, 8. 11. 1993, 8453–8458.

4 Neue Zürcher Zeitung, 23. 3. 1994 (Bericht Untersuchungskommission), 20. 9. 1996 (Verurteilung Hauert); 29. 1. 1997 (Bericht Geschäftsprüfungskommission) und 25. 11. 1997 (Beschluss Kantonsrat).

Hafturlauben und Entlassungen eine Risikoeinschätzung vorzunehmen.⁵ Ebenfalls wurde das vollzugsbegleitende Therapieangebot für Sexual- und Gewaltstraftäter ausgebaut.⁶ 1999 folgte die Zusammenführung der Dienste und Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs unter dem Dach des Amts für Justizvollzug. Zwei Jahre später wurde das verstreute Vollzugsrecht in einer neuen Verordnung zusammengefasst.⁷ Ein wesentliches Ziel dieser Reorganisation war es, innerhalb des Justizvollzugs ein bereichsübergreifendes Risikomanagement zu implementieren.⁸

5 Verordnung über den Vollzug von Strafen, 1. 3. 1995 (Änderung betreffend gefährliche Straftäter), OS 53, 112; BAECHTOLD 2000.

6 Neue Zürcher Zeitung, 23. 6. 1998 und 30. 11. 1998.

7 Justizvollzugsverordnung, 24. 10. 2001, OS 57, 7.

8 URBANIK 2001.

seit den 1960er-Jahren Rechnung. Während die therapeutische Massnahme psychisch kranken Täter:innen (weiterhin) Zugang zu einer medizinisch-psychiatrischen Behandlung gewährleisten sollte und die Hürden für die Anwendung deshalb niedrig gehalten waren, wurde die Verwahrung als Ultima Ratio konzipiert, die gegen nicht therapierbare Gewalt- und Sexualtäter:innen zur Anwendung kommen und neu als «Sicherheitszuschlag» im Anschluss an eine Strafe vollzogen werden sollte.⁹¹ Nach der Annahme der Verwahrungsinitiative (2004) nahm das Parlament zusätzlich die Option einer nachträglichen Anordnung und die lebenslange Verwahrung mit äusserst restriktiven Entlassungskriterien ins Gesetz auf (die wegen der strengen Auslegung durch das Bundesgericht allerdings bis heute faktisch toter Buchstabe geblieben ist). Beide «Korrekturen» sind in Bezug auf ihre Vereinbarkeit mit der EMRK umstritten.⁹² Die Dauer der Verwahrung, die heute meist in einer Strafanstalt vollzogen wird, ist nicht begrenzt, während stationäre therapeutische Massnahmen für Täter:innen mit einer psychischen Störung nach Art. 59 StGB auf maximal fünf Jahre befristet sind. Dabei kann das Gericht die Sanktion allerdings verlängern. Vollzugsorte sind Massnahmenvollzugseinrichtungen oder Kliniken, bei Flucht- und Wiederholungsgefahr können stationäre therapeutische Massnahmen aber auch in einer Sicherheitsabteilung der Psychiatrie oder einer geschlossenen Strafanstalt vollzogen werden. Die Sanktion wird deshalb oft als «kleine Verwahrung» bezeichnet.⁹³

91 Art. 59 und 64 StGB. Zur Verwahrung als Ausnahmesanktion KUNZ 1999.

92 Art. 65 Abs. 2, Art. 64bis und 64c StGB. Vgl. BSK StGB-Heer 2019, Art. 65, N 58–78.

93 Art. 59 Abs. 3 StGB; WEBER et al. 2015.

Zweitens: Bezeichnend für das neue Sicherungsparadigma war die – zumindest in diesem Umfang – präzedenzlose Möglichkeit, Sanktionen nachträglich anzupassen.⁹⁴ Die StGB-Revision verband Strafen und Massnahmen zu einem «System von kommunizierenden Röhren», das es erlaubt, im Verlauf des Vollzugs auf akut gewordene Sicherungs- und Therapiebedürfnisse zu reagieren.⁹⁵ Gerichte können heute eine ambulante Massnahme oder eine Freiheitsstrafe nachträglich in eine stationäre therapeutische Massnahme umwandeln. Unter einschränkenden Bedingungen kann sogar eine stationäre therapeutische Massnahme in eine Verwahrung umgewandelt werden.⁹⁶ Umgekehrt lässt sich eine Verwahrung bei einer günstigen Prognose durch eine weniger restriktive Massnahme ablösen.⁹⁷ Im Extremfall kann auf diese Weise eine Freiheitsstrafe ab einer gewissen Länge stufenweise in eine Verwahrung transformiert werden, wobei Therapieberichte, Prognosegutachten und Empfehlungen von Fachkommissionen bei den Entscheiden ein grosses Gewicht haben. Das Paradigma der zeitlich beschränkten Freiheitsstrafe, das für das moderne Strafrecht prägend gewesen war, droht unter diesen Umständen zu erodieren.

Drittens: Mit der Reform des Sanktionenrechts wurden die Entlassungsbedingungen verschärft. Seit dem späten 19. Jahrhundert hatten sich die Strafrechtsdebatten primär um die Bedingungen gedreht, unter denen sichernde Massnahmen angeordnet werden durften. Bezüglich der Entlassung machten die einschlägigen Erlasse – und selbst noch die StGB-Revision von 1971 – dagegen nur rudimentäre Vorgaben. Die seit den 1970er-Jahren gängige Praxis von Vollzugslockerungen und Hafturlauben war im Wesentlichen eine «Vollzugssache», wobei den Anstaltsleitungen eine zentrale Rolle zukam. Die Verschärfungskaskade im Anschluss an den «Mord in Zollikerberg» bildete in dieser Hinsicht einen Einschnitt. Die StGB-Revision regelte die Vorgaben für Vollzugsöffnungen und bedingte Entlassungen deutlich detaillierter und einschränkender. Als Modell zur Absicherung der Verfahren diente dabei unter anderem die Zürcher Fachkommission zur Beurteilung gemeingefährlicher Straftäter:innen, die 1995 eingesetzt worden war.⁹⁸ Ebenfalls neu verankert

94 BUNDESRAT 1999, 2069. Bereits 1992 wurde die Option eingeführt, eine Strafe durch eine Suchtbehandlung zu ersetzen (Schweizerisches Strafgesetzbuch, Behandlung von Rauschgiftsüchtigen, Änderung vom 21. 6. 1991, AS 1991, 2512).

95 BUNDESRAT 2015, 14. Vgl. CONINX 2023, 455.

96 Art. 63 Abs. 4, Art. 65 Abs. 1 sowie Art. 62c Abs. 4 StGB. Vgl. BSK StGB-Heer 2019 Art. 65, N 1–131 und Art. 62c, N 40.

97 Art. 64 Abs. 1 lit. b. StGB.

98 BAECHTOLD 2000.

Umstrittene Kriminalprognosen

Das neue Präventions- und Sicherheitsparadigma gab Kriminalprognosen eine erhöhte Virulenz. Tatsächlich lässt sich ein Freiheitsentzug auf unbestimmte Zeit nur dann mit staatlichen Schutzpflichten rechtfertigen, wenn das von der gesicherten Person ausgehende Risiko ausreichend zuverlässig eingeschätzt werden kann. Während einige Psychiater:innen davon ausgehen, dass dies möglich sei, stellen andere Fachvertreter:innen diese Prognosegenauigkeit infrage.¹

Kriminalprognosen sind keine Erfindung der Spätmoderne. Schon im 19. Jahrhundert beurteilten psychiatrische Sachverständige neben der Schuldfähigkeit auch die «Gemeingefährlichkeit» von Straftäter:innen und gaben Empfehlungen zu Entlassungen ab. Mit der «Zweispurigkeit» von Strafen und Massnahmen im StGB (1942) nahm die Bedeutung psychiatrischer Gutachten weiter zu. Die Prognoseverfahren wandelten sich dabei im Lauf der Zeit. Lange standen intuitive oder klinische Verfahren im Vordergrund. Wichtige Anhaltspunkte boten psychiatrische Diagnosen oder die aktenkundigen Lebensläufe der Begutachteten. Erst als Reaktion auf den «Mord in Zollikerberg» setzten sich in der Schweiz statistische und kriterienbasierte Verfahren durch, wie sie damals im angelsächsischen Raum schon seit längerem bekannt und gebräuchlich waren.²

Der Zürcher Justizvollzug spielte bei Konzeption und Etablierung der neuen Verfahren eine führende Rolle. Nach dem «Mord in Zollikerberg» erarbeitete eine Expertengruppe der Justizdirektion einen Kriterienkatalog, mit dem Risikofaktoren systematisch erfasst werden sollten (siehe hierzu die Beiträge von Vera Blaser und Kevin Heiniger).³ Auf grosse Beachtung, aber auch anhaltende Kritik stiess – und stösst bis heute – das Forensische Operationalisierte Therapie-Risiko-Evaluations-System (Fotres). Es wurde Ende der 1990er-Jahre vom damaligen Leiter des Psychiatrisch-psychologischen Dienstes des Amts für Justizvollzug, Frank Urbaniok, auf der Basis von Zürcher Vollzugsdaten entwickelt und diente zunächst der internen Qualitätssicherung und Therapiebegleitung. Ziel des Instruments, das 2004 publiziert wurde, ist es, relevante Persönlichkeitsmerkmale und «Deliktmechanismen» zu identifizieren, um auf dieser Basis die Rückfallrisiken von Straftäter:innen zu kalkulieren.⁴ Dahinter stand die Idee, «Hochrisikotäter:innen»

1 Vgl. die Darstellung der Debatte und der unterschiedlichen Positionen bei CONINX 2023, 261–397.

2 GRAF 2024, 213–268; ENDRASS, ROSEGER und URBANIOK 2007.

3 HACHTEL, VOGEL und GRAF 2019, 74 f.

4 URBANIOK 2016; URBANIOK 2004. Zur Kritik CONINX 2023, 247, 284 f., 294; HABERMEYER 2021.

im Hinblick auf eine Verwahrung zuverlässig identifizieren zu können. In einer Nachuntersuchung zu einer kleinen Gruppe von Gewalt- und Sexualtätern, die nach dem Abbüssen ihrer Strafe aus dem Vollzug entlassen werden mussten, zeigten Urbaniok und sein Team 2006, dass alle Entlassenen erneut schwere Straftaten begangen hatten.⁵

5 URBANIOK, ROSEGGER und ENDRASS 2006.

wurde die Option, bei Bedarf die Probezeit zu verlängern. Zudem wurden die Hürden für eine Rückversetzung in die Verwahrung gesenkt.⁹⁹

Wie der Beitrag von Nora Markwalder und Simone Walser in diesem Band zeigt, machten auch nach der Reform von 2007 Massnahmen und lange Freiheitsstrafen nur einen Bruchteil aller strafrechtlichen Sanktionen aus, de facto weniger als ein Prozent. Viel stärker als auf solche Sanktionen setzt das Strafrecht heute – zumindest bei Schweizer Bürger:innen mit festem Wohnsitz – auf bedingte Strafen und die Fähigkeit der Individuen zur Selbstnormalisierung. Bezeichnend dafür ist, dass heute – gleichsam als «Kollateralschaden» des Systems – zu einem grossen Teil Menschen in der Haft landen, die eine Geldstrafe nicht bezahlen können.

Am «harten» Ende des Sanktionsspektrums führte die Revision von 2007 dennoch zu einer qualitativen Veränderung des Ein- und Wegsperrens. Im Gegensatz zum früheren Erprobungssystem wurde der Vollzug für viele Verwahrte nun tatsächlich zu einer «ausweglosen Endstation» (Künzli), aus der wieder herauszukommen schwierig ist. Betroffen davon sind seit der Revision schweizweit konstant etwa 150 Personen, wobei es sich (weiterhin) praktisch ausschliesslich um Männer handelt. Bezeichnend für die veränderte Haltung ist eine Empfehlung der Ostschweizer Strafvollzugskommission von 2008, die der Sicherung gegenüber der Wiedereingliederung der Verwahrten Priorität einräumt.¹⁰⁰ Wie die Beiträge von Vera Blaser und Susan Boos in diesem Band zeigen, laufen besonders auch Personen in einer stationären therapeutischen Massnahme Gefahr, in langwierigen Nachverfahren zur Überprüfung der Sanktion «hängen» zu bleiben. Aus einer Therapie kann im Einzelfall jahrelange Haft werden, die in keinem Verhältnis zur ursprünglichen Straftat

99 Art. 62 Abs. 4 und Art. 64a Abs. 2 und 3 StGB; BSK StGB-Heer 2019, Art. 62 und 64a, N 12–25.

100 MARTI 2023, 51; KÜNZLI, EUGSTER und SCHULTHEISS 2016, 39 f.; Ostschweizer Strafvollzugskommission, Empfehlungen für den Vollzug der Verwahrung und der vorangehenden Freiheitsstrafe, 4. 4. 2008. Zum Verwahrungsvollzug MARTI 2023; Boos 2022.

steht. Tatsächlich hat sich die Zahl der Personen, die sich in der Schweiz in einer stationären therapeutischen Massnahme befinden, zwischen 2008 und 2018 infolge der restriktiver gewordenen Entlassungspraxis von 275 auf rund 580 verdoppelt.¹⁰¹

Lücken schliessen: Kriminalpolitik der Gegenwart

Die Praxis des situativen Lückenschliessens, die mit der nachträglichen «Korrektur» der Revisionsvorlage durch das Parlament 2007 in Gang kam, prägt die Kriminalpolitik bis in die Gegenwart. Hinter dem gesetzgeberischen Aktivismus stehen dabei weniger rechtliche Auslegungsfragen als Reaktionen auf problematische Einzelfälle, die in den Augen der Politik Handlungsbedarf indizieren und zusätzliche staatliche Eingriffe legitimieren.¹⁰² Zu den Lücken, die die Politik in jüngster Zeit im Bereich des Massnahmenrechts ausmachte und schloss, gehören die Einführung der vollzugsrechtlichen Sicherheitshaft (2021) sowie die vorbehaltene Verwahrung im Jugendstrafrecht (2024). Die Vorgeschichte beider Vorlagen weist einige Parallelen auf, die für die aktuelle Dynamik gesetzgeberischer «Nachbesserungen» bezeichnend sind. Den Anstoss gaben jeweils Einzelfälle, bei denen seitens der Vollzugsbehörden sicherheitspolizeiliche Bedenken gegen die gesetzlich vorgesehene Beendigung einer Massnahme vorgebracht wurden. Im Fall der Sicherheitshaft ging es um die «Überbrückung» der Zeit nach Ablauf der Höchstdauer einer Massnahme, bis das Gericht einen Nachfolgeentscheid treffen konnte.¹⁰³ Im zweiten Fall versorgten die Behörden einen Mann, der als Jugendlicher wegen Mordes verurteilt worden war, nach Erreichen der Altersgrenze für jugendstrafrechtliche Sanktionen auf dem Weg einer FFE in einer Strafanstalt.¹⁰⁴ In beiden Fällen stützte das Bundesgericht zunächst die Entscheide der Vorinstanzen, worauf die betroffenen Männer an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gelangten. Und in beiden Fällen rügte der Strassburger Gerichtshof schliesslich das Fehlen einer ausreichenden Gesetzesgrundlage für den Freiheitsentzug. Die beiden Rügen veranlassten Bundesrat und Parlament ihrerseits, die beanstandeten «Lücken» in den gesetzlichen Grundlagen zu schliessen.¹⁰⁵

101 CONINX 2023, 397–404; MARTI 2023, 55 f.; WEBER et al. 2015, 65 f.

102 STUDER 2021.

103 Ebd.; Schweizerische Strafprozessordnung, 5. 10. 2007 (SR 312.0), Art. 364a und 364b (in Kraft seit 1. 3. 2021). Der Kanton Zürich kannte bereits seit 2010 eine solche vollzugsrechtliche Sicherheitshaft. Straf- und Justizvollzugsgesetz (StjVG), 19. 6. 2006, Art. 22 (Änderung vom 10. 5. 2010, OS 65, 520, 577).

104 22.071 (Entwurf 2), Schlussabstimmung vom 14. 6. 2024. Die gleichzeitig behandelte Vorlage zur Verschärfung der Verwahrung wurde vom Parlament abgelehnt. Zur Vorlage BUNDESRAT 2022. Zum strittigen Einzelfall MONA und WEBER 2017.

105 Vgl. EGMR-Urteil I. L. g. Schweiz (Nr. 72939/16), 3. 12. 2019; T. B. g. Schweiz (Nr. 1760/15), 30. 4. 2019.

Das Beispiel der (vorbehaltenen) Verwahrung im Jugendstrafrecht ist im vorliegenden Zusammenhang auch deshalb interessant, weil der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament von 2022 einmal mehr den «juristischen Baukasten» der historisch bekannten «Wegsperroptionen» durchdeklinierte: die Ausweitung der fürsorgerischen Unterbringung auf den Schutz Dritter, die Einführung «polizeirechtlicher Sicherungsmassnahmen», die Einführung der Verwahrung für Jugendliche sowie die – schliesslich umgesetzte – Ablösung einer jugend- durch eine erwachsenenstrafrechtliche Massnahme.¹⁰⁶

Tatsächlich weist die Politik des Lückenschliessens viele Kontinuitäten auf. Bereits die administrative Versorgung hatte als «Lückenbüsserin» gedient, um gesellschaftliche Disziplinierungs- und Sanktionierungsbedürfnisse jenseits des Straf- und Vormundschaftsrechts zu befriedigen.¹⁰⁷ In den 1950er-Jahren lehnten die Bundesexperten den Vorschlag, schwerkriminelle Jugendliche nachträglich zu verwahren, mit dem Hinweis auf die bestehenden Versorgungsmöglichkeiten ab. Auch Versuche, das Erwachsenenschutzrecht für kriminalpräventive Zwecke zu nutzen, gab es – wie die Zürcher Regelung zur nachträglichen Versorgung von Rückfälligen durch die Vormundschaftsbehörden von 1942 zeigt – wiederholt. So liebäugelte selbst der Vorentwurf für die StGB-Revision von 1987 damit, das Strafrecht über den Weg der FFE von versorgungsbedürftigen «Kleinkriminellen» zu entlasten.¹⁰⁸ Und auch heute gibt es Jurist:innen, die sich für eine «Auslagerung» präventiver Sanktionen ins Polizei- und Gesundheitsrecht aussprechen.¹⁰⁹ Mit Blick auf die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten zeigt sich allerdings, dass weniger das «Lückenschliessen» selbst als der Umstand, dass «Lücken» nunmehr primär im Strafrecht geschlossen wurden, etwas Neues darstellt. Die zunehmende Realisierung gesellschaftlicher Präventionsanliegen im Strafrecht ist auch ein Folge davon, dass andere Instrumente ihre Legitimität verloren haben und nicht mehr als «Überdruckventile» zur Verfügung stehen.

106 BUNDESRAT 2022, 3021–3025.

107 UEK, Bd. 9A, 82.

108 SCHULTZ 1987, 187.

109 Vgl. die Diskussion in MONA und WEBER 2018.

Fazit: Instrumente des Wegsperrens im Wandel

Praktiken und Instrumente des «Wegsperrens» haben sich im Laufe der Zeit gewandelt. Die rechtlichen und sozialen Umstände, unter denen Behörden im 19. Jahrhundert langjährige Zuchthausstrafen, in der Zwischenkriegszeit administrative Versorgungen oder in der jüngsten Vergangenheit stationäre therapeutische Massnahmen in forensischen Sicherheitsabteilungen anordneten und vollzogen, unterscheiden sich teilweise deutlich voneinander. Auch die sozialen Gruppen, die dem Risiko des «Weggesperrtwerdens» besonders ausgesetzt waren, veränderten sich. An die Stelle des «ehrwürdigen Verbrechers» des 19. Jahrhunderts trat im frühen 20. Jahrhundert das Heer der «Arbeitsscheuen» und «Verwahrlosten», die nicht notwendigerweise eine Straftat begangen hatten, jedoch als «Gefahr» für die gesellschaftliche Ordnung und die soziale Wohlfahrt angesehen wurden. Nachdem sich in der Nachkriegszeit das Bedrohungsbild der Unterschichtsdevianz definitiv aufgelöst hatte, rückten in der jüngsten Zeit neue «lästige» und «gefährliche» Gruppen in den Fokus: ausländische Drogenhändler:innen, abgewiesene Asylbewerber:innen, Gewalt- und Sexualstraftäter:innen oder extremistische Gefährder:innen.

Ein Blick auf den «juristischen Baukasten», der solche Freiheitsentziehungen ermöglichte und legitimierte, zeigt eine komplexe Gemengelage von Brüchen und Kontinuitäten. Es ist offensichtlich, dass ab dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts die Rechte von Menschen, denen die persönliche Freiheit entzogen wird, sukzessive gestärkt und die staatlichen Eingriffsbefugnisse materiell und verfahrensrechtlich zunehmend eingehegt wurden. Gleichzeitig zeigt sich, dass das Nebeneinander von Sanktionsspuren mit unterschiedlichen Rechtsstandards, das schwer durchschaubare Ineinandergreifen von straf-, zivil- und verwaltungsrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten und Rechtswegen sowie die zentrale Bedeutung unbestimmter Rechtsgriffe bei der Sanktionierung mit dem Ausbau des Rechtsschutzes keineswegs verschwunden sind.

Bis heute besteht neben der zeitlich begrenzten Freiheitsstrafe, die historisch den Prototyp des rechtsstaatlich gezähmten Staatseingriffs darstellt, eine Reihe von Sanktionsmöglichkeiten, die es erlauben, «Lücken» zu schliessen, wo gesellschaftliche Ordnungs- und Sicherheitsbedürfnisse und das Legalitätsprinzip in Widerspruch zueinander geraten. Gesetzesänderungen, die dem Schliessen solcher Lücken dienen, orientieren sich zunehmend an ausgeprägten Grenz- und Ausnahmefällen, die das System zu sprengen scheinen. Besonders deutlich zeigt sich diese Problematik im

Bereich der strafrechtlichen Massnahmen, der fürsorgerischen Unterbringung oder der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen. Freiheitsentziehungen von langer oder unbestimmter Dauer sind heute allerdings eher das Ergebnis von langwierigen Prozessen mit zahlreichen Zwischenentscheiden als die Folge eines singulären Akts des «Wegsperrens» (auch wenn solche Sanktionen in Form langer Freiheitsstrafen oder der Verwahrung nach wie vor möglich sind). Vor allem im Massnahmenvollzug nimmt die Zahl der eingewiesenen Personen zu, die aufgrund höherer Entlassungshürden und eines eingeschränkten Zugangs zu einer wirksamen Rechtsvertretung in den «Fängen des Systems» hängen bleiben. Zumindest für diese Gruppe von Menschen trifft das Bild eines geradezu kafkaesken Justizstaats, der von schwer absehbaren und hochgradig kontingenten Mechanismen beherrscht wird, weiterhin zu. Ähnliche Kontinuitäten zeigen sich im Justizvollzug selbst, wo das Konstrukt eines «besonderen Rechtsverhältnisses» nach wie vor vorherrschend ist und Abstriche beim individuellen Rechtsschutz in Kauf genommen werden. Keineswegs zufällig gab der Zürcher Justizdirektor Moritz Leuenberger 1994 in der Debatte um den «Mord in Zollikerberg» zu bedenken, dass das Vorsehen eines gerichtlichen Verfahrens «den [Haft-] Urlaub und die bedingte Entlassung gerade zu einem Recht des Individuums» machen würde, während in Verwaltungsentscheiden die Interessen der Öffentlichkeit höher gewichtet werden können.¹¹⁰

Die anhaltende Aktualität des «Wegsperrens» an den Rändern der sozialen Kontrollsysteme verweist auf grundsätzliche Widersprüche der freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung, womit sich die Frage nach den gesellschaftlichen Kräften stellt, die hinter den hier nachgezeichneten Entwicklungen stehen. Während unter der alten Herrschaft der Ausschluss «infafter Menschen» aus der Gesellschaft Ausdruck der legitimen obrigkeitlichen «Weisheit und Willkür» war, wurden Eingriffe in die persönliche Freiheit mit der Entstehung des liberalen Rechtsstaats ab den 1830er-Jahren grundsätzlich begründungsbedürftig und an enge Voraussetzungen geknüpft. Das Legalitätsprinzip setzt seither der staatlichen Eingriffsmacht Grenzen, wobei sich hier das Strafrecht als modellbildend erwies. Früh zeigte sich aber, dass die demokratisch legitimierten Eliten nicht bereit waren, auf weitergehende Eingriffe in die persönliche Freiheit zum Schutz öffentlicher und privater Interessen zu verzichten. In Gesetzesform gekleidete Instrumente zum Schliessen von Sanktionslücken und die Erweiterung der Sanktionsspuren über die rechtsstaatlich eingehegte Strafgewalt hinaus bildeten von Beginn an einen

110 Protokoll des Kantonsrats des Kantons Zürich, StAZH, MM 24.138, KRP 1994/162/0009, 9. 5. 1994, S.10296.

brüchigen «Unterboden» des modernen Rechtsstaates. Dies gilt unter veränderten Umständen bis heute, auch wenn sich die massgebenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse im Lauf der Zeit gewandelt haben.

Der liberale Staat sah im «Wegsperren» zunächst vor allem ein Instrument zur Ausgrenzung und Kriminalisierung armer Menschen, die keinen Anspruch auf Unterstützung hatten. Die repressive Haltung der bürgerlichen Eliten gegenüber Angehörigen «gefährlicher Klassen» verband sich dabei mit der aufgeklärten Erziehungsmaxime. Die Ausdifferenzierung der Sanktionsspuren und die Überlagerung repressiver, disziplinierender und therapeutischer Interventionslogiken im frühen Sozialstaat widerspiegeln einen Konformitätsdruck, der längst nicht mehr nur von einer Elite, sondern von der breiten Mitte der Gesellschaft ausging und damit dem politischen System der Schweiz inhärent war. Bezeichnend dafür ist, dass sich die Kreise, die mit Furor gegen Menschen am Rand der Gesellschaft vorgingen, oft selbst von den Zumutungen ausnahmen, die mit der Umstellung der sozialen Kontrolle auf ein weit verzweigtes Erprobungssystem verbunden waren. Beispielhaft hierfür steht die Popularität des bedingten Straferlasses, der, indem er «würdige» Angehörige der Mittelschichten vor dem Gefängnis verschonte, an anerkannte Kategorien sozialer Respektabilität anknüpfte.

Eine weitere Verschiebung der Tektonik des «Wegsperrens» lässt sich am Übergang zur spätmodernen Konsum- und Wissensgesellschaft Ende des 20. Jahrhunderts ausmachen, als sich die sozialen Distinktionslogiken der neokorporatistischen Nachkriegsgesellschaft definitiv verwischten. Mit der Fokussierung der Debatte auf Gewalt- und Sexualdelinquenz auf der einen und unerwünschte Migrant:innen auf der anderen Seite entstanden neue Zonen, in denen die Risikotoleranz besonders niedrig ist. Wie die Beiträge in diesem Band zeigen, stellten die Zeit um 1993/94 in dieser Hinsicht eine wichtige und bislang nur wenig beachtete Zäsur dar, an der gesellschaftliche Schutzanliegen neu verhandelt und austariert wurden. Sowohl der Straf- und Massnahmenvollzug als auch das Ausländerrecht entwickelten sich seither zu Feldern der politischen Profilierung. Dabei spielen Strategien zur (politischen) Risikovermeidung, populistische Sicherheitsversprechen und identitäre Abgrenzungsversuche eine zentrale Rolle. Obwohl sich die gesellschaftlichen Schutzansprüche und die rechtlichen Rahmenbedingungen in den letzten Jahrzehnten verändert haben, bleiben gewisse historische Kontinuitäten offensichtlich: «Wegsperren» als erwünschte oder zumindest gesellschaftlich akzeptierte Reaktion trifft primär die «Anderen», das heisst jene «infamen» Menschen, denen – im Gegensatz zur breiten Mehrheit der Gesellschaft – die grundlegende Anerkennung als Teil der Gesellschaft verwehrt bleibt.

Bibliografie

Archive

Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), Justizabteilung

E4110B#1989/197#5*

E4110B#1989/197#7*

E4110B#1989/197#9*

Gesetzessammlungen

Alle zitierten respektive erfassten Erlasse werden in den Anmerkungen und in der Tabelle im Anhang integral ausgewiesen.

AS: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, 1948 ff.,
www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/start.do.

BGE: Leitsätze des Bundesgerichts

BS: Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, 1848–1947,
www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/start.do.

OS: Offizielle Gesetzessammlung des Kantons Zürich, 1803–, www.zentraleserien.zh.ch/documents?query=&sort=date&collection=&type=&dates=&date-min=&date-max=&field=text&start=1.

SR: Systematische Rechtssammlung

Gedruckte Quellen und Literatur

AEBERSOLD 1972: Peter Aebersold, Die Verwahrung und Versorgung vermindert Zurechnungsfähiger in der Schweiz, Basel.

ALBERTIN 2014: Ismael Albertin, Frischer Wind im Schweizer Strafvollzug. Zeichen des Wandels im Resozialisierungskonzept des Straf- und Massnahmenvollzugs, in: *Traverse* 21/1, 109–119.

APPENZELLER 1923: Erich Appenzeller, Der Schuldverhaft und seine Abschaffung nach den Gesetzgebungen der schweizerischen Kantone und des Bundes, Langensalza.

BAECHTOLD 2000: Andrea Baechtold, Die Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit – Cui bono?, in: Stefan Bauhofer, Pierre-Henri Bolle, Volker Dittmann (Hg.), «Gemeingefährliche» Straftäter, Zürich, Chur, 327–344.

BÄNZIGER et al. 2022: Peter-Paul Bänziger, Michael Herzig, Christian Koller, Jean-Félix Savary, Frank Zobel, Die Schweiz auf Drogen. Szenen, Politik und Suchthilfe, 1965–2022, Zürich.

BAUER 2022: Karin Bauer, Im Spannungsfeld privater Anliegen und öffentlicher Interessen. Vormundschaft im Kanton Thurgau 1962–2012, Zürich.

- BLUMENTHAL 2024: Nicolas Blumenthal, Enfermer pour expulser. L'internement de réfugié-e-s en Suisse entre contrainte, humiliation et résistance (années 1950–1970), in: Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier 40, 70–87.
- BOLLAG-WINIZKI 1940: Lore Bollag-Winizki, Die sichernden Massnahmen für Jugendliche, Verwahrloste und Gewohnheitsstrinker im Kanton Zürich, Zürich.
- BOOS 2022: Susan Boos, Auge um Auge. Die Grenzen des präventiven Systems, Zürich.
- BRETTSCHEIDER 2008: Falk Brettschneider, Gefangene Gesellschaft. Eine Geschichte der Einsperrung in Sachsen im 18. und 19. Jahrhundert, Konstanz.
- BRÜCKNER 1969: Christian Brückner, Der Gewohnheitsverbrecher und die Verwahrung in der Schweiz gemäss Art. 42 StGB, Basel.
- BSK-StGB 2019: Basler Kommentar Strafrecht, 4. Auflage, Basel.
- BUNDESRAT 1965: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Teilrevision des Strafgesetzbuches vom 1. März 1965, in: Bundesblatt I, 561.
- BUNDESRAT 1977: Botschaft des Bundesrates über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fürsorgerische Freiheitsentziehung) und den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 5 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 17. August 1977, in: Bundesblatt III, 1.
- BUNDESRAT 1994: Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 22. Dezember 1993, in: Bundesblatt I, 305.
- BUNDESRAT 1999: Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998, in: Bundesblatt II, 1979.
- BUNDESRAT 2015: Verwahrungspraxis in der Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3978 Rickli vom 27. September, 1. Juli 2015, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20133978.
- BUNDESRAT 2022: Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug) vom 2. November 2022, in: Bundesblatt, 2991.
- BUSINGER und RAMSAUER 2019: Susanne Businger und Nadja Ramsauer, «Genügend goldene Freiheit gehabt». Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich, 1950–1990, Zürich.
- CARONI 1999: Pio Caroni, «Privatrecht». Eine sozialhistorische Einführung, Basel.
- CHRISTENSEN 2018: Birgit Christensen, Die rechtlichen Grundlagen der administrativen Anstaltsversorgung und der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich 1879–1981, in: Beat Gnädinger und Verena Rothenbühler (Hg.), Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich, 19–74.
- CONINX 2023: Anna Coninx, Verbrechensbekämpfung jenseits der Schuldstrafe. Grundprobleme der freiheitsentziehenden Massnahmen nach schweizerischem Strafrecht – Analyse, Kritik, Lösungsvorschläge, Baden-Baden.
- CONRAD 1973: Pierre-Curdin Conrad, Das Verhalten von 100 Insassen der Verwahrungsanstalt Thorberg nach ihrer Entlassung, Bern.
- CURTI 1988: Claudia Curti, Die Strafanstalt des Kantons Zürich im 19. Jahrhundert, Zürich.

- ENDRASS, ROSEGGER und URBANIÖK 2007: Jérôme Endrass, Astrit Rosegger und Frank Urbaniök, Zürcher Forensik Studie. Abschluss des Modellversuchs: Therapieevaluation und Prädiktorenforschung, Zürich.
- ERLANGER 2006: Simon Erlanger, «Nur ein Durchgangsland». Arbeitslager und Internierungsheime für Flüchtlinge und Emigranten in der Schweiz 1940–1949, Zürich.
- FÄSSLER 2025: Matthias Fässler, Ausschaffungen zwischen Sicht- und Unsichtbarkeit: Zur Konstituierung des Schweizer Ausschaffungsregimes in den 1980er-Jahren, in: Nicolas Blumenthal, Jana Häberlein und Barbara Lüthi (Hg.), Geschichte(n) der Deportation. Diskurse, Praktiken, Infrastruktur im 20. und 21. Jahrhundert in der Schweiz, Basel, 126–155.
- FERREIRA, MAUGÉ und MAULINI 2022: Cristina Ferreira, Ludovic Maugé und Sandrine Maulini, L'homme-bus. Une histoire des controverses psychiatriques (1960–1980), Chêne-Bourg.
- FINK, GERMANN und LUDI 2014: Daniel Fink, Urs Germann und Regula Ludi (Hg.), Entzogene Freiheit, Traverse 21/1, Zürich.
- FOUCAULT 1976: Michel Foucault, Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt am Main.
- FUMASOLI 1981: Georg Fumasoli, Ursprünge und Anfänge der Schellenwerke. Ein Beitrag zur Frühgeschichte des Zuchthauswesens, Zürich.
- GALLATI 2015: Mischa Gallati, Entmündigt. Vormundschaft in der Stadt Bern, 1920–1950, Zürich.
- GERMANN 2007: Urs Germann, Verbrechensbekämpfung als Kulturarbeit. Das Projekt einer interkantonalen Verwahrungsanstalt in der Linthebene in den 1920er-Jahren, in: Traverse 14/1, 110–124.
- GERMANN 2015: Urs Germann, Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1970, Zürich.
- GERMANN 2018: Urs Germann, (Straf-)rechtshistorischer Rückblick auf das Verhältnis von Straf-, Vormundschaftsrecht und administrativer Versorgung, in: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.), Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz, Bern, 69–87.
- GERMANN 2025: Urs Germann, In der Sicherheitsfalle? Ein Rückblick auf das schweizerische Massnahmenrecht der letzten 30 Jahre, www.institut-justizforschung.ch/working-papers/in-der-sicherheitsfalle.
- GRAA 2019: Numa Graa, Du bannissement à l'expulsion. L'éloignement judiciaire des codamnés dans la législation en Suisse (XVIII^e–XXI^e siècles), in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 4, 400–432.
- GRAF 2024: Rüdiger Graf, Vorhersagen und Kontrollieren. Verhaltenswissen und Verhaltenspolitik in der Zeitgeschichte, Göttingen.
- HABERMAYER 2021: Elmar Habermayer, Die Folgen von BGE 146 IV 1: Verbrechen als soziale Krankheit, in: Neue Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik 1, 26–37.
- HACHTEL, VOGEL und GRAF 2019: Henning Hachtel, Tobias Vogel und Marc Graf, Überarbeitung des Basler Kriterienkatalogs zur Beurteilung der Legalprognose («Dittmann-Liste»), in: Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 13, 73–80.

- HAEFELIN 1989: Jürg Haefelin, Die Abschaffung der Todesstrafe im Kanton Zürich, in: Zürcher Taschenbuch 109, 55–75.
- HAUPTMANN 2020: Louise Hauptmann, Internements administratifs, une époque révolue?, in: Jusletter, Oktober, 10.38023/3d18d863-2e82-4d61-ac7e-719f4deae6b6.
- HEER 2018: Marianne Heer, Wege und Irrwege stationärer Massnahmen nach Rechtskraft des Strafurteils, in: Marianne Heer, Elmar Habermeyer und Stephan Bernard (Hg.), Wege und Irrwege stationärer Massnahmen nach Rechtskraft des Strafurteils, Bern, 49–90.
- HEINIGER 2024: Alix Heiniger, Contre la prison et l'isolement. Deux cycles de mobilisations en Suisse (1972–1990), in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 74/1, 92–110.
- HOFMANN 1985: Ueli Hofmann, Die Verwahrung nach Art. 42 StGB insbesondere in der Praxis der Ostschweizer Konkordatskantone, Zürich.
- IMBODEN 2019: Gabriela Imboden, Entmannung: Paradoxe Herstellung von Männlichkeit. Formierung der kriminalpräventiven Kastration und ihre Praxis in Basel zwischen 1935–1960, Diss. Universität Basel.
- JENZER und MEIER 2018: Sabine Jenzer und Thomas Meier, Die Zürcher Anstaltslandschaft 1876–2017, in: Beat Gnädinger und Verena Rothenbühler (Hg.), Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich, 75–145.
- KÄLIN 2025: Judith Kälin, Disziplinierende Demokratie. Die Rechtspraxis der administrativen Freiheitsentzüge im Kanton Zug 1940–1985, Zürich.
- KUNZ 1999: Karl-Ludwig Kunz, Zur Neugestaltung des Schweizerischen Sanktionenrechts, in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 117, 234–254.
- KÜNZLI und BISHOP 2020: Jörg Künzli und Kelly Bishop, Ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Bern.
- KÜNZLI, EUGSTER und SCHULTHEISS 2016: Jörg Künzli, Anja Eugster und Maria Schultheiss, Haftbedingungen in der Verwahrung. Menschenrechtliche Standards und die Situation in der Schweiz, Bern.
- KUSTER 2014: Matthias Kuster, Strafreform und Gesellschaftskritik aus dem Geist der Tiefenpsychologie. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe für Strafreform an der Hochschule St. Gallen, 1969–1980, in: Traverse 21/1, 120–130.
- LANDOLT 2014: Oliver Landolt, Räumliche Verbannungen als Vorform der modernen Freiheitsstrafe? Überlegungen anhand von Beispielen aus dem Gebiet der Schweiz im Spätmittelalter und der Frühen Neuzeit, in: Traverse 21/1, 29–48.
- LIPPUNER 2005: Sabine Lippuner, Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert), Frauenfeld.
- LOETZ 2002: Francisca Loetz, Mit Gott handeln. Von den Zürcher Gotteslästerern in der Frühen Neuzeit zu einer Kulturgeschichte des Religiösen, Göttingen.
- LUDI 1999: Regula Ludi, Die Fabrikation des Verbrechens. Zur Geschichte der modernen Kriminalpolitik 1750–1850, Tübingen.
- MARDONES 2023: Jose Cáceres Mardones, Bestialische Praktiken. Tiere, Sexualität und Justiz im frühneuzeitlichen Zürich, Köln.

- MARTI 2023: Irene Marti, *Doing Indefinite Time. An Ethnography of Long-Term Imprisonment in Switzerland*, Cham.
- MEIER et al. 2002: Marietta Meier, Gisela Hürlimann, Brigitta Bernet und Jakob Tanner, *Zwangsmassnahmen in der Zürcher Psychiatrie 1870–1970*, Zürich.
- MEIER et al. 2007: Marietta Meier, Brigitta Bernet, Roswitha Dubach und Urs Germann, *Zwang zur Ordnung. Psychiatrie im Kanton Zürich, 1870–1970*, Zürich.
- MICHEL 2015: Margot Michel, Von der administrativen Versorgung zur fürsorgerischen Unterbringung. Alles in Ordnung im neuen Recht?, in: *FamPra*, 797–831.
- MONA und WEBER 2018: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.), *Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz (Materialien der «Fachgruppe Reform im Strafwesen», Bd. 11)*, Bern.
- MUTHER-WIDMER 1937: Maria Muther-Widmer, Zur Praxis der bedingten Verurteilung im Kanton Zürich, in: *Schweizerische Juristen-Zeitung* 33, 289–296.
- VON ORELLI 1865: Alois von Orelli, *Über Errichtung von Zwangsarbeitsanstalten*, Zürich.
- PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLE 2018: Administrativhaft im Asylbereich. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 1. November 2017, in: *Bundesblatt*, 7533.
- PÄRLI 2024: Jonathan Pärli, *Die andere Schweiz. Asyl und Aktivismus 1973–2000*, Konstanz.
- PIETH 2001: Mark Pieth, *Bedingte Freiheit. Disziplinierung zwischen Gnade und Kontrolle*, Basel.
- POHL-ZUCKER 2017: Susanne Pohl-Zucker, *Making Manslaughter. Process, Punishments and Restitution in Württemberg and Zurich 1376–1700*, Leiden.
- RAMSAUER 2000: Nadja Ramsauer, «Verwahrlost». Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945, Zürich.
- RUCKSTUHL und RYTER 2017: Brigitte Ruckstuhl und Elisabeth Ryter, *Von der Seuchepolizei zu Public Health. Öffentliche Gesundheit in der Schweiz seit 1750*, Zürich.
- SASSNICK 1989: Frauke Sassnick, *Armenpolitik zwischen Helfen und Strafen. Das Problem der Armut in Winterthur vom Ancien Régime zum 19. Jahrhundert*, Winterthur.
- SCHULTZ 1987: Hans Schultz, Bericht und Vorentwurf zur Revision des Allgemeinen Teils und des Dritten Buches «Einführung und Anwendung des Gesetzes» des Schweizerischen Strafgesetzbuches, Bern.
- SKENDEROVIC und D'AMATO 2008: Damir Skenderovic und Gianni D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*, Zürich.
- STEINBRECHER 2006: Aline Steinbrecher, *Verrückte Welten. Wahnsinn und Gesellschaft im barocken Zürich*, Zürich.
- STOLLEIS 1989: Michael Stolleis, Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht, in: *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte* 11, 129–147.
- STRATENWERTH und BERNOULLI 1983: Günter Stratenwerth und Andreas Bernoulli, *Der Schweizerische Strafvollzug. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*, Aarau.

- STUDER 2021: Rafael Studer, Sicherheitshaft im nachträglichen Massnahmenverfahren. Grenzen der Rechtsanwendung vor und nach dem 1. März 2021, in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 139/4, 482–507.
- SUTER 2016: Mischa Suter, Rechtstrieb. Schulden und Vollstreckung im liberalen Kapitalismus 1800–1900, Konstanz.
- SUTER 2020: Alexander Suter, Integration und Ausschluss: Folgen von Sozialhilfebezug für Ausländerinnen und Ausländer, in: Jahrbuch für Migrationsrecht, 3–33.
- UEK, Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen (Hg.): Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, 10 Bände, Zürich.
- URBANIOK 2001: Frank Urbaniok, Das Zürcher PPD-Modell: Ein modernes Konzept der Zusammenarbeit von Justiz und Psychiatrie, in: Werkstattsschriften für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie 8/2, 37–67.
- URBANIOK 2004: Frank Urbaniok, FOTRES. Forensisches Operationalisiertes Therapie-Risiko-Evaluations-System, Bern.
- URBANIOK 2016: Frank Urbaniok, Deliktmechanismus und andere zentrale Konzeptionen des Forensischen Operationalisierten Therapie-Risiko-Evaluations-System (FOTRES), in: Nahlah Saimeh (Hg.), Straftäter behandeln. Therapie, Intervention und Prognostik in der Forensischen Psychiatrie, Berlin, 267–276.
- URBANIOK, ROSEGGER und ENDRASS 2006: Frank Urbaniok, Astrit Rosegger und Jérôme Endrass, Can high-risk offender be reliably identified? A follow-up study on dangerous offenders in Switzerland released from prison for legal reasons, in: Swiss Medical Weekly 136, 761–768.
- WEBER et al. 2015: Jonas Weber, Jann Schaub, Corinna Bumann und Kevin Sacher, Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. geschlossene Massnahmen-einrichtungen. Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Bern.
- WILHELM 2005: Elena Wilhelm, Die Rationalisierung der Jugendfürsorge. Herausbildung neuer Steuerungsformen des Sozialen, Bern.
- ZÜRCHER 1960: Meret Zürcher, Die Behandlung jugendlicher Delinquenten im alten Zürich (1400–1798), Winterthur.
- ZÜRCHER und STRÄULI 1895: Emil Zürcher und Hans Sträuli, Grundlagen und Ergebnisse der Statistik der Rechtspflege im Kanton Zürich, Zürich.

Ein quantitativer Blick auf das Wegsperren

NORA MARKWALDER, SIMONE WALSER

1 Einleitung

Wegsperren – im Sinne eines Weg- und Ausschiessens aus der Gesellschaft – ist auch in der Schweiz historisch betrachtet eine gesellschaftliche Konstante. Wer wird weggesperrt – und warum? Die Rechtsgrundlagen und somit die Formen des Wegsperrens sind, wie der Beitrag von Urs Germann in diesem Buch zeigt, historisch variabel und auch in jüngerer Zeit Änderungen unterworfen. Unser Beitrag widmet sich daher der Frage, wie sich die verschiedenen Formen und Modalitäten des Freiheitsentzugs in der Schweiz in quantitativer Hinsicht in den letzten 40 Jahren entwickelt haben und welche Population davon massgeblich betroffen ist. Im Einklang mit den im Beitrag von Urs Germann beschriebenen Formen des Freiheitsentzugs soll sich die Analyse nicht auf den Straf- und Massnahmenvollzug beschränken, sondern weitere Formen des Freiheitsentzugs, die zivil- oder verwaltungsrechtlicher Natur sein können, mit einschliessen. Dabei werden insbesondere Erscheinungsformen des Freiheitsentzugs hervorgehoben, die ein längeres Wegsperren respektive einen Ausschluss aus der Gesellschaft zum Ziel haben, wie dies bei längeren unbedingten Freiheitsstrafen, stationären therapeutischen Massnahmen, der Verwahrung oder der Landesverweisung der Fall ist – dies im Gegensatz zu kurzen Freiheitsentzügen, wie sie zum Beispiel bei Umwandlungen von Bussen in Freiheitsstrafen vorkommen. Ziel dieses Beitrags ist ein Gesamtüberblick über die jüngste Entwicklung verschiedener Formen des (langfristigen) Wegsperrens sowie deren Einordnung, wobei in diesem Kontext auch Datenlücken identifiziert und kritisch reflektiert werden sollen.

2 Allgemeines zur Datengrundlage

Eine quantitative Übersicht über den Freiheitsentzug in der Schweiz ist auf reliable und valide Daten angewiesen, die über einen längeren Zeitraum hinweg erhoben wurden. Damit sind bereits die Herausforderungen genannt, die sich bei der Erarbeitung des vorliegenden Beitrags gestellt haben. Ein Indikator gilt als reliabel, wenn er, von einer anderen Person angewandt, unter gleichen Bedingungen dieselben Resultate liefert – er muss somit eine intersubjektive und reproduzierbare Messung erlauben.¹ Valide sind Indikatoren, die tatsächlich das messen, was man messen möchte.² Schliesslich müssen die Daten für einen chronologischen Überblick für den gewünschten Zeitraum regelmässig und gleichartig erhoben worden sein, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Im Bereich der Entwicklung des Freiheitsentzuges besteht vor allem die Schwierigkeit, dass manche Daten erst seit einigen Jahren regelmässig erhoben werden, wobei diese Schwierigkeit insbesondere bei Zahlen ausserhalb des strafrechtlichen Sanktionsbereichs besteht. Als Beispiel kann die Datengrundlage bei der fürsorgerischen Unterbringung (FU, ehemals fürsorgerische Freiheitsentziehung, FFE) genannt werden.³ Eine gesamtschweizerische Datenerhebung, die sämtliche Anordnungen von fürsorgerischen Unterbringungen beinhaltet, besteht bislang nicht, was in Anbetracht der gravierenden Grundrechtseingriffe dieser Unterbringungen, deren Schwere einem strafrechtlichen Freiheitsentzug gleichkommt, eine bedenkliche Lücke darstellt.⁴ Am besten stellt sich die Datenlage wie erwähnt bei den strafrechtlichen Sanktionen dar, wie nachfolgend noch genauer erläutert wird.⁵ Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass sich die Erhebungsmethoden des Bundesamtes für Statistik (BFS) im Laufe der Zeit teilweise geändert haben und dass rechtliche Änderungen, zum Beispiel die Revision des Sanktionenrechts in den Jahren 2007 und 2018, statistische Brüche in den Zeitreihen zur Folge haben. Eine vollständige Übersicht über die Wegsperrpraxis in der Schweiz in den letzten 40 Jahren gestaltet sich aufgrund der genannten Einschränkungen als herausfordernd oder wird in Ermangelung brauchbarer Daten teilweise gar verunmöglicht. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf die vorhandenen Daten und weist auf Lücken in der statistischen Erfassung des Freiheitsentzugs in der Schweiz hin. In den Analysen werden

1 KILLIAS, KUHN und AEBI 2011, 38.

2 Zu den verschiedenen Konzepten von Validität siehe ebd., 38–40.

3 Siehe dazu Kap. 4.

4 Zur Datenlage bei FEE/FU siehe auch MORANDI, SILVA und MASSON 2021.

5 Für einen kurzen historischen Überblick über die Entwicklung der Kriminalstatistiken in der Schweiz siehe MARKWALDER 2024, 47 f.

die vorhandenen Zahlen nach den rechtlichen Grundlagen des Wegsperrens gruppiert und analysiert.

3 Strafrechtliches Wegsperren

3.1 Datengrundlagen im Straf- und Massnahmenvollzug

Für die Erhebung der Anzahl sowie der Art der ausgesprochenen Freiheitsstrafen bei Erwachsenen ist die Strafurteilsstatistik (SUS) massgeblich. Sie bietet Informationen zu den Verurteilten, den abgeurteilten Straftaten, den ausgesprochenen Sanktionen und zum Strafmass.⁶ Die Strafurteilsstatistik hat ihre Ursprünge bereits 1890, wobei sie ohne Unterbruch seit 1946 erhoben wird und seit 1984 in elektronischer Form abrufbar ist.⁷ Für jugendliche Verurteilte besteht eine separate Urteilsstatistik. Die Jugendstrafurteilsstatistik (JUSUS) wurde bereits 1946 basierend auf Strafregisterdaten erhoben, wobei durch den Wegfall der Eintragungspflicht der Jugendstrafurteile ab 1974 ein Unterbruch der Datenreihe bis 1999 resultiert.⁸ Von 1999 bis 2019 enthielt die JUSUS Informationen zu Umfang, Struktur und Entwicklung der nach dem Jugendstrafrecht gefällten Urteile, zu den verurteilten Personen sowie den in den Urteilen aufgeführten Straftaten und Sanktionen.⁹ 2020 ersetzte die Statistik der Jugendstrafurteile und des Jugendsanktionsvollzugs (JUSAS) die JUSUS.¹⁰ Die JUSAS ist umfangreicher und erhebt neben den Jugendstrafurteilen auch sämtliche Entscheide während des laufenden Verfahrens (sogenannte vorsorgliche Entscheide), Verfahrenseinstellungen, alternative Konfliktlösungen und nachträgliche Entscheide. Sie enthält zudem Informationen zum Vollzug von (vorsorglich) angeordneten Schutzmassnahmen und Strafen, wenn diese eine von einer Strafjustiz- oder Polizeibehörde angeordnete Fremdplatzierung betreffen.¹¹

Im Bereich des Freiheitsentzugs ist einerseits die Statistik zum gesamten Freiheitsentzug vorhanden. Sie gibt auf gesamtschweizerischer Ebene seit 1988 Auskunft zu den Insass:innenbeständen nach Inhaftierungsart, Geschlecht und Nationalitätenkategorie sowie zum Platzangebot und zur Belegungsrate der Justizvollzugseinrichtungen (Gefängnisse, Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs, Massnahmenzentren). Die Daten

⁶ Siehe dazu BFS 2025 f.

⁷ STAUBLI und FINK 2021, 160; KILLIAS, KUHN und AEBI 2011, 42.

⁸ STORZ 2007, 12.

⁹ Siehe dazu BFS 2016b.

¹⁰ Siehe dazu BFS 2025c.

¹¹ BFS 2025c.

werden an einem Stichtag von den Institutionen erhoben. Zudem werden die Zahlen der Eintritte, Hafttage, Todesfälle und Ausbrüche im Jahr vor dem Stichtag erhoben.¹² Die Statistik des Vollzugs von Sanktionen (SVS) andererseits enthält Informationen über alle Personen, die in einer Justizvollzugseinrichtung (Gefängnis, Massnahmenzentrum, Justizvollzugsanstalt) eine Strafe oder eine Massnahme verbüssen. Dabei werden Eintritte (Einweisungen), Austritte (Entlassungen), die Vollzugsdauer sowie der durchschnittliche Insass:innenbestand erhoben.¹³ Allerdings beinhaltet diese Quelle nur Informationen zu Personen im Straf- oder Massnahmenvollzug und nicht zu Personen, die sich in anderen Haftformen (zum Beispiel Untersuchungs- oder Sicherheitshaft) befinden. Ebenso wenig sind Massnahmenbetroffene in privaten Institutionen (Heimen, forensisch-psychiatrischen Kliniken) erfasst.¹⁴ Die Statistik des Vollzugs von Sanktionen wird seit 1984 erhoben.¹⁵ Eine weitere Datenquelle im Bereich des Strafvollzugs ist die Bewährungshilfestatistik. Die Bewährungshilfestatistik misst unter anderem den Umfang, die Struktur und die Entwicklung der Anordnung von Bewährungshilfe für Verurteilte oder Entlassene.¹⁶ Daten zur Bewährungshilfe sind seit 2000 erhältlich. Ab 2015 werden die Daten der Bewährungshilfestatistik aus der Strafurteilsstatistik und der Statistik des Vollzugs von Sanktionen entnommen.¹⁷

Die offiziellen Kriminalstatistiken lassen sich als Trichter darstellen (sog. Kriminalitätstrichter), der die ins System gespeisten Fälle (nämlich die polizeilich registrierten Delikte) immer weiter aussortiert, je weiter nach unten man im Trichter gelangt – von den registrierten Delikten führt nur ein Bruchteil der Fälle zu Verurteilungen, und von den Verurteilten landet nur ein Bruchteil der Täter:innen im unbedingten Freiheitsentzug.¹⁸ Für die Erfassung der Insass:innenpopulation ist daher nicht nur wichtig, wie oft eine Strafe respektive Massnahme ausgesprochen wurde, sondern auch, wie viele Personen tatsächlich in den Vollzug ein- und wieder austreten respektive wie lange sie im Vollzug verbleiben. Aus diesem Grund wird für die nachfolgenden Analysen des strafrechtlichen Freiheitsentzugs zuerst auf die Urteilsstatistik abgestellt, um danach zu analysieren, wer tatsächlich den Straf- oder Massnahmenvollzug antreten musste und wie sich der Bestand der Insass:innenpopulation entwickelt hat.

12 Siehe dazu BFS 2025d.

13 Siehe dazu BFS 2025e.

14 BFS 2025e.

15 BFS 2025e.

16 Siehe dazu BFS 2016a.

17 BFS 2016a.

18 Zum Kriminalitätstrichtermodell sowie zur Frage nach dem Dunkelfeld siehe MARKWALDER 2025.

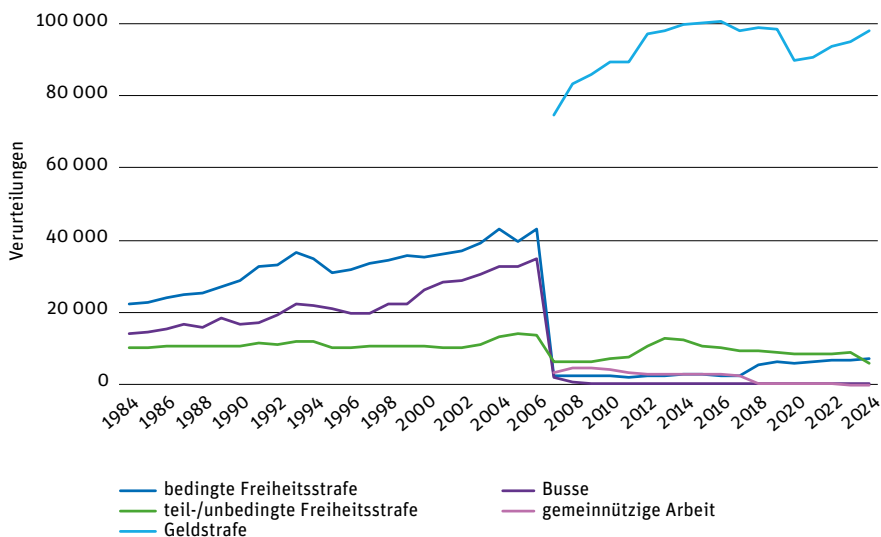
3.2 Strafurteile und Strafvollzug von Erwachsenen

3.2.1 Strafurteile

Im Bereich des strafrechtlichen Freiheitsentzugs stellt sich zunächst die Frage, wie viele Personen in der Schweiz überhaupt eine (unbedingte) Freiheitsstrafe erhalten. Da sich das Jugendstrafrecht insbesondere in seiner Sanktionierung stark vom Erwachsenenstrafrecht unterscheidet und hauptsächlich auf Massnahmen setzt, werden Minderjährige im Straf- und im Massnahmenvollzug gesondert analysiert.¹⁹

Grafik 1 gibt einen Überblick über die Entwicklungen der Verurteilungen zu verschiedenen Strafarten in den letzten 40 Jahren. Dabei muss erwähnt werden, dass sich aufgrund der Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs (StGB) im Jahr 2007 auch die Strafarten geändert haben, was den statistischen Bruch in diesem Jahr erklärt. Übertretungen werden in diesen Statistiken nicht aufgeführt, folglich wird hier nicht die Gesamtzahl der Verurteilungen in der Schweiz dargestellt.

Grafik 1: Verurteilungen von Erwachsenen in der Schweiz für Verbrechen und Vergehen nach Hauptstrafe, 1984–2024, absolute Zahlen



Quelle: BFS, Strafurteilsstatistik (SUS).

19 Siehe dazu Kap. 3.4.

Insgesamt ist ersichtlich, dass unbedingte oder teilbedingte Freiheitsstrafen im Jahr 2024 gerade einmal 5 Prozent der ausgesprochenen Strafen ausmachen. Verurteilungen, in denen Personen tatsächlich für eine gewisse Zeit weggesperrt werden, sind somit in der Schweiz äusserst selten. Auch im internationalen Vergleich ist der Anteil an unbedingten Freiheitsstrafen für verschiedene Delikte in der Schweiz sehr tief, was Zahlen des «European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics» belegen.²⁰ Das Ziel der Revision des allgemeinen Teils des StGB (AT StGB) im Jahr 2007 war das Zurückdrängen kurzer unbedingter Freiheitsstrafen und die Etablierung der Geldstrafe (GS) als Hauptstrafe.²¹ Wie aus Grafik 1 ersichtlich ist, wurde dieses Ziel insofern erreicht, als die Geldstrafe sich mengenmässig sogleich als Hauptstrafe durchsetzen konnte. Dies ging allerdings nur teilweise zulasten der unbedingten Freiheitsstrafe. Aus der Grafik ist zwar ein drastischer Einbruch im Jahr 2007 ersichtlich, nämlich von 13 801 ausgesprochenen unbedingten Freiheitsstrafen im Jahr 2006 auf 5612 im Jahr 2007, danach steigt die Anzahl jedoch wieder und pendelt sich auf einem leicht niedrigeren Niveau ein als vor 2007. Zwischen 2023 und 2024 ist ein weiterer deutlicher Einbruch der unbedingten Freiheitsstrafen zu verzeichnen, nämlich von 8148 auf 4997 Urteile. Diese Entwicklung ist auf einen deutlichen Rückgang der kurzen unbedingten Freiheitsstrafen zurückzuführen und ist vermutlich mit einer strafprozessualen Änderung im Jahr 2024 zu erklären. Seit dem 1. Januar 2024 muss die Staatsanwaltschaft immer eine Einvernahme der beschuldigten Person durchführen, wenn sie im Strafbefehlsverfahren eine unbedingte Freiheitsstrafe aussprechen möchte (Art. 352a StPO). Es kann daher gut sein, dass die Staatsanwaltschaften eher bedingte Geldstrafen aussprechen, um den Fall ohne Einvernahme abschliessen zu können.²² Diese Entwicklung zeigt exemplarisch auf, wie Änderungen der strafprozessualen Rechtsgrundlagen (respektive der Einbau gewisser zusätzlicher Voraussetzungen, die einen Einfluss auf den Aufwand der Fallführung haben können), Verhaltens- respektive Praxisänderungen bewirken können. Umso wichtiger ist es daher auch, Gesetzesänderungen und strafprozessuale Abläufe empirisch nachzuverfolgen, um allfällige Mängel in der Umsetzung oder nicht vorgesehene Auswirkungen zu erkennen und zu vermeiden.

20 Für einen Überblick über den Anteil unbedingter Freiheitsstrafen bei verschiedenen Delikten siehe AEBI et al. 2024, 226–244.

21 STAUBLI und FINK 2021, 153.

22 Siehe FINK 2025, 16 f.; BFS 2025b. Nicht ganz ausgeschlossen werden können natürlich auch andere Gründe, zum Beispiel dass Verzögerungen in der Verfahrensführung aufgrund der Durchführung einer Einvernahme respektive der Schwierigkeiten, eine solche durchzuführen, wenn die beschuldigte Person nicht auffindbar ist, einen Einfluss auf den Rückgang der Fälle haben könnten.

Die Einführung der Geldstrafe 2007 hat sich nur relativ geringfügig auf die unbedingten Freiheitsstrafen ausgewirkt, vielmehr hat sie zu einem drastischen Einbruch bei den bedingten Freiheitsstrafen und den Bussen geführt: Die bedingte Freiheitsstrafe sinkt nach der Revision auf einen Schlag von 43 273 Urteilen auf 2581, das entspricht noch 6 Prozent der ursprünglichen Anzahl Urteile. Dies kann damit erklärt werden, dass für Delikte, die im Rahmen des bedingten Freiheitsentzugs liegen, neu Geldstrafen vorgesehen werden können. Die Anzahl der Bussen sinkt im gleichen Zeitraum von 34 848 auf 2071, was ebenfalls eine Reduktion auf noch 6 Prozent der ursprünglichen Verurteilungen bedeutet. Diese Reduktion der Bussen ist damit zu erklären, dass für Vergehen nun nicht mehr Bussen, sondern neu Geldstrafen gesetzlich vorgesehen sind. Bussen werden somit nur noch für Übertretungen angewendet (die aber wie erwähnt nicht in der vorliegenden Statistik enthalten sind) oder wenn sie als Verbindungsbusse nach Art. 42 Abs. 4 StGB zu einer bedingten Strafe dazukommen.

Insgesamt zeigen die vorliegenden Zahlen auf, dass unbedingte Freiheitsstrafen bereits seit den 1980er-Jahren nur einen geringen Anteil an den ausgesprochenen Strafen in der Schweiz ausmachen und seit der Revision 2007 und trotz der Revision 2018 sogar ein noch tieferes Niveau erreicht haben (2024 noch 5 Prozent aller ausgesprochenen Strafen). Aufgrund der Vorrangstellung der Geldstrafe als Hauptstrafe in der Schweiz und einer breiten Anwendbarkeit der bedingten Strafen (insbesondere bei Ersttäter:innen, siehe dazu Art. 42 StGB) kommen teil- oder unbedingte Freiheitsstrafen in der Schweiz – zumindest theoretisch – nur noch bei wiederholt straffällig gewordenen Personen oder bei schweren Straftaten, die zu Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren führen, infrage. Allerdings werden wir in Kapitel 3.2.3 noch sehen, dass dieses System durch die Ersatzfreiheitsstrafen teilweise durchbrochen wird und weiterhin für Bagatelldelikte kurze unbedingte Freiheitsstrafen ausgesprochen werden, und zwar so häufig, dass für die Jahre 2007–2017 über vier Fünftel der unbedingten Freiheitsstrafen sechs Monate oder weniger dauerten.²³ Damit fallen die meisten unbedingten Freiheitsstrafen so kurz aus, dass sie kaum als längeres Wegsperrn bezeichnet werden dürfen. Insgesamt kann heutzutage folglich nur bei einer von hundert ausgesprochenen Strafen von einer Sanktion mit «Wegsperrcharakter» gesprochen werden.

Die Revision des AT StGB von 2018, welche die maximale Anzahl Tagesätze für die Geldstrafe von 360 auf 180 reduzierte und die kurzen unbedingten Freiheitsstrafen wieder fördern wollte, hat hingegen in der Statistik

23 STAUBLI und FINK 2021, 161.

keine Veränderungen bewirkt.²⁴ Einzig die Änderung, dass die gemeinnützige Arbeit von einer eigenständigen Straftat zu einer Vollzugsform umgestaltet wurde, ist durch eine praktische Eliminierung der gemeinnützigen Arbeit in der Statistik ab 2018 ersichtlich. Basierend auf der Urteilsstatistik lässt sich deshalb feststellen, dass unbedingte Freiheitsstrafen seit den 1980er-Jahren zwar insgesamt zurückgegangen sind, dieser insbesondere im letzten Jahr der Messung deutliche Rückgang jedoch hauptsächlich durch eine Abnahme der kurzen unbedingten Freiheitsstrafen bedingt ist. Die in der Schweiz festgestellten Trends sind auch im Kanton Zürich zu beobachten.

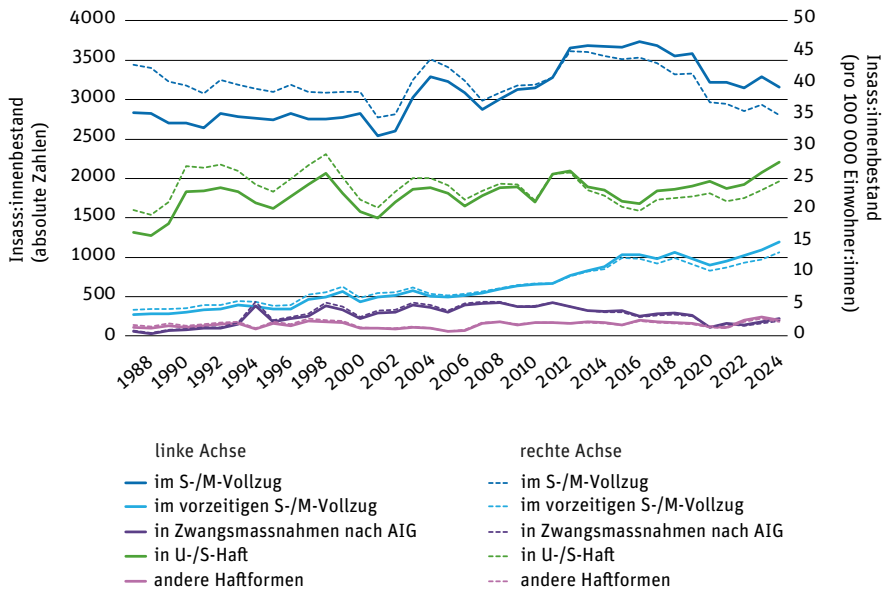
3.2.2 Insass:innenbestand nach Haftform

Neben der Anzahl der ausgesprochenen Freiheitsstrafen interessiert insbesondere, wie viele Personen sich tatsächlich in Haft befanden. Zunächst soll ein Überblick über sämtliche Haftformen gegeben werden, also nicht nur über die Inhaftierung aufgrund einer rechtskräftig ausgesprochenen Freiheitsstrafe. Aus diesem Grund wird in Grafik 2 die Statistik zum gesamten Freiheitsentzug dargestellt. Es zeigt sich, dass seit 1988 vor allem die Insass:innenbestände in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie im vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug deutlich zugenommen haben. Im Straf- und Massnahmenvollzug hingegen befanden sich im Jahr 2025 nur 330 Personen mehr als im Jahr 1988, und die Insass:innenbestände aufgrund des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) erreichten ihren Höhepunkt von 2009 bis 2012 und sanken danach wieder. Auch die Insass:innenbestände anderer Haftformen waren in den letzten Jahren rückläufig. Setzt man die absoluten Zahlen in Relation zur ständigen Wohnbevölkerung, so zeigt sich, dass die geschilderte Entwicklung des Insass:innenbestandes zu einem Grossteil real (das heisst unabhängig von einem allfälligen Bevölkerungswachstum) ist (relative Zahlen in Grafik 2).

Die Gesamtzahl der Inhaftierten zeigt nur ein geringes Wachstum. Es kann somit in der Schweiz bei strafrechtlichen Inhaftierungsformen kein Trend zum «Wegsperren» festgestellt werden. Allerdings widerspiegelt sich in den aktuellen Zahlen auch nicht die deutliche Reduktion der unbedingt ausgesprochenen Freiheitsstrafen, die in Grafik 1 ersichtlich ist. Trotz weniger Urteilen mit unbedingten Freiheitsstrafen hat der Insass:innenbestand demnach nicht abgenommen. Die Gründe sind in den Haftmodalitäten zu vermuten, insbesondere in der Dauer der Gefängnisstrafe respektive des Massnahmenvollzugs. Diese Aspekte werden für den Strafvollzug in Kapitel 3.2.4,

²⁴ Zur Revision siehe BUNDESRAT 2012, 4721.

Grafik 2: Insass:innenbestand nach Haftform, 1988–2025, absolute und relative Zahlen



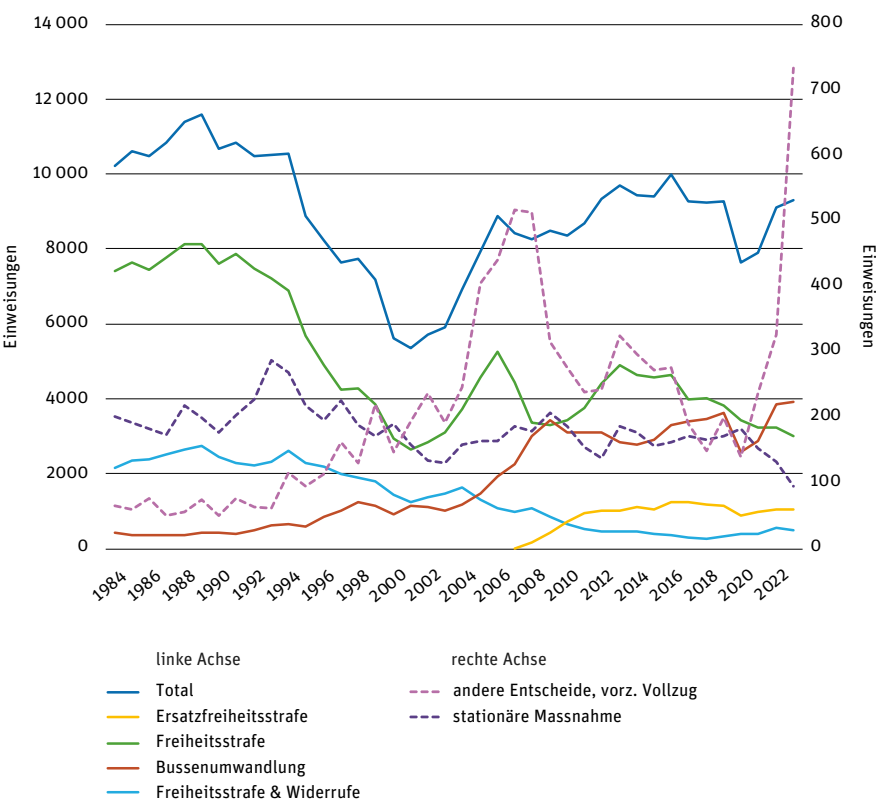
AIG: Ausländer- und Integrationsgesetz; S-/M-Vollzug: Straf- und Massnahmenvollzug; U-/S-Haft: Untersuchungs- und Sicherheitshaft.
Quelle: BFS, Statistik des Freiheitsentzugs (FHE).

Grafik 4, sowie für den Massnahmenvollzug in Kapitel 3.3.3, Grafik 8, genauer analysiert.

3.2.3 Entwicklung der Inhaftierung im Straf- und Massnahmenvollzug

Innerhalb der Kategorie des Straf- und Massnahmenvollzugs soll nun die Entwicklung der Insass:innenzahlen nach Haftform aufgezeigt werden. Grafik 3 zeigt, dass Einweisungen basierend auf regulären unbedingten oder teilbedingten Freiheitsstrafen 1984–2001 von 7396 auf 2635 stark abgenommen haben. Danach schwanken die Einweisungen jeweils zwischen rund 3000 und 5000 und haben sich in den letzten Jahren auf etwas über 3000 eingependelt. Auch die Zahl der Anordnungen stationärer Massnahmen ist, wie in Kapitel 3.3.1, insbesondere Grafik 5, genauer gezeigt wird, seit 2010 gesunken und hat sich in diesem Zeitraum knapp halbiert. Deutlich zugenommen haben hingegen zwischen 2004 und 2009 die Bussenumwandlungen, und dies trotz der faktischen Elimination der Bussen bei Vergehen und Verbrechen nach 2007. Die Ersatzfreiheitsstrafen aufgrund von nicht bezahlten

Grafik 3: Straf- und Massnahmenvollzug: Einweisungen nach Hauptentscheid, 1984–2023, absolute Zahlen



Quelle: BFS, Statistik des Vollzugs von Sanktionen (SVS).

Geldstrafen oder Umwandlungen von gemeinnütziger Arbeit weisen seit ihrer Einführung im Jahr 2007 eine analoge Entwicklung auf wie die Bussenumwandlungen (siehe dazu Grafik 1). Diese Umwandlungsstrafen haben so stark zugenommen, dass ihre Anzahl seit ein paar Jahren sogar diejenige der «regulär» ausgesprochenen freiheitsentziehenden Strafen und Massnahmen übertrifft. Da die genaue Zahl der Verurteilungen für Übertretungen vom BFS nicht erhoben wird, kann nicht festgestellt werden, ob die Zunahme der Umwandlungen von Bussen in Freiheitsstrafen aufgrund einer allgemeinen Zunahme von Bussenurteilen erfolgt ist oder nicht.

Für den Kanton Zürich haben Killias und Biberstein den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen untersucht. Sie stellten fest, dass etwas mehr als die Hälfte der Fälle, in denen eine Ersatzfreiheitsstrafe drohte, schliesslich durch Bezahlung

der Busse oder Geldstrafe abgeschlossen wurde. Mehr als ein Drittel der Fälle (38,3 Prozent) war verjährt, bevor die Ersatzfreiheitsstrafe vollstreckt werden konnte, und nur etwa 5 Prozent der Fälle kamen tatsächlich in den Vollzug.²⁵ Die dargestellten Zahlen des Bundes stellen somit nur noch einen Bruchteil der eingeleiteten Umwandlungsverfahren dar.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Personen mit Ersatzfreiheitsstrafen und Bussenumwandlungen mittlerweile den grössten Anteil im Strafvollzug ausmachen. Das bedeutet, dass trotz der Vorrangstellung der Geldstrafe Freiheitsstrafen noch vollstreckt werden, vor allem bei Personen, die die Geldstrafe oder Busse nicht bezahlen können. Damit hat sich eine problematische Zwei-Klassen-Bestrafung gebildet: Sozial und finanziell benachteiligte Personen, die zu einer Geldstrafe oder Busse verurteilt wurden, müssen schlussendlich doch eine kurze Freiheitsstrafe verbüssen und werden inhaftiert. Dies trifft insbesondere ausländische Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz übermässig, was in einer Detailanalyse des BFS zur kurzen unbedingten Freiheitsstrafe nachgewiesen werden konnte.²⁶ Diese unterschiedliche Sanktionierungspraxis je nach finanzieller Leistungsfähigkeit, Wohnsitz und Aufenthaltsstatus ist in grundrechtlicher Hinsicht als äusserst problematisch einzustufen.²⁷ Mittlerweile haben Einweisungen aufgrund dieser Umwandlungsstrafen mengenmässig die Einweisungen aufgrund eines Straf- oder Massnahmenvollzugs übertroffen, wodurch die mit der Revision 2007 angestrebte Verdrängung der kurzen Freiheitsstrafen konterkariert wird. Es kann zusammenfassend aber auch festgehalten werden, dass Einweisungen wegen längerer Freiheitsstrafen oder längerer stationärer Massnahmen, sprich solche, die ein länger dauerndes Wegsperrn mit sich bringen, in den Jahren 1984–2023 deutlich rückläufig waren.

3.2.4 Dauer des Freiheitsentzugs

Neben der Anzahl der Inhaftierten stellt sich für das Verständnis des «Wegsperrmechanismus» auch die Frage, wie lange die Freiheitsstrafen dauern und wann Personen wieder aus dem Vollzug entlassen werden.

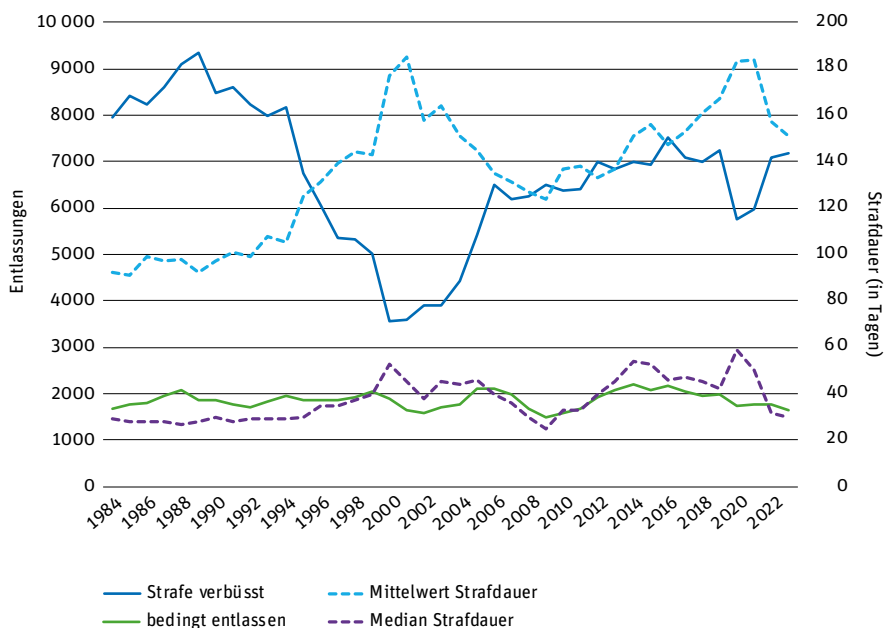
Eine genaue Einschätzung der Praxis der bedingten Entlassung ist gestützt auf die bestehenden Statistiken leider nicht möglich, weil der Anteil der bedingt Entlassenen auf der Grundlage sämtlicher Entlassungen aus dem Strafvollzug berechnet wird, das heisst auch derjenigen, bei denen eine bedingte Freiheitsstrafe von vornherein nicht infrage kommt, namentlich bei Freiheitsstrafen

²⁵ KILLIAS und BIBERSTEIN 2020, 12.

²⁶ BFS 2023, 4–7.

²⁷ Kritisch auch FINK 2025, 17.

Grafik 4: Strafvollzug: Entlassungsart und Aufenthaltsdauer in Tagen, 1984–2023, absolute Zahlen



Quelle: BFS, Statistik des Vollzugs von Sanktionen (SVS).

unter drei Monaten (Art. 86 Abs. 1 StGB) und teilbedingten Strafen (Art. 43 Abs. 3 StGB).²⁸ Der stabile Trend bei der Anzahl der bedingt entlassenen Personen sagt daher nichts darüber aus, ob und wie sich innerhalb der unbedingten Freiheitsstrafen der Anteil an Strafen ohne Möglichkeit einer bedingten Entlassung verändert hat. Klar ersichtlich ist aus Grafik 4 jedoch, dass der Mittelwert der Dauer der verbüsst Strafen seit den 1980er-Jahren deutlich zugenommen hat. Der Median der Strafdauer hat sich zwar ebenfalls zeitweise erhöht, ist aber im historischen Vergleich in den letzten zwei Jahren der Statistik wieder auf das Niveau der 1980er-Jahre gefallen. Dies ist ein Indikator dafür, dass einige wenige, dafür sehr lange Freiheitsstrafen den Mittelwert der Strafdauer nach oben getrieben haben. Nicht auszuschliessen ist auch, dass eine Kombination von Strafen mit stationären Massnahmen für die längere Dauer mit verantwortlich ist.

Für Zahlen zur Praxis der bedingten Entlassung muss in Ermangelung valider Daten des BFS auf bestehende Forschung zurückgegriffen werden. Freitag und Zermatten haben bei sämtlichen Kantonen die Zahlen zu den bewilligten sowie abgelehnten bedingten Entlassungen aus dem Strafvollzug sowie die

²⁸ URWYLER 2019, 125.

Praxis der bedingten Entlassung aus dem stationären therapeutischen Massnahmenvollzug sowie des Verwahrungsvollzugs für den Zeitraum zwischen 2004 und 2014 respektive 2017 erfragt.²⁹ Sie stellten für die letzten erhobenen Jahre eine Bewilligungsquote von 73 Prozent für bedingte Entlassungen aus einer Freiheitsstrafe fest respektive eine von 11 Prozent für bedingte Entlassungen aus dem Massnahmenvollzug.³⁰ Im Untersuchungszeitraum sind keine signifikanten Trends ersichtlich.³¹ Urwyler untersuchte in seiner Dissertation die Gewährung der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug in vier Kantonen zwischen 2010 und 2015. Er stellte fest, dass die bedingte Entlassung in durchschnittlich 67 Prozent der Fälle gewährt wurde und dass die Gewährung in allen Kantonen ausser dem Kanton Waadt rückläufig war.³² Der Anteil der Personen, die nach der Gewährung der bedingten Entlassung die Strafanstalt tatsächlich verliessen, hat sich im untersuchten Zeitraum von 68 auf 59 Prozent verringert.³³ Diese Ergebnisse lassen darauf schliessen, dass die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug entweder konstant blieb oder leicht rückläufig war, was zur zunehmenden Strafdauer in Grafik 4 passt.

3.2.5 Demografie der Insass:innen im Freiheitsentzug

Schaut man sich die Zusammensetzung der im Strafvollzug inhaftierten Personen an,³⁴ so ist ersichtlich, dass Männer den überwiegenden Teil der Insass:innen ausmachen, nämlich 96 Prozent (2738 Personen) im Jahr 1984 und 94 Prozent (3937 Personen) im Jahr 2023. Der Frauenanteil bewegt sich somit zwischen 4 und 6 Prozent. Der Anteil der Ausländer:innen im Strafvollzug betrug zu Beginn der Messung im Jahr 1984 34 Prozent und verdoppelte sich innerhalb von 15 Jahren auf 68 Prozent. Danach stieg er weiter an und erreichte seinen Höhepunkt mit 80 Prozent im Jahr 2013. Seitdem sinkt der Anteil geringfügig.³⁵ Diese Zahlen sind mit Vorsicht zu geniessen, sind sie doch abhängig vom Anteil ausländischer Personen an der ständigen Wohnbevölkerung, der seit den 1980er-Jahren ebenfalls stark zugenommen hat. Zudem sind die verschiedenen Aufenthaltsstatus zu berücksichtigen, da die Inhaftierungszahlen bei der nicht ständigen Wohnbevölkerung deutlich höher liegen.³⁶ Auf die Frage, wer im zeitlichen Quervergleich in den Strafvoll-

29 FREYTAG und ZERMATTEN 2019, 226.

30 Ebd., 228.

31 Ebd., 227.

32 URWYLER 2019, 230.

33 Ebd., 232.

34 Siehe dazu BFS 2025i.

35 Zur Messung von ausländischen Verurteilten in der Statistik siehe FINK und STORZ 2013.

36 Zur Entwicklung der Messung von ausländischen Personen und deren Aufenthaltsstatus in den Vollzugsstatistiken siehe ebd., 95–97.

zug eingewiesen wird, kann demnach festgestellt werden, dass dies zu Beginn der 1980er-Jahre noch hauptsächlich Schweizer Männer waren, während es nun in der überwiegenden Mehrheit ausländische Männer sind. Wie in Kapitel 3.3.4 noch aufgezeigt wird, unterscheidet sich damit die Zusammensetzung beim Freiheitsentzug grundlegend von der beim Massnahmenvollzug, wo hauptsächlich Schweizer Insass:innen vorzufinden sind.

Die Altersstruktur im schweizerischen Strafvollzug hat sich seit den 1980er-Jahren deutlich verschoben. Während damals die Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen dominierte, ist ihr Anteil seither stetig zurückgegangen. Gleichzeitig hat sich der Anteil mittlerer und älterer Altersgruppen kontinuierlich erhöht. Einzig der Anteil der unter 20-Jährigen ist über die Jahre bei etwa 2 Prozent stabil geblieben. Insgesamt zeigt sich somit eine klare Alterung der Gefängnispopulation.

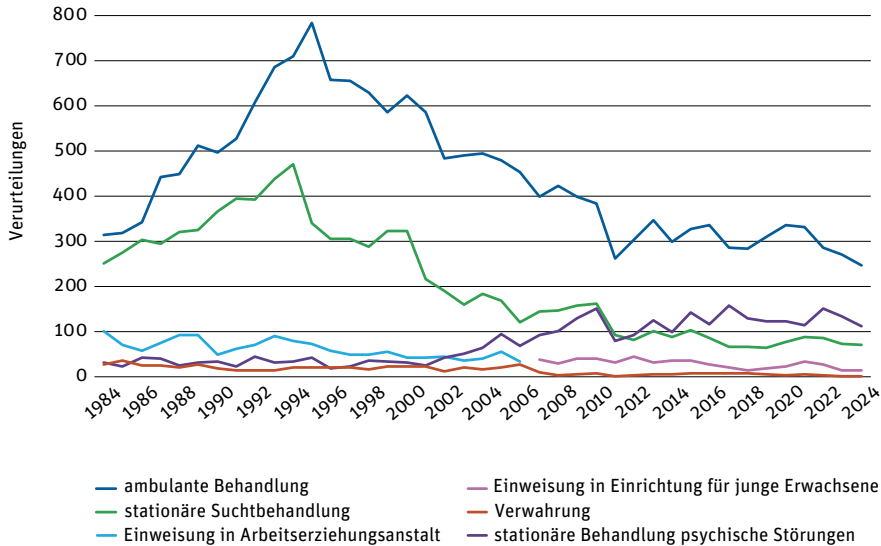
3.3 Massnahmenvollzug von Erwachsenen

3.3.1 Anordnungen von Massnahmen

Neben dem Strafvollzug interessiert auch, wie sich die Zahlen der Insass:innen im Massnahmenvollzug entwickelt haben. Waren die Zahlen zum gesamten Straf- und Massnahmenvollzug in Kapitel 3.2 bereits ersichtlich, werden in diesem Kapitel die Massnahmen gesondert betrachtet. Grafik 5 präsentiert zuerst einmal die Zahlen der zu einer Massnahme verurteilten erwachsenen Personen seit 1984. Es werden nur die absoluten Zahlen präsentiert, da sich unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen keine abweichenden Trends ergeben. Stationäre Suchtbehandlungen nahmen seit den 1980er-Jahren stark zu und erreichten 1994 einen absoluten Höhepunkt. Seit dann gingen sie genauso stark zurück und blieben seit 2011 auf tiefem Niveau mehr oder weniger stabil. Diese Entwicklung muss sicherlich im Zusammenhang mit der Drogensituation in der Schweiz – von der Etablierung der offenen Drogenszene auf dem Platzspitz Mitte der 1980er-Jahre bis zur Schliessung des Lettenareals Mitte der 1990er-Jahre – betrachtet werden.³⁷ Stationäre Behandlungen von psychischen Störungen wurden dagegen in den 1980er- und 1990er-Jahren nur relativ selten ausgesprochen und verzeichnen ab der Jahrtausendwende einen Anstieg, der ebenfalls 2011 in einen mehr oder weniger stabilen Verlauf mit leicht steigender Tendenz überging.

³⁷ Zur Situation der offenen Drogenszene in Zürich siehe die Beiträge von Judith Kälin, S. 137–138, sowie von Vera Blaser und Alix Heiniger, S. 254–255.

Grafik 5: Verurteilungen Erwachsener zu Massnahmen nach Art der Massnahme, 1984–2024, absolute Zahlen



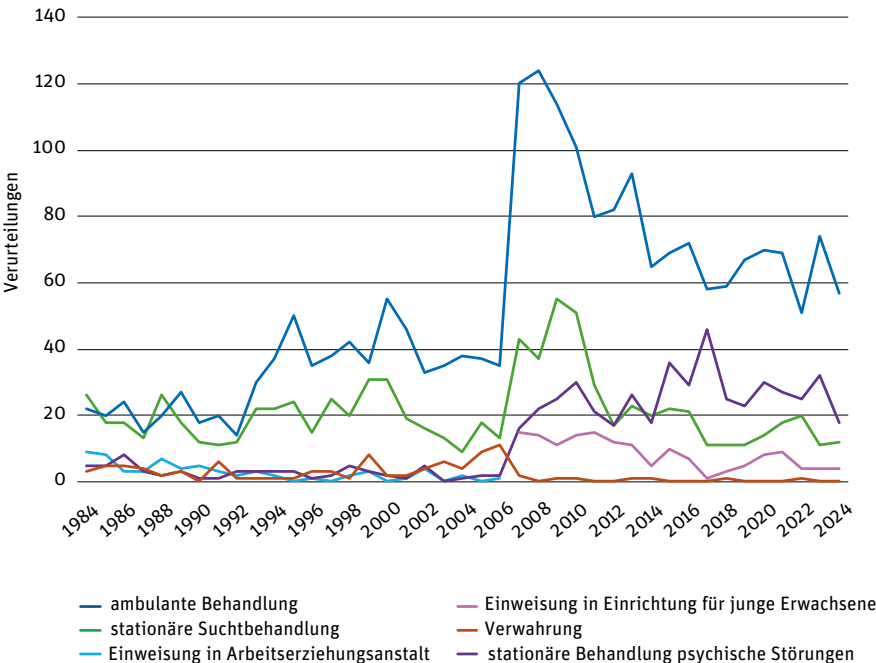
Quelle: BFS, Strafurteilsstatistik (SUS).

Die ambulanten Massnahmen zeigen eine analoge Entwicklung wie die stationären Suchtbehandlungen mit einem noch steileren Anstieg bis 1994. Leider werden die ambulanten Massnahmen in den offiziellen Statistiken des BFS nicht nach Suchtbehandlungen und Behandlungen psychischer Störungen aufgeteilt, jedoch kann vermutet werden, dass auch hier vor allem die Suchtbehandlungen für den Anstieg und die nachfolgende Reduktion der ambulanten Massnahmen verantwortlich sind.

Die Anzahl ausgesprochener Verwahrungen hingegen reduzierte sich nach der Strafrechtsrevision von 2007 deutlich und verblieb danach auf konstant tiefem Niveau, während die stationären Behandlungen psychischer Störungen ab 2007 eher leicht zunahmen. Es ist naheliegend, dass die altrechtlichen Verwahrungen ab 2007 teilweise durch stationäre Massnahmen ersetzt wurden und neurechtliche Verwahrungen aufgrund ihrer sehr restriktiven Ausgestaltung und ihrer praktisch unbegrenzten Dauer deutlich zurückhaltender ausgesprochen werden.³⁸ Einweisungen in eine

³⁸ Zur konkreten Ausgestaltung der Verwahrung unter altem und neuem Recht siehe den Beitrag von Urs Germann, S. 46–47 und 54–59.

Grafik 6: Verurteilungen Erwachsener zu Massnahmen im Kanton Zürich nach Art der Massnahme, 1984–2024, absolute Zahlen



Quelle: BFS, Strafurteilsstatistik (SUS).

Arbeitserziehungsanstalt, die mit der AT-StGB-Revision 2007 im Wesentlichen durch Einweisungen in Einrichtungen für junge Erwachsene abgelöst wurden,³⁹ haben seit den 1980er-Jahren stetig abgenommen, von etwa 100 Verurteilungen im Jahr 1984 auf noch 13 im Jahr 2024.

Interessanterweise ergibt sich im Kanton Zürich ein im Vergleich zur Gesamtschweiz teilweise abweichendes Bild, wie aus Grafik 6 ersichtlich ist. Während stationäre Suchtbehandlungen und stationäre Behandlungen psychischer Störungen bis zur Revision des AT StGB relativ konstant blieben, nahmen die ambulanten Massnahmen bereits seit Beginn der 1990er-Jahre zu. Mit der Revision von 2007 verzeichnet die Statistik sowohl bei den stationären als auch bei den ambulanten Massnahmen einen sprunghaften Anstieg, während die Zunahme bei den stationären Behandlungen gesamtschweizerisch viel sanfter ausfällt und die Zahl der ambulanten Behandlungen

39 Siehe dazu HEER 2019b, Art. 61 StGB N 2.

gen sogar sinkt. Auch die Massnahmen für junge Erwachsene erfuhren einen sprunghaften Zuwachs, während der Trend schweizweit in die andere Richtung geht. Die Verwahrungen zeigen wiederum den gleichen Trend wie in der gesamten Schweiz und gehen zwischen 2006 und 2007 deutlich zurück, was wie erwähnt der deutlich restriktiveren Ausgestaltung der neurechtlichen Verwahrung geschuldet sein dürfte. Insgesamt haben die Anordnungen von Massnahmen im Kanton Zürich seit der Revision des AT StGB aber deutlich zugenommen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass es sich um absolute Zahlen handelt.

Ist der Kanton Zürich damit ein Ausreisser? Ein Blick auf die Entwicklung in den anderen Kantonen zeigt ein uneinheitliches Bild. Während in den Kantonen AI, AR, BL, GR, JU, LU, OW, SH, TG, UR, VS, ZG – es handelt sich hierbei teilweise um kleine Kantone, bei denen aufgrund der geringen Fallzahlen grosse Schwankungen auftreten – die Anzahl der ausgesprochenen Massnahmen relativ stabil bleibt, gibt es Kantone (AG, BE, BS, GL, NW, SG, SZ, TI), die einen Trend analog zur gesamtschweizerischen Entwicklung aufweisen. Eine dritte Gruppe (FR, GE, NE, SO, VD) weist eine Verteilung wie der Kanton Zürich auf, nämlich eine starke Zunahme der ausgesprochenen Massnahmen ab dem Zeitpunkt der Revision des AT StGB im Jahr 2007.

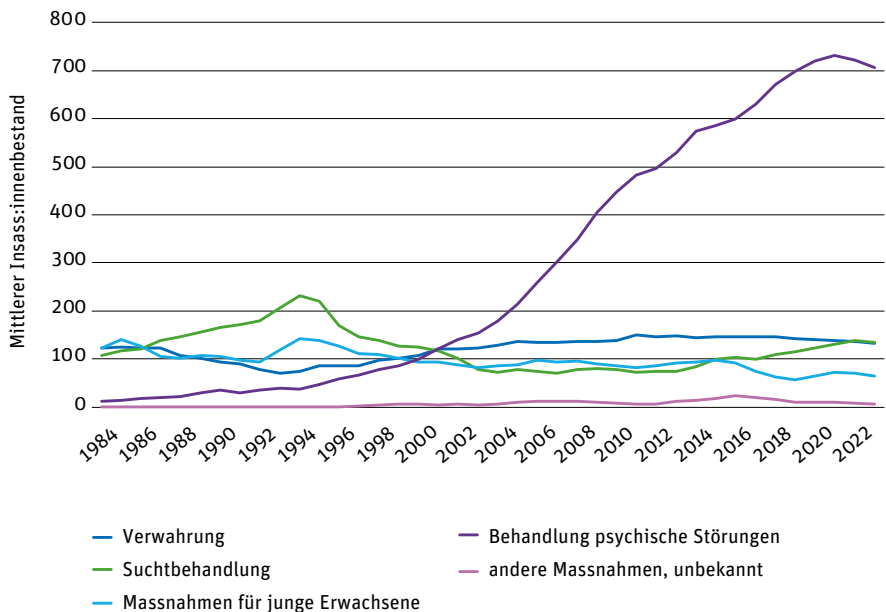
3.3.2 Insass:innenbestand nach Massnahme

Es wäre nun aber verfrüht, basierend auf den rückgängigen Massnahmenanordnungen auf eine abnehmende Insass:innenzahl zu schliessen, denn manche Massnahmen haben es an sich, dass sie nicht wie Strafen begrenzt sind, sondern je nach Art der Massnahme mehrfach verlängert werden können.⁴⁰ Dies bedeutet, dass nicht nur die Anzahl neuer Anordnungen berücksichtigt werden muss, sondern auch der Bestand von Personen im Massnahmenvollzug. Dieser Bestand ist in Grafik 7 abgebildet.

Klar ersichtlich ist ein drastischer Anstieg der Zahl der Insass:innen, die wegen einer psychischen Störung nach Art. 59 StGB (beziehungsweise dessen Vorläufer) in stationärer Behandlung sind (Grafik 7). Diese Zunahme besteht seit Beginn der Erhebung dieser Statistik 1984 und hat sich um 2004 herum nochmals massiv verstärkt. Seit 2021 ist ein leichter Rückgang zu beobachten. Die Ursachen für die Zunahme sind wohl vielschichtig. Neben der Revision des StGB 2007 wird als Grund auch immer wieder eine verschärfte Entlassungspraxis im Straf- und Massnahmenvollzug seit 1996, bedingt durch den Mord

40 Zur Dauer von stationären Massnahmen nach Art. 59 StGB respektive deren Verlängerung siehe zum Beispiel HEER 2019a, Art. 59 StGB N 123–127a.

Grafik 7: Entwicklung des mittleren Insass:innenbestands nach Massnahme, 1984–2023, absolute Zahlen



Quelle: BFS, Statistik des Vollzugs von Sanktionen (SVS).

in Zollikerberg im Jahr 1993, aufgeführt. Dieses Tötungsdelikt – ein mehrfach vorbestrafter Gefängnisinsasse hatte während eines Hafturlaubs eine 20-jährige Pfadfinderleiterin in Zollikerberg getötet – führte einen Paradigmenwechsel in Bezug auf die Entlassungs- und auch die Massnahmenpraxis in der Schweiz herbei.⁴¹ Interessanterweise zeigt Grafik 5 aber, dass die Zahl der gerichtlich angeordneten Massnahmen im gleichen Zeitraum gesunken ist. Es werden demnach weniger Personen in den stationären Massnahmenvollzug oder auch in die Verwahrung versetzt, sie bleiben aber offenbar länger in der Massnahme und sorgen so für einen steigenden Bestand der Insass:innen. Es kann daher auch sein, dass sich die heutige Massnahmenpraxis vermehrt auf Täter:innen mit Hochrisikoprofil konzentriert. Diese Fokussierung würde zu Änderungen in der Zusammensetzung der Insass:innenpopulation führen, was wiederum die Entlassungspraxis beeinflusst.⁴²

41 Siehe dazu BRÄGGER 2015.

42 Zu dieser Fokussierungshypothese siehe URWYLER 2025, 2.

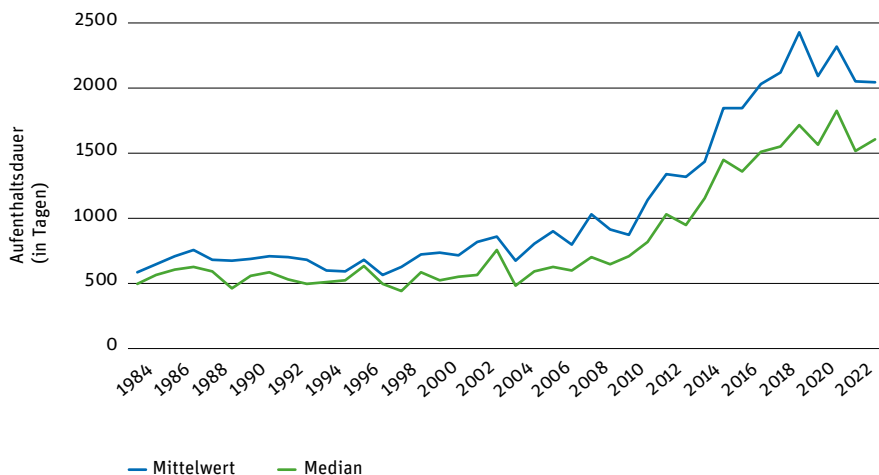
Ein weiterer Grund für die Zunahme von Insass:innen aufgrund einer Massnahme nach Art. 59 StGB könnte auch sein, dass diese Massnahme im Vergleich zu einer Verwahrung milder ist, da sie alle fünf Jahre verlängert werden muss, faktisch aber dieselben Einschränkungen der Freiheitsrechte mit sich bringt. Es kann gut sein, dass sich Gerichte, wenn überhaupt eine Massnahme infrage kommt, zuerst für eine stationäre therapeutische Massnahme entscheiden, die als erster Schritt zu einer nachträglichen Verwahrung gesehen werden kann (falls die Therapie auch nach mehrmaliger Verlängerung der Massnahme als gescheitert betrachtet werden muss). Dies zeigt sich auch, wenn man im folgenden Kapitel 3.3.3 die Dauer der stationären therapeutischen Massnahme anschaut. Die Anzahl Verwahrungen ist denn auch, im Gegensatz zu den Massnahmen nach Art. 59 StGB, über die Jahre mehr oder weniger konstant geblieben (Grafik 7). Dies könnte ein Anschauungsbeispiel für den Net-Widening-Effekt sein, der darin besteht, dass früher nicht sanktionierte Verhaltensweisen plötzlich bestraft werden, weil nun eine mildere Sanktion zur Verfügung steht.⁴³ Der Net-Widening-Effekt könnte sich hier insofern zeigen, als die Gerichte bei Fällen, bei denen früher vielleicht nicht unbedingt eine Verwahrung ausgesprochen worden wäre, neuerdings auf eine stationäre Massnahme als «milderes Mittel» zurückgreifen. Leider können den Statistiken des BFS keine Informationen zu Massnahmenumwandlungen entnommen werden, da die Massnahmen statisch erfasst werden (zum Zeitpunkt des Eintritts, zum Zeitpunkt des Austritts und bei der Bestandsmessung pro Jahr). Es ist daher nicht möglich nachzuvollziehen, wie viele stationäre Massnahmen in Verwahrungen umgewandelt werden.

3.3.3 Dauer der Massnahmen

Um die These der längeren Massnahmendauer statistisch zu untermauern, sollen noch die Zahlen zur durchschnittlichen Dauer der Massnahmen dargestellt werden. Denn relevant ist bei der Entwicklung des Personenbestandes im Massnahmenvollzug wie bereits erwähnt nicht nur, wie viele Personen sich überhaupt im Massnahmenvollzug befinden, sondern auch, wie lange sie darin bleiben respektive wie lange es dauert, bis sie aus dem Massnahmenvollzug entlassen werden. Werden mehr Personen dauerhaft im Massnahmenvollzug festgesetzt, dann erhöht das insgesamt den Bestand der Insass:innen, da Personen dazukommen, aber kaum mehr welche entlassen werden. In der Statistik zur Dauer des Aufenthalts im Massnahmenvollzug werden allerdings nur

43 Zum Net-Widening-Effekt siehe KILLIAS, KUHN und AEBI 2011, 453.

Grafik 8: Dauer des Aufenthalts im Massnahmenvollzug, 1984–2023, absolute Zahlen



Quelle: BFS, Statistik des Vollzugs von Sanktionen (SVS).

die Vollzugstage zum Zeitpunkt des Vollzugsendes gezählt. Personen, die sich noch im Vollzug befinden, werden nicht gezählt. Grafik 8 zeigt, dass die Dauer des Aufenthalts im Massnahmenvollzug von Beginn der 1980er-Jahre bis 2010 relativ konstant bleibt, sich ab den 2010er-Jahren aber um das Zweieinhalbfache erhöht hat. Damit ist dargelegt, dass Massnahmen im historischen Quervergleich heutzutage zwar weniger häufig angeordnet werden, die Insass:innen dafür um ein Mehrfaches länger im Massnahmenvollzug bleiben – was auch das exponentielle Wachstum von Insass:innen im stationären Massnahmenvollzug nach Art. 59 StGB erklärt. Wie bereits in Kapitel 3.2.4 erwähnt, wird die bedingte Entlassung aus dem Massnahmenvollzug rund siebenmal seltener gewährt als beim Strafvollzug, sodass nur 11 Prozent der Anträge auf bedingte Entlassung aus dem Vollzug einer Massnahme nach Art. 59 StGB gutgeheissen werden, während dies bei Anträgen auf bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug in 73 Prozent der Anträge der Fall ist.⁴⁴ Aus einer einmal angeordneten Massnahme wird man daher deutlich weniger schnell entlassen als aus dem Strafvollzug – was die Bedeutung des «Wegsperrens» im Massnahmenvollzug untermauert. Allerdings bleibt zu erwähnen, dass sich der Straf- vom Massnahmenvollzug in seiner Zielsetzung, rechtlichen Ausgestaltung sowie dem Risiko-

44 FREYTAG und ZERMATTEN 2019, 228.

profil der Insass:innen unterscheidet, weshalb Differenzen in der Entlassungspraxis zu erwarten sind.

3.3.4 Demografie der Massnahmeninsass:innen

Schliesslich soll ein Blick auf die demografische Zusammensetzung der Massnahmeninsass:innen in den letzten 40 Jahren geworfen werden.⁴⁵ Wie bei praktisch allen Parametern, die mit kriminellem Verhalten zusammenhängen, sind auch hier die grosse Mehrheit der Personen Männer, ihr Anteil bewegt sich mit 93–97 Prozent in der Grössenordnung, wie sie bei den Insass:innen im Strafvollzug beobachtet wurde (siehe Kapitel 3.2.5). Die Anzahl weiblicher Insass:innen zeigt seit 2008 eine steigende Tendenz von 3,4 Prozent im Jahr 2008 auf 7,3 Prozent im Jahr 2022. Während im Strafvollzug seit über 30 Jahren Personen mit ausländischer Nationalität die Mehrheit der Insass:innen ausmachen, befinden sich im Massnahmenvollzug grossmehrheitlich schweizerische Staatsangehörige. Zwar hat sich auch hier der Ausländer:innenanteil mit den Jahren erhöht – von 13 Prozent 1984 auf 33 Prozent 2009 –, er liegt nun jedoch seit 15 Jahren konstant bei etwa einem Drittel und entspricht somit immer noch einer Minderheit. Empirische Studien konnten bestätigen, dass bei Personen ohne Schweizer Bürgerrecht signifikant weniger häufig eine Begutachtung sowie eine Massnahme angeordnet wurde.⁴⁶ Es fragt sich, ob diese Diskrepanz zum Strafvollzug damit erklärt werden kann, dass Ausländer:innen weniger häufig therapiert werden, weil sie bei schwerwiegenden Delikten grundsätzlich statt einer stationären Therapie eine Landesverweisung erhalten.⁴⁷

Die Entwicklung der Alterszusammensetzung der Insass:innen im Massnahmenvollzug verlief analog zu derjenigen im Strafvollzug. Während die Anzahl junger Personen (unter 30 Jahren) seit 1984 stabil geblieben ist, gibt es immer mehr ältere Leute im Massnahmenvollzug. Ein genauer Blick auf die Zahlen zeigt deutlich, dass die Zunahme der verschiedenen Alterskategorien zu unterschiedlichen Zeitpunkten angefangen hat. Während ein Anstieg bei den 30- bis 39-jährigen bereits in den 1980er-Jahren zu beobachten ist, begann der Anstieg bei den 40- bis 49-jährigen ein paar Jahre später. Je höher die Alterskategorie, desto später beginnt der Anstieg, was deutlich darauf hinweist, dass Insass:innen im Massnahmenvollzug immer länger im Vollzug bleiben und dort entsprechend altern.

45 BFS 2025h.

46 AEBI et al. 2023, 31, mit weiteren Hinweisen.

47 So auch ebd., 38.

3.4 Strafurteile und Straf- sowie Massnahmenvollzug bei Jugendlichen

Die Jugendurteile sind in einer separaten Statistik aufgeführt. Grafik 9 zeigt die Entwicklung der Verurteilungen bei minderjährigen Täter:innen. Bei den Jugendlichen sind die unbedingten Freiheitsstrafen im gemessenen Zeitraum stabil. Es werden somit nicht mehr Jugendliche zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt als zu Beginn der JUSUS-Zeitreihe im Jahr 1999.⁴⁸ Auffällig ist die abrupte Zunahme der Verweise sowie der Bussen im Jahr 2020, die sich nur mit dem Wechsel der Erhebung von JUSUS auf JUSAS erklären lässt. Die Entwicklung der Zahlen im Kanton Zürich weist hier einen parallelen Verlauf auf.

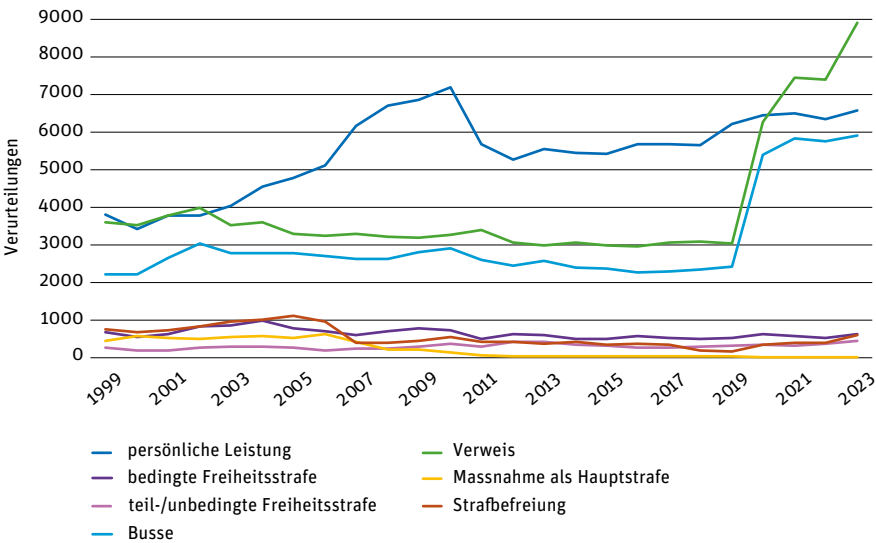
Auch für Jugendliche soll die Entwicklung des Vollzugs von Strafen und Massnahmen dargestellt werden. Es zeigt sich in Grafik 10, dass die Platzierung von Jugendlichen in einem die Freiheit entziehenden Setting keinen grossen Änderungen unterliegt. Freiheitsstrafen werden zwar etwas mehr vollzogen als zu Beginn des Beobachtungszeitraums, allerdings liegt das Total immer noch unter 50 Fällen pro Jahr. Die geschlossenen Unterbringungen sind zwar aufgrund der geringen absoluten Zahlen jährlich schwankend, aber im Gesamtzeitraum relativ konstant geblieben. Insgesamt wird der Freiheitsentzug bei Jugendlichen, sei dies aufgrund einer Strafe oder einer Massnahme, nur sehr zurückhaltend angewendet und hat sich in den letzten Jahren nicht gross verändert.

Schliesslich soll noch ein Blick auf die Demografie der jugendlichen Platzierten geworfen werden.⁴⁹ Hier bleibt zu betonen, dass die Zahlen nicht nur «weggesperrte» Jugendliche betreffen, sondern alle Minderjährigen, die nach Jugendstrafrecht platziert wurden (zum Beispiel in einer Familie oder einer offenen Unterbringung). Da die Zahl der Jugendlichen mit Freiheitsentzug sehr gering ist, wäre eine Analyse basierend auf dieser Untergruppe nicht sehr aussagekräftig. Wie bei den Erwachsenen ist die grosse Mehrheit der strafrechtlich platzierten Jugendlichen männlich, nur etwa 10 Prozent weiblich. Dieser Anteil ist seit 2010 relativ stabil. Auch die Altersverteilung zeigt einen stabilen Verlauf. Um die 5 Prozent der jugendlichen Inhaftierten sind unter 15 Jahre alt, knapp 10 Prozent 15 Jahre, der Grossteil 16 Jahre oder älter. Was sich seit 2010 stark verändert hat, ist die Zusammensetzung hinsichtlich der Nationalität. Der Anteil schweizerischer Jugendlicher hat sich von knapp zwei Dritteln auf knapp die Hälfte reduziert, während der Anteil ausländischer Jugendlicher mit Wohnsitz in der Schweiz bei einem

48 Für die Entwicklung der Sanktionierung von Jugendlichen vor der JUSUS-Zeitreihe siehe STORZ 2007, 19–21.

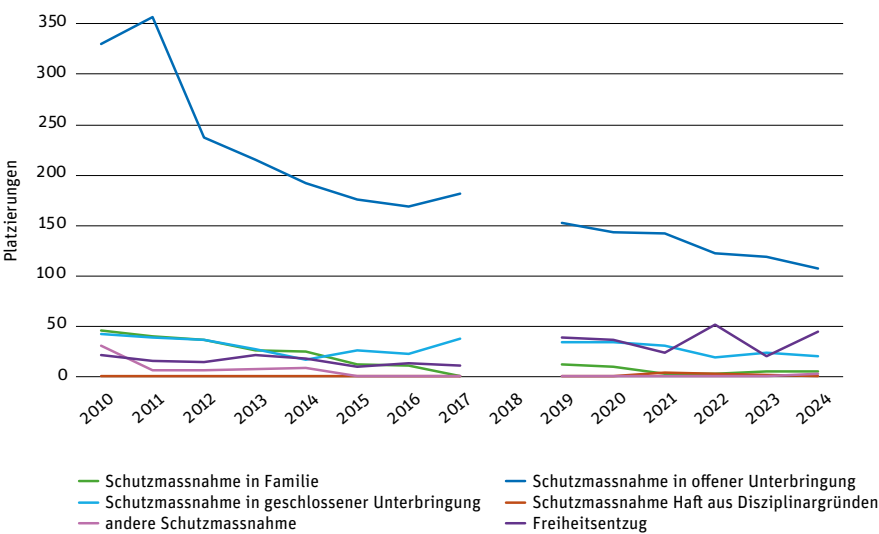
49 BFS 2025g.

Grafik 9: Verurteilungen von Jugendlichen nach Hauptstrafe, 1999–2023, absolute Zahlen



Quelle: BFS, 1999–2019 Jugendstrafurteilsstatistik (JUSUS), ab 2020 Jugendstrafurteile des Jugendsanktionsvollzugs (JUSAS).

Grafik 10: Strafrechtlich platzierte Jugendliche am Stichtag nach Urteil, 2010–2024, absolute Zahlen



2018 keine Daten wegen Änderung des Stichtags.

Quelle: BFS, Stichtagserhebung Jugendsanktionen (SJS).

Drittel konstant geblieben ist. Stark angestiegen ist der Anteil asylsuchender Jugendlicher, deren Anteil sich von 3 Prozent im Jahr 2010 innerhalb von 15 Jahren auf über 10 Prozent beinahe vervierfacht hat. Ein kleiner Anteil betrifft zudem Jugendliche ohne Wohnsitz. Dieser ist von knapp 3 auf gut 7 Prozent ebenfalls angestiegen. Absolut gesehen ist die Anzahl jugendlicher Inhaftierter sowohl schweizerischer als auch ausländischer Nationalität, die in der Schweiz wohnhaft sind, gesunken, während sich die Anzahl asylsuchender Jugendlicher verdoppelt hat. Im Jahr 2025 sind 223 Schweizer Jugendliche, 149 ausländische Jugendliche mit Wohnsitz in der Schweiz sowie 50 asylsuchende Jugendliche und 30 Jugendliche ohne Wohnsitz strafrechtlich platziert.

Insgesamt lässt sich basierend auf den Daten ein stabiler Trend bei der Verurteilung zu und dem Vollzug von freiheitsentziehenden Sanktionen feststellen. Stark rückläufig ist hingegen die Anzahl strafrechtlich platzierter Jugendlicher, die eine Schutzmassnahme in einer Familie oder einer offenen Unterbringung vollziehen, die keine freiheitsentziehende Massnahme darstellt. Der Freiheitsentzug bei Jugendlichen wird daher immer zurückhaltender und deutlich weniger häufig angewandt als bei Erwachsenen. Bleibt zu erwähnen, dass die jugendstrafrechtliche Freiheitsstrafe je nach Alter des Jugendlichen maximal ein respektive vier Jahre betragen kann (Art. 25 JStG) und Massnahmen mit Vollendung des 25. Lebensjahrs enden (Art. 19 Abs. 2 JStG). Allerdings ist fraglich, ob diese Partikularität des Jugendstrafrechts weiterhin bestehen bleibt, existiert doch seit dem 1. Juli 2025 neu die Möglichkeit, auch Jugendliche nach einer geschlossenen Unterbringung analog zu Art. 64 Abs. 1 StGB zu verwahren (Art. 19c JStG).⁵⁰

4 Ausländerrechtliches Wegsperren

Bereits bei den Daten zum Straf- und Massnahmenvollzug ist augenfällig, dass ausländische Staatsangehörige in der Urteils- und Vollzugsstatistik (mit Ausnahme der Massnahmeninsass:innen) im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung übervertreten sind. In der Urteilsstatistik sind sie insbesondere im Strafvollzug⁵¹ sowie in der Untersuchungs- und der Sicherheitshaft⁵² deutlich überrepräsentiert. Neben strafrechtlichen

50 Für weitere Informationen zu diesem deutlichen Paradigmawechsel im Jugendstrafrecht siehe BUNDESRAT 2022, 2991.

51 Siehe dazu Kap. 3.2.5.

52 Nämlich mit 78,9 Prozent, siehe dazu BFS 2025a.

Haftformen wie dem Freiheitsentzug bei Verstoss gegen das Ausländerrecht (zum Beispiel wegen einer rechtswidrigen Einreise oder eines rechtswidrigen Aufenthalts nach Art. 115 AIG), können ausländische Personen zusätzlich aufgrund von freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen des Ausländergesetzes (AIG) inhaftiert werden. Diese Formen von Administrativhaft beinhalten die kurzfristige Festhaltung (Art. 73 AIG), die Vorbereitungshaft zwecks Durchführung eines Weg- oder Ausweisungsverfahrens oder eines strafrechtlichen Verfahrens mit Landesverweisung (Art. 75 AIG), die Ausschaffungshaft zwecks Sicherung des Vollzugs eines erstinstanzlichen Weg- oder Ausweisungsentscheids oder eine erstinstanzliche Landesverweisung (Art. 76 AIG), seit 2015 zudem die Dublin-Haft zur Sicherstellung der Wegweisung in den für das Asylverfahren zuständigen Dublin-Staat (Art. 76a AIG), die Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisedokumente (Art. 77 AIG) sowie die Durchsetzungshaft (Art. 78 AIG), falls eine rechtskräftige Weg- oder Ausweisung oder die rechtskräftige Landesverweisung aufgrund des persönlichen Verhaltens der betroffenen Person nicht vollzogen werden können.⁵³

In Grafik 11 zeigt sich ein deutlicher Rückgang der ausländerrechtlichen Haftformen. Waren es 2011 insgesamt 7540 Haftanordnungen, verbleiben heute noch weniger als ein Drittel davon (2305 im Jahr 2023). Ausländer:innen werden demnach deutlich weniger häufig aufgrund einer ausländerrechtlichen Haftform inhaftiert als noch zu Beginn der 2010er-Jahre. Vor 2011 sind leider nur die eingeschränkten Zahlen zum Insass:innenbestand in Zwangsmassnahmen nach Ausländer- und Integrationsgesetz erhältlich, die in Grafik 2 aufgeführt sind.

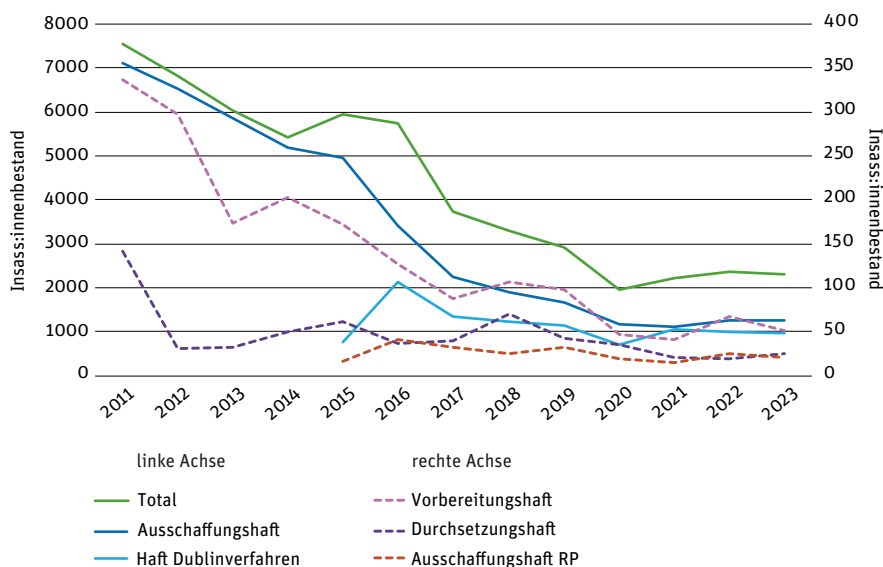
Um diesen deutlichen Rückgang in Relation zur Entwicklung der Asylverfahren zu setzen, müssen die Anzahl neuer Asylgesuche sowie das Total der laufenden Asylverfahren berücksichtigt werden. Die Gesuche haben zwar 2015–2020 von rund 39 523 auf 11 041 deutlich abgenommen, sind aber danach wieder auf 30 223 im Jahr 2023 gestiegen und liegen 2024 bei 27 740.⁵⁴ Der rückläufige Trend bei den Haftformen des Ausländergesetzes kann demnach nicht allein mit rückläufigen Asylzahlen erklärt werden, insbesondere weil diese 2020–2023 wieder stark zugenommen haben.

Insgesamt ist die Zahl der Inhaftierungen basierend auf dem AIG in den letzten Jahren demnach stark gesunken. Dies bedeutet aber nicht, dass ausländische Personen in der Schweiz nun weniger häufig von Inhaftierung

⁵³ Für einen Überblick über die verschiedenen Haftformen des AIG siehe BUSINGER 2015, 11–19.

⁵⁴ SEM 2025.

Grafik 11: Haftformen nach AIG/ehem. AuG, 2011–2023, absolute Zahlen



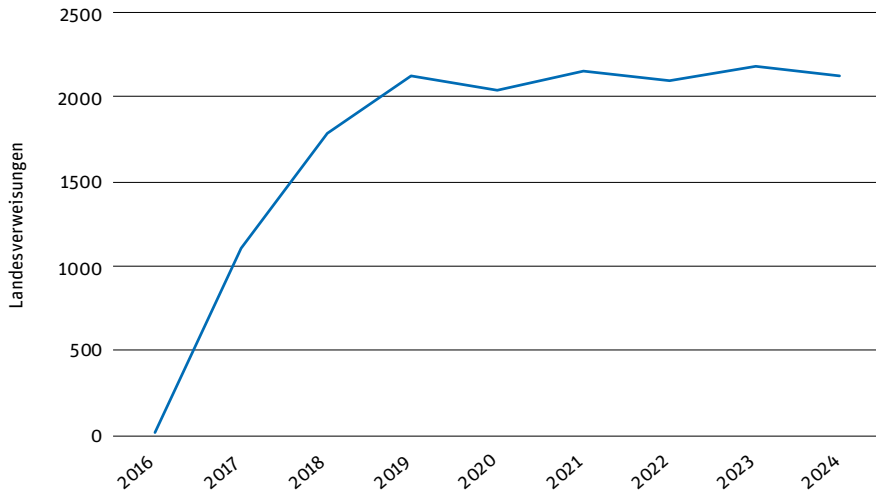
Quelle: SEM, Asylstatistik, Übersicht Jahre.

betroffen wären. Denn es zeigte sich bereits, dass sie dafür überproportional häufig aus anderen Gründen zum Beispiel in Untersuchungs- und Sicherheitshaft gesetzt oder zur Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafen inhaftiert werden. Ausländische Personen, vor allem solche ohne ständigen Wohnsitz in der Schweiz, können somit als diejenige Population bezeichnet werden, die aktuell in der Schweiz am häufigsten von Inhaftierung betroffen ist. Neben dem Wegsperren, sprich dem Freiheitsentzug, sind Ausländer:innen aber auch von der Landesverweisung betroffen, die ein «Aussperren» aus dem Schweizer Staatsgebiet und der Schweizer Gesellschaft zur Folge hat. Die Landesverweisung wurde 2016 aufgrund der Ausschaffungsinitiative als Massnahme ins StGB aufgenommen, nachdem sie mit dem Inkrafttreten der StGB-Revision 2007 abgeschafft worden war.⁵⁵

Grafik 12 zeigt, dass die Zahl der rechtskräftig ausgesprochenen Landesverweisungen nach ihrer gesetzlichen Einführung im Jahr 2016 schnell auf etwas über 2000 pro Jahr angestiegen und seither auf diesem Niveau stabil geblieben sind. Trotz der Wiedereinführung der Landesverweisung als Massnahme

⁵⁵ Zur rechtlichen Entwicklung der Landesverweisung siehe ZURBRÜGG und HRUSCHKA 2019, Art. 66a–66d StGB N 24–36.

Grafik 12: Verurteilungen mit Landesverweisung, 2016–2024, absolute Zahlen



Quelle: BFS, Strafurteilsstatistik (SUS).

im StGB haben die Inhaftierungen zwecks Ausschaffungshaft jedoch, wie in Grafik 11 ersichtlich, nicht zugenommen. Der Grund dürfte darin liegen, dass in diesen Fällen die Sicherstellung der Landesverweisung durch die Sicherheitshaft und nicht durch die ausländerrechtliche Ausschaffungshaft gewährleistet wird, sofern die entsprechenden strafprozessualen Bedingungen erfüllt sind.⁵⁶

56 SERT 2024, Art. 76 AIG N 7.

5 Fürsorgerisches Wegsperrn

Personen werden nicht nur «weggesperrt», weil sie Straftaten begangen, das heisst gegen strafrechtlich geschützte Interessen Dritter verstossen haben und/oder des Landes verwiesen und somit auf ausländerrechtlicher Grundlage «ausgesperrt» worden sind, sondern auch «zu ihrem eigenen Schutz», das heisst, wenn sie gemäss Definition des Staats eine erhebliche Selbstgefährdung aufweisen. Die fürsorgerische Unterbringung (FU) ist die Basis für einen solchen Freiheitsentzug. Vor der Einführung des neuen Erwachsenenschutzrechts im Jahr 2013 war der fürsorgerische Freiheitsentzug in Art. 397a ZGB geregelt und konnte bei Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, anderen Suchterkrankungen oder schwerer Verwahrlosung ausgesprochen werden. Das neue Recht bestimmt nun, dass gegen den Willen einer betroffenen Person nur eine FU ausgesprochen werden kann, wenn sie an einer psychischen Störung oder an geistiger Behinderung leidet oder schwer verwahrlost ist und wenn die nötige Behandlung oder Betreuung nicht anders erfolgen kann (Art. 426 Abs. 1 ZGB). Die Einweisung in eine geeignete Institution kann neben der Erwachsenenschutzbehörde auch durch von den Kantonen bezeichnete Ärzt:innen erfolgen (Art. 429 und 430 ZGB). Die Kantone können die Zuständigkeiten innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens daher frei regeln.⁵⁷ Diese von den Kantonen unterschiedlich ausgestalteten Kompetenzen zur Anordnung von FU führen dazu, dass auch die Zahlen in den Kantonen unterschiedlich erhoben werden (wenn sie denn überhaupt erhoben werden), was die Vergleichbarkeit und Aussagekraft für gesamtschweizerische Zwecke einschränkt.⁵⁸

Die Datenlage zum fürsorgerischen Freiheitsentzug in der Schweiz ist, bedingt durch diese Ausgangslage, lückenhaft. Die von den Kantonen gebildete Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) publiziert seit dem Jahr 2001 keine Zahlen zu den FFE/FU mehr, weil sich die kantonalen Erfassungsgrundlagen als zu uneinheitlich präsentieren.⁵⁹ Daten zur Anordnung von FU können teilweise aus der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser gezogen werden, die Zahlen seit 1998 beinhaltet.⁶⁰ Seit 2018 misst das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (OBSAN) basierend auf der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser die Zahl der Personen pro 1000 Einwohner:innen, die in psychiatrischen Kliniken und Spitälern

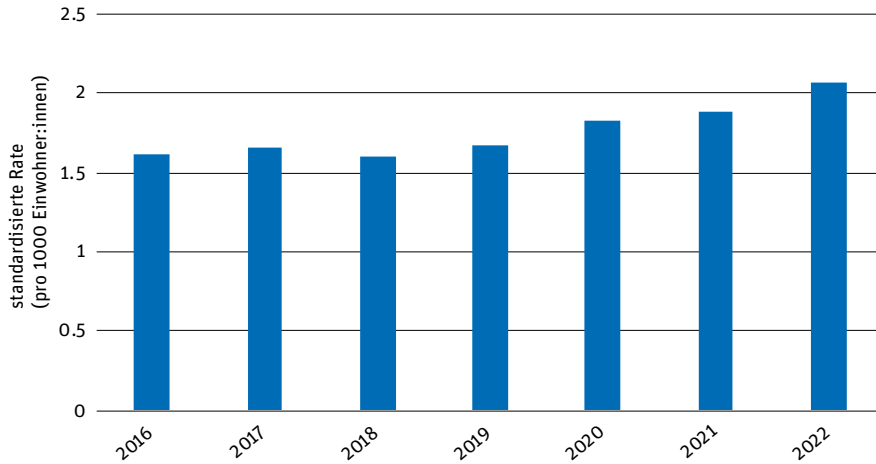
⁵⁷ GEISER und ETZENSBERGER 2022, Art. 429/430 ZGB N 5.

⁵⁸ Siehe dazu GASSMANN 2011, 13 f.

⁵⁹ Ebd., 13.

⁶⁰ BFS 2020.

Grafik 13: Fürsorgerische Unterbringungen in der Schweiz, standardisierte Raten pro 1000 Einwohner:innen, 2016–2022



Quelle: OBSAN, mit Daten des BFS, Medizinische Statistik der Krankenhäuser (MS) und Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STRATPOP).

oder in psychiatrischen Abteilungen somatischer Spitäler in der Schweiz in FU untergebracht werden (Grafik 13).⁶¹ Allerdings ist die Aussagekraft der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser beschränkt. So werden alle FU, die nicht in psychiatrischen Kliniken und Spitälern oder psychiatrischen Abteilungen somatischer Spitäler, sondern in somatischen Abteilungen von Kliniken und Spitälern, Alters- und Pflegeheimen oder anderen spezialisierten Institutionen erfolgen, nicht erfasst.⁶² Zudem variiert offenbar die Art und Weise, wie diese Daten von den Kliniken und Spitälern erhoben werden,⁶³ was die Reliabilität und Validität der Daten beeinträchtigt. Die Rohdaten zu den FU basierend auf der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser werden in der Grafik 14 dargestellt.

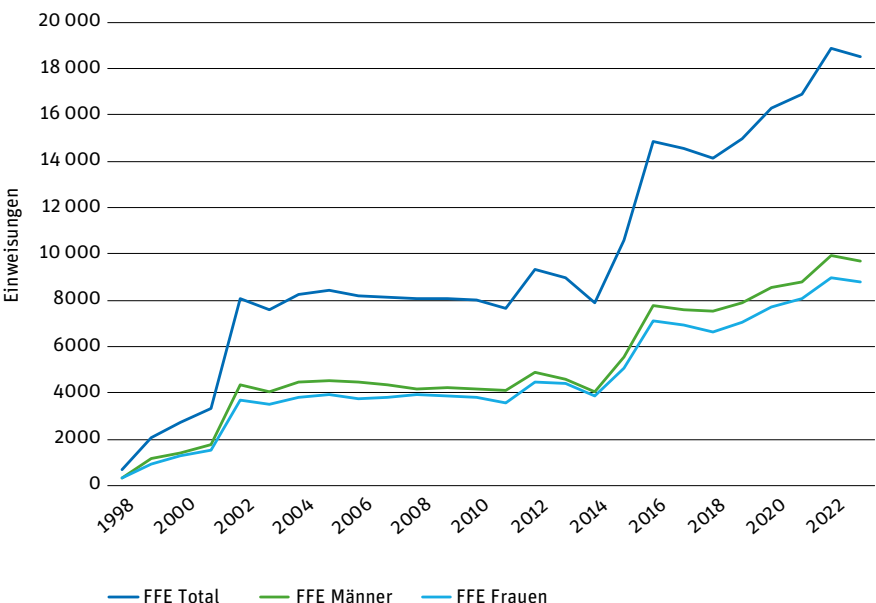
Zu Beginn der Messung im Jahr 1998 wurden knapp 700 Fälle von fürsorgerischen Unterbringungen (damals noch fürsorgerische Freiheitsentziehung, FFE) vollzogen. Nach einem sprunghaften Anstieg 2002 auf etwa 8000 Unterbringungen sind sie bis 2014 relativ konstant geblieben. Seit 2014 sind sie wieder angestiegen, was wohl zumindest teilweise auf das Inkrafttreten

61 OBSAN 2025; siehe dazu auch MORANDI, SILVA und MASSON 2021, 13.

62 MORANDI, SILVA und MASSON 2021, 13.

63 Ebd.

Grafik 14: Einweisungen von FFE/FU-Patient:innen nach Geschlecht, 1998–2023, absolute Zahlen

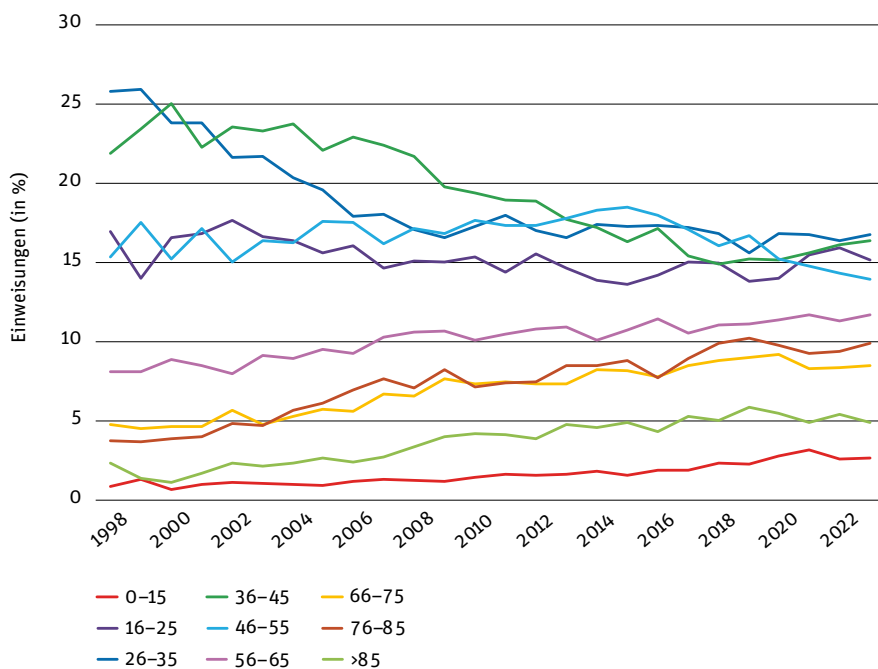


Quelle: BFS, Medizinische Statistik der Krankenhäuser (MS).

der Revision des Erwachsenenschutzrechts im Jahr 2013 zurückzuführen ist. Im letzten gemessenen Jahr 2023 gab es über 18'000 FU, was 2 pro 1000 Einwohner:innen entspricht. Wiederholte Einweisungen einer Person werden jeweils einzeln gezählt. Männer und Frauen sind praktisch gleich oft betroffen und machen folglich je etwa 50 Prozent der fürsorgerisch Untergebrachten aus. Da für die Jahre vor 1998 keine Zahlen erhältlich sind, können keine Aussagen zum damaligen Niveau der Einweisungen gemacht werden. Klar ist aber, dass in der Schweiz in den letzten zehn Jahren immer mehr Personen zivilrechtlich «weggesperrt» wurden, während dieser Wert in den zwölf Jahren davor konstant blieb. Aus den Zahlen ist aber leider nicht ersichtlich, wie lange die Unterbringungen gedauert haben, was für den «Wegsperrcharakter» der Massnahme eine wichtige Information wäre.

Die Altersverteilung bei fürsorgerischen Unterbringungen in Grafik 15 zeigt, dass die meisten Personen, die eine FU erhalten, zwischen 16 und 55 Jahre alt sind. Relativ gesehen ist ihr Anteil jedoch seit 1998 gesunken, während der Anteil älterer Personen (über 55-Jährige) sowie ganz junger Leute (unter 16-Jährige) zugenommen hat.

Grafik 15: Altersverteilung bei der Einweisung von FFE/FU-Patient:innen, 1998–2023, relative Zahlen



Quelle: BFS, Medizinische Statistik der Krankenhäuser (MS).

6 Diskussion und Fazit

Wie hat sich die Zusammensetzung der weggesperrten Personen entwickelt? Wer wird heute weggesperrt im Vergleich zum Beginn der Messung Anfang der 1980er-Jahre?

Aus den verfügbaren Statistiken des gesamten Freiheitsentzugs ist ersichtlich, dass die strafrechtliche Freiheitsstrafe und deren Vollzug in den letzten 40 Jahren zahlenmässig rückgängig war und die Revision des AT StGB 2007 wohl nicht nur die kurzen Freiheitsstrafen zurückgedrängt, sondern allgemein die Tendenz der Gerichte (respektive der Staatsanwaltschaften) zur unbedingten Freiheitsstrafe etwas abgeschwächt hat. Trotzdem sind die Insass:innenbestände seit den 1990er-Jahren absolut und relativ zur Bevölkerungsentwicklung stabil geblieben. Dies könnte einerseits darauf zurückzuführen sein, dass die Strafdauer bei schwereren Delikten (allenfalls in Kombination mit einer stationären Massnahme) zugenommen hat. Andererseits

ist eine starke Zunahme der (kurzen) Ersatzfreiheitsstrafen ersichtlich, das heisst, mittlerweile gelangt die Mehrheit der Insass:innen wegen einer nicht bezahlten Geldstrafe oder Busse, die in eine Ersatzfreiheitsstrafe umgewandelt wurde, in den Vollzug. Die verstärkte Fokussierung auf monetäre Sanktionen benachteiligt somit Personen mit geringen finanziellen Mitteln und sozialen Ressourcen, die schliesslich doch im Freiheitsentzug enden – und dies nicht durch richterliches Urteil, sondern durch Anordnung von Vollzugsbehörden.⁶⁴ Das betrifft übermässig oft randständige Personen sowie ausländische Personen ohne permanenten Aufenthaltsstatus. Allgemein machen aktuell ausländische Personen, insbesondere ausländische Männer, den grössten Anteil an Inhaftierten aus. Die ausländische Insass:innenpopulation war in den 1980er-Jahren noch deutlich kleiner und hat seither stetig zugenommen. Mittlerweile machen Ausländer:innen rund drei Viertel aller Inhaftierten im Strafvollzug aus. Bei den ausländerrechtlichen Formen des Freiheitsentzugs ist zwar eine deutliche Abnahme der angeordneten Inhaftierungen seit Beginn der Messung in den 2010er-Jahren festzustellen. Dieser Rückgang wird aber durch die starke Belastung der ausländischen Population durch die kurzen Gefängnisstrafen wettgemacht.

Änderungen im Gefüge des strafrechtlichen Freiheitsentzugs sind aber nicht nur bei den Strafen, sondern auch bei den Massnahmen ersichtlich, wo die Insass:innenbestände drastisch zugenommen haben, obwohl auch hier die Gerichte deutlich weniger Massnahmen aussprechen als noch zu Beginn der 1990er-Jahre. Im Kanton Zürich ist dieser Trend zu weniger Massnahmen interessanterweise nicht zu beobachten, die Anzahl ausgesprochener ambulanter und stationärer Massnahmen ist hier mit Ausnahme der Verwahrung seit 2007 deutlich gestiegen. Bei der Population im Massnahmenvollzug hat vor allem die Zahl der Insass:innen mit einer psychischen Störung deutlich zugenommen. Von ungefähr 200 Personen zu Beginn der 2000er-Jahre haben sich die Insass:innenbestände bei den Massnahmen nach Art. 59 StGB in den letzten 20 Jahren verdreifacht. Erklärt werden kann diese Tendenz damit, dass die Inhaftierten signifikant länger im Massnahmenvollzug verbleiben. Die Dauer der stationären Massnahmen hat sich seit Beginn der 2010er-Jahre von durchschnittlich 1000 Tagen auf etwas mehr als 2000 Tage verdoppelt. Die neuere Entwicklung zeigt demnach für eine kleine Gruppe eine klare Tendenz hin zu einem lang andauernden «Wegsperren» basierend auf einer stationären Massnahme. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der ausgesprochenen Sanktionen ist allerdings nur eine sehr geringe Anzahl Personen von einer

64 DOLGE 2019, Art. 36 StGB N 8.

freiheitsentziehenden Massnahme betroffen, nämlich etwas mehr als 1000. «Weggesperrt» wird heutzutage also keineswegs flächendeckend, sondern im Gegenteil sehr selektiv. Dieser Trend ist zudem nur bei den erwachsenen Straftäter:innen zu beobachten. Bei Jugendlichen ist ein stabiler Trend bei den Verurteilungen zu freiheitsentziehenden Strafen und Massnahmen festzustellen, und die Anzahl der inhaftierten Jugendlichen ist ebenfalls auf tiefem Niveau konstant. Interessant ist jedenfalls bei den Erwachsenen, dass sich der massnahmenbasierte Freiheitsentzug auf eine andere Population ausrichtet als der Strafvollzug: Hier sind hauptsächlich Schweizer Männer betroffen, die aufgrund der lang andauernden Massnahmen für eine immer älter werdende Insass:innenpopulation sorgen. Ausländische Männer hingegen sind im Massnahmenvollzug deutlich unterrepräsentiert, vor allem im Verhältnis zu ihrem Anteil im Strafvollzug.

Deutlich zugenommen haben schliesslich die fürsorgerischen Unterbringungen (FU), wobei man aufgrund der kurzen beobachtbaren Zeitspanne keine Rückschlüsse auf längerfristige Trends mit Zahlen vor den 2010er-Jahren tätigen kann. Auch sind aufgrund der mangelhaften Datenlage nicht alle FU registriert, sodass kein komplettes Bild der FU-Praxis in der Schweiz gezeichnet werden kann. Trotzdem zeigen die Zahlen einen deutlichen Trend nach oben, wobei aus den verfügbaren Zahlen keine Informationen über die Dauer des Freiheitsentzugs gewonnen werden können.

Insgesamt lässt sich gestützt auf sämtliche Datengrundlagen im Strafrecht mit Ausnahme einer kleinen Gruppe im Massnahmenrecht Zurückhaltung beim Wegsperrren feststellen, während FU deutlich zugenommen haben. Allerdings muss auch erwähnt werden, dass FU in der Regel kein längerfristiges «Wegsperrren» bedeuten. Langjähriger Freiheitsentzug betrifft daher neben Verurteilten mit längeren Freiheitsstrafen vor allem Personen, die nach oder anstelle einer Freiheitsstrafe in einer therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung landen. Diese Personen werden nicht mehr zu Bestrafungs-, sondern zu Therapie- und/oder Sicherungszwecken weggesperrt, weil sie eine mutmassliche Gefahr für die Gesellschaft darstellen. Dieses psychiatrisch untermauerte «Auffangbecken» betrifft zu einem grossen Teil Schweizer Staatsangehörige. Ausländische Staatsangehörige sind überwiegend in den Gefängnissen präsent oder, qua Status, in ausländerrechtlichen Haftformen. In diesen wird nicht therapiert, sondern bestraft respektive inhaftiert, um die Person dann des Landes zu verweisen. Die «Wegsperrpraxis» der Schweiz der letzten Jahre kann somit als zweigeteilt qualifiziert werden: Schweizer:innen werden zunächst deutlich weniger häufig weggesperrt – wenn sie es aber werden, dann werden sie bei schweren Straftaten zusätzlich

häufig therapiert und somit langfristig «untergebracht». Ausländer:innen hingegen werden häufiger aufgrund einer (kurzen oder langen) Freiheitsstrafe weg- und danach aus der Schweiz «ausgesperrt». Bei beiden Wegen ist aber der gesellschaftliche respektive politische Wille ersichtlich, die von der Gesellschaft als «problematisch» erachteten Personen nach der Verbüsung einer Freiheitsstrafe weiterhin weg- respektive auszusperren, einerseits durch zeitlich faktisch unbefristete Massnahmen, andererseits durch das Ausweisen straffällig gewordener Personen in deren Heimatländer.

Der vorliegende Beitrag schafft einen Überblick über die Datenlage zum Regime des Freiheitsentzugs in der Schweiz. Ein ganzheitlicher Blick auf die «Wegsperrpraxis» ist auch deshalb wichtig, weil die bestehenden Instrumente nicht nur komplementär sein, sondern auch Überschneidungen aufweisen können. Zudem hat sich aus der historischen Aufarbeitung bezüglich des fürsorgerischen «Wegsperrens» in den letzten 40 Jahren gezeigt, dass Repression respektive Kontrolle und Fürsorge teilweise vermischt wurden.⁶⁵ Allerdings vermag der Beitrag aufgrund der thematischen Breite keine detaillierte Analyse der einzelnen Formen des Wegsperrens zu liefern. Hier wäre der Bedarf gross, die verschiedenen rechtlichen Instrumente empirisch zu erfassen und genauer zu untersuchen, wer von diesen Massnahmen genau betroffen ist und warum. Zudem wären Verlaufsanalysen sinnvoll, um die verschiedenen Stadien eines Verfahrens (zum Beispiel im Strafrecht von den strafprozessualen Massnahmen zum Straf- und Massnahmenvollzug bis zu allfälligen Massnahmen nach Beendigung des Vollzugs) sowie deren Ineinandergreifen besser verstehen zu können – dies insbesondere auch, weil eine zahlenmässig bedeutende Diskrepanz zwischen den Verurteilungen zu einem Freiheitsentzug (un- respektive teilbedingte Freiheitsstrafen und stationäre Massnahmen) und den tatsächlich eingewiesenen Personen beobachtet werden konnte. In diesem Bereich ist der Forschungsbedarf daher gross und müsste aufgrund der Interdisziplinarität der Forschungsfragen auch in Zusammenarbeit mit Rechtswissenschaftler:innen, Kriminolog:innen und Historiker:innen erfolgen.

Schliesslich soll noch die Datenlage im Bereich des Freiheitsentzugs zur Sprache kommen. Im Bereich des Straf- und Massnahmenrechts sind mittlerweile Datengrundlagen vorhanden, wobei selbstverständlich auch hier Lücken bestehen, so zum Beispiel bei der Nachvollziehbarkeit von Umwandlungen von Massnahmen oder der Berechnung der Entlassungen auf Bewährung. Für Inhaftierungsformen des Ausländerrechts sowie der FU existieren

65 Siehe dazu den Beitrag von Judith Kälin, S. 148–150.

hingegen nur rudimentäre Datengrundlagen. Während ausländerrechtliche Haftformen zwar keine weit zurückreichenden Analysen erlauben, werden sie seit 2011 immerhin regelmässig erhoben. Im Bereich des Freiheitsentzugs aufgrund von FU bestehen immer noch keine gesamtschweizerischen Datengrundlagen, die sämtliche ausgesprochenen FU zusammentragen. Eine solche Datengrundlage wäre aber dringend nötig. Es ist nicht einsichtig, warum bei einer Form des Freiheitsentzugs, die faktisch dieselbe Intensität des Grundrechtseingriffs beinhaltet wie der strafrechtliche Freiheitsentzug, keine umfassenden Daten bestehen. Daraus resultiert aber, dass niemand genau weiss, wie viele Personen für wie lange fürsorgerisch untergebracht sind – wir haben somit in der Schweiz einen aus statistischer Sicht «versteckten» Freiheitsentzug, der eine beachtliche Zahl von Personen betreffen dürfte und der dringend ans Licht gebracht werden sollte.

Bibliografie

- AEBI et al. 2023: Marcel Aebi, Caroline Fenner, Monika Schlüsselberger, Thierry Urwyler, Christoph Sidler, Massnahmenanordnungen bei jungen Erwachsenen, Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im Kanton Zürich, in: Neue Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik 1, 25–39.
- AEBI et al. 2024: Marcelo F. Aebi, Stefano Caneppele, Stefan Harrendorf, Yuji Z. Hashimoto, Jörg-Martin Jehle, Tara S. Khan, Olivia Kühn, Chris Lewis, Lorena Molnar, Paul Smit, Rannveig Þórisdóttir, European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics, Lausanne.
- BFS 2016a: Bundesamt für Statistik, Bewährungshilfestatistik, 16. 10. 2016, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/bhs.assetdetail.7129.html.
- BFS 2016b: Bundesamt für Statistik, Jugendstrafurteilsstatistik (JUSUS), 16. 10. 2016, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/jusus.assetdetail.7089.html.
- BFS 2020: Bundesamt für Statistik, Medizinische Statistik der Krankenhäuser, 1. 1. 2020, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/erhebungen/ms.html.
- BFS 2023: Bundesamt für Statistik, Revisionen des Schweizerischen Strafgesetzbuches und ihre Auswirkungen auf die kurzen Freiheitsstrafen, Neuchâtel, 1–8.
- BFS 2025a: Bundesamt für Statistik, Personen in Untersuchungs- und Sicherheitshaft, 29. 4. 2025, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalog.assetdetail.34948346.html.
- BFS 2025b: Bundesamt für Statistik, Medienmitteilung vom 20. 5. 2025, www.bfs.admin.ch/news/de/2025-0464.

- BFS 2025c: Bundesamt für Statistik, Jugendstrafurteils- und -sanktionsvollzugsstatistik (JUSAS), 3. 6. 2025, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/jusas.assetdetail.35957071.html.
- BFS 2025d: Bundesamt für Statistik, Statistik des Freiheitsentzugs, 3. 6. 2025, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/fhe.assetdetail.35957069.html.
- BFS 2025e: Bundesamt für Statistik, Statistik des Vollzugs von Sanktionen, 3. 6. 2025, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/svs.assetdetail.35957061.html.
- BFS 2025f: Bundesamt für Statistik, Strafurteilsstatistik (SUS), 3. 6. 2025, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/sus.assetdetail.35957057.html.
- BFS 2025g: Bundesamt für Statistik, Jugendsanktionsvollzug: Strafrechtlich platzierte Jugendliche am Stichtag nach Geschlecht, Alter und Nationalität, 24. 6. 2025, www.bfs.admin.ch/bfs/rm/home.assetdetail.35962087.html.
- BFS 2025h: Bundesamt für Statistik, Massnahmenvollzug: mittlerer Insassenbestand nach Geschlecht, Nationalität und Alter», 4. 11. 2025, www.bfs.admin.ch/bfs/rm/home.assetdetail.36199287.html.
- BFS 2025i: Bundesamt für Statistik, Strafvollzug: mittlerer Insassenbestand nach Geschlecht, Nationalität und Alter, 4. 11. 2025, www.bfs.admin.ch/bfs/rm/home.assetdetail.36199278.html.
- BRÄGGER 2015: Benjamin F. Brägger, Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS): Eine Analyse mit Ausblick, in: Jusletter, 9. 3., 1–13.
- BUNDESRAT 2012: Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionenrechts), in: Bundesblatt, 4721.
- BUNDESRAT 2022: Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug) vom 2. November 2022, in: Bundesblatt, 2991.
- BUSINGER 2015: Martin Businger, Ausländerrechtliche Haft, Die Haft nach Art. 75 ff. AuG (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 225), Zürich.
- DOLGE 2019: Annette Dolge, Art. 36 StGB, in: Marcel Alexander Niggli und Hans Wiprächtiger (Hg.), Strafrecht, Basel.
- FINK 2025: Daniel Fink, Weniger unbedingte Freiheitsstrafen, in: Plädoyer 4.
- FINK und STORZ 2013: Daniel Fink und Renate Storz, Ausländer und Strafrecht: Analysen und Darstellungen in der öffentlichen Statistik, in: Daniel Fink, André Kuhn und Christian Schwarzenegger (Hg.), Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion, 85–99.
- FREYTAG und ZERMATTEN 2019: Thomas Freytag und Aimée H. Zermatten, Teil III: Strafen und Massnahmen im föderalistischen Rechtsstaat. Bedingte Entlassung aus dem Straf- versus Massnahmenvollzug: Sind die Praktiken gleich?, in: Daniel Fink et al. (Hg.), Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus, Bern.
- GASSMANN 2011: Jürg Gassmann, Wirksamkeit des Rechtsschutzes bei psychiatrischen Zwangseinweisungen in der Schweiz, BAG, 2011.
- GEISER und ETZENSBERGER 2022: Thomas Geiser und Mario Etzensberger, Art. 429/430 ZGB, in: Thomas Geiser und Christiana Fountoulakis (Hg.), Zivilgesetzbuch I, Basel.

- HEER 2019a: Marianne Heer, Art. 59 StGB, in: Marcel Alexander Niggli und Hans Wiprächtiger (Hg.), Strafrecht, Basel.
- HEER 2019b: Marianne Heer, Art. 61 StGB, in: Marcel Alexander Niggli und Hans Wiprächtiger (Hg.), Strafrecht, Basel.
- KILLIAS und BIBERSTEIN 2020: Martin Killias und Lorenz Biberstein, Ersatzfreiheitsstrafen im Kanton Zürich. Schlussbericht für das Amt für Justizvollzug (JuV) des Kantons Zürich, Lenzburg, Killias Research & Consulting, 2020, 1–89.
- KILLIAS, KUHN und AEBI 2011: Martin Killias, André Kuhn und Marcelo F. Aebi, Grundriss der Kriminologie, 2. Auflage, Bern.
- MARKWALDER 2024: Nora Markwalder, Vergangenheit und Zukunft der Kriminologie in der Schweiz, in: Daniel Fink, André Kuhn und Joëlle Vuille (Hg.), Kriminologie in der Schweiz – Geschichte, Stand, Zukunft, Basel, 41–56.
- MARKWALDER 2025: Nora Markwalder, «Versteckte» Kriminalität: Zur Bedeutung der Dunkelfeldforschung in der Schweiz, in: Recht 3, 141–148.
- MORANDI, SILVA und MASSON 2021: Stéphane Morandi, Benedetta Silva und Arianne Masson, Nationale Zahlen zur fürsorgerischen Unterbringung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven, Lausanne University Hospital, Department of Psychiatry.
- OBSAN 2025: OBSAN, Fürsorgerische Unterbringung in Schweizer Psychiatrien, 27. 1.
- SEM 2025: Staatssekretariat für Migration, Lesehinweis Asylstatistik, in: Übersichten, 25. 2., www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html, 8. 10. 2025.
- SERT 2024: Janine Sert, Art. 76 AIG, in: Martina Caroni und Daniela Thurnherr (Hg.), Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Bern.
- STAUBLI und FINK 2021: Silvia Staubli und Daniel Fink, Strafeinstellungen und Strafpraxis in Zeiten von Revisionen des Sanktionenrechts: Analysen zur Schweiz, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 104/2, 153–168.
- STORZ 2007: Renate Storz, Zur Entwicklung der Jugendkriminalität. Jugendstrafurteile von 1946 bis 2004, Neuchâtel.
- URWYLER 2019: Christoph Urwyler, Die Praxis der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug. Eine empirische Studie zur Anwendung des Art. 86 StGB in den Kantonen Bern, Freiburg, Luzern und Waadt, Berlin.
- URWYLER 2025: Thierry Urwyler, Die (dis-)proportionale Dauer der Massnahme nach Art. 59 StGB. Rhetorik, Daten und Entwicklungspotenziale, Zürich.
- ZURBRÜGG und HRUSCHKA 2019: Matthias Zurbrügg und Constantin Hruschka, Art. 66a–66d StGB, in: Marcel Alexander Niggli und Hans Wiprächtiger (Hg.), Strafrecht, Basel.

Fürsorgerisch «weggesperrt» nach 1981?

Administrative Versorgung, fürsorgerische Freiheitsentziehung und fürsorgerische Unterbringung im Vergleich

JUDITH KÄLIN

In der Debatte über fürsorgerische Zwangsmassnahmen steht 1981 für das Ende der Ära des «Wegsperrens».¹ Damals wurde die Praxis der administrativen Versorgungen, geprägt von Willkür und Rechtsunsicherheit, durch die EMRK-konforme Regelung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) ersetzt. Neueste historische Forschungen widerlegen oder bezweifeln jedoch, dass mit der Gesetzesänderung ein radikaler Bruch mit der alten ordnungspolitischen und disziplinierenden Praxis einherging und fürsorgerische Anstaltseinweisungen neu einzig in der Sorge um das Wohl der Betroffenen erfolgten.²

Während die historische Forschung das «Ende des Wegsperrens» lange Zeit in der Vergangenheit festmachte, postulieren neuere juristische Studien den Beginn einer solchen Ära in der Gegenwart. Besorgt beobachten sie, wie auf die fürsorgerische Unterbringung (FU) ausgewichen wird, wenn ein Freiheitsentzug bei einer als gefährlich eingestuften Person nicht (mehr) strafrechtlich angeordnet werden kann.³ Sie verstehen diese kriminalpräventive Anwendung des Zivilrechts als ein neues Phänomen des «Wegsperrens».

Weil sich die beiden Forschungsfelder kaum überschneiden, ist noch nicht untersucht worden, ob zwischen den drei aufeinanderfolgenden Rechtsinstituten administrative Versorgung (bis 1980), FFE (1981–2012)⁴ und FU (ab 2013)⁵ Verbindungslinien bestehen. Im Folgenden wird daher explorativ ausgelotet, welche Kontinuitäten zwischen der Praxis der administrativen Ein-

1 RIETMANN 2013; BÜHLER et al. 2019; BLUM 2024; KNECHT 2015; CHRISTENSEN et al. 2021; MATTER und RIETMANN 2024.

2 GERMANN 2018; KÄLIN 2025.

3 BERTSCHI 2018; MEYER 2018; CONINX 2018.

4 Bundesgesetz über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (Art. 397a–f ZGB).

5 Bundesgesetz über die fürsorgerische Unterbringung (Art. 426 ZGB).

weisung vor 1981 und derjenigen der zivilrechtlichen Freiheitsentzüge der Gegenwart auszumachen sind.

Um die (Vor-)Geschichte der Gegenwart qualitativ zu untersuchen, steht das Rechtsinstitut der FFE im Fokus. Mit der Einführung der FFE 1981 wurden die Freiheitsentzüge ausserhalb des Strafrechts an die Anforderungen der EMRK angepasst. Einerseits setzte das damals erlassene Bundesgesetz die kantonal sehr unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, auf denen die administrativen Versorgungen basiert hatten, ausser Kraft. Andererseits revidierte es die vormundschaftliche (zivilrechtliche) Regelung: Nichtstrafrechtliche Freiheitsentzüge blieben im Bereich des Zivilrechts weiterhin möglich, allerdings wurden die Einweisungsgründe abschliessend aufgezählt. Diese waren neu auf «Geisteskrankheit», «Geistesschwäche», «Trunksucht», «andere Suchterkrankungen» und «schwere Verwahrlosung» beschränkt, während etwa die Begründungen «Liederlichkeit» und «Arbeitsscheu» – die in den kantonalen Gesetzen häufig genannt wurden – nicht mehr valide waren.⁶ Damit fiel die armenpolizeiliche Dimension der Praxis weg, während die fürsorgerische gestärkt wurde. FFE sollten nämlich nur dann angeordnet werden, «wenn ihr [der Person] die persönliche Fürsorge nicht anders erbracht werden» konnte.⁷ Zudem mussten sie in eine «geeignete Anstalt» führen.⁸ Die Verfahrenswegen waren kantonal unterschiedlich ausgestaltet.⁹ Im Kanton Zürich sollten sie von den Vormundschaftsbehörden und – je nach Einweisungsgrund – von einer Arztperson angeordnet werden.¹⁰ Rekurs einlegen konnte man im Kanton Zürich von 1981 bis 1995 bei der Psychiatrischen Gerichtskommission (PGK) und ab 1996 beim zuständigen Bezirksgericht.¹¹ Im Jahr 2013 wurde die FFE von der FU abgelöst.

Menschen, denen via FFE die Freiheit entzogen wurde, fanden sich meist in medizinisch geleiteten Institutionen wie Psychiatrien wieder. Eine Minderheit wurde allerdings in nichtmedizinisch geführte Anstalten wie sogenannte Arbeitserziehungsanstalten oder Arbeiterkolonien eingewiesen. Es

6 Art. 397a ZGB.

7 Ebd.

8 Ebd.

9 Art. 397b ZGB.

10 Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechtes an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 6. 10. 1978, § 117a, b.

11 Bis 1995 war die Psychiatrische Gerichtskommission Rekursinstanz. Ab 1996 waren die Bezirksgerichte zuständig. Vgl. StAZH, OS 48, 8–11, Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission; StAZH, OS 47, 499–501, Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechtes an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 6. 10. 1978, § 117i–k; StAZH, OS 53, 161 f., Gerichtsverfassungsgesetz (Änderung).

sind diese Fallkonstellationen, die hier im Fokus stehen. Sie zeigen, dass sich die Praxis ab 1981 nicht radikal veränderte.¹²

Greifbar wird diese Einweisungspraxis ab 1981 in den Rekursdossiers der PGK und der Bezirksgerichte, die im Staatsarchiv Zürich überliefert sind (1981 bis um 2007). Sie enthalten den Einweisungsbeschluss der Vormundschaftsbehörde sowie deren Stellungnahme zum Rekurs. Hier wird sichtbar, mit welcher Argumentation die Behörde jemanden einweisen wollte und wie sie die gesetzlichen Einweisungsgründe («Trunksucht» und «schwere Verwahrlosung») konkret auslegte. In den Dossiers finden sich weiter das Rekurschreiben sowie ein sehr ausführliches Protokoll der Anhörung der rekurrierenden Person. Während das Rekurschreiben oft aus wenigen Sätzen des Widerspruchs besteht, hält das Anhörungsprotokoll das Gespräch zwischen rekurrierender Person, Rekursinstanz und dem Vertreter der Gemeinde (Vormund oder Vormundschaftsbehörde) im Wortlaut fest. Hier wird nicht nur der Standpunkt der eingewiesenen Person deutlich sichtbar, sondern auch das Vorgehen der Rekursinstanz. Oft liegt dem Dossier ein Bericht aus der Anstalt bei, in der sich der oder die Betroffene zum Zeitpunkt des Verfahrens befand. Die Dossiers der Bezirksgerichte enthalten zudem immer die Einschätzung des/der externen psychiatrischen Gutachter:in. Ein Beschluss der Rekursinstanz, der den Entscheid (Gutheissung oder Abweisung) begründet, vervollständigt die Dossiers.

Die Rekursdossiers sind im Staatsarchiv gesammelt überliefert, bilden einen langen Zeitraum seriell ab und enthalten Entscheide aus unterschiedlichen Zürcher Gemeinden.¹³ Dazu kommt der erwähnte Vorteil, dass sie nicht nur das Handeln der Vormundschaftsbehörde, sondern auch deren Bewertung durch die höhere Instanz zeigen. Zu bedenken ist indes, dass nur ein sehr kleiner Teil der Betroffenen überhaupt einen Rekurs einlegte.¹⁴ Dennoch können die Argumentationen in den Einweisungsbeschlüssen der Vormundschaftsbehörden als repräsentativ betrachtet werden. Denn ob Rekurs erhoben wurde oder nicht, war zum Zeitpunkt der Niederschrift des Beschlusses

12 Einweisungen in nichtmedizinische Anstalten vor 1981 sind gut aufgearbeitet. Sowohl die UEK als auch die kantonalen Aufarbeitungsstudien fokussierten qualitativ auf nichtmedizinische Anstalten und weniger auf Psychiatrien. Vgl. zum Beispiel RIETMANN 2013; KNECHT 2015; BADRAN 2017; KÄLIN 2025. Bei Studien über psychiatrische Kliniken standen bisher weniger das Einweisungsverfahren als die Diagnosestellung oder Zwangsbehandlungen im Zentrum. Vgl. MEIER et al. 2002; MEIER et al. 2007; BERNET 2013; MEIER 2015; MEIER et al. 2019. Lediglich die Studie zur Psychiatrie in Graubünden geht etwas vertiefter auf Einweisungsbegründungen ein, vgl. GUSSET, SEGLIAS und LENGWILER 2021, 137–153. Besser aufgearbeitet ist die Situation in Deutschland, vgl. COCHÉ 2017.

13 Einweisungsbeschlüsse, gegen die nicht rekuriert wurden, müssten in den kommunalen Archiven einzeln ausfindig gemacht werden.

14 BORGHİ et al. 1991, 62, gehen davon aus, dass nur rund 10 Prozent der Zwangseingewiesenen Rekurs erhoben. Zur hohen Dunkelziffer vgl. auch SCHNYDER 1992, 256; GASSMANN 1992, 176 f.

noch unbekannt. Aufgrund dieser Eigenschaften bieten die Rekursdossiers einen guten Zugang zur Rekonstruktion der Zürcher FFE-Einweisungspraxis.

Bezüglich der Repräsentativität der untersuchten Dossiers ist nochmals darauf hinzuweisen, dass ich bei den Rekursen an die PGK auf die systematische Analyse jener 58 Rekurse beschränke, die sich gegen die Einweisung einer erwachsenen Person in eine nichtmedizinisch geführte Anstalt richteten.¹⁵ Die systematische Analyse von Einweisungen in die Psychiatrie bleibt dagegen ein Desiderat. Die Analyse der Verwaltungsakten der PGK (Pressedokumentation, Sammlung wegweisender Entscheide, Korrespondenz) ermöglicht aber immerhin, punktuell auf Themen im Zusammenhang mit Einweisungen in die Psychiatrie einzugehen. Zu betonen ist weiter, dass die Fokussierung auf nicht-medizinische Anstalten Auswirkungen auf das Geschlechterverhältnis hat: Im vorliegenden Sample sind ausschliesslich männliche Rekurrenten zu finden – Frauen wurden im untersuchten Zeitraum in psychiatrische Kliniken, aber kaum je in Arbeiterkolonien oder Arbeitserziehungsanstalten eingewiesen.

Aus den Rekursen an die Bezirksgerichte (ab 1996) habe ich ebenfalls eine Auswahl getroffen: Ich fokussierte mich auf die Stadt Zürich und den Bezirk Andelfingen, da ich die Rekurse gegen Einweisungen in forensische Einrichtungen (Psychiatrische Universitätsklinik Zürich und Rheinau) herausfiltern wollte.¹⁶ Das Bezirksgericht Zürich behandelte im Zeitraum 1996–2007 zwanzig Rekurse betreffend FFE.¹⁷ Dem Bezirksgericht Andelfingen lagen im Zeitraum 1996–2004 siebzehn Rekurse betreffend FFE vor.¹⁸ Da alle untersuchten Dossiers noch unter Schutzfrist stehen, werden jeweils Pseudonyme verwendet.

Ausgangspunkt für die Untersuchung von Kontinuitäten sind die Merkmale, welche die administrativen Versorgungen vor 1981 als Instrument des «Wegsperrens» kennzeichneten. Dazu gehört ihr repressiver Einsatz gegen erwerbsarbeitsunwillige oder suchtbetroffene Menschen, ihre kriminalpräventive Anwendung sowie die zögerliche Verbesserung der Verfahrensrechte.¹⁹ Die folgenden fünf Unterkapitel fokussieren je auf einen dieser Aspekte

15 StAZH, Z 9.599; Z 9.632; Z 9.648; Z 9.749; Z 9.758; Z 9.759; Z 9.775; Z 9.776; Z 9.818; Z 9.858; Z 9.860; Z 9.865; Z 9.898; Z 9.908; Z 9.977; Z 9.1013; Z 9.1018; Z 9.1022; Z 9.1023; Z 9.1064; Z 9.1090; Z 9.1111; Z 9.1118; Z 9.1140; Z 9.1188; Z 9.1213; Z 9.1311; Z 9.1321; Z 9.1334; Z 9.1380; Z 9.1389; Z 9.1455; Z 9.1470; Z 9.1480; Z 9.1488; Z 9.1517; Z 9.1585; Z 9.1632; Z 9.1635; Z 9.1662; Z 9.1726; Z 9.1838; Z 9.1983; Z 9.2059; Z 9.2079; Z 9.2169; Z 9.2136; Z 9.2161; Z 9.2203; Z 9.2213; Z 9.2230; Z 9.2249; Z 9.2469; Z 9.2272; Z 9.7168; Z 9.7017; Z 9.7064; Z 9.7933.

16 Der Rekurs musste im Bezirk des Standorts der «Anstalt» gemacht werden. Vgl. StAZH, OS 53, 163–166, Gesetz über den Zivilprozess (Änderung).

17 StAZH, Z 618.390; Z 618.391; Z 632.340; Z 632.341; Z 753.136; Z 753.137; Z 766.647; Z 766.648; Z 776.167; Z 776.168; Z 837.211; Z 934.238; Z 934.239; Z 965.316; Z 965.317; Z 1025.351; Z 1099.213; Z 1099.214; Z 1184.214; Z 1184.215.

18 StAZH, Z 883.95; Z 883.96; Z 1019.25; Z 1019.26; Z 1019.27; Z 1019.28; Z 1019.29; Z 1019.30; Z 1019.31; Z 1019.32; Z 1019.33; 1019.34; Z 1019.35; Z 1019.36; Z 1019.37; Z 1019.38; Z 1019.39.

19 LIPPUNER 2005; RIETMANN 2013; GERMANN und ODIER 2019; KÄLIN 2025.

und legen dar, ob und wie sich die Einweisungspraxis seit dem Ende der administrativen Versorgungen diesbezüglich veränderte. Als Erstes richtet sich der analytische Blick auf die Verfahrensrechte, danach auf die materiellen Einweisungsgründe.

(Un)erfüllte Forderung nach besseren Verfahrensrechten

Anhaltender Kampf um unentgeltlichen Rechtsbeistand

Im Vergleich zu strafrechtlichen Freiheitsentzügen ist der Schutz der Verfahrensrechte im Verfahren der zivilrechtlichen Freiheitsentzüge bis heute schwächer ausgeprägt. Beispielsweise wird den Betroffenen bis heute nicht automatisch eine anwaltschaftliche Vertretung zur Seite gestellt. Es besteht zwar die Option eines Rechtsbeistands, doch dieser muss auf Veranlassung der Behörde ausdrücklich eingesetzt werden. Das Eingreifen einer juristischen Fachperson erhöht die Chance auf eine Entlassung jedoch massiv. Laut einer 2022 veröffentlichten, vom Bund in Auftrag gegebenen Studie werden die Eingewiesenen oft ungenügend über ihre Rechte informiert oder sind in deren Nutzung wenig geübt.²⁰ Der unabhängige Untersuchungsbericht empfahl denn auch erstens, analog zum strafrechtlichen Pflichtverteidiger eine kostenlose juristische Verfahrensvertretung einzusetzen. Zweitens schlug er eine automatische Überprüfung der FU innerhalb von 24–72 Stunden vor – auch ohne eingereichte Beschwerde.²¹ Beides ist bis heute ein Desiderat geblieben.

Dass diese Forderungen bis heute unerfüllt im Raum stehen, ist angesichts ihrer über 40-jährigen Geschichte bemerkenswert: Nach der Einführung des FFE-Gesetzes 1981 riss die Kritik an mangelhaften Verfahrensrechten bei administrativen Freiheitsentzügen nicht ab. In Zürich wurde sie Mitte der 1980er-Jahre beispielsweise besonders vehement und aktivistisch vom Anwalt Edmund Schönenberger (1942–2023) geäußert. 1984 erwirkte er nach einem langen Prozess vor dem Bundesgericht die Freilassung eines Mandanten, der 23 Jahre lang administrativ in der Klinik Rheinau festgehalten worden war.²² Der Betroffene war 1961 mit 28 Jahren von seinem Vormund wegen wiederholter Kleindelinquenz in die Arbeitserziehungsanstalt Kalchrain eingewiesen und später in die psychiatrischen Kliniken Münsterlingen beziehungsweise Rheinau versetzt worden. Selbst nach der Einführung des

²⁰ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ 2022, 142.

²¹ Ebd.

²² StAZH, Z 9.1233. Vgl. auch Z 9.552, Tages-Anzeiger, 12. 2. 1998.

FFE-Gesetzes 1981 war seitens der Kliniken kein einziger Entlassungsversuch unternommen worden. Aufgrund des teilweise ungerechtfertigten Freiheitsentzugs sowie der überdosierten Zwangsmedikation, die zu bleibenden Schäden geführt hatte, musste der Kanton Zürich dem Betroffenen schliesslich 130 000 Franken Genugtuung zahlen.²³

Der Fall illustriert, dass eine Verbesserung der Situation des Betroffenen erst eintrat, nachdem sich eine juristische Fachperson für ihn eingesetzt hatte. Verfahrensrechte auf Papier nützen wenig, solange die betroffenen Personen entweder nicht auf verständliche Weise darüber aufgeklärt werden oder sie nicht zu nutzen wissen. Schönenberger erkannte diese Tatsache und nahm sich in der Folge vieler Fälle von zivilrechtlichen Freiheitsentzügen als anwaltschaftlicher Vertreter an. Im Namen seiner Mandant:innen rekurrierte er in mehreren Fällen bis vor Bundesgericht, um zumindest formale Verfahrensverbesserungen zu erstreiten.²⁴ Aus diesem Aktivismus entstand Ende der 1980er-Jahre der Verein Psychex. Zwischen 1991 und 2014 wurde dieses Engagement für unentgeltlichen Rechtsbeistand auch durch öffentliche Gelder, nämlich durch wiederkehrende Bundessubventionen (IV) und eine einmalige Spende der Stadt Zürich, unterstützt.²⁵ Neben Psychex äusserten auch Patientenorganisationen zunehmend Kritik an den schlecht geschützten Verfahrensrechten bei zivilrechtlichen Freiheitsentzügen. Die Stiftung Pro Mente Sana forderte Anfang der 1990er-Jahre in jedem Fall einen kostenlosen Rechtsbeistand und die automatische Prüfung der Zulässigkeit des Entscheids durch eine unabhängige Instanz.²⁶ Ein gross angelegter Evaluationsbericht hatte zuvor zutage gebracht, dass die Gerichte den Betroffenen kaum je einen Rechtsbeistand zur Seite stellten, obwohl dies für manche Fälle vorgesehen war.²⁷ Die Forderung war durchaus realisierbar – Österreich hatte eine solche Regelung beispielsweise bereits eingeführt.²⁸ In der Schweiz hingegen bleibt sie bis heute – zum Nachteil der Betroffenen – unerfüllt.

23 StAZH, Z 9.552, Tages-Anzeiger, 12. 2. 1998.

24 StAZH, Z 9.462, Liste mit Bundesgerichtsentscheiden.

25 Psychex, Jahresberichte; BÜTLER 2015.

26 GASSMANN 1992; FINZEN 1992.

27 BORCHI et al. 1991, 57.

28 GASSMANN 1992.

Anhaltende Kritik an der Rekursinstanz – von der Psychiatrischen Gerichtskommission zum Einzelrichter

Blieb der Einsatz Edmund Schönenbergers für die Einführung des unentgeltlichen Rechtsbeistandes folgenlos, sah dies bei der ebenso vehementen Kritik an der Arbeitsweise der zuständigen Rekursinstanz anders aus. Zuständig für Rekurse gegen FFE war die sogenannte Psychiatrische Gerichtskommission (PGK). Die interdisziplinäre Fachkommission hatte 1981 die seit 1963 aktive Psychiatrische Rekurskommission abgelöst. Im Gegensatz zu dieser war sie aber nicht nur für die ärztlich beschlossenen Einweisungen, sondern auch für die vormundschaftlich angeordneten FFE zuständig.²⁹ Die PGK setzte sich aus einer juristischen und zwei medizinischen Fachpersonen (wovon mindestens eine Psychiater:in sein musste) zusammen und wurde vom Regierungsrat gewählt.³⁰ Die Referent:innen sollten die Rekurrierenden jeweils mündlich anhören und dann über Ablehnung oder Gutheissung des Rekurses entscheiden.³¹ Bis Ende der 1980er-Jahre führte die Kommission diesen Auftrag so aus, dass nur eine Person die Rekurrierenden besuchte und die anderen beiden Mitglieder auf dem Zirkularweg über die Anhörung informierte. Gegen dieses Vorgehen wandte sich wiederum Edmund Schönenberger, indem er 1989 beim Bundesgericht wegen Verstössen gegen die Grundrechte klagte.³² Das Bundesgericht gab dem Rekurrenten recht und verlangte, dass in Zukunft das gesamte Gremium bei der Anhörung dabei sein müsse und es nicht genüge, die Beurteilung einzig auf den schriftlichen Bericht eines anderen Kommissionsmitglieds zu stützen.³³ Dieses Urteil führte zu einer logistischen Veränderung der bisherigen Rekurspraxis: Anstatt dass ein einzelnes Kommissionsmitglied die rekurrierende Person in der entsprechenden Institution aufsuchte, sollte die Person nun vor der versammelten PGK am Zürcher Obergericht erscheinen, wo die Befragungen neu stattfanden.³⁴ Die neue Regelung brachte mehr Entlassungen sowie eine etwas kürzere Verfahrensdauer.³⁵

Neben den leichten Verbesserungen brachte das veränderte Verfahren aber auch neue Probleme. Diese wurden in der Kantonsratsdebatte, die 1994 aufgrund einer Motion geführt wurde, offensichtlich: Dass die Rekurrenten

29 BUCHSER 1989, 6 f.

30 StAZH, OS 48, 8–11, Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission, § 3; StAZH, OS 47, 499–501, Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechtes an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 6. 10. 1978, § 117i.

31 StAZH, OS 48, 8–11, Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission, § 12.

32 StAZH, Z 9.552, Tages-Anzeiger, 4. 5. 1991.

33 Ebd.

34 StAZH, OS 51, 188 f., Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission (Änderung), 1. 8. 1990.

35 StAZH, Z 9.552, Tages-Anzeiger, 4. 5. 1991.

aus dem ganzen Kanton vom Sanitätscorps in die Stadt «gekartt» und dafür oft «medikamentös ruhiggestellt» werden mussten, wurde dort als «menschenunwürdig» kritisiert.³⁶ Eine «dezentrale» Alternative in den jeweiligen Bezirken schien deshalb sinnvoller.³⁷ Bemängelt wurde auch, dass das Verfahren immer noch länger als gewünscht, teilweise bis zu dreissig Tage, dauerte. Anstelle der Terminfindung mit drei Amtspersonen befand man hier das zweistufige Verfahren – wobei zuerst die Bezirksrichter:in und bei Berufung die Oberrichter:in entscheiden sollte – als effizienter.³⁸ Zu guter Letzt hatte das neue Verfahren einen alten Vorwurf nicht aus der Welt schaffen können, nämlich dass Verwaltung und Regierung nicht sauber getrennt seien.³⁹ Aus diesen unterschiedlichen Gründen sollte die PGK – so der Vorschlag des Kantonsrats – als Rekursinstanz bei einer FFE abgeschafft und durch den zweistufigen Instanzenzug Bezirksgericht – Obergericht ersetzt werden. Die Absetzung des interdisziplinären Gremiums als Fachgericht aber kam nicht überall gut an. Patientenorganisationen sowie Vertreter:innen der Grünen Partei und der Sozialdemokratischen Partei befürchteten, dass die Richter:innen nun von der psychiatrischen Expertise abhängig würden und selten gegen das einzuholende psychiatrische Gutachten entscheiden würden.⁴⁰ Trotz dieser Bedenken stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich der Vorlage am 12. März 1995 zu.⁴¹

Problematische Kontinuitäten zwischen der alten und der neuen Einweisungspraxis werden aber nicht nur auf formaler Ebene sichtbar. Die folgende materielle Analyse der Rekursdossiers verdeutlicht vielmehr, dass zivilrechtliche Freiheitsentzüge auch nach 1981 aus ordnungspolitischen, disziplinierenden und kriminalpräventiven Motiven beschlossen wurden.

36 StAZH, MM 24.140 KRP 1994/187/0002, 17.

37 StAZH, MM 24.139 KRP 1994/179/0007, 3.

38 Ebd.

39 Dieser Vorwurf entsprang der Tatsache, dass die PGK über eine regierungsrätliche Verordnung und nicht über ein Gesetz geregelt war. StAZH, MM 24.139 KRP 1994/179/0007, 2.

40 StAZH, Z 9.552, Tages-Anzeiger, 4. 5. 1991; StAZH, MM 24.140 KRP 1994/180/0001a, 11.

41 StAZH, OS 53, 163–166, Gesetz über den Zivilprozess (Änderung), 12. 3. 1995.

Disziplinierung als «Fürsorge» – Arbeitserziehung nach 1981

Vormundschaftsbehörden im Geist des repressiven «Armenwesens»

Mit der Einführung der FFE und der Abschaffung der Versorgungsgesetze wollte der Bund die aus dem 19. Jahrhundert stammende Tradition der repressiven und disziplinierenden Sozialpolitik nicht fortführen. Auch das Zürcher Gesetz über die Armenfürsorge von 1927, das eine Anstaltseinweisung von Armengenössigen als Disziplinar- und Strafbestimmung vorsah (§ 53), sowie das Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern von 1925 wurden 1981 durch die Neuregelung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung abgeschafft.⁴² Die armenpolizeilichen Begriffe «Arbeitsscheu» und «Liederlichkeit» waren bei der FFE nicht mehr als materielle Einweisungsgründe vorgesehen. Ein Blick auf die Rekurse nach 1981 zeigt jedoch, dass der neue Einweisungsgrund der «schweren Verwahrlosung» insbesondere bei jungen, von ihrer Wohnortgemeinde finanziell unterstützten Männern weiterhin im Sinne der althergebrachten Argumentationsmuster ausgelegt wurde. Der Ermessensspielraum, den der deutungs-offene Begriff⁴³ den entscheidenden Instanzen gab, wurde von diesen dahingehend genutzt, die altbekannten Topoi des traditionellen Armenwesens in die 1980er-Jahre zu transferieren.⁴⁴

1984 drängte die Fürsorgebehörde der Gemeinde Wald beispielsweise darauf, dass ein 23-jähriger Gemeindebewohner für «unbefristete» Zeit in die Arbeitserziehungsanstalt Kalchrain eingewiesen werden sollte.⁴⁵ Er verfüge über eine «Grundhaltung», die «nur ganz schwer für einen Arbeitsplatz zu ertragen sei»,⁴⁶ so die Begründung seines Vormundes. Dieser schrieb, es zeige «sich immer deutlicher, dass dem jungen Erwachsenen die Voraussetzungen noch fehlen, sich in der freien Wirtschaft an einem Arbeitsplatz zu halten».⁴⁷ Er betonte weiter, er beobachte seit drei Jahren, dass die Arbeitsverhältnisse des Betroffenen nach «relativ kurzer Zeit an der plötzlich eintretenden enormen Unzuverlässigkeit»⁴⁸ scheiterten. Diese unterstellte Arbeitsunlust brachte die Vormundschaftsbehörde in direkten Zusammenhang mit dem deutungs-offenen Begriff der Verwahrlosung. So sei der Betroffene in «eine immer schwerwiegendere Verwahrlosung hereingeglitten» und sie befürchtete, «dass die

42 CHRISTENSEN 2018, 62.

43 Zur Deutungs Offenheit von «schwerer Verwahrlosung» siehe KÄLIN 2025, 59–69.

44 Zur Verwendung dieser Topoi im Kanton Zürich vor 1981 siehe GNÄDINGER und ROTHENBÜHLER 2018, 181–189.

45 StAZH, Z 9.1188, Anhörungsprotokoll vom 20. 6. 1984.

46 Ebd.

47 Ebd.

48 Ebd.

vielen guten menschlichen und fachlichen Qualitäten von Markus Meier ganz zu verkümmern» drohten.⁴⁹ Durch die Rahmung der Arbeitsunlust als Hilfsbedürftigkeit stellte die vorgeschlagene Erziehungsmassnahme in den Augen der Vormundschaftsbehörde eine Fürsorgemassnahme im Sinne des neuen Gesetzes dar. So beantragte sie die Einweisung nach Kalchrain «in der Einsicht, dass nur mit dieser Massnahme Markus Meier geholfen werden kann, langfristig sein Leben selbstständig zu meistern, aber auch in der Hoffnung, dass Markus Meier über Qualitäten verfüge, die es zu fördern und zu festigen gilt».⁵⁰ Dass sie «Fürsorge» nicht in einem medizinischen Sinn auf die körperliche oder geistige Gesundheit, sondern auf soziales Verhalten bezog, schien der Vormundschaftsbehörde Wald unproblematisch. Denn der Grund für das Verhalten des Betroffenen, führte sie aus, sei nicht etwa das Vorliegen einer «hirnorganischen» oder «anlagemässigen» Störung, sondern vielmehr eine «Milieuschädigung».⁵¹

Auch die Vormundschaftsbehörde Illnau-Effretikon begründete Anfang 1985 eine fürsorgerische Freiheitsentziehung mit fehlendem Arbeitswillen. Sie wollte einen ebenfalls 23-jährigen Gemeindebürger mit folgender Begründung für unbestimmte Zeit in die Arbeiterkolonie Dietisberg einweisen: «Roland Elsener geht seit mehr als einem Jahr keiner Arbeit nach. Seine angebliche Stellensuche ist eine Alibiübung, denn der Schutzbefohlene findet stets Gründe, die ihn an einer Arbeitsaufnahme hindern.»⁵² Die Behörde rahmte sein angeblich schlechtes Verhältnis zur Erwerbsarbeit als «Gefahr der schweren Verwahrlosung».⁵³ Sie las die angeblich fehlende Leistungsbereitschaft im Licht der klassischen armenpolizeilichen Topoi, wenn sie schrieb, dass der Rekurrent aufgrund von «Arbeitsscheu, liederlichem Lebenswandel und Schuldenmacherei immer tiefer in die Verwahrlosung geraten war».⁵⁴ Auch hier wurde das Verhalten als Hilfsbedürftigkeit gerahmt, der mit einer fürsorgerischen Massnahme begegnet werden musste, und es schien der Behörde legitim, diese Massnahme nicht medizinisch, sondern erzieherisch zu begründen. Die Behörde argumentierte, es gehe darum, «ihm für eine gewisse Zeit einen festen Rahmen zu gewähren», weil «die dringend erforderliche persönliche Fürsorge nicht anders erwiesen werden kann».⁵⁵

49 StAZH, Z 9.1188, Schreiben des PGK-Referenten vom 27. 8. 1984.

50 Ebd.

51 Ebd.

52 StAZH, Z 9.1455, Auszug aus dem Protokoll der Vormundschaftsbehörde Illnau-Effretikon vom 25. 1. 1985.

53 Ebd.

54 StAZH, Z 9.1455, Auszug aus dem Protokoll der Vormundschaftsbehörde Illnau-Effretikon vom 3. 4. 1985.

55 StAZH, Z 9.1455, Auszug aus dem Protokoll der Vormundschaftsbehörde Illnau-Effretikon vom 25. 1. 1985.

Noch Ende der 1980er-Jahre griffen die Vormundschaftsbehörden auf den Vorwurf des mangelhaften Arbeitsverhaltens als Grund für eine fürsorgerische Freiheitsentziehung zurück. In diesem Sinn veranlasste die Sozialbehörde Thalwil beispielsweise die Einweisung eines 23-jährigen Gemeindebewohners auf unbestimmte Zeit in die Strafanstalt Uitikon. Sie begründete ihren Entscheid wie folgt: «Er arbeitet nicht, ist nicht fähig ein Zimmer zu bewohnen, ohne dauernd Anstoss zu erregen, macht laufend neue Schulden, kommt seinen Verpflichtungen nicht nach [...]»⁵⁶ Die Behörde schrieb diese Arbeitsunlust in die materiellen Kategorien der FFE ein, indem sie festhielt, dass der Betroffene «bereits seit einigen Jahren unter schweren Verwahrlosungstendenzen leide».⁵⁷ Auch hier wurde die vermeintlich fehlende Leistungsbereitschaft zur Hilfsbedürftigkeit, die eine nicht medizinische fürsorgerische Massnahme erforderte, umgedeutet. So wurde der Gefängnisaufenthalt zum Hilfsangebot: «Ihm [kann] die nötige persönliche Fürsorge im ambulanten Rahmen nicht erwiesen werden. Er braucht für längere Zeit einen feststrukturierten Rahmen in einer Institution, wo er auch in beruflicher Hinsicht etwas lernen kann.»⁵⁸ Oder, wie sich der Sachbearbeiter in der Vernehmlassung unverblümt ausdrückte: «Der Aufenthalt in Uitikon ist für ihn eine echte Chance, um von seinem Clochard-Dasein wegzukommen. Ohne diese Chance hat er keine Möglichkeit, erwachsen zu werden und sein Leben selber zu gestalten.»⁵⁹

Die Vormundschaftsbehörden hatten sich in allen drei Fällen auf einen Einweisungsgrund bezogen, der in den alten kantonalen Armengesetzen vor 1981 «Arbeitsscheu» genannt worden wäre. Weiter wurden die drei Männer allesamt von den jeweiligen kommunalen Fürsorgebehörden finanziell unterstützt.⁶⁰ An die Tradition des repressiven Armenwesens anschliessend, sahen sich die kommunalen Behörden berechtigt, auf die Unterstützten Druck auszuüben: «Der Gesuchsteller sollte einfach in der Lage sein, dass er sich auch selber durchbringen kann. Er hat uns immer wieder vorgeworfen, dass wir immer an ihm «herumnörgeln» würden. Solange er aber nicht in der Lage ist, für sich selber aufzukommen, ist es klar, dass wir etwas mitzureden haben. Wir wären aber noch so froh, wenn wir das nicht mehr tun müssten.

56 StAZH, Z 9.2230, Beschluss der Sozialbehörde als Vormundschaftsbehörde vom 1. 6. 1989.

57 Ebd.

58 Z 9.2230, Beschluss der Sozialbehörde als Vormundschaftsbehörde vom 1. 6. 1989.

59 Z 9.2230, Schreiben der Sozialbehörde vom 21. 6. 1989.

60 Die Fürsorgebehörde Wald unterstützte Markus Meier mit mehreren Tausend Franken und drängte auf seine Einweisung. StAZH, Z 9.1188, Anhörungsprotokoll vom 20. 6. 1984. Die Gemeinde Illnau-Effretikon schien lieber für einen Teil der Anstaltskosten aufzukommen, als zuzusehen, wie Roland Elseners Schulden weiter wuchsen. StAZH, Z 9.1455. Die Sozialbehörde Thalwil drohte gar, die finanzielle Hilfe an den 23-jährigen Gemeindebewohner einzustellen, falls er nicht in der Strafanstalt Uitikon bleiben sollte. Vgl. StAZH, 9.2230.

Aber solange jemand von der Behörde abhängig ist, in finanzieller Hinsicht, müssen wir uns eben «einmischen». Mit diesem Kalchrain haben wir das Gefühl, dass es fast die letzte Möglichkeit ist, um ihm das einmal beizubringen.»⁶¹ Entlang dieser Denkmuster wurden zivilrechtliche Freiheitsentzüge auch nach 1981 als Instrument einer disziplinierenden Armenpolitik genutzt.

Keine Korrektur durch die Psychiatrische Gerichtskommission

In den zitierten Fällen hatte die Psychiatrische Gerichtskommission die Rekurse als Rechtsmittelinstanz zu beurteilen. Da sie keinen Rekurs guthiess, führte dies in keinem der drei Fälle zu einer Kurskorrektur. Zwar wies die PGK auch keinen Rekurs ab – vielmehr verstand sie sich als Vermittlerin zwischen Betroffenen und Vormundschaftsbehörde –, nachdem ein Rekurs sistiert, einer zurückgezogen und einer gegenstandslos geworden war, landeten dennoch alle Betroffenen in einer geschlossenen Anstalt.

Der junge Mann aus Wald rekurrierte beispielsweise mit folgenden Worten: «Bemühungen, eine Stelle und eine Wohnung zu finden [...], sollten zeigen, dass ich gewillt bin, meine Lebensführung sowohl in beruflicher als auch in privater Hinsicht in Ordnung zu bringen.»⁶² Zum Zeitpunkt der Anhörung war er als Fuhrhalter in Flims beschäftigt und gab zu Protokoll, dass ihm der Verbleib in Graubünden mehr bringe als ein Aufenthalt in der Arbeitserziehungsanstalt: «Denn ich kann ja mit Tieren umgehen und ich wäre einmal weg von dem ganzen <Zeug>.»⁶³ Sein Vorschlag war es, weiterhin im Engadin zu arbeiten, statt in die Arbeitserziehungsanstalt Kalchrain zu gehen, wo er sich «nicht zu Hause»⁶⁴ fühlen würde. Obwohl die Vormundschaftsbehörde eingestand, dass es in Kalchrain natürlich «Typen» gäbe, «die ihn <zur Sau> machen könnten», hielt sie wenig von den Einwänden des jungen Mannes. Schliesslich sei er «auch nicht so ein unschuldiges <Lämmli> und es hänge auch von seiner Einstellung» ab, «was aus Kalchrain wird oder eben nicht wird».⁶⁵ Die PGK ging mit der Vormundschaftsbehörde einig, dass der Rekurrent sein Arbeitsverhalten ändern müsse, um nicht «abzuserbeln».⁶⁶ Sie gab dem Betroffenen zu verstehen, dass die langfristigen «Ziele» die folgenden sein müssten: «[...] dass Sie sich eine Arbeitshaltung aneignen, dass Sie durchhalten, auch in unangenehmen Situationen. Dass Sie auch lernen

61 StAZH, Z 9.1188, Anhörungsprotokoll vom 20. 6. 1984.

62 Ebd., Brief an die PGK vom 15. 6. 1984.

63 Ebd., Z 9.1188, Anhörungsprotokoll vom 20. 6. 1984.

64 Ebd.

65 StAZH, Z 9.1188, Anhörungsprotokoll vom 20. 6. 1984.

66 Ebd.

mit dem Geld umzugehen.»⁶⁷ Der Referent der PGK war nicht abgeneigt, dazu den Weg über die Arbeitserziehung in einer geschlossenen Anstalt zu gehen. Er erklärte dem jungen Mann, dass er im Zwang zur Disziplin grosse Vorteile sehe: «Wenn man Ihre vielen Angestelltenverhältnisse betrachtet, dann finde ich, dass es keine Lösung ist, wenn Sie einfach die Möglichkeit haben, alles wieder aufzugeben, wenn es Ihnen nicht mehr passt. Für mich wäre das eine Hilfe, wenn Sie den Druck hätten, dass Sie von der äusseren Situation her nicht einfach die Möglichkeit haben, davonzulaufen, sondern wenn Sie durchhalten müssten. Wenn man dies ein paar Mal gemacht hat, dann geht es auch immer ringer.»⁶⁸ Letztlich beschloss die PGK, den Rekurs unter Vorbehalt der weiteren Arbeitstätigkeit des Rekurrenten zu sistieren. Kaum aber kehrte dieser eines Morgens nicht mehr an seinen Arbeitsplatz in Flims zurück, bestätigte sie den Beschluss der Vormundschaftsbehörde im Nachgang.⁶⁹

Auch im Fall des in Effretikon wohnhaften Mannes verhinderte die PGK die Einweisung in eine disziplinierende Institution nicht. Der Betroffene wehrte sich im Rahmen der Anhörung gegen jegliche Art der fürsorgerischen Freiheitsentziehung. Statt in die Arbeiterkolonie Dietisberg zu gehen, schlug der junge Mann vor, bei seinem Vater zu arbeiten, um seine Schulden zu begleichen.⁷⁰ Aus seiner Sicht sei die Stellensuche jeweils nicht an seinem Arbeitswillen, sondern an der Diskriminierung seitens der Arbeitgeber gescheitert. Hätten diese von seiner Bevormundung Kenntnis erhalten, hätten sie jeweils abgesagt. Dies war ein Argument, das selbst vom Vormund nicht dementiert wurde, auch wenn er die hohen Lohnforderungen seines Mündels für die Arbeitslosigkeit mitverantwortlich machte.⁷¹ Obwohl die PGK festhielt, dass sich der Betroffene «generell gegen eine Arbeitsunterbringung» gewehrt habe, schrieb sie den Rekurs als gegenstandslos ab.⁷² Die Vormundschaftsbehörde hatte inzwischen nämlich den Einweisungsort von «Dietisberg» auf «Kalchrain» geändert und dafür einen neuen Beschluss gefasst, gegen den der Betroffene – entgegen seinen mündlichen Einwänden – keinen schriftlichen Rekurs erhob.⁷³ Ob der junge Mann darüber informiert worden war, dass er gegen den neuen Entscheid nochmals schriftlich hätte rekurrieren müssen, muss offenbleiben.

67 Ebd.

68 Ebd.

69 StAZH, Z 9.1188, Zirkularbeschluss der psychiatrischen Gerichtskommission vom 12. 9. 1984.

70 StAZH, Z 9.1455, Anhörungsprotokoll vom 1. 3. 1985, 15.

71 Ebd., 1–5.

72 StAZH, Z 9.1455, Präsidialverfügung vom 25. 5. 1985.

73 Ebd.

Auch im Fall des in Thalwil wohnhaften jungen Mannes verhinderte die PGK die Anstaltseinweisung nicht. Der Betroffene hatte der Rekursinstanz noch sehr deutlich geschildert, dass er lieber sofort arbeiten wolle, als unter haftähnlichen Bedingungen eine zwei- bis dreijährige Lehre zu absolvieren: «Ich habe eine Arbeit mit einem monatlichen Lohn von 3900 CHF ich will mich <renovieren> ich will mich nun zusammennehmen und vorwärts machen. [...] Dort [in Uitikon] ist es wie in einem Gefängnis, zu 80 % hat man überhaupt keine Freiheit. Überall ist es dort geschlossen, wie in einem Gefängnis. Wenn ich dort arbeite, dann bekomme ich keinen Lohn, nur etwa Fr. 20 pro Tag, aber ich will meine Schulden zurückbezahlen.»⁷⁴ Bevor die PGK einen Beschluss fasste, hatte die Vormundschaftsbehörde den Rekurrenten bereits nach Uitikon gebracht. Sie berichtete, dass «es ihm dort gut gefalle» und er «seinen Rekurs zurückziehen» wolle.⁷⁵ Das schriftliche Rückzugsgesuch des Rekurses traf erst auf insistierendes Nachfragen bei der PGK ein. Auch wenn der zuständige Sozialbeamte dabei versicherte, «man habe keinen Druck aufsetzen wollen», darf an dieser Aussage gezweifelt werden.⁷⁶ Der Beamte hatte dem Eingewiesenen das vorgedruckte Gesuch zur Unterschrift in der Strafanstalt vorgelegt. Die am Ende des Dokuments hingekritzelte Notiz, nach drei Monaten entlassen werden zu wollen, stand dabei jedoch in vielsagendem Kontrast zur vorgedruckten Aussage: «Es gefällt mir hier und ich kann eine Anlehre oder eine Lehre machen. Nach zwei oder drei Jahren möchte ich wieder selbstständig wohnen und arbeiten. Aus diesen Gründen ziehe ich meinen Rekurs vom 12. Juni 1989 zurück.»⁷⁷ Für die PGK aber schien das Vorgehen in Ordnung. Jedenfalls beschäftigte sie sich nicht weiter mit dem Fall.

Die drei Fälle verdeutlichen, dass die Gesetzesänderung 1981 auch im Kanton Zürich die bisherige Praxis der disziplinarischen Anstaltseinweisungen nicht konsequent unterband.⁷⁸ Begünstigt wurde diese Dynamik, indem kommunale Interessen höher gewichtet wurden als diejenigen der Rekurrenten, und durch die enge Verflechtung von Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden, die erst mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes 2013 aufgelöst wurde.⁷⁹ Vermeintliche Arbeitsunlust wurde als beginnende Verwahrlosung gedeutet und als Hilfsbedürftigkeit gerahmt.

74 StAZH, Z 9.2230, Anhörung vom 30. 6. 1989 im Bezirksgefängnis Horgen.

75 Ebd., Telefonnotiz vom 5. 7. 1989.

76 Ebd., Telefonnotiz vom 17. 7. 1989.

77 Ebd., Schreiben an die PGK vom 19. 7. 1989.

78 Dieselbe Dynamik konnte bereits für den Kanton Zug festgestellt werden. Vgl. KÄLIN 2025.

79 Zur Einführung der KESB und zur Ablösung der kommunalen Vormundschaftsbehörden 2013 vgl. HAUSHEER, GEISER und AEBI-MÜLLER 2014.

So war es möglich, die disziplinierende Einweisung in eine Erziehungsanstalt als fürsorgerische Massnahme darzustellen. Die Tradierung der repressiven Armenpolitik in die Zeit nach 1981 war aber, wie sich im Folgenden zeigt, nur eine unter vielen Kontinuitäten.

Repression als «Fürsorge» – Umgang mit alkoholabhängigen Menschen

Ordnungspolitische Entscheide der Vormundschaftsbehörden (1981–1985)

Menschen aufgrund ihres Trinkverhaltes in Anstalten einweisen zu können, war Teil des bundesrechtlichen Vormundschaftsrechts.⁸⁰ Die vielen kantonalen Trinkergesetze, welche im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts auf Druck medizinischer Kreise entstanden, ermöglichten dies ebenfalls.⁸¹ Das Zürcher Versorgungsgesetz von 1925 zielte neben den Jugendlichen und «Verwahrlosten» beispielsweise explizit auf die «Gewohnheitstrinker».⁸² Während vormundschaftliche Einweisungen meist in die kostengünstigeren Zwangsarbeits- oder Strafanstalten führten, sahen die kantonalen Trinkerfürsorgengesetze spezialisierte Trinkerheilanstalten vor. Im Kanton Zürich existierte seit 1888 beispielsweise die von Auguste Forel gegründete Trinkerheilstätte Ellikon an der Thur.⁸³ Im Gegensatz zu den vormundschaftlichen Freiheitsentzügen betonten die auf den Trinkergesetzen basierenden Einweisungen in medizinisch geführte Anstalten den Zweck der «Heilung». 1981 wurde diese fürsorgerische Intention durch das neue FFE-Gesetz gestärkt. Das neue Gesetz gab vor, dass Zwangseinweisungen ausschliesslich in «geeignete Anstalten» führen sollten. Kriterium für die Eignung war dabei, dass die Anstalt die nötige «Fürsorge» gewähren konnte. Ein Blick auf die Rekurse zeigt aber, dass viele Vormundschaftsbehörden Menschen mit exzessivem Trinkverhalten und Suchtproblemen weiterhin weniger aufgrund der Sorge um deren Gesundheit als aus ordnungspolitischen Motiven einwiesen.

Die Vormundschaftsbehörde Oberembrach beispielsweise versorgte 1981 einen 59-jährigen entmündigten Mann (Art. 370 ZGB) ohne Einweisungsbeschluss in die Strafanstalt Realta.⁸⁴ Die Massnahme wurde mit dem exzessiven Alkoholkonsum, aber auch damit begründet, dass er den Vormund

80 MEIER et al. 2022, 370–374.

81 GUMY et al. 2019, 81–205; KÄLIN 2025, 39–41.

82 StAZH, OS 33, 136–144, Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern vom 24. 5. 1925.

83 JENZER und MEIER 2018, 114.

84 StAZH, Z 9.632, Schreiben der Vormundschaftsbehörde an die PGK vom 31. 12. 1980.

bedroht habe und seine Ehefrau sich vor ihm fürchte.⁸⁵ 1981 ging die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich ähnlich vor. Sie wies einen 41-jährigen entmündigten Mann, der bereits mehrere Jahre in unterschiedlichen Kliniken und Trinkerheilanstalten verbracht hatte, in die Strafanstalt Bitzi ein. Der Entscheid fiel, nachdem der Betroffene im Männerheim in betrunkenem Zustand randaliert hatte und der Vormund überzeugt war, dass bei seinem Mündel «Hopfen und Malz» verloren sei.⁸⁶ Ähnlich verlief ein weiterer Fall der Vormundschaftsbehörde Zürich nur wenig später. Sie wies einen 47-jährigen entmündigten Mann (Art. 370 ZGB) in die Arbeiterkolonie Herdern ein, nachdem er in betrunkenem Zustand gegen seine Psychiatriepfleger tätlich geworden war. Neben der Trunksucht stützte die Behörde den Entscheid auf die Aussage, er solle in Herdern den Beweis erbringen, dass er sich sozial angepasst verhalten könne.⁸⁷ Dieselbe Vormundschaftsbehörde wies kurz darauf auch einen 39-Jährigen sowie einen 40-Jährigen mit exzessivem Trinkverhalten in die Strafanstalt Bitzi ein. Sie begründete die beiden Einweisungen in die Strafanstalt mit dem Argument, das auffällige (Trink-)Verhalten mit dem Zwang zur Abstinenz beenden zu müssen.⁸⁸

Mit der Begründung, sie seien chronische Alkoholiker und in betrunkenem Zustand aggressiv und bedrohlich, wurden Mitte der 1980er-Jahre drei weitere etwa 50-jährige Männer in Arbeiterkolonien eingewiesen.⁸⁹ Zwei davon hatten bereits mehrere altrechtliche administrative Versorgungen erdulden müssen. Mit der Anordnung der FFE wurde in diesen Fällen also auch auf biografischer Ebene eine langjährige Tradition der behördlichen Kontrolle weitergeführt: Der 40-Jährige, der in die Arbeiterkolonie Murimooos eingewiesen wurde, war bereits seit zwanzig Jahren entmündigt (Art. 370 ZGB) und in einer Familie platziert. Sein Vormund bezeichnete ihn als «schwierigen Charakter», der ausserhalb eines geschützten Rahmens «nicht mehr lebensfähig» sei. Als er sich 1983 gegenüber seiner Gastfamilie querulierend verhielt, liess der Vormund ihn sofort in die Arbeiterkolonie bringen.⁹⁰ Auch der 60-Jährige, der 1985 ins Arbeiterheim Tannenhof Gampelen eingewiesen wurde, war seit langem im Fokus der kommunalen Vormundschaftsbehörde. Seit den 1970er-Jahren hatte er verschiedenste administrative Versorgungen hinter sich – unter anderem in den Strafanstalten

85 Ebd., Protokoll der PGK vom 28. 1. 1981, 6–8.

86 StAZH, Z 9.908, Beschluss der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich vom 18. 1. 1982; Schreiben des Jugendsekretärs an die PGK vom 1. 9. 1982.

87 StAZH, Z 9.858, Beschluss der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich vom 3. 6. 1982.

88 StAZH, Z 9.759, Beschluss der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich vom 4. 10. 1982; Z 9.860, Beschluss der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich vom 26. 4. 1982.

89 StAZH, Z 9.1585; Z 9.1311; Z 9.1389.

90 StAZH, Z 9.1311, Auszug aus dem Protokoll der Vormundschaftsbehörde Hombrechtikon vom 5. 8. 1985.



Abb. 1–3: Sozial auffällige (aber deliktfreie) suchtabhängige Personen wurden noch in den 1980er-Jahren in ungeeignete Anstalten wie die Strafanstalt Realta oder die Arbeiterkolonie Murmoos eingewiesen. ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv, SIK_03-074441; Schweizerisches Sozialarchiv, Gertrud Vogler, Zürich/F 5107-Na-01-125-041, 5107-Na-01-125-044.

Bitzi und Realta, dem Kreckelhof, der Psychiatrischen Universitätsklinik und dem Arbeiterheim Tannenhof in Gampelen. Hier wurde er bereits zum dritten Mal eingewiesen, diesmal mit der Begründung von aggressivem Verhalten bei Krankheitsuneinsicht.⁹¹

In den vorliegenden Fällen begründeten die Vormundschaftsbehörden die Freiheitsentzüge mit dem Argument, die Betroffenen würden mit ihrem Verhalten ihr Umfeld – vor allem in betrunkenem Zustand – in der einen oder anderen Weise belästigen. Der exzessive Alkoholkonsum und die Vermutung des «chronischen Alkoholismus» waren zwar Teil der Einweisungsbegründung, hatten aber keinen Einfluss auf die Anstaltswahl. Als Orte für die fürsorgliche Freiheitsentziehung waren disziplinierende Institutionen wie Arbeiterkolonien oder gar Strafanstalten vorgesehen. Die Vormundschaftsbehörden ordneten die Sorge um die Gesundheit der Eingewiesenen der Intention unter, eine Konfliktsituation schnell und kostengünstig zu entschärfen. Damit führten sie den repressiven Umgang mit sozial auffälligen alkoholabhängigen Menschen, der die frühere Praxis der administrativen Versorgung geprägt hatte, nach 1981 nahtlos fort.⁹²

Diese ordnungspolitische Dimension wird auch in den Voten der Betroffenen, die gegen die Entscheide der Vormundschaftsbehörden rekurrierten, greifbar. In den Anhörungen und Rekurschreiben betonten sie den Widerspruch zwischen der fürsorglichen Intention des Freiheitsentzugs und der befürchteten oder eingetroffenen Verschlechterung ihres gesundheitlichen Zustands durch die unpassende Anstaltswahl. Einige schlugen statt des Zwangs zur Abstinenz durch die Einweisung in eine Strafanstalt Zugang zu spezialisierten Therapien in anderen Institutionen vor.

Der Zweifel an der Eignung der Anstalt Herdern als Ort der Fürsorge war beispielsweise der Grund für den Rekurs eines 47-jährigen Betroffenen. Er statuierte, dass er «zurück in die Psychiatrie» wolle. In der Arbeiterkolonie Herdern müsse er nur «primitive Verblödungsarbeiten» erledigen.⁹³ Besonders gross waren die Vorbehalte bei Einweisungen in Strafanstalten. Das Unverständnis, keinen Zugang zu einer Therapie zu erhalten, sondern im Strafvollzug zu landen, mischte sich mit der Angst vor dem gesellschaftlichen Stigma und dem Erdulden von Gewalterfahrungen: «Realta ist keine Anstalt für mich. Mit Mördern kann ich nicht am gleichen Tisch sitzen. Ich wäre ja froh, wenn ich vom Alkohol wegkäme, ich würde sogar eine Anta-

91 StAZH, Z 9.1389, Auszug aus dem Protokoll der Vormundschaftsbehörde Stadt Zürich vom 11. 6. 1985.

92 Zur Situation vor 1981 vgl. GUMY et al. 2019, 81–205.

93 StAZH, Z 9.858, Protokoll der PGK vom 15. 7. 1982, 4, 13.

E. [redacted] 82

Psych. Gerichtskommission [redacted] den [redacted] -82 1

Nr. [redacted]

Anstalt [redacted] Eingang: [redacted] 82 Psych. Gerichtskommission
Poststempel: [redacted] 82 Hirschengraben 13
8001 Zürich

Betrifft: Gerichtliche Beurteilung über den Entschluss der
Vormundschaftsbehörde [redacted] vom [redacted] 1982

Ich habe den Beschluss der Vormundschaftsbehörde erhalten. Keineswegs bin ich aber damit einverstanden. Ich finde es total fehl am Platz, mich in einer [redacted] Anstalt zusammen mit Strafgefangenen ein ganzes Jahr lang einzuschliessen. Man würde bei meiner jetzigen psychischen Verfassung nur das Gegenteil erreichen. Kriminelle Delikte liegen bei mir ja nicht vor. Sicher gibt es noch andere Heime oder Kliniken wo längere Aufenthalte möglich sind, und auch meine schweren depressiven Zustände wieder langsam gesunden könnten. Ich finde den Bericht dieser Behörde auch etwas übertrieben, was Sie zum Beispiel meinem letzten Arbeitszeugnis entnehmen können, das ich Ihnen beigelegt habe. Bisher habe ich mich bei solchen Sachen noch nie zur Wehr gesetzt. Aber dieser Beschluss ist nun doch zu viel für mich. Ich verkrafte das nicht und bin ständig deprimiert. Die seelische Belastung wird zu gross. Im Burghölzli z.B. war das nicht so. Ich ersuche Sie deshalb höflich die ganze Sache nochmals eingehend zu prüfen und erwarte in Kürze Ihre gerichtliche Beurteilung.

Hochachtungsvoll [redacted]

Beilage: 1 Arbeitszeugnis (zurück)

Abb. 4: Ein Betroffener sieht sich in einer ungeeigneten Anstalt und rekurriert dagegen. StAZH, 9.860.

bus-Kur machen. Aber eine Versorgung in Realta nützt nichts»,⁹⁴ bemängelte beispielsweise der 59-Jährige, der von der Vormundschaftsbehörde Oberembrach 1981 nach Realta eingewiesen wurde. Der 39-Jährige, der 1982 von der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich in die Bitzi eingewiesen wurde, gab zu verstehen, dass er eine strafrechtliche Freiheitsentziehung – im Gegensatz zur fürsorgerischen – immerhin nachvollziehen könnte, und drohte damit, zu diesem Zweck ein Delikt zu begehen: «Dann wüsste ich wenigstens, warum ich in der Bitzi bin, nämlich zum Strafvollzug, wie übrigens die meisten in der Bitzi. [...] Ich kämpfe nun hier bis zum Schluss. Wenn es nichts nützt, dann ist mir auch alles egal, dann ist mir auch egal, wenn ich eine Etikette erhalte an der grossen Zehe.» Er war überzeugt, dass der Aufenthalt in der Bitzi kontraproduktiv sei, denn er lerne dort nur «auf die Kurve gehen, Brüche machen etc.».⁹⁵ Ein sinnvolles Therapie- oder Beschäftigungsangebot bestehe hingegen kaum, «für die Weiterbildung wird in der Bitzi nichts getan. Man hat einfach seine Arbeit zu verrichten. Tut man dies nicht, gibt es Sanktionen.»⁹⁶ Zudem sei er in dieser Anstalt physischer Gewalt ausgesetzt: «Mit der Bitzi hat man bei mir schon etwas ‹gschlissen›. Ich hatte keinen Unfall, ich wurde niedergeschlagen.»⁹⁷ Ähnliche Erfahrungen machte der 40-Jährige, der ebenfalls 1982 von der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich in die Strafanstalt Bitzi eingewiesen wurde. Auch er legte dar, dass der Aufenthalt in der Bitzi zu einer massiven Verschlechterung seiner gesundheitlichen Verfassung führen und ein delinquentes Verhalten begünstigen könnte. Alternativ schlug er vor, in die Klinik Ellikon einzutreten, wo er auf psychiatrische und psychosoziale Betreuung und die Behandlung der Suchtproblematik hoffte.⁹⁸

Die ordnungspolitisch motivierte Anstaltseinweisung von alkoholabhängigen Menschen war kein Zürcher Spezifikum. Wie eine wissenschaftliche Evaluation aus dem Jahr 1986 zeigt, wurde sie von verschiedensten kommunalen Vormundschaftsbehörden schweizweit praktiziert. Besagte Studie erfragte die Wirksamkeit des neuen FFE-Gesetzes mittels qualitativer Umfragen bei den Kantonsregierungen. Die Untersuchung ergab, dass die FFE in sehr vielen Kantonen weniger aus Sorge um die Gesundheit der Betroffenen denn als Lösung in Konfliktsituationen herangezogen wurde. Ein Kanton liess beispielsweise verlauten: «Die medizinische Direktion einer kantonalen psychiatrischen Klinik, ist der Ansicht, dass die Behörden, die über die

94 StAZH, Z 9.632, Protokoll der PGK vom 28. 1. 1981, 5.

95 StAZH, Z 9.759, Protokoll der PGK vom 22. 10. 1982, 10.

96 Ebd.

97 Ebd.

98 StAZH, Z 9.860, Protokoll der PGK vom 8. 6. 1982, 9.



Abb. 5 und 6: Das Beschäftigungsprogramm in der Arbeiterkolonie Herdern wurde von einigen Kolonisten als «primitiv» und ungeeignet kritisiert. Arbeiterkolonie Herdern, Jahresbericht 1982, 8, 14.

Einweisung von Trunksüchtigen entscheiden, nur schwer unterscheiden können, zwischen Massnahmen, die auf die Erhaltung der Ordnung hinzielen und denjenigen, die eine medizinische und therapeutische Betreuung beinhalten.»⁹⁹ Als Fazit hielt die Studie fest, dass die fürsorgerische Intention des neuen FFE-Gesetzes oft kaum beachtet werde: «Mehrere Behörden betonten die Gefahr, dass die fürsorgerischen Massnahmen eine polizeiliche Bedeutung erhalten und das therapeutische Ziel, das die Leitlinie des behördlichen Eingriffs sein sollte, teilweise verkannt wird.»¹⁰⁰

Dass Anstaltseinweisungen weiterhin oft nicht im Interesse der Betroffenen angeordnet wurden, sollte sich schweizweit nicht so rasch ändern. Noch 1992 hielt der Architekt des FFE-Gesetzes Bernhard Schnyder konsterniert fest, dass es «nicht der Sinn der Revision» gewesen sei, «den Behörden ein Mittel» zu geben, «Probleme zu lösen, die sie sonst nicht lösen konnten».¹⁰¹ Dass es so weit gekommen sei, lag laut Schnyders Einschätzung daran, dass es «materiell zu wenig kompetente Vormundschaftsbehörden» gebe.¹⁰² Ein

99 BORCHI 1990, 145.

100 Ebd., 135.

101 SCHNYDER 1992, 258.

102 Ebd., 257.

entsprechender Systemwechsel sollte allerdings erst im Jahr 2013 mit der Einführung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) umgesetzt werden.¹⁰³ Wie sich im Folgenden zeigt, versuchte immerhin die Rekursinstanz ab 1986 der fürsorgerischen Intention der Einweisungen von alkoholabhängigen Menschen gerecht zu werden.¹⁰⁴

Die Kursänderung der PGK: Verhältnismässigkeit als neues Prinzip

Die PGK lehnte die zitierten Rekurse, die sie Anfang der 1980er-Jahre erreichten, allesamt ab. Selbst wenn ihr die von den Vormundschaftsbehörden gewählten Anstalten (zum Beispiel Bitzi und Gampelen) ungeeignet schienen, hiess sie die Rekurse der Betroffenen nicht gut.¹⁰⁵ Damit legitimierte sie das ordnungspolitische Vorgehen der Vormundschaftsbehörden, während sie die von den Betroffenen vorgebrachten Argumente nicht validierte. Erst Ende der 1980er-Jahre begann sich diese Praxis zu wandeln: Bei ähnlich gelagerten Fällen, also Einweisungen aufgrund exzessiven Trinkverhaltens und sozialer Auffälligkeit, gewichtete die PGK nun das Interesse und die persönliche Freiheit der Betroffenen höher als ordnungspolitische Anliegen. Wenn vom Freiheitsentzug in der gewählten Anstalt keine gesundheitliche Besserung, sondern eher eine Verschlechterung zu erwarten war, rügte die PGK das Vorgehen der Vormundschaftsbehörden und hiess die Rekurse gut. Die Rekursinstanz stützte diese veränderte Rechtsprechung auf das Argument der Verhältnismässigkeit.

Die Einweisung eines 37-jährigen in die Arbeiterkolonie Murimoo 1988 war beispielsweise damit begründet worden, dass er alkoholabhängig sei, keiner konstanten Erwerbsarbeit nachgehe und seine Wohnungen aufgrund unordentlichen Verhaltens immer wieder verliere.¹⁰⁶ Anders als früher prüfte die Rekursinstanz nicht, ob diese Vorwürfe der Wahrheit entsprachen, sondern bezeichnete den angeordneten Freiheitsentzug in einer Arbeiterkolonie kategorisch als unangemessen. Mit dem Argument, die Massnahme sei unverhältnismässig, solange nicht alle ambulanten Möglichkeiten ausgeschöpft worden seien, hiess sie den Rekurs gut.

Auch der Fall eines 56-jährigen, der 1988 von der Vormundschaftsbehörde Regensdorf in die Arbeiterkolonie Herdern eingewiesen worden war, verdeutlicht, dass der alte institutionelle Konsens im Umgang mit alkoholabhän-

103 Zur Einführung der KESB und zur Ablösung der kommunalen Vormundschaftsbehörden 2013 vgl. HAUSHEER, GEISER und AEBI-MÜLLER 2014.

104 In Bern schien die Rekursinstanz noch 1991 restriktiv. Vgl. Schweizer Radio und Fernsehen, Fürsorgerischer Freiheitsentzug im Kanton Bern, Teil 1, Regionaljournal Bern Freiburg Wallis, 3. 9. 1991.

105 StAZH, Z 9.1389; Z 9.759.

106 StAZH, Z 9.2249, Beschluss der Vormundschaftsbehörde der Stadt Bülach vom 20. 11. 1989.

gigen Personen mittlerweile aufgebrochen war. Die Vormundschaftsbehörde drängte auf einen Freiheitsentzug, wobei sie behauptete, der Betroffene sei «fast dauernd in angetrunkenem Zustand und auf dem besten Weg in die Verwahrlosung».¹⁰⁷ Der Betroffene und eine Sozialarbeiterin hielten dem jedoch entgegen, dass er sich, was die Wohn- und Arbeitssituation betraf, «stabilisiert» habe.¹⁰⁸ Auch der PGK schien eine Anstaltseinweisung unzweckmässig bis schädlich. Sie argumentierte, die Massnahme sei «therapeutisch kontraproduktiv» und der Betroffene befinde sich in einer «Rehabilitationsphase, die nicht ohne Not gestört werden sollte».¹⁰⁹ Erst wenn ambulante Massnahmen, wie eine externe Betreuung, keine Veränderung brächten und es zu einem Rückfall käme, sei eine Einweisung angebracht.¹¹⁰

Mit dem Argument der Verhältnismässigkeit verhinderte die PGK 1989 auch die Einweisung eines 47-Jährigen in eine Arbeiterkolonie.¹¹¹ Es ging ihr nun zu weit, dass die Vormundschaftsbehörde, gestützt auf ein psychiatrisches Gutachten, jemandem die Freiheit entziehen wollte, weil er «Alkoholiker» und «verwahrlost» sei, während der Betroffene von einem politischen Komplott gegen seine Friedensrichterkandidatur ausging.¹¹²

Dass die Psychiatrische Gerichtskommission Ende der 1980er-Jahre vermehrt mit den Vormundschaftsbehörden im Dissens stand und dabei mit dem Prinzip der Verhältnismässigkeit argumentierte, ist bemerkenswert und erklärungsbedürftig. Noch in den Anfangsjahren der FFE vermochte diese Argumentation das PGK-Gremium nämlich nicht zu überzeugen; 1982 hatte ein PGK-Referent noch vergeblich versucht, mit diesem Argument seine zwei Kollegen zur Gutheissung eines Rekurses zu bewegen.¹¹³ Der Wandel innerhalb weniger Jahre dürfte mit einem Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 1986 zusammenhängen. Er ist prominent in den Verwaltungsakten der PGK überliefert und machte die Anstaltswahl zu einem neuralgischen Punkt, indem er sie mit dem Prinzip der Verhältnismässigkeit verknüpfte.¹¹⁴

Neue Dynamik dank Bundesgerichtsentscheid

In einem Entscheid von 1986 befand das oberste Schweizer Gericht die zivilrechtliche Einweisung eines arbeitsunwilligen, aggressiven, «geistig minder-

107 StAZH, Z 9.2272, Beschluss der Vormundschaftsbehörde Regensdorf vom 30. 12. 1988.

108 Ebd.

109 Ebd.

110 StAZH, Z 9.2272, Zirkularbeschluss der PGK vom 7. 2. 1989.

111 StAZH, Z 9.2469.

112 StAZH, Z 9.2469, Protokoll der PGK vom 13. 12. 1989, 6.

113 StAZH, Z 9.759, Stellungnahme Referent P. B. vom 16. 11. 1982.

114 Das Urteil gilt bis heute als richtungsweisende Referenz für die Bedingung der Wahl einer «geeigneten» Anstalt. Siehe beispielsweise Bundesgericht, 5A_189/2013, 5C_182/2001.

begabten», aber deliktfreien jungen Mannes aus dem Kanton St. Gallen in die Strafanstalt Bitzi für unverhältnismässig.¹¹⁵ Das Bundesgericht kritisierte weniger die Gründe, die zur Anstaltseinweisung führten, als die Wahl der Institution, in welcher der zweijährige Freiheitsentzug vollzogen werden sollte. Die Bundesrichter argumentierten, eine Strafanstalt wirke stigmatisierend und erfülle den fürsorgerischen Zweck im vorliegenden Fall nicht.

Dieses Urteil führte auf verschiedenen Ebenen zu Veränderungen. Es stärkte nämlich den Grundsatz, dass eine FFE nicht angeordnet werden durfte, wenn keine geeignete Anstalt gefunden werden konnte (auch wenn die Einweisungsgründe plausibel schienen).¹¹⁶ Rechtsprofessor:innen und Patientenorganisationen versuchten in der Folge die Vormundschaftsbehörden und Rekursinstanzen auf die Wichtigkeit der Anstaltswahl hinzuweisen. 1987 sensibilisierten der Rechtsprofessor Marco Borghi und der Zentralsekretär der Patientenorganisation Pro Mente Sana Joss Gross die Vormundschaftsbehörden für das Prinzip der Verhältnismässigkeit. In der «Zeitschrift für Vormundschaftswesen» machten sie deutlich, dass die für die fürsorgerische Freiheitsentziehung gewählte Anstalt zur Behandlung der Symptomatik, die zur Einweisung geführt hatte, geeignet sein müsse: «So kann etwa die Einweisung eines psychisch Kranken in ein Arbeitsheim oder in eine Strafanstalt unverhältnismässig, diejenige in eine psychiatrische Klinik oder eine therapeutische Wohngruppe therapeutisch indiziert und sinnvoll sein.»¹¹⁷ Borghi und Gross forderten Vormundschaftsbehörden sowie Rekursinstanzen auf, nicht nur die Gründe für den Freiheitsentzug, sondern auch die Eignung der Anstalt sorgfältig zu prüfen. Während die PGK dies in Bezug auf die Einweisung von Menschen mit Alkoholproblemen berücksichtigte, war dies bei den Vormundschaftsbehörden, wie oben gezeigt, weniger der Fall. Da zudem nur ein kleiner Teil der Eingewiesenen die Rechtsmittel zu nutzen wusste, ist davon auszugehen, dass die Dunkelziffer der Einweisungen von alkoholabhängigen Menschen in ungeeignete Anstalten wie Strafanstalten oder Arbeiterkolonien während der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre hoch blieb.¹¹⁸ Die anderen erduldeten diese Freiheitsentzüge, auch wenn ihre Anordnung unverhältnismässig war.

Immerhin nahm der Kanton Zürich mit der Trinkerheilanstalt Ellikon (heute Forel Klinik) im interkantonalen Vergleich eine Vorreiterrolle ein.¹¹⁹ In Kantonen mit wenig spezialisierten Anstalten und wenig ambulanten

115 StAZH, Z 9.426, Bundesgerichtsentscheid vom 18. 12. 1986, (BGE 112 II 486).

116 SUHR BRUNNER 1994, 114.

117 BORGI und GROSS 1987, 105.

118 Vgl. S. 111, Anm. 14.

119 JENZER und MEIER 2018, 115–117.

Therapiemöglichkeiten für Alkoholabhängige war die Chance gemäss Borghi und Gross nämlich noch höher, bei Suchterscheinungen in eine unpassende Institution, wie eine Strafanstalt oder Arbeiterkolonie, zwangseingewiesen zu werden.¹²⁰ Das Problem der fehlenden Therapieangebote sollte sich weiter verschärfen, als Anfang der 1980er-Jahre mit dem Heroin eine neue, höchst abhängig machende Substanz auftauchte. Die offenen Drogenszenen, die bald das Stadtbild Zürichs prägten, machten den bisher eher fachinternen Diskurs der fürsorgerischen Freiheitsentziehung bei Suchtkrankheiten zu einer hitzigen öffentlichen und politischen Debatte.

Heroinkonsum und die Frage des Freiheitsentzugs

Abstinenz um jeden Preis:

Freiheitsentzüge als Repression und «Therapie» (1981–1985)

Dem Anfang der 1970er-Jahre aufkommenden Heroinkonsum begegneten Politik und Behörden zunächst mit Repression.¹²¹ Anders als der Konsum von Alkohol war und ist das Einnehmen von Heroin in der Schweiz illegal. Seit der Revision des Betäubungsmittelgesetzes von 1975 war es möglich, Konsumierende für kurze Zeit in Haft zu nehmen.¹²² In Zürich versuchte die Polizei, sich bildende offene Szenen aufzulösen und Konsumierende zu vertreiben. Nach dem Abbruch des Autonomen Jugendzentrums (AJZ) 1982 «wanderte» die Drogenszene von der Seepromenade Richtung Hauptbahnhof.¹²³ Bald wurde ausgelotet, inwiefern auch das damals ganz neue Gesetz zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung zur Verhinderung des Heroinkonsums und gegen die sich bildenden offenen Szenen angewandt werden konnte. Im Herbst 1982 verfasste der amtierende Oberrichter Karl Spühler (SVP) im Auftrag der Gesundheitsdirektion ein Gutachten, das die Voraussetzungen einer Anstaltseinweisung bei «nicht entzugswilligen Drogensüchtigen» gegen deren Willen erörterte.¹²⁴ Spühler argumentierte, es sei grundsätzlich im Interesse des Betroffenen, mit behördlichen Massnahmen nicht bis zum Strafurteil oder einer Strafuntersuchung zuzuwarten. Damit setzte er die legitime Schwelle des fürsorgerischen Eingreifens sehr tief an. Einige Vormund-

120 BORGI und GROSS 1987; BORGI 1990, 146.

121 BÄNZIGER et al. 2022, 216.

122 Bundesgesetz über die Betäubungsmittel, Änderung vom 20. 3. 1975, § 19a, Abs. 1 (BBl 1975 I 1114), www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1114_1125_1107/de; OERTLE 2010, 19.

123 HERZIG und FELLER 2004, 12; OERTLE 2010, 21.

124 Geschäftsbericht des Stadtrates 1983, 415; StAZH, Z 9.548, Tages-Anzeiger 30. 6. 1983; Tages-Anzeiger, 15. 8. 1991, 17.

schaftsbehörden hatten bereits vor Spühlers Gutachten fürsorgliche Freiheitsentzüge bei Heroinkonsumierenden angeordnet und bezogen sich dabei auf das Argument, bei diesen liege eine «schwere Verwahrlosung» vor.¹²⁵ Ein Blick in die Rekursdossiers zeigt, dass sowohl die Vormundschaftsbehörden als auch die Rekursinstanz den deutungs offenen Begriff dabei weniger in einem medizinischen als in einem sozialen Sinn interpretierten.

1982 legte beispielsweise ein 20-jähriger in Zürich wohnhafter junger Mann Rekurs gegen den Entscheid der städtischen Vormundschaftsbehörde ein. Diese hatte beschlossen, ihn auf unbestimmte Zeit in die Arbeitserziehungsanstalt Kalchrain einzuweisen.¹²⁶ Sie argumentierte, der junge Mann sei «verwahrlost», und machte dies daran fest, dass es zu Hause immer wieder zu Spannungen gekommen sei, er seine Lehre abgebrochen und Drogen konsumiert habe. Zudem sei er nicht einsichtig und habe freiwillige Klinikaufenthalte immer wieder abgebrochen, sodass auch die behandelnden Ärzte für eine erzieherische Massnahme plädierten.¹²⁷ Der Betroffene schilderte seine Situation als von familiären Konflikten geprägt und stritt seinen Drogenkonsum nicht ab. Ein Freiheitsentzug in der Erziehungsanstalt Kalchrain schien ihm zur Verbesserung seiner Situation gänzlich ungeeignet – hingegen wäre er bereit, in eine Drogenentzugsanstalt (Sonnenbühl) zu gehen.¹²⁸ Die PGK lehnte seinen Rekurs ab. Sie meinte, beim Betroffenen einen «schwer retardierten und verwahrlosten Zustand erkennen» zu können. Die Kommission machte dies an seiner «Suchtmittelabhängigkeit» sowie am fehlenden «Durchhaltevermögen» fest.¹²⁹ Damit stützte die PGK die Ansicht der Vormundschaftsbehörde, die bereits den Abbruch von Lehrstellen bei gelegentlichem Suchtmittelkonsum als «schwere Verwahrlosung» taxierte. Ähnlich, wie es im Umgang mit Alkoholabhängigen bis Mitte der 1980er-Jahre der Fall war, spielte es dabei keine Rolle, dass die gewählte Anstalt keine spezialisierte Therapie zur Verfügung stellen konnte und der Freiheitsentzug teilweise auf unbestimmte Zeit ausgesprochen wurde. Wichtiger war, den Betroffenen zur Abstinenz zu forcieren. So argumentierte die PGK in einem präventiven Sinn: «Bei einer jetzigen Entlassung würde er mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit innert kürzester Frist rückfällig werden und damit sich selbst noch mehr gefährden.»¹³⁰ An der Argumentation der behandelnden

125 Radio LoRa, Zürich, Scala vom 18. 3. 1984.

126 StAZH, Z 9.749, Beschluss der Vormundschaftsbehörde vom 20. 4. 1982.

127 StAZH, Z 9.749, Schreiben des Spezialarztes T. H. für Psychiatrie und Psychotherapie an die PGK vom 10. 7. 1982.

128 StAZH, Z 9.749, Rekurs schreiben vom 24. 4. 1982.

129 StAZH, Z 9.749, Beschluss der PGK vom 18. 7. 1982.

130 Ebd.

Ärzte und der PGK wird nicht nur die soziale Dimension in der Zuschreibung einer «schweren Verwahrlosung» sichtbar, sondern auch der Umgang mit dem neuen Suchtmittel: Als wirkungsvoll galt ihnen einzig die Erziehung zur Abstinenz. Damit bewegten sie sich innerhalb des Paradigmas des damaligen medizinischen Diskurses, der Annahme, dass ein Patient so lange krank sei, bis er abstinenter leben könne. Im Gegensatz zum Alkoholkonsum war ein verantwortungsbewusster Konsum psychotroper Substanzen ohne gesundheitliche und soziale Probleme in den frühen 1980er-Jahren undenkbar.¹³¹

Weniger Freiheitsentzüge trotz steigendem öffentlichem Druck (1986–1991)

Bis Mitte der 1980er-Jahre versuchte die Polizei, Menschen, die in der Stadt Zürich Heroin konsumierten, festzunehmen. Gleichzeitig sprachen Vormundschaftsbehörden FFE-Einweisungen in Anstalten aus, in denen Abhängige zur Abstinenz erzogen werden sollten. Als die Zahl der Konsumierenden trotz repressiver Vorgehensweise immer weiter anstieg – sie belief sich in der Stadt Zürich bald auf 4000 –, änderte der neu gewählte Stadtrat 1986 die Strategie. Neu liess man eine offene Szenenbildung auf dem Platzspitz, einem Parkareal in der Nähe des Hauptbahnhofs, zu in der Hoffnung, die Konsumierenden würden die Öffentlichkeit dort am wenigsten stören.¹³² Dazu kam, dass der 1986 gestärkte Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine pauschale Anwendung der FFE bei Heroinkonsumierenden nicht mehr zulies.¹³³ Dieser Wandel wurde nicht von allen gutgeheissen. Insbesondere rechtskonservative Kreise wehrten sich gegen den zurückhaltenderen Einsatz der FFE und forderten immer wieder die Zwangseinweisung zur Zwangstherapie.¹³⁴ Die Stadtzürcher Vormundschaftsbehörde musste ab Mitte der 1980er-Jahre vermehrt auf die «Grenzen, welche der Gesetzgeber für die Anordnung vormundschaftlicher Massnahmen gegenüber Erwachsenen gezogen hat»,¹³⁵ hinweisen und den drastischen Vorschlägen mit dem Hinweis auf die Gesetzeslage wie folgt widersprechen: «Drogenabhängigkeit alleine genügt daher bei weitem nicht zur Anstaltseinweisung! Die Anstaltseinweisung muss dem Betroffenen dienen und ist nicht Mittel, global Drogenkonsumenten zu «versorgen». Ziel einer solchen Zwangsmassnahme ist – abgesehen von kurzfristigen Kriseninterventionen – stets, den Drogenabhängigen im Einzelfall einer echten Therapie zuzuführen, welche nur möglich ist, wenn der Suchtkranke

131 BÄNZIGER et al. 2022, 132 f.

132 HERZIG und FELLER 2004, 13; vgl. OERTLE 2010, 22 f.; BÄNZIGER et al. 2022, 101, 159; KOLLER 2017.

133 Siehe auch S. 130f.

134 «Der Club – Zischtigclub» vom 5. 9. 1989, insbesondere 49:12–53:55.

135 Geschäftsbericht Stadt Zürich 1986, 492.

letztlich selbst dafür motiviert werden kann.»¹³⁶ Zwei Jahre später doppelte die Stadtzürcher Vormundschaftsbehörde nach und liess verlauten, FFE seien aufgrund der erleichterten Methadonabgabe kaum mehr nötig.¹³⁷ Diese war Ende 1987 im Rahmen des neuen «Überlebenshilfeprogramms», das auch Anlaufstellen und Zugang zu medizinischen Institutionen umfasste, implementiert worden.¹³⁸

Nicht alle Vormundschaftsbehörden folgten jedoch dem liberalisierten städtischen Kurs. Folgendes Beispiel zeigt, dass Zwangseinweisungen weiterhin einzig aufgrund des Substanzenkonsums angeordnet wurden: Eine 24-jährige Frau wurde 1986 von einer Vormundschaftsbehörde in eine psychiatrische Klinik zwangseingewiesen und sollte zugleich entmündigt werden. Laut den Akten konsumierte die junge Frau seit acht Jahren Heroin und hatte bereits mehrere (freiwillige) Therapieprogramme und Klinikaufenthalte hinter sich. Einzig weil die Frau rekurrierte und die PGK den Rekurs guthiess, blieb sie in Freiheit. Als Alternative schlug die PGK jenen Weg vor, den die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit dem Sozialpsychiatrischen Dienst seit längerem pflegte: Sie entschied sich gegen einen Freiheitsentzug und ordnete stattdessen ein Methadonprogramm an.¹³⁹

Die öffentlichen Forderungen nach Zwangstherapien und globaler Anwendung der FEE nahm trotz wissenschaftlichem Veto nicht ab.¹⁴⁰ Dies bewog den Stadtrat 1989 nochmals dazu, bei der Anwendung der FFE zur Zurückhaltung zu mahnen. In einer Erklärung an das Stadtparlament betonte er, dass der Stadtrat «im Rahmen einer Güterabwägung einen Weg vorziehe, der die Bewegungs- und Entscheidungsfreiheit auch der süchtigen Menschen respektiere».¹⁴¹ Weiter gab er zu bedenken: «Gerade bei der fürsorgerischen Freiheitsentziehung zeigen sich immer wieder deutlich die Grenzen, welche der Gesetzgeber für die Anordnung vormundschaftlicher Massnahmen gegenüber Erwachsenen gezogen hat. Dies führt dazu, dass oft eine grosse Diskrepanz besteht zwischen den Erwartungen, welche an die Vormundschaftsbehörde gestellt werden, und den effektiven Möglichkeiten im Rahmen der Rechtsordnung.»¹⁴² 1990 verabschiedete der Stadtrat zehn drogenpolitische Grundsätze, in denen er festhielt, dass «eine offene, überwachte Drogenszene

136 Ebd.

137 Geschäftsbericht Stadt Zürich 1988, 513.

138 HERZIG und FELLER 2004, 14. Zur Umstrittenheit von Methadon vgl. BÄNZIGER et al. 2022, 146–156.

139 Der Fall beruht auf einer zeitgenössischen Studie: BUCHSER 1989, 52. Um welche Vormundschaftsbehörde es sich handelte, wird in der Studie nicht ausgeführt.

140 Vgl. Dringliche Interpellation betreffend angekündigte Räumung des Drogentreffpunktes «Platzspitz», KR-Nr. 258/1989, RRB-Nr. 3541/22. 11. 1989 Datum 11. 12. 1989, Kantonsratsbeschlüsse seit 1803 online.

141 OERTLE 2010, 59.

142 Geschäftsbericht Stadt Zürich 1989, 587.

in der Stadt Zürich vorerst toleriert werden muss».¹⁴³ Damit bestärkte er das Gebot der Verhältnismässigkeit und den Fokus auf Schadensmilderung und Überlebenshilfe.¹⁴⁴ Kurz darauf hiess die Stadtzürcher Stimmbevölkerung Arbeits- und Wohnprogramme für «Drogenabhängige, psychisch Behinderte und sozial Auffällige» sowie die niederschwellige Methadonabgabe gut.¹⁴⁵

Im Gegensatz zur städtischen Vormundschaftsbehörde folgten einzelne umliegende kommunale Vormundschaftsbehörden noch immer einer weiten Auslegung der FFE. Sie beharrten auf der Praxis der frühen 1980er-Jahre, indem sie den Begriff «schwere Verwahrlosung» weiterhin sehr breit und im präventiven Sinne definierten. So wollte beispielsweise ein Vormund der Gemeinde Stäfa sein Mündel im Sommer 1991 in die Arbeiterkolonie Murimoos einweisen, einzig weil der frühere Heroinkonsument nach einer Erholungskur «auf die Gasse zurück» wollte, um seine «engen Kontakte zur Drogenszene» zu pflegen. Der Vormund begründete die angeordnete Einweisung damit, dass der Betroffene in Freiheit «verwahrlosen» würde.¹⁴⁶ Der junge Mann erhob jedoch Rekurs, worauf ihm die PGK recht gab. Mit dem Argument, beim angeordneten Freiheitsentzug handle es sich um eine «präventive Massnahme», lehnte sie die Einweisung nach Murimoos ab. Sie ging davon aus, «dass derzeit keine Anzeichen bestehen, der Gesuchsteller könnte unbesehen verwahrlosen», und stellte dies auf die Beobachtung ab, dass «der Gesuchsteller über eine Unterkunft in der Notschlafstelle und über einen wöchentlichen vormundschaftsbehördlichen Unterstützungsbetrag von 200 CHF verfügt, sowie zu seinem Amtsvormund regelmässig einmal pro Woche telefonischen Kontakt pflegt».¹⁴⁷ Die PGK hielt sich damit an die bundesgerichtlichen Vorgaben und bewegte sich auf der Linie des Sozialdepartements und der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich.

«Dezentralisierung» der offenen Drogenszene via FFE (1992–1995)

Die Situation am Platzspitz wurde Anfang der 1990er-Jahre immer desolater. Als HIV-Infektionen und Gewaltdelikte zunahmen, stieg auch der mediale und politische Druck auf den Zürcher Stadtrat.¹⁴⁸ Es folgte ein politischer

143 KOLLER 2017.

144 HERZIG und FELLER 2004, 15; KOLLER 2017.

145 Ebd.

146 StAZH, Z 9.7017, Beschluss der Vormundschaftsbehörde Stäfa vom 15. 8. 1991.

147 StAZH, Z 9.7017, Beschluss der PGK vom 18. 9. 1991.

148 OERTLE 2010, 39 f.; TISCHHAUSER und ZAGJP 1992.

Eklat, indem der neue Bezirksstatthalter die offene Drogenszene am Platzspitz im Februar 1992 viel früher als vom Stadtrat beabsichtigt auflösen liess.¹⁴⁹ Die «Räumung» des Platzspitzes erfolgte in aller Eile und ohne flankierende Massnahmen. Substanzenkonsum und Handel reduzierten sich in der Folge kaum, sondern verschoben sich in die nahegelegenen Stadtkreise. Ab 1993 fand er auf dem stillgelegten Bahnhof Letten statt.¹⁵⁰

Da die Schliessung des Platzspitzes die Bildung anderer offener Szenen nicht langfristig verhindern konnte, dachte man über andere Strategien nach. Der Diskurs verschob sich dahingehend, dass die Stadt Zürich eine «Sogwirkung» ausübe. Einerseits gerieten so die seit den späten 1980er-Jahren etablierten städtischen Hilfsangebote, die das Überleben der Suchtbetroffenen erleichtern sollten, in die Kritik. Das Resultat dieser Diskussion war, dass diese Angebote ab August 1993 nur noch Stadtzürcher:innen zugänglich waren.¹⁵¹ Andererseits bemängelte man die fehlende Sozialpolitik der umliegenden Gemeinden. Die Stadt warf ihnen vor, sich nicht um «ihre» Drogenabhängigen zu kümmern, worauf diese mitten in Zürich landeten. Basierend auf dieser Argumentation verfolgte die Stadt bald die neue Strategie der Heimschaffung. Für diese «Dezentralisierung», wie sie in den städtischen Dokumenten genannt wird, sollte die FFE eine zentrale Rolle spielen.¹⁵² Im Gegensatz zur vorherigen Stadtregierung war die 1992 gewählte Exekutive bereit, die FFE nicht nur zwecks Fürsorge für die Betroffenen, sondern zur Auflösung der offenen Szene, also ordnungspolitisch, anzuwenden. Dazu nahm sie im August 1993 das sogenannte Rückführungs- und Vermittlungszentrum (RVZ) Hegibach in Betrieb.¹⁵³ Mittels Anordnung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung durch (Amts-)Arztpersonen vor Ort, wurden die Heroinkonsumierenden ins RVZ gebracht, von wo aus sie nach maximal 24 Stunden ihrer Wohngemeinde oder einer psychiatrischen Klinik zugeführt werden sollten.¹⁵⁴

Hier wurde nicht mehr mit dem Interesse der Betroffenen argumentiert, sondern damit, dass diese eine «Belastung für ihre Umwelt» darstellten.¹⁵⁵ Ziel war es, die Szene zu dezentralisieren und die Gemeinden mit «ihren Süchtigen» zu konfrontieren und in die Pflicht zu nehmen.¹⁵⁶ Eine solche ordnungs-

149 HERZIG und FELLER 2004, 16; BÄNZIGER et al. 2022, 160; OERTLE 2010, 39–41.

150 KOLLER 2017; HERZIG und FELLER 2004, 16; OERTLE 2010, 42 f., 53.

151 HERZIG und FELLER 2004, 16.

152 OERTLE 2010, 53 f.

153 HERZIG und FELLER 2004, 16; Evaluation Rückführungs- und Vermittlungszentrum für auswärtige Drogenabhängige Kaserne Zürich (RVZK); OERTLE 2010, 73–75.

154 OERTLE 2010, 68 f.

155 Ebd., 63; BÄNZIGER et al. 2022, 246.

156 OERTLE 2010, 66.



Abb. 7 und 8: Die Aussenstation Hegibach des Universitätsspitals (Heliostrasse 22) wurde zum umstrittenen Verteil- und Rückführzentrum Hegibach. ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv, Com_L39-0217-0001-0001 (Gebäude); Schweizerisches Sozialarchiv, Gertrud Vogler, Zürich/F 5107-Na-17-074-005 (Demonstrierende).

politische Anwendung der FFE war aber juristisch höchst umstritten. Noch Anfang 1992 gab der Regierungsrat der Zürcher Stadtregierung zu verstehen, dass die geplante Vorgehensweise rechtlich nicht vertretbar sei.¹⁵⁷ Auch die städtische Vormundschaftsbehörde war dieser Ansicht. Sie blieb weiterhin der Position treu, die FFE sei nur als letzte Möglichkeit der Krisenintervention zu betrachten, nicht aber pauschal auf alle Heroinabhängigen anzuwenden.¹⁵⁸ Dennoch ignorierte die Stadtregierung alle rechtlichen Bedenken zugunsten der Ordnungspolitik und liess ab November 1993 eigenmächtig Amtsärzte FFE gegen «Fixer:innen» aussprechen, um diese nach Hegibach «auszusiedeln». Sie rechtfertigten dieses Vorgehen mithilfe eines Gutachtens des Stadtarztes, das die für die FFE relevante Krankheitsdefinition auf Suchtkranke ausweitete und damit direkte Einweisungen durch Arztpersonen ermöglichte.¹⁵⁹ Über den grossflächigen Einsatz der FFE informierte die Stadtregierung den Regierungsrat erst nachträglich.¹⁶⁰

Trotz ihrer rechtlichen Fragwürdigkeit wurden die «Aussiedlungen» via FFE und RVZ ab 1993 zur faktischen Normalität.¹⁶¹ 1994 wurde das RVZ ins zentral gelegene Kasernenareal verlegt und von einer interkantonalen Trägerschaft organisiert.¹⁶² Im Gegensatz zu den Anfängen des RVZ wurden Freiheitsentzüge bald weniger oft mittels der umstrittenen FFE durchgeführt.¹⁶³ Einerseits gab es mehr ambulante Angebote, die ausgeschöpft sein mussten, bevor eine FFE angeordnet werden konnte,¹⁶⁴ andererseits war mit der Anstalt Egg unterdessen eine spezialisierte Drogenanstalt geschaffen worden; das RVZ hingegen galt nicht als «geeignete» Anstalt.¹⁶⁵ Neu wurde diese Art von Freiheitsentzug mittels Polizeihaft durchgeführt. Die Massnahme hiess «polizeilicher Gewahrsam» und wurde 2007 im Polizeigesetz verankert. Die entsprechende Bestimmung erlaubt es der Polizei bis heute, einen Freiheitsentzug unter anderem aus Gründen der fürsorgerischen Hilfe für höchstens 24 Stunden anzuordnen.¹⁶⁶ Die Zürcher Stimmbevölkerung hatte die ord-

157 Ebd., 62.

158 Ebd., 63.

159 Ebd., 64.

160 Ebd., 69.

161 2011 wurde das RVZ durch die Zentrale Ausnüchterungsstelle (ZAS) beziehungsweise 2015 durch die Zentrale Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) ersetzt. Vgl. Stadt Zürich, Medienmitteilung vom 24. 11. 2011 und vom 19. 3. 2014.

162 Joss 2007; Oertle 2010, 75.

163 Herzig und Feller 2004, 94.

164 Ebd., 19; Bänziger et al. 2022, 248.

165 Die 1996 eröffnete Anstalt Egg wurde allerdings nach einem halben Jahr wieder geschlossen, vgl. Schweizer Radio und Fernsehen, FFE-Station Egg, Schweiz aktuell vom 26. 2. 1996.

166 Polizeigesetz vom 23. 4. 2007, §§ 25, 27.

nungspolitische Anwendung der FFE also kurzerhand in ein anderes Rechtsgebiet verschoben, als sie rechtsstaatlich definitiv unhaltbar geworden war.¹⁶⁷

Der Umgang mit Heroinkonsumierenden behielt über die Jahre repressive Aspekte bei. Neben dem Festhalten im RVZ ermöglichte das Polizeigesetz von 2007 nämlich auch die Wegweisung zur Wahrung der öffentlichen Ordnung oder der «Pietät» (§ 33).¹⁶⁸ Die langfristigen Verbote des Zutritts zu relativ grossen Teilen des öffentlichen Raumes waren 1994 als Zwangsmassnahmen gegen Ausländer eingeführt worden und richteten sich vorerst gegen Dealer.¹⁶⁹ Nachdem der Kanton Bern diese Massnahmen durch ein 1997 in Kraft getretenes Gesetz auf Schweizer Bürger:innen erweiterte, folgten neben Zürich viele Kantone diesem Beispiel.¹⁷⁰ Die repressive Seite wurde jedoch durch die amtlich kontrollierte Heroinabgabe an Schwerstabhängige¹⁷¹ sowie «schadensmindernde» Massnahmen (Spritzenabgaben, Injektionsräume, Beratungen)¹⁷² ergänzt. Diese Kombination liberaler und repressiver Elemente (Prävention, Therapie, Schadensminderung, Repression) definiert bis heute die Drogenpolitik der Stadt Zürich beziehungsweise der Schweiz (Vier-Säulen-Politik).¹⁷³

Kriminalprävention als «Fürsorge»

FFE bei rückfälligen Kleinkriminellen

Die Zwangseinweisung von Suchtmittelabhängigen und «Arbeitsscheuen» hatte sowohl eine ordnungspolitische als auch eine disziplinierende Funktion. Darüber hinaus war sie – obwohl es sich nicht um strafrechtliche Freiheitsentzüge handelte – als kriminalpräventive Massnahme konzipiert worden. Bereits im frühen 20. Jahrhundert hatte man die Versorgungsgesetze als komplementäre Massnahmen zu strafrechtlichen Sanktionen verstanden.¹⁷⁴ Die beiden Rechtsbereiche basierten auf einem identischen Ordnungsverständnis, dem mangelhaftes Arbeitsverhalten oder übermässiger Alkoholkonsum bei ökonomisch schlecht gestellten Personen als Hauptursache von

167 HERZIG und FELLER 2004, 63–66.

168 Polizeigesetz vom 23. 4. 2007, § 33 a) und e).

169 MOECKLI und KELLER 2012, 3; Bundesgesetz vom 18. 3. 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, AS 1995 146, und Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (BBl 1994 I 305), 317.

170 MOECKLI und KELLER 2012, 3–6; BÄNZIGER et al. 2022, 220.

171 Ein Pilotprojekt startete in Zürich Anfang 1994, vgl. OERTLE 2010, 94–99, 110. Seit der Annahme der Revision des Betäubungsmittelgesetzes 2008 ist die Praxis nun national möglich, vgl. BÄNZIGER et al. 2022, 274 f.

172 BÄNZIGER et al. 2022, 248.

173 www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/politik-und-recht/strategie-politikfelder/drogenpolitik-sucht-politik.html; www.bag.admin.ch/de/vier-saeulen-politik.

174 GERMAN 2018 79; CHRISTENSEN 2018, 51 f.

Delinquenz galt.¹⁷⁵ Auch nach der Einführung des schweizerischen StGB 1942 blieb das Verhältnis zwischen strafrechtlichen und administrativen Freiheitsentzügen subsidiär. Das Zürcher Einführungsgesetz von 1942 erlaubte es, Rückfällige, die nicht strafrechtlich verwahrt werden konnten, zur weiteren Versorgung den Vormundschaftsbehörden zu überweisen.¹⁷⁶ Konkret handelte es sich hierbei um Menschen, die wiederholt kleinere Vermögensdelikte begangen hatten. Ihnen wurde ein «Hang zu Vergehen» zugeschrieben, wodurch delinquentes Verhalten essenzialisiert wurde.¹⁷⁷ Ein Blick auf die untersuchten Zürcher Rekurse zeigt, dass diese kriminalpräventive Stossrichtung auch bestehen blieb, als die administrativen Versorgungen 1981 von der fürsorgerischen Freiheitsentziehung abgelöst wurde.

Beim 23-jährigen in Wald wohnhaften jungen Mann, der 1984 wegen einer vermeintlich mangelhaften Arbeitshaltung in die Arbeitserziehungsanstalt Kalchrain eingewiesen werden sollte, bezog sich die Vormundschaftsbehörde in ihrer Stellungnahme an die PGK ausführlich auf kriminalpräventive Argumente: «Es darf als Glücksfall bezeichnet werden, dass der labile junge Mann noch nicht in schlechte Gesellschaft geraten ist und nur am Rande mit dem Gesetz in Konflikt geriet.»¹⁷⁸ Die Behörde rechtfertigte ihren Antrag auf eine fürsorgerische Freiheitsentziehung mit der Verknüpfung der polizeilichen und der fürsorgerischen Logik: «Wir möchten es nicht unterlassen, noch einmal ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Einweisung in die Arbeitserziehungsanstalt Kalchrain für Markus Meier langfristig eine Hilfe ist. Bereits im Polizeirapport von 1980 wird auf die Labilität von Meier hingewiesen, der eine feste Stellung mit ständiger, strenger und gerechter Kontrolle benötigt und dessen Privatleben bis zu einem gewissen Grad beeinflusst werden sollte. Die Fürsorgebehörde hat nun vier Jahre versucht, Meiers Entwicklung in freiheitlichen Bahnen zu fördern und hat ihn in beruflicher, wie auch in privater Hinsicht jederzeit finanziell und persönlich unterstützt. Heute muss festgestellt werden, dass der bereits fortgeschrittenen Verwahrlosung von Meier nur noch mit fremder Hilfe und mit eng gestecktem Rahmen begegnet werden kann. [...] Gerade weil Meier heute noch nicht als «schwerer Bursche» bezeichnet werden muss, ist die Fürsorgebehörde optimistisch, dass Meier mit einer gezielten Nacherziehung und Förderung auf den rechten Weg zurückgeführt werden kann, um später im Leben bestehen zu können.»¹⁷⁹

175 GERMANN 2018, 74, 79.

176 Strafprozessordnung Art. 392 gemäss Einführungsgesetz zum schweizerischen Strafgesetzbuch, 5. 7. 1941, OS 36, 380; vgl. Amtsblatt des Kantons Zürich, 1940, 606 f.; siehe auch den Beitrag von Urs Germann, S. 46.

177 GERMANN 2015, 146; KÄLIN 2025, 157.

178 StAZH, Z 9.1188, Schreiben der Gemeindeverwaltung Wald vom 25. 6. 1984.

179 Ebd.

Auch die Vormundschaftsbehörde Illnau-Effretikon argumentierte bei der Einweisung des jungen, vermeintlich arbeitsunwilligen Mannes in die Arbeiterkolonie Dietisberg mit der Verhinderung potenzieller zukünftiger Straftaten. «Zusammenfassend stellen wir fest, dass Roland Elsener seit seiner Schulentlassung noch nie einer geregelten Arbeit über längere Zeit nachgegangen ist. Er hat seinen Lebensunterhalt in der Regel von anderen Personen (Grossmutter, Freundin, Drittperson usw.) finanzieren lassen und befindet sich unseres Erachtens heute auf dem kritischen Punkt des vollständigen Abgleitens in Kriminalität und Asozialität.»¹⁸⁰ Analog zur Fürsorgebehörde Wald rahmte die Vormundschaftsbehörde Illnau-Effretikon den Freiheitsentzug als Selbstschutz vor kriminellen Handlungen. «Fürsorge» verstand sie dabei nicht auf die Gesundheit bezogen, sondern auf die Einpassung in gesellschaftliche Ordnungsvorstellungen: «Wir halten es für die letzte Chance, dem Leben dieses jungen Menschen noch eine neue Richtung zu geben. Dies hoffen Vormundschaftsbehörde und Vormund mit der Eingliederung in einen geschützten Rahmen, wie ihn die Arbeitserziehungsanstalt darstellt, zu erreichen. Roland Elsener ist dort keineswegs «eingesperrt». Er hat seine Freiheiten und seine Pflichten und kann dort vielleicht zum ersten Mal in seinem Leben lernen, in einer Gemeinschaft zu leben und auch gewisse Aufgaben zu erfüllen.»¹⁸¹

Mitte der 1980er-Jahre deutete sich diesbezüglich eine Veränderung an. 1986 rügte die PGK erstmals eine Vormundschaftsbehörde für ihren Umgang mit Menschen, die wiederholt kleine Vermögensdelikte verübt hatten. Die Vormundschaftsbehörde Hirzel wollte einen 50-jährigen bevormundeten Bürger, der seit zehn Jahren immer wieder Einbruchdiebstähle begangen hatte, wie bisher üblich, auf unbestimmte Zeit in der Strafanstalt Bitzi zurückbehalten. Die Vormundschaftsbehörde machte aus ihrem kriminalpräventiven Motiv keinen Hehl und betonte, sie sei vom Gericht zum Handeln aufgefordert worden.¹⁸² Zudem handle es sich um eine eigentliche «Verlegenheitslösung», sie bräuchte einfach eine «Verschnaufpause».¹⁸³ Hier schritt die PGK ein, rügte die formalen Fehler und betonte, dass Kriminalprävention nicht die Aufgabe der Vormundschaftsbehörde sei.¹⁸⁴

Ein eigentlicher Wendepunkt war dieser gutgeheissene Rekurs aber nicht. Noch der Vorentwurf von 1987 zur laufenden StGB-Revision liebäugelte

180 StAZH, Z 9.1455, Stellungnahme der Vormundschaftsbehörde zum PGK-Rekurs vom 12. 3. 1985.

181 Ebd.

182 StAZH, Z 9.1470, Protokoll der PGK vom 18. 12. 1986, 12.

183 Ebd.

184 Ebd.

damit, das Massnahmenrecht über den Weg der FFE von versorgungsbedürftigen «Kleinkriminellen» zu entlasten.¹⁸⁵ Auch stellte sich die PGK nicht konsequent gegen kriminalpräventiv motivierte Einweisungen. Beim abgewiesenen Rekurs des 23-jährigen Gemeindebewohners, der von der Sozialbehörde Thalwil 1989 aufgrund des kritisierten Arbeitsverhaltens eingewiesen wurde, liess sie das Argument der Vormundschaftsbehörde, er beschäftige «die Justiz immer wieder mit kleineren Delikten», stehen.¹⁸⁶ Weiter hiess sie 1991 den Rekurs eines «debilen» 30-jährigen Kleindelinquenten nicht gut. Dieser war nach einer langen «Heim- und Klinikkarriere» in die Rheinau eingewiesen worden. Andere Anstalten, wie die Arbeiterkolonie Herdern, waren laut der Vormundschaftsbehörde mit ihm «überfordert» und nahmen ihn nicht mehr auf, weil er immer ausbrach. In der Freiheit verübte der «spielsüchtige» Mann Beschaffungsdelikte: «Er beging immer kleine Diebstähle und bettelte die Leute an.»¹⁸⁷ Auch der Klinikarzt argumentierte gegen eine Entlassung. Er war der Meinung, dass es für «die Gesellschaft eben nicht tragbar sei», dass der Patient immer wieder Diebstähle begehe.¹⁸⁸ Die PGK teilte diese Sicht und wies den Rekurs mit folgender Begründung ab: «Auf sich alleine gestellt ist er nicht fähig, ein einigermaßen vernünftiges Leben zu führen, ohne immer wieder Diebstähle zu begehen.»¹⁸⁹

Erst seit Mitte der 1990er-Jahre sind im Bestand der PGK beziehungsweise der Bezirksgerichte keine Rekurse von eingewiesenen Kleinkriminellen mehr überliefert. Das bedeutet allerdings nicht, dass bei der Anordnung von FFE das Argument der Kriminalprävention verschwunden wäre. Neu beschränkte es sich auf Personen, die schwere Delikte gegen Leib und Leben begangen hatten.

FFE bei schweren Gewalttäter:innen

Mitte der 1990er-Jahre erfolgte im Umgang mit kriminalpräventiven Freiheitsentzügen eine Verschiebung. Während bei rückfälligen Kleinkriminellen neu davon abgesehen wurde, sollte sie bei schweren Gewalttäter:innen schneller ausgesprochen werden. 1999 forderte der Bundesrat beispielsweise, diese nicht mehr nur nach einem Rückfall, sondern auch bei erstmaliger Begehung eines schweren Deliktes verwahren zu können.¹⁹⁰ Die Anwendung der FFE in dieser Zeit zeigt eine ähnliche Veränderung. Zumindest stehen die Rekurse an die Bezirksgerichte nicht mehr im Kontext von Kleinkriminali-

185 StGB-Vorentwurf, 187. Siehe auch den Beitrag von Urs Germann, S. 61.

186 StAZH, Z 9.2230, Beschluss der Sozialbehörde als Vormundschaftsbehörde vom 1. 6. 1989.

187 StAZH, Z 9.7168, Beschluss der PGK vom 4. 5. 1991, 3.

188 StAZH, Z 9.7168, Protokoll der PGK, Aktennotiz vom 28. 1. 1991, 5.

189 StAZH, Z 9.7168, Beschluss der PGK vom 4. 5. 1991, 5.

190 Botschaft StGB, BBl 1999, 2096 f., zitiert nach CONINX 2021, 106.

tät. Wurden zivilrechtliche Freiheitsentzüge kriminalpräventiv begründet, geschah dies ausschliesslich im Zusammenhang mit schweren Delikten. Legitimiert wurde die geänderte Praxis durch den Passus im ZGB, der besagte, dass bei der Prüfung der Einweisungsgründe auch die «Belastung der Umgebung» berücksichtigt werden sollte.¹⁹¹ Darunter wurde auch die Gefährdung von Leib und Leben Dritter, also eine Fremdgefährdung, verstanden.¹⁹² Die jurassischen Behörden bestätigten etwa in einer kantonalen Umfrage aus dem Jahr 1987, dass bei ihnen die FFE zum Schutz Dritter angeordnet werde, wenn Polizeirecht nicht ausreiche.¹⁹³ Auch im Kanton Zürich lassen sich Fälle identifizieren, die auf eine solche Praxis hinweisen: 1996 wurde ein Mann Mitte zwanzig mittels FFE in die Rheinau eingewiesen, nachdem er eine Frau in einem öffentlichen Park unbekleidet tätlich angegriffen hatte.¹⁹⁴ Bis geklärt war, ob eine strafrechtliche Massnahme angeordnet würde, wollte die Bezirksanwaltschaft aufgrund des «öffentlichen Interesses» den Mann im Hochsicherheitstrakt der forensischen Klinik zurückbehalten.¹⁹⁵ Mithilfe einer Anwältin von Psychex rekurrierte der Betroffene gegen die FFE, zog den Rekurs jedoch kurz darauf wieder zurück.¹⁹⁶ Der junge Mann war seit einiger Zeit auf der Basis von Art. 369 ZGB bevormundet, hatte die Diagnose Schizophrenie erhalten und war vor der Einweisung in die Rheinau bereits über zehn Mal zwangshospitalisiert worden. Bereits vor dem Angriff auf die junge Frau war er unter Wahnvorstellungen gegen seine Grossmutter und Mutter tätlich geworden. Weil er für Dritte eine Gefahr darstellte, schien den Gutachtern ein Verbleib in der Freiheit nicht vertretbar.¹⁹⁷ Nachdem das Urteil wegen Körperverletzung gesprochen war, wurde der Freiheitsentzug – in unveränderter Form in Rheinau – als Massnahme nach Art. 43 StGB fortgeführt.¹⁹⁸ Die FFE war in diesem Fall also eine kriminalpräventive Übergangslösung, bis strafrechtliche Massnahmen angewendet werden konnten.

Die Einweisung eines 39-jährigen Mannes in die Sicherheitsabteilung Rheinau 1998 folgte einem ähnlichen Muster: Auch er stand nach Art. 369 ZGB unter Vormundschaft und war in der Vergangenheit – unter anderem wegen Tötlichkeiten – bereits Dutzende Male zwangseingewiesen worden. Zuletzt hatte er die Diagnose «paranoid-halluzinatorische Schizophrenie»

191 Art. 379a ZGB.

192 SPIRIG, GAUCH und SCHMID 1995, 86.

193 BORCHI 1990, 143.

194 StAZH, Z 883.95.

195 StAZH, Z 883.95, Schreiben der Bezirksanwaltschaft vom 12. 11. 1996.

196 StAZH, Z 883.95, Verfügung vom 22. 11. 1996.

197 StAZH, Z 883.95, Schreiben der PUK an die Bezirksanwaltschaft vom 1. 10. 1996.

198 StAZH, Z 883.95, Tages-Anzeiger, 23. 4. 1997, Schreiben der PUK an die Bezirksanwaltschaft vom 1. 10. 1996.

erhalten.¹⁹⁹ Diesmal war er in der Rheinau, weil ihn die Polizei auf dem Gehsteig liegend «aufgelesen» und ins Stadtsptal gebracht hatte. Weil er dort «untragbar» war, wurde er vom Spital in die Psychiatrische Universitätsklinik und später in die Rheinau versetzt.²⁰⁰ Die Zwangseinweisung war mit dem Argument der «Fremdgefährdung» legitimiert worden.²⁰¹ Diese Begründung wurde vom Anwalt des Betroffenen in der Folge indes stark kritisiert. In seinem Rekurs ans Bezirksgericht Andelfingen argumentierte er, dass ein Freiheitsentzug unverhältnismässig sei und sein Klient sein «Aggressionsproblem» durch die Konsultation des «Mannebüros» und einer Gesprächstherapie in den Griff bekommen könne.²⁰² Selbst der Gutachter attestierte, dass es schwierig sei, «Tätlichkeit und Krankheit in einen Zusammenhang zu bringen». Er schlug vor, den Betroffenen noch zwei, drei Wochen in der Klinik zu behalten und die Manie mit Medikamenten «zu deckeln».²⁰³ Das Bezirksgericht war der Meinung, es liege eine Fremdgefährdung vor, und wies mit diesem Argument den Rekurs ab.²⁰⁴ Auch in diesem Fall wurde die FFE nicht zur Fürsorge für den Betroffenen, sondern zur Verhinderung weiterer (schwerer) Delikte ausgesprochen.

Auch bei einem 46-jährigen Mann, der 1999 via FFE in die psychiatrische Klinik Rheinau eingewiesen werden sollte, wurde mit «Fremdgefährdung» argumentiert.²⁰⁵ Diesmal wurde die FFE von der Vormundschaftsbehörde angeordnet, als der Betroffene aus einer 18-jährigen strafrechtlichen Verwahrung (nach Art. 43. Ziff. 1 Abs. 2 StGB) entlassen worden war.²⁰⁶ Zurück in der Freiheit, war der Entlassene sogleich in einen Erbschaftskonflikt mit seiner Schwester geraten und hegte gegen diese Aggressionen. Vor dem Hintergrund, dass der Betroffene aufgrund des (grausamen, aber stets abgestrittenen) Mordes an seinem Vater verwahrt worden war, schritt die zuständige Vormundschaftsbehörde ein und ordnete die FFE in der Rheinau an.²⁰⁷ Das Bezirksgericht und das Obergericht wiesen seinen Rekurs ab und bestätigten das Vorgehen der Vormundschaftsbehörde.²⁰⁸ Damit wurde hier ein kriminalpräventiver Freiheitsentzug zivilrechtlich legitimiert, als die strafrechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft waren.

199 StAZH, Z 1019.27, Bericht der Psychiatrischen Klinik Rheinau vom 19. 5. 1998.

200 Ebd.

201 Ebd.

202 Ebd., Anhörungsprotokoll vom 22. 5. 1998.

203 Ebd.

204 Ebd., Urteil vom 22. 5. 1998, 10.

205 StAZH, Z 1019.30.1, Bericht der Psychiatrischen Klinik Schlössli vom 19. 1. 1999.

206 Ebd., Protokoll der Vormundschaftsbehörde Fällanden vom 4. 5. 1999.

207 Ebd.

208 StAZH, 1019.32, Urteil vom 27. 4. 2000.

Ein folgenreicher Entscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2012 bezeugt, dass das oberste Schweizer Gericht den Rückgriff auf das Zivilrecht bei Unwirksamkeit des Strafrechts bis in die jüngste Zeit stützte. 2008 war im Kanton Aargau ein Jugendlicher wegen Mordes, sexueller Nötigung und Vergewaltigung schuldig gesprochen worden. Weil der Täter mit der Diagnose «sexueller Sadismus»²⁰⁹ zum Tatzeitpunkt erst 17 Jahre jung war, konnte er gemäss Jugendstrafrecht höchstens zu vier Jahren Gefängnis und einer therapeutischen Massnahme verurteilt werden.²¹⁰ Das Bezirksamt ging jedoch von einem sehr hohen Rückfallrisiko aus und ordnete deshalb nach Ablauf der Strafe mittels FFE die Überführung und Zurückbehaltung des jungen Erwachsenen im Sicherheitstrakt einer Strafvollzugsanstalt an. Sowohl das Bezirksgericht als auch das Bundesgericht wiesen die Beschwerde gegen diesen Entscheid ab und bestätigten den Freiheitsentzug.²¹¹ Um den Einsatz des fürsorgerischen Instruments zu legitimieren, kehrte das Bundesgericht die attestierte Rückfallgefahr in eine «Schutzbedürftigkeit» um: «Tatsächlich ergibt sich aus dem Fremdgefährdungspotenzial eines Geisteskranken fast zwangsläufig ein Beistands- und Fürsorgebedürfnis: Wer die Sicherheit anderer bedroht, ist persönlich schutzbedürftig.»²¹² Mit dieser paternalistischen Wendung konnte der polizeiliche Charakter des Freiheitsentzugs als fürsorgerische Intention dargestellt werden.²¹³ Anders, als in der jüngsten juristischen Literatur dargestellt, ist diese Argumentationsweise keineswegs neu. Die Fälle der «Arbeitsscheuen» zeigen, dass «Fürsorge» bereits seit langer Zeit auch als «Schutz» vor dem Begehen von Straftaten verstanden worden war. Spätestens seit der EGMR diesen Entscheid 2010 scharf kritisierte, ist offensichtlich, dass diese Praxis überdacht werden muss.²¹⁴

Die zitierten Fälle zeigen, dass die kriminalpräventive Dimension der administrativen Versorgungen durch die FFE nach 1981 weitergetragen wurde. Noch bis weit in die 1980er-Jahre ging man gegen rückfällige Kleinkriminelle oder junge «Arbeitsscheue», denen man Delinquenz prognostizierte, präventiv vor. Mitte der 1990er-Jahre verengte sich der Fokus auf schwere Gewalttäter:innen. War strafrechtlich noch nichts oder nichts mehr auszurichten, konnten auch sie mittels FFE zurückbehalten werden. Der Gesetzestext sah eine solche Anwendung der FFE nicht explizit vor, liess über die «Berücksichtigung der Belastung des Umfelds» aber Interpretationsspielraum offen. So

209 CONINX 2018, 95.

210 Ebd., 94; BGE 138 III 593.

211 BGE 138 III 593.

212 BGE 138 III 593, Abs. 5.2.

213 CONINX 2018, 95; MEYER 2018, 55 f.

214 Ausgewählte Urteile des EMGR, 2019, ber-egmr-2019q2-d.pdf; T. B. g. Schweiz.

konnte die FFE mit der Argumentation des Schutzes des «öffentlichen Interesses», einer «Fremdgefährdung» oder – wie beim Bundesgerichtsentscheid von 2012 – über die Behauptung einer Schutzbedürftigkeit aufgrund hoher Rückfallgefahr subsidiär zu strafrechtlichen Sanktionen genutzt werden. Das subsidiäre Verhältnis von zivil- und strafrechtlich angeordneten Freiheitsentzügen endete auch nicht, als 2013 das neue Erwachsenenschutzrecht und damit die «fürsorgerische Unterbringung» (FU) in Kraft trat. Kritische Beobachter:innen stellten fest, dass sich «Drittinteressen, wie der Schutz vor Fremdgefährdung», ins Erwachsenenschutzrecht geschlichen hätten, und befürchteten, es könnte zu einem «niederschweligen Strafrecht werden».²¹⁵ Aus historischer Warte ist diese bemängelte Dynamik weder als Neuheit noch als Ausnahme zu bewerten: Bereits das kantonale Versorgungsrecht und die FFE wurden regelmässig für die «Verbrechensbekämpfung» genutzt. Das problematische subsidiäre Verhältnis von zivilrechtlichen und strafrechtlichen Freiheitsentzügen war und ist seit je ein Merkmal des schweizerischen Rechtssystems.

Fazit: Hartnäckige Kontinuitäten

Die vorliegende Analyse zeigt, dass sich die Praxis des fürsorgerischen «Wegsperrens» seit der Gesetzesänderung 1981 im Kanton Zürich zwar mehrfach gewandelt hat, jedoch bis heute nicht verschwunden ist. Die ordnungspolitische Anordnung von Anstaltseinweisungen, prägte nicht nur das System der administrativen Versorgungen. Auch die neue Regelung der FFE und später der FU ermöglichten Freiheitsentzüge, die weniger im Interesse der Betroffenen als den Erwartungen der Mehrheitsgesellschaft entsprechend angeordnet wurden.

Erstens änderte das neue Gesetz von 1981 wenig daran, dass zivilrechtliche Freiheitsentzüge weiterhin zu disziplinierenden Zwecken eingesetzt wurden. Die Vormundschaftsbehörden wiesen junge Männer, die von der kommunalen Fürsorge unterstützt wurden, bis Mitte der 1980er-Jahre in Arbeitserziehungsanstalten oder Arbeiterkolonien ein, um ihre vermeintlich schlechte Arbeitsmoral zu korrigieren. Die Rekursinstanz, die PGK, liess die Vormundschaftsbehörden gewähren, ohne die disziplinierende Logik des veralteten Armenwesens zu unterbinden. Die Zürcher Vormundschaftsbehörden wiesen auch sozial auffällige oder störende alkoholabhängige Menschen in

²¹⁵ BERTSCHI 2018, 33.

Arbeitserziehungsanstalten oder Arbeiterkolonien ein, obwohl diese kaum über passende Behandlungsmethoden verfügten, sondern im Gegenteil den Gesundheitszustand der Eingewiesenen oftmals verschlechterten. Immerhin änderte die Rekursinstanz ab 1986 bezüglich dieser Art von zivilrechtlichen Freiheitsentzügen den Kurs und stufte sie neu als unverhältnismässig ein. Dennoch bedeutete dies nicht, dass zivilrechtliche Freiheitsentzüge bei substanzabhängigen Menschen neu einzig aus gesundheitlicher Fürsorge angeordnet worden wären. Spätestens als die FFE in den 1990er-Jahren eingesetzt wurde, um die offene Drogenszene aufzulösen, zeigte sich ihre repressive und ordnungspolitische Instrumentalisierung in neuer Form: Sie ermöglichte die 24-Stunden-Einweisung heroinkonsumierender Personen ins Verteilungs- und Rückführungszentrum, von wo aus sie in ihre Wohngemeinden zurückgeführt wurden. Damit wurde eine repressive Praxis erprobt, die sich später ins Polizeirecht (polizeilicher Gewahrsam) verschob.

Zweitens unterband das Gesetz von 1981 nicht, dass zivilrechtliche Freiheitsentzüge weiterhin aus kriminalpräventiven Motiven angeordnet wurden und das Strafrecht subsidiär ergänzten. Hier veränderte sich lediglich, dass sich der Fokus Mitte der 1990er-Jahre bezüglich des Profils der Delinquenten verschob. Waren zuvor viele rückfällige Kleinkriminelle zivilrechtlich eingewiesen worden, verengte sich diese Praxis nun auf schwere Gewalttäter:innen. Sie wurden mit dem Argument der «Fremdgefährdung» festgehalten, falls ein Freiheitsentzug auf strafrechtlichem Weg nicht (mehr) zu bewerkstelligen war. Diese kriminalpräventive Komponente prägt bis heute auch die FU, welche die FFE 2013 ablöste.

Insgesamt zeigte sich die FFE flexibel und adaptiv. Sowohl im Kontext von Sozialhilfe, öffentlicher Ordnung und Suchterkrankungen oder aber Kriminalität wurden diese zivilrechtlichen Freiheitsentzüge statt zur Unterstützung der Betroffenen vielmehr zur Entlastung des Umfelds und als Übergangs- und Verlegenheitslösung in Krisensituationen angeordnet. Dass die fürsorgerische Intention des Gesetzes in eine disziplinierende, ordnungspolitische oder kriminalpräventive umgewandelt werden konnte, ist nicht überraschend. Denn wie die administrativen Versorgungen bezog sich auch die FFE auf deutungsoffene Rechtsbegriffe, die sehr grosse Ermessensspielräume zuließen. Der Einweisungsgrund «schwere Verwahrlosung» wurde beispielsweise nicht nur als gesundheitlicher Zustand, sondern auch als sozial auffälliges Verhalten ausgelegt. In diesen Fällen fielen auch Disziplinierungs- und Erziehungsmassnahmen zur Anpassung an soziale Normen oder der Schutz vor der deterministisch prognostizierten Straffälligkeit unter die Kategorie der «Fürsorge». Bis heute sind die auf paternalistischen Argumentationen basie-

renden Anordnungen fürsorgerischer Unterbringungen ein neuralgischer Punkt des aktuellen Rechtsinstituts.

Eine weitere Kontinuität zeigt sich in der Situation der Verfahrensrechte. Im Vergleich mit der Zeit der administrativen Versorgungen waren sie zwar etwas besser ausgebaut. In der Praxis blieb das jedoch oft unwirksam, weil die Betroffenen im Umgang damit ungeübt waren oder nicht genügend darüber informiert worden waren. Die in den 1980er-Jahren gestellte Forderung, dem mit einer obligatorischen Rechtsvertretung Abhilfe zu schaffen, steht seit vierzig Jahren unerfüllt im Raum.

Damit klingt auch an, was die heute geltende fürsorgerische Unterbringung mit ihren Vorgängerinnen verbindet: Noch immer sind die Verfahrensrechte im Vergleich zum Strafrecht weniger gut ausgebaut und die materiellen Einweisungsgründe sind weiterhin deutungs offen und geben den Behörden einen grossen Ermessensspielraum. Dieser wird heute insbesondere auch für die Kriminalprävention genutzt. Der Rückblick auf die rechtlichen Vorgängereinstitute der FU legt nahe, dass dieser heute umstrittene Punkt kein neues Phänomen ist, sondern vielmehr Bestandteil einer langen Tradition des flexiblen Zusammenspiels von straf- und zivilrechtlichen Freiheitsentzügen.

Desiderata

Was hier für den Kanton Zürich exploriert werden konnte, gilt es in Zukunft mit der Situation in anderen Kantonen zu vergleichen. Denn gerade der ausgeprägte Föderalismus und die dadurch kantonal sehr unterschiedlich ausgestalteten Verfahrenswege schaffen Ungleichheiten, die bisher nur ansatzweise untersucht werden konnten.²¹⁶ Dabei sollte der Fokus nicht nur auf den Vorgängereinstituten, sondern vor allem auch auf den – in den letzten Jahren massiv gestiegenen – Anordnungen der FU liegen. Inwiefern dies durchführbar ist, muss aufgrund der desolaten Datenlage jedoch offenbleiben.²¹⁷

Weiter zeigen sich zwei spezifische Desiderate: Erstens sollte gezielt untersucht werden, wie sich die kriminalpräventive Anwendung der FFE beziehungsweise der FU zur strafrechtlichen Massnahme Art. 59 StGB verhält. Interessant wäre es auszuloten, ob sich zwischen Art. 59 StGB, also der Anordnung der therapeutischen Massnahme für Straftäter:innen – die bei Rückfallgefahr verlängert werden kann –, und der FU eine substituierende Systematik eingespielt hat. Da die Instrumente in unterschiedliche Verfahrenswege eingebettet sind, aber zu ähnlichen Resultaten führen können

²¹⁶ Zu den kantonalen Unterschieden vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ 2022.

²¹⁷ Zur Datenlage siehe den Beitrag von Nora Markwalder und Simone Walser, S. 72.

(Freiheitsentzug mit Therapie), ersetzen sie einander möglicherweise strategisch und situativ.²¹⁸ Zweitens sollten zukünftige Untersuchungen darauf eingehen, was das (erfolgreiche) Einlegen eines Rekurses begünstigt(e) beziehungsweise erschwert(e). So könnte die Geschichte der Verfahrensrechte um die wichtige empirische Dimension erweitert werden.

Zu guter Letzt gilt es in Erinnerung zu rufen, dass die vorliegende Untersuchung nach Kontinuitäten zwischen den älteren und den neueren Rechtsinstituten fragte. Um daraus breitere Erkenntnisse bezüglich Wandel und Veränderungen der Praxis zu ziehen, muss die Einbettung in einen quantitativen Rahmen folgen. Hier sollten zwingend auch die zivilrechtlichen Einweisungen in Psychiatrien und andere medizinisch geführte Anstalten ab den 1980er-Jahren berücksichtigt werden, führte doch ein Grossteil der FFE/FU eben nicht in Arbeiterkolonien, Arbeitserziehungsanstalten und Strafanstalten, sondern in psychiatrische Kliniken. Zivilrechtliche Einweisungen von Frauen erfolgten in den 1980er-Jahren gar ausschliesslich in medizinisch geführte Institutionen. Besonders erkenntnisbringend wäre es hierbei, die Einweisungsbegründungen, die sich verändernden (un)freiwilligen Behandlungsmethoden²¹⁹ sowie die retrospektive Beurteilung der Massnahmen durch die Involvierten zu untersuchen. Momente des Zwangs konnten und können von den Betroffenen rückblickend nämlich auch als sinnvoll und legitim eingeschätzt werden.²²⁰

Abkürzungen

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FFE	fürsorgerische Freiheitsentziehung
FU	fürsorgerische Unterbringung
PGK	Psychiatrische Gerichtskommission
RVZ	Rückführungs- und Vermittlungszentrum

218 Siehe dazu den Beitrag von Vera Blaser, S. 192.

219 Die Forschung zum Thema Zwangsbehandlung ist dünn: Während sich Mazenauer und Finzen mit der normativen Ebene beschäftigen, gibt es zur Praxis ab den 1980er-Jahren bisher kaum Studien. Vgl. MAZENAUER 1986, 167–189; FINZEN 1992, 151–159. Zur Handhabung im Strafrecht vgl. Fürsorgerische Unterbringung aus grundrechtlicher Sicht, humanrights.ch.

220 Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ 2022, 78 f.; Pro Mente Sana, Fürsorgerische Unterbringungen, 7.

Quellen

Bundesgesetze

Bundesgesetz über die Betäubungsmittel, Änderung vom 20. 3. 1975.

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Fürsorgerische Freiheitsentziehung), Änderung vom 6. 10. 1978.

Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, (Fürsorgerische Unterbringung) vom 1. 1. 2013.

Staatsarchiv Zürich

Gesetze

OS 33, Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern.

OS 47, Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechtes an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 6. 10. 1978.

OS 48, Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission.

OS 51, Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission (Änderung).

OS 53, Gerichtsverfassungsgesetz (Änderung).

OS 64, 550.1, Polizeigesetz (PolG) vom 23. 4. 2007.

Kantonsratsprotokolle/-beschlüsse

KR-Nr. 258/1989

MM 24.140 KRP 1994/187/0002

MM 24.139 KRP 1994/179/0007

Rekursdossiers Psychiatrische Gerichtskommission

Z 9.599; Z 9.632; Z 9.648; Z 9.749; Z 9.758; Z 9.759; Z 9.775; Z 9.776; Z 9.818; Z 9. 858; Z 9.860; Z 9.865; Z 9.898; Z 9.908; Z 9.977; Z 9.1013; Z 9.1018; Z 9.1022; Z 9. 1023; Z 9.1064; Z 9.1090; Z 9.1111; Z 9.1118; Z 9.1140; Z 9.1188; Z 9.1213; Z 9.1311; Z 9.1321; Z 9.1334; Z 9.1380; Z 9.1389; Z 9.1455; Z 9.1470; Z 9.1480; Z 9.1488; Z 9.1517; Z 9.1585; Z 9.1632; Z 9.1635; Z 9.1662; Z 9.1726; Z 9.1838; Z 9.1983; Z 9.2059; Z 9.2079; Z 9.2169; Z 9.2136; Z 9.2161; Z 9.2203; Z 9.2213; Z 9.2230; Z 9.2249; Z 9.2469; Z 9.2272; Z 9.7168; Z 9.7017; Z 9.7064; Z 9.7933.

Rekursdossiers Bezirksgericht Zürich

Z 618.390; Z 618.391; Z 632.340; Z 632.341; Z 753.136; Z 753.137; Z 766.647; Z 766.648; Z 776.167; Z 776.168; Z 837.211; Z 934.238; Z 934.239; Z 965.316; Z 965.317; Z 1025.351; Z 1099.213; Z 1099.214; Z 1184.214; Z 1184.215.

Rekursdossiers Bezirksgericht Andelfingen

Z 883.95; Z 883.96; Z 1019.25; Z 1019.26; Z 1019.27; Z 1019.28; Z 1019.29; Z 1019.30; Z 1019.31; Z 1019.32; Z 1019.33; 1019.34; Z 1019.35; Z 1019.36; Z 1019.37; Z 1019.38; Z 1019.39.

Fernseh- und Radiosendungen (Memobase, SRF Archiv)

Radio LoRa, Zürich, Scala vom 18. 3. 1984, Teil 2.I, Schweizerisches Sozialarchiv, Sendungsarchiv Radio LoRa (1982–1991), SCA-C115, https://memobase.ch/de/object/soz-021-Sozarch_F_1010-MC0911_A, 3. 3. 2025.

Schweizer Radio und Fernsehen, Drogenhöhle Platzspitz: Ist Heroin vom Staat die Lösung?, Der Club – Zischtigclub vom 5. 9. 1989, SRF Archiv, www.youtube.com/watch?v=UldZNTzKXxg, 3. 3. 2025.

Schweizer Radio und Fernsehen, Fürsorgerischer Freiheitsentzug im Kanton Bern, Teil 1, Regionaljournal Bern, Freiburg, Wallis, 3. 9. 1991, https://memobase.ch/it/object/srf-042-b3873213-62bc-4897-9eb2-d329684e6159_03, 22. 7. 2025.

Schweizer Radio und Fernsehen, FFE-Station Egg, Schweiz aktuell vom 26. 2. 1996, Fernsehbestand Schweiz aktuell, 3315165, https://memobase.ch/de/object/srf-031-79021101-65e0-4048-a130-86558462cb94_02, 22. 7. 2025.

Publizierte Quellen

Arbeiterkolonie Herdern, Jahresbericht 1982.

BORGHİ 1990: Marco Borghi, Bericht betreffend die Untersuchung über die fürsorgliche Freiheitsentziehung bei allen Kantonsregierungen, in: Zeitschrift für Vormundchaftswesen 4/45, 137–153.

BORGHİ und GROSS 1987: Marco Borghi und Jost Gross, Das Bundesgesetz über die fürsorgliche Freiheitsentziehung und die kantonale Rechtsetzung – eine Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Vormundchaftswesen 42, 103–106.

BORGHİ et al. 1991: Marco Borghi et al., Evaluation de l'efficacité de la législation sur la privation de liberté à des fins d'assistance. Texte rédigé dans le cadre de la recherche interdisciplinaire et régionale sur l'application, l'efficacité et l'effectivité de la Loi fédérale sur la privation de liberté à des fins d'assistance ..., Zurich.

BUCHSER 1989: Roland Buchser, Wie bewährt sich die richterliche Entlassung aus der psychiatrischen Klinik? 37 Einjahreskatamnesen von Gutheissungen durch die Psychiatrische Gerichtskommission des Kantons Zürich, Diss. med. Universität Zürich 1989.

Bundesamt für Gesundheit, Vier-Säulen-Politik, www.bag.admin.ch/de/vier-saeulen-politik, 30. 7. 2025.

Bundesamt für Justiz, Evaluation der Bestimmungen zur fürsorglichen Unterbringung (FU; Art. 426 ff. ZGB). Schlussbericht von socialdesign und der Forschungsgruppe Mental Health Care and Service Research vom 2. 8. 2022, www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/externe/2022-08-02.html.

- BÜTLER 2015: Daniel Bütler, Der Bund will Geld zurück, in: Der Beobachter, 11. 5. 2015, www.beobachter.ch/burger-verwaltung/der-bund-will-geld-zuruck-13988?utm_source=chatgpt.com, 30. 7. 2025.
- Evaluation der Bestimmungen zur fürsorgerischen Unterbringung (FU; Art. 426 ff. ZGB), www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/externe/2022-08-02.html, 30. 7. 2025.
- FINZEN 1992: Asmus Finzen, Fürsorgerischer Freiheitsentzug und Zwangsmedikation, in: Marco Borghi (Hg.): Die soziopsychiatrische Gesetzgebung, eine Bilanz, Fribourg, 151–160.
- GASSMANN 1992: Jürg Gassmann, Mängel des Rechtsschutzsystems bei fürsorgerischen Freiheitsentziehungen. Die Sicht eines Patientenvertreters, in: Marco Borghi (Hg.): Die soziopsychiatrische Gesetzgebung, eine Bilanz, Fribourg, 175–184.
- GURTNER et al. 2022: Caroline Gurtner, Urs Wüthrich, Sandra Joos, Norina Schwendener, Nadia Pernollet, Rebeka Eckstein, Roger Staub, Rechtebasierte Umsetzung der fürsorgerischen Unterbringungen, Ein Positionspapier der Stiftung Pro Mente Sana, Schweizerische Stiftung Pro Mente Sana, 2022, überarbeitete Version März 2023, https://promentesana.ch/assets/files/4_Ueber-uns/3_Engagement-Politik/20240417_Positionspapier_FU_final2.pdf.
- Humanrights.ch, Zwangseinweisungen in die Psychiatrie aus grundrechtlicher Sicht, 17. 2. 2014, www.humanrights.ch/de/news/zwangseinweisungen-psychiatrische-kliniken-sicht-grundrechte?search=1.
- MAZENAUER 1985: Beatrice Mazenauer, Psychischkrank und ausgeliefert? Die Rechte des psychiatrischen Patienten im Vergleich zu Somatischkranken, Bern.
- Psychex, Jahresberichte (1988–1998), www.psychex.org/html/news.htm, 30. 7. 2025.
- SCHNYDER 1992: Bernhard Schnyder, Versuch einer Bilanz, in: Marco Borghi (Hg.): Die soziopsychiatrische Gesetzgebung, eine Bilanz, Fribourg, 251–260.
- SUHR BRUNNER 1994: Christiana Suhr Brunner, Fürsorgerische Freiheitsentziehung und Suchterkrankungen, insbesondere Drogensucht, Zürich 1994.
- Stadt Zürich, Drogen- und Suchtpolitik, www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/politik-und-recht/strategie-politikfelder/drogenpolitik-suchtpolitik.html, 30. 7. 2025.
- Stadt Zürich, Geschäftsberichte (1983, 1986, 1988, 1989), www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/kommunikation-und-transparenz/geschaeftsbericht.html, 30. 7. 2025.
- Stadt Zürich, Medienmitteilung, 24. 11. 2011, www.stadtzuerich.ch/misc/de/mitteilungsarchiv/medienmitteilungen/2011/11/111124a.html, 30. 7. 2025.
- Stadt Zürich, Medienmitteilung, 19. 3. 2014, www.stadtzuerich.ch/misc/de/mitteilungsarchiv/medienmitteilungen/2014/03/140319a2.html, 30. 7. 2025.
- Urteil des EMRG vom 30. 7. 2019, Affaire T. B. c. Suisse, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-192768%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-192768%22]}), 30. 7. 2025.

Literatur

- BADRAN 2017: Mounir Badran, Die administrative Anstaltsversorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» als fürsorgerische Zwangsmassnahme im Kanton Luzern (1888–1966), Masterarbeit Universität Luzern.
- BÄNZIGER et al. 2022: Peter-Paul Bänziger, Michael Herzig, Christian Koller, Jean-Félix Savary und Frank Zobel, Die Schweiz auf Drogen. Szenen, Politik und Suchthilfe, 1965–2022, Zürich.
- BERNET 2013: Brigitta Bernet, Schizophrenie. Entstehung und Entwicklung eines psychiatrischen Krankheitsbilds um 1900, Zürich.
- BERTSCHI 2018: Nora Bertschi, Zur Bedeutung der Fremdgefährdung im Erwachsenenschutzrecht am Beispiel der fürsorgerischen Unterbringung, in: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.): Fürsorge oder Präventivhaft. Zum Zusammenwirken strafrechtlicher Massnahmen und Erwachsenenschutz, Bern, 27–34.
- BLUM 2024: Iris Blum, «Mein Leben wäre nämlich kaputt, wenn ich in eine Anstalt müsste». Administrative Zwangsmassnahmen im Kanton Appenzell Innerrhoden 1930 bis 1981. Bericht im Auftrag der Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden, Appenzell.
- BÜHLER et al. 2019: Rahel Bühler, Sara Galle, Flavia Grossmann, Matthieu Lavoyer, Michael Mülli, Emmanuel Neuhaus, Nadja Ramsauer, Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 7), Zürich.
- CHRISTENSEN 2018: Birgit Christensen, Die rechtlichen Grundlagen der administrativen Anstaltsversorgung und der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich 1879–1981, in: Beat Gnädinger und Verena Rothenbühler (Hg.), Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich, 19–74.
- CHRISTENSEN et al. 2021: Birgit Christensen, Sabine Jenzer, Thomas Meier, Christian Winkler, Versorgt in Gmünden. Administrative Zwangsmassnahmen im Kanton Appenzell Ausserrhoden 1884–1981, Zürich.
- COCHÉ 2017: Stefanie Coché, Psychiatrie und Gesellschaft. Psychiatrische Einweisepaxis im «Dritten Reich», in der DDR und der Bundesrepublik 1941–1963, Göttingen.
- CONINX 2018: Anna Coninx, Zwischen Fürsorge, Gefahrenabwehr und Übelszufügung. Rechtsphilosophische Überlegungen zu freiheitsentziehenden Massnahmen des Strafrechts und anderer Rechtsgebiete, in: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.), Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz, Bern, 89–106.
- CONINX 2021: Anna Coninx, Verbrechensbekämpfung jenseits der Schuldstrafe. Grundprobleme der freiheitsentziehenden Massnahmen nach schweizerischem Strafrecht – Analyse, Kritik, Lösungsvorschläge, Baden-Baden.
- GERMANN 2015: Urs Germann, Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1970, Zürich.
- GERMANN 2018: Urs Germann, (Straf-)rechtshistorischer Rückblick auf das Verhältnis von Straf-, Vormundschaftsrecht und administrativer Versorgung, in: Martino

- Mona und Jonas Weber (Hg.), Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz, Bern, 69–87.
- GERMANN und ODIER 2019: Urs Germann und Lorraine Odier, Organisierte Willkür. Administrative Versorgungen in der Schweiz 1930–1981. Schlussbericht (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 10 A), Zürich.
- GNÄDINGER und ROTHENBÜHLER 2018: Beat Gnädinger und Verena Rothenbühler (Hg.), Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich.
- GUMY et al. 2019: Christel Gummy, Sybille Knecht, Ludovic Mangué, Noemi Dissler und Nicole Gönitzer, Sondergesetze? Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 3), Zürich.
- GUSSET, SEGLIAS und LENGWILER 2021: Silas Gusset, Loretta Seglias und Martin Lengwiler, Versorgen, behandeln, pflegen. Geschichte der Psychiatrie in Graubünden, Basel.
- HAUSHEER, GEISER und AEBI-MÜLLER 2014: Heinz Hausheer, Thomas Geiser und Regina E. Aebi-Müller, Das neue Erwachsenenschutzrecht, Bern.
- HERZIG et al. und FELLER 2004: Michael Herzig und Andrea Feller, Drogenpolitik der Stadt Zürich. Strategien, Massnahmen, Perspektiven, Zürich, hg. vom Stadtrat von Zürich.
- JENZER und MEIER 2018: Sabine Jenzer und Thomas Meier, Die Zürcher Anstaltslandschaft 1876–2017, in: Beat Gnädinger, Verena Rothenbühler (Hg.), Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich, 75–145.
- JOSS 2007: Anna Joss, Aus begrabenen Plänen gebaut. Kasernenanlage Zürich: ein terrain vague, Zürich.
- KÄLIN 2025: Judith Kälin, Disziplinierende Demokratie. Die Rechtspraxis der administrativen Freiheitsentzüge im Kanton Zug 1940–1985, Zürich.
- KNECHT 2015: Sybille Knecht, Zwangsversorgungen. Administrative Anstaltsanweisungen im Kanton St. Gallen 1872–1971, St. Gallen.
- KOLLER 2017: Christian Koller, Vor 25 Jahren: Die Schliessung des «Needle Park», [www. sozialarchiv.ch/2017/10/27/vor-25-jahren-die-schliessung-des-needle-park](http://www.sozialarchiv.ch/2017/10/27/vor-25-jahren-die-schliessung-des-needle-park).
- LIPPUNER 2005: Sabine Lippuner, Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert), Frauenfeld.
- MATTER und RIETMANN 2024: Sonja Matter und Tanja Rietmann, Gegen das Vergessen. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in Nidwalden (Beiträge zur Geschichte Nidwaldens, Bd. 50), Stans.
- MEIER 2015: Marietta Meier, Spannungsherde. Psychochirurgie nach dem Zweiten Weltkrieg, Göttingen.
- MEIER et al. 2002: Marietta Meier, Gisela Hürlimann, Brigitta Bernet und Jakob Tanner, Zwangsmassnahmen in der Zürcher Psychiatrie 1870–1970, Zürich.
- MEIER et al. 2007: Marietta Meier, Brigitta Bernet, Roswitha Dubach und Urs Germann, Zwang zur Ordnung. Psychiatrie im Kanton Zürich, 1870–1970, Zürich.
- MEIER et al. 2019: Marietta Meier, Mario König, Magaly Tornay, Testfall Münsterlingen. Klinische Versuche in der Psychiatrie, 1940–1980, Zürich.

- MEIER et al. 2022: Thomas Meier, Sabine Jenzer, Martina Akermann, Birgit Christensen, Judith Kälin und Valérie Bürgy, Fürsorgen, vorsorgen, versorgen. Soziale Fürsorge im Kanton Zug von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart, Zürich.
- MEYER 2018: Beda Meyer, Strafrechtliche Therapiemassnahmen und fürsorgerische Unterbringung aus Sicht eines Strafverteidigers – BGE 138 III 593 und dessen Nachwirkungen, in: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.): Fürsorge oder Präventivhaft. Zum Zusammenwirken strafrechtlicher Massnahmen und Erwachsenenschutz, Bern, 51–68.
- MOECKLI und KELLER 2012: Daniel Moeckli und Raphael Keller, Wegweisungen und Rayonverbote – ein Überblick, in: Sicherheit und Recht 3, 231–245.
- OERTLE 2010: Daniela Oertle, Räumliche Interventionen der Zürcher Stadtbehörden gegen die offene Drogenszene von 1989 bis 1995. Auflösung der Drogenszene und Überlagerung der städtischen Drogenpolitik und Asyldebatte, Zürich.
- RIETMANN 2013: Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu». Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981), Zürich.
- SPIRIG, GAUCH und SCHMID 1995: Eugen Walther Spirig, Peter Gauch und Jörg Schmid, Die fürsorgerische Freiheitsentziehung: Art. 397a–397f, Zürich.
- TISCHHAUSER und ZAGJP 1992: Reto Tischhauser und Gassenarbeit ZAGJP, Zugespitzt, geräumt und abgeräumt. Zürich im Winter 91/92. Städtische Drogen- und Ordnungspolitik, Zürich.

«Im Zweifelsfall ist der Sicherheit Vorrang zu geben»¹

Massnahmenvollzug in Zeiten der Risikoorientierung (1990er- bis 2010er-Jahre)

VERA BLASER

Das Schweizer Strafrecht kennt neben zeitlich begrenzten Freiheitsstrafen auch therapeutische und sichernde Massnahmen als alternative Formen des Freiheitsentzugs. Dazu zählen die Verwahrung und Massnahmen mit einem therapeutischen Charakter. Im Gegensatz zu Freiheitsstrafen ist das Ende von Massnahmen nicht von vornherein festgelegt. Ihre Dauer richtet sich somit nicht nach dem Verschulden, sondern «nach dem Zustand des Täters und den Sicherungsinteressen der Gesellschaft».² Ziel einer Massnahme ist die Prävention weiterer Delikte; eine Entlassung aus einer stationären Massnahme oder Verwahrung kommt nur infrage, wenn eine inhaftierte Person als nicht mehr gefährlich eingestuft wird. Diese «Zweispurigkeit» von Strafen und Massnahmen im Sanktionenrecht reicht bis ins späte 19. Jahrhundert zurück und prägt das schweizerische Strafgesetzbuch von 1937. *Wer* als «gefährlich» galt und *vor wem* die Gesellschaft geschützt werden sollte, wurde indes zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedlich beantwortet.³

In den 1990er-Jahren entfachte sich in der Schweiz eine gesellschaftliche und mediale Debatte über den Umgang mit als besonders gefährlich geltenden schweren Gewalt- und Sexualstraftätern. Es kam Kritik an einem angeblich zu laxen Umgang der Behörden mit der Sicherheit der Bevölkerung auf, und die Forderung nach einer restriktiveren Vollzugspraxis wurde laut. Seither hat sich im Straf- und Massnahmenvollzug das Paradigma der Risikoorientierung etabliert, und die Entlassungspraxis insbesondere im Massnahmenvollzug wurde deutlich restriktiver. Dies führte dazu, dass Personen heute

1 StAZH, MM 24.138 KRP 1994/148/0001a, Kantonsratsprotokoll vom 24. 1. 1994, Mitteilungen des Regierungsrates, 9309.

2 GERMANN 2015a, 199.

3 GERMANN 2015b, 149–169; GERMANN 2015a, 198.

tendenziell länger in strafrechtlichen Massnahmen «hängen» bleiben, was zu juristischen und politischen Debatten über das spannungsgeladene Verhältnis zwischen öffentlichem Sicherheitsanspruch und den Grundrechten Inhaftierter führte (siehe dazu den Beitrag von Vanessa Rüegger).⁴ Im Fokus der Kontroverse steht dabei bis heute insbesondere die stationäre therapeutische Massnahme für psychisch kranke Straftäter (nach Art. 59 StGB), da diese auch als «kleine Verwahrung» bezeichnete Massnahme – entgegen der Absicht des Gesetzgebers – regelmässig eine lange Verweildauer im Justizvollzug zur Folge hat.⁵ Die Strafrechtlerin Anna Coninx schrieb in ihrer Habilitationsschrift zum präventiven Anspruch des Justizvollzugs: «Die Massnahme führt sehr oft zu einer freiheitsentziehenden Sanktionierung, die in Dauer und Intensität über die schuldangemessene Strafe hinausgeht.»⁶

Hier setzt der vorliegende Beitrag an, der die Praxis des Massnahmenvollzugs im Kanton Zürich seit den 1990er-Jahren in den Blick nimmt. Die erkenntnisleitende Fragestellung lautet: Welche Faktoren und Mechanismen führten dazu, dass Personen lange – nicht selten ein Mehrfaches länger als eine vergleichbare Freiheitsstrafe – im stationären therapeutischen Massnahmenvollzug verblieben? Dazu fokussiere ich auf die unterschiedlichen Akteursgruppen, die in den Entscheidungsprozess über Vollzugslockerungen involviert sind, und untersuche, welche Formen des Wissens und der Expertise für diese Entscheide massgeblich waren sowie welche Handlungsspielräume für die Vollzugsbehörde bei den Vollzugsentscheiden bestanden. Während das von Urs Germann verfasste Übersichtskapitel zur Gesetzgebung langfristige Kontinuitäten beleuchtet, liegt das Erkenntnisinteresse hier auf der relativ kurzen Zeitspanne der 1990er- bis etwa Mitte 2010er-Jahre.

Als Quellenkorpus dienen die Akten von inhaftierten Personen in einer Massnahme, die von den Zürcher Justizvollzugsbehörden angefertigt wurden und sich derzeit noch in der ruhenden Ablage der Bewährungs- und Vollzugsdienste, also noch nicht im Staatsarchiv Zürich befinden. Eine Auswertung derart gegenwartsnaher Akten aus dem Justizvollzug durch Historiker:innen ist – zumindest für die Schweiz – erstmalig. Insgesamt wurden für den vorliegenden Beitrag die Akten von 13 Männern und einer Frau ausgewertet,⁷ die in unterschiedlichen sichernden und therapeutischen stationären Massnahmen – vor und nach der Strafrechtsrevision von 2007 –

4 Vgl. unter anderem CONINX 2021; MONA und WEBER 2021; WEBER et al. 2015; HUMANRIGHTS 2017.

5 WEBER et al. 2015, 9–11, 27 f.

6 CONINX 2021, 165.

7 In einer juristischen Studie zum Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen nach Art. 59 StGB aus dem Jahr 2015 betrug der Männeranteil im Sample 96 Prozent. Vgl. WEBER et al. 2015, 32.

untergebracht waren. Die Analyse fokussiert in erster Linie auf Personen, denen eine schwere psychische Erkrankung attestiert worden war und die sich ab 2007 gemäss Art. 59 StGB in einer stationären therapeutischen Massnahme befanden. Anhand dieser exemplarischen Fälle lassen sich die Frage nach Lockerungsentscheiden beantworten und die Auswirkungen der zunehmenden Risikoorientierung in der Vollzugspraxis beurteilen. Viele Fälle reichen in die Zeit vor der Gesetzesrevision zurück, sodass die Akten insgesamt die zürcherische Praxis des Massnahmenvollzugs von den 1990er- bis in die späten 2010er-Jahre abdecken.⁸ Die 14 Dossiers wurden aus einer von den Zürcher Bewährungs- und Vollzugsdiensten zur Verfügung gestellten Excel-Liste von rund 150 abgeschlossenen Verwahrungs- und Massnahmenfällen ausgewählt; die Auswahl erfolgte anhand der Eingangs- und Erledigungsdaten, wobei die Fälle mit der längsten Laufzeit bevorzugt wurden.

Die folgenden Ausführungen vermitteln einen groben Eindruck von für inhaftierte Personen und ihre Biografien typischen Merkmalen, die gegebenenfalls Impulse für weiterführende Forschung geben können. Diese Merkmale der inhaftierten Personen können an dieser Stelle indes nur am Rande dargelegt werden, da der Beitrag primär auf die behördliche Logik des Massnahmenvollzugs fokussiert. Bei der überwiegenden Mehrheit handelt es sich um Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft, was für Personen im stationären Massnahmenvollzug typisch ist.⁹ Viele Protagonist:innen haben eine lange vor den Zeitpunkt der Massnahmenanordnung zurückgehende Kriminalitäts- und/oder Krankheitsgeschichte; in mehreren Fällen überlappen sich ausserdem psychische Erkrankungen und eine Suchtmittelproblematik. Viele Dossiers zeugen von prekären sozialen und ökonomischen Lebensverhältnissen, die sich bis in die Kindheit und auf die Herkunftsfamilie zurückverfolgen lassen; mehrere Personen haben bereits in der Kindheit und Jugend Heim- und Institutionalisierungserfahrungen gemacht.

Die sehr umfangreichen und heterogenen Fallakten – die Mehrzahl der Fälle füllt eine bis zwei Archivschachteln¹⁰ – wurden von den Zürcher Justizvollzugsbehörden angelegt. Sie umfassen Unterlagen sämtlicher in die Anordnung und den Vollzug involvierten Instanzen, insbesondere Gerichtsurteile, psychiatrische Gutachten, Vollzugspläne, Therapieberichte sowie Berichte aus Wohn- und Arbeitskontext im Vollzug, behördliche Verfügungen, Sitzungsprotokolle, Korrespondenz – darunter oft auch Zeugnisse der

8 Die ältesten Aktenstücke einzelner Dossiers reichen bis in die 1970er-Jahre zurück.

9 WEBER et al. 2015, 33; URWYLER et al. 2024, 4. Vgl. hierzu auch den Beitrag von Nora Markwalder und Simone Walser.

10 Der Umfang der Akten variiert deutlich und liegt zwischen etwa 3 und 60 cm Material.

inhaftierten Personen – und Aktennotizen der Fallverantwortlichen bei der Vollzugsbehörde. Mit zunehmender Gegenwartsnähe wurde die Dokumentation des Vollzugsverlaufs immer umfassender. Die Falldossiers ermöglichen eine detaillierte Rekonstruktion des Wissenstransfers im Justizvollzug sowie der behördlichen Entscheidungsprozesse.

Der Beitrag gliedert sich in drei Teile: In einem ersten Teil zeichne ich die veränderten gesellschaftlichen Debatten über den Straf- und Massnahmenvollzug und die strukturellen Veränderungen im Massnahmenvollzug und -recht seit den 1990er-Jahren nach. Die Teile zwei und drei fokussieren anhand von Schlaglichtern auf exemplarische Fälle die Frage nach Entscheidungsprozessen im Massnahmenvollzug und hemmende sowie dynamisierende Faktoren für Vollzugslockerungen respektive die Aufhebung einer Massnahme.

Wandel im (Straf- und) Massnahmenvollzug seit den 1990er-Jahren

Im Herbst 1993 erschütterte ein Mordfall die Schweiz, der vielfach als Auslöser für eine Zäsur im Straf- und Massnahmenvollzug bezeichnet wird.¹¹ Ein inhaftierter Mann der Strafanstalt Regensdorf, der wegen mehrerer Morde und Sexualdelikte verurteilte Erich Hauert, tötete im Hafturlaub in der Zürcher Gemeinde Zollikerberg die 20-jährige Pasquale Brumann. Als öffentlich wurde, dass die Tat von einem Inhaftierten auf Hafturlaub begangen worden war, riss die Kritik am Zürcher Justizvollzug nicht mehr ab. Entscheidend für die immense anhaltende öffentliche und mediale Aufmerksamkeit war gemäss Historiker Urs Germann einerseits die Medienpräsenz der Mutter des Opfers, die auf einer Mitverantwortung der Zürcher Justizbehörden am Tod ihrer Tochter insistierte; andererseits griffen Medien und bürgerliche Kantonspolitiker:innen die Kritik an den Behörden und insbesondere am sozialdemokratischen Justizdirektor Moritz Leuenberger auf und trugen damit zur Politisierung des Mordfalls bei.¹²

11 GERMANN 2025, 3.

12 Ebd., 4 f.

Politiker sind mitschuldig!

● **Regierungsrat**
Leuenberger gibt zu: Der Staat ist mitverantwortlich

● **Parlamentarier**
fordern: Stoppt die weiche Welle bei Kriminellen

■ VON WERNER BUCHER
ZÜRICH – Die Politiker sind mitschuldig an der Ermordung der Pfadiführerin Pasquale Brumann (20). Dies gestand gestern vor dem Zürcher Kantonsparlament Regierungsrat Moritz Leuenberger (47) indirekt ein. Leuenberger wörtlich: «Der Täter ist ein aus der Strafanstalt Regensdorf beurlaubter Gefangener. Dieser Urlaub ist somit eine Mitursache des Verbrechens. Diese Mitursache hat der Staat gesetzt und zu verantworten.»
Lesen Sie weiter auf SEITE 9

Abb. 1: Die Medien schrieben den Zürcher Politiker:innen eine Mitschuld am «Mord in Zollikerberg» zu. Blick, 9. 11. 1993, Schlagzeile auf der Titelseite, Reproduktion: Schweizerische Nationalbibliothek, Bern.

Reaktionen auf den «Mord in Zollikerberg»

Als direkte Reaktion auf die Tat und das anhaltende Medienecho verhängte die Zürcher Justizdirektion wenige Tage nach der Tat eine generelle Urlaubssperre für alle Personen, die wegen Tötungs- oder Sexualdelikten inhaftiert waren.¹³ Zudem beauftragte Justizdirektor Leuenberger eine dreiköpfige Kommission unter der Leitung von Marcel Bertschi, dem Ersten Staatsanwalt des Kantons Zürich, den Fall Hauert und weitere Fälle von Bewährungsversa-

¹³ Leuenberger bezeichnete diese Urlaubssperre später als gesetzeswidrig, aber dennoch richtig. Vgl. Boos 2022, 29.

gen zu untersuchen. Der Kommission gehörten neben Bertschi die Jugendanwältin Elisabeth Schlumpf und Rudolf Knab, Direktor der Psychiatrischen Klinik Rheinau, an. Sie wurde beauftragt, «strukturelle Mängel, Beurteilungsfehler, Voraussehbarkeit und allfällige Verantwortlichkeiten» im Fall Hauert zu identifizieren sowie die Urlaubsregelungen für schwere Gewalt- und Sexualstraftäter zu prüfen. Zudem sollte die Kommission Lösungsvorschläge entwickeln, wie bei zukünftigen Hafturlaubsgesuchen die öffentliche Sicherheit gewährleistet werden könnte.¹⁴ Im März 1994 legte sie ihren Bericht dem Regierungsrat und der (Medien-)Öffentlichkeit vor.¹⁵ Mit der Bemerkung, es werde teilweise notwendig sein, «von bisherigen Annahmen und Überzeugungen abzurücken», kündigte der Untersuchungsbericht grössere Umbrüche in der Praxis des Justizvollzugs an.¹⁶

Die Kommission entlastete die Vollzugsverantwortlichen im Fall Hauert: Sie hätten «nach den bisher gültigen Verfahrensregeln» einer bislang nie kritisierten Praxis gehandelt.¹⁷ Auf vereinzelt geäusserte frühere Kritik an einer angeblich zu liberalen Strafvollzugspraxis, die keine vergleichbare Debatte ausgelöst hatte, ging die Kommission nicht ein.¹⁸ Anhand weiterer Delikte, begangen von inhaftierten Personen während Urlauben oder nach einer bedingten Entlassung seit den frühen 1980er-Jahren, durchleuchtete die Untersuchungskommission das gesamte System des Justizvollzugs. Der Bericht identifizierte gravierende Mängel im Justizvollzug und in der forensischen Psychiatrie. Insbesondere kritisierten die Verfasser:innen die Überschätzung von Therapierbarkeit und Therapieerfolgen durch Vollzugsverantwortliche. Sie bemängelten die schlechte Verständlichkeit und Qualität vieler forensischer Gutachten und monierten einen Mangel an Dokumentation, Kontrollmechanismen und Informationsaustausch zwischen den Instanzen des Justizvollzugs. All diese Faktoren hätten die Fehleinschätzung der Gefährlichkeit von Tätern begünstigt.¹⁹

Insgesamt sprach sich die Kommission für Reformen im Justizvollzug und für eine vorrangige Berücksichtigung der öffentlichen Sicherheit gegenüber den Freiheits- und Resozialisierungsrechten von Tätern aus. Die implizierte Zurückhaltung bei Vollzugslockerungen sollte auf «gemeingefährliche Delinquenten» mit hohem Rückfallrisiko fokussieren, die neu schon vor Vollzugs-

14 BERTSCHI, KNAB und SCHLUMPF 1994, 1 f., hier 1.

15 Vgl. BOLLI 1994.

16 BERTSCHI, KNAB und SCHLUMPF 1994, 5.

17 Ebd., 9, vgl. auch 20. Der «Mord in Zollikerberg» hatte später doch noch ein juristisches Nachspiel für die Verantwortlichen. Vgl. DITTMANN 1998, 173.

18 BOLLI 1994, vgl. auch BOOS 2022, 29; GERMANN 2025, 4.

19 BERTSCHI, KNAB und SCHLUMPF 1994, 13–17, hier 13.

beginn durch Bezirksanwaltschaften und Polizei erfasst werden sollten.²⁰ Auch der politisch verantwortliche Regierungsrat – und spätere Bundesrat – Leuenberger hatte sich im Kantonsrat zum Grundsatz bekannt, im Justizvollzug künftig «im Zweifelsfall immer zugunsten der öffentlichen Sicherheit zu entscheiden».²¹ Wie gemeingefährliche Täter identifiziert werden konnten, war mit dem Votum für die Höhergewichtung des Sicherheitsanspruchs jedoch nicht geklärt.

Neuere Forschungsbeiträge plädieren dafür, die Entwicklungen im Straf- und Massnahmenvollzug der letzten 30 Jahre nicht monokausal auf den «Mord in Zollikerberg» und dessen politisches Nachspiel zurückzuführen.²² Vielmehr reihen sie sich in ein Phänomen ein, das international als Herausbildung von «Sicherheitsgesellschaften» bezeichnet wird.²³ So diagnostizierte der Soziologe David Garland für die Kriminalpolitik der USA und Grossbritanniens im späten 20. Jahrhundert eine Abkehr vom Ideal der Resozialisierung und die Rückkehr der Punitivität – insbesondere durch die Forderung nach höheren Strafen. Verbunden damit waren der Anspruch auf den Schutz der Öffentlichkeit vor Gewalttätern und ein stärkerer Fokus auf die Opfer von Straftaten.²⁴ Zur Debatte über Opferrechte und zur Politisierung von Gewalt an Frauen hatte seit den 1970er-Jahren insbesondere auch die Neue Frauenbewegung beigetragen. 1993 trat in der Schweiz das – von der Zeitschrift «Der schweizerische Beobachter» initiierte – nationale Opferhilfegesetz in Kraft.²⁵ In diesem Gesetzgebungsprozess war die Strafjustiz als zu einseitig täterorientiert kritisiert worden.²⁶ Der Einfluss solcher gesellschaftlicher Entwicklungen auf die Kriminalpolitik müsste indes vertieft untersucht werden.

Die öffentliche Debatte und Aufarbeitung im Nachgang des «Mords in Zollikerberg» beschleunigten zweifellos eine sukzessive Verschiebung hin zu einer verstärkt präventiven Praxis des Straf- und Massnahmenvollzugs zulasten der Individualrechte von Straftätern. Während die öffentliche Debatte am Umgang mit schwersten Sexual- und Gewaltstraftätern – Mördern und sogenannten Triebtätern – entbrannte, wirkten sich die zunehmend restriktiveren Vollzugspraktiken auf breitere Kreise inhaftierter Personen aus, wie anhand der Fallbeispiele in diesem Beitrag deutlich wird.²⁷

20 Ebd., 18.

21 Ebd., 21.

22 CONINX 2021, 128 f.; GERMANN 2025, 3.

23 BERNARD und STUDER 2017, 2.

24 GARLAND 2008, 47–58.

25 Vgl. SUTTER et al. 2009.

26 BUNDESRAT 1990, 964.

27 Ähnliche Befunde erhob David Garland für die USA und Grossbritannien, vgl. GARLAND 2008, 57 f.

Struktureller Wandel und Einzug der Risikoorientierung in den Zürcher Justizvollzug

In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre kam es im Zürcher Justizvollzug zu grossen strukturellen Veränderungen: Im Rahmen der kantonalen Verwaltungsreorganisation wurde der Straf- und Massnahmenvollzug 1999 ins neu geschaffene Amt für Justizvollzug (JuV) integriert. Im neuen Amt wurden alle Instanzen des Justizvollzugs – die Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD), die Gefängnisse und mit dem Psychiatrisch-Psychologischen Dienst (PPD) auch die forensische Psychiatrie und forensische Psychologie – unter einem Dach vereint. In den Nullerjahren informierte das JuV in unregelmässig erscheinenden Jahresheften über fachliche Entwicklungen und aktuelle Themen. Im ersten Jahresheft von 2002 berichtete Amtsleiter Andreas Werren, das Zusammenrücken der Instanzen des JuV habe zu verstärktem interdisziplinärem Austausch und zu mehr Transparenz geführt und tief greifende Veränderungen angestossen.²⁸ Im Zürcher Justizvollzug habe sich ein neuer Leitgedanke durchgesetzt: «Wurde früher bei der Beurteilung von Vollzugslockerungen massgeblich auf das Verhalten im Vollzug abgestellt, was im Hinblick auf ein einzuschätzendes Risiko in Freiheit belanglos ist, wird heute mit differenzierten Risikoanalysen gearbeitet, die u. a. bisherige Delinquenz und Tatmuster sowie Fortschritte in einer Therapie und andere Verhaltensauffälligkeiten und -veränderungen berücksichtigen.»²⁹

Werren hob hervor, dass der gesteigerte Stellenwert von Risikoeinschätzungen bei Vollzugslockerungen keine Abwendung vom Resozialisierungsgedanken bedeute, sondern ein Ernstnehmen des Sicherungszwecks, den das Strafrecht auch zu erfüllen habe.³⁰ Das Prinzip der Risikoorientierung im Justizvollzug wird heute von sämtlichen involvierten Akteur:innen des Justizvollzugs mitgetragen. Frank Urbaniok, von 1997 bis 2018 Chefarzt des PPD, betonte 2003 im Jahresheft des JuV, dass «mit dem Primat der Deliktprävention und des Risikomanagements» ein «eklatanter Kulturwandel» im Zürcher Justizwesen stattgefunden habe, an dem alle Instanzen des Straf- und Massnahmenvollzugs beteiligt seien: «Das Erkennen, Sammeln, Gewichten und Weiterleiten von risikorelevanten Informationen ist ein mittlerweile im Justizvollzug in allen Hauptabteilungen verankerter Fokus.»³¹

28 WERREN 2002a, 7 f. Der verstärkte Austausch zwischen den Instanzen des Justizvollzugs widerspiegelt sich in der immer umfangreicheren und detaillierteren Dokumentation in den Vollzugsakten, die das Quellenkorpus für die vorliegende Studie bilden.

29 WERREN 2002a, 6.

30 Ebd.

31 URBANIOK 2003a, 41.

Der Fokus auf die öffentliche Sicherheit erforderte neue Techniken, um vor der Gewährung von Vollzugslockerungen das Rückfallrisiko von Täter:innen – ihre sogenannte Legal- oder Kriminalprognose – zu erörtern. In anderen Ländern, insbesondere in den USA, waren statistikbasierte Prognoseinstrumente zu diesem Zeitpunkt schon länger etabliert.³² Für die Schweiz hatte die Untersuchungskommission Strafvollzug in ihrem Bericht erste Ansätze für die Ermittlung des Rückfallrisikos von Straftätern geliefert. Sie entwickelte eine «Kriterienliste» zur Erfassung der für die Öffentlichkeit gefährlichen Täter zuhanden der Zürcher Bezirksanwaltschaften.³³ Eine Weiterentwicklung erfuhr die Zürcher Kriterienliste durch den Basler forensischen Psychiater Volker Dittmann: Parallel zur und infolge der Zürcher Untersuchung waren Mitte der 1990er-Jahre in anderen Kantonen ähnliche Kommissionen zur Beurteilung «gemeingefährlicher Straftäter» entstanden, die in anderen Landesteilen ähnliche Mängel identifizierten wie Bertschi für Zürich.

In Bern hatte im Frühjahr 1994 der Mord an einer Jugendlichen, begangen von einem psychisch kranken und zivilrechtlich untergebrachten Täter, eine mediale Debatte über die öffentliche Sicherheit ausgelöst.³⁴ Dittmann leitete die Untersuchungskommission im Berner Fall und entwickelte – als Synthese aus der Arbeit unterschiedlicher lokaler Fachkommissionen – eine Kriterienliste zur Beurteilung des «Rückfallrisikos besonders gefährlicher Straftäter». Dieser oft als «Dittmann-Liste» bezeichnete Kriterienkatalog umfasst zwölf Fragenblöcke zu prognostischen Merkmalen, «die sich *nach der Fachliteratur* und in der bisherigen *Praxis* der Fachkommissionen als anwendbar und *aussagekräftig* erwiesen haben». Dabei wird in jedem Block zwischen legalprognostisch günstigen und ungünstigen Faktoren unterschieden. Neben Fragen zur Anlassstat, der Kriminalitätsentwicklung sowie der Persönlichkeit und allfälligen psychischen Störungen eines Täters respektive einer Täterin umfasst der Kriterienkatalog mehrere Parameter, die auf die Frage der Therapierbarkeit und damit der Beeinflussbarkeit der Gefährlichkeit abzielen.³⁵ Die von Dittmann systematisierten Kriterien sind als prognostische Faktoren zur Einschätzung der Rückfallgefahr der beurteilten Person in der forensischen Psychiatrie in der Schweiz nicht validiert und daher umstritten.³⁶ Die «Dittmann-Liste» kam in vielen der im Rahmen dieser Studie konsultierten Fälle bei der Erstellung von forensischen Gutachten eher unkritisch als State of the Art zur Anwendung.

32 GERMANN 2025, 8.

33 DITTMANN 1998, 176 f.

34 Ebd., 173–176.

35 ERMER und DITTMANN 2001, 74 f., Zitat 74 (Hervorhebungen im Original).

36 SCHMITT und NITSCHKE 2013, 332 f.

Für die Entwicklung neuer Techniken zur wissenschaftsgestützten Gefährlichkeitsprognose wurde die forensische Psychiatrie zur wichtigsten Disziplin, die in den letzten 30 Jahren ihre «Kompetenzansprüche im Bereich der Kriminalprognostik» ausweiten konnte.³⁷ Seit den 2000er-Jahren gehört eine Reihe statistikbasierter Prognoseinstrumente auch in der Schweiz zum Standard der forensischen Psychiatrie. Diese Instrumente versprachen zuverlässigere Risikovorhersagen und steigerten gleichzeitig die Erwartungen an die Prognostizierbarkeit menschlichen Verhaltens.³⁸ Die Grenzen der Prognostizierbarkeit des Rückfallrisikos sowie der Einfluss solcher Prognoseinstrumente auf Vollzugsentscheide werden in der strafrechtlichen Literatur und in psychiatrischen Kreisen zum Teil kontrovers diskutiert. Besonders starke kritische Beachtung fand das von Frank Urbaniok und seinem Team beim PPD ab 1997 entwickelte Risikoerhebungsinstrument Fotres, das von den Verantwortlichen des Zürcher Justizvollzugs breit angewandt wird (siehe «Umstrittene Kriminalprognosen» im Beitrag von Urs Germann, S. 58f.).³⁹

Bei der Durchsicht der Akten, die dieser Studie zugrunde liegen, zeigte sich, dass weder Kriterienkataloge wie die «Dittmann-Liste» noch neuere statistikbasierte Prognoseinstrumente die klassische klinische Erhebung in der Erstellung von Gutachten ablösen. Vielmehr hat die Erörterung der Gefährlichkeits- oder Risikoprognose im gesamten Gutachten in den letzten drei Jahrzehnten an Relevanz gewonnen.⁴⁰ Die Frage, welchen Stellenwert Prognoseinstrumente für eine pessimistischere Einschätzung der Legalprognose von Täter:innen hatten, muss an dieser Stelle allerdings offenbleiben.

Im Jahr 2000 entstand mit der Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen ein neues Gremium, das an der Einschätzung des Rückfallrisikos von Straftäter:innen beteiligt und für das gesamte Einzugsgebiet des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats – dem der Kanton Zürich angehört – zuständig ist. Die Entstehungsgeschichte der Fachkommission geht auf die Untersuchungskommission zum «Mord in Zollikerberg» zurück. Als einen Lösungsvorschlag für die Beurteilung des Rückfallrisikos von Straftätern hatte diese die Schaffung einer ständigen Kommission zur Prüfung von Vollzugsfragen angeregt und dies folgendermassen begründet: «Die Psychotherapie ist nicht in der Lage, solche Delikte zu verhindern oder – nachdem sie geschehen sind – zu erken-

37 GERMANN 2025, 8.

38 Vgl. GERMANN 2015a, 208.

39 GMÜR 2019, 93–95; HABERMEYER, MOKROS und BRIKEN 2020; CONINX 2021, 316 f.; LEHMANN, MOSER und STUDER 2023.

40 Vgl. BERNARD 2012.

nen, ob der intensiv therapierte Strafgefangene inskünftig nicht mehr in gleicher Weise rückfällig werde. Für die Beurteilung der Frage, ob ein Verurteilter beurlaubt oder bedingt entlassen werden kann, darf – vor allem bei gemeingefährlichen Tätern – weder die Vollzugsanstalt noch der behandelnde Therapeut allein entscheiden. Diese Aufgabe muss vielmehr einer unabhängigen Kommission übertragen werden.»⁴¹

Zukünftig sollte die Beurteilung des Rückfallrisikos von Straftätern in Hochrisikofällen an eine unabhängige Kommission delegiert werden und nicht mehr in der Verantwortung direkt involvierter Therapeut:innen und Vollzugsbehörden liegen. Der Kanton Zürich reagierte auf diese Forderung mit der Verstetigung der zuvor von Staatsanwalt Bertschi geleiteten Kommission als «Fachausschuss für Vollzugsfragen». Während die Untersuchungskommission eine Entscheidungskompetenz der Kommission angestrebt hatte, sah die kantonale Verordnung schliesslich lediglich eine Vorlagepflicht für bestimmte Fälle vor, in denen der Fachausschuss Empfehlungen für Vollzugsentscheide abgeben konnte.⁴² Per 1. Januar 2000 wurde der Fachausschuss abgelöst von der erwähnten Fachkommission des Strafvollzugskonkordats Ostschweiz. In der interdisziplinär zusammengesetzten Kommission müssen Vertreter:innen aus Strafverfolgungs- und Vollzugsbehörden sowie aus der Psychiatrie vertreten sein, zudem ist eine Frauenquote von einem Drittel vorgesehen.⁴³ Die Fachkommission erstellt ihre Gefährlichkeitsanalysen zuhanden der Vollzugsbehörden in der Regel aktenbasiert, das heisst ohne eine Anhörung der betroffenen Person.⁴⁴ Wie anhand einzelner Fälle in diesem Beitrag dargestellt wird, kommt den Einschätzungen der Fachkommission bei behördlichen Entscheidungsprozessen über Vollzugslockerungen ein hoher Stellenwert zu.

Neue gesetzliche Rahmenbedingungen im Massnahmenrecht und neue Therapieformen für inhaftierte Personen in Massnahmen

Die verdichteten Forderungen nach öffentlicher Sicherheit haben seit Mitte der 1990er-Jahre zu einschneidenden Wandlungsprozessen im Straf- und Massnahmenvollzug geführt. Das Schutzanliegen der Bevölkerung vor «gefährlichen» Straftäter:innen ist jedoch nicht neu, vielmehr sind die Debatten als ein neues Kapitel in der «Zweispurigkeit» im Schweizer Strafrecht zu

41 BERTSCHI, KNAB und SCHLUMPF 1994, 18.

42 ROHNER 2016, 11–14.

43 Ebd., 15, 126 f.

44 Ebd., 135–137.

verstehen.⁴⁵ Die Zielsetzungen des Massnahmenrechts haben sich im Laufe der Zeit gewandelt: Wer als gefährlich galt respektive vor wem die Gesellschaft geschützt werden sollte, unterlag kriminalpolitischen Konjunkturen (siehe den Beitrag von Urs Germann).⁴⁶

Mit der 2007 in Kraft getretenen revidierten Fassung des allgemeinen Teils des schweizerischen Strafgesetzbuchs wurde das Massnahmenrecht neu konfiguriert: Erstens wurde die schon länger als nicht mehr zeitgemäss geltende und daher nur noch selten angeordnete Verwahrung von «Gewohnheitsverbrechern» (Art. 42 aStGB), also Personen, die wiederholt kleinere Delikte, insbesondere Vermögensdelikte, begangen hatten, abgeschafft.⁴⁷ Zweitens ermöglichte Art. 64 neu die ordentliche Verwahrung sozialgefährlicher und rückfallgefährdeter Täter, bei denen keine therapeutische Verbesserung der Legalprognose erwartet werden konnte.⁴⁸ Mit der neuen Verwahrungskonzeption fand indirekt auch die von Volk und Ständen 2004 angenommene «Verwahrungsinitiative» Eingang ins revidierte Massnahmenrecht: Deren Initiantinnen – ausschliesslich Frauen, unter ihnen mehrere Angehörige von Opfern schwerer Straftaten⁴⁹ – hatten die «lebenslange Verwahrung» von «nicht therapierbare[n]» und «extrem gefährliche[n]» Sexual- und Gewaltstraftätern sowie eine massiv restriktivere Aufhebungspraxis für einmal angeordnete Verwahrungen gefordert.⁵⁰ Als Reaktion auf die Verwahrungsinitiative wurde im revidierten Strafgesetzbuch die Möglichkeit geschaffen, auch psychisch gesunde Ersttäter zu verwahren; zudem wurden die Hürden für die Entlassung aus der Verwahrung erhöht.⁵¹ Mit der Gesetzesrevision wurde drittens die «Verwahrung von geistig Abnormen» (Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 aStGB) aufgehoben. Stattdessen sieht der bis heute gültige Artikel 59 StGB die stationäre therapeutische Unterbringung von als rückfallgefährdet erachteten Straftäter:innen mit einer «schweren psychischen Störung» vor.⁵² Im Gegensatz zur alten Rechtsgrundlage, die bloss die psychiatrische «Pflege» psychisch kranker Inhaftierter in Massnahmen vorsah, erfordert die stationäre Massnahme eine intensivierte Behandlung im Sinne einer «therapeutischen, dynamischen Einflussnahme».⁵³

45 GERMANN 2025, 3.

46 GERMANN 2015a, 198–205.

47 Ebd., 207 f.; vgl. CONINX 2021, 95–98, 106 f., 138.

48 CONINX 2021, 118–122.

49 HIRTER und LINDER 2004, 27.

50 CONINX 2021, 129–131.

51 GERMANN 2015a, 208.

52 CONINX 2021, 98–103, 138.

53 WEBER et al. 2015, 20 f.

In Bezug auf das Anordnungskriterium der «schweren psychischen Störung» stehen den Gerichten erhebliche Ermessensspielräume offen.⁵⁴ Eine stationäre therapeutische Massnahme kann vom Gericht angeordnet werden, wenn sie als geeignet erscheint, die Gefahr weiterer Delikte zu senken. Voraussetzungen dafür sind die Behandlungsbedürftigkeit, der Therapiewille und die Therapierbarkeit der betroffenen Person. Um diese Fragen zu klären, muss für die Anordnung zwingend ein psychiatrisches Gutachten vorliegen.⁵⁵ Der Vollzug der stationären therapeutischen Massnahme hat in einer «geeigneten psychiatrischen Einrichtung oder einer Massnahmenvollzugseinrichtung» zu erfolgen,⁵⁶ wobei nationale und internationale Aufsichtsgremien seit Inkrafttreten des Gesetzes mehrfach den eklatanten Mangel an angemessenen Vollzugsplätzen in der Schweiz kritisierten.⁵⁷ Die stationäre therapeutische Massnahme zur Behandlung von schweren psychischen Störungen kann von den Gerichten für maximal fünf Jahre angeordnet werden, wobei jährlich eine Haftentlassungsprüfung erfolgen muss. Vor Ablauf der gerichtlich angeordneten Dauer kann die Massnahme um jeweils bis zu weitere fünf Jahre verlängert werden, wodurch sie faktisch von unbegrenzter Dauer sein kann. Einzelne Strafrechtsexpert:innen kritisierten schon im Vorfeld der Gesetzesänderung, dass mit dieser Massnahme aufgrund der offenen Dauer sowie des hohen Sicherungsaspekts die Grenzen zwischen Strafvollzug und Verwahrung verwischt würden.⁵⁸ Alle diese Faktoren trugen dazu bei, dass die stationäre Massnahme auch als «kleine Verwahrung» bezeichnet wird.⁵⁹

Im revidierten Strafgesetz wurden die in der kantonalen Vollzugspraxis bereits etablierten hohen Hürden für eine bedingte Entlassung aus einer Verwahrung oder therapeutischen Massnahme implementiert.⁶⁰ Zahlen aus der Strafanstalt Pöschwies (dem Nachfolgebau der Strafanstalt Regensdorf) legen nahe, dass eine restriktivere Entlassungspraxis aus Massnahmen für psychisch kranke Täter bereits in den 1990er-Jahren einsetzte: Dort stieg die Anzahl der nach Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 Verwahrten von elf im Jahr 1994 auf 41 im Jahr 2001. Dieser Anstieg lässt sich nur teilweise auf eine vermehrte Anordnung durch die Gerichte zurückführen.⁶¹ Ab 2006 nahm die Anzahl Inhaftierter in stationären therapeutischen Massnahmen dann noch einmal

54 Ebd., 7; CONINX 2021, 118 f.

55 WEBER et al. 2015, 8 f., 14.

56 Schweizerisches Strafgesetzbuch, Änderung vom 13. 12. 2002, AS 2006, Art. 59, 3476.

57 WEBER et al. 2015, 16.

58 Ebd., 9 f., 20.

59 RUCHTI, MAYER und BAIER 2019, 131.

60 GERMANN 2015a, 208.

61 WERREN 2002b, 37.

deutlich stärker zu.⁶² Eine juristische Studie zeigte, dass eine bedingte Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug in den Jahren 2014 und 2015 rund siebenmal weniger wahrscheinlich war als eine bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug, wobei zu bemerken ist, dass die rechtliche Ausgangslage der unterschiedlichen Vollzugssettings und deren Risikopopulation jeweils andere sind, was einen direkten Vergleich erschwert.⁶³

Das vorrangige Vollzugsziel der stationären therapeutischen Massnahme ist die Deliktprävention respektive die Verbesserung der Legalprognose durch eine psychiatrisch-psychologische Behandlung.⁶⁴ Die Tendenz zur intensivierten Therapierung schwerer Straftäter – auch solcher, die sich in einer Verwahrungsmassnahme (Art. 43. Ziff. 1 Abs. 2 StGB) befanden – setzte ebenfalls schon in den 1990er-Jahren ein: Exponent:innen des PPD entwickelten neue Methoden und Angebote für die rückfallpräventive Therapierung von Straftätern.⁶⁵ In Zürich etablierte sich für diese Ansätze der Begriff «deliktorientierte Therapie».⁶⁶ Der forensische Psychiater Frank Urbaniok war massgeblich an der Begriffsprägung sowie an der Entwicklung neuer Therapiekonzepte im Zürcher Straf- und Massnahmenvollzug beteiligt. Er versteht den deliktorientierten Ansatz als eine «umfassende Behandlungsphilosophie», deren oberstes Ziel die Rückfallprävention mittels eines therapeutischen Fokus auf das Deliktverhalten des Täters ist. Mit diesem engen Fokus auf «deliktrelevante Verhaltensaspekte» heben sich forensische Psychiatrie und Psychotherapie deutlich von der «klassischen» Psychotherapie ab.⁶⁷

Notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Therapierung sind etwa die Krankheitseinsicht, das heisst das Anerkennen der eigenen Erkrankung, Therapiemotivation und -wille sowie die Fähigkeit zur Selbstreflexion und Introspektion im Sinne einer Auseinandersetzung mit den begangenen Delikten und dem Zusammenhang zwischen Delinquenz und eigener Persönlichkeit respektive Erkrankung.⁶⁸ Angestrebt wurden also therapeutische Verbesserungen in jenen Bereichen, die, wie oben dargestellt, als relevante Parameter für die Legalprognose gelten. Das erfolgreiche Absolvieren einzelner

62 MARTI 2023, 51; GERMANN 2025, 6.

63 FREYTAG und ZERMATTEN 2019, 228 f.; vgl. auch RUCHTI, MAYER und BAIER 2019, 129.

64 OSTSCHWEIZER STRAFVOLLZUGSKONKORDAT 2010.

65 URBANIOK und STÜRM 2006a, 105.

66 BORCHARD 2020, 51.

67 URBANIOK 2003b, 202, 208.

68 Diese therapierelevanten Faktoren wurden aus der Aktenanalyse zusammengetragen. Ihre Relevanz im therapeutischen Massnahmenvollzug wird exemplarisch veranschaulicht am Fall ArBVD, 2008/1961, siehe das Kapitel «Sicherung und Kontrolle über das Massnahmenende hinaus», S. 191–197. Ein Schlüsselbegriff im Zusammenhang mit medikamentöser Behandlung ist ausserdem die Compliance, das heisst der Wille und die Fähigkeit, Medikamente zuverlässig einzunehmen. Zu den Ansätzen und Zielen von Therapie im Straf- und Massnahmenvollzug im Detail vgl. URBANIOK 2003b, 208–212.

Therapieschritte, verstanden als Ausdruck einer verbesserten Legalprognose, stellt dabei eine zwingende Voraussetzung dar, damit inhaftierten Personen Vollzugslockerungen gewährt werden, die sukzessive zu einer Resozialisierung führen sollen.

Ein weiterer bedeutender Unterschied zu Therapien ausserhalb des Justizvollzugs ist, dass in modernen forensischen Therapiesettings die therapeutische Schweigepflicht im Rahmen des Berichtswesens an die Behörden aufgehoben ist.⁶⁹ Der Psychiater Mario Gmür kritisiert diese partielle Aufhebung der Schweigepflicht als eine Missachtung «grundlegende[r] ethische[r] Standards» der ärztlichen Profession:⁷⁰ (Ausbleibende) Therapiefortschritte werden in Vollzugsberichten festgehalten und so an die Vollzugsbehörde kommuniziert, der die Kompetenz für Lockerungsentscheide obliegt.⁷¹ Wie im folgenden Kapitel an verschiedenen Beispielen deutlich wird, fliessen in diese Entscheide die Einschätzungen unterschiedlicher Akteure und Akteursgruppen ein.

Progressive Vollzugslockerungen hemmende Faktoren

Im Folgenden beleuchte ich anhand exemplarischer Fälle schlaglichtartig verschiedene Faktoren, welche die Lockerungs- und Entlassungsperspektiven von inhaftierten Personen im stationären Massnahmenvollzug negativ beeinflussten.

Der Ungefährlichkeitsbeweis oder die Verschiebung der Bewährung in den Vollzug

Seit den 1990er-Jahren haben sich die «Parameter für eine Re-Integration von Gewalttäter:innen» markant verschoben.⁷² Bis in die frühen 1990er-Jahre waren auch verwahrte Straftäter relativ grosszügig auf Bewährung entlassen worden; den Beweis ihrer Resozialisierbarkeit sollten sie «in Freiheit» erbringen können.⁷³ Mit der gesteigerten öffentlichen Aufmerksamkeit für Rückfalltäter aus dem Justizvollzug und der höheren Gewichtung des gesellschaftlichen Sicherheitsanspruchs bewegten sich die Resozialisierungsfelder für Straftäter aus dem Bereich der bedingten Freiheit in die Haft. Als Voraus-

69 WERREN 2002a, 6.

70 GMÜR 2019, 96.

71 URBANIOK 2003b, 204.

72 GERMANN 2025, 7.

73 CONINX 2021, 127; vgl. auch GERMANN 2025.

setzung für Vollzugslockerungen – wie (begleitete) Urlaube, Übertritt in den offenen Massnahmenvollzug oder bedingte Entlassung – mussten Gefangene (zumindest de facto) ihre «Ungefährlichkeit» im Rahmen der Haft unter Beweis stellen. In der Praxis ergaben sich aus diesen gewandelten Anforderungen erhebliche Schwierigkeiten.⁷⁴

Gut fassbar wird dieser Praxiswandel am Beispiel von Peter Frischknecht. Frischknecht war 1977 für die Vergewaltigung und Ermordung einer Frau zu einer 16-jährigen Zuchthausstrafe verurteilt worden, die zugunsten einer Verwahrung aufgeschoben wurde.⁷⁵ Der Vollzug fand zunächst in der Strafanstalt Regensdorf statt. Im Jahr 1990 wurde Frischknecht in ein psychiatrisches Zentrum im appenzellischen Herisau versetzt, wo er einer «fachgerechten psychiatrischen Überwachung» unterzogen werden und in Genuss von langsamen Lockerungsschritten kommen sollte. Zudem wurde er mit dem Medikament Antabus zur Unterstützung der Alkoholabstinenz behandelt.⁷⁶ Zum Zeitpunkt der Versetzung erschien den Vollzugsverantwortlichen auch eine spätere Entlassung denkbar. In Herisau wurden ihm rasch stundenweise freier Ausgang auf dem Klinikareal und Ausflüge in Begleitung des Klinikpersonals gewährt.⁷⁷ Der Klinikchef befürwortete weitere «Rehabilitationsschritte» mit Verweis auf Frischknechts Motivation für ein deliktfreies Leben in Freiheit: «Wir hatten und haben gefährlichere Patienten hier, zum Teil ebenfalls *nach* Straftaten, denen gegenüber wir wesentlich risikofreudiger waren – ohne dass etwas passierte.»⁷⁸ Die Zürcher Justizdirektion stimmte der vorgeschlagenen Versetzung in eine offene Station der Klinik zu.⁷⁹ Zwar wurde Frischknecht kurze Zeit später in die geschlossene Abteilung zurückversetzt, da er sich einer Pflegerin sexuell annäherte. Nichtsdestotrotz schien aus Sicht der Klinik im Frühjahr 1993 mittelfristig eine Versetzung in ein offeneres Setting – etwa ein Bürgerheim – wieder denkbar.⁸⁰

Im Herbst 1993 war Peter Frischknecht von der Urlaubssperre betroffen, die der Zürcher Regierungsrat anlässlich des «Mords in Zollikerberg» für sämtliche als gemeingefährlich eingestuften Straftäter verhängte. Zwar wurde die Urlaubssperre für Frischknecht auf Drängen der Klinik rasch wieder

74 Bei den Namen sämtlicher betroffenen Personen in den folgenden Fallbeispielen handelt es sich um Pseudonyme.

75 ArBVD, 2007/4568, Obergericht des Kantons Zürich, Urteil vom 30. 6. 1977.

76 ArBVD, 2007/4568, Direktion der Justiz des Kantons Zürich, Verfügung vom 15. 11. 1990.

77 ArBVD, 2007/4568, Kantonale Psychiatrische Klinik Herisau, Bericht an die Direktion der Justiz des Kantons Zürich vom 29. 7. 1991.

78 Ebd. (Hervorhebung im Original).

79 ArBVD, 2007/4568, Direktion der Justiz des Kantons Zürich, Schreiben an die ärztliche Leitung der Kantonalen Psychiatrischen Klinik Herisau vom 31. 7. 1991.

80 ArBVD, 2007/4568, Kantonale Psychiatrische Klinik Herisau, Schreiben an die Direktion der Justiz des Kantons Zürich vom 8. 4. 1993.

aufgehoben.⁸¹ Jedoch sind nach diesem gravierenden Vorfall in Frischknechts Akten keine Hinweise auf mögliche Entlassungsszenarien mehr zu finden. 2007 beschloss das Zürcher Obergericht, die Verwahrung unter neuem Recht fortzuführen – er galt inzwischen als nicht therapierbar. Zu dem Zeitpunkt war Frischknecht gut 80-jährig, körperlich erheblich eingeschränkt und lebte seit einigen Jahren im gerontopsychiatrischen Wohn- und Pflegezentrum der Klinik Herisau.⁸² Ein Jahr später verstarb er in Haft.

Dass fehlende «Bewährungsräume» im Vollzug zu Schwierigkeiten führen und mutmasslich die Dauer einer Massnahme erheblich verlängern konnten, verdeutliche ich im Folgenden am Fall von Pierre Berger. Berger wurde 1997 wegen mehrfacher Vergewaltigung zu fünf Jahren Zuchthaus verurteilt, die zugunsten einer Verwahrung nach Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB aufgeschoben wurden. Bei den Opfern handelte es sich um mehrere Sexarbeiterinnen sowie seine Expartnerin, wobei Berger letzteres Delikt stets abstrikt.⁸³ Ein im Prozess erstelltes Gutachten diagnostizierte bei Berger eine «emotional-instabile und dissoziale Persönlichkeitsstörung», die schlecht auf psychotherapeutische Methoden anspreche. Der Gutachter riet dem Gericht daher davon ab, eine therapeutische Massnahme anzuordnen.⁸⁴ Ab Ende 1999 wurde die Verwahrung in der JVA Pöschwies vollzogen.⁸⁵ Im Frühjahr 2000 trat Berger dort auf freiwilliger Basis ins vom PPD neu aufgebaute «Ambulante Intensiv-Programm» für Sexual- und Gewaltstraftäter (AIP) ein. Das hochstrukturierte, deliktorientierte AIP sah intensive Gruppen- und ergänzende Einzeltherapien vor.⁸⁶ Während rund sechs Jahren absolvierte Berger in diesem Setting Tausende von Therapiestunden. 2006 schied er aus dem Programm aus, absolvierte indes weiterhin eine Einzeltherapie bei einem Therapeuten des PPD.⁸⁷

Der Therapieverlauf wurde von den zuständigen Therapeut:innen stets weitgehend positiv bewertet. 2002 beantragten die Verantwortlichen des AIP bei der Vollzugsbehörde, Berger erste strukturierte Lockerungsschritte zu gewähren: Die Teilnahme an begleiteten therapeutischen Ausflügen sollte der Erprobung von erreichten Therapiefortschritten dienen.⁸⁸ Die Vollzugsbehörde reagierte mit Zurückhaltung auf diesen Antrag, indem sie zunächst

81 ArBVD, 2007/4568, Direktion der Justiz des Kantons Zürich, Aktennotiz vom 14. 1. 1994; ArBVD, 2007/4568, Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich, Entscheid vom 18. 1. 1993.

82 ArBVD, 2007/4568, Obergericht des Kantons Zürich, Beschluss vom 7. 9. 2007.

83 ArBVD, 2014/5639, JuV BVD, Aktenzusammenfassung vom 9. 5. 2014.

84 ArBVD, 2014/5639, Gutachten vom 20. 1. 1993, 24–26.

85 ArBVD, 2014/5639, JuV BVD, Aktenzusammenfassung vom 9. 5. 2014.

86 URBANIOK und STÜRM 2006a, 111–113.

87 ArBVD, 2014/5639, Schreiben des Rechtsanwalts an den Sonderdienst vom 20. 7. 2010; ArBVD, 2014/5639, Gutachten vom 23. 3. 2013, 71.

88 URBANIOK und STÜRM 2006b, 130.

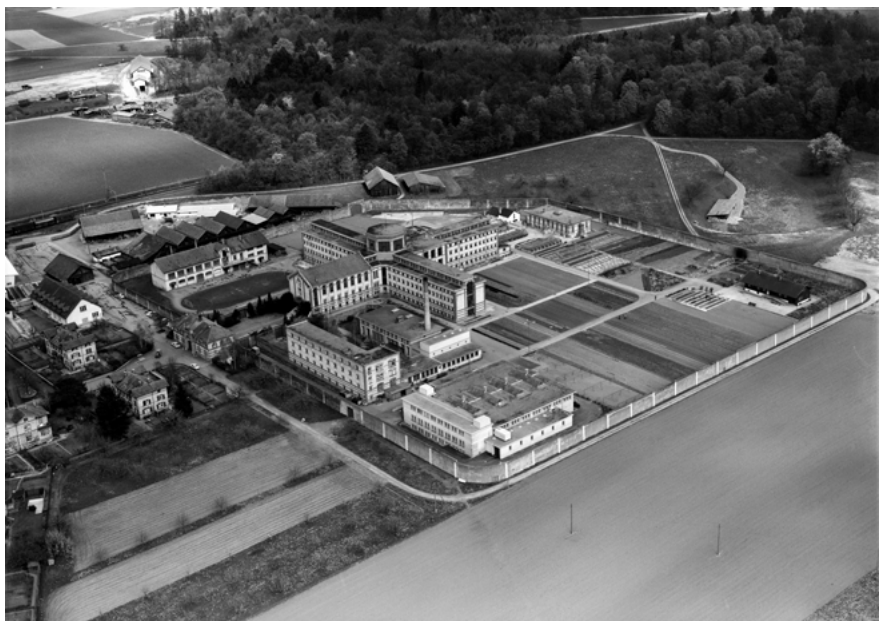


Abb. 2: Strafanstalt Regensdorf (eröffnet 1901), Luftaufnahme vom 16. 9. 1963. ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv, Com_F65-05019, Foto: Comet Photo AG, Zürich.

ein ergänzendes psychiatrisches Gutachten in Auftrag gab. Der Gutachter, der bereits während des Gerichtsverfahrens als Experte im Fall Berger gewirkt hatte, befürwortete die geplanten Lockerungsschritte und verneinte eine Fluchtgefahr im Rahmen begleiteter therapeutischer Ausflüge.⁸⁹ Trotz der eindeutigen Stellungnahme des Gutachters musste auch die Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen zum Fall Stellung nehmen.⁹⁰ Erst als auch diese Einschätzung zugunsten erster Lockerungen ausfiel, konnte Berger an therapeutischen Ausflügen teilnehmen. Die Korrespondenz zwischen PPD und Bewährungs- und Vollzugsdiensten (BVD) verdeutlicht, dass die Vorbehalte der Behörde gegen Lockerungen zu Spannungen zwischen behördlichen und therapeutischen Vollzugsverantwortlichen führten. Letztere fühlten sich in ihrem Vollzugauftrag behindert und sahen ihre fachliche Kompetenz infrage gestellt.⁹¹

89 ArBVD, 2014/5639, Gutachten vom 6. 8. 2002, 15.

90 ROHNER 2016, 16.

91 ArBVD, 2014/5639, JuV PPD, Schreiben der Therapeuten an BVD vom 13. 6. 2003.

Da Berger in einer Verwahrungsmassnahme war, musste die Fachkommission bei jedem weiteren geplanten Lockerungsschritt erneut Stellung nehmen.⁹² Aus den Akten wird deutlich, dass sie Berbers Legalprognose mehrfach pessimistischer beurteilte als Therapeut:innen und Gutachter und folglich der Behörde restriktive Vollzugsempfehlungen machte. Die Fachkommission bremste mehrfach von den Vollzugsverantwortlichen ins Auge gefasste Lockerungen: 2004 erachtete sie die Gewährung begleiteter Beziehungsurlaube für Berger als verfrüht.⁹³ Sie sprach sich erst dafür aus,⁹⁴ nachdem der Gutachter vehement für raschere Öffnungsschritte plädiert hatte. Dieser resümierte: «Vollzugslockerungen drängen sich sozusagen auf», denn es liege «im Wesen eines günstigen Therapieverlaufes, dass Verbesserungen besonders im sozialen Bereich in einem offeneren Kontext geschehen sollen».⁹⁵ Wiederholt wurde das Fehlen von Freiräumen thematisiert, in denen Berger unter Beweis stellen konnte, dass von ihm keine erhöhte Rückfallgefahr mehr ausging. 2007 problematisierten die Vollzugsverantwortlichen, dass unter den Bedingungen des geschlossenen Vollzugs «keine mittel- bis längerfristige [Legal-]Prognose» gestellt werden könne. In der Vollzugsplanungssitzung hielten sie fest: «Unbegleitete Zeitfenster würden aber demnach ein gutes Übungsfeld bieten.»⁹⁶

Anlässlich der bevorstehenden Überführung der Massnahme ins neue Recht sollte abermals ein Gutachten über Pierre Berger angefertigt werden. Bis dieses vorlag, sah die Vollzugsbehörde gestützt auf die Empfehlung der Fachkommission von weiteren Lockerungen ab.⁹⁷ Im Gutachtensprozess äusserte Berger den Wunsch, unbegleitete Urlaube absolvieren zu können, «um zu zeigen, dass es gehe».⁹⁸ Der Gutachter sprach sich für die Umwandlung der Verwahrung in eine therapeutische Massnahme (nach Art. 59 StGB) aus und befürwortete gleichfalls Lockerungsschritte. Die Gefahr, dass Berger «weitere Straftaten in Form von impulsiven aggressiven Handlungen» begehen würde, sei «sehr moderat». Dank guter therapeutischer Fortschritte sei seine «pathologische Persönlichkeitsstruktur» weniger stark ausgeprägt als zum Tatzeitpunkt.⁹⁹ Das Gutachten aus dem Jahr 2008 verdeutlicht zudem, dass die nur zögerlich gewährten Lockerungsschritte nach vielen Jahren

92 Vgl. ROHNER 2016, 16.

93 ArBVD, 2014/5639, Fachkommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen (Fachkommission OSK), Stellungnahme vom 11. 11. 2004.

94 ArBVD, 2014/5639, Fachkommission OSK, Stellungnahme vom 9. 2. 2006.

95 ArBVD, 2014/5639, Gutachten vom 27. 12. 2005, 28 f.

96 ArBVD, 2014/5639, JuV BVD, Vollzugsplanung II, Protokoll runder Tisch vom 3. 5. 2007.

97 ArBVD, 2014/5639, Fachkommission OSK, Stellungnahme vom 26. 9. 2007.

98 ArBVD, 2014/5639, Gutachten vom 30. 7. 2008, 11.

99 Ebd., 14 f.

intensiver Therapie bei Berger zu einer gewissen Perspektivlosigkeit geführt hatten. Von einer «Therapiemüdigkeit» war bereits in Berichten des PPD die Rede gewesen, wobei diese jeweils auch auf die schleppenden Vollzugslockerungen zurückgeführt wurde.¹⁰⁰

Ein Therapiebericht des PPD aus demselben Zeitraum hielt fest, dass die deliktorientierte Behandlung weit fortgeschritten sei und zum «jetzigen Zeitpunkt sowie im aktuellen Vollzugsregime keine nennenswerten weiteren Entwicklungen zu erwarten» seien. Berger habe sich auf die Aufarbeitung seiner Delikte offen eingelassen, und es sei ihm gelungen, «personale und umfeldbezogene Bedingungen für das Deliktverhalten zu benennen und diese zum eigenen Erleben im Deliktzeitraum in Bezug zu setzen». Zwar sei eine «Therapie mit Fokus auf «Risikomanagement»» für eine langfristige Stabilisierung und Verbesserung von Bergers Umgang mit Konfliktsituationen weiter notwendig.¹⁰¹ Gleichzeitig pochte der behandelnde Therapeut ausdrücklich auf die Gewährung weiterer Lockerungen. In einem ersten Schritt sollten Berger begleitete Tagesurlaube mit vierstündigen unbegleiteten Zeitfenstern gewährt werden, die bei reibungslosem Verlauf verlängert werden könnten. Mittelfristig wurde Berger die Versetzung in den offenen Massnahmenvollzug in Aussicht gestellt. Der Therapeut des PPD argumentierte: «Eine sinnvolle weitere therapeutische Prozessgestaltung im Rahmen der stationären Massnahme gemäss Art. 59 StGB erfordert dringend weitere Erfahrungs- und Erprobungsräume.»¹⁰²

Wieder sprach sich die Fachkommission gegen die Gewährung kleiner Lockerungsschritte aus. Der Fachkommission schienen die Lockerungen erstens mit Blick auf den bevorstehenden Umzug Bergers in die im Herbst 2009 neu eröffnete Forensisch-Psychiatrische Abteilung (FPA) der Pöschwies nicht opportun: Der Settingwechsel könne zu einer Destabilisierung führen. Zweitens sei Bergers Legalprognose nach wie vor belastet und seine Delikteinsicht mangelhaft. Zuletzt monierte die Fachkommission die mangelnde Aussagekraft der Therapieberichte des PPD mit Blick auf problematische Persönlichkeitszüge Bergers sowie dessen Deliktmotivation.¹⁰³ Mit dem Verweis auf die mangelhafte Aussagekraft der Berichte des PPD floss ein Faktor in die Einschätzung der Fachkommission mit ein, auf den der Inhaftierte keinerlei Einfluss hatte. Gleichwohl trug Berger die Konsequenzen des Misstrauens der verschiedenen in den Vollzug involvierten Instanzen untereinander.

100 ArBVD, 2014/5639, JuV PPD, Therapiebericht vom 30. 7. 2007.

101 ArBVD, 2014/5639, JuV PPD, Therapiebericht vom 14. 8. 2008.

102 Ebd.

103 ArBVD, 2014/5639, Fachkommission OSK, Stellungnahme vom 10. 6. 2009.



Abb. 3: Justizvollzugsanstalt Pöschwies kurz nach der Fertigstellung des Neubaus, der die Strafanstalt Regensdorf ersetzte, Luftaufnahme vom 31. 1. 1995. ETH-Bibliothek, Zürich, Bildarchiv, Com_FC24-8105-0109, Foto: Dieter Enz.

Der Fall von Pierre Berger verdeutlicht, dass die verschiedenen in den Vollzug involvierten Instanzen das von einer inhaftierten Person ausgehende Risiko mitunter markant unterschiedlich einschätzten: Zwar basierte die Einschätzung der Fachkommission massgeblich auf den Berichten von Therapeut:innen und Gutachter:innen; in der Gewichtung der Befunde wichen die Positionen indes stark voneinander ab. Während Therapeut:innen und Gutachter Lockerungen tendenziell befürworteten, bremste die Fachkommission einen progressiven Massnahmenvollzug im Hinblick auf Lockerungen deutlich und trug damit zur längeren Dauer der Massnahme bei. Die restriktive Gewährung von Vollzugslockerungen hatte zur Folge, dass inhaftierte Personen den für eine Entlassung notwendigen Beweis ihrer Ungefährlichkeit respektive des gesunkenen Rückfallrisikos kaum erbringen konnten. Im geschlossenen Vollzug wurden ihnen dafür kaum Handlungsspielräume geboten. Die Beteiligung verschiedener Instanzen in Fragen von Risikoeinschätzung und Vollzugslockerung führte zu einer Verantwortungsdiffusion, die restriktivere Haltungen zu bevorzugen scheint. Die Juristin Barbara Rohner folgert in ihrer Dissertation, dass der Fachkommission bei Vollzugslockerungsschritten der «Charakter einer zusätzlichen Sicherheitsschranke»

zukomme.¹⁰⁴ Im Zweifel sieht die Behörde von der Gewährung von Resozialisierungsschritten ab, wodurch die Fachkommission mit einer ablehnenden Stellungnahme einen Entscheid über Vollzugslockerungen faktisch vorwegnehmen kann.¹⁰⁵

Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen und chronifizierten psychischen Erkrankungen im Massnahmenvollzug

Seit den späten 1990er-Jahren haben sich deliktorientierte Therapien im Massnahmenvollzug als Standard etabliert. Der zunehmende Fokus auf intensivere Therapierung kam formal auch in der Ablösung der Verwahrung nach Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 aStGB durch die therapeutische Massnahme (Art. 59 StGB) zum Tragen. Die modellhafte Therapie im Massnahmenvollzug sieht ein intensives Programm von Einzel- und Gruppentherapien im sogenannten milieuthérapeutischen Setting vor: Die Therapie findet dabei nicht bloss im psychotherapeutischen Behandlungszimmer statt; vielmehr werden Alltagssituationen in den Bereichen Wohnen, Arbeiten und Freizeit als Teil der therapeutischen Intervention gefasst und dienen dazu, Therapiefortschritte zu erproben und zu festigen.¹⁰⁶ Im Vollzugsalltag sind die Therapieangebote für inhaftierte Personen in Massnahmen indes sehr unterschiedlich ausgestaltet – je nach Diagnose und Fall variiert beispielsweise die Gewichtung zwischen psychotherapeutischer und psychopharmakologischer Behandlung. Aus dem Quellenkorpus für diese Studie ergibt sich das Bild, dass insbesondere Personen mit schwersten chronifizierten psychischen Erkrankungen sowie Inhaftierte, denen eine kognitive Beeinträchtigung attestiert wurde, oftmals nur mangelhaften Zugang zu adäquaten Therapieprogrammen hatten. Dies trug wesentlich zu einem langen Verbleib im Massnahmenvollzug bei. Die «klassische» deliktorientierte Therapie erfordert von den inhaftierten Personen ein hohes Mass an Selbstreflexion und Introspektionsfähigkeit, die neben der Bereitschaft auch die sprachliche und kognitive Fähigkeit voraussetzt, sich mit der eigenen Delinquenz, der eigenen Geschichte, Erkrankung und Persönlichkeit auseinanderzusetzen.¹⁰⁷ An dieser Stelle soll anhand zweier konkreter Fälle beleuchtet werden, welche Nachteile Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung – aufgrund einer (attestierten) begrenzten Therapiefähigkeit – im Massnahmenvollzug erlebten.

104 ROHNER 2016, 55.

105 Vgl. dazu MANHART 2023, 15.

106 URWYLER et al. 2022, 755 f.

107 Vgl. WEBER et al. 2015, 79.

Clara Mäder wurde seit ihrer Jugend aufgrund einer Schizophrenie zahlreiche Male in psychiatrischen Kliniken hospitalisiert. Als junge Frau war sie während eines Klinikaufenthalts gegen ihren Willen sterilisiert worden. Aufgrund ihrer Erkrankung war Mäder seit dem Alter von rund 20 Jahren bevormundet und bezog eine IV-Rente. Zuletzt lebte sie in einer Institution für Frauen mit chronischen psychischen Erkrankungen, wo sie 1997 in einer akuten Krankheitsphase eine Betreuerin angriff und schwer verletzte. Im Anschluss an die Tat wurde die 47-jährige Clara Mäder zunächst per fürsorgereisende Freiheitsentziehung (FFE) in eine psychiatrische Klinik eingewiesen.¹⁰⁸ Das im Gerichtsprozess angefertigte Gutachten schätzte Mäder aufgrund ihrer chronischen und «schweren invalidisierenden schizophrenen Erkrankung» als nicht zurechnungsfähig ein,¹⁰⁹ weshalb das Gericht eine Verwahrung nach Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB beschloss. Der Verwahrungsvollzug erfolgte zunächst auf einer geschlossenen Station der Psychiatrischen Klinik Rheinau.¹¹⁰

Dort wurden Clara Mäder erste Vollzugslockerungen – etwa Ausgänge auf dem Klinikareal – gewährt, die sie erfolgreich absolvierte. Im Frühjahr 2004 wurden erstmals Wochenendurlaube bei ihrem Bruder genehmigt; zeitgleich erfolgte der Übertritt in eine offene Massnahmenstation der Rheinau.¹¹¹ 2006 entschieden die Vollzugsverantwortlichen, Clara Mäder aufgrund ihres schlechten Gesundheitszustands künftig in einem geschlossenen psychiatrischen Wohn- und Pflegeheim unterzubringen.¹¹² Eine spätere bedingte Entlassung aus dem Massnahmenvollzug schien möglich: In einer behördlichen Aktennotiz ist vermerkt, die strafrechtliche Massnahme solle zwar vorläufig aufrechterhalten werden, aber wenn sich Mäder «einige [M]onate im [H]eim bewährt hat, würde eine probeweise Entlassung verfügt».¹¹³ 2007 beschloss das Bezirksgericht Zürich die Umwandlung der Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme als «milderer, aber vor allem zweckmässigerer Eingriff». Den Entscheid stützte das Gericht auf die Einschätzung des Chefarztes der Rheinau, der Mäder therapeutische Fortschritte attestiert hatte: Durch die Teilnahme an psychotherapeutischen Einzel- und Gruppentherapien sei sie «ausgeglichener», «höflicher» und «kritikfähiger» geworden.¹¹⁴

Eine Aufhebung der Massnahme erfolgte indes weder in den folgenden Monaten noch Jahren. Nach der Versetzung ins psychiatrische Wohnheim

108 ArBVD, 2007/3386, Gutachten vom 24. 6. 1997, 2–6.

109 Ebd., 11–15.

110 Vgl. ArBVD, 2007/3386, Fachkommission OSK, Stellungnahme vom 7. 10. 2009.

111 ArBVD, 2007/3386, JuV BVD, Verfügung vom 3. 5. 2004.

112 ArBVD, 2007/3386, JuV BVD, Aktennotiz vom 11. 5. 2006.

113 ArBVD, 2007/3386, JuV BVD, Aktennotiz vom 12. 7. 2006.

114 ArBVD, 2007/3386, Bezirksgericht Zürich, Zirkulationsbeschluss vom 14. 6. 2007.

schien der Vollzug zu stagnieren: Zwar nahm Clara Mäder an Aktivierungstherapien wie Stricken, Gedächtnistraining oder Singen teil, eine psychotherapeutische Behandlung fand gemäss Therapieberichten nach dem Umzug ins Wohnheim aber nicht mehr statt. Ihre Erkrankung wurde ausschliesslich medikamentös behandelt.¹¹⁵ Mehrere Berichte des Wohnheims betonten denn auch, es hätten «keine grossen Veränderungen» festgestellt werden können.¹¹⁶ Die Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen kam in ihrer erstmaligen Stellungnahme zu der Einschätzung, Clara Mäder sei aufgrund ihrer psychischen Beeinträchtigung für gesprächstherapeutische Ansätze kaum zugänglich. Die Kommission konstatierte, dass für eine Verbesserung von Mäders Legalprognose eine «selbstkritische Aufarbeitung ihrer Persönlichkeitsstruktur» sowie die Auseinandersetzung mit der Tat notwendig wären: «Vor dem Hintergrund der schweren psychischen Erkrankung der Gesuchstellerin ist diese Anforderung indessen nur begrenzt erfüllbar.»¹¹⁷ So etablierte sich auch seitens der Verantwortlichen bei den BVD die Einschätzung, Mäders Rückfallrisiko liesse sich kaum positiv beeinflussen. Wegen ihrer schweren Schizophrenie und dem damit einhergehenden wahnhaften Erleben könne es jederzeit zu unvermittelter Gewaltanwendung kommen. Es bestehe «also ein unglückliches Zusammenspiel zwischen der Psychose und der Neigung zu Impulsdurchbrüchen», das sich in gewaltsamen Handlungen äusserte.¹¹⁸ Da die starke medikamentöse Behandlung nicht zur notwendigen Reduktion der Krankheitssymptome führte, bedeuteten gemäss fachärztlicher Einschätzung auch «längere Phasen ohne Zwischenfälle keine Garantie für die Zukunft».¹¹⁹

Die Fortsetzung der Massnahme erschien den Vollzugsverantwortlichen als alternativlos, um eine Rückfalltat Mäders zu verhindern. Sie bestanden auf einer fortgesetzten strikten Reizabschirmung im Rahmen des Massnahmenvollzugs, um «Komplikationen» ausschliessen zu können.¹²⁰ Im Rahmen der Verlängerungsprüfung im Jahr 2012 stellte das Bezirksgericht Zürich diese Auffassung infrage. Es hielt fest: «Anzufügen bleibt, dass in den kommenden Jahren grundsätzlich auf eine bedingte Entlassung – verbunden mit Weisungen und vormundschaftlichen Massnahmen – hingearbeitet werden sollte. Selbst gesetzt den Fall, dass die Antragsgegnerin zeitlebens einer Betreuung bedarf und eine Unterbringung in einem Wohn- und Pflegeheim, wie sie

115 ArBVD, 2007/3386, Wohn- und Pflegeheim Sonnmatt, Behandlungsbericht vom 15. 8. 2011.

116 Vgl. ArBVD, 2007/3386, Bezirksgericht Zürich, Beschluss vom 14. 5. 2012.

117 ArBVD, 2007/3386, Fachkommission OSK, Stellungnahme vom 7. 10. 2009.

118 ArBVD, 2007/3386, JuV BVD, Verfügung vom 17. 7. 2013.

119 Ebd.

120 ArBVD, 2007/3386, Bezirksgericht Zürich, Beschluss vom 14. 5. 2012.

heute besteht, das Beste für sie und die Umwelt darstellt, sollte eine solche Stabilisierung auch mit zivilrechtlichen Vorkehrungen sichergestellt werden können.»¹²¹

Mit dem Verweis auf eine zivilrechtliche Unterbringung warf das Bezirksgericht zwar die Option eines Endes der strafrechtlichen Massnahme auf. Gleichzeitig gewährte es die maximal mögliche Verlängerung der Massnahme um fünf Jahre und pochte damit nicht auf eine rasche Veränderung der Situation von Clara Mäder. Soweit aus den Akten ersichtlich, unternahm die Behörde – sowohl vor als auch nach diesem Urteil – keine konkreten Schritte zur Umwandlung der Massnahme in eine zivilrechtliche Unterbringung. Angesichts des minimalen Umfangs der persönlichen Freiheiten von inhaftierten Personen in Massnahmen scheint der träge Umgang der Behörde im Umgang mit der Frage der Entlassungsperspektiven Clara Mädens fragwürdig.

So klagte Mäder mehrfach über die eingeschränkten Möglichkeiten, ihre Freizeit zu gestalten.¹²² Anlässlich eines Gesprächs mit Verantwortlichen des Wohnheims und der BVD im Vorfeld zur jährlichen Haftprüfung 2013 erkundigte sie sich, weshalb sie «nicht öfters stricken könne» und stets nach einer gewissen Zeit die Stricknadeln abgeben müsse. Der Pflegedienstleiter des Wohnheims erklärte, sie würde «bei vielem Stricken unruhig», was aus Sicht der Institution vermieden werden müsse.¹²³ Dies verdeutlicht den hohen Grad der Reglementierung des Alltags im Massnahmenvollzug, in dem selbst alltägliche Beschäftigungen wie Stricken eine potenzielle Gefahrenquelle darstellten. Gleichzeitig arbeitete Mäder in der geschützten Werkstätte des Wohnheims täglich «mit deliktrelevanten Gegenständen», ohne dass es je zu einer Gefährdung gekommen war. Hinzu kommt, dass Clara Mäder zu dem Zeitpunkt, bedingt durch die jahrzehntelange starke Medikation, in ihrer Mobilität deutlich eingeschränkt war.¹²⁴ Bei Mädens Gesundheitszustand und angesichts des Umstands, dass sie sich bei der Einnahme ihrer Medikamente stets kooperativ («compliant») zeigte, scheint fraglich, ob die strafrechtliche Massnahme zu diesem Zeitpunkt noch zweckmässig war – wie das Gericht anlässlich der Massnahmenumwandlung ins neue Recht betont hatte – respektive warum die Vollzugsbehörde keine Umwandlung in eine zivilrechtliche Unterbringung an die Hand nahm. Die Massnahme erlosch mit Mädens Tod im Jahr 2013. Wenige Wochen vor ihrem

121 Ebd.

122 Vgl. ArBVD, 2007/3386, Schreiben des Fallverantwortlichen BVD an Clara Mäder vom 11. 3. 2011.

123 ArBVD, 2007/3386, JuV BVD, Sitzungsprotokoll vom 10. 7. 2013.

124 ArBVD, 2007/3386, Wohn- und Pflegeheim Sonnmatt, Behandlungsbericht vom 15. 8. 2011.

Tod hatte die Vollzugsbehörde anlässlich der jährlichen Haftprüfung eine bedingte Entlassung erneut abgelehnt.¹²⁵

Ein zweites Beispiel verdeutlicht, dass Zuschreibungen von Gutachter:innen betreffend die intellektuellen Kapazitäten im Massnahmenvollzug nachhaltige Wirkung entfalten und insbesondere den Zugang von Inhaftierten zu Therapieangeboten negativ beeinflussen konnten: Peter Meier, geboren in den frühen 1950er-Jahren, war ein mehrfach verurteilter Sexualstraftäter, der in zerrütteten familiären Verhältnissen aufgewachsen und früh straffällig geworden war. Seit Mitte der 1970er-Jahre war er bevormundet. 1983 war er erstmals verwahrt worden. Nach einer bedingten Entlassung beging Meier erneut ein schweres Sexualdelikt, worauf er in die Verwahrung zurückversetzt wurde.¹²⁶ Ein Therapiebericht aus dem Verwahrungsvollzug in der Rheinau hielt 1987 fest, bei Meier handle es sich um einen «debilen Mann», der «deutlich schwachsinnig» sei.¹²⁷ Ein 1996 angefertigtes Gutachten bestätigte die früheren Einschätzungen von Meiers kognitiven Fähigkeiten, indem es ihm eine «intellektuelle Minderbegabung» und eine – gemäss dem Gutachter gravierendere – «emotionale und soziale «Debilität»» attestierte.¹²⁸ Es könnten keine Therapieerfolge verzeichnet werden, was aufgrund der «Psychostruktur des Exploranden» auch zu erwarten gewesen sei.¹²⁹ Vor dem Hintergrund der gutachterlichen Einschätzungen wurde Meier im Vollzug zwar pharmakologisch mit dem triebhemmenden Medikament Androcur behandelt, aber kaum psychotherapeutisch begleitet. Sukzessive wurden Meier gewisse Vollzugslockerungen gewährt, etwa unbegleitete Ausgänge auf dem Areal der Klinik. 2001 wurde er in einer Aussenwohngruppe der Rheinau für Menschen mit kognitiver oder psychischer Behinderung untergebracht. Die Massnahme wurde mit einer Probezeit «unbestimmter Dauer» bedingt aufgehoben und Meier unter die Schutzaufsicht der Bewährungsdienste gestellt.¹³⁰

Da die Massnahme erst provisorisch aufgehoben war, erfolgte im Zuge der Revision des Massnahmenrechts 2007 eine Prüfung der Weiterführung der Massnahme. Zu diesem Zweck wurde ein neues Gutachten über Meier erstellt, das erheblich vom vorherigen abwich. Der Gutachter kritisierte die Tatsache, dass Meier im Verwahrungsvollzug kein Zugang zu Gesprächstherapien gewährt worden war. Zwar diagnostizierte er bei Meier ebenfalls eine

125 ArBVD, 2007/3386, JuV BVD, Verfügung vom 17. 7. 2013.

126 ArBVD, 2011/6861, Dokument «Intervision», o. D. (um Dezember 2003).

127 ArBVD, 2011/6861, Kantonale Psychiatrische Klinik Rheinau, Bericht vom 17. 7. 1987.

128 ArBVD, 2011/6861, Ergänzungsgutachten vom 16. 6. 1996, 16 f. (Hervorhebungen im Original). Dieses Gutachten beinhaltet überdies deplatzierte abwertende Charakterbeschreibungen. So hielt der Gutachter fest, Meier verhalte sich im sozialen Umgang wie ein «Riesenbaby» (ebd., 16).

129 ArBVD, 2011/6861, Ergänzungsgutachten vom 16. 6. 1996, 21.

130 Vgl. ArBVD, 2011/6861, Gutachten vom 29. 4. 2008, 24 f., hier 25.

«leichte Intelligenzminderung» sowie eine «schwere kombinierte Persönlichkeitsstörung». Allerdings leide Meier auch an einer bipolar-affektiven Störung, der im Vollzug bislang kaum Beachtung geschenkt worden sei und die sehr wohl therapeutisch beeinflussbar sei. Die psychiatrische Behandlung und Abklärung der letzten rund zehn Jahre Massnahmenvollzug in der offenen Station der Rheinau bezeichnete der Gutachter als unzureichend. Er hielt fest, die «psychotherapeutisch fatalistische Haltung» scheine ihm nicht gerechtfertigt.¹³¹ Die Berichte des Therapeuten, der Meier in den Folgejahren behandelte, bekräftigen die Einschätzung des Gutachters: Die psychotherapeutische Begleitung wirke sich positiv auf Meiers psychischen Zustand und Verhalten aus.¹³² 2008 wurde Meier erneut bedingt und 2013 definitiv aus der Verwahrung entlassen. Jedoch wurde nach Ablauf der Bewährungsfrist das «gesamte Setting weiter geführt [...] wie gehabt».¹³³ Meier, der fast sein gesamtes Erwachsenenleben im Strafvollzug verbracht hatte, lebte auch nach der Entlassung im betreuten Rahmen einer psychiatrischen Wohngruppe für Menschen mit kognitiver Behinderung.

Die beiden Fälle von Clara Mäder und Peter Meier verdeutlichen, dass schwerst psychisch kranke und intellektuell beeinträchtigte Personen im Straf- und Massnahmenvollzug die Strafvollzugsbehörden vor grosse Herausforderungen stellen, da sie den kognitiven Anforderungen einer deliktorientierten Therapie kaum gerecht werden. Bei Clara Mäder erwies sich die chronifizierte Schizophrenieerkrankung, die schlecht auf die medikamentöse Behandlung ansprach, als Hindernis für einen Weg aus der Massnahme. Auffällig ist der zögerliche Umgang der Behörden mit der Option einer Umwandlung der strafrechtlichen in eine zivilrechtliche Massnahme. Der Fall von Peter Meier verdeutlicht exemplarisch, dass forensisch-psychiatrische Gutachten im Vollzug überaus wirkmächtig sind: Die Zuschreibung einer kognitiven Beeinträchtigung kann inhaftierten Personen den Zugang zu Therapieangeboten erschweren, die für einen progressiven Massnahmenvollzug notwendig wären. Der Einschätzung *einer* psychiatrischen Fachperson kommt eine hohe Deutungsmacht bei der Einschätzung sowohl der Gefährlichkeit als auch der Therapierbarkeit von Straftäter:innen zu. Aufgrund dieser Wirkungsmacht wird aus juristischen Kreisen die Zweitbegutachtung als Standard gefordert. Diese Forderung findet indes bislang nur wenig Gehör.¹³⁴

131 ArBVD, 2011/6861, Gutachten vom 29. 4. 2008, 46 f.

132 Vgl. ArBVD, 2011/6861, therapeutischer Zwischenbericht vom 7. 11. 2012.

133 ArBVD, 2011/6861, JuV BVD, Sitzungsprotokoll vom 17. 9. 2013.

134 BERNARD 2012.

Wie Vanessa Rüegger in ihrem Beitrag darlegt, besteht in der Schweiz derzeit noch wenig Sensibilität für die spezifische Vulnerabilität von Menschen mit Behinderung im Straf- und Massnahmenvollzug. In den beiden hier dargestellten Fällen¹³⁵ gibt es keinerlei Hinweise darauf, dass Vollzugsverantwortliche die Lage der inhaftierten Personen in Massnahmen unter behindertenrechtlichen Gesichtspunkten diskutiert hätten. Die 2014 erfolgte Ratifikation der Behindertenrechtskonvention durch die Schweiz stärkt die Rechte von Menschen mit Behinderung (auch) im Justizvollzug (siehe den Beitrag von Vanessa Rüegger, S. 359–361).

«Störend» gleich «gefährlich»? Deviantes Sozialverhalten im Massnahmenvollzug

Der Massnahmenvollzug beruht darauf, dass inhaftierte Personen mit den Therapeut:innen kooperieren und so therapeutische Fortschritte erzielen. Zudem wird von inhaftierten Personen ein hoher Grad an sozialer Anpassung an die Regeln und Normen der Vollzugsinstitutionen verlangt. Gelingt es ihnen nicht, diesen Anforderungen zu entsprechen, hat dies gravierenden Einfluss auf die Gefährlichkeitsprognose und folglich die Dauer einer Massnahme. Wie das folgende Beispiel zeigt, sind im Vollzugsalltag jedoch die Kategorien «störend» (oder auch «lästig») und «gefährlich» nicht trennscharf voneinander abgrenzbar, wenn inhaftierte Personen sich nicht ins Vollzugsregime einordnen.

Gegen Malik Hakimi war 2003 wegen der versuchten vorsätzlichen Tötung eines Familienmitglieds eine stationäre therapeutische Massnahme (nach Art. 43 Ziff. 1 Abs. 1 StGB) angeordnet worden. Zum Urteilszeitpunkt befand sich der 23-jährige bereits seit über einem Jahr auf einer geschlossenen forensisch-psychiatrischen Abteilung der Klinik Rheinau, wo er auch nach dem Urteil verblieb. Das Gericht verzichtete auf die Anordnung einer Gefängnisstrafe, da ein Gutachten, angefertigt in der Rheinau, Hakimi als schuldunfähig einstufte. Der Gutachter diagnostizierte eine paranoide Schizophrenie; zum Tatzeitpunkt litt Hakimi seit längerer Zeit unter Wahnvorstellungen, die für die Tat ursächlich waren. Seine Delinquenz stand gemäss dem Gutachter in engem Zusammenhang mit Hakimis starkem Cannabiskonsum. In den Jahren vor der Tat ging Hakimi keiner geregelten Arbeit nach und lebte von einer IV-Rente. Ein Gutachter beschrieb seinen Zustand rückblickend als strukturlos und verwahrlost. Der Anlassstat waren über einige Jahre kleinere Delikte, darunter Drohungen und Tätlichkeiten gegen Familienmitglieder,

¹³⁵ ArBVD, 2007/3386; ArBVD, 2011/6861.

vorausgegangen und mehrere Einweisungen in eine psychiatrische Klinik per FFE erfolgt.¹³⁶

In der Rheinau war Hakimi in ein «milieutherapeutisches Stationskonzept» eingebunden, das Einzel- und verschiedene Gruppentherapien vorsah, und wurde mit antipsychotischen Medikamenten behandelt. Der Massnahmenvollzug verlief von Beginn weg nicht geradlinig. Auf gewährte Vollzugslockerungen, etwa unbegleitete Ausgänge, folgten regelmässig neue Restriktionen und Repressionen, ausgelöst durch Hakimis wiederholten Cannabiskonsum, diverse Regelverstösse und soziales Fehlverhalten.¹³⁷ Zwar attestierten ihm die Therapeut:innen in den ersten Vollzugsjahren gewisse Therapiefortschritte, zugleich bemängelten sie wiederkehrend die fehlende Krankheitseinsicht, die unzuverlässige Einnahme der Medikamente und eine anhaltende Drogenverherrlichung.¹³⁸ Ein Ende der Massnahme stand unter diesen Voraussetzungen nie zur Debatte.

Nach der Strafrechtsrevision wurde die therapeutische Massnahme ab 2008 unter dem neuen Artikel 59 StGB weitergeführt. Nachdem im Frühjahr 2009 Hakimis antipsychotische Medikation massiv erhöht worden war, schienen weitreichendere Lockerungen, etwa die Versetzung in ein offenes Massnahmenzentrum, zunächst «nicht mehr völlig ausgeschlossen».¹³⁹ Jedoch kam es 2010 nach erneuten verbalen Konflikten und Tätlichkeiten in der Wohngruppe zu Rückschritten im Vollzug. Der Fallverantwortliche bei den BVD hielt nach einem Standortgespräch fest, die Klinik wisse nicht mehr, wie sie die Behandlungsziele noch erreichen könne. Die auf Einsicht basierende Psychotherapie sei «offensichtlich gescheitert» und: «Auf der Station [...] ist man eigentlich nicht mehr bereit, den Klienten zu behalten. Er absorbiert nach wie vor die meiste Betreuungsenergie, alle andern kommen zu kurz. Und darüber hinaus beeinflusst er auch manchen der Mitbewohner mit seiner dominanten, manipulativen und auch Angst verbreitenden Art negativ.»¹⁴⁰ Das Behandlungsteam stand demzufolge am Rande eines Burnouts; im Gesamten erschien den Vollzugsverantwortlichen die Situation als perspektivlos. Als Reaktion auf die jüngsten Regelverstösse wurde Hakimi im Juli 2010 auf eine Sicherheitsabteilung der Rheinau zurückversetzt.¹⁴¹ Um den

136 ArBVD, 2004/3738, Gutachten vom 30. 1. 2014, 65.

137 ArBVD, 2004/3738, JuV BVD, Schreiben an Psychiatriezentrum Rheinau vom 14. 6. 2009; ArBVD, 2004/3738, Psychiatriezentrum Rheinau, Jahresbericht vom 9. 11. 2006.

138 ArBVD, 2004/3738, Gutachten vom 30. 1. 2014, 11–17.

139 Ebd., 21.

140 ArBVD, 2004/3738, JuV BVD, Aktennotiz vom 26. 7. 2010.

141 ArBVD, 2004/3738, Gutachten vom 30. 1. 2014, 21.

weiteren Massnahmenverlauf zu planen, gab die Vollzugsbehörde ein neues Gutachten in Auftrag, das im Februar 2011 vorlag.

Der Gutachter hielt es für fraglich, ob Hakimi weiterhin als gefährlich gelten konnte. Eine akute Bedrohung der Öffentlichkeit durch Hakimi schätzte er als unwahrscheinlich ein, da seit mehreren Jahren keine wahnhaften Symptome aufgetreten waren. Eine Gefährdung Dritter sei erst zu befürchten, wenn Hakimi über einen längeren Zeitraum unbemerkt wieder eine akute Psychose entwickeln sollte. Sein «sozial unangepasstes und lästiges Verhalten»,¹⁴² das progressiven Vollzugslockerungen im Weg stand, sei Teil von Hakimis chronifizierter Erkrankung: «[D]ie momentanen Schwierigkeiten in der Behandlung [...] sind nicht Ausdruck weiterbestehender massiver Gefährlichkeit, sondern Probleme in der Beeinflussung krankheitsbedingter Symptome bei residualverlaufender Schizophrenie mit sozialer Unverträglichkeit.»¹⁴³

Ganz im Unterschied zum Personal in der Rheinau erachtete der Gutachter die Therapie in wesentlichen Punkten als erfolgreich. So schätzte er etwa Hakimis weitgehende Kooperation bei der Medikamenteneinnahme und die Abwesenheit einer akuten psychotischen Symptomatik als legalprognostisch positive Entwicklungen ein.¹⁴⁴ Gleichzeitig würdigte er die praktischen Probleme und Schwierigkeiten im Vollzugsalltag, indem er die Situation in der Rheinau als verfahren bezeichnete und für einen Neuanfang in einer anderen Institution plädierte, in der «auch akzeptiert wird, dass die schizophrene Grundstörung Herrn [Hakimis] ihm seine soziale Interaktion und Beziehungsaufnahme schwer macht».¹⁴⁵ Implizit kritisierte der Gutachter hiermit die Dynamik zwischen Therapeut:innen und inhaftierter Person, die eine sachliche Einschätzung von Therapieverlauf und Legalprognose verunmöglichte.

Der Fall von Malik Hakimi verweist darauf, dass Inhaftierte, die durch Regelverstösse und ihr unangepasstes Verhalten die institutionellen Abläufe des Massnahmenvollzugs stören, Gefahr laufen, im Justizvollzug hängen zu bleiben: Deviantes Sozialverhalten wurde im Massnahmenvollzug als Ausdruck anhaltender Gefährlichkeit gewertet, was im dargestellten Fall von einem Gutachter infrage gestellt wurde. Zwischenmenschliche Konflikte zwischen inhaftierter Person und Personal des Massnahmenvollzugs fielen einseitig Ersterer zur Last, indem sie für die inhaftierte Person einen Stillstand im Vollzug zur Folge hatten. Die Vollzugsverantwortlichen schienen ihre

142 ArBVD, 2004/3738, Gutachten vom 28. 2. 2011, 48.

143 Ebd., 49.

144 Ebd., 48.

145 Ebd., 49 f.

eigene Rolle in Bezug auf das Verhalten von inhaftierten Personen sowie die spezifische Beziehungsdynamik kaum kritisch zu hinterfragen und hielten über lange Zeit an einem für beide Seiten unbefriedigenden Setting fest.¹⁴⁶

Eine 2015 verfasste strafrechtliche Studie zum Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen stellte fest, dass Fachpersonen aus verschiedenen Massnahmenvollzugsanstalten die «Nichtkooperation» von Inhaftierten als eine der grössten Herausforderungen in ihrer Arbeit wahrnehmen.¹⁴⁷ Der weitere Fallverlauf von Malik Hakimi zeugt davon, wie inhaftierte Personen, die sich nicht den Normen des Vollzugs anpassten, das System des Massnahmenvollzugs an den Anschlag brachten. Im Herbst 2011 wurde Hakimi in die Psychiatrische Klinik Münsterlingen im Thurgau versetzt. Auch dort verlief der Massnahmenvollzug nicht wunschgemäss. Hakimis unangepasstes Sozialverhalten führte wie bereits in der Rheinau zu massiven Konflikten mit dem Klinikpersonal. Nach gut einem Jahr erfolgte seine Rückverlegung in die Rheinau.¹⁴⁸ Anfang 2013 resümierte der Fallverantwortliche der BVD: «Es geht letztlich darum, dass [er] mit seinem Verhalten verhindert, dass er weiter kommt, zu mehr Freiheit. Und weil er diese nicht bekommt, verweigert er sich immer stärker, wird immer reizbarer, aggressiver. Die Katze beisst sich in den Schwanz.»¹⁴⁹ Aus dieser Formulierung wird der kausale Zusammenhang zwischen dem sozial störenden Verhalten der inhaftierten Person und der langen Massnahmendauer deutlich. Da es nicht gelang, Hakimi progressiv weitere Resozialisierungsschritte absolvieren zu lassen, wurde die Massnahme mehrfach verlängert: 2008 wurde eine Verlängerung um drei Jahre, 2011 eine weitere um zwei Jahre angeordnet. 2013 zeichnete sich erneut eine Verlängerung ab. Gegenüber dem Beistand, einem Verwandten von Hakimi, äusserte der Fallverantwortliche: «Wenn es wieder zu disziplinarischen Zwischenfällen komme, dann allerdings sei ich vielleicht gezwungen, contre cœur doch wieder ans Bezirksgericht zu pilgern mit dem erneuten Antrag auf Verlängerung.»¹⁵⁰ Weder die Vollzugsbehörde noch das Gericht berücksichtigten die Bedenken des Gutachters hinsichtlich der Frage, inwiefern von Hakimi unmittelbar noch eine Gefahr für die Öffentlichkeit ausging. Durch sein unangepasstes Verhalten im Massnahmenvollzug erachteten sie ihn weiterhin als besserungs- und massnahmenbedürftig.

146 Eine Interviewstudie hat ergeben, dass Mitarbeitende von Vollzugsinstitutionen den Umgang mit Inhaftierten, bei denen über längere Zeit kaum therapeutische Fortschritte erzielt werden können, als frustrierend wahrnehmen. Die Interviewten sahen die Verantwortung in erster Linie bei den Gerichten und den Gutachten, die über die Massnahmenindikation entscheiden. Vgl. RUCHTI, MAYER und BAIER 2019, 138–141.

147 WEBER et al. 2015, 81.

148 ArBVD, 2004/3738, JuV BVD, Verfügung vom 19. 10. 2012.

149 ArBVD, 2004/3738, JuV BVD, Aktennotiz vom 11. 1. 2013.

150 ArBVD, 2004/3738, JuV BVD, Aktennotiz vom 11. 4. 2013.



Abb. 4: Die Kantonale Psychiatrische Klinik Rheinau, aufgenommen im August 1984. ETH-Bibliothek, Zürich, Bildarchiv, Com_FC24-8462-0060.

Anfang 2014 brachte ein weiteres Gutachten Dynamik in den Fall. Es sollte klären, «wie es anlässlich der wenig erfolgreichen Therapiesituation weitergehen solle».¹⁵¹ Der neue Gutachter kam zum Schluss, dass in Bezug auf die Legalprognose zu wenig auf die spezifische Deliktdynamik eingegangen worden sei. Wie bereits sein Vorgutachter vertrat er die Auffassung, schwere Gewaltdelikte seien erst beim neuerlichen Auftreten von «wahnhaftem Erleben» zu erwarten, was aber in einem strukturierten Umfeld verhindert werden könne, wo die Medikamenteneinnahme Hakimis überwacht werde. Diese Art Kontrolle müsse nicht zwingend eine geschlossene Unterbringung im Massnahmenvollzug bedeuten, sondern könnte auch über beistandschaftliche und damit zivilrechtliche Massnahmen angeordnet werden.¹⁵² Im gleichen Zug hielt der Gutachter fest: «Die Frage der Verhältnismässigkeit der Massnahme drängt sich auf und es muss eine Beendigung der Massnahme wegen Aussichtslosigkeit diskutiert werden (Art. 62c Abs. 1 StGB).»¹⁵³ Die Frage nach der Verhältnismässigkeit fällt grundsätzlich nicht in die Expertise eines forensischen Psychiaters, sondern müsste von den juristischen Verant-

¹⁵¹ ArBVD, 2004/3738, Gutachten vom 30. 1. 2014, 4.

¹⁵² Ebd., 98–106.

¹⁵³ Ebd., 106.

wortlichen geklärt werden. Dass ebendieser Aspekt insbesondere anlässlich von Verlängerungsverfahren zu selten eingehend erwogen werde, haben Jurist:innen wie die ehemalige Luzerner Kantonsrichterin Marianne Heer in der jüngeren Vergangenheit mehrfach kritisiert.¹⁵⁴

2014 und 2015 verlängerte das Zürcher Obergericht die Massnahme von Malik Hakimi erneut um jeweils 18 Monate.¹⁵⁵ Insgesamt dauerte seine therapeutische Unterbringung im geschlossenen Justizvollzug über 15 Jahre. Wie er 2017 schliesslich doch noch aus dem Massnahmenvollzug entlassen wurde, wird im folgenden Teil beleuchtet.

Wege aus einer strafrechtlichen Massnahme

Wie eingangs erwähnt, konnten für den vorliegenden Beitrag ausschliesslich abgeschlossene Fälle eingesehen werden. Fälle von Personen, die sich nach wie vor – unter Umständen seit 2007 oder länger – in einer Massnahme befinden, sind damit nicht Teil der Analyse. Der Fokus auf abgeschlossene Fälle ermöglicht es jedoch, Faktoren in den Blick zu nehmen, die trotz Risikoorientierung im Vollzug zum Ende einer therapeutischen Massnahme führen konnten.

Sicherung und Kontrolle über das Massnahmenende hinaus: Behörden und Gutachter:innen unter Verantwortungsdruck

Personen, die aufgrund ihres Verhaltens oder einer kognitiven respektive psychischen Beeinträchtigung die Therapien und progressiven Lockerungsschritte des Massnahmenvollzugs nicht plangemäss vollziehen konnten, stellten den Justizvollzug vor besondere Herausforderungen. Für viele dieser Personen erschien aus Sicht der Vollzugsverantwortlichen eine Entlassung in die Freiheit aus kriminalpräventiven Erwägungen nicht möglich. Stattdessen stellten der Übertritt in ein strukturiert-kontrollierendes Anschlusssetting und eine Weiterbegleitung auf dem zivilrechtlichen Weg durch eine Beistandsperson eine Auflage für die bedingte Entlassung aus der Massnahme dar. Im Folgenden beleuchte ich Prozesse der behördlichen Risikoerwägungen beim Übergang aus der strafrechtlichen in eine zivilrechtliche Unterbringung.

Wie dargestellt, warf im Fall von Malik Hakimi ein Gutachten 2014 die Frage auf, ob sein Verbleib im Massnahmenvollzug angesichts der ausbleibenden Therapiefortschritte noch verhältnismässig sei. Auch nach der Rückver-

154 Vgl. WEBER et al. 2015, 57–59, 72 f.

155 ArBVD, 2004/3738, JuV BVD, Verfügung vom 1. 3. 2017.

setzung in die Rheinau verbesserte sich der psychische Gesundheitszustand Hakimis kaum, was zu anhaltenden Konflikten mit Mitinhaftierten und Mitarbeiter:innen im Vollzugsalltag führte. Deswegen unterlag Hakimi ab 2015 noch härteren Eingriffen als zuvor, mehrfach wurde er unter Zwang medikamentös behandelt.¹⁵⁶ Schon kurz nach dem Vorliegen des neuen Gutachtens begannen die Vollzugsverantwortlichen mit der Suche nach einer «hoch strukturierte[n], geeignete[n] psychiatrische[n] Institution», die Hakimi dauerhaft aufnehmen könnte.¹⁵⁷ Mehrere psychiatrische Wohn- und Pflegeinstitutionen lehnten indes eine Aufnahme ab, unter anderem weil er sich nicht an eine vorausgesetzte Cannabisabstinenz halten wollte.¹⁵⁸ Die Suche nach einem geeigneten Anschlusssetting wurde so zu einem weiteren Faktor, der die Massnahmendauer um mehrere Jahre verlängerte. Erst im Frühjahr 2017, gut drei Jahre nachdem sich Gutachter und Vollzugsverantwortliche über die Aussichtslosigkeit einig waren, wurde die Massnahme aufgehoben: Hakimi konnte in ein sozialpsychiatrisches Wohnheim umziehen. Voraussetzung war die professionelle Weiterbetreuung durch einen Berufsbeistand.¹⁵⁹

Das nahtlose Ineinandergreifen von straf- und zivilrechtlichen Massnahmen – etwa eine engmaschige Begleitung durch eine professionelle Beistandsperson – wurde von den Justizvollzugsbehörden in mehreren weiteren Fällen als zwingende Voraussetzung für eine bedingte Entlassung aus dem Massnahmenvollzug vorausgesetzt.¹⁶⁰ Vereinzelt wurde das Mittel der fürsorglichen Unterbringung (siehe dazu den Beitrag von Judith Kälin) genutzt, um eine kontinuierliche kriminalpräventive Kontrolle sicherzustellen.¹⁶¹ Der Mangel an geeigneten Anschlusslösungen in der psychiatrischen Langzeitbetreuung, der sich bei Hakimi manifestierte, ist dabei kein Einzelfall; Fachpersonen aus dem Massnahmenvollzug benannten im Rahmen einer neueren Studie Angebotslücken in diesem Bereich als drängendes Problem.¹⁶² Behördenmitglieder und forensisch-psychiatrische Fachpersonen gerieten angesichts der gesellschaftlichen Nulltoleranz für Rückfalltaten unter erheblichen Druck.¹⁶³ Dies wird anhand der Aushandlungen um geeignete Anschlusslösungen für inhaftierte Personen in Massnahmen deutlich, die, etwa aufgrund einer weiter bestehenden psychischen Erkrankung, nicht zweifelsfrei als

156 ArBVD, 2004/3738, Zentrum für Stationäre Forensische Therapie Rheinau, Austrittsbericht vom 1. 3. 2017.

157 ArBVD, 2004/3738, JuV BVD, Verfügung vom 1. 3. 2017.

158 ArBVD, 2004/3738, Jahresbericht der Rheinau vom 23. 2. 2015.

159 ArBVD, 2004/3738, KESB Winterthur und Andelfingen, Entscheid vom 14. 2. 2017.

160 Vgl. ArBVD, 2007/3386; ArBVD, 2011/6861; ArBVD, 2017/3628.

161 ArBVD, 2017/3628.

162 WEBER et al. 2015, 81.

163 RUCHTI, MAYER und BAIER 2019, 145–149; MANHART 2023, 15.

ungefährlich erschienen, aber dennoch aus dem Massnahmenvollzug entlassen werden mussten.

Im Fall des Sexualstraftäters Peter Meier, der 2001 mit einer unbefristeten Probezeit bedingt aus der Verwahrung entlassen worden war (siehe S. 184–186), hielt der Fallverantwortliche bei den BVD in einer Aktennotiz fest, dass die probeweise Entlassung nicht aufgehoben werden könne: «Strukturen sind notwendig! [Meier] wäre mit einer Lebensführung in Freiheit, d. h. sich selbst überlassen, ohne Kontrolle und engmaschige Betreuung eindeutig überfordert (er wäre überforder[t] und hilflos; nicht zuletzt könnte dann auch das Risiko erneuter Straftaten wieder zunehmen). [...] Justiz kann Kontrolle und v. a. Verantwortung übernehmen. Jemand anders kann und will ja die Verantwortung nicht übernehmen, oder? Können Verantwortung nicht abgeben!»¹⁶⁴ Aus Sicht der Vollzugsverantwortlichen lag die Verantwortung für das Risikomanagement im Fall von Peter Meier nach wie vor bei ihnen respektive bei der «Justiz». Die Aktennotiz erweckt den Eindruck, diese Verantwortung könne an keine andere Instanz abgegeben werden. Solange eine Rückfallgefahr «nicht völlig auszuschliessen» sei, müsse der Justizvollzug weiterhin einen Zugriff auf Meier haben.¹⁶⁵

Ähnliche absolute Sicherheitsüberlegungen finden sich in einem Gutachten von 2015 über einen schizophrenen Mann, der sich wegen einer in den frühen Nullerjahren begangenen Amoktat unter Drogeneinfluss, bei der mehrere Personen zum Teil schwerste Verletzungen erlitten hatten, in einer therapeutischen Massnahme befand. Die Vollzugsverantwortlichen werteten den Therapieverlauf in diesem Fall als durchwegs positiv: Seine Therapiemotivation, Krankheitseinsicht und Medikamenten-Compliance seien vorbildlich, wodurch sich auch die Legalprognose deutlich verbessere.¹⁶⁶ Der Gutachter teilte diese Einschätzung weitgehend und schätzte das Rückfallrisiko als eher gering ein, solange der Inhaftierte medikamentös gut eingestellt sei. Diese Einschätzung machte es aus Sicht des Gutachters «zwingend notwendig», nach der bedingten Entlassung «die Probezeit bis zum Lebensende aufrecht zu erhalten». Nur so könne gewährleistet werden, dass bei einer allfälligen neuen Psychose erneut interveniert werden könnte.¹⁶⁷ Eine zeitlich unbefristete Bewährung, wie vom Gutachter angeregt, war nach der Strafrechtsrevision jedoch nicht mehr möglich: Die Probezeit nach der Entlassung aus einer Massnahme (nach Art. 59 StGB) ist grundsätzlich auf maximal fünf

164 ArBVD, 2011/6861, JuV BVD, undatierte Notizen (um 2003).

165 Ebd.

166 ArBVD, 2008/1961, Schreiben von BVD an die Fachkommission vom 31. 3. 2015.

167 ArBVD, 2008/1961, Verlaufsgutachten vom 9. 7. 2015, 71.

Jahre begrenzt.¹⁶⁸ In einem Telefongespräch mit der Fallverantwortlichen der BVD räumte der Gutachter ein, er wisse, dass «eine Probezeit bis ans Lebensende juristisch nicht existiere», aus forensisch-psychiatrischer Sicht könne er jedoch «keine andere Empfehlung abgeben».¹⁶⁹ Mit seiner Empfehlung sicherte sich der Gutachter für den Fall ab, dass der Begutachtete nach einer Entlassung erneut rückfällig würde. Aus seiner Vorsicht wird deutlich, dass der gesellschaftliche Sicherheitsanspruch und die gestiegenen «Erwartungen an die Voraussagbarkeit menschlichen Verhaltens»¹⁷⁰ bei involvierten Fachpersonen zu zusätzlichen Belastungen führt.

Dem gesetzlichen Resozialisierungsauftrag gerecht zu werden und gleichzeitig für Rückfalltaten entlassener Inhaftierter in Massnahmen verantwortlich gemacht werden zu können, stellte für Fachpersonen des Justizvollzugs ein Dilemma dar. Für inhaftierte Personen in Massnahmen hatte das fachliche Ringen um die Verantwortung für das Restrisiko indessen hohe Hürden in der Resozialisierung sowie tendenziell eine längere Verweildauer in therapeutischen Massnahmen zur Folge. Nach seinem Rücktritt als Leiter des Amts für Justizvollzug (2007–2019) bewertete jüngst Thomas Manhart die von ihm während vieler Jahre mitgetragene Entwicklung zur «Übersicherung» kritisch und räumte negative Effekte für die Inhaftierten ein.¹⁷¹ Auch Strafrechtler:innen kritisieren diese Tendenz eines «Sicherheitszuschlags» durch lange Massnahmendauer, in der die Perspektive der betroffenen Inhaftierten oft nur marginal diskutiert wird.¹⁷²

Rechtsvertretung im Vollzug als Mittel zur Eingrenzung überschüssender Massnahmendauer

Anders als im Strafverfahren, in dem Beschuldigte das Recht auf eine unentgeltliche Pflichtverteidigung haben, sind die Vertretungsrechte von verurteilten Straftäter:innen im Vollzug schwach ausgeprägt. Gemäss der Archivrecherche, die diesem Beitrag zugrunde liegt, wird inhaftierten Personen im Massnahmenvollzug während des Vollzugs in der Regel keine amtliche Rechtsvertretung gewährt, sodass etwa das jährliche administrative Haftprüfungsverfahren durch die Justizbehörden nicht von einer Anwältin oder einem Anwalt begleitet wird.¹⁷³ Einzig für die allfällige Verlängerung einer Massnahme wird

168 Schweizerisches Strafgesetzbuch, Änderung vom 13. 12. 2002, AS 2006, 3459, Art. 62 Abs. 2. Eine Verlängerung nach Art. 62 Abs. 6 StGB ist möglich, wenn einer früheren Verurteilung Straftaten nach Art. 64 Abs. 1 StGB zugrunde lagen.

169 ArBVD, 2008/1961, JuV BVD, Aktennotiz vom 29. 7. 2015.

170 Vgl. GERMANN 2015a, 208.

171 MANHART 2023.

172 CONINX 2021, 165.

173 Zur gegenwärtigen Praxis vgl. den Beitrag von Vanessa Rüegger.

gewöhnlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung gewährt. Im sogenannten Nachverfahren kann ein Gericht eine stationäre therapeutische Massnahme um jeweils maximal weitere fünf Jahre verlängern. Dieser schwach ausgeprägte Rechtsschutz von inhaftierten Personen in Massnahmen wird von zahlreichen NGOs kritisiert.¹⁷⁴ Darüber hinaus monieren Jurist:innen, dass die Rechte von mutmasslichen Täter:innen bereits vor der Verurteilung zu schwach ausgestaltet seien. Durch die «Verantwortungsdelegation» von der Justiz an forensische Gutachter:innen und den gleichzeitigen Ausschluss der Verteidigung aus dem Begutachtungsprozess würden die Verteidigungsrechte bereits im Verfahren marginalisiert.¹⁷⁵ Für die Fälle, die diesem Beitrag zugrunde liegen, lässt sich denn auch beobachten, dass die inhaftierten Personen nach dem Strafverfahren in der Regel keine durchgehende Rechtsvertretung in Anspruch nehmen konnten. Eine unentgeltliche Vertretung wurde seitens der Behörden nicht gewährt; für eine Vertretung auf eigene Kosten dürften den meisten Personen die finanziellen Mittel – und möglicherweise auch das entsprechende Wissen oder Netzwerk – gefehlt haben.

Es gibt Fälle, in denen eine gute (evidenzbasierte) Verteidigung den Verfahrensgang bei inhaftierten Personen in Massnahmen beschleunigen konnte. Dies verdeutlicht wiederum der Fall von Pierre Berger (siehe S. 175–180): Seit 2008, anlässlich der Umwandlung der altrechtlichen Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme, wurde Berger von einem Rechtsanwalt vertreten. Dieser setzte sich in den darauffolgenden Jahren entscheidend für Bergers Recht auf Resozialisierung ein.

Während der Vollzugsverlauf von Berger in der Pöschwies bis 2009 weitgehend positiv war, kam es mit seiner Versetzung in die neu eröffnete Forensisch-Psychiatrische Abteilung (FPA) zu grösseren Konflikten zwischen dem Inhaftierten und seinen Therapeut:innen. Berger befürchtete, auf der neuen Abteilung «nach sehr langer Inhaftierung und Therapie nochmals «von vorne» anfangen zu müssen.»¹⁷⁶ Die Therapeut:innen der FPA hielten Berger ihrerseits vor, er öffne sich in den Therapien zu wenig. Zudem bewerteten sie den Widerstand Bergers gegen das neue Therapiesetting als Ausdruck seiner «Problembereiche und Störungsfelder», die sich im milieuthérapeutischen Umfeld der FPA, wo die Inhaftierten unter ständiger therapeutischer Beobachtung sind, vermehrt zeigten. Diese Einschätzung steht mindestens teil-

174 HUMANRIGHTS 2017.

175 Der Strafrechtler Thierry Urwyler argumentiert in seiner Dissertation, der Ausschluss der Verteidigung aus dem forensisch-psychiatrischen Gutachtensprozess laufe dem Recht auf ein faires Verfahren gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention zuwider. URWYLER 2019, 253; BERNARD 2024, 35.

176 ArBVD, 2014/5639, Schreiben des Rechtsanwalts an den Sonderdienst vom 20. 7. 2010.

weise im Widerspruch zur früheren Einschätzung guter Therapieerfolge und hatte statt rascher Lockerungen eine bremsende Wirkung auf den Vollzug. Im Frühjahr 2010 wurde die Situation zwischen Berger und den therapeutischen Bezugspersonen in der Pöschwies als so verfahren eingeschätzt, dass an einer Vollzugskoordinationssitzung – in Anwesenheit von Vertreter:innen aller Vollzugsinstanzen, aber unter Ausschluss von Berger und seinem Anwalt – eine Versetzung in die bernische Justizvollzugsanstalt Thorberg veranlasst wurde.¹⁷⁷ Die in der Pöschwies bereits gewährten Vollzugslockerungen, allen voran begleitete Ausgänge, wurden Berger auf dem Thorberg nicht gewährt. Die Versetzung bedeutete für Berger damit faktisch einen weiteren Stillstand im Massnahmenvollzug. Auf hartnäckiges Insistieren von Bergers Anwalt erfolgte im Herbst 2011 die Rückversetzung in die Pöschwies.¹⁷⁸

Noch deutlicher kommt der Stellenwert einer engagierten Rechtsvertretung beim neuerlichen Verlängerungsantrag 2013 zum Ausdruck. Zu dem Zeitpunkt ist Berger seit rund 18 Jahren inhaftiert. Die Massnahmendauer überstieg die Dauer der angeordneten Haftstrafe bereits um mehr als das Dreifache. Weitere schon länger im Raum stehende Vollzugslockerungen – namentlich die Versetzung in eine offene Massnahmenvollzugsanstalt – wurden Berger aber auch nach der Rückversetzung nicht gewährt, wie ein Brief von Bergers Rechtsanwalt an die Vollzugsbehörde verdeutlicht: «Nachdem nun seit über 3 Jahren fachärztlicherseits die schrittweise Durchführung von Vollzugslockerungen empfohlen wird, vor knapp 1 Jahr zu diesem Punkt seitens des Justizvollzugs die Notwendigkeit erachtet wurde, nochmals ein Gutachten einzuholen und die Umsetzung der Vollzugsziele auch heute noch nicht erfolgt ist, stellt sich die Frage, ob der Justizvollzug noch Willens und in der Lage ist, den gerichtlich festgelegten Vollzugauftrag umzusetzen.»¹⁷⁹

Im Jahr 2013, als das Schreiben verfasst wurde, stand die gerichtliche Prüfung einer weiteren Verlängerung der Massnahme an. Die Vollzugsbehörde beantragte beim Bezirksgericht Zürich eine Verlängerung um drei Jahre; Bergers Anwalt forderte eine einjährige Verlängerung und sofortige Vorbereitungen für eine bedingte Entlassung. In der Tat war Berger kurz vor dem Gerichtsentscheid in ein offenes Massnahmenzentrum versetzt worden. Das Gericht folgte dem Antrag des Verteidigers und mahnte die Justizvollzugsbehörde, weitere Lockerungen und schliesslich die Entlassung aus der Massnahme unverzüglich an die Hand zu nehmen.¹⁸⁰ Zwar seien die Voraussetzungen für

177 ArBVD, 2014/5639, JuV BVD, Vollzugskoordinationssitzung vom 3. 6. 2010.

178 ArBVD, 2014/5639, Schreiben des Rechtsanwalts an BVD vom 13. 9. 2011.

179 ArBVD, 2014/5639, Einschreiben des Rechtsanwalts an BVD vom 5. 3. 2013.

180 ArBVD, 2014/5639, Bezirksgericht Zürich, Beschluss vom 3. 9. 2013.

die Aufrechterhaltung der Massnahme nach wie vor erfüllt, da Vollzugslockerungen nicht überstürzt werden dürften. Jedoch stimmte das Gericht in die Kritik des Rechtsvertreters an den seit mehreren Jahren ausstehenden Vollzugslockerungen ein: «Bedenklich scheint, dass Vollzugslockerungsschritte in Thorberg offenbar auch aus politischen Gründen verunmöglicht wurden. Eine solche Argumentation ist rechtsstaatlich mehr als fragwürdig. Die Vollzugsbehörden haben das Recht anzuwenden und nicht zu vereiteln. Gewiss sind dabei die Sicherheitsinteressen der Öffentlichkeit von grosser Bedeutung. Dies darf aber nicht dazu führen, dass fachkundig festgestellte Therapiefortschritte ei[n]fach ignoriert werden.»¹⁸¹

Berger habe – wie ein neuerlich in Auftrag gegebenes Gutachten im Frühjahr 2013 festhielt – grosse Therapiefortschritte gemacht und trotz «klarer Mängel im Vollzug» stets gut mitgearbeitet.¹⁸² In der JVA Thorberg hätte Berger eigentlich ausserhalb der Anstalt in einem Landwirtschaftsbetrieb arbeiten sollen. Weil während seines Aufenthalts aber in der Westschweiz ein Inhaftierter auf Urlaub ein schweres Delikt begangen hatte, verschärften die Berner Behörden den Straf- und Massnahmenvollzug zwischenzeitlich. So konnte Berger auf dem Thorberg weder begleitete Ausgänge absolvieren noch einer externen Arbeit nachgehen.¹⁸³ Gemäss dem Gericht hätten solche «politischen Gründe» nicht zu Nachteilen für inhaftierte Personen führen dürfen, denen bereits Vollzugslockerungen zugestanden worden waren. Abermals wird deutlich, dass der gesellschaftliche und politische Ruf nach einer Nulltoleranz für Rückfälle die Justizvollzugsbehörden – in der ganzen Schweiz – zu einer restriktiveren Praxis verleitete. Wie das obige Zitat nahelegt, überschritten sie dabei bisweilen auch die Grenzen des Rechts.¹⁸⁴

Nach dem knappen Verlängerungsurteil mussten die Zürcher Vollzugsbehörden die noch ausstehenden Resozialisierungsschritte Bergers rasch einleiten: Im Sommer wurde seine Zulassung ins Arbeitsexternat gutgeheissen, und im Herbst 2014 – wenige Monate vor der bedingten Entlassung – konnte Berger in eine eigene Wohnung umziehen.¹⁸⁵ Die Bewährungs- und Vollzugsdienste verzichteten indes nicht darauf, vor der Gewährung dieser umfassenden Vollzugslockerungen erneut die Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen zu

181 Ebd.

182 Ebd.

183 ArBVD, 2014/5639, Gutachten vom 23. 3. 2013, 63.

184 Juristische Praktiker:innen monieren eine zunehmende Anfälligkeit des Strafrechts für politische Kampagnen, die eine härtere Gangart gegen ausgewählte Bevölkerungsgruppen fordern. Vgl. BERNARD 2024, 13–16, 96. Die Richterin Marianne Heer vertritt die Auffassung, dass die «Angst», für eine Rückfalltat zur Verantwortung gezogen zu werden, die Urteile aller in den Justizvollzug involvierten Akteur:innen prägt. Vgl. BOOS 2017.

185 ArBVD, 2014/5639, JuV BVD, Aktenzusammenfassung vom 9. 5. 2014.

konsultieren. Mit Verweis auf die «knappe Vollzugsdatenlage» – die gerichtliche Beschränkung der Massnahmendauer – stimmte diese den Lockerungen quasi gezwungenermassen zu.¹⁸⁶ Per Ende 2014 wurde Berger bedingt aus der Massnahme entlassen. Für die dreijährige Probezeit wurden ihm umfassende Auflagen erteilt, unter anderem ein Drogenkonsumverbot sowie die Pflicht zur Weiterführung einer deliktorientierten Therapie.¹⁸⁷

Aus diesem Fall wird deutlich, wie kriminalpolitische Debatten in Medien und Öffentlichkeit Entscheide der Vollzugsbehörden und -institutionen auf Kosten der Rechte der Inhaftierten beeinflussen. Für Inhaftierte hatten die fortwährenden Forderungen nach restriktivem Umgang mit potenziell gefährlichen Tätern zum Schutz der Öffentlichkeit handfeste Konsequenzen. Eine Rechtsvertretung, die sich für die Resozialisierungsrechte von inhaftierten Personen einsetzt, kann hier einen entscheidenden ausgleichenden Effekt haben.¹⁸⁸ Der seitens juristischer Fachpersonen vermehrt formulierte Anspruch auf eine durchgängige Rechtsvertretung im Vollzug könnte deutlich zur Stärkung der Grundrechte der Personen im Massnahmenvollzug beitragen.

Fazit

Im Fokus des vorliegenden Beitrags stehen die Praxis des Massnahmenvollzugs im Kanton Zürich im Zeitraum zwischen den 1990er- und den 2010er-Jahren und die Frage, welche Faktoren und Mechanismen dazu führten, dass zu einer stationären therapeutischen Massnahme verurteilte Personen auf lange Dauer im Massnahmenvollzug verblieben.

Vor dem Hintergrund medialer und politischer Debatten um den Anspruch der Bevölkerung auf Schutz vor gefährlichen Straftäter:innen etablierte sich im Schweizer Massnahmenvollzug seit den 1990er-Jahren eine erheblich restriktivere Vollzugslockerungs- und Entlassungspraxis. Medien und Öffentlichkeit stellten vermehrt die Forderung an die Vollzugsverantwortlichen, Rückfalltaten müssten durch zuverlässige Risikoprognosen verhindert und die Gesellschaft vor schweren Gewalt- und Sexualstraftäter:innen geschützt werden. Die Justizbehörden reagierten mit einer zunehmenden Risikoorientierung, die sich in gewandelten Verwaltungsprozessen, der Entwicklung neuer Instrumente zur Gefährlichkeitsbeurteilung und dem Aufbau neuer,

186 ArBVD, 2014/5639, JuV BVD, Verfügung vom 7. 7. 2014.

187 ArBVD, 2014/5639, JuV BVD, Aktenzusammenfassung vom 9. 5. 2014.

188 Auch in anderen konsultierten Fällen konnte eine Rechtsvertretung die Dauer der Massnahme beeinflussen, siehe insbesondere ArBVD, 2008/1961.

deliktorientierter Therapien im Justizvollzug niederschlug: Bevor inhaftierte Personen erste Resozialisierungsschritte in die Freiheit machen konnten, mussten sie im Rahmen des Vollzugs den Beweis einer verbesserten Legalprognose erbringen, die ihnen von Therapeut:innen, Gutachter:innen sowie in vielen Fällen von der Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen attestiert werden musste.

In die Risikobeurteilung im Strafvollzug waren – und sind – somit verschiedene Akteursgruppen involviert, deren Ziele und Einschätzungen zum Teil erheblich voneinander abwichen: Behandelnde Therapeut:innen aus den Vollzugsinstitutionen befürworteten Lockerungen tendenziell als wichtige «Bewährungsfelder», in denen inhaftierte Personen den Beweis für ihre Resozialisierbarkeit erbringen konnten. In Fällen, wo sich diese nicht an die Normen der Vollzugsinstitution sowie die Anforderungen einer Therapie anpassen konnten, zeigte sich indes, dass die Verantwortlichen in den Vollzugsinstitutionen die fehlende Regelbefolgung als Indikator für eine negative Legalprognose betrachteten. Derweil finden sich in den konsultierten Akten keine Hinweise darauf, dass sie ihre Rolle selbstkritisch reflektierten. Dadurch drohte der Vollzug zu stagnieren, und die Massnahme wurde auf lange Dauer aufrechterhalten.

Gutachten von forensischen Psychiater:innen kam im Vollzug ein hoher Stellenwert zu, wobei sich gutachterliche Stellungnahmen höchst unterschiedlich auf die Vollzugsentwicklungen auswirken konnten. Grundsätzlich galt eine aussenstehenden Expertise oft als notwendige Voraussetzung für Vollzugslockerungen. Damit konnten Gutachten einerseits neue Impulse für Veränderungen in lange dauernden Massnahmenverläufen geben, andererseits konnten sich gutachterliche Einschätzungen aber auch negativ auf die Therapiechancen einer inhaftierten Person auswirken, wenn etwa die Therapierbarkeit im Vorhinein kritisch beurteilt wurde.

Die Stellungnahmen der Fachkommission wirkten sich indessen in den meisten untersuchten Fällen hemmend auf den progressiven Massnahmenvollzug aus: Die Fachkommission betrachtete Vollzugslockerungen in den untersuchten Fällen mehrheitlich kritischer als die anderen Instanzen. Die Vollzugsbehörde, der die Entscheidungskompetenz über Lockerungen oblag, folgte ausnahmslos den (ablehnenden) Empfehlungen der Fachkommission – und das selbst in Fällen, in denen die Behörde zuvor explizit Vollzugslockerungen befürwortet hatte.

In der Untersuchung wurde deutlich, dass zwei Personengruppen besonders gefährdet waren, lange im Massnahmenvollzug hängen-zubleiben. Erstens hatten Personen, denen aufgrund einer psychischen oder intellektuellen

Beeinträchtigung kein Zugang zu einer intensiven deliktorientierten Therapie geboten wurde, schlechte Aussichten, aus dem Justizvollzug in die Freiheit entlassen zu werden. In vielen Fällen erfolgte ein Austritt aus der strafrechtlichen Massnahme nur dank einer sichernden zivilrechtlichen Anschlusslösung und oft erst nach einem langen Verbleib im Massnahmenvollzug. Zweitens liefen Personen, die sich nicht an die Regeln und Normen des Massnahmenvollzugs anpassten – oder dies aufgrund ihrer psychischen Erkrankung nicht konnten –, Gefahr, lange in einer strafrechtlichen Massnahme zu verbleiben. Ihr unkooperatives oder «störendes» Verhalten wurde als Indikator für eine weiterhin bestehende Gefährlichkeit gewertet.

Aus den untersuchten Fällen wird deutlich, dass sich Behörden ebenso wie die Verantwortlichen der Vollzugsinstitutionen wenig initiativ zeigten, rasch Schritte zu unternehmen, die ein Ende der Massnahme begünstigen würden. Der gesellschaftliche Druck und die Befürchtung, für die Konsequenzen einer allfälligen Rückfalltat verantwortlich gemacht zu werden, führte dazu, dass Gutachter:innen zurückhaltende Einschätzungen der Legalprognose von Straftäter:innen abgaben und Vollzugsbehörden ihre Handlungsspielräume hinsichtlich Vollzugslockerungen respektive Aufhebung von Massnahmen kaum ausschöpften. Auch die Verantwortungsdiffusion, die der Einbezug verschiedener Akteursgruppen in die Risikobeurteilung zur Folge hatte, leistete einer restriktiveren Vollzugspraxis Vorschub: Äusserte eine einzige involvierte Instanz Zweifel an der Verantwortbarkeit geplanter Resozialisierungsschritte, fiel der Entscheid zugunsten der öffentlichen Sicherheit und damit gegen vorgesehene oder geplante Vollzugslockerungen aus. Diese restriktive Massnahmenvollzugspraxis führte in einzelnen untersuchten Fällen dazu, dass Gerichte zum Teil deutliche Kritik an den Vollzugsbehörden für eine aus gerichtlicher Sicht übermässig restriktive Praxis übten und in Einzelfällen entgegen dem Antrag der Vollzugsbehörde eine zeitnahe Entlassung aus dem Massnahmenvollzug anordneten.

Zuletzt zeigte sich, dass eine engagierte Rechtsvertretung von inhaftierten Personen in Massnahmen im Vollzug ein wichtiges Gegengewicht zur zurückhaltenden Lockerungspraxis seitens der Behörden darstellen kann. Die Stärkung der Rechte von Straftäter:innen über das Gerichtsverfahren hinaus auch im (Massnahmen-)Vollzug stellt ein Desiderat dar, das von juristischen Praktiker:innen immer wieder betont wird.

Bibliografie

Unpublizierte Quellen

Archiv Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich (ArBVD), Zürich Altstetten
2004/3738; 2007/3386; 2007/4568; 2008/1961; 2008/4137; 2008/4595; 2010/2973;
2011/6861; 2012/2124; 2014/2450; 2014/5509; 2014/5639; 2016/113; 2017/3628.

Publizierte Quellen

- BERTSCHI, KNAB und SCHLUMPF 1994: Marcel Bertschi, Rudolf Knab und Elisabeth Schlumpf, Bericht der Untersuchungskommission «Strafvollzug», Zürich.
- BOLLI, RUDOLF 1994: Bl., Beunruhigende Warnungen, in: Neue Zürcher Zeitung, 23. 3., 51.
- BUNDESRAT 1990: Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) und zu einem Bundesbeschluss über das Europäische Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten vom 25. April 1990, in: Bundesblatt II, 961.
- DITTMANN 1998: Volker Dittmann, Die schweizerischen Fachkommissionen zur Beurteilung «gemeingefährlicher» Straftäter, in: Rüdiger Müller-Isberner und Sara Gonzales Cabeza (Hg.), Forensische Psychiatrie. Schuldfähigkeit, Kriminaltherapie, Kriminalprognose, Mönchengladbach, 173–183.
- ERMER und DITTMANN 2001: Anneliese Ermer und Volker Dittmann, Fachkommissionen zur Beurteilung «gemeingefährlicher Straftäter in der deutschsprachigen Schweiz», in: Recht & Psychiatrie 19/2, 73–78.
- HIRTER und LINDER 2004: Hans Hirter und Wolf Linder, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 8. Februar 2004, VOX, Analysen eidgenössischer Urnengänge, Nr. 82, Bern.
- MANHART 2023: Thomas Manhart, Die Strafjustiz im Schwitzkasten der Mediengesellschaft, in: Plädoyer 41/6, 14–17.
- OSTSCHWEIZER STRAFVOLLZUGSKONKORDAT 2010: Ostschweizer Strafvollzugskonkordat, Merkblatt für den Vollzug von stationären Massnahmen nach Art. 59 StGB, März, www.osk-web.ch/assets/files/pdf/rechtserlasse/Merkblatt_Massnahmen_nach_Art_59_StGB.pdf.
- URBANIOK 2003a: Frank Urbaniok, Risikobeurteilungen. Ein wichtiger Beitrag zur Rückfallprävention, in: Justizvollzug Kanton Zürich (Hg.), Jahresheft 2003, Zürich, 39–41.
- URBANIOK 2003b: Frank Urbaniok, Der deliktorientierte Therapieansatz in der Behandlung von Straftätern. Konzeption, Methodik und strukturelle Rahmenbedingungen im Zürcher PPD-Modell, in: Psychotherapie Forum 11/4, 202–213.
- URBANIOK und STÜRM 2006a: Frank Urbaniok und Matthias Stürm, Das Zürcher «Ambulante Intensiv-Programm» (AIP) zur Behandlung von Sexual- und

- Gewaltstraftätern. Teil 1: Entstehungsgeschichte und methodische Grundlagen, in: Schweizer Archiv für Neurologie und Psychiatrie 90/3, 103–118.
- URBANIÖK und STÜRM 2006b: Frank Urbaniök und Matthias Stürm, Das Zürcher «Ambulante Intensiv-Programm» (AIP) zur Behandlung von Sexual- und Gewaltstraftätern. Teil 2: Spezifisch deliktpräventive und therapeutische Konzeptionen, in: Schweizer Archiv für Neurologie und Psychiatrie 90/3, 118–133.
- WERREN 2002a: Andreas Werren, Justizvollzug heute. Qualitätsprinzipien für einen modernen Justizvollzug, in: Justizvollzug Kanton Zürich (Hg.), Jahresheft, Zürich, 2002, 5–9.
- WERREN 2002b: Andreas Werren, Verwahrung. Schlüssel weg und fertig?, in: Justizvollzug Kanton Zürich (Hg.), Jahresheft 2002, Zürich, 37–41.

Literatur

- BERNARD 2012: Stephan Bernard, Sicherheitsgesellschaft und psychiatrische Begutachtungspraxis im Strafverfahren, in: Jusletter, 13. 2.
- BERNARD 2024: Stephan Bernard, Insistieren auf der Sprengkraft des Rechts. Neunzehn Interventionen in die Strafjustiz, Bern.
- BERNARD und STUDER 2017: Stephan Bernard und Rafael Studer, Fachkommissionen. Ein Gedankengang vom Zollikerberg nach Strassburg, in: Marianne Heer, Elmar Habermeyer und Stephan Bernard (Hg.), Erkenntnisse von Fachkommissionen. Chance einer umfassenden Überprüfung oder Instrument der Repression?, Bd. 2, Bern, 1–32.
- BOOS 2017: Susan Boos, «Die Angst beeinflusst die Urteile». Interview mit Marianne Heer, in: Die Wochenzeitung, 5. 1., 3 f.
- BOOS 2022: Susan Boos, Auge um Auge. Die Grenzen des präventiven Strafens, Zürich.
- BORCHARD 2020: Bernd Borchard, Deliktorientierte Therapie. Bedeutung, Missverständnisse und Begriffsbestimmung, in: Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 14/1, 50–57.
- CONINX 2021: Anna Coninx, Verbrechensbekämpfung jenseits der Schuldstrafe. Grundprobleme der freiheitsentziehenden Massnahmen nach schweizerischem Strafrecht – Analyse, Kritik, Lösungsvorschläge, Baden-Baden.
- FREYTAG und ZERMATTEN 2019: Thomas Freytag und Aimée H. Zermatten, Strafen und Massnahmen im föderalistischen Rechtsstaat. Bedingte Entlassung aus dem Straf- versus Massnahmenvollzug: Sind die Praktiken gleich?, in: Daniel Fink, Jörg Arnold, Françoise Genillod-Villard und Niklaus Oberholzer (Hg.), Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus (Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie, Bd. 36), Bern, 219–239.
- GARLAND 2008: David Garland, Kultur der Kontrolle. Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart, Frankfurt am Main.
- GERMANN 2015a: Urs Germann, Sonderfall Verwahrung, in: Daniel Fink und Peter Schulthess (Hg.), Strafrecht, Strafvollzug, Gefängnis. Ein Handbuch zur Entwicklung des Freiheitsentzuges in der Schweiz, Bern, 198–215.
- GERMANN 2015b: Urs Germann, Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1970, Zürich.

- GERMANN 2025: Urs Germann, In der Sicherheitsfalle? Ein Rückblick auf das schweizerische Massnahmenrecht der letzten 30 Jahre, www.institut-justizforschung.ch/working-papers/in-der-sicherheitsfalle.
- GMÜR 2019: Mario Gmür, Das Szepter der forensischen Psychiatrie. Wider das neue präventive Schuldstrafrecht, in: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik 38/73, 91–100.
- HABERMEYER, MOKROS und BRIKEN 2020: Elmar Habermeyer, Andreas Mokros und Peter Briken, Die Relevanz eines kohärenten forensischen Beurteilungs- und Behandlungsprozesses. Grosser Wurf oder alter Wein in undichtem Schlauch?, in: Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 14, 212–219.
- HUMANRIGHTS 2017: Probleme im Umgang mit der «kleinen Verwahrung» nach Art. 59, 11. 8., humanrights.ch, <https://www.humanrights.ch/de/recherchieren/die-kleine-verwahrung-nach-artikel-59-stgb>.
- LEHMANN, MOSER und STUDER 2023: Julia Lehmann, Vera Moser und Rafael Studer, Falsch-Positive im Massnahmenrecht. Eine Debattenanalyse, in: Neue Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik 4/1, 10–16.
- MARTI 2023: Irene Marti, Doing Indefinite Time. An Ethnography of Long-Term Imprisonment in Switzerland, Cham.
- MONA und WEBER 2021: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.), Sackgasse Verwahrung? Wege aus dem Dilemma (Materialien der «Fachgruppe Reform im Strafwesen», Bd. 12), Bern.
- ROHNER 2016: Barbara Rohner, Die Fachkommission zur Beurteilung gefährlicher Straftäter nach Art. 62d Abs. 2 StGB, Zürich.
- RUCHTI, MAYER und BAIER 2019: Nina Ruchti, Klaus Mayer und Dirk Baier, Besondere Herausforderungen des Massnahmenvollzugs nach Art. 59, in: Melanie Wegel (Hg.), Übergangsmanagement aus dem Straf- und Massnahmenvollzug. Praxisberichte aus der Schweiz, Bern, 129–158.
- SCHMITT und NITSCHKE 2013: Christoph Schmitt und Tina Nitsche, Dittmann-Liste oder Basler Prognose-Instrument. Kriterienliste der Fachkommissionen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz, in: Martin Rettenberger und Fritjof von Franqué (Hg.), Handbuch kriminalprognostischer Verfahren, Göttingen, 324–334.
- SUTTER et al. 2009: Eva Sutter, Katharina Belser, Martine Chaponnière und Yvonne Pesenti Salazar, Sexuelle Integrität und Gewalt an Frauen, in: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (Hg.), Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz, 1848–2000, Bern, 1–12.
- URWYLER 2019: Thierry Urwyler, Das Teilnahmerecht der Verteidigung am Explorationsgespräch des psychiatrischen Sachverständigen mit der beschuldigten Person im Lichte der EMRK. Mit Fokus auf das Gutachten zur Schuldfähigkeit und Massnahmenindikation, Basel.
- URWYLER et al. 2022: Thierry Urwyler, Jérôme Endrass, Henning Hachtel und Marc Graf, Handbuch Strafrecht, Psychiatrie, Psychologie, Basel.
- URWYLER et al. 2024: Thierry Urwyler et al., Anordnungspraxis bei Massnahmen nach Art. 59, Art. 63 und Art. 64 StGB, in: Neue Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik 5/2, 1–20.

WEBER et al. 2015: Jonas Weber, Jann Schaub, Corinna Bumann und Kevin Sacher, Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. geschlossene Massnahmen-einrichtungen. Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Bern.

Mörderische Jugend

Zum Umgang mit tötenden Jugendlichen in der Zürcher Justiz und im Massnahmenvollzug (1960er-Jahre bis 2000)

KEVIN HEINIGER

«Ärztlich gesehen wäre es richtiger, auf jede Massnahme zu verzichten, als den Pat. in eine für ihn ungeeignete Erziehungsanstalt unterzubringen, die eher eine Gefährdung als Förderung bedeuten würde.»
Ronald Furger, 15. 8. 1968.

«Tests, mit denen Risikomerkmale erfasst werden, [...] dürfen keinesfalls als Kochbuchrezepte verwandt werden. Sie können bestimmte, statistisch und empirisch erhöhte Risikokonstellationen aufzeigen. Die Anwendung auf den Einzelfall bedarf aber immer der differenzierten Bewertung und Einordnung in das Gesamtbild.»
Frank Urbaniok, 29. 2. 2000.

Tötende Jugendliche stellen bis heute glücklicherweise die Ausnahme dar und können innerhalb des Jugendmassnahmenvollzugs daher nicht als statistisch relevante Grösse gelten. Wenn sie im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen, dann deshalb, weil sich an ihrem Beispiel am ehesten vergleichend zeigen lässt, inwiefern im Fall von Jugendlichen überhaupt von «Wegsperren» die Rede sein kann. Welche Angebote standen im Untersuchungszeitraum von den späten 1960er-Jahren bis zur Jahrtausendwende im Massnahmenvollzug zur Verfügung um Jugendliche, denen ein Kapitalverbrechen zur Last gelegt wurde, aus juristischer und therapeutischer Sicht adäquat unterzubringen, und welche Rolle spielte die Forensik bei der Ausgestaltung der von den Einweisungsinstanzen angeordneten Settings? Dieser Beitrag geht damit Fragen nach dem behördlichen und juristischen Umgang mit den sogenannt schwierigsten Jugendlichen nach.

Vor Inkrafttreten der jugendstrafrechtlichen Bestimmungen im schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) 1942 galten kantonal unterschiedlich defi-

nierte Altersgrenzen.¹ Die bundesweite Regelung setzte den einheitlichen Rahmen von 6 bis unter 18 Jahren (Kinder: 6–14; Jugendliche: 15–18), wobei Massnahmen bis ins vollendete 24. Altersjahr fortgesetzt werden konnten.² Mit Art. 91 Abs. 3 schuf das Strafgesetzbuch den Typus des Jugendlichen, der «besonders verdorben» ist oder «ein schweres Verbrechen begangen [hat], das einen hohen Grad der Gefährlichkeit offenbart», und der deshalb – getrennt von den übrigen Eingewiesenen – in eine Erziehungsanstalt einzuweisen sei. Allerdings existierten noch jahrzehntelang keine gesonderten Anstalten für diese «schwierigsten» Jugendlichen. So waren sie entweder nach wie vor zusammen mit anderen Jugendlichen, im Erwachsenenvollzug oder in der Erwachsenenpsychiatrie untergebracht.³ Das revidierte Jugendstrafrecht von 1971 (in Kraft 1974) verlangte daher mit Art. 93 Abs. 3 die Schaffung von «Therapieheimen» und «Anstalten für Nacherziehung» (ANE). Mit Art. 92 StGB schuf es zudem die Möglichkeit zur Anordnung einer «besonderen Behandlung» in der Jugendpsychiatrie. Im Zuge dessen entstanden seit den späten 1970er-Jahren in bestehenden Jugendheimen geschlossene Abteilungen. Anfang der 1990er-Jahre listete die Fachstelle für Heimerziehung 91 geschlossene Plätze, verteilt auf zehn Einrichtungen in fünf Kantonen, davon ein Drittel für weibliche Jugendliche.⁴ Die vorliegende Studie positioniert sich im Spannungsfeld dieser Transformationsphase des Jugendmassnahmenvollzugs, in der sich legislatorische, infrastrukturelle und methodische Entwicklungslinien gegenseitig bedingen und beeinflussen.

Recherche und Quellenlage

Der Weg hin zur eingangs skizzierten Fragestellung führte über eine zunächst breit angelegte Recherche, wobei Bestände des Staatsarchivs Zürich und des Stadtarchivs Zürich konsultiert und auch zivilrechtlich angeordnete Massnahmen in den Blick genommen wurden. Um einen Überblick über Letztere und deren Hintergründe im Untersuchungszeitraum zu gewinnen, wurde nach Akten der Jugendsekretariate unterschiedlicher Bezirke im Kanton Zürich gesucht. Bei der Auswahl sollte der Fokus nicht auf spezifischen Einrichtungen liegen, sondern eine möglichst repräsentative Bandbreite an Massnahmen

1 GERMANN 2015; AEBERSOLD 2015.

2 Die Revision von 2007 erhöhte die Strafmündigkeit auf zehn Jahre und senkte die Obergrenze auf das vollendete 22. Altersjahr.

3 HEINIGER 2022; HEINIGER 2024.

4 SCHMIDT 1993.

abbilden, die über zürcherische Jugendämter und -sekretariate im Untersuchungszeitraum eingeleitet wurden. Es zeigte sich, dass diese den Bezirksverwaltungen angegliederten Dienststellen unterschiedlich organisiert waren und sich nicht an einheitlichen Standards der Aktenaufbewahrung und -ablieferung orientierten.⁵ Die im Staatsarchiv – noch unerschlossen – lagernden Ablieferungen datieren auf die Jahre nach 2000, in der zentralen ruhenden Ablage des kantonalen Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) wiederum sind lediglich Unterlagen des Kinder- und Jugendzentrums (KJZ) Rütli vorhanden, die bis in die 1970er-Jahre zurückreichen. Direkt bei den Dienststellen der Bezirke zu finden sein müssten noch Akten mit langen Aufbewahrungsfristen, namentlich zu Fällen mit gesetzlich abgestützten Mandaten (fünfzig Jahre) und zu Adoptionen (hundert Jahre). Aus forschungspragmatischen Gründen wurden diese Bestände nicht berücksichtigt.

Die Stadt Zürich erbrachte die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stets eigenständig, weshalb die Unterlagen des zuständigen Stadtzürcher Jugendamts III im Stadtarchiv lagern. In diesen ebenfalls noch weitgehend unerschlossenen Aktenbeständen war eine differenzierte Recherche nicht möglich. Als Auswahlkriterien konnten lediglich die Laufzeit des Dossiers und vereinzelt die Deliktarten respektive die behördlichen Problematisierungen dienen. Für die Stichjahre 1970, 1975, 1980, 1985, 1990 und 1995 wurde versucht, jeweils zwanzig Dossiers inhaltlich zu prüfen. Da nicht für jedes Jahr eine ausreichende Zahl von Dossiers zur Verfügung stand, musste teilweise auf angrenzende Jahre ausgewichen werden. Dies vorweg: Von den 121 konsultierten Dossiers wurden hinsichtlich des «Wegsperrens» als Leitthema über zwei Drittel als irrelevant beurteilt, weil sie beispielsweise Unterlagen zu Alimentenzahlungen in Scheidungsfällen, zu einer Notlage in der Kinderbetreuung aufgrund des Ausfalls eines Elternteils oder im Zusammenhang mit einer ambulanten Erziehungsberatung enthielten. Massnahmen im Kontext der stationären Jugendhilfe wurden in 27 Fällen eingeleitet, teils als temporärer «Milieuwechsel»,⁶ teils als längerfristiger Aufenthalt mit (psycho)therapeutischer Behandlung, beispielsweise im Schulheim Flims-Waldhaus (GR), im Kinderheim «im Kehr» in Gais (AR) oder im Knabeninstitut Sonnenberg in Vilters (SG),⁷ oder im Rahmen einer psychiatrischen Abklärung respektive im Nachgang einer solchen, beispielsweise in der Heimschule Schlössli in Ins (BE) oder in der Klinik Schlössli in Oetwil am See (ZH).⁸ Folgerungen

5 Hier und im Folgenden Mail von Alexander Jungi, Amt für Jugend und Berufsberatung, 19. 12. 2024.

6 SAZ, Jugendamt III, Nr. 45188, 45226, 51331 (1981).

7 SAZ, Jugendamt III, Nr. 47340 (1973), 49505 (1983/84), 49540 (1976–1984), 49582 (1981–1983).

8 SAZ, Jugendamt III, Nr. 45157 (1974), 46047 (1969–1972).

in quantitativer Hinsicht lassen sich aufgrund dieser fragmentierten Datengrundlage nicht ziehen. Auffällig ist vielleicht, dass im Untersuchungszeitraum die vom Jugendamt eingeleiteten stationären Massnahmen oftmals in etwas entfernteren, ausserkantonalen Einrichtungen durchgeführt wurden und seltener auf städtischem Boden. Diese Praxis könnte in Zusammenhang stehen mit dem Widerstand des stadtzürcherischen Sozialamts gegen geschlossene Abteilungen in Einrichtungen der Jugendfürsorge in der Ära von Stadträtin Emilie Lieberherr (1924–2011, im Amt 1970–1994). Diese stand lange Zeit unter dem Eindruck der Jugendproteste um 1970 und der sogenannten Heimkampagne.⁹

Um die strafrechtliche Dimension des Begriffs «Wegsperren» im Kontext der Jugend erfassen zu können, wurde eine analoge Recherche in den Beständen der kantonalen Jugendanwaltschaften durchgeführt. Die Zuständigkeiten der Jugendanwaltschaften sind nach Bezirken aufgeteilt. Um einen möglichst repräsentativen Querschnitt des Kantons zu erhalten, wurden die Bezirke Andelfingen und Hinwil sowie die Stadt Zürich (die zugleich ein eigener Bezirk ist) ausgewählt. Die Auswahlkriterien in den wiederum nur oberflächlich erschlossenen Beständen erfolgte nach Dauer der Dossierführung und gegebenenfalls nach Deliktart. Für den Untersuchungszeitraum von 1970 bis 2000 sollte pro Jahr und Bezirk ein Dossier konsultiert werden, also etwa neunzig Dossiers, was zum Teil aufgrund fehlender Metadaten nach dem Zufallsprinzip erfolgte und wegen noch ausstehender Ablieferungen nicht für jedes Jahr möglich war.¹⁰ Wo vorhanden, wurden neben diesen Falldossiers auch Strafvollzugsakten der Jugendanwaltschaften konsultiert, insgesamt weitere 27 Dossiers (Stadt Zürich 6, Bezirk Andelfingen 9, Bezirk Hinwil 12). Von den schliesslich rund einhundert konsultierten Dossiers erwiesen sich im Hinblick auf die Fragestellung etwa siebzig als irrelevant, weil sie inhaltlich wenig aussagekräftig waren oder weil keine (längerfristigen) stationären Massnahmen angeordnet wurden, sondern beispielsweise eine ambulante Erziehungshilfe, gemeinnützige Ersatzleistungen oder Ähnliches. Für die verbleibenden Dossiers zeigte sich, dass der Aspekt des «Wegsperrens» in unterschiedlichen Facetten dort am deutlichsten zutage tritt, wo Kapitalverbrechen wie Mord und Totschlag massgeblich waren. Es waren dies fünf Fälle, die alleamt bei der Jugendanwaltschaft des Bezirks Zürich angesiedelt waren und vier männliche sowie eine weibliche Jugendliche betrafen.¹¹ Zwei ältere Fälle

9 HAUSS, HEINIGER und HÖRLER 2025, 21 f., 55–67.

10 Im Bezirk Andelfingen war in manchen Jahren nur ein Dossier angelegt worden.

11 StAZH, Z 348.1 (1966–1973), Z 442.305.10–12 (1969–1974/75), Z 442.305, Z 989.358 (1989–2002), Z 789.187 (1994–2002), Z 789.188 (1996–2003). Aus Platzgründen und um Redundanzen zu vermeiden, wurde auf die

datieren in die späten 1960er-Jahre, wobei die verfügten Massnahmen zeitlich bis in die erste Hälfte der 1970er-Jahre reichen. Die jüngeren Fälle ereigneten sich in den späten 1980er-Jahren respektive Mitte der 1990er-Jahre, wobei die Abfolgen der Massnahmen bis Anfang der 2000er-Jahre nachvollzogen werden können. Es bleibt eine Lücke von Mitte der 1970er- bis in die späten 1980er-Jahre, in denen sich keine Fälle von Jugendlichen dieser Delikt-kategorie finden liessen. Dieser Umstand verstärkt den explorativen Charakter der Studie, welche die älteren mit den jüngeren Fällen hinsichtlich der Unterbringungsart, der therapeutischen Indikationen und der Etablierung und Anwendung von Prognoseinstrumenten im Hinblick auf die «Rückfall-gefahr» respektive «Gefährlichkeit» zu vergleichen versucht. Der Übergang von den eher liberalen und experimentellen 1970er-Jahren zur (neuerlichen) Schliessung einer gewissen Kategorie von Unterbringungssettings im Verlauf der 1980er-Jahre bleibt aufgrund dieser Quellenlage unterbelichtet.

Forschungsstand

Der vorliegende Artikel fokussiert auf die Thematik des «Wegsperrens» im Zusammenhang mit jugendstrafrechtlichen Massnahmen. Dies geschieht in Abgrenzung von der Versorgung Minderjähriger im Rahmen der sogenannten Administrativjustiz, die auf der Basis von kantonalen Gesetzen oder dem Zivilgesetzbuch durch Vormundschafts- oder Bezirksbehörden veranlasst werden konnte.¹² Dem Themenkomplex der Fremd- und insbesondere Heimplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Kanton Zürich auf obgenannter Rechtsgrundlage widmen sich Businger und Ramsauer eingehend in ihrer Studie.¹³ Eine differenzierte Darstellung des dazugehörigen politischen Diskurses findet sich in Band 3 der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, und in Band 7 wird die entsprechende Behördenpraxis im Kanton Zürich thematisiert.¹⁴ Die Entwicklung der kantonalzürcherischen Anstaltslandschaft analysieren Jenzer und Meier quantitativ über den Zeitraum von den 1870er-Jahren bis 2017 und nehmen eine Typologisierung der Einrichtungen vor.¹⁵ Die

vergleichende Analyse von Dossier Z 789.187 im Rahmen dieses Beitrags verzichtet. Die Namen der Täterin und der Täter wurden pseudonymisiert.

12 Vgl. hierzu CHRISTENSEN 2018 Das kantonale Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern vom 24. 5. 1925, das sogenannte Versorgungsgesetz, stellt hier ein zürcherisches Spezifikum dar.

13 BUSINGER und RAMSAUER 2019.

14 KNECHT und DISSLER 2019; BÜHLER et al. 2019.

15 JENZER und MEIER 2018.

Kategorie der Erziehungsheime lässt sich gemäss dieser Systematik in Kinderheime (schulpflichtige Kinder und Jugendliche), Jugendheime (nachschulpflichtige Jugendliche und junge Erwachsene) und in Mischformen unterteilen.¹⁶ Dass Jugendliche auf administrativem Weg ausserdem in Einrichtungen des Massnahmenvollzugs und der Psychiatrie eingewiesen wurden, betonen die erwähnten Studien.¹⁷ Das von Behördenseite kritisierte Verhalten bewegte sich tendenziell zunächst in den Bereichen der Sexualität bei weiblichen («Liederlichkeit») oder der Arbeitsleistung bei männlichen Jugendlichen («Arbeitsscheu».¹⁸ Diese lange Zeit vorherrschende geschlechterspezifische Stereotypisierung nonkonformen Verhaltens löste sich indessen im Laufe der 1970er-Jahre auf und machte neuen Problematisierungen Platz, die sich vermehrt im Bereich des Konsumverhaltens (Suchtmittel, Alkohol) und – teils damit korrelierend – psychischer Störungen bewegten.¹⁹ Für die administrative Unterbringung Jugendlicher kam auf kantonalzürcherischem Boden eine Vielzahl von Einrichtungen unterschiedlichen Typs infrage, die sich unter kantonomer, städtischer oder privater Trägerschaft befanden.²⁰ Sie sind teilweise in wissenschaftlichen Darstellungen ausführlich beleuchtet. Eine unlängst erschienene Studie befasst sich zudem aus raumtheoretischer Perspektive mit Beharrungsmomenten und Transformationsprozessen in der Stadtzürcher Heimlandschaft im Zeitraum von 1970 bis 1990 und bietet punktuell vertiefende Analysen zu exemplarischen Einrichtungen unter städtischer Trägerschaft wie die Jugendstätte Burghof in Dielsdorf, das Beobachtungsheim Riesbach oder das Schulheim in Flims-Waldhaus.²¹ Der Untersuchungszeitraum von 1970 bis 2000 ist geprägt von gesellschaftlichen Umbrüchen, bedingt durch die 68er-Bewegung, und neuen Problematisierungen jugendlichen Verhaltens wie etwa einschneidenden Veränderungen des Suchtmittelkonsums, der in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren seinen Kulminationspunkt in der offenen Drogenszene in Zürich fand.²² Dieser Themenbereich bleibt aufgrund der deliktorientierten Quellenauswahl in diesem Beitrag unberücksichtigt.²³

16 Ebd., 86–89.

17 Ebd., 90–98; BUSINGER und RAMSAUER 2019, 154–171.

18 Hierzu auch GERMANN 2018.

19 Für diesen Übergang vgl. HAUSS, HÖRLER und STANGE (im Erscheinen).

20 Unter anderem Arbeitserziehungsanstalt Uitikon, Magdalenenheim in Zürich, Mädchenheim Richterswil, Landerziehungsheim Albisbrunn, Pestalozzi-Jugendstätte Burghof, Schenkung Dapples, Landheim Brüttisellen, Jugendstätte Gfellergut, Mädchenheim Riesbach, Kinder- und Jugendheim Freienstein. Vgl. JENZER und MEIER 2018, ausserdem SEGHIAS et al. 2019; DEPLAZES 2023; HAUSS, HEINIGER und HÖRLER 2025.

21 HAUSS, HEINIGER und HÖRLER 2025.

22 BÄNZIGER et al. 2022; DEPLAZES 2023.

23 Zur Suchtthematik siehe die Beiträge von Judith Kälin sowie Vera Blaser und Alix Heiniger.

Der Jugendpsychiater Ronald Furger

Das «Wegsperren» jugendlicher Straftäter und Straftäterinnen war stets eng verknüpft mit der Frage der adäquaten Behandlung, ihrer Therapierbarkeit und damit auch mit psychiatrischen Fragestellungen. Im Bereich der Jugendpsychiatrie profilierte sich im Untersuchungszeitraum Ronald Furger (1929–2011) in besonderem Mass. Furger studierte ab 1949 an der medizinischen Fakultät der Universität Zürich und versah 1954 und 1956/57 eine Unterassistenten- bzw. Assistenz an der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (Burghölzli) bei Professor Manfred Bleuler (1903–1994).¹ Nach einer internistischen Ausbildung am Bürgerspital in Solothurn (1958/59) kehrte er ans Burghölzli zurück, wo er ab 1962 als Oberarzt fungierte.² Von 1964 bis 1991 hatte Furger die Stelle des leitenden Arztes/Chefarztes an der psychiatrischen Poliklinik des Kantonsspitals Winterthur inne.³ In dieser Funktion kam er als Gutachter und Therapeut unter anderem mit jugendlichen Straftätern in Kontakt, die in der vorliegenden Untersuchung Thema sind. Anfang 1969 übernahm er zudem als Nachfolger von Professor Jules Robert Corboz (1919–1987) den psychiatrischen Dienst in der Pestalozzi-Jugendstätte Burghof in Dielsdorf,⁴ und von 1973 bis 1992 amtierte er in der Arbeitserziehungsanstalt Uitikon am Albis als Anstaltspsychiater, wo er ausserdem von 1972 bis 1979 in der Aufsichtskommission Einsitz hatte.⁵ Furger war als Fachmann im Lauf der Jahrzehnte vielfältig in die Jugendpsychiatrie involviert, sodass ihm im Herbst 1993 der Berufskollege Klinikdirektor Rudolf Knab attestierte, «Dr. Furger sei wohl derjenige in der Schweiz, der am meisten Erfahrung mit Adoleszenten habe».⁶

1 StAZH, Z 99.2535, Furger an Bleuler, 4. 12. 1953; Bestätigung Unterassistenten, Oktober 1954; Arbeitszeugnis Bleuler für Furger, 31. 10. 1957; Furger an Bleuler, 19. 10. 1957: «Während dieses Jahres meiner Tätigkeit am Burghölzli habe ich mich aus vielen Gründen sehr glücklich gefühlt und ich gehe schweren Herzens von hier fort. Allem anderen voran fühle ich mich aber persönlich in wissenschaftlicher und menschlicher Hinsicht Ihnen gegenüber zu ehrlichem tiefem Dank verpflichtet.»

2 StAZH, ABl 1962, Verhandlungen Regierungsrat Kanton Zürich, 30. 5. 1962, 884.

3 StAZH, Z 99.2535, Kündigung Furger, 28. 6. 1964; StAZH, ABl 1991, Verhandlungen Regierungsrat Kanton Zürich, 26. 4. 1991, 796.

4 SAZ, V.J.c.214.:2.1.1.2, A. Walser, Amtsvormundschaft Stadt Zürich, an Vorsteher Wohlfahrtsamt Zürich, 16. 1. 1969. Zu Corboz vgl. KIND 1992.

5 StAZH, DS III Cd 3:2, Jahresberichte Arbeitserziehungsanstalt Uitikon.

6 StAZH, Z 442.305, Teil 12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Überprüfung Massnahmenvollzug, 12. 11. 1993, 5.

Demgegenüber ist der Forschungsstand zum Jugendstrafvollzug fragmentiert. Grundlagen zu juristischen und institutionellen Entwicklungen finden sich bei Fink und Schulthess.²⁴ Was den Strafvollzug anbelangt, geben zahlreiche Studien zu (Um-)Erziehungseinrichtungen Auskunft, wo sowohl straf- als auch zivilrechtliche Einweisungen stattfanden.²⁵ Zur Geschichte der Schweizer Kinder- und Jugendpsychiatrie, die in den hier untersuchten Fällen eine gewichtige Rolle einnimmt, ist punktuell historische Grundlagenforschung vorhanden.²⁶ In diesem Zusammenhang sei auf einen Akteur hingewiesen, der in den hier analysierten Fällen eine prägende Rolle einnahm, nämlich der Jugendpsychiater Ronald Furger.

Eine Jugendliche verschwindet in Rapperswil, August 1966

Zwei Kriminalfälle, die über zwanzig Jahre auseinanderliegen, eignen sich für einen detaillierten Vergleich hinsichtlich der forensischen Begutachtungspraxis, ihrer Deutungsmacht und inwiefern sie den Jugendmassnahmenvollzug zu formen vermochte und schliesslich in welchem Mass sich das Angebot im sozialpädagogischen und therapeutischen Massnahmenvollzug an Jugendlichen transformierte. Zunächst soll der Fokus auf die Rolle der Öffentlichkeit und der Medien gelegt werden. Die öffentliche Parteinahme und vorverurteilende Berichterstattung drohten im älteren der beiden Fälle einerseits die zuständige Gerichtsinstanz zu beeinflussen, andererseits – gemäss dem zuständigen Psychiater – eine angebliche narzisstische Störung des jugendlichen Angeklagten zu fördern. Anhand dieser Figuration lassen sich die jugendstrafrechtliche und psychiatrische Sicht auf die Beeinfluss- und Formbarkeit jugendlicher Straftäter:innen illustrieren.

Beeinflussbare Jugend

Hintergrund des Falls ist das Verschwinden einer 16-jährigen Jugendlichen im August 1966 in Rapperswil. Damit in Zusammenhang gebracht wurde der damals 14-jährige Fritz Henkel, in dessen Begleitung sie am Tag ihres Verschwindens letztmals gesehen worden war. Das mediale Interesse an dem Fall war überaus gross, nicht zuletzt, weil sich die Suche nach der vermissten Jugendlichen über Monate erstreckte und schliesslich ergebnislos ver-

24 FINK und SCHULTHESS 2015.

25 HEINIGER 2016; SEGILAS et al. 2019; DEPLAZES 2023; DEMUTH 2023.

26 HAFNER 2022; JANETT, GERMANN und HAFNER 2023.



Abb. 1 und 2: Zwei Standbilder aus der Sendung «Antenne» vom 21. Dezember 1967, welche die Suche nach der vermissten Jugendlichen bei Rapperswil zeigen. «Antenne» war ein Regionalmagazin des Schweizer Fernsehens.

lief.²⁷ Welches Ausmass die öffentliche Aufmerksamkeit annahm, zeigt sich etwa darin, dass der Schriftsteller Walter Matthias Diggelmann (1927–1979) die Ereignisse als Aufhänger für seinen gesellschafts- und medienkritischen Roman «Die Vergnügungsfahrt» (1969) verwendete.²⁸

Das Verhalten der Medien im Verbund mit dem Persönlichkeitsprofil des Jugendlichen war es denn auch, das den behandelnden Psychiater Ronald Furger im Oktober 1967 veranlasste, deren Ausschluss von der anstehenden Gerichtsverhandlung zu empfehlen.²⁹ Furger befürchtete, dass deren Anwesenheit das «krankhafte Geltungsbedürfnis» des Jugendlichen steigern würde und ihn veranlassen könnte, «allenfalls im späteren Leben den müheloser Weg des kriminellen Verhaltens zu wählen, um zu Geltung und «Berühmtheit» zu gelangen». Deutlich wird hier, in welchem Mass die jugendliche Psyche als in Entwicklung und daher in besonderem Mass beeinflussbar begriffen wurde. Im Hinblick auf die später zu erfolgende Resozialisierung respektive Wiedereingliederung in die Gesellschaft deklarierte der Psychiater den Jugendlichen als besonders schützenswert. Das Bezirksgericht Zürich betonte in seinem Urteil vom Dezember 1967 die Ziele des Jugendstrafrechts und bezeichnete dieses als «Sonderstrafrecht für Kinder und Jugendliche».³⁰ Dieses geht nicht von der Tat respektive der «Schuld» aus, sondern von der

27 Vgl. etwa die damaligen Beiträge des Infomagazins «Antenne» des Schweizer Fernsehens SRF: Antenne 1966c; 1966b; 1966a.

28 DIGGELMANN 1969.

29 StAZH, Z 348.1, Teil 1, Psychiater Furger an Dr. Fröhlich, Präsident Jugendgericht Zürich, 25. 10. 1967.

30 Hier und im Folgenden StAZH, Z 348.1, Teil 2, Bezirksgericht Zürich, Urteil vom 21. 12. 1967, 130.

Persönlichkeit des angeschuldigten Individuums und setzt damit andere Prämissen als das Strafrecht für Erwachsene: «Der Jugendliche ist noch nicht voll entwickelt. Sein Verstand, sein Wille, sein Charakter und sein Gefühlsleben sind noch nicht ausgereift. Die Fähigkeit, das Unrecht zu erkennen oder entsprechend der Einsicht in das Unrecht der Tat zu handeln, ist vermindert oder fehlt gänzlich. Der junge Mensch bedarf noch der Erziehung. Er ist der Bildung und Besserung in besonderem Mass zugänglich.»

Das Obergericht als Berufungsinstanz ergänzte diese Auffassung und hielt fest, dass sich die anzuordnende Massnahme «nach der gesamten Persönlichkeit des Jugendlichen» zu richten habe.³¹ Es sei nicht «nur der derzeitige Zustand [...] ins Auge zu fassen. [...] Es fragt sich, welches die Beschaffenheit des Grundcharakters dieses Jugendlichen ist und welche Entwicklungsmöglichkeiten darin liegen. Negativen ist zu begegnen, positive sind zu fördern.» Nicht mehr massgebend sei «der Zustand zur Zeit der Tat. Der seitherige Verlauf ist zu berücksichtigen.» Diese Auffassung der Beeinfluss- und Formbarkeit der jugendlichen Persönlichkeit, die deutlich die Handschrift des behandelnden Psychiaters Furger trägt,³² war im Folgenden konstitutiv für einen Disput über die Gestaltung der Haftbedingungen des Jugendlichen und der anschliessenden Massnahmen. Dieser soll im Folgenden skizziert werden.

Mängel im Massnahmenvollzug

Erst knapp zwei Monate nach der Vermisstmeldung der Jugendlichen, am 11. Oktober 1966, wurde Fritz Henkel verhaftet und zunächst in Untersuchungs- und Sicherheitshaft im Polizeikommando sowie im Bezirksgefängnis Zürich untergebracht. Anfang Dezember 1966 versetzte ihn das zuständige Jugendgericht zwecks Begutachtung in die Heil- und Pflgeanstalt Münsingen, Anfang März 1967 in die Psychiatrie Rheinau.³³ Der ursprünglich «ausdrücklich vorübergehend gedachte Aufenthalt» zog sich in die Länge.³⁴ Wegen eines Verfahrensfehlers verzögerte sich das erstinstanzliche Urteil um mehrere Monate, derweil Henkels Massnahmenvollzug in der Rheinau mangels alternativer Unterbringungsmöglichkeit durch das Jugendgericht wiederholt verlängert wurde. Die Versetzung ins Aufnahmeheim Basel erfolgte Mitte Mai 1968, also nach rund anderthalb Jahren in der Erwachsenenpsychiatrie. Die in dieser Situation entbrannte Diskussion über die Angemessenheit der

31 Hier und im Folgenden StAZH, Z 348.1, Teil 2, Obergericht Kanton Zürich, Urteil vom 24. 10. 1968, 146 f.

32 StAZH, Z 348.1, Teil 2, Obergericht Kanton Zürich, 24. 10. 1968, 148.

33 Verfügungen vom 5. 12. 1966, 2. 3. 1967, 4. 9. 1967, vgl. StAZH, Z 348.1, Schreiben Jugendamt ZH/Jugendstaatsanwaltschaft an Justizdirektion ZH, 29. 3. 1968.

34 StAZH, Z 348.1, Prof. Werner Arthur Stoll, Anstaltsdirektor Rheinau, an Dr. Fröhlich, Präsident Jugendgericht Zürich, 28. 2. 1968.

Haftsituation gibt Aufschluss über deren Dauer und die Bedingungen, unter denen der Jugendliche untergebracht war.

Das revidierte erstinstanzliche Urteil erging im Dezember 1967, also über ein Jahr nach Henkels Einweisung in die Psychiatrie. Im Anschluss legte Furger, der den Jugendlichen seit Mai 1967 psychotherapeutisch betreut hatte, in einem dreiseitigen Schreiben an Max Fröhlich (geb. 1908), den Präsidenten des Zürcher Jugendgerichts, seine Sicht auf die Haftbedingungen dar. Dabei kritisierte er deutlich die «besondere Gestaltung des Klinikaufenthalts» als «ein jämmerlicher, immer noch unhumaner und dem Erziehungs- und Besserungsgedanken nur ungenügend entsprechender Notbehelf».³⁵ Seiner Ansicht nach waren gemäss den Artikeln 91 und 92 StGB «straffällig gewordene Kinder und Jugendliche nicht in erster Linie zu strafen, sondern nachzuerziehen, zu bessern und beim Vorliegen krankhafter Veränderungen zu behandeln».³⁶ Als Psychiater sah Furger den therapeutischen Aspekt im Rahmen der Sicherheitshaft sträflich vernachlässigt: «Mit aller Deutlichkeit muss gesagt werden, dass die blossе Unterbringung des Knaben in einer ausbruchssicheren Einzelzelle der Klinik Rheinau keine Erziehung und keine Behandlung im erwähnten Sinne darstellt und in ähnlichem Sinne im Grunde gesetzeswidrig ist wie die Versorgung des Knaben in einer Strafanstalt.»

Gestützt wurde Furger in seiner Einschätzung durch Klinikdirektor Professor Werner A. Stoll (1915–1995)³⁷ und den Anwalt des Jugendlichen. Letzterer setzte sich vor dem Obergericht für eine Versetzung seines Mandanten in eine geeignetere Einrichtung ein und beklagte, dass «ein überdurchschnittlich intelligenter Junge unter erwachsenen Irren» darbe.³⁸ Er sah vor allem die Aussicht auf Resozialisierung gefährdet, wenn er darauf hinwies, dass «die Gesellschaft mit dem Jungen in spätestens 10 Jahren fertig werden» müsse. In einer gemeinsamen Stellungnahme an den zuständigen Jugendanwalt bezeichneten Furger und Stoll das «Regime», dem der mittlerweile 16-jährige unterstand, als «ärztlich völlig unverantwortbar».³⁹

Jugendanwalt Francis Gautschi rechtfertigte gegenüber dem Jugendgerichtspräsidenten die seinerzeit von ihm angeordnete und seither verlängerte Massnahme aufgrund «der Besonderheit des Falles», wobei der behelfsmässige Charakter des Settings und die behördliche Hilflosigkeit in Anbetracht

35 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Furger an Fröhlich, 17. 1. 1968, 3.

36 Ebd., 2.

37 ERNST 1996; StAZH, Z 348.1, Teil 3, Stoll an Fröhlich, 18. 1. 1968: «Leider geht es wie nur zu oft in ähnlichen Situationen: Der seinerzeit ausdrücklich vorübergehend gedachte Aufenthalt des Patienten bei uns zieht sich mehr und mehr in die Länge.»

38 Hier und im Folgenden StAZH, Z 348.1, Teil 3, Rechtsanwalt Emil Rusch an Obergericht Kanton Zürich, 25. 3. 1968.

39 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Stoll und Furger an Jugendanwalt Gautschi, 11. 3. 1968.

fehlender Alternativen augenscheinlich wird: «Um Fritz Henkel den Aufenthalt im Rahmen des Möglichen zu erleichtern, ist ihm auch ein Transistorenradio [sic] bewilligt worden. Er kann ferner, im Beisein eines Pflegers, zusammen mit den übrigen Patienten dieser geschlossenen Abteilung Fernsehprogramme ansehen.»⁴⁰ Besuchsgesuche seien «ausnahmslos bewilligt» worden, «Lesebeschränkungen» bestünden keine, Henkel erhalte die «Tageszeitungen, Tages-Anzeiger etc., allerdings unter Ausschluss der sog. Sensationspresse». Von Verwandten sei er «mit Büchern und Zeitschriften aller Art» versorgt worden, wobei «seitens der Ärzte eingeschritten würde, wenn Fritz Playboyhefte und dergleichen mehr ausgefolgt würden». Die Schilderung der Bewegungsfreiheit, der Kontakt- und Lektüremöglichkeiten von Henkel kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der Jugendliche in einem offenbar völlig ungeeigneten Umfeld befand.

Weitere Kritikpunkte von Psychiater Furger an der Unterbringung des Jugendlichen waren die erheblich erschwerten Bedingungen zum Abhalten von Turnstunden und Schulunterricht. Bereits im September 1967, also beinahe ein Jahr nach der Verhaftung, machte er Jugendgerichtspräsident Fröhlich auf ein «therapeutisch dringend indiziertes Bewegungsprogramm» aufmerksam, das in Form von «Gymnastik im Gelände unter Anleitung eines erfahrenen Sportlehrers zu erfolgen» habe.⁴¹ Offenbar wurde die Turnstunde daraufhin temporär eingeführt, im Januar 1968 musste Furger jedoch erneut auf «die Fortführung eines geregelten Turnprogrammes für die Genesung des kranken Knaben, der sich im Wachstumsalter befindet», drängen.⁴² Jugendanwalt Gautschi liess anderthalb Monate später verlauten, die Turnstunden fänden zwischenzeitlich zweimal wöchentlich im Casino der Anstalt statt, «nachdem die Kantonspolizei eine weitere sicherheitspolizeiliche Überwachung der früher im Freien stattgefundenen Turnstunden» abgelehnt hatte.⁴³ Aus dem Briefwechsel wird ersichtlich, wie gross der administrative Aufwand war, um einem einzelnen Jugendlichen innerhalb einer Einrichtung für Erwachsene auch nur halbwegs adäquate Bedingungen zu verschaffen. Das zeigt sich auch in der Kritik am Schulunterricht, der lediglich zweimal wöchentlich und unsystematisch durchgeführt wurde.⁴⁴ Jugendanwalt Gautschi begründete den Missstand damit, dass sich kein Privatlehrer gefunden habe, der täglich nach Rheinau kommen könne. Ein Sekundarlehrer aus

40 Hier und im Folgenden StAZH, Z 348.1, Teil 3, Gautschi an Fröhlich, 28. 2. 1968.

41 StAZH, Z 348.1, Teil 1, Furger an Fröhlich, 20. 9. 1967.

42 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Furger an Fröhlich, 17. 1. 1968.

43 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Gautschi an Fröhlich, 28. 2. 1968.

44 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Furger an Fröhlich, 17. 1. 1968.

Marthalen helfe deshalb aus.⁴⁵ Henkels Vater, der sich um den Jahreswechsel 1967/68 «nach besseren Schulungsmöglichkeiten» für seinen Sohn erkundigt habe, sei von der Jugendanwaltschaft angehalten worden, selbst geeignete Lehrpersonen zu suchen.

In Anbetracht der mangelhaften Massnahmenbedingungen in der Psychiatrie Rheinau erschien Henkels Versetzung ins Basler Jugendheim aus Sicht der psychiatrischen Fachleute als längst fällig.⁴⁶ Stoll und Furger sprachen sich nach einer Vorbesichtigung des «Aufnahmeheims» gemeinsam mit Henkel im März 1968 einhellig für einen Übertritt aus: «Diese Stätte würde sich in hohem Masse für die weitere Unterbringung von Fritz Henkel eignen und vermöchte allen erzieherischen und schulischen Bedürfnissen in der Betreuung des Knaben gerecht werden», zeigten sich die beiden Psychiater überzeugt, um abschliessend festzustellen: «Wir können Basel um diese Einrichtung nur beneiden.»⁴⁷

Psychotherapie und Resozialisierung

Henkels Versetzung musste in Basel vom Justizdepartement bewilligt werden, nachdem sich dazu die kantonale Vormundschaftsbehörde hatte vernehmen lassen.⁴⁸ Die Strafkammer des Zürcher Obergerichts verfügte schliesslich die Versetzung. Aus der Begründung wird ersichtlich, dass Furgers günstiger Verlaufsbericht im Zusammenhang mit der seit Mai 1967 durchgeführten Psychotherapie massgeblich dazu beitrug, dass die Versetzung, die einer Vollzugslockerung gleichkam, gutgeheissen wurde. Der Psychiater selbst hatte sich im Rahmen einer Anhörung Ende 1967 positiv überrascht gezeigt, «dass die Therapie bereits nicht mehr im bisherigen Umfang nötig [sei] und selbst unter ungünstigen Verhältnissen relativ rasch Erfolg hatte».⁴⁹ Furger erklärte sich die Entwicklung so, dass es sich bei der in einem ersten Gutachten⁵⁰ diagnostizierten «schweren Schizophrenie» um eine «pubertätsbedingte (die gutartige)» Form handle, die «bestenfalls schon in drei bis sechs Monaten eine wesentliche Besserung» zeigen könne. In einer späteren Stellungnahme präzisierte Furger dahingehend, dass Henkel bei Behandlungsbeginn «mit Sicherheit an einem Zustand von Geisteskrankheit» gelitten habe und dass

45 Hier und im Folgenden StAZH, Z 348.1, Teil 3, Gautschi an Fröhlich, 28. 2. 1968.

46 Zur Geschichte der Einrichtung vgl. VEREIN FÜR JUGENDFÜRSORGE BASEL 1992.

47 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Furger/Stoll an Gautschi, 11. 3. 1968.

48 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Justizdepartement Basel-Stadt an Justizdirektion Kanton Zürich, 3. 5. 1968.

49 Hier und im Folgenden StAZH, Z 348.1, Teil 3, Verfügung I. Strafkammer Obergericht Kanton Zürich, 10. 5. 1968, 6. Diese Schizophrenieform steht gemäss Furger in Kontrast zur «böartigen», die kaum heilbar sei.

50 Vgl. StAZH, Z 348.1, Teil 1, Prof. Dr. Roland Kuhn, Prof. Dr. Hans Binder, Psychiatrisches Gutachten, Heil- und Pflegeanstalt Münsingen, 30. 5. 1967, 200 Seiten.

dieser «schon längere Zeit» bestanden haben dürfte.⁵¹ Furger deutete die Krankheit jedoch nicht als «eine Schizophrenie im engeren Sinne, sondern [als] eine schizophreneartige schwere Pubertätskrise». Furger kam im August 1968 zum Schluss, dass «die Krankheit [...] nun vollständig und ohne Folgen abgeheilt [sei] und nach medizinischem Ermessen keine nennenswerte Rückfallgefahr mehr besteht, die über die [...] Durchschnittsbevölkerung [...] hinausgeht».⁵²

Neben der positiven Prognose machte Furger auch die Notwendigkeit der Resozialisierung geltend, auch wenn er den Begriff nicht benutzte. Bereits im März 1968 erachtete er eine «intensivere» Psychotherapie als zweitrangig gegenüber der «Wiederfindung des Anschlusses an Lebensbedingungen, die eine erste Annäherung an ein normales Leben bringen».⁵³ Das «Hineinwachsen in eine grössere soziale Umwelt und in ein Jugendkollektiv [sei] für seine weitere Entwicklung bedeutsam», so Furger.⁵⁴ Als dringlich erachtete er den Wechsel auch deshalb, weil sich der Jugendliche «haftunempfindlich» zeige und geäußert habe, «er sei froh, wenn er noch länger in der Klinik bleiben könne».⁵⁵ Diese «Verharrungstendenz» im Sinne, dass «ein Kranker die Anstalt mit ihrem schützenden Milieu nicht mehr verlassen wolle», gelte es mit einem Ortswechsel zu lösen.⁵⁶

Furger scheint in diesem Fall recht behalten zu haben: Bereits während des rund sechsmonatigen Aufenthalts im Aufnahmeheim profitierte Henkel von Vollzugslockerungen, etwa wenn er im Sommer 1968 mit einer Gruppe Jugendlicher aus dem Heim ein Schulhaushallenbad besuchen konnte.⁵⁷ Der regelmässige Schulunterricht war nun wesentlich straffer als in der Rheinau und bestand aus insgesamt elf Wochenstunden (Deutsch, Französisch, Mathematik, Biologie, Kunstgeschichte, Zeichnen/Malen) sowie zwei- bis dreimal Turnen.⁵⁸ Im noch immer laufenden Berufungsverfahren erfolgte im Herbst 1968 mangels Beweisen ein Freispruch vom Vorwurf des Mordes respektive Totschlags. Das Obergericht ging von einem «Unfall» aus, wobei «der hohe Grad, in welchem [der Täter infolge der Schizophrenie] nicht verantwortlich

51 Hier und im Folgenden StAZH, Z 348.1, Teil 3, Bericht Furger, Psychiatrische Poliklinik Winterthur, an Obergericht Kanton Zürich, 15. 8. 1968, 9.

52 Ebd., 14.

53 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Verfügung Obergericht Kanton Zürich, 10. 5. 1968, 5.

54 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Bericht Furger, 15. 8. 1968, 15.

55 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Verfügung Obergericht Kanton Zürich, 10. 5. 1968, 6.

56 Goffman nennt diese sekundäre Anpassungsleistung Internierter «Kolonisierung» und in einem weiteren Schritt «Konversion», vgl. GOFFMAN 2014, 66–68.

57 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Jugendanwalt Gautschi an Obergericht Kanton Zürich, 20. 6. 1968. Das Setting sah folgendermassen aus: ein bis zwei Detektive zur Bewachung der Jugendgruppe, Hin- und Rücktransport im Polizeiwagen, geschlossene Gesellschaft im Hallenbad.

58 StAZH, Z 348.1, Teil 3, Erziehungs- und Ausbildungsplan Aufnahmeheim Basel, 15. 5. 1968.

gemacht werden kann, [...] sich praktisch einer völligen Einbusse der Zurechnungsfähigkeit» näherte.⁵⁹ Es ordnete daher eine Massnahme gemäss Art. 91 Abs. 1 und Art. 92 StGB an, mit längerer erzieherischer, psychologischer und gegebenenfalls psychiatrischer Behandlung.

Wahrscheinlich ermöglichte dieses neue Urteil Ende November 1968 Henkels Übertritt ins Basler Jugendheim, wo sogleich eine Abklärung durch die Berufsberatung stattfand.⁶⁰ Dieser folgend konnte der Jugendliche im Frühjahr 1970 eine externe Lehre als Goldschmied beginnen, die er problemlos absolvierte.⁶¹ Die bedingte Entlassung aus dem Heim erfolgte im November 1971 mit einer Probezeit bis Ende 1972. Die Massnahme mit «besonderer Behandlung» gemäss Art. 92 StGB lief automatisch mit der Vollendung des 22. Altersjahrs (1973) aus.

Mord in Zürich-Altstetten, August 1989

Als Vergleich dient im Folgenden ein Mordfall vom August 1989, als der 17-jährige Roland Scherrer in Zürich-Altstetten auf äusserst brutale Weise eine 21-jährige Frau ermordete, nachdem er sie vergewaltigt hatte. Wie im zuvor beschriebenen Fall war auch hier das Medienecho gross,⁶² wobei sich die Diskussion schon bald generell um Fragen der Sicherheit von Frauen im öffentlichen Raum und der sexualisierten Gewalt gegenüber Frauen drehte.⁶³

Anders als zwanzig Jahre zuvor war die Unterbringung des Jugendlichen während der Untersuchungshaft, also vor seiner rechtskräftigen Verurteilung, kaum Thema. Nach der Verhaftung blieb der 17-jährige zunächst einen Monat in der Polizeikaserne Zürich, anschliessend etwa drei Monate im Bezirksgefängnis Zürich, bevor er für weitere vier Monate zur Begutachtung ebenfalls in die Sicherheitsabteilung der Klinik Rheinau überführt wurde.⁶⁴ Von April 1990 bis Mai 1991 verbrachte Scherrer ein weiteres Jahr im Bezirks-

59 StAZH, Z 348.1, Teil 2, Obergericht Kanton Zürich, Urteil vom 24. 10. 1968, 111 f., 148.

60 StAZH, Z 348.1, Teil 1, Beratungsbericht, 10. 1. 1969.

61 Hier und im Folgenden vgl. StAZH, Z 348.1, Teil 3, Jugendanwalt Gautschi, Vollzugsjournal, 22. 2. 1968 bis Ende 1972, 36 Seiten.

62 Vgl. etwa Neue Zürcher Zeitung, 23. 8. 1989, 53; Blick, 23. 8. 1989, 1; Sonntagsblick, 27. 8. 1989, 5; Sonntagszeitung, 27. 8. 1989, 8; Schweizer Illustrierte, Nr. 35, 28. 8. 1989, 130–134; Sonntagszeitung, 3. 9. 1989, 1, 10; Tages-Anzeiger, 8. 9. 1989, 2; Appenzeller Tagblatt, 14. 9. 1989, Bund II, 1; Tages-Anzeiger, 15. 12. 1990; Neue Zürcher Zeitung, 17. 12. 1990, 27.

63 Der Begriff Femizid wurde 1989/90 in den Medien noch nicht verwendet, gehört aber in den damals diskutierten Themenkreis.

64 StAZH, Z 442.305, Teil 12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Überprüfung des Massnahmenvollzugs durch den Erziehungsdirektor, 12. 11. 1993, 2; StAZH, Z 442.305, Teil 13, Prof. Dr. D. Bürgin, Gutachten Kinder- und Jugendpsychiatrische Universitäts- und Poliklinik Basel, 8. 8. 1994, 4.



Abb. 3: Die «Schweizer Illustrierte» berichtete am 28. August 1989 in einem mehrseitigen Artikel über das Gewaltverbrechen.

gefängnis Affoltern, zunächst in U-Haft, nach Inkrafttreten des Urteils vom Dezember 1990 in Sicherheitshaft.⁶⁵ Beinahe weitere zwei Jahre war Scherrer in der interkantonalen Strafanstalt Bostadel untergebracht, bevor er im April 1993 in die Pestalozzi-Jugendstätte Burghof in Dielsdorf versetzt wurde. Dort blieb er bis zur Aufhebung der jugendstrafrechtlichen Massnahme im August 1997.⁶⁶

Verhandlung und Überprüfung des Vollzugsregimes

Vor Scherrers Umplatzierung in den Burghof liess sich Psychiater Furger, der bereits in den Rapperswiler Fall ein Vierteljahrhundert zuvor involviert gewesen war, im Rahmen eines Gutachtens vernehmen.⁶⁷ Als programmatisch kann

65 Vgl. StAZH, Z 442.305, Teil 19, Bezirksgericht Zürich, Urteil vom 14. 12. 1990, 52 Seiten.

66 StAZH, Z 442.305, Teil 12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Verfügung vom 11. 8. 1997.

67 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305, Teil 13, Dr. Ronald Furger, Küsnacht, Gutachten vom 31. 7. 1992, 19 Seiten, hier 18.

vielleicht seine Einschätzung gelten, dass der «Reifungsprozess [...] hinter geschlossenen Mauern und Gittern kaum in Gang kommen» könne und er deshalb «eine grundsätzliche Öffnung des Vollzugsregimes [...] für dringlich» halte. Schon damals, im Sommer 1992, war für Furger die «möglichst baldige Versetzung in eine offene Vollzugsinstitution» die logische Konsequenz, um den psychodynamischen Prozess des jungen Mannes aufrechtzuerhalten. Anders als noch in Henkels Fall gab es inzwischen eine kleine Auswahl an Einrichtungen, die zur Aufnahme des jungen Sexualstraftäters infrage kamen. Auf Vorschlag seiner Gotte hin konnte er die Arbeitserziehungsanstalt Arxhof in Niederdorf (BL) vorbesichtigen. Jahre später meinte Scherrer gegenüber dem Forensiker Frank Urbaniok (geb. 1962): «Er habe sich aber geweigert, dort hinzugehen. Er hätte dort um 6 Uhr aufstehen müssen, ein Götti-System gehabt und viele gruppentherapeutische Angebote. Der Explorand habe für sich aber vor allem das Ziel gehabt, Automechaniker zu werden.»⁶⁸ Das Ausbildungsangebot sei schliesslich dafür ausschlaggebend gewesen, dass die Wahl auf die Jugendstätte Burghof fiel. Im Zusammenhang mit der Absage an den Arxhof Anfang 1993 reagierte der zuständige Jugendanwalt einigermassen scharf und liess Scherrer wissen: «Ich habe den Eindruck, dass Sie von zwei falschen Voraussetzungen ausgehen. Erstens können Sie nicht damit rechnen, dass Sie um eine Auseinandersetzung auch in einer Gruppe Gleichaltriger herumkommen. Jede Institution, die für Sie in Frage kommen könnte, hat solches in ihrem Konzept eingebaut. Zweitens möchte ich klarstellen, dass die Auswahl der geeigneten Institution nicht bei Ihnen liegt.»⁶⁹

Zwischen den Zeilen des Jugendanwalts ist zu lesen, dass es aus dessen Warte die gruppendynamischen Prozesse innerhalb der Erziehungsanstalt waren, die Scherrer zu meiden versuchte. Das war aber offenbar auch im Burghof nicht möglich, wie er gegenüber Urbaniok rückblickend zu Protokoll gab: «Die erste Zeit in der Institution erinnere er als «sehr mühsam». Sein Delikt sei durch die Zeitungen bekannt gewesen. Das habe zur Folge gehabt, dass ihn einige Mitbewohner geplagt hätten. Herr Scherrer habe deswegen Angst gehabt. Einmal habe ein Mitbewohner ein Messer gegen ihn gezogen, was seine Angst verstärkt habe. Schliesslich hätten 2 oder 3 Mitbewohner die Anstalt verlassen müssen, da sie ihn fortgesetzt schikaniert hatten.»⁷⁰

Mit dem brutalen Sexualmord befand sich Scherrer ausserhalb dessen, was Mitarbeiter und Bewohnerschaft der Jugendstätte an deliktischem Hin-

68 StAZH, Z 941.37.11, Psychiatrisch-Psychologischer Dienst Kanton Zürich, Dr. Frank Urbaniok, Gutachten vom 29. 2. 2000, 57 f.

69 StAZH, Z 442.305, Teil 22, Jugendanwalt von Niederhäusern an Scherrer, 14. 1. 1993.

70 Hier und im Folgenden StAZH, Z 941.37.11, Urbaniok, Gutachten vom 29. 2. 2000, 58 f.

tergrund anzutreffen gewohnt waren: «Für viele im Burghof war es neu, mit einer solchen Tat konfrontiert zu sein. Sie waren darauf am Anfang nicht eingerichtet», heisst es weiter. Auch der Altersunterschied habe sich als «Schwierigkeit» erwiesen – «Herr Scherrer war einer der Ältesten». Scherrer nahm in den Reihen der Burghof-Bewohner zunächst also eine Aussenseiterposition ein, bedingt durch die Schwere des Delikts und aufgrund des Altersunterschieds, der zum Teil wohl bis zu fünf, sechs Jahre betrug.

Scherrers Vollzugsregime wurde von den juristischen, medizinischen und politisch verantwortlichen Instanzen nach dem Sexualmord in Zollikerberg von Ende Oktober 1993 erneut eingehend diskutiert.⁷¹ Der mittlerweile 21-jährige befand sich zu diesem Zeitpunkt seit sieben Monaten in der Jugendstätte Burghof. Dort absolvierte er eine heiminterne Lehre als Automechaniker und kam in den Genuss resozialisierender Massnahmen wie etwa eines Urlaubs alle drei Wochen, die er jeweils bei seiner Mutter im Kanton Aargau oder bei seiner Gotte in Basel verbrachte.⁷² Im Nachgang zum Mord in Zollikerberg veranlasste der damalige Zürcher Justizdirektor und spätere Bundesrat Moritz Leuenberger (geb. 1946) eine Überprüfung der Vollzugsbedingungen von Sexualstraftätern im kantonalen Zuständigkeitsbereich, wobei im Fall jugendstrafrechtlicher Massnahmen im Kanton Zürich Erziehungsdirektor Alfred Gilgen (1930–2018) verantwortlich zeichnete. Eine von Leuenberger zusammengestellte Untersuchungskommission⁷³ hörte in mehreren Sitzungen den behandelnden Psychiater Furger, einen der früheren Gutachter der Klinik Rheinau sowie den Leiter des Burghofs, Walter Toscan, an. Bei der Beurteilung des jungen Mannes durch die Fachleute zeigte sich eine deutliche Diskrepanz. Psychiater und Klinikdirektor Rudolf Knab (geb. 1932),⁷⁴ der das Gutachten vom August 1990⁷⁵ mitverantwortet hatte, erlebte den Jugendlichen mehr als drei Jahre zuvor als «arrogant, als ein[en] Unruhestifter, ohne jegliche

71 Vgl. hierzu die aus der gesellschaftspolitischen und juristischen Diskussion entstandene Volksinitiative, die am 3. 5. 2000 angenommen wurde und zu einer Verschärfung der bezüglichen Strafrechtsparagrafen führte. Botschaft zur Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter», in: Bundesblatt, 31. 7. 2001, 3433–3464, www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/638/de, 13. 6. 2025.

72 StAZH, Z 442.305, Teil 12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Überprüfung Massnahmenvollzug durch Erziehungsdirektor, 2. 1. 1994, 2. Urlaube, zunächst probeweise, später gemäss Konkordat, fanden bereits seit August 1992 von der Strafanstalt Bostadel aus statt.

73 Teilnehmer der Anhörung waren Regierungsrat Gilgen, der Jurist und Vorsteher des Jugendamts Ivo Talew (geb. 1945, im Amt 1993–2008), der leitende Jugendstaatsanwalt Sandro Piraccini (im Amt 1987–2006) und der Leiter der Jugendanwaltschaft See/Oberland Edward von Niederhäusern (geb. 1953). Vgl. StAZH, Z 442.305, Teil 12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Überprüfung Massnahmenvollzug durch Erziehungsdirektion, 12. 11. 1993.

74 Direktor der Klinik Rheinau von 1970 bis 2000.

75 StAZH, Z 442.305, Teil 9, Kantonale Psychiatrische Klinik Rheinau, Dr. med. Lothar Lehmann (stv. Oberarzt), Dr. med. Rudolf Knab (Direktor), Gutachten vom 27. 8. 1990, 84 Seiten.

Regung, trotz der extremen Haftbedingungen in der Sicherheitsabteilung» und bezeichnete ihn als «neurotisch verwahrlost».⁷⁶ Für Knab handelte es sich bei Scherrer um einen «Triebtäter» – wenn auch in dieser Altersklasse jegliche Diagnose schwierig sei, wie er einschränkend festhielt –, der sich dadurch definierte, dass er seinen Trieb nicht kontrollieren könne, weil er ihn nicht spüre. Der Klinikdirektor räumte ein, dass der «Entscheid über eine Rückversetzung [...] mangels eindeutiger fachlicher Kriterien politisch» sei. Aus diesem Grund und im Wissen, dass dies für Scherrer «katastrophale Folgen» hätte und er «wahrscheinlich [...] aus der Bahn geworfen» würde, empfahl Knab dessen Einschliessung «für weitere 5 Jahre [...], z. Bsp. in der Strafanstalt Bostadel, ohne Urlaub, und Weiterführung der Therapie».

Anders lautete die Einschätzung des behandelnden Psychiaters Furger, der im Juli 1992, vor Scherrers Versetzung von Bostadel in den Burghof, ein Zwischengutachten⁷⁷ erstellt hatte. Schon damals hielt er fest, Scherrer habe in den vergangenen zweieinhalb Jahren seine «Beziehung zum weiblichen Geschlecht [...] normalisiert» und sich «persönlichkeitsstrukturell stabilisiert». Diese Sicht unterstrich er rund anderthalb Jahre später, als er nochmals betonte, dass «polymorph perverse Tendenzen [...] für das Pubertätsalter eigentlich normal» seien, und als therapierbare Ursachen eine «Milieuschädigung» sowie eine «neurotisch bedingte Verwahrlosung» geltend machte.⁷⁸ Gemäss Furger lieferte der Rorschachtest keine Hinweise auf eine Psychopathie, und auch «schizoide Strukturen» seien nicht nachweisbar. «Die einzige Wirkung [des Mordfalls in Zollikerberg] sei die, dass Scherrer Angst habe, bei den Behörden gehe jetzt etwas, was ihm Nachteile bringen könnte.» Gleichzeitig warnte Furger vor Massnahmen, die den jungen Mann «aggressiv aufladen» und dadurch die therapeutischen Fortschritte gefährden könnten. Gestützt wurde diese Sicht durch Heimleiter Toscan, der in der Anhörung Scherrers Entwicklung seit Eintritt in den Burghof als «sehr positiv» bewertete und – analog zu Furger – eine Beibehaltung des bestehenden Settings empfahl, inklusive einer ambulanten Begutachtung.⁷⁹ Es war dann auch die Position von Furger und Toscan, der Regierungsrat Gilgen folgte: Scherrer führte die Berufslehre im Burghof fort, die bisherige Urlaubsregelung blieb

76 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305, Teil 12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Überprüfung, 15. 11. 1993, 5.

77 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305, Teil 13, Ronald Furger, Küsnacht, Gutachten vom 31. 7. 1992, 19 Seiten, hier 18.

78 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305, Teil 12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Überprüfung, 15. 11. 1993, 4 f.

79 StAZH, Z 442.305, Teil 12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Überprüfung, 19. 11. 1993, 7. Die nächste und damit dritte Begutachtung fand durch Prof. Dr. Dieter Bürgin (geb. 1939) an der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Universitäts- und Poliklinik Basel statt. Vgl. StAZH, Z 442.305, Teil 13, Gutachten vom 8. 8. 1994, 17 Seiten.

bestehen, und die Jugendanwaltschaft sollte eine ambulante Begutachtung in Auftrag geben.⁸⁰

Deutlich zeigten sich im Rahmen der Überprüfung zwei unterschiedliche Positionen in den Reihen der psychiatrischen Fachleute. Auf der einen Seite findet sich Klinikdirektor Knab, der Sicherheitsargumente höher gewichtete als therapeutisch indizierte Empfehlungen, auf der anderen Seite Psychiater Furger und Heimleiter Toscan, die zu diesem Zeitpunkt beide in relativ nahem Kontakt zum Täter standen und die therapeutische Entwicklung unter ihren Fittichen als hoch einstufen.

Prognoseinstrumente und Risikoeinschätzung

Sechs Jahre nach dieser Beurteilung beugte sich der Forensiker und Chefarzt des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes des Kantons Zürich, Frank Urbaniok (im Amt 1997–2018), über die Causa Scherrer, weil sich der junge Mann wegen verschiedener Sexualdelikte erneut in Untersuchungshaft befand. Scherrer war im August 1997 – mit Vollendung des 25. Lebensjahrs – aus der jugendstrafrechtlichen Massnahme entlassen worden.⁸¹ Gemäss Gerichtsurteil vom Juni 2000 war er ein halbes Jahr später rückfällig geworden und hatte sich über den Zeitraum von Februar 1998 bis Juni 1999 der Vergewaltigung, der mehrfachen sexuellen Nötigung, der Gefährdung des Lebens etc. schuldig gemacht.⁸² Im Sommer 1999 erhielt Urbaniok den Auftrag, das Rückfallrisiko für Scherrer zu eruieren.⁸³ Er tat dies in einem 139-seitigen Gutachten, indem er auf die vier älteren Gutachten Bezug nahm und diese mit seiner Herangehensweise verglich. Sein «Haupteinwand an den früheren Gutachten [war], dass eine Einschätzung der Tat und ein theoretischer Kontext, in dem das Tatverhalten tatbezogen erklärt und eingeordnet wird, weitgehend fehlt».⁸⁴ Urbaniok stellte weiter fest, dass sich «fast alle Aussagen [...] lediglich auf den Parameter «Persönlichkeit» [beziehen], für den Informationen aus therapeutischen, gutachterlichen und engstrukturierten Situationen herangezogen wurden». Aus seiner Sicht hatten therapeutische «Verlaufsfaktoren» und Fortschritte «im Bereich der beruflichen Rehabilitation und anderer Bereiche der sozialen Kompetenz» bei den bisherigen Beurteilungen einen zu hohen Stellenwert eingenommen. Bereiche wie die «generelle Sexualitätsentwicklung» oder die «Tatverarbeitung» seien zu wenig beachtet worden.

80 StAZH, Z 442.305, Teil 12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Überprüfung, 19. 11. 1993, 7.

81 StAZH, Z 442.305, Teil 12, Verfügung Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, 11. 8. 1997.

82 StAZH, Z 989.358, Bezirksgericht Zürich, Urteil und Beschlüsse, 22. 6. 2000.

83 StAZH, Z 941.37.11, Bezirksanwaltschaft Zürich, Gutachtensauftrag an Dr. Frank Urbaniok, 15. 8. 1999.

84 Hier und im Folgenden StAZH, Z 941.37.11, Psychiatrisch-Psychologischer Dienst Kanton Zürich, Dr. Frank Urbaniok, Gutachten vom 29. 2. 2000, 133–135.

Zustimmen konnte Urbaniok den «Einschätzungen im Gutachten Knab, der die psychopathischen Persönlichkeitselemente hervorhob». Das erklärte sich Urbaniok so, dass die Akten der damals «frisch zurückliegenden Tat in die Beurteilung mit einbezogen» worden waren, was später nicht mehr geschehen sei. Im dritten Gutachten, das im September 1996 als «Zwischenexpertise» vor der Gewährung von Vollzugslockerungen an der Psychiatrischen Poliklinik in Winterthur von Andreas Andreae angefertigt worden war,⁸⁵ fand Urbaniok zwar Wertungen hinsichtlich «Einsicht in die Problematik der Bedeutung der Tat, emotionale Betroffbarkeit zu der Bedeutung der Tat, innere Auseinandersetzung mit der Tat [sowie] Behandlungseffekte», hielt diese Schlüsse jedoch nicht für nachvollziehbar. Und dies, obwohl Andreae ein – selbst entwickeltes? – «Raster zur Gefährlichkeitsbewertung bei Straftätern» angewendet hatte.⁸⁶

Urbaniok, der später mit dem Forensischen Operationalisierten Therapie-Risiko-Evaluations-System (Fotres) ein eigenes Instrument zur Risikobeurteilung entwickelte, wandte im Gutachten vom Februar 2000 mehrere Prognoseinstrumente an mit dem Hinweis, dass diese im angelsächsischen Raum bereits verbreitet angewendet würden im Gegensatz zum deutschsprachigen.⁸⁷ Die (revidierte) Psychopathy Checklist (PCL-R) des kanadischen Forensikers Robert D. Hare (geb. 1934) sei am besten dokumentiert, gefolgt vom ebenfalls in Kanada entwickelten Violence Risk Appraisal Guide (VRAG). Beiden Verfahren bescheinigte Urbaniok «eine hohe <Treffergenauigkeit> für die Vorhersage gewalttätiger Rückfälle», die bei 73–80 Prozent liege. Sowohl die PCL als auch der VRAG förderten eine für Scherrer ungünstige Prognose zutage: Erstere verortete ihn «eindeutig in der Gruppe der <Psychopathen> im spezifischen Sinn», während Letzterer mit der Einordnung in die achte von neun Risikoklassen ein 82-prozentiges Risiko für einen Rückfall innerhalb von zehn Jahren errechnete. Mit dem Minnesota Sexoffender Screening Tool und dem Static 99 wandte Urbaniok ausserdem zwei weitere Prognoseinstrumente an, die ausschliesslich auf Aktenauswertung und nicht auf persönlichen Gesprächen beruhten. Beide rechneten Scherrer einer «Hochrisikokategorie» zu. Entsprechend waren die Schlüsse, die Urbaniok aus seinen Berechnungen zog, stets in der Annahme, dass die erhobenen Vorwürfe zu

85 StAZH, Z 442.305, Teil 23, Kantonsspital Winterthur/Psychiatrische Poliklinik, Dr. Andreas Andreae, Gutachten vom 12. 9. 1996, 25 Seiten, die betreffenden Stellen 22 f.

86 Vgl. ebd., Anhang: Raster zur Gefährlichkeitsbewertung bei Straftätern im Vollzug (FAZH/Aae/8.95). Wie die im «unterkritischen» Bereich liegenden Werte hinsichtlich der Kategorien Persönlichkeit, Sozialität und Verarbeitung zustande kamen, erschliesst sich aus dem Raster tatsächlich nicht ohne Weiteres. Der «hochkritische» Wert hinsichtlich der Tat beruht auf der Schwere des Tötungsdelikts.

87 Hier und im Folgenden StAZH, Z 941.37.11, Urbaniok, Gutachten, 29. 2. 2000, 94–96, hier 94.

einem Schuldspruch führten. Dann nämlich sei die Rückfallgefahr für weitere Sexualdelikte hoch: «Aufgrund des Aggressionspotenzials, der mangelnden Empathie, der Tendenz zur Instrumentalisierung, dem Bedürfnis nach absoluter Verfügungsgewalt mit einer Tendenz zur sadistischen Tatausprägung wären in einem solchen Spektrum auch schwerste Gewaltausprägungen bis hin zum Tod eines Opfers möglich.»⁸⁸

Er hielt Scherrer für nicht therapierbar und empfahl im Interesse der öffentlichen Sicherheit eine Verwahrung nach Art. 43 Abs. 2 StGB, was in jeder entsprechend gesicherten Strafvollzugseinrichtung möglich sei. Das Bezirks- und Obergericht folgten in ihren Urteilen dieser Einschätzung.⁸⁹

Ermordung eines Homosexuellen in Zürich, September 1969

«In diesem Sinne ist der intime Umgang mit Strichjungen immer ein Spiel mit dem Feuer, und jeder, der sich darauf einlässt, hat die Verantwortung für das eingegangene Risiko zu einem guten Teil selber zu tragen.»

Ronald Furger, Gutachten vom 10. 3. 1970, 101.

Zur Ergänzung und Differenzierung der bisher analysierten Fallbeispiele werden zwei weitere herangezogen, die zeitlich wiederum über ein Vierteljahrhundert auseinanderliegen. Beide Tötungsdelikte wurden psychiatrisch-psychologisch als «Unfälle» gedeutet, die sich aus der unglücklichen Konstellation der Umstände im Zusammenspiel mit der psychischen Verfassung der Täterschaft zum Tatzeitpunkt ereigneten.

Der ältere der beiden Fälle wird bis heute medial rezipiert und diskutiert.⁹⁰ Am 19. September 1969 wurde der 34-jährige Niederländer Jacobus de Mul im Hotel Albula in Zürich von zwei männlichen Jugendlichen während sexueller Interaktionen stranguliert. Wiederum war es Psychiater Furger, der die beiden Jugendlichen begutachtete und seine Beobachtungen in einem

88 Hier und im Folgenden ebd., 138 f.

89 StAZH, Z 989.358, Bezirksgericht Zürich, Urteil und Beschlüsse, 22. 6. 2000; Obergericht Zürich, Urteil vom 19. 6. 2001, in: Justizvollzug Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste: vorzeitiger Antritt Verwahrungsmassnahme, 27. 5. 2002. Gemäss telefonischer Auskunft des ehemaligen Vormunds Walter Toscan befindet sich Scherrer aktuell (Juni 2025) im Rahmen des Verwahrungsvollzugs noch immer in der Justizvollzugsanstalt Bostadel in Menzingen (ZG).

90 Ernst Ostertag: Neuer Mord ... und diffamierende Berichterstattung, November 2005, <https://schwulengeschichte.ch/epochen/5-jahre-der-repression/repressions-routine/diffamierungs-widerstand/neuer-mord>, 25. 7. 2025; RÜEGG und WENGER 2022.

In seiner Funktion als Heimpsychiater stand Ronald Furger in teils engem Austausch mit den Heimleitungen¹ und entwickelte mit ihnen neue Betreuungskonzepte, um auf veränderte Problematisierungen jugendlichen Verhaltens zu reagieren. In den 1980er-Jahren sorgten in der Pestalozzi-Jugendstätte Burghof etwa die «veränderten Verhältnisse in der Drogenszene (Einzug des Kokains, wachsende Aggressivität) wie auch die zum Teil unter sehr komplexen Störungen leidenden Jugendlichen der Beobachtungsabteilung [für] Belastungen, die nicht mehr handhabbar waren», und liessen seitens der Erziehungseinrichtung den Ruf nach alternativen Unterbringungs- und Therapiemöglichkeiten laut werden.² Nachdem 1987 die Beobachtungsabteilung temporär geschlossen war, weil bis auf einen sämtliche Jugendliche versetzt worden waren, erarbeiteten Heimleiter Walter Toscan, Furger als leitender Psychiater und Andreas Andreae,³ damals Oberarzt des Heimpsychiatrischen Dienstes, in den Folgejahren ein «Betreuungsmodell» für die «stark zunehmende» Gruppe «von psychisch stark beeinträchtigten Jugendlichen, für die eine psychiatrische Klinik aber nicht der richtige Platz ist».⁴ 1990 ist im Geschäftsbericht der Stadt Zürich die Rede von einer «pädagogisch-therapeutischen Abteilung, die für die Aufnahme psychotischer Jugendlicher vor allem mit Frühformen von Schizophrenie bestimmt ist. Sie soll in einem anzumietenden Gebäude in der näheren Umgebung des Burghofs eingerichtet und für den Zeitraum von ein paar Jahren als Versuch mit starker Unterstützung durch Bund und/oder Kanton betrieben werden.»⁵ Der Plan, auf diese Weise «den Jugendlichen der Zielgruppe die langfristige Platzierung in erwachsenenpsychiatrischen Einrichtungen zu ersparen», verzögerte sich allerdings. Zwar sprach das Bundesamt für Justiz 1991 Subventionen für eine «sozialpädagogisch-psychiatrische Sonderabteilung» am Burghof, jedoch zog sich kurze Zeit später die Stadt Zürich als Trägerin der Jugendstätte wegen ihrer Finanzlage von dem Projekt zurück.⁶

Die Stiftung Entwicklungspsychiatrie des jungen Erwachsenenalters um Furger nahm sich im Verbund mit der Boveri-Stiftung des Vorhabens an

1 Vgl. etwa HAUSS, HEINIGER und HÖRLER 2025, 60–67.

2 Stadt Zürich: Geschäftsbericht des Stadtrates 1987, 492.

3 Andreas Andreae trat 1987 als Oberarzt in den Dienst der Psychiatrischen Poliklinik Winterthur und übernahm von Furger im Oktober 1991 die Funktion des Chefarztes, die er bis Ende 2016 ausübte. In dieser Funktion baute er die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) mit auf. Vgl. Kanton Zürich: Nachfolge in der Ärztlichen Direktion der ipw frühzeitig geregelt, www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2015/12/ipw_aerztlicher_direktor.html, 25. 7. 2025.

4 Stadt Zürich: Geschäftsbericht des Stadtrates 1988, 494.

5 Hier und im Folgenden Stadt Zürich: Geschäftsbericht des Stadtrates 1990, 565.

6 Hier und im Folgenden Somosa 2009, 25.



Abb. 4: Die Villa Ninck an der Neuwiesenstrasse 11 in Winterthur, der erste Standort der Modellstation Somosa, aufgenommen Ende Januar 2001. Bildarchiv Winterthur, FotDig_Lb_001-380. Foto: Heinz Diener, winbib.

und mietete eine «verkehrsgünstig gelegene Liegenschaft der Gebrüder Sulzer AG in Winterthur» (Villa Ninck). Ein einmaliger Beitrag des Bundesamts für Justiz als «Starthilfe», Beiträge der Boveri-Stiftung und des Fonds für gemeinnützige Zwecke Zürich und schliesslich jährlich wiederkehrende Subventionen des Kantons Zürich – «in vorerst allerdings bescheidenem Rahmen» – ermöglichten die Eröffnung der Modellstation im Frühjahr 1994. Zum Konzept heisst es im ersten Jahresbericht, dass «die dissoziale und pathologische schwere Adoleszentenkrise [...] ein dynamischer Entwicklungsprozess» sei und dass die «adoleszenzdynamische Verhaltensauffälligkeit [...] nur in einem speziellen Milieu und über mindestens viele Monate der Arbeit erreicht werden kann».⁷ Die Weiterentwicklung eines Diagnostikverfah-

7 Somosa: Jahresbericht 1995, www.somosa.ch/aktuell-detail/jahresbericht-1995, 23. 7. 2025. Zum Begriff des pädagogischen Milieus, wie es Heimleiter Toscan verstand, vgl. Hauss, Heiniger und Hörler 2025. Über das Konzept und die «Behandlungserfolge» der ersten Jahre des «Modellversuchs» (1994–1998) geben eine Evaluationsstudie und ein Expertenkommentar Auskunft. Vgl. A. Dittrich, C. Fischer, Schlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellversuch «Sozialpädagogisch-psychiatrische Modellstation (SOMOSA)» zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Fachausschuss für Modellversuche, 30. 4. 1999, 145 Seiten; Psychiatrische Poliklinik, SOMOSA – Evaluation einer sozialpädagogisch-psychiatrischen Modellstation, 11. 10.

rens im Zusammenhang mit «adoleszentärer Dissozialisation» (DIAD) war eines der Ziele des Modellversuchs.⁸ Die Kapazität von zunächst zwölf Plätzen erhöhte sich ab Ende 2004 auf 20, als die Modellstation in einen Neubau in Oberwinterthur umzog.⁹ Bereits Ende 2002 wurde die bisherige Trägerin, die Stiftung Entwicklungspsychiatrie, von der Stiftung Somosa übernommen, wobei ihr deren Aufgaben bereits bei der Stiftungsgründung 1996 im Zuge der Anerkennung durch die Bildungsdirektion des Kantons Zürich und der dadurch erfolgten Einbindung in die interkantonale Heimvereinbarung übertragen worden waren.¹⁰ Furger, einer der Promotoren der Modellstation, trat 1995 letztmals als Stiftungsratspräsident in Erscheinung. Abgelöst wurde er von Andreae, seinem früheren oberärztlichen Mitarbeiter, der diese Funktion bis heute, rund dreissig Jahre später, ausübt. Ausserdem im Stiftungsrat vertreten war bis ins Jahr 2000 die Jugendstätte Burghof in der Person des Heimleiters Toscan. Die vielfältige Verflochtenheit von Akteuren und Einrichtungen zeigt sich in dieser Konstellation und institutionellen Entwicklung in besonderer Weise.

1999, 11 Seiten, www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/smv/modellversuche/evaluationsberichte.html, 23. 7. 2025.

8 Vgl. Dittrich/Fischer 1999, VI f. Zu DIAD vgl. Andreas Andreae: DIAD: Differentielle klinische Diagnostik adoleszentärer Dissozialisation. Forschungsbericht an den Schweizer Nationalfonds. Winterthur 1994; ders.: Testmanual DIAD – Differentielle klinische Diagnostik adoleszentärer Dissozialisation, Küsnacht 1997.

9 Somosa: Jahresbericht 2004, www.somosa.ch/aktuell-detail/jahresbericht-2004, 23. 7. 2025. Die Einrichtung befindet sich aktuell am selben Standort.

10 Somosa 2009.

118-seitigen Dokument festhielt.⁹¹ Darin findet sich unter anderem der oben angeführte Passus, der mit jener homophoben Medienberichterstattung korrespondiert, die das Opfer zumindest teilweise zum Täter machte. Abgesehen von diesem Doppelgutachten enthält das gesichtete Material zu diesem Fall ausschliesslich Unterlagen zu einem der Täter, René Escher, von dem im Folgenden die Rede ist.

Psychiatrische Einordnung

Furgers Gutachten zu Escher behandelt an verschiedenen Stellen die sexuelle Orientierung des Jugendlichen und kommt zum Schluss, dass dieser eine «affektive Verwahrlosungsstruktur mit neurotischen Zügen und stark abgewehrten passiv-homosexuellen Tendenzen» aufweise.⁹² Für Furger galt es als

91 StAZH, Z 442.305.10, Gutachten Psychiatrische Poliklinik/Kantonsspital Winterthur, Dr. R. Furger, 10. 3. 1970.

92 StAZH, Z 442.305.10, Gutachten, 10. 3. 1970, 116.

unwiderlegbar, dass der 17-jährige Escher «hinter dieser Fassade scheinbar normaler Heterosexualität seit früh intensivste passiv-homosexuelle Bedürfnisse» verbarg:⁹³ «Jeder Psychiater weiss, was für eine Bedrohung es gerade für junge Menschen bedeutet, wenn bei ihnen plötzlich intensive homosexuelle Wünsche auftauchen, wie katastrophenträchtig derartige Zusammenbrüche der eigenen Geschlechtsidentität sind und wie häufig es im Zusammenhang damit zu Kurzschlusshandlungen, zu schweren Depressionen, zu Selbstmorden und zu schizophrenen Reaktionen kommt.»

Gemäss diesem Phänomen, das im angelsächsischen Raum als *homosexual panic* bezeichnet werde, ordnete Furger die Tat ein: «Auf dem Höhepunkt seiner aggressiven Geladenheit kam es zum plötzlichen Angriff auf De Mul, der in ihm einerseits homosexuelle Wünsche aktiviert und ihn andererseits durch die Bevorzugung von [Name des Komplizen] frustriert hatte.»⁹⁴ Unter diesem Gesichtspunkt hielt es Furger für unwahrscheinlich, dass dem Delikt ein kaltblütiger vorsätzlicher Plan zugrunde gelegen habe.⁹⁵ Ohne besondere und wohl einmalige Umstände wäre es gemäss dem Psychiater kaum zur Tat gekommen, und er hielt es für unwahrscheinlich, dass die beiden Jugendlichen in Zukunft wieder ein ähnliches Verbrechen begehen könnten.⁹⁶ Dennoch mass er den Tätern einen «recht hohen Grad der Gefährlichkeit» zu, da offenbar eine «vorbestehende ausgeprägte Aggressionsproblematik und Dissozialität» vorhanden sei. Damit waren aus Sicht des Psychiaters die Voraussetzungen für eine Einweisung in eine Erziehungsanstalt gemäss Art. 91 Abs. 3 StGB erfüllt.

Massnahmenvollzug

Die Unterbringung von «besonders verdorbenen» Jugendlichen gemäss Art. 91 Abs. 3 stellte die Behörden seit Inkrafttreten des Strafgesetzbuches 1942 nicht zuletzt deshalb vor Probleme, weil damit die Trennung «von den übrigen Eingewiesenen» verlangt wurde.⁹⁷ 1970, also kurz vor Inkrafttreten des revidierten Jugendstrafrechts (1974) und seiner Bestimmungen zu neuen Unterbringungsformen in Therapieheimen und Anstalten für Nacherziehung, wies Furger noch auf das Fehlen solcher Einrichtungen hin, was er «aus ärztlich pädagogischer Sicht [allerdings als] ein Glück» bezeichnete. Damit stellte er sich in Opposition zu jenen Kreisen, die eine Absonderung und Kon-

93 Hier und im Folgenden ebd., 99 f.

94 Ebd., 104.

95 Ebd., 107.

96 Hier und im Folgenden ebd., 114.

97 Hier und im Folgenden, vgl. HEINIGER 2022. Vgl. auch oben, S. 206.

zentration der «schwierigsten» Jugendlichen in Spezialeinrichtungen forderten. Einen Vorteil in Art. 91 Abs. 3 sah er darin, dass er die Möglichkeit bot, die «Nacherziehung [...] im Bedarfsfall selbst über das 22. Altersjahr auszudehnen, [...] was angesichts der ungewissen Prognose [...] wünschenswert» sei.⁹⁸ Auf den ersten Blick erstaunlich und in starkem Kontrast zu Indikationen in jüngeren Fällen scheint Furgers Einschätzung, dass die «Nacherziehung der beiden eine rein pädagogische Aufgabe» sei und es «keinerlei ärztlich-psychotherapeutische Möglichkeiten [gebe], einen der beiden oder beide zu fördern», was eine «besondere Behandlung» gemäss Art. 92 StGB ausschliesse. Wahrscheinlich aber kam Furger im Wissen darum zu dieser Einschätzung, dass es damals eben keine Einrichtungen für Jugendliche gab, die innerhalb sozialpädagogischer Strukturen psychotherapeutische oder psychiatrische Ansätze verfolgten. Mit dem Ausschluss der «besonderen Behandlung» wollte er vielleicht verhindern, dass die Jugendlichen – nicht wie Henkel wenige Jahre zuvor – in psychiatrische Einrichtungen für Erwachsene eingewiesen wurden. Das Bezirksgericht Zürich folgte jedenfalls Furgers Expertise und verfügte die Einweisung in eine Erziehungsanstalt gemäss Art. 91 Abs. 3.⁹⁹

Über den Massnahmenvollzug im Fall von René Escher geben die Berichte Auskunft, die der zuständige Jugendanwalt von Juni 1970 bis April 1975, als er dossierführend war, anfertigte.¹⁰⁰ In den Aufzeichnungen zeigen sich Probleme der Unterbringung, Möglichkeiten und Grenzen des Einbezugs des Klienten in Entscheidungen den Massnahmenvollzug betreffend sowie eine gewisse behördliche Experimentierfreude. Im Juni 1970 wurde Escher in die kantonale Erziehungsanstalt im aargauischen Aarburg eingewiesen.¹⁰¹ Obwohl er sich dort wohlgefühlt haben soll, kehrte er im Januar 1971 von einem Urlaub nicht zurück und wurde zwei Wochen später in «Männerkreisen in Zürich» verhaftet. Nach einer weiteren Entweichung im Juli 1971 lehnte Heimleiter Fritz Gehrig (geb. 1925) eine erneute Aufnahme ab – zu viel Porzellan sei zerschlagen worden, was aber nicht Eschers Schuld allein sei: Der Jugendliche habe ihnen, der Einweisungsbehörde und dem Personal der Erziehungsanstalt, «allen eine wertvolle Erfahrung vermittelt. Man kann nicht einen Anstaltszögling verschiedenen Bereichen zuordnen, z. B. der strengen Disziplin einer geschlossenen Anstalt [...] und ihn andererseits der Freiheit (Berufslehre, KV als Berufsschule) ausliefern. Zwischen diesen verschiedenen

98 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305.10, Gutachten, 10. 3. 1970, 114.

99 StAZH, Z 442.305.10, Urteil Bezirksgericht Zürich, 6. 7. 1970, 115.

100 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305.10, Berichtsbogen Massnahmenvollzug René Escher, 3. 6. 1970 bis 18. 4. 1975, 9 Bögen à 4 Seiten.

101 Zur Erziehungsanstalt Aarburg vgl. HEINIGER 2016.

Ordnungssystemen muss es unweigerlich zu Konflikten kommen, die ein Zögling allein nicht bewältigen kann. Dazu kommt das Ungenügen des Erziehungspersonals.»

Verschiedene Aspekte im Umgang mit «schwierigsten» Jugendlichen um 1970 werden in dieser kurzen Passage, die Gehrigs Position im Rahmen einer Situationsanalyse referiert, angetönt: zum einen das Fehlen von Konzepten für die geschlossene Unterbringung schwer deliktischer Jugendlicher, denen zugleich im Sinne der Resozialisierung eine Berufslehre ermöglicht werden sollte. Zum anderen der seit Jahren andauernde chronische Mangel an qualifiziertem Personal in der Heimerziehung, das mit sozialpädagogischem Fachwissen allfällige Spannung ableiten und mit den Jugendlichen bearbeiten sollte.¹⁰² Gehrig, der als passionierter Pädagoge galt, suchte bezeichnenderweise die «Schuld» am Scheitern des Settings nicht automatisch beim Jugendlichen (wie es in früheren Jahrzehnten vermutlich gehandhabt worden wäre), sondern eben auch im Heimkonzept.¹⁰³ Ob es auch die zeitgleich laut gewordenen Proteste der «Heimkampagne» aus dem Umfeld des Autonomen Jugendzentrums in Zürich waren, die ihn bei Eschers Wiederaufnahme Vorsicht walten liessen, geht aus den Aktennotizen nicht hervor.¹⁰⁴

Der Jugendanwalt wollte Escher eine weitere Chance zur Bewährung in einem offen geführten Heim geben und veranlasste im August 1971 seine Einweisung in die wenige Wochen zuvor eröffnete Arbeitserziehungsanstalt Arxhof (BL).¹⁰⁵ Die Wohngruppen waren dort in verschiedenen Pavillons untergebracht, wobei diejenige von Escher von einem Ehepaar – beide «ausgebildete Erzieher» – geleitet wurde.¹⁰⁶ Escher, der in der Spielwarenwerkstatt beschäftigt wurde, opponierte jedoch nach kurzer Zeit gegen diese Unterbringung, und interessanterweise fand er dabei die Unterstützung des Jugendanwalts. Anlässlich einer Besprechung in Aarburg zusammen mit Heimleiter Gehrig und Eschers Beistand Pfarrer Wullschleger waren sich die drei Männer darin einig, dass es sich beim Arxhof um «alten Wein in neuen Schläuchen» handle und der «alte Geist des Zuchthauses» lediglich von Liestal hinübergewechselt sei. Diskutiert wurde auch über die Unterbringung in einer Privatfamilie: «Mit Rücksicht auf die schwierige rechtliche Situation (Escher – [Name Mittäter]) können wir aber kaum auf eine Heimunterbringung verzichten, obwohl keines von den bestehenden und in Frage kommenden Heimen in

102 HEINIGER 2016, 255–258, 261 f.

103 HEINIGER 2016; GALLE 2018; HAUSS, HEINIGER und BOSSERT 2023; CRIBLEZ, DEPLAZES und HAYMOZ 2024.

104 Zur Heimkampagne vgl. SCHÄR 2006; SCHÄR o. J.

105 BAUMGARTNER 2021.

106 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305.10, Berichtsbogen, Herbst 1971.

der Lage ist, diesem Spezialfall gerecht zu werden.» Grundsätzlich wären in diesem Fall also die behördlichen Akteure bereit gewesen, den wegen Mordes verurteilten 19-Jährigen rund zwei Jahre nach der Tat im offenen Vollzugssetting einer Privatfamilie zu platzieren, weil offenbar keine Einrichtung seinen individuellen Bedürfnissen gerecht wurde. Einzig der Grundsatz der Gleichbehandlung Eschers und seines Mittäters hielt den Jugendanwalt von dieser Anordnung ab. Eine formale Risikobeurteilung fand nicht statt. Als allenfalls infrage kommend werden das Landheim Erlenhof in Reinach (BL), die Pestalozzi-Jugendstätte Burghof in Dielsdorf und die Schenkung Dapples in Zürich ins Feld geführt. Schliesslich wurde in der Schenkung Dapples für Escher eine Art Sondersetting eingerichtet. Er bezog Anfang November 1971 ein Einzelzimmer im Übergangsheim und unterstand der persönlichen Fürsorge eines dort angestellten Heimerziehers: «Nach aussen befindet er sich im Erziehungsheim Dapples. In Tat und Wahrheit aber wird er dort wie ein entlassener Zögling behandelt, der auswärts arbeiten kann», so der Jugendanwalt in seinen Aktennotizen. In diesem Massnahmensetting, das sich bewährt zu haben scheint, blieb Escher – abgesehen von einem Zimmerwechsel im Sommer 1972 – beinahe drei Jahre lang, bis Anfang Oktober 1974. Das Beispiel illustriert die Experimentierfreude und behördliche Flexibilität – bedingt durch den Mangel an Alternativen im Massnahmenvollzug, die zu Beginn der 1970er-Jahre teils zu innovativen und womöglich nicht ganz rechtskonformen Lösungen führte.¹⁰⁷

Psychoanalyse und Rollenkonflikte

Wie erwähnt, sah Psychiater Furger 1970 keine Möglichkeit, den beiden jugendlichen Straftätern auf psychotherapeutischem Weg zu helfen. Escher musste sich aktiv darum bemühen und äusserte im Sommer 1972 gegenüber dem Jugendanwalt den Wunsch, eine Psychoanalyse zu absolvieren, um sich besser kennenzulernen. Diese konnte er Anfang 1973 beginnen unter der Bedingung, dass er die ersten drei Monate durchhält und sie selbst finanziert. Zunächst war eine einstündige Sitzung pro Woche vorgesehen, später sollten es mehr sein. Der Jugendanwalt notierte im Oktober 1973, die Psychoanalyse sei insofern ein «Misserfolg», als ihr Escher nicht gewachsen sei und seine Probleme «neu aktiviert» worden seien: «Dabei kam vor allem die starke homosexuelle Komponente immer mehr in den Vordergrund. René konnte sie nicht akzeptieren. Immer noch wehrt er sie ab, d. h. er verdrängt sie.»¹⁰⁸

107 Vgl. hierzu etwa auch die Arbeitsweise des Anstaltsarztes in der Strafanstalt Hindelbank in jenen Jahren: SEGLIAS et al. 2019, 467–474.

108 StAZH, Z 442.305.10, Berichtsbogen, 23. 10. 1973.

Deutlich wird hier nicht nur die wenig strukturierte psychologische (Nach-) Betreuung von jugendlichen Straftätern, um die sie sich selbst bemühen mussten. Auch der Jugendanwalt konnte seine Rolle bis zu einem gewissen Grad offenbar individuell definieren. In Eschers Fall enthalten seine Aufzeichnungen einige psychologisch interpretierende Passagen wie die obige, die einen hohen Grad an Engagement und Anteilnahme an der Entwicklung des Jugendlichen offenbaren. So deutete er: «Von der Mutter her war die Beziehung zur Frau gestört und vom Vater her zur Homosexualität, die er bis heute in massiver Weise abwehrte und verdrängte. [...] In einer ganz kritischen Phase bricht dann die ganze Problematik auf und entlädt sich im Mord an De Mul. De Mul war im Grunde genommen sein Vater.»¹⁰⁹

Der Jugendanwalt zeigt in diesem Fall ein Rollenverständnis, wie es sich in späteren Falldossiers kaum mehr findet. Anlässlich einer Auseinandersetzung mit seinem Schützling im Juni 1973 wirft Escher ihm vor: «Sie sind schizophren ... Hier sind Sie Psychologe und dort Anwalt, das geht doch nicht unter einen Hut», woraufhin der Jugendanwalt eingesteht: «Sie haben ganz recht, René, meine Arbeit besteht aus zwei Funktionen, die nicht immer parallel laufen, dem Untersuchungsrichter, dem Ankläger, der dem Recht, dem Gesetz und der Gesellschaft verpflichtet ist. [sic] Daneben steht der Mensch, der Psychologe, der Erzieher. Von dieser Zwiespältigkeit sollte man aber nichts spüren.»

Wenige Monate später notierte der zuständige Jugendanwalt: «Ich meinerseits muss mich hüten, wiederum in einen Rollenkonflikt hineinzug geraten. René erwartet von mir zuviel. Ich kann nicht Vater und Mutter sein.»¹¹⁰ Mit allen Beteiligten legte er fest, dass er fortan ausschliesslich «die Rolle des Jugendanwalts übernehme, der sich bemüht, die rechtlichen Probleme zu lösen», während Pfarrer Wullschleger und der Heimerzieher der Schenkung Dapples «die Rolle des Helfers» teilten und an kritischen Besprechungen teilzunehmen hatten. Dieser Rollenkonflikt eines Behördenvertreters ist allein deshalb hervorzuheben, weil er von den beteiligten Akteuren klar erkannt und reflektiert wurde, und kann als Hinweis gelesen werden auf ein sich neu austarierendes Rollenverständnis ehemals autoritativ agierender Stellen im Nachgang der progressiven 68er-Bewegung, zumal in der Stadt Zürich als deren Brennpunkt.¹¹¹

Unkonventionell, beinahe esoterisch mutet auch das Vorgehen des Jugendanwalts an, als sich René Escher im Sommer 1973 angeblich in einer

109 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305.10, Aktennotiz, 12. 6. 1973.

110 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305.10, Berichtsbogen, 4. 10. 1973.

111 MEYER 2022.

Krise befand.¹¹² Am wenige Jahre zuvor eröffneten Szondi-Institut für Schicksalsanalyse und Allgemeine Tiefenpsychologie¹¹³ in Zürich liess er – «lediglich gestützt auf das Geburtsdatum, ohne irgendwelche Kenntnisse des Sachverhaltes» – ein Horoskop erstellen, «das im Hinblick auf das bereits bestehende Gutachten [von Furger, 1970] eine überraschende Übereinstimmung erzielte». So soll damals bei Escher eine «ähnlich schwierige Ballung schlechter Akzente» vorgeherrscht haben wie «anlässlich des Mordfalles» im Herbst 1969. Jugendanwalt Weinmann fragte sich nun, ob Escher während der zweimonatigen Dauer dieser «schwierigen Ballung» aufgefangen werden könne, was insofern gelungen zu sein scheint, als der junge Mann gemäss Akten in dieser Zeit keine Delikte beging.

Weitere Einträge des Jugendanwalts dokumentieren Eschers Entwicklung nach der Entlassung aus dem Massnahmenvollzug (Oktober 1974). Im April 1975 erlitt er einen Zusammenbruch und wurde in die psychiatrische Klinik in Oetwil am See eingewiesen. Die Beziehung zu seiner Freundin, der gegenüber er gewalttätig geworden sei, war zuvor gescheitert. Eine erneute Inhaftierung oder Verurteilung wird nicht genannt.

Für Psychiater Furger dienten die jugendlichen Täter im Mordfall De Mul später für eine Erörterung der «psychologischen Aspekte der Jugendkriminalität» im Rahmen eines Referats.¹¹⁴ Über den «Ausgang des Dramas» hielt er Folgendes fest: «René hat nach jahrelangen Aufhalten in verschiedenen Anstalten eine Berufslehre absolviert und abgeschlossen. Damit hat er den Weg gefunden. [...] Ich habe ihn längere Zeit nicht mehr gesehen. Aber wir dürfen doch feststellen, dass sich hier trotz der überaus ungünstigen Prognose eine Entwicklung im Sinne einer Resozialisierung ereignete.»

Das Los des Mittäters war gemäss Furger weniger glücklich: «Er war in seiner Lebenskraft zu schwer geschädigt, zu zerbrechlich und innerlich zu sehr zerrissen. Ein Autounfall, den er vermutlich in einer Phase der Verzweiflung provozierte, setzte seinem jungen Leben ein jähes Ende.»

112 Hier und im Folgenden StAZH, Z 442.305.10, Berichtsbogen, 10. 7. 1973.

113 Szondi-Institut, <https://szondi.ch/portrait>, 30. 7. 2025.

114 StAZH, Z 442.305.10, Ronald Furger: Die psychologischen Aspekte der Jugendkriminalität, o. D., 20 Seiten, hier 19. Möglicherweise gehalten unter anderem am «St. Gallerkurs 1984» unter dem Titel «Diagnostische und therapeutische Aspekte der Jugendkriminalität», vgl. Schweizer Heimwesen: Fachblatt VSA (55/1984), 308 f.

Vorsätzliche Tötung im Sihlfeld-Quartier in Zürich, Februar 1996

Das letzte Fallbeispiel ist allein deshalb aussergewöhnlich, weil eine 17-Jährige im Zentrum steht. Frauen stellten innerhalb der Strafverfolgung als Beschuldigte, Verurteilte und im Massnahmenvollzug konstant eine Minderheit mit einem Anteil zwischen 5 und 15 Prozent dar.¹¹⁵ Der Fall ist aber auch deshalb eine Ausnahme, weil es um ein Kapitalverbrechen geht. Das zweite Gutachten, das zu Sandra Mosimann im Rahmen eines Beobachtungsaufenthalts in Basel entstand, spricht denn auch von einem «Impulsdurchbruch mit nicht vorgesehener Umsetzung ihrer phantasierten Vorstellung», der sich bei der Jugendlichen zum Tatzeitpunkt ereignet habe.¹¹⁶ Sie hatte Anfang Februar 1996 die fast zwanzig Jahre ältere vermeintliche «Nebenbuhlerin» zu Hause aufgesucht und mit etwa 45 Stichen und Schnitten mit einem Fleischermesser getötet.¹¹⁷ Das Urteil des Jugendgerichts lautete auf schuldig der vorsätzlichen Tötung und Einweisung in ein Erziehungsheim für Jugendliche gemäss Art. 91 Abs. 2 StGB mit «besonderer Behandlung» gemäss Art. 92 Abs. 1. Mit dieser Deutung als «Impulsdurchbruch» weist Mosimanns Tötungsdelikt in gewisser Weise Ähnlichkeit auf mit dem Mord an De Mul, der ebenfalls als Folge einer explosiven Gefühlsentladung interpretiert wurde. Während 1970 Psychiater Furger in diesem Fall weder eine «besondere Behandlung» noch psychotherapeutische Hilfestellungen als nötig erachtete, war das eine Generationenspanne später ganz anders.

Massnahmen

Sandra Mosimann wurde nach ihrer Festnahme kurz nach der Bluttat zunächst im Bezirksgefängnis Zürich festgesetzt, bevor sie am 12. Februar 1996 in die geschlossene Durchgangsstation Platanenhof in Oberuzwil versetzt wurde. Dort blieb die Jugendliche dreieinhalb Monate lang bis zur Verlegung in die Beobachtungsabteilung des Foyers Neubad in Basel, wo in Kooperation mit der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Universitätsklinik und -poliklinik (KJUP) das bereits erwähnte Gutachten entstand. Dieses schloss eine Wiederholung der Tat bei «ähnlich gelagerten Beziehungssituationen» zwar nicht aus, viel grösser sei jedoch die Gefahr, dass sich «die Aggression selbstdestruktiv» gegen die Jugendliche richten könnte.¹¹⁸ Das Gutachten empfahl

115 FINK 2011. Siehe hierzu ausserdem den Beitrag von Nora Markwalder und Simone Walser.

116 StAZH, Z 789.188, Kinder- und Jugendpsychiatrische Universitäts- und Poliklinik (KJUP), Gutachten vom 17. 12. 1996, 18 Seiten, hier 15.

117 StAZH, Z 789.188, Jugendgericht Zürich, Urteil und Beschluss vom 24. 11. 1997.

118 Hier und im Folgenden StAZH, Z 789.188, Gutachten vom 17. 12. 1996, 16 f.

daher «pädagogische Hilfe im Alltag», damit Mosimann lerne, die Wutimpulse zu dosieren und in Selbstbehauptung umzusetzen sowie «die Grenzen zwischen innerer und äusserer Realität zu festigen». Neben stationärer pädagogischer Betreuung benötige sie auch Einzelpsychotherapie von mindestens einer Wochenstunde. Das Therapieheim Sonnenblick im luzernischen Kastanienbaum wurde in dieser Hinsicht als geeignet erachtet, was die Jugendanwaltschaft im weiteren Massnahmenvollzug berücksichtigte. Im März 1997 wurde Mosimann in das Therapieheim versetzt und fünf Jahre später bedingt entlassen. Anderthalb Jahre später, pünktlich zum 25. Geburtstag, erfolgte die definitive Entlassung aus dem Jugendmassnahmenvollzug.

In den drei Erziehungseinrichtungen Platanenhof (SG), Foyer Neubad (BS) und Sonnenblick (LU) scheinen sich keine Probleme gezeigt zu haben, die aus Sicht der Einweisungsbehörde eine Umplatzierung der Jugendlichen nötig gemacht hätten. Im Platanenhof soll sie anfänglich Angst gehabt haben vor dem Kontakt mit den anderen Jugendlichen «wegen der Konfrontation mit ihrer Tat» und verbrachte die erste Woche auf dem Zimmer.¹¹⁹ Später habe sich Mosimann «problemlos in den Rhythmus des Alltags» eingefügt und Bereitschaft gezeigt, «an ihren eigenen Defiziten zu arbeiten». Positiv hervor-gehoben wird im pädagogischen Bericht ausserdem, dass die ganze Familie im Rahmen von Familienbesprechungen «konstruktiv mitgearbeitet» habe, was sich in keinem der anderen Fälle in dieser Form findet. Diese Familiengespräche wurden im Therapieheim Sonnenblick, wo Mosimann am längsten war, im Abstand von ein bis zwei Monaten durch eine Familientherapeutin fortgeführt.¹²⁰

Beim Eintritt ins Therapieheim Sonnenblick im März 1997 war Mosimann zusammen mit sechs anderen weiblichen Jugendlichen zunächst im Haupthaus untergebracht und rund um die Uhr sozialpädagogisch betreut. Im Rahmen des Stufensystems wechselte sie nach knapp zwei Jahren ins «Chalet», ein Wohnhaus auf dem Sonnenblick-Gelände für drei bis vier Jugendliche. Dabei handelte es sich um eine «weniger betreute Wohnform [...], wo sie mit anderen weiblichen Jugendlichen gemeinsam einen Haushalt führt. Dies bedeutet, dass sie sich aktiv Unterstützung und Hilfe holen muss.»¹²¹ In diesem neuen Setting begann Mosimann im Sommer 1999 eine externe Lehre im Detailhandel. Ihre Autonomie wurde schrittweise ausge-

119 Hier und im Folgenden StAZH, Z 789.188, Jugendheim Platanenhof, pädagogischer Schlussbericht, 25. 4. 1996, 3–5.

120 Hier und im Folgenden StAZH, Z 789.188, Therapieheim Sonnenblick, sozialpädagogischer Abschlussbericht, 31. 5. 2002, 6 Seiten.

121 Hier und im Folgenden StAZH, Z 789.188, Therapieheim Sonnenblick, Konsilium vom 27. 3. 2000.

baut, indem sie beispielsweise im März 2000 mit ihrem «festen Freund» eine Ferienwoche verbringen konnte. Zur gleichen Zeit wies die Leitung des Therapieheims darauf hin, dass es «nach einem dreijährigen Aufenthalt [...] mit seinem pädagogischen Angebot an Grenzen» stosse, insbesondere deshalb, weil sich in der Wohngruppe «sehr viel jüngere Klientinnen [befänden], deren Alltagsrealitäten sich sehr von ihrer unterscheiden». Gleichwohl fand der Wechsel zur nächsten Stufe erst ein Jahr später statt: Per März 2001 konnte Mosimann im Rahmen des «Projekts Wohnexternat» eine «selbstgemietete Wohnung» in der Nähe des Therapieheims beziehen, stets sozialpädagogisch begleitet durch das Heim.¹²² In den ersten drei Monaten fanden dreimal wöchentlich Standortgespräche statt, an denen jeweils neben Mosimann eine Vertretung der Jugendanwaltschaft, die Bezugsperson des Therapieheims und die externe Therapeutin teilnahmen. Diese enge Begleitung wurde langsam abgebaut, indem sie im Folgehalbjahr nur noch zweimal und im letzten Quartal einmal pro Woche stattfand. Die Gespräche fanden teils in Mosimanns Wohnung, teils im Therapieheim statt und drehten sich um Alltagsthemen wie anstehende berufliche Aufgaben, Hausaufgabenhilfe, Freizeitgestaltung und soziales Netz, aber auch um psychologische Aspekte wie etwa das frühzeitige Erkennen von Belastungssituationen. Im Sommer 2001 machte Mosimann erfolgreich ihren Lehrabschluss und wechselte im Herbst an eine neue Arbeitsstelle. Im März 2002 fand der offizielle Austritt aus dem Therapieheim statt, wobei die mittlerweile 23-jährige die «deliktspezifische» externe Therapie fortführte und der Kontakt zur Sozialarbeiterin der Jugendanwaltschaft bis zur definitiven Entlassung aus dem Massnahmenvollzug intensiviert wurde.

Gutachten

Im Fall von Sandra Mosimann lässt sich klar nachvollziehen, zu welchem Zeitpunkt und aus welchem Grund ein Gutachten angefertigt wurde. Der erste «gutachterliche Bericht», erstellt kurz nach der Tat von Andreas Andreae an der Psychiatrischen Poliklinik in Winterthur, umfasste lediglich sechs Seiten und diente einer ersten Erhebung ihres Zustands und ihrer Therapierbarkeit.¹²³ Ihre «psychische Instabilität» liess zu diesem Zeitpunkt eine Konfrontation im Rahmen einer Tatrekonstruktion nicht zu, sodass Andreae die Tatverarbeitung ausschliesslich «im Schonraum einer geeigneten Einrichtung»

122 Hier und im Folgenden StAZH, Z 789.188, Therapieheim Sonnenblick, sozialpädagogischer Abschlussbericht, 31. 5. 2002.

123 StAZH, Z 789.188, Psychiatrische Poliklinik Winterthur, Dr. Andreas Andreae, gutachterlicher Bericht, 11. 3. 1996.

empfahl. Das Gutachten der KJUP in Basel, das parallel zum Aufenthalt im Foyer Neubad entstand, war mit 18 Seiten etwas umfangreicher.¹²⁴ Es stützte sich auf zahlreiche Gespräche mit Mosimann, ihrer Familie und dem damaligen Freund sowie auf testpsychologische Befunde. Die daraus resultierenden Empfehlungen hatten die Einweisung ins Therapieheim Sonnenblick zur Folge.

Bevor dort der Wechsel ins «Chalet», also auf die nächste Autonomiestufe, vollzogen wurde, zog die Jugendanwaltschaft erneut die KJUP zurate. Dem Gutachten vom Januar 1999 lagen wiederum Gespräche mit der «Explorandin», eine testpsychologische Untersuchung und ein «klinisches Interview», geführt von Dieter Bürgin, zugrunde.¹²⁵ Von den darin festgestellten Entwicklungsschritten, «die eigene Verletzlichkeit wahrzunehmen, eigene emotionale Überlastungssituationen zu erkennen und verlässliche Beziehungsangebote zur Stabilisierung zu nutzen», dürfte die Versetzung in die offenere Vollzugsstufe abhängig gewesen sein. In dem Moment, als das Therapieheim im Frühjahr 2000 auf die Grenzen des internen Settings hinwies, kam die KJUP zum dritten Mal zum Zug. Die grundsätzlichen Fortschritte in der Alltagsbewältigung standen gemäss diesem Gutachten noch immer im Kontrast zur Tatverarbeitung. Der aktuellen therapeutischen Beziehung sei «höchstes Gewicht beizumessen, zumal die Explorandin betont, dass die Annäherung an die Schrecken der Tat überhaupt nur denkbar ist in lange gewachsenen und von Vertrautheit geprägten Beziehungen.»¹²⁶

Das fünfte und letzte Gutachten entstand zwischen der Entlassung aus dem Therapieheim und der definitiven Entlassung aus dem Massnahmenvollzug und war mit 63 Seiten mit Abstand das umfangreichste.¹²⁷ Darin werden in erster Linie Fragen beantwortet, die von der externen Therapeutin formuliert und von der Jugendanwaltschaft ergänzt worden waren und auf den «Zuwachs an Autonomie, an Ich-Stärke» oder die «konstruktiven Ressourcen zur Konfliktbewältigung» zielten.¹²⁸ Mit deren positiver Beantwortung wird die Frage des Rückfallrisikos nur indirekt beantwortet, sie scheint in expliziter Form nicht gestellt worden zu sein. Auch wurden dahingehend keine Analyseinstrumente angewendet, im Gegensatz etwa zum Fall Scherrer wenige Jahre zuvor. Raum nahm die Auswertung der testpsychologischen Befunde ein, die «keinen

124 StAZH, Z 789.188, Gutachten KJUP, Dr. E. Söhnlin, Dr. Chr. Fäh, Prof. Dr. Dieter Bürgin, 17. 12. 1996.

125 StAZH, Z 789.188, Gutachten KJUP, Dr. B. Rost, 26. 1. 1999, 10 Seiten, hier 7.

126 StAZH, Z 789.188, Gutachten KJUP, Dr. B. Rost, 11. 9. 2000, 7 Seiten, hier 7.

127 StAZH, Z 789.188, Fachstelle für Kinder- und Jugendforensik, Dr. Cornelia Bessler, Gutachten vom 4. 7. 2003, 63 Seiten.

128 Ebd., 4.

einzigsten Problembereich zum Vorschein» brachten.¹²⁹ Gross scheinen zu diesem Zeitpunkt noch immer die Schuld- und Schamgefühle und der Glaube daran gewesen zu sein, dass keine Sühne möglich sei.¹³⁰ Gleichzeitig fehlte gemäss Psychiaterin Cornelia Bressler (geb. 1955) nach wie vor «ein grundlegendes Tatverständnis. Daher ist auch eine umfassende Verantwortungsübernahme nicht möglich.» Einzigartig im hier analysierten Sample ist auch das Entschuldigungsschreiben, das Mosimann wenige Wochen nach der Tat der Familie des Opfers zukommen liess. Sie bat darin um Verzeihung und erklärte, dass sie «nicht im Bewusstsein» gehandelt habe: «Ich glaube, ich bin die letzte Person von der Sie hilfe [sic] wollen, dennoch lassen Sie es mich wissen, wenn ich irgendwie helfen kann! Es tut mir leid!!!»¹³¹

Schluss

Anhand der vier analysierten Fallbeispiele lässt sich Folgendes festhalten: Zu Beginn des Untersuchungszeitraums um 1970 waren in der Deutschschweiz praktisch keine Einrichtungen vorhanden, die schwer deliktische Jugendliche aufnehmen und nach damals aktuellen Grundsätzen betreuen konnten. Die unzulängliche Unterbringung in geschlossenen Einrichtungen für Erwachsene war die Folge, aber am anderen Ende der Vollzugsskala wurde beispielsweise die Platzierung in einer Pflegefamilie ohne institutionelle Anbindung zumindest erwogen. Erst seit den späten 1970er- und vor allem in den 1980er-Jahren entstanden geschlossene Abteilungen für Jugendliche, angegliedert an bestehende Einrichtungen.¹³² Zuvor scheint das Vorgehen der Einweisungsbehörden, in unserem Fall der Jugendanwaltschaft, nach der Methode *trial and error* erfolgt zu sein, indem in bestehenden Einrichtungskonzepten Sondersettings – *avant la lettre* – geschaffen wurden, die nicht zwingend dem rechtskräftigen Urteil entsprachen und ein mögliches Scheitern zuließen. Einen gewissen Stellenwert hatte in allen untersuchten Fällen die Frage, ob sich der oder die Jugendliche in der Einrichtung wohlfühlte, womit den Jugendlichen bei der Platzierung im Rahmen des Massnahmenvollzugs eine Art indirektes Mitspracherecht eingeräumt wurde. Anpassungen im Vollzug waren um 1970 ein Aushandlungsprozess zwischen Einwei-

129 Ebd., 50. Angewendet wurden: Standard Progressive Matrices (SPM, Raven 1979), Freiburger Persönlichkeitsinventar (FPI-A1), Giessen-Test (GT), Barrat-Impulsivitätsskala (BIS), Interpersonal Reactivity Index (IRI), Fragebogen zu Kompetenz- und Kontrollüberzeugung (FKK).

130 Hier und im Folgenden ebd., 59.

131 StAZH, Z 789.188, Schreiben Mosimann an Familie des Opfers, 5. 3. 1996.

132 SCHMIDT 1993.

sungsbehörde, Heimleitung und Klientel, der auf der Ebene der persönlichen Kontaktnahme und von Abmachungen stattfand. Was sich im Untersuchungszeitraum institutionell klar ausdifferenzierte, ist der Stufenvollzug im Sinne der Resozialisierung. In den beiden Fällen zu Beginn der 1970er-Jahre scheinen Vollzugslockerungen situativ und individuell stattgefunden zu haben, begleitet in erster Linie vom zuständigen Jugendanwalt und allenfalls einer Beistandschaft. In den 1990er-Jahren waren innerhalb von Einrichtungen offene Abteilungen und in geografischer Nähe angegliederte Wohngruppen vorhanden, die stufenweise Lockerungen bis hin zur definitiven Entlassung innerhalb einer einzigen Institution erlaubten.

Diese infrastrukturelle Ausdifferenzierung des jugendstrafrechtlichen Stufenvollzugs spiegelt sich in der psychiatrischen Begutachtungspraxis. In den älteren Fällen wurden die Gutachten während der Untersuchungs- respektive Sicherheitshaft durchgeführt und lagen der Gerichtsinstanz zur Beurteilung vor. Nach dem rechtskräftigen Urteil fanden wesentlich weniger Begutachtungen statt, allenfalls wurden von behandelnden Psychiatern respektive Psychologen noch Verlaufsberichte verfasst. In den 1990er-Jahren wurde von der Jugendanwaltschaft – wohl zur eigenen Absicherung – vor jeder Vollzugslockerung oder vor jedem Stufenwechsel eine gutachterliche Meinung eingeholt. Mit anderen Worten: Es wurde im letzten Drittel des Untersuchungszeitraums wesentlich mehr begutachtet als vorher, wobei der Umfang der Gutachten in vielen Fällen überschaubar blieb. Ob diese Veränderung in Zusammenhang steht mit dem Mord in Zollikerberg 1993, der nachweislich für das Massnahmenrecht im Erwachsenenvollzug eine Zäsur bildete, kann hier aufgrund der dünnen Datenlage nicht abschliessend beurteilt werden – Vergleichsfälle aus den 1980er-Jahren fehlen.¹³³ Vielmehr dürfte ein multikausaler Kontext für diese Entwicklung ursächlich sein. Die Überprüfung von Scherrers Massnahme in der Jugendstätte Burghof Ende 1993 markiert diesen zumindest für den Erwachsenenvollzug festgestellten Paradigmenwechsel, der sich in seinem Fall allerdings nicht massnahmenverschärfend auswirkte. Erst seine neuerliche Begutachtung im Rahmen des Erwachsenenvollzugs im Jahr 2000 legte den Blick frei auf jenen Prozess in der Gerichtspsychiatrie, den Mario Gmür als «Umbau der forensischen Psychiatrie» beschreibt.¹³⁴ Die «an psychodynamischen Konzepten orientierte, empathische forensische Psychiatrie», wie sie Ronald Furger praktizierte, sah sich in den 1990er-Jahren aufgrund eines fehlenden empirischen Fundaments zunehmend Angriffen

133 Vgl. hierzu etwa Boos 2022.

134 GMÜR 2016.

ausgesetzt vonseiten einer empirisch überprüften Forensik, die sich auf Messungen und Statistiken stützte und ihren prominentesten Vertreter in Frank Urbaniok fand. Sein Gutachten zu Scherrer stellt für diesen Wandel vielleicht einen Kristallisationspunkt dar.

Als dritter Punkt sei auf den Wandel im Bereich der psychologischen respektive psychotherapeutischen Betreuung der jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen hingewiesen. Während dieses Angebot seitens der Jugendstrafjustiz um 1970 noch bescheiden war und sich auf die dringlichsten Hilfestellungen beschränkt zu haben scheint – selbst für Straftäter, die sich aktiv darum bemühten –, expandierte dieser Bereich in den Folgejahren stark. Sofern eine Therapierbarkeit festgestellt wurde, scheint in den 1990er-Jahren nicht die Frage gewesen zu sein, ob eine Psychotherapie durchgeführt wird, sondern mit welcher Intensität. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich für die – oftmals kritische – Nachbetreuungsphase der jungen Erwachsenen von der Entlassung aus der Einrichtung bis zum definitiven Ende der Massnahme feststellen: Fanden die Treffen zwischen dossierführendem Jugendanwalt, allfälliger Beistandschaft und dem Klienten respektive der Klientin in den 1970er-Jahren eher sporadisch im Bedarfsfall (alle paar Wochen bis hin zu Monaten) statt, geben die Akten seit den 1990er-Jahren Hinweise auf eine stärker strukturierte, institutionalisierte und engmaschigere Nachbetreuung.

Bibliografie

Quellen

Staatsarchiv Zürich (StAZH)

ABl 1962, 1991, Verhandlungen Regierungsrat Kanton Zürich, 1962, 1991.

DS III Cd 3:2, Jahresberichte Arbeitserziehungsanstalt Uitikon.

Z 99.2535, Personaldossier Ronald Furger.

Z 348.1, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Dossier Henkel, 1966–1973.

Z 442.305, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Dossier Scherrer, 1989–2002.

Z 442.305.10–12, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Dossier Escher, 1969–1975.

Z 789.187, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Dossier N. N., 1994–2002.

Z 789.188, Jugendanwaltschaft Bezirk Zürich, Dossier Mosimann, 1996–2003.

Z 941.37.11, Dr. Frank Urbaniok, Gutachten vom 29. 2. 2000.

Z 989.358, Staatsanwaltschaft Kanton Zürich, Dossier Scherrer, 1989–2002.

Stadtarchiv Zürich (SAZ)

Jugendamt III, Dossiers Nr. 45157 (1974), 45188, 45226, 46047 (1969–1972), 47340 (1973), 49505 (1983/84), 49540 (1976–1984), 49582 (1981–1983), 51331 (1981).
V.J.c.214.:2.1.1.2, Heimakten, psychiatrischer Dienst, 1958–1980.

Sekundärliteratur

- AEBERSOLD 2015: Peter Aebersold, «Jugendliche: wenig Freiheitsentzug», in: Daniel Fink und Peter Schulthess (Hg.), Strafrecht, Strafvollzug, Gefängnis. Ein Handbuch zur Entwicklung des Freiheitsentzuges in der Schweiz, Bern, 280–295.
- ANTENNE 1966a: Schweizer Radio und Fernsehen, 27. 12. 1966, www.srf.ch/play/tv/antenne/video/ergebnislos?urn=urn:srf:video:fd6bbb5a-97c8-4060-a3c1-454562120a4e.
- ANTENNE 1966b: in Schweizer Radio und Fernsehen, 4. 10. 1966, www.srf.ch/play/tv/antenne/video/suchaktion-julia-rizzi?urn=urn:srf:video:f276af82-2363-4450-8782-945a593c7255.
- ANTENNE 1966c: in Schweizer Radio und Fernsehen, 29. 8. 1966, www.srf.ch/play/tv/antenne/video/vermisstes-maedchen?urn=urn:srf:video:01ad454f-8f1b-4a50-aa99-77d16561f919.
- BÄNZIGER et al. 2022: Peter-Paul Bänziger, Michael Herzig, Christian Koller, Jean-Félix Savary, Frank Zobel, Die Schweiz auf Drogen. Szenen, Politik und Suchthilfe, 1965–2022, Zürich.
- BAUMGARTNER 2021: Adrian Baumgartner, Von der Arbeitserziehungsanstalt zum offenen Massnahmenvollzug für junge Erwachsene: 50 Jahre Arxhof, in: Kanton Baselland, Juni, https://kanton.baselland.ch/sicherheitsdirektion/arxhof/blogartikel/50-jahre-arxhof-ein-kurzer-abriss-einer-bewegten-geschichte/ftw-simplelayout-filelistingblock-1/infoheft-nr-207__beitrag-arxhof-juiblaeum.pdf@@download/file/Infoheft%20Nr%20207__Beitrag%20Arxhof-Juibl%C3%A4um.pdf.
- Boos 2022: Susan Boos, Auge um Auge. Die Grenzen des präventiven Strafs, Zürich.
- Botschaft zur Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter», in: Bundesblatt, 31. 7. 2001, 3433–3464, www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/638/de, 13. 6. 2025.
- BÜHLER et al. 2019: Rahel Bühler, Sara Galle, Flavia Grossmann, Matthieu Lavoyer, Michael Mülli, Emmanuel Neuhaus, Nadja Ramsauer, Führe ein «arbeitsames» und «geordnetes» Leben: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich, in: dies., Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 7), Zürich, 263–304.
- Bundesamt für Justiz, Evaluationsberichte, www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/smv/modellversuche/evaluationsberichte.html, 30. 10. 2025.
- BUSINGER und RAMSAUER 2019: Susanne Businger und Nadja Ramsauer, «Genügend goldene Freiheit gehabt». Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich, 1950–1990, Zürich.

- CHRISTENSEN 2018: Birgit Christensen, Die rechtlichen Grundlagen der administrativen Anstaltsversorgung und der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich 1879–1981, in: Beat Gnädinger und Verena Rothenbühler (Hg.), Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich, 19–74.
- CRIBLEZ, DEPLAZES und HAYMOZ 2024: Lucien Criblez, Daniel Deplazes und Nives Haymoz, Expansion, Differenzierung, Verberuflichung. Ausbildungsreform in der Schweizer Heimerziehung, 1960–1980, in: Daniel Deplazes, Jona T. Garz, Nives Haymoz, Lucien Criblez (Hg.), Erziehen, erfassen, erforschen. Kontinuität und Wandel der stationären Erziehung im 20. Jahrhundert am Beispiel des Landerziehungsheims Albisbrunn, Zürich.
- DEMUTH 2023: Yves Demuth, Schweizer Zwangsarbeiterinnen. Eine unerzählte Geschichte der Nachkriegszeit, Zürich.
- DEPLAZES 2023: Daniel Deplazes, «Nobelhotel für Versager». Das Landerziehungsheim Albisbrunn in den Akteur-Netzwerken des Schweizer Heimwesens 1960–1990 (Historische Bildungsforschung, Bd. 14), Zürich.
- DIGGELMANN 1969: Walter Matthias Diggelmann, Die Vergnügungsfahrt, Frankfurt am Main.
- ERNST 1996: Klaus Ernst, Professor Werner Arthur Stoll, in: Universität Zürich. Jahresbericht 1995/96, 188 f.
- FINK 2011: Daniel Fink, Frauen und Strafrecht. Entwicklungen der Frauenkriminalität, Neuchâtel.
- FINK und SCHULTHESS 2015: Daniel Fink und Peter Schulthess (Hg.), Strafrecht, Strafvollzug, Gefängnis. Ein Handbuch zur Entwicklung des Freiheitsentzuges in der Schweiz, Bern.
- GALLE 2018: Sara Galle, Die Bildung der «geeigneten Erzieherpersönlichkeit». Gründungen, Organisation und Konzeption der Schulen für Heimerziehung in der Deutschschweiz, in: Gisela Hauss, Thomas Gabriel und Martin Lengwiler (Hg.), Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990, Zürich, 181–194.
- GERMANN 2015: Urs Germann, Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1970, Zürich.
- GERMANN 2018: Urs Germann, Zur Nacherziehung versorgt. Die administrative Versorgung von Jugendlichen im Kanton Bern 1942–1973, in: Berner Zeitschrift für Geschichte 80/1, 7–43.
- GMÜR 2016: Mario Gmür, Elend und Verantwortung der forensischen Psychiatrie, in: Die Wochenzeitung, 10. 11.
- GOFFMAN 2014: Erving Goffman, Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen, Frankfurt am Main.
- HAFNER 2022: Urs Hafner, Kinder beobachten. Das Neuhaus in Bern und die Anfänge der Kinderpsychiatrie, 1937–1985, Zürich.
- HAUSS, HEINIGER und BOSSERT 2023: Gisela Hauss, Kevin Heiniger und Markus Bossert, Praxis der Sozialstaatlichkeit. Koordinieren und Finanzieren zwischen Expertise, Staat und Gemeinnützigkeit, Zürich.

- HAUSS, HEINIGER UND HÖRLER 2025: Gisela Hauss, Kevin Heiniger und Daniela Hörler, Öffentliche Erziehungsräume zwischen Szene, Protest und Stadtpolitik. Die städtische Kinder- und Jugendhilfe in Zürich im Fokus (1970–1990), Zürich.
- HAUSS, HÖRLER UND STANGE (im Erscheinen): Gisela Hauss, Daniela Hörler und Sabine Stange, Zusammen mit dem anderen Geschlecht. Die Entdogmatisierung der Sexualität als Impuls für räumliche Neuordnungen der stationären Jugendhilfe von 1970 bis 1990, in: Wiebke Dierkes et al. (Hg.), Geschlechterdimensionen in Geschichte und Geschichtsforschung (zu Sozialer Arbeit, Weinheim).
- HEINIGER 2016: Kevin Heiniger, Krisen, Kritik und Sexualnot. Die «Nacherziehung» männlicher Jugendlicher in der Anstalt Aarburg (1893–1981), Zürich.
- HEINIGER 2022: Kevin Heiniger, Eine Anstalt für «Schwersterziehbare». Ambivalente Diskurse um Strafe, Erziehung und politische Zuständigkeiten (1940–1990), in: Oliver Gaida, Marie-Theres Marx, Julia Reus, Anna Schiff und Jan Waitzmann (Hg.), Zwang zur Erziehung? Deviante Jugendliche als institutionalisierte Aufgabe im 20. Jahrhundert, Berlin, 287–308.
- HEINIGER 2024: Kevin Heiniger, Die «Schwersterziehbaren». Diskursive Konzepte zu Klientel, Anstalten und Massnahmen in der Schweiz (circa 1900 bis 1980), in: Soziale Probleme 35/1, 51–64.
- JANETT, GERMANN UND HAFNER 2023: Mirjam Janett, Urs Germann und Urs Hafner (Hg.), Das Problem Kind. Zur Geschichte der Kinder- und Jugendpsychiatrie der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel.
- JENZER UND MEIER 2018: Sabine Jenzer und Thomas Meier, Die Zürcher Anstaltslandschaft 1876–2017, in: Beat Gnädinger und Verena Rothenbühler (Hg.), Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich, 75–145.
- Kanton Zürich, Nachfolge in der Ärztlichen Direktion der ipw frühzeitig geregelt, www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2015/12/ipw_aerztlicher_direktor.html, 25. 7. 2025.
- KIND 1992: Hans Kind, Nekrolog auf Professor Dr. Jules Robert Corboz, in: Hans-Christoph Steinhausen (Hg.), 70 Jahre Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst des Kantons Zürich (1921–1991), Zürich, 27 f.
- KNECHT UND DISSLER 2019: Sybille Knecht und Noemi Dissler, «Erziehen, retten, bessern»: Die administrative Versorgung «verwahrloster» Jugendlicher (Kanton Zürich, 1920er- bis 1970er-Jahre), in: Christel Gumy, Sybille Knecht, Ludovic Mangué, Noemi Dissler und Nicole Gönitzer, Sondergesetze? Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 3), Zürich, 329–369.
- MEYER 2022: Helmut Meyer, Die kleine grosse Stadt. Zürich im 20. Jahrhundert, Zürich.
- OSTERTAG 2005: Ernst Ostertag, Neuer Mord, Schwulengeschichte, November 2005, <https://schwulengeschichte.ch/epochen/5-jahre-der-repression/repressions-routine/diffamierungs-widerstand/neuer-mord>, 25. 7. 2025.

- RÜEGG und WENGER 2022: Michael Rüegg, Alexander Wenger, Tödlicher Städtetrip, Republik, 2. 4. 2022, www.republik.ch/2022/04/02/podcast-serie-mord-im-maennermilieu-folge-6-toedlicher-staedtetrip, 25. 7. 2025.
- SCHÄR 2006: Renate Schär, «Erziehungsanstalten unter Beschuss». Heimkampagne und Heimkritik in der Schweiz in den 1970er Jahren, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit Universität Bern.
- SCHÄR o. J.: Renate Schär, «Die Winden sind ein Graus: macht Kollektive draus!» Die Kampagne gegen Erziehungsheime, in: Elisabeth Hebeisen und Angela Zimmermann (Hg.), Zürich 68. Kollektive Aufbrüche ins Ungewisse, Baden, 86–97.
- SCHMIDT 1993: Urs Schmidt, Geschlossene Unterbringung von Jugendlichen in der deutschsprachigen Schweiz, in: Schweizer Heimwesen. Fachblatt VSA 64/8, 536–539.
- SEGLIAS et al. 2019: Loretta Seglias, Kevin Heiniger, Vanessa Bignasca, Mirjam Häsler Kristmann, Alix Heiniger, Deborah Morat, Noemi Dissler, Alltag unter Zwang. Zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 8), Zürich.
- SOMOSA 2009: Einblicke in 15 Jahre Somosa. Eine Festschrift, Winterthur, Modellstation Somosa, www.somosa.ch/files/download/pdf/06__61__Somo__Fest__2009__19.pdf.
- Somosa, Modellstation, www.somosa.ch/aktuelles, 30. 10. 2025.
- Szondi-Institut, <https://szondi.ch/portrait>, 30. 7. 2025.
- VEREIN FÜR JUGENDFÜRSORGE BASEL 1992: Verein für Jugendfürsorge Basel (Hg.), 75 Jahre Verein für Jugendfürsorge Basel – 1917 bis 1992, Basel.

Inhaftiert, um ausgeschafft zu werden

Politik und Praxis der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert¹

VERA BLASER, ALIX HEINIGER

Dieser Beitrag beleuchtet eine besondere Form des Wegsperrens: die Ausschaffungshaft. Ihr Ziel ist es, sicherzustellen, dass eine Person ohne Schweizer Bürgerrecht oder Aufenthaltsbewilligung vom Schweizer Staatsgebiet weggewiesen werden kann. Praktiken des Wegweisens – kombiniert mit administrativer Freiheitsentziehung – gehen, wie wir im ersten Teil aufzeigen, bis in die frühe Neuzeit zurück und wurden nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates mehrfach an die jeweiligen politischen Gegebenheiten angepasst. Mit dem Gesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht wurde die Ausschaffungshaft 1995 ins Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) aufgenommen.

Der Zusammenhang zwischen Freiheitsentzug und gesellschaftlicher Ausgrenzung gestaltet sich bei der Ausschaffungshaft etwas anders als bei den anderen in diesem Buch behandelten Formen der Inhaftierung. Im Falle der Ausschaffungshaft ist die Dauer des Freiheitsentzugs verhältnismässig kurz – das Ziel der Ausschaffung ist jedoch, die Betroffenen auf lange Zeit oder dauerhaft des Landes zu verweisen.² Die historische Forschung hat sich bisher noch kaum mit dem Thema beschäftigt. Das vorliegende Forschungsprojekt bot Gelegenheit, die Praxis der Ausschaffungshaft zu analysieren, wie sie sich in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre präsentierte.

In der Schweiz wurde die Geschichte der Migrationspolitik zunächst aufgrund politischer Aufträge des Bundes aufgearbeitet. Erste juristische Studien von Paul-Alfred Hess (1942) und Carl Ludwig (1957) entstanden im Zusam-

1 Cenk Akdoganbulut hat an einem ersten Entwurf dieses Kapitels mitgearbeitet.

2 Gemäss ANAG Art. 11 «Die Ausweisung kann befristet, aber nicht für weniger als zwei Jahre, oder unbefristet ausgesprochen werden. »

menhang mit dem Zweiten Weltkrieg.³ Ab den 1980er-Jahren begannen auch Historiker:innen, sich mit dem Thema zu befassen, und veröffentlichten eine Reihe von Publikationen.⁴ Das Interesse hält bis heute an⁵ und bezieht postkoloniale Perspektiven mit ein,⁶ unter anderem mit Beiträgen zu den *deportation studies*.⁷ Die *deportation studies* sind ein Forschungsgebiet, das sich seit den 2000er-Jahren im Zuge neuer migrationspolitischer Massnahmen der Staaten des Globalen Nordens am Ende des 20. Jahrhunderts herausgebildet hat. Diese Forschungen bewegen sich an der Schnittstelle zweier staatlicher Politikbereiche: der Sicherheits- und der Migrationspolitik. Sie betrachten die zentrale Rolle der Staaten, die sich nicht mehr darauf beschränkten, die Ausweisung unerwünschter Personen ausländischer Staatsangehörigkeit aus ihrem Hoheitsgebiet anzuordnen, sondern konkrete Massnahmen ergriffen, um deren Ausreise sicherzustellen, oft auch in Zusammenarbeit mit anderen Staaten.⁸ Darüber hinaus wurde in der Forschung die Frage der Solidarisierung mit Ausländer:innen diskutiert, die in den 1930er- und 1940er-Jahren von Wegweisungen bedroht waren.⁹ Für den Zeitraum 1970–2000 hat sich der Historiker Jonathan Pärli in seiner vor Kurzem erschienenen Dissertation mit Solidaritätsbewegungen zugunsten von Geflüchteten auseinandergesetzt und sich dabei punktuell auch mit der Ausschaffungshaft beschäftigt.¹⁰

Die Herausgeber:innen eines kürzlich erschienenen «Itinera»-Bandes zur bzw. zu Geschichte(n) der Landes- und Gebietsverweisungen haben die Praxis von Ausschaffung und Ausschaffungshaft in der Schweiz als «Blackbox» bezeichnet. Quellen, die diese Praxis dokumentieren, sind rar und für Historiker:innen meist nur schwer zugänglich. Auch in dieser Hinsicht gibt das für dieses Kapitel verwendete Quellenkorpus einen ersten Einblick in eine noch wenig aufgearbeitete Praxis.

Die Hauptquellen des vorliegenden Beitrags sind Vollzugsakten des Ausschaffungsgefängnisses Zürich über Ausschaffungshäftlinge aus den Jahren 1995–2000.¹¹ Unser Schwerpunkt liegt auf dem Zeitraum, der in diesen Akten dokumentiert ist. Ziel war es jedoch auch, die darin dokumentierte Praxis in einen breiteren historischen Kontext zu stellen, indem wir einen historischen Überblick über den Freiheitsentzug in der Migrationspolitik geben und den

3 HESS 1942; LUDWIG 1957.

4 LASSERRE 1995; ARLETTAZ und ARLETTAZ 2000; BOILLAT et al. 2016.

5 ERLANGER 2006.

6 FALK 2012.

7 Blumenthal, Häberlein und Lüthi 2025.

8 COUTIN 2015.

9 Vuilleumier und Heimberg 2003.

10 PÄRLI 2024.

11 StAZH, Z 503, Insassendossiers, 1994–2000.

politischen Prozess nachzeichnen, der zur Einführung von Zwangsmassnahmen im ANAG führte.

Die ersten Ausschaffungen von Ausländer:innen in der modernen Schweiz des 19. Jahrhunderts betrafen mittellose Menschen, die kein Schweizer Bürgerrecht besaßen. Da sie keinen rechtlichen Anspruch auf öffentliche Unterstützung hatten, wurden sie von den Kantonen des Landes verwiesen.¹² Auch die Bewegungsfreiheit von Ausländer:innen, die aus politischen Gründen in die Schweiz geflohen waren, konnte während ihres Aufenthalts in der Schweiz eingeschränkt werden.¹³

Mit diesem Beitrag wollen wir die neue Praxis, die sich in den 1990er-Jahren etablierte, in eine *Longue-durée*-Perspektive einbetten. Das Zwangsmassnahmengesetz, das 1995 ins ANAG integriert wurde, enthielt eine breite Palette neuer Sanktionsmöglichkeiten. Der Freiheitsentzug spielte dabei eine wichtige Rolle, es gab aber auch andere Sanktionen, wie zum Beispiel Gebietsperren respektive Rayonverbote, die verhängt werden konnten. Eine Missachtung konnte mit bis zu einem Jahr Gefängnis geahndet werden.

Unser Thema zeichnet sich durch eine anspruchsvolle Aktenlage aus: Die Akten des Ausschaffungsgefängnisses sind relativ dünn und unterscheiden sich – aufgrund ihres Entstehungszusammenhangs – zum Beispiel stark von den umfangreichen Dossiers, die über Personen geführt wurden, die wegen einer strafrechtlichen Massnahme in Haft waren (siehe den Beitrag von Vera Blaser). Die Insassenakten der Ausschaffungshaft bieten nur wenig Einblick in die Lebensumstände und Perspektiven der betroffenen Personen. Neben diesen Vollzugsakten haben wir deshalb auch verschiedene weitere Quellen herangezogen, die von Nichtregierungsorganisationen stammen, die sich mit Migrationsfragen beschäftigen und sich insbesondere für Verbesserungen der Haftbedingungen engagierten. Konkret haben wir die Veröffentlichungen der Menschenrechtsorganisation *augenau* analysiert.¹⁴ Deren Publikationen verdeutlichen, wie kontrovers die Debatten um Migrationsfragen im Untersuchungszeitraum waren. Wir verweisen zudem auf die politischen Debatten der 1980er- und 1990er-Jahre, auf die Botschaft des Bundesrats zur Einführung von Zwangsmassnahmen sowie auf die Presse.

12 MATTER 2014.

13 HESS 1942, 21.

14 *Augenau* wurde 1995 in Zürich gegründet, später kamen Gruppierungen in Bern und Basel hinzu. Die Mitglieder wollten die zunehmende Repression gegen Ausländerinnen und Ausländer durch Zwangsmassnahmen unter anderem im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Drogenhandels dokumentieren. Die «nichtstaatliche, unabhängige Organisation» engagierte und engagiert sich ehrenamtlich für die Verteidigung der Menschen- und Grundrechte und gibt ein unregelmässig erscheinendes «Bulletin» heraus. Vgl. <https://augenau.ch>.

Der Beitrag ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil gehen wir auf die «lange» Geschichte der Verbindung zwischen Migrationspolitik und Freiheitsentzug in der Schweiz ein und kontextualisieren die Situation in den 1980er- und 1990er-Jahren historisch, als die prekäre Lage in den städtischen Drogenszenen – allen voran in Zürich – die Debatten über Wegweisungsmassnahmen für Ausländer:innen neu entfachte. Im zweiten Teil analysieren wir die Praxis der Ausschaffungshaft und zeigen auf, warum bestimmte Personen davon betroffen waren und wie sich die Bedingungen der Haft gestalteten und zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen wurden. Der dritte Teil befasst sich mit unterschiedlichen Szenarien, die am Ende der Ausschaffungshaft standen, und den Umständen, die sich daraus für die betroffenen Personen ergaben.

Migrationspolitik und Freiheitsentzug in der Schweiz

Internierung unerwünschter Fremder von 1850 bis in die 1980er-Jahre

Massnahmen zur Inhaftierung ausländischer Staatsangehöriger durch Migrationsbehörden reichen bis in die Anfänge des Bundesstaats zurück. Die Administrativhaft von Personen ausländischer Staatsangehörigkeit war eine Massnahme, die anstelle der in Art. 57 der Bundesverfassung (BV) von 1848 vorgesehenen Landesverweisung angewandt werden konnte. Dieser Artikel berechnete den Bundesrat, Personen ausländischer Staatsangehörigkeit zum Schutz der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes zu verweisen. In den 1850er-Jahren geriet der Bundesrat mehrfach mit dem Kanton Genf in Konflikt wegen der Anwesenheit politischer Flüchtlinge oder Ausländer:innen französischer, deutscher oder italienischer Staatsangehörigkeit, die sich offensichtlich in der Schweiz aufhielten, um politischer Verfolgung zu entgehen.¹⁵ Die «Internierung» wurde damals als Verpflichtung für Ausländer:innen verstanden, sich in einem bestimmten Gebiet des Landes aufzuhalten. Die Idee hinter dieser Zuweisung verfolgte zwei unterschiedliche Ziele. Erstens sollte eine zu starke «Konzentration» von politisch aktiven Ausländer:innen in bestimmten Gebieten vermieden werden. Zweitens sollte verhindert werden, dass Oppositionelle aus einem Nachbarstaat sich in unmittelbarer Nähe ihres Herkunftslandes aufhielten.¹⁶ Diese Praxis sollte vermeiden, dass die Beziehun-

15 Bericht des Bundesrates an den h. schweiz. Ständerath über die vom h. Stande Genf erhobene Beschwerde wegen Anwendung des Art. 57 der Bundesverfassung (vom 17. 7. 1858), in: Bundesblatt, X. Jahrgang II, Nr. 35, 31. 7. 1858, 241–259.

16 Hess 1942, 21 f.

gen der Schweiz, die inmitten eines von monarchistischen und imperialistischen Regierungen dominierten Europas die einzige Demokratie war, zu den entsprechenden Staaten beeinträchtigt wurden.

Auf Kantonsebene kam es häufig zur Ausweisung von Personen ohne Schweizer Bürgerrecht, die von der Polizei als mittellos und obdachlos identifiziert wurden, und zwar durch einen einfachen Verwaltungsbeschluss. Diese Praxis war in Europa weit verbreitet: Sowohl die Verpflichtung zur Armenunterstützung als auch die frühen Sozialversicherungssysteme galten ausschliesslich für Staatsangehörige des jeweiligen Landes.¹⁷

Der Erste Weltkrieg markierte einen Wendepunkt in der Internierungspraxis. 1916 verabschiedete der mit Vollmachten ausgestattete Bundesrat gestützt auf Art. 102 BV einen Beschluss, der die Internierung von Ausländer:innen in geschlossenen Einrichtungen, das heisst in Straf- und Arbeitsanstalten, erlaubte. Im Wesentlichen waren damit «gefährliche und widerständige Elemente» unter den Militärflüchtlingen gemeint.¹⁸ Im November 1917 wurde die eidgenössische Fremdenpolizei geschaffen. Die Fremdenpolizei schritt ein, wenn die Kantone Schwierigkeiten mit Ausländer:innen meldeten. So konnte sie eine Internierung in einer Straf- oder Arbeitsanstalt anordnen, wenn eine Ausweisung nicht möglich war.¹⁹

Die Internierung von «Refraktären»²⁰ und «Deserteuren» wurde 1919 fortgesetzt. Die Bestimmungen über die Internierung derjenigen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden konnten, blieben bestehen. Darüber hinaus wurde der Rahmen für die Internierung in Art. 28 Abs. 4 der Verordnung über die Kontrolle der Ausländer vom 29. November 1921 festgelegt und erweitert: «Andere Ausländer, die zum Aufenthalt in der Schweiz nicht berechtigt sind und nicht ausgeschafft werden können, können durch Verfügung des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements auf Kosten des Bundes interniert werden.»²¹

1931 wurde die Internierung in Art. 14 des neuen Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) für den Fall vorgesehen, dass eine Wegweisung nicht vollstreckt werden konnte. Die Dauer der Internierung war auf zwei Jahre begrenzt.²² Diese Begrenzung wurde durch den

17 ARLETTAZ und ARLETTAZ 2006; MATTER 2014.

18 HESS 1942, 23.

19 Ebd.

20 Männer, die sich aus philosophischen, religiösen, moralischen oder anderen persönlichen Gründen weigern, ihre Militärpflicht zu erfüllen.

21 HESS 1942, 24.

22 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 26. 3. 1931), in: Bundesblatt, Nr. 13, Jg. 83, Bd. 1, 425–434, hier 429.

Beschluss des Bundesrats vom 17. Mai 1940 aufgehoben.²³ Die Massnahme wurde in geschlossenen Einrichtungen vollzogen (z. B. auch in Strafanstalten wie Witzwil im Kanton Bern) und betraf Ende 1939 60 Personen. Das System erfuhr mit der Eröffnung der ersten Arbeitslagers für internierte Personen im Frühjahr 1940 einen bedeutenden Wandel, und die Zahl der Internierten stieg. Im Jahr 1945 unterstanden 12 574 Männer, Frauen und Kinder der für die Verwaltung des Internierungssystems geschaffenen Zentralleitung der Heime und Lager.²⁴ Die Internierung diente der provisorischen Unterbringung von Personen, die in der Schweiz Zuflucht suchten. Die damalige Ausländer- und Flüchtlingspolitik war vom Grundsatz geleitet, dass die Schweiz nur vorübergehend Aufnahme gewähren sollte und Schutzsuchende ohne Schweizer Staatsangehörigkeit ausreisen mussten, sobald die internationale Lage dies zulies.²⁵ Die Internierungslager für Männer waren Teil einer Politik, die Geflüchtete möglichst kostensparend unterbringen und im Rahmen des Plans Wahlen als Arbeitskräfte verfügbar machen wollte.²⁶ Den Geflüchteten war es nicht gestattet, einer bezahlten Arbeit nachzugehen; stattdessen wurden sie in der «Anbauschlacht» zur Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung eingesetzt.²⁷

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die im ANAG vorgesehene Verknüpfung von Freiheitsentzug und Wegweisung fortgeführt, wobei die Androhung der Internierung gegenüber unerwünschten Ausländer:innen als Druckmittel eingesetzt wurde.²⁸ Anwendung fand diese Praxis auch auf anerkannte Flüchtlinge. So wurden etwa nach 1956 mehrere Hundert Ungarnflüchtlinge, die als nicht anpassungswillig galten, interniert, um sie zur Ausreise zu bewegen.²⁹ Internierung und Ausschaffung spielten eine wichtige Rolle für die Wirksamkeit der Migrationspolitik des Bundes. 1968 liess der Direktor der eidgenössischen Fremdenpolizei gegenüber dem Bundesrat verlauten, dass die gesamte Fremdenpolizeigesetzgebung infrage gestellt wäre, verfügten die Behörden nicht über die Mittel der Wegweisung, Ausweisung und Ausschaffung.³⁰

23 LUDWIG 1957, 164.

24 LASSERRE 1995, 236.

25 ERLANGER 2006.

26 Der Plan Wahlen war eine Initiative des Bundes zur Förderung der Nahrungsmittelversorgung während des Zweiten Weltkriegs, als die Importmöglichkeiten deutlich eingeschränkt waren. Vgl. TANNER 2021.

27 LASSERRE 1995, 133–155.

28 BLUMENTHAL 2024, 70–74.

29 ROBERT 2025. Tiphaine Robert zitiert zwei Quellen, die die Zahl der betroffenen Personen auf 200 beziehungsweise 500 schätzen (ebd., 110).

30 BLUMENTHAL 2024, 75. Originalquelle von Blumenthal zitiert: Bundesarchiv (Bern), E4001D#1973/125#552*, Eidgenössische Polizeiabteilung, Direktor, an Herrn Bundesrat von Moos, Verordnung über die Internierung von Ausländern, Bern, 11. 6.1968, S. 1.

In den 1960er-Jahren erlebte die migrationspolitische Debatte mit dem Aufkommen der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat einen neuen Höhepunkt. 1968 lancierte die Nationale Aktion ihre zweite Überfremdungsinitiative, die eine gesetzliche Plafonierung des Ausländer:innenanteils bei 10 Prozent forderte.³¹ Um diese Quote zu erreichen, wäre die Ausweisung von mindestens 300 000 Ausländer:innen notwendig geworden.³² Das als Schwarzenbach-Initiative in die Geschichte eingegangene Begehren wurde 1970 von der Schweizer Stimmbevölkerung mit 54 Prozent relativ knapp abgelehnt. In den folgenden zwei Jahrzehnten folgten mehrere weitere «Überfremdungsinitiativen», mit denen rechte Kreise den Druck aufrechterhielten.³³

Bis 1981 war das Asylrecht in der Schweiz über das ANAG geregelt. Bestrebungen, ein separates Asylrecht zu schaffen, reichen in die frühen 1970er-Jahre zurück.³⁴ 1981 trat das vom Parlament 1979 verabschiedete Asylgesetz in Kraft, in dem die liberale Asylpolitik der Nachkriegszeit, die sich besonders in der grosszügigen Aufnahme von Flüchtlingen aus kommunistischen Staaten manifestiert hatte, kodifiziert wurde.³⁵ In den frühen 1980er-Jahren kamen die ersten «Asylbewerber:innen» in die Schweiz, deren individuelle Asylbegehren einzeln einer Prüfung unterzogen wurden. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Schweiz Flüchtlinge vorwiegend kollektiv als Kontingente aus ausgewählten Ländern aufgenommen.³⁶ Die 1980er-Jahre waren von zwei Trends geprägt. Erstens stieg die Zahl der Asylgesuche rapide an. Die sich gleichzeitig verschärfende asylpolitische Praxis schlug sich in der Quote der anerkannten Asylgesuche nieder: Diese sank von fast 90 Prozent in den 1970er-Jahren auf 10 Prozent im Jahr 1987 und lag 1991 noch bei 3 Prozent.³⁷ Zweitens veränderten sich die demografischen Merkmale der Geflüchteten. Ein Grossteil der Asylbewerbenden stammte nun aus dem «globalen Süden» – insbesondere der Türkei, Sri Lanka sowie Staaten des Mittleren Ostens, Afrikas und Asiens – und verfügte vielfach über geringere berufliche Qualifikationen. Mit Herkunft und Status wandelte sich die gesellschaftliche Debatte über Asylbewerber:innen. Vermehrt wurde die Legitimität ihrer Migrationsmotive öffentlich infrage gestellt.³⁸ Als Reaktion auf die öffentlichen Kontroversen wurde das Asylgesetz, wie

31 PIGUET 2006, 29–34.

32 FALK 2022, 7.

33 Skenderovic 2015.

34 Vgl. PÄRLI 2024, 112–122.

35 D'AMATO 2008, 186.

36 PIGUET 2006, 90–96; ESPAANGIZI 2022, 251 f.

37 FÄSSLER 2025, 133.

38 D'AMATO 2008, 186.

der Geograph und Migrationsforscher Etienne Piguet schreibt, in einem «legislative[n] Rausch» innert weniger Jahre mehrmals verschärft.³⁹ Hauptziele der ersten Revisionen von 1983 und 1986 waren die Beschleunigung des Asylverfahrens und der konsequente Vollzug der Wegweisung abgewiesener Asylsuchender.⁴⁰ Um die Ausschaffung zu gewährleisten, wurde mit der Revision von 1986, die 1988 in Kraft trat, erstmals die Möglichkeit geschaffen, Menschen ohne Aufenthaltsrecht für maximal 30 Tage in Administrativhaft zu nehmen.⁴¹

Als Folge der verschärften Asylpraxis war die Schweiz Anfang der 1990er-Jahre das einzige europäische Land, in dem die Anzahl Asylgesuche deutlich zurückging, während sie in den umliegenden Ländern stieg. Umgekehrt stiegen die Gesuchszahlen in der Schweiz wenige Jahre später wieder an, als Deutschland seine Aufnahmepraxis verschärfte – was gemäss Piguet ein «Nullsummenspiel» ergab.⁴²

Die Koppelung von Asyl- und Drogenpolitik im Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht von 1994

Zu Beginn der 1990er-Jahre verschärfte sich die Debatte über die Asylpolitik. Ein wichtiges Element war dabei die argumentative Verknüpfung der Migrations- mit der Drogenpolitik. Hintergrund bildeten die offenen Drogenszenen in verschiedenen Schweizer Städten und die damit zusammenhängende Zunahme des Drogenhandels. Während es in der Drogenpolitik bald zu ersten Liberalisierungen kam (siehe dazu den Beitrag von Judith Kälin), wurde die Asylpolitik von einer Kaskade von Verschärfungen geprägt. In diesem Kontext schien die 30-tägige Ausschaffungshaft, die seit 1988 möglich war, bereits nicht mehr ausreichend.

Mit dieser Entwicklung ging auch eine politische Polarisierung einher. Schon in den 1980er-Jahren hatten rechtspopulistische Kreise immer neue Forderungen nach Restriktionen in der Asylpolitik gestellt. Mit einer «asylpolitischen Wende» (Skenderovic/D'Amato) und der Lancierung einer Volksinitiative gegen die illegale Einwanderung machte die Schweizerische Volkspartei (SVP) ab 1992 die Asylpolitik zu einem ihrer politischen Kernthemen.⁴³ Diese Akteure popularisierten in ihren migrationspolitischen Kampagnen das Bild von «drogendealenden Asylanten» und versuchten, die Drogenproblematik

39 PIGUET 2006, 106.

40 FÄSSLER 2017, 36.

41 FÄSSLER 2025, 145.

42 PIGUET 2006, 99 f.

43 SKENDEROVIC und D'AMATO 2008, 136 f.

als «Ausländerproblem» darzustellen.⁴⁴ Die Forderung nach griffigeren Instrumenten gegen die offenen Drogenszenen war in den 1990er-Jahren politisch jedoch breiter abgestützt. So sprach sich etwa auch der sozialdemokratische Zürcher Stadtpräsident Josef Estermann entschlossen für ausländerpolitische Verschärfungen und mehr polizeiliche Ressourcen gegen ausländische Personen aus, die im Drogenmilieu straffällig worden waren.⁴⁵

Auch die diskursive Verschränkung der «Drogenfrage» mit Fragen der Staatszugehörigkeit und damit von Drogen- und Asylpolitik war nicht neu. Bereits Mitte der 1980er-Jahre stilisierten verschiedene Medien tamilische Geflüchtete zu Strippenziehern des Drogenhandels und -verkaufs.⁴⁶ Neu war in den 1990er-Jahren indes, dass die Thematik in der nationalen Politik aufgegriffen wurde. Damals reichten Bundesparlamentarier:innen mehrere Vorstösse ein, die besondere gesetzliche Massnahmen gegen straffällig gewordene Asylbewerbende forderten; darunter fallen zwei Motionen der Zürcher Ständerätin Trix Heberlein (FDP) und der Zürcher Nationalrätin Monika Weber (LdU).⁴⁷ Vor dem Hintergrund der vehementen politischen Kritik an den «Zuständen im Umfeld der Zürcher Drogenszene» entstand 1993 in einer «gesetzgeberischen Hektik» (Kälin) der Entwurf zum Gesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.⁴⁸

Mit dem auch als «Lex Letten» bezeichneten Gesetz ebnete der Bund einer asylpolitischen «Verschärfung ohnegleichen» den Boden.⁴⁹ Vorrangiges Ziel der Zwangsmassnahmen war, den Vollzug von Wegweisungen ausländischer Staatsangehöriger ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sicherstellen zu können.⁵⁰ In der Botschaft zum Gesetzesentwurf verwies der Bundesrat auf das bereits stark politisierte «Problem der Asylbewerber in der Drogenszene, die unter dem Schutz des Schweizer Asylrechts ihre Drogengeschäfte abwickeln». Zwar warnte er davor, sämtliche Asylsuchenden mit Dealern gleichzusetzen: Es handle sich bei den delinquenten Personen um eine Minderheit, die durch Betätigung im Drogenmilieu das «Gastrecht» der Schweiz missbrauche. Auch die Behauptung, Asylsuchende dominierten den Drogenhandel in der Schweiz, wies der Bundesrat als unzutreffend zurück.⁵¹ Gleichzeitig begründete die Landesregierung den

44 Vgl. auch OERTLE 2010, 80; LIGTENBERG 2018, 7.

45 OERTLE 2010, 77–82; BAER 1996, 26; LIGTENBERG 2018, 6.

46 BÄNZIGER et al. 2022, 194.

47 Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 22. 12. 1993, in: Bundesblatt 1994, Bd. 1, H. 5, 305–339, hier 305.

48 KÄLIN 1995, 835; vgl. auch PÄRLI 2015, 67.

49 PÄRLI 2024, 352.

50 Botschaft BR vom 22. 12. 1993, 306.

51 Ebd., 306, 308.

gesetzgeberischen Handlungsbedarf und die härtere Gangart in der Asylpolitik mit der zunehmend fremdenfeindlichen öffentlichen Stimmung und präsentierte den Gesetzesvorschlag als eine Schutzmassnahme zugunsten der Mehrheit der unbescholtenen Ausländer:innen: «Wenn Ausländer ihr Aufenthaltsrecht während des Asylverfahrens offensichtlich missbrauchen und dabei scheinbar ohne Sanktionen bleiben, weil sie nicht umgehend des Landes verwiesen oder zumindest inhaftiert werden, stösst dies in der breiten Öffentlichkeit auf Unverständnis.»⁵² Straffällige Asylbewerbende «erweisen nicht zuletzt den sich korrekt verhaltenden Ausländern einen schlechten Dienst, schüren unnötig Fremdenfeindlichkeit und bestätigen latent vorhandene Vorurteile».⁵³ Mit den neuen ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen sollte zudem eine vermeintliche Lücke im Strafrecht geschlossen werden. Der Bundesrat argumentierte, es fehlten wirksame Mittel gegen «ausländische Kleinkriminelle», auf die «der Repressionscharakter unseres Strafrechts», das für geringfügigere Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz nur selten eine unbedingte Gefängnisstrafe vorsah, kaum Wirkung zeige.⁵⁴ Gleichzeitig hätten Personen, die aus der Schweiz ausgewiesen werden sollten, kaum ein Interesse an der Beschleunigung des Ausschaffungsverfahrens – etwa durch Bekanntgabe ihrer Identität zur Beschaffung gültiger Reisepapiere. Die vorgesehenen ausländer- und asylrechtlichen Massnahmen sollten die strafrechtlichen Instrumente ergänzen und «groben Pflichtverletzungen im Wegweisungsverfahren, soweit möglich, präventiv» entgegenwirken.⁵⁵

Mit Ausnahme von Bern billigten alle Kantone den Gesetzesvorschlag im Vernehmlassungsverfahren als «dringend notwendig [...], um entschieden gegen illegale Ausländer und Asylbewerber vorgehen zu können, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden». Linke Parteien und Organisationen, Gewerkschaften, Landeskirchen und zahlreiche asyl- und ausländerpolitische Organisationen äusserten sich skeptisch bis grundsätzlich ablehnend zur Vorlage, die sie als unverhältnismässig, indirekt die Fremdenfeindlichkeit fördernd und die Rechtsgleichheit verletzend kritisierten.⁵⁶ Der Kritik, es handle sich bei der Ausschaffungshaft um eine Verletzung der Rechtsgleichheit, trat der Bundesrat mit dem Argument entgegen, die Ungleichbehandlung von Ausländer:innen sei insofern gerechtfertigt, als es

⁵² Ebd., 308.

⁵³ Ebd., 309.

⁵⁴ Ebd., 315.

⁵⁵ Botschaft BR vom 22. 12. 1993, 315.

⁵⁶ Ebd., 318 f.

sich um sanktionierte Delikte handle, die «von Schweizern gar nicht in gleicher Weise verübt werden können (z. B. illegaler Grenzübertritt)».⁵⁷

Die Botschaft des Bundesrats vom Dezember 1993 sah eine Verlängerung der Ausschaffungshaft für Personen mit einem Aus- oder Wegweisungsentscheid von 30 Tagen auf zwölf Monate vor; das Parlament senkte die Maximaldauer später auf neun Monate.⁵⁸ Neu implementiert werden sollte die maximal dreimonatige Vorbereitungshaft, die bereits vor einem ablehnenden Asylentscheid und dem Vorliegen eines Wegweisungsentscheids angeordnet werden konnte.⁵⁹ Als niederschwelligere Massnahmen sah das Gesetz ausserdem Ein- und Ausgrenzungen vor. In der Botschaft hiess es dazu: «Die kantonale Behörde kann einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, während seines Aufenthaltes in der Schweiz die Auflage machen, sich nur in einem begrenzten Gebiet aufzuhalten (z. B. in einem bestimmten Tal oder Dorf) oder aber ein klar umrissenes Gebiet (z. B. die Stadt XY) nicht zu betreten.»⁶⁰ Die Hürde zur Anordnung der Ausschaffungshaft wurde mit der Gesetzesänderung gesenkt,⁶¹ doch war die Ausschaffungshaft weiterhin erst als Ultima Ratio vorgesehen. Wie wir im Folgenden zeigen, griffen die verschiedenen Zwangsmassnahmen in der Praxis allerdings ineinander, da ein Verstoß gegen eine Eingrenzung oder ein Rayonverbot als Grund für die Anordnung der Ausschaffungshaft ausreichen konnte.⁶²

Akteur:innen aus der Asylbewegung und linke Parteien ergriffen das Referendum gegen das Zwangsmassnahmengesetz. Das Nein-Komitee wurde im Abstimmungskampf aber von linken Parteien und Gewerkschaften nur zu einem geringen Teil unterstützt. Im Dezember 1994 wurde das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen mit rund 73 Prozent Ja-Stimmen angenommen.⁶³ Die Zustimmung im Kanton Zürich betrug sogar 80,6 Prozent.⁶⁴ Am 1. Februar 1995 traten die Änderungen in Kraft.

Die neue Regelung ersetzte auch die frühere Internierung.⁶⁵ Zwischen Herbst 1992 und Herbst 1993 hatte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) noch die Internierung von gut 50 ausländischen Personen verfügt, die «wiederholt

57 Ebd., 311.

58 Ebd., 316; Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 18. 3. 1994, in: Bundesblatt 1994, Bd. 2, H. 13, 279–284, hier 280.

59 Botschaft BR vom 22. 12. 1993, 315 f., 336.

60 Botschaft BR vom 22. 12. 1993, 327.

61 PÄRLI 2015, 67.

62 Botschaft BR vom 22. 12. 1993, 317.

63 PÄRLI 2024, 356 f.

64 OERTLE 2010, 107.

65 ZILTENER 2001, 499.

mit kleinen Drogenmengen gehandelt hatten und sich einer Ausschaffung zu entziehen versuchten».⁶⁶ Gemäss einem Entscheid des Bundesgerichts konnte die Internierung mit Verweis auf eine «schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung» begründet werden, die zwar allgemein «von dieser Szene» ausgehe, jedoch im Einzelfall des Drogenhandels verdächtigten ausländischen Personen zugerechnet werden könne.⁶⁷ Mit dem Zwangsmassnahmengesetz wurde es für die Migrationsbehörden wesentlich einfacher, Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft von bestimmten Örtlichkeiten fernzuhalten oder sie für mehrere Monate zu inhaftieren.⁶⁸ Das Gesetz liess den kantonalen Behörden bewusst weite Ermessensspielräume, um, wie es in der Botschaft des Bundesrats hiess, die «Bestimmungen differenziert und unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes wirkungsvoll einzusetzen».⁶⁹ Der Kanton Zürich machte von den neuen Instrumenten der Ein- und Ausgrenzung sowie der Inhaftierung von Ausländer:innen ohne Aufenthaltsrecht bald regen Gebrauch. Akteure aus der Asylbewegung bezeichneten den Kanton in dieser Hinsicht provokativ als «repressiven Musterschüler».⁷⁰

Anordnung und Vollzug der Ausschaffungshaft

In diesem Abschnitt analysieren wir anhand von Akten von Personen, bei denen eine Ausschaffungshaft angeordnet wurde, wie die im ANAG verankerten Zwangsmassnahmen umgesetzt wurden. Das Quellenkorpus für den vorliegenden Beitrag besteht hauptsächlich aus Akten aus den Jahren 1995–2000, die heute im Zürcher Staatsarchiv aufbewahrt werden.⁷¹ Das Staatsarchiv hat vom Flughafengefängnis alle Dossiers von Insassen, deren Nachname mit B beginnt, übernommen. Der überlieferte Bestand umfasst 337 Dossiers. Für den Beitrag gesichtet haben wir rund die Hälfte, nämlich 166 Dossiers. Die ausgewählten Akten wurden von den Archivar:innen zufällig zusammengestellt, wobei die Stichprobe nach Möglichkeit den gesamten Sammlungszeitraum und beide Geschlechter berücksichtigen sollte. Unser Sample beinhaltet Akten von 161 Männern und 5 Frauen (97 zu 3 Prozent). Die weiblichen Inhaftierten sind damit leicht untervertreten, da der Männeranteil am gesamten Bestand 94 Prozent betrug. Alle nachfolgend verwendeten Namen von Inhaf-

66 Botschaft BR vom 22. 12. 1993, 312.

67 BGE 119 Ib 202 Oktober 1993.

68 PÄRLI 2015, 67.

69 Botschaft BR vom 22. 12. 1993, 314, 317.

70 PÄRLI 2015, 69.

71 StAZH, Z 503, Insassendossiers, 1994–2000.

tierten sind Pseudonyme. Die Insassendossiers sind mit wenigen Ausnahmen dünn und einheitlich beschaffen. Jedes umfasst ein Couvert, auf dem Personalien, Vollzugsdaten (Ein- und Austritt) sowie der Grund des Haftendes – in der Regel «Ausschaffung» oder Entlassung «auf freien Fuss» – vermerkt sind. Die Dossiers umfassen ein Porträtfoto, Kostenabrechnungen, Effektenverzeichnisse, Medikamentenlisten sowie vereinzelt Korrespondenz, zum Beispiel fremdenpolizeiliche Anweisungen ans Flughafengefängnis zur logistischen Umsetzung einer Ausschaffung. Zum Teil liegen auch hafrichterliche Verfügungen über die Anordnung (und gegebenenfalls Verlängerung) der Ausschaffungshaft bei. Sie gewähren Einblicke in die Haftbegründung und damit die konkrete behördliche Praxis der Ausschaffungshaft im Kanton Zürich in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht im Jahr 1995. Aus den Verfügungen wird deutlich, dass die Hafrichter:innen in ihren Begründungen in der überwiegenden Mehrheit den Anträgen der Fremdenpolizei folgten, die die Haft in erster Instanz angeordnet hatte.

Jede Akte bezieht sich auf eine Person, wobei einige Akten auch Hinweise auf frühere Freiheitsentzüge derselben Person enthalten. Das Durchschnittsalter der Betroffenen ist mit 26 Jahren eher tief, wobei der Älteste 46 und der Jüngste 15 Jahre alt war. Die Stichprobe umfasst 16 Personen, die bei der Inhaftierung minderjährig waren, was 9,6 Prozent entspricht. Es sei daran erinnert, dass das Volljährigkeitsalter 1996 mit der Revision des Zivilgesetzbuchs von 20 auf 18 Jahre gesenkt wurde. Die Altersangaben in den Dossiers beruhen in der Regel auf der Auskunft der inhaftierten Personen, die meist über keine Ausweispapiere verfügten. In mehreren Fällen, in denen Häftlinge angaben, minderjährig zu sein, zweifelten die Behörden an der Richtigkeit der Auskunft und gaben eine Knochenanalyse zur Altersbestimmung in Auftrag.⁷²

Was die geografische Herkunft der Ausschaffungshäftlinge angeht, machen drei Regionen die Hälfte der Stichprobe aus (57,8 Prozent): das ehemalige Jugoslawien (Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Kosovo, Serbien) und Albanien (29 beziehungsweise 19), Algerien (27) und Sierra Leone (21). Die übrigen Personen stammten aus verschiedenen Regionen der Welt, auch aus Europa.

Die Haftanordnung wurde von der Fremdenpolizei des Kantons Zürich getroffen und dem Haftgericht am Bezirksgericht zur Bestätigung vorgelegt. Die Überprüfung der Verfügung auf ihre Rechtmässigkeit durch das Gericht

72 Vgl. zum Beispiel StAZH, Z 503.141; Z 503.148; Z 503.150; Z 503.152; Z 503.153.

hatte innert 96 Stunden zu erfolgen. Ein Haftentlassungsgesuch konnte nach einem Monat gestellt werden (Art. 13a–c ANAG).

Zunächst analysieren wir nun, wie die gesetzlich festgelegten Haftgründe in der Praxis von der Migrationsbehörde (Fremdenpolizei) und dem Haftgericht angewendet und ausgelegt wurden. In einem zweiten Schritt befassen wir uns vertieft mit der Praxis der Haft und den Haftbedingungen. Um die Perspektive zu erweitern, ziehen wir hierzu neben den Insassendossiers die publizierten Bulletins von NGOs bei, die damals die Ausschaffungshaft öffentlich kritisierten.

Die Anordnungspraxis der Ausschaffungshaft

In Art. 13a und 13b ANAG wurde festgehalten, dass ein:e Ausländer:in zwecks Sicherstellung der Durchführung eines Wegweisungsverfahrens in Haft genommen werden kann, wenn die Person ihre Identität nicht offenlegt oder mehrere Identitäten vorlegt, ein «zugewiesenes Gebiet verlässt oder ein verbotenes betritt», eine Einreisesperre missachtet «und nicht sofort wegweisen werden kann», wenn sie jemanden «bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet hat und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist». Die zuständige Behörde konnte «den Ausländer zur Sicherstellung des Vollzugs» unter anderem auch «in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will».

In einigen der untersuchten Fälle waren Personen im Besitz mehrerer Ausweise oder gaben gegenüber den Behörden unterschiedliche Identitäten an, mutmasslich weil sie bereits einmal um Asyl nachgesucht hatten und mit neuem Namen wieder ein Asylgesuch stellten.⁷³ Diese Personen hatten gemäss Gesetz eine Mitwirkungspflicht, das heisst, sie mussten bei der Identitätsfindung kooperieren. Taten sie dies nicht, konnte die mangelnde Mithilfe mit ein Grund sein, Ausschaffungshaft anzuordnen. Die Feststellung der Identität und die Beschaffung offizieller Dokumente im Herkunftsland wurde häufig als Haftgrund genannt.

Die ausgewerteten Akten zeigen aber auch, dass die behördlichen Recherchen zur Klärung der Identität gelegentlich erfolglos blieben: Der 40-jährige Augusto Bernardo beispielsweise, der mehrmals illegal in die Schweiz eingereist war, gab vor, Angolaner zu sein. Die angolanischen Konsularbehörden bestätigten jedoch seine Staatsangehörigkeit nicht. Seine Identität wurde, wie es in der Akte heisst, von einer «Afrikaspezialistin» geprüft, die bestätigte, dass er tatsächlich Angolaner sei. Da aber keine Papiere beschafft werden

73 Vgl. StAZH, Z 503.540; Z 503.551; Z 503.112.

konnten, wurde er nach fünf Monaten Haft freigelassen.⁷⁴ Manchmal hatten die Behörden Schwierigkeiten mit den gemachten Angaben: Der 35-jährige Emad Barakat gab beispielsweise an, Palästinenser zu sein, die Behörden starteten danach eigene Recherchen: «Am 15. Januar 1997 wurde in Israel, Libanon, Ägypten, Jordanien, Libyen, Marokko, Tunesien, Algerien und Frankreich ein Identitätsverfahren in die Wege geleitet. Sämtliche Antworten der zuständigen Behörden sind noch ausstehend. Zu beachten ist, dass der Antragsgegner die Dauer der Ausschaffungshaft weitgehend selbst verschuldet hat, ist er doch in keiner Weise bereit, mit den Behörden zu kooperieren und Angaben über seine Identität zu machen.»⁷⁵ Nach etwas mehr als sieben Monaten wurde der Mann mit einem Laissez-passer⁷⁶ nach Marokko ausgeschafft.⁷⁷ Unter den insgesamt 167 konsultierten Dossiers ging es in zehn Fällen um falsche Identitäten oder die Notwendigkeit, eine Identität zu überprüfen.⁷⁸

Ein weiterer Grund für die Anordnung der Ausschaffungshaft war die Anwesenheit der Person in einem bestimmten Gebiet, zu dem ihr der Zutritt verboten worden war. Das sogenannte Rayonverbot wurde – gemäss den Dossiers – oft bei Verdacht auf Verbindungen zum Drogenhandel angeordnet. So wurde beispielsweise 1998 einem 16-jährigen Jugendlichen aus Sierra Leone wegen seiner Nähe zum Drogenmilieu der Aufenthalt in Winterthur verboten. Später wurde er in Zürich in der Drogenszene kontrolliert. In seiner Haftverfügung steht: «Er stört durch seine Präsenz die öffentliche Sicherheit und Ordnung.»⁷⁹ Dass er minderjährig war, spielte keine Rolle, weil das ANAG (Art. 13c Abs. 3) Ausschaffungshaft ab dem vollendeten 15. Lebensjahr zulies.⁸⁰ Das Beispiel illustriert, wie die verschiedenen gesetzlichen Zwangsmassnahmen ineinandergriffen und nach einem Verstoss gegen eine Ausgrenzungsverfügung die Ausschaffungshaft – als deutlich eingriffsintensivere Massnahme – angeordnet werden konnte.

74 Vgl. StAZH, Z 503.38.

75 StAZH, Z 503.2, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 28. 2. 1997 betreffend Fortsetzung Ausschaffungshaft.

76 Laut einer Definition des Staatssekretariats für Migration handelt es sich dabei um ein kurze Zeit gültiges, provisorisches Reisedokument, das von den Bundesbehörden in Zusammenarbeit mit ausländischen Vertretungen ausgestellt wird und einer Person ohne gültige Papiere eine Ausreise aus der Schweiz ermöglicht. 2000 schrieb die «Sonntagszeitung»: «Solche Papiere – eine Erfindung des BFF – werden für papierlose Asyl Suchende ausgestellt, welche über die Westafrikaroute ausgeschafft werden.» MOOSER 2000.

77 StAZH, Z 503.2.

78 Vgl. StAZH, Z 503.65; Z 503.68; Z 503.81; Z 503.82; Z 503.85; Z 503.117; Z 503.119; Z 503.189; Z 503.213.

79 StAZH, Z 503.75, Haftverfügung Fremdenpolizei vom 28. 8. 1998

80 ANAG Art. 13c Abs. 3: «Die richterliche Behörde berücksichtigt bei der Überprüfung des Entscheids über Anordnung, Fortsetzung und Aufhebung der Haft neben den Haftgründen insbesondere die familiären Verhältnisse der inhaftierten Person und die Umstände des Haftvollzugs. Die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ist ausgeschlossen.»

Der Grund der Gefährdung anderer und der Gefahr für Leib und Leben gemäss Art. 13a lit. e des ANAG wurde vom Haftgericht oft bei einer Verbindung zur Drogenszene angeführt.⁸¹ Zum Beispiel hielt das Gericht im Fall von Stefan Babić, einem 20-jährigen Jugoslawen, fest: «Durch seine Betätigung im Drogenhandel hat der Antragsgegner eine Vielzahl von Personen an Leib und Leben gefährdet, sodass der Haftgrund von Art. 13b Abs. 1 lit. b ANAG in Verbindung mit Art. 13a lit. e ANAG eindeutig zu bejahen ist.»⁸² In einem weiteren Fall verwies das Haftgericht auf einen Bundesgerichtsentscheid, in dem diese Praxis bestätigt worden war: «[D]as Bundesgericht hatte sich zur Frage auszusprechen, ob auch Betäubungsmitteldelikte von diesem Haftgrund [Gefährdung von Leib und Leben] erfasst werden. Es hat dies ohne Umschweife bejaht und überdies festgehalten, dass die Erheblichkeit der Gefährdung von Leib und Leben auch bei den sog. «Ameisendealern» gegeben ist, denen der Handel mit nur unbedeutenden Mengen an Betäubungsmitteln nachgewiesen werden kann.»⁸³

In diesem Haftgrund widerspiegelt sich eine breite Palette von Verbindungen zur Drogenszene. Beispielsweise konnte jemand, der mit einer kleinen Menge Betäubungsmittel erwischt worden war, als «Ameisendealer» eingestuft werden. Die Gerichte registrierten auch, dass Personen «wiederholt in der verdeckten Drogenszene überprüft worden waren», wie es in verschiedenen Dossiers heisst. Die Verbindung zum Drogenhandel wurde vom Haftgericht auch in Fällen herangezogen, in denen Personen nicht verurteilt worden waren.⁸⁴ Der Aufenthalt an Drogenumschlagplätzen konnte für eine Haftanordnung reichen, wie zum Beispiel im Fall des 27-jährigen Algeriers Ahmed Brahimi, der «an einem bekannten Drogenumschlagplatz» gefasst wurde.⁸⁵

Menschenrechtsorganisationen wie augen auf kritisierten, dass fremd aussehenden Menschen der Aufenthalt in gewissen Stadtbereichen wie den Kreisen 4 und 5 der Stadt Zürich – und nicht an spezifischen Drogenumschlagplätzen – per se als Aufenthalt im Drogenmilieu ausgelegt werde.⁸⁶ Auch das Mitführen von Bargeld oder der Besitz von scheinbar neuen Wertgegenständen wie einer alten Uhr wurde gemäss der Menschenrechtsgruppe von der Polizei als Beleg für eine Betätigung im Drogenhandel gewertet. Während der Besitz grösserer Summen Bargeld die Plausibilität der Vermutung der Beam-

81 Vgl. StAZH, Z 503.145; Z 503.81; Z 503.143; Z 503.144.

82 StAZH, Z 503.100, Verfügung vom 2. 10. 1999.

83 StAZH, Z 503.81.

84 Vgl. StAZH, Z 503.493; Z 503.65; Z 503.75 («wurde in der Drogenszene Zürich überprüft»), Z 503.137 («wiederholt in der verdeckten Zürcher Drogenszene überprüft», Kontakte zur Drogenszene in der Stadt Basel).

85 StAZH, Z 503.53, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 11. 12. 1996.

86 Vgl. augen auf-Bulletin, Nr. 18, August 1997.

ten erhöhte, erschien augenau auf die Praxis als fragwürdig, wonach bereits der Besitz einer Uhr als Indiz für Drogenkriminalität galt.⁸⁷

Weitere Elemente, die in den Verfügungen regelmässig als Haftbegründung genannt wurden, sind die Mittel- und die Obdachlosigkeit. Zwar bildeten diese für sich genommen keine hinreichende Begründung für eine Haftanordnung, doch wurden sie als Indizien für die Gefahr des Untertauchens einer Person ohne gültigen Aufenthaltsstatus gewertet. In einigen Fällen zeigte sich auch, dass das Schweizer Ausländerrecht die eigentliche Ursache für die Haft im Flughafengefängnis war – wie im Beispiel des 20-jährigen Algeriers Mourad Bouziane. Die Haftrichterin schrieb in seinem Fall: «Der Antragsgegner verfügt sodann nicht über genügend finanzielle Mittel zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes. Vielmehr ist er mittellos. Zudem ist dem Antragsgegner aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen die Aufnahme einer (legalen) Erwerbstätigkeit verwehrt, weshalb es von vornherein ausgeschlossen erscheint, dass er den weiteren Aufenthalt mit legal erworbenen finanziellen Mitteln bestreiten könnte.»⁸⁸

Die Haftrichterin befürchtete, der junge, mittellose Bouziane würde untertauchen und straffällig werden, weshalb sie die Ausschaffungshaft befürwortete. Im Fall des 25-jährigen Jugoslawen Luka Blagojević schloss die Fremdenpolizei jede Möglichkeit aus, eine Unterkunft zu finden: «B[lagojević] ist mittellos. Eigenen Angaben zufolge hat er sich mehrheitlich im Gefängnis aufgehalten. Es ist auszuschliessen, dass [sich] der sich illegal in der Schweiz aufhaltende Ausländer den Behörden an einer bestimmten Adresse zur Verfügung halten würde. Ueberdies ist fraglich, ob jemand bereit ist, ihn bei sich zu beherbergen und damit das Risiko einer Anzeigeerstattung wegen Erleichterns des rechtswidrigen Aufenthalts in der Schweiz auf sich zu nehmen.»⁸⁹ Auch hier zeigten sich die Auswirkungen des Ausländerrechts. Denn jemand wie Luka Blagojević privat unterzubringen, war zu jener Zeit tatsächlich strafbar.

Wie bereits erwähnt, stellten Frauen in der Stichprobe eine Minderheit von nur 3 Prozent dar. Auffällig ist, dass bei keiner von ihnen eine Verbindung zum Drogenmilieu als Haftgrund genannt wurde. Es wäre interessant, alle überlieferten Akten von Frauen zu prüfen, um festzustellen, ob dies mehrheitlich der Fall ist. Eine Frau aus der Stichprobe wurde beschuldigt, in der Schweiz illegal als Sexarbeiterin tätig zu sein.⁹⁰ Zwei weitere waren minder-

87 augenau-Bulletin, Nr. 13, Mai 1996.

88 StAZH, Z 503.14, Verfügung vom 17. 12. 1996.

89 StAZH, Z 503.25, Fremdenpolizei des Kantons Zürich, Haftverfügung vom 8. 11. 1996.

90 StAZH, Z 503.221.

jährig (16 und 17 Jahre alt).⁹¹ Bei einer dieser Frauen zweifelten die Behörden das Alter an. Sie ordneten eine Knochenaltersbestimmung an, gemäss welcher die Betreffende mindestens 18 Jahre alt war.⁹² 2018 sollte der angewendete Test vom Bundesverwaltungsgericht für diese Altersgruppe als ungültig eingestuft werden.⁹³

Die Analyse der Fallakten verdeutlicht zwei Mechanismen, die für die Ausschaffungshaft charakteristisch waren: Die Entscheidung zur Inhaftierung beruhte nicht auf einem einzigen Kriterium, sondern auf einer Kombination von Gründen, die nicht auf eindeutigen Beweisen beruhen mussten wie beispielsweise einer strafrechtlichen Verurteilung wegen Drogenhandels. Das Verfahren sah keine kontradiktorische Verhandlung vor. Das ANAG sah zwar Rechtsmittel und die Möglichkeit der Hinzuziehung eines Anwalts vor.⁹⁴ Die Vertretung durch Anwält:innen erfolgte jedoch nicht systematisch und hing vom Ermessen der Richter:innen ab (siehe hierzu weiter unten). Zweitens war es möglich, dass einer ausländischen Person für dieselbe Straftat zweimal die Freiheit entzogen wurde. Auch wenn die zweite Inhaftierung nicht strafrechtlicher Natur war, stellt sie doch einen zweiten Freiheitsentzug dar, der mit dem ersten begründet wurde und daher von den Betroffenen als doppelte Bestrafung empfunden werden konnte.

Die Kritik am Asylsystem und an den Mechanismen zur Rückführung von Ausländer:innen hat nicht erst mit dem Inkrafttreten der Zwangsmassnahmen eingesetzt. Und sie ging über die Kreise der Verteidiger:innen von Ausländer:innen hinaus. Die damit verbundenen Mobilisierungen und Kritiken wurden von Jonathan Pärli in seiner kürzlich erschienenen Dissertation ausführlich dokumentiert.⁹⁵ Wir verweisen daher auf diese Veröffentlichung.

Praxis der Ausschaffungshaft: Haftbedingungen, Kritik und Widerstand

Es ist anzumerken, dass die Zahl der Ausschaffungen und Haftanordnungen in fast allen untersuchten Jahren sehr ähnlich ist (siehe Grafik 1). Manchmal übersteigt die Zahl der Haftanordnungen leicht die Zahl der Ausschaffungen. Dies verdeutlicht die grosse Nähe zwischen den beiden Praktiken.

Alle Personen unserer Samples waren länger als 96 Stunden inhaftiert und fallen daher in den grünen Teil der Grafik 1.

91 StAZH, Z 503.141; Z 503.251.

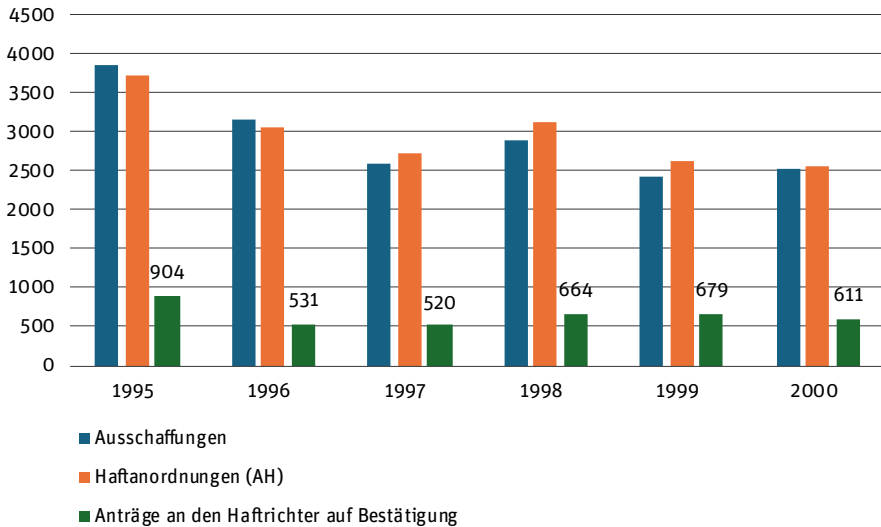
92 StAZH, Z 503.141, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 23. 5. 2000.

93 BVG E-7333/2018.

94 Art. 13 d) Abs. 1 ANAG.

95 PÄRLI 2024.

Grafik 1: Ausschaffungen und Haftanordnungen



Quellen: Geschäftsberichte des Regierungsrates für die Jahre 1995 (S. 103), 1996 (S. 108), 1997 (S. 111), 1998 (S. 110), 1999 (S. 102), 2000 (S. 77).

Die durchschnittliche Haftdauer in unserer Stichprobe beträgt 66,7 Tage und der Medianwert 58 Tage. Letzteres bedeutet, dass die eine Hälfte der Personen länger, die andere Hälfte weniger lang in Haft war. 30 Prozent der Personen in unserer Stichprobe wurden bis zu 30 Tage inhaftiert. Nach drei Monaten konnte das Haftgericht eine Verlängerung anordnen. Die längste Haftdauer betrug 258 Tage, die gesetzlich festgelegte Höchsthaftdauer lag bei neun Monaten (etwa 275 Tage).

Aus den untersuchten Akten wird deutlich, dass tatsächlich ein substantieller Anteil der Ausschaffungshäftlinge im Zuge des Verlängerungsverfahrens anwaltlich vertreten war.⁹⁶ Die Akten lassen keine Rückschlüsse auf die Frage zu, ob diese Rechtsvertretung von den Häftlingen aktiv gesucht werden musste oder von den Behörden angeordnet wurde. Das Recht sieht die Hinzuziehung eines Anwalts zwingend vor, wenn die Rechtsposition der Betroffenen besonders stark beeinträchtigt ist. Gemäss Haftrichter Felix Ziltener hing die Praxis im Kanton Zürich im Rahmen der Ausschaffungshaft vom Ermessen des jeweiligen Haftrichters respektive der jeweiligen Haftrichterin ab.

⁹⁶ Vgl. ANAG Art. 13d Abs. 1: «Die Kantone sorgen dafür, dass eine vom Verhafteten bezeichnete Person in der Schweiz benachrichtigt wird. Der Verhaftete kann mit seinem Rechtsvertreter mündlich und schriftlich verkehren.»

Er selbst verlangte die Anwesenheit eines Anwalts oder einer Anwältin beim ersten Haftentlassungsgesuch (möglich nach einem Monat), während andere Haftrichter:innen den Ablauf der ersten drei Monate abwarteten.⁹⁷ Eine Verlängerung der Ausschaffungshaft um maximal sechs Monate war gemäss ANAG möglich, wenn «dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung besondere Hindernisse» entgegenstanden.⁹⁸

Die Ausschaffungshaft sollte in besonderen Gefängnissen vollzogen werden. In seiner Botschaft unterschied der Bundesrat diese Form des Freiheitsentzugs von derjenigen, die im Strafvollzug zur Anwendung kommt: «So soll das Haftregime grundsätzlich ein anderes sein als für Untersuchungs- oder Strafgefangene. Es handelt sich bei den in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindlichen Ausländern nicht um Kriminelle, sondern um Personen, die zum Zweck der Durchführung und Sicherung eines Wegweisungsverfahrens festgehalten werden.»⁹⁹

Im Kanton Zürich wurden die Inhaftierungen im Hinblick auf die Ausschaffung zunächst in einer provisorischen Einrichtung auf dem Stadtzürcher Kasernenareal vollzogen, dem provisorischen Polizeigefängnis (Propog). Das Propog wurde sowohl für die Polizeihaft¹⁰⁰ als auch für die administrative Ausschaffungshaft verwendet. Kritiker:innen sahen darin bereits die Aufweichung der Unterscheidung von Administrativ- und Strafhft und monierten, dass die Ausschaffungshaft als Administrativhaft unter üblichen Gefängnisbedingungen vollzogen wurde.¹⁰¹

Die Kritik an den Haftbedingungen kam nicht nur von Nichtregierungsorganisationen wie SOS-Menschenrechte oder augenau. Bei der Verlängerung einer Inhaftierung um zwei Monate betonte 1995 ein Haftrichter: «[W]as die Haftbedingungen anbelangt, haben die Haftrichter schon wiederholt festgestellt, dass die Mindestanforderungen darin bestehen, dass der tägliche Spaziergang, regelmässige Mahlzeiten und wenn möglich Arbeitstätigkeit gewährleistet sein müssen und dass die Zellen mit maximal zwei Personen belegt werden. Dies muss umso mehr gelten, wenn die Haft bereits mehrere Monate andauert. Wenn deshalb der Gesuchsgegner seit drei Wochen mit zwei weiteren Personen untergebracht ist, sind die erwähnten Minimalbedingungen nicht mehr erfüllt. Daran ändert auch nichts, wenn der Gesuchsgegner zur Zeit im Arbeits-

97 ZILTENER 2001, 501.

98 ANAG Art. 13b c. 2.

99 Vgl. Botschaft BR 1993, 313.

100 Ort des Freiheitsentzuges, wo Leute, die von der Polizei festgenommen wurden, inhaftiert werden. Vgl. <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/strafvollzug-und-strafrechtliche-massnahmen/haftformen-ohne-urteil.html>

101 BAUMANN 1995; C. W. 1995.

raum beschäftigt ist, halten sich doch die drei Personen immer noch während gut 2/3 des vollen Tages gemeinsam in der Zelle auf.»¹⁰²

Die Bewegungsmöglichkeiten der Häftlinge im Propog blieben ebenso begrenzt wie die Aktivitäten ausserhalb der Zelle. Darüber hinaus war die beengte Unterbringung mit zwei weiteren Häftlingen auch ein Grund für eine Beschwerde seitens der Anwältin eines anderen Häftlings: «Die Rechtsbeiständin des Antragsgegners macht geltend, die Haftbedingungen würden die Persönlichkeitsrechte des Antragsgegners in unzumutbarer Weise beeinträchtigen. Der Antragsgegner sei zusammen mit Untersuchungshäftlingen in einer vier mal drei Meter grossen Zelle zu dritt ohne genügende Bewegungsfreiheit untergebracht.»

Ihre Beschwerde betraf auch das Essen, in dem angeblich Würmer gefunden worden seien und bei dem nicht auf die spezifischen Bedürfnisse von Muslimen Rücksicht genommen würde, die fehlende Wahlmöglichkeit beim TV-Programm, Geldmangel und fehlende persönliche Gegenstände. Auf diese Kritik entgegnete der Sicherheitsverantwortliche des Propog gegenüber dem Gericht: «Dass keine sportlichen Betätigungsmöglichkeiten angeboten würden, ergibt sich schon aus der Natur der Sache, dass es sich eben um eine Haftanstalt handelt, wo bestimmte Sicherheitsmassnahmen und -vorkehrungen getroffen und eingehalten werden müssen. [...] Bezüglich der geistigen Beschäftigungsmöglichkeiten werde an sämtliche Insassen Arbeit gegen Entgelt abgegeben, wobei im wöchentlichen Turnus abgewechselt werde und derjenige, welcher gerade nicht arbeite, Fr. 6.-/Tag an Arbeitslosenentschädigung erhalte.»¹⁰³

Einige Monate später widersprach das Bundesgericht dieser Aussage: Die Haftbedingungen im Propog entsprächen nicht den Minimalanforderungen, so die Bundesrichter:innen. Mehr Gemeinschaftsräume, bessere Kontaktmöglichkeiten nach innen und aussen und mehr Arbeitsmöglichkeiten seien notwendig.¹⁰⁴

Im August 1996, einige Tage nach der Entscheidung des Bundesgerichts hielten die drei NGOs augenauf, SOS-Menschenrechte und Freiplatzaktion für Asylsuchende gemeinsam eine Pressekonferenz ab. Ihre Kritik bezog sich auf Kloten 1, das neue Bezirksgefängnis in unmittelbarer Nähe des Flughafens, welches das Propog abgelöst hatte. Dass das Haftregime für Ausschaffungshäftlinge in Kloten liberaler ausgestaltet sein sollte als für verurteilte Straftatgefangene, entspreche nicht den Tatsachen: «In Realität sind die Ausschaffungs-

102 StAZH, Z 503.440, Bezirksgefängnis Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 3. 11. 1995.

103 StAZH, Z 503.551, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 13. 10. 1995.

104 Bundesgericht erzwingt «Gefängnisreform», in: Tages-Anzeiger, 17. 8. 1996; BGE 122 II 299.

gefangenen einem deutlich strengeren Haftregime ausgesetzt als verurteilte Strafgefangene im Strafvollzug. Der Haftalltag in Kloten 1 sieht konkret so aus: 23 Stunden am Tag zu zweit oder zu dritt in einer 10,2 m² grossen Zelle, disziplinarische Ahndung von Kommunikationsversuchen zwischen Gefangenen verschiedener Zellen, Behinderung der Besuchsausübung, um nur einige Beispiele zu nennen. Zudem ist es schon nachweislich vorgekommen, dass Ausschaffungsgefangenen die dringend benötigte medizinische Hilfeleistung verweigert wurde.»¹⁰⁵

Augenauß ausserte sich auch zu Kloten 2. Das Gefängnis war speziell als Ausschaffungsgefängnis konzipiert und stand damals kurz vor der Eröffnung. «Entgegen behördlicher Versicherungen» sei dort «keine Verbesserung der Haftbedingungen zu erwarten», schrieb augenauß im September 1996.¹⁰⁶

Kloten 2 wurde im Dezember 1996 in Betrieb genommen. Tatsächlich hatte das Ausschaffungsgefängnis mit den vergitterten Fenstern und doppelten, mit Stacheldraht bewehrten, hohen Zäunen auf den ersten Blick vieles von einem gewöhnlichen Gefängnis. Gemäss einem Pressebericht zum Zeitpunkt der Eröffnung des Ausschaffungsgefängnisses sollte die Einrichtung gegen innen jedoch eine relativ grosse Bewegungsfreiheit und Kontakte nach aussen ermöglichen.¹⁰⁷ Das Schweizer Fernsehen berichtete im Rahmen eines Rundgangs durch die neue Einrichtung, geleitet von der damaligen Direktorin. Sie verwies auf die Besuchsräume ohne Trennscheibe, die jederzeit verfügbaren Münztelefone in den Fluren, die den Häftlingen zur Verfügung stehende Küche und die Gemeinschaftsräume für Freizeitaktivitäten.¹⁰⁸

Die Direktorin distanzierte sich auch zu einem späteren Zeitpunkt gegenüber der Presse davon, dass Kloten 2 einem regulären Gefängnis gleiche: «Wir nennen sie Klienten, um sie von den Häftlingen in der zweiten Abteilung des Flughafengefängnisses zu unterscheiden. Dort befinden sich Untersuchungs-häftlinge und strafrechtlich Verurteilte. Diese nennen wir Insassen.» Die Ausschaffungshaft war gemäss der Direktorin eher eine Art grosser «Wartesaal» als eine Haftanstalt.¹⁰⁹

Aus den analysierten Insassendossiers geht indes hervor, dass die Haftbedingungen für die Insass:innen sehr wohl belastend waren. Viele der betroffenen Personen hatten vermutlich auch eine psychisch belastende Fluchtgeschichte. Ein Hinweis auf die psychisch prekäre Lage mancher dieser

105 Die Bundesgerichtsurteile zur Zürcher Ausschaffungshaft, in: augenauß-Bulletin, Nr. 15, September 1996.

106 Die Bundesgerichtsurteile zur Zürcher Ausschaffungshaft, in: augenauß-Bulletin, Nr. 15, September 1996.

107 BAUMANN 1996.

108 www.srf.ch/play/tv/schweiz-aktuell/video/einweihung-flughafengefaengnis?urn=urn:srf:video:f4520535-3ae7-4dbb-8162-af8dfa6d76ca, 6. 11. 2025.

109 MEILI und TORRICELLI 1998.



Abb. 1: Vergitterter Aussenbereich des Zürcher Ausschaffungsgefängnisses mit Blick auf das Gebäude. Bild: «Eröffnung Flughafenknast II, 10. 12.1996», Gertrud Vogler, Sozialarchiv, Zürich/F 5107-Na-25-101-001.

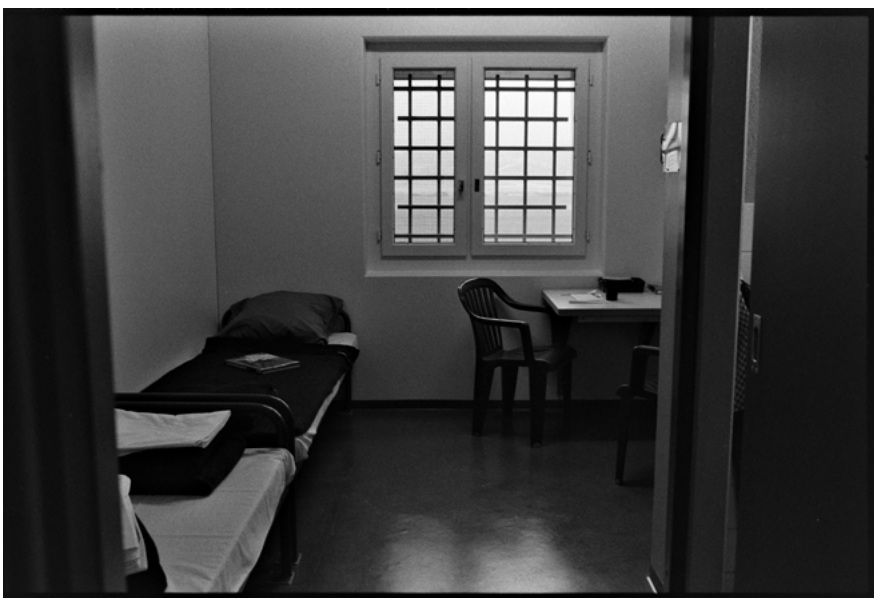


Abb. 2: Zweierzelle im Ausschaffungsgefängnis am Zürcher Flughafen, aufgenommen wenige Tage vor der Eröffnung. Bild: «Ausschaffungsknast Kloten II, 10. 12. 1996», Gertrud Vogler, Sozialarchiv, Zürich/F 5107-Na-25-097-004.

Menschen ist die regelmässige Inanspruchnahme psychiatrischer Betreuung. Vier Personen aus unserer Stichprobe verliessen das Flughafengefängnis für einen Transfer in eine psychiatrische Klinik.¹¹⁰ Vier weitere Personen hielten sich während ihrer Haft vorübergehend in den psychiatrischen Kliniken Rheinau oder Hard auf.¹¹¹ Der 34-jährige Abdul Barrie aus Sierra Leone war zwischen September 1998 und April 1999 bereits einmal während 156 Tagen in Ausschaffungshaft genommen und wegen der Nichtdurchführbarkeit der Ausschaffung – vermutlich aufgrund des Bürgerkriegs in Sierra Leone zwischen 1991 und 2002 – «mit der Aufforderung, sich um ein Reisepapier zu bemühen und die Schweiz umgehend selbständig zu verlassen», entlassen worden. Danach verblieb er in der Schweiz ohne legalen Aufenthaltsstatus und wurde zwei Monate später erneut inhaftiert. Während dieser zweiten Haftzeit wurde er in die psychiatrische Klinik Rheinau verlegt, wo er mit Valium behandelt wurde.¹¹²

Wiederholt traten Häftlinge des Flughafengefängnisses in einen Hungerstreik, um gegen die lange Haftdauer und die restriktiven Haftbedingungen – etwa eine zu kurze Aufenthaltsdauer im Gefängnisinnenhof – zu protestieren.¹¹³ Im November 1997 kam es zu einem koordinierten Hungerstreik von rund 45 Häftlingen aus Albanien, Kosovo, Algerien und Pakistan sowie später auch Häftlingen aus Palästina, Libanon und dem Irak.¹¹⁴ Tageszeitungen berichteten im Verlauf der Streikwoche intensiv über den Aufruhr.¹¹⁵

Augenaufr machte die Kritik der inhaftierten Personen öffentlich: «Ab Morgen Samstag, 1. 11. 97, treten 44 Gefangene aus Algerien, Albanien, Kosova und Pakistan im Ausschaffungsgefängnis Kloten in den Hungerstreik. Sie verweigern die Nahrung aus Protest gegen die allen ständig drohende Ausschaffung. Insbesondere fordern sie einen Ausschaffungsstopp in Kriegsgebiete wie Algerien und Kosova ... Die Gefangenen protestieren mit ihrem Hungerstreik auch gegen die schwere psychische Belastung der Ausschaffungshaft. Sie sind eingeschlossen, ohne vorher eine Straftat verübt zu haben. Ein Gefangener schreibt in einem Brief, der augenaufr ebenfalls gestern erreichte: «Wir brauchen Hilfe. Neun Monate sind sehr lang und psychisch ein Terror.»»¹¹⁶

Augenaufr appellierte an die Verantwortlichen des Flughafengefängnisses, die Kommunikation zwischen den Häftlingen zuzulassen, und rief Medien-

110 StAZH, Z 503.12; Z 503.140; Z 503.170; Z 503.408.

111 StAZH, Z 503.71; Z 503.89; Z 503.95; Z 503.111.

112 StAZH, Z 503.89, Haftverfügung Fremdenpolizei vom 11. 6. 1999.

113 Im Juni 1996 traten rund 20 Gefangene in einen Hungerstreik, vgl. augenaufr-Bulletin, Nr. 14, Juni 1996.

114 augenaufr-Bulletin, Nr. 20, November 1997.

115 Vgl. zum Beispiel Berichte allein vom 3. 11. in «Thurgauer Zeitung», «Thuner Tagblatt», «Berner Tagwacht», «Walliser Bote». Vom 1. bis 7. 11. wurde in mehreren Zeitungen schweizweit darüber berichtet.

116 Eine Chronologie der Ereignisse, augenaufr-Bulletin, in: Nr. 20, November 1997.

schaffende auf, mit den Häftlingen Kontakt aufzunehmen, um «authentisch über deren Situation berichten zu können».¹¹⁷ Der Hungerstreik wies auch deshalb eine explosive Qualität auf, weil er überregionalen Charakter annahm: Die Streikenden bekamen schweizweit Unterstützung von Asylorganisationen (Asylkoordination Schweiz, Bewegung für eine offene und demokratische Schweiz (BODS), Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH), «Mouvement des sans-papiers» aus Lausanne, «Centre Suisses-Immigres/SOS-Racisme» aus Fribourg, ACOR aus Genf) und der Genfer Gewerkschaft «Syndicat interprofessionnels des travailleuses et travailleurs».¹¹⁸

Augenau veröffentlichte im November 1997 ein Interview mit drei Inhaftierten über ihre Gründe für den Hungerstreik. Der Kosovare A. gab an, er habe, wie viele andere Ausschaffungshäftlinge, nichts verbrochen. Er kritisierte die lange Haftdauer von neun Monaten. Nach der Entlassung habe man ihn aufgefordert, Papiere zu beschaffen oder das Land zu verlassen. Er fragte: «Und wie sollen wir die Papiere selbständig in einem Monat beschaffen, wenn die Behörden das in neun Monaten nicht geschafft haben? Wieso können wir nicht in Freiheit auf die Papiere warten?» In demselben Interview sagte der Algerier I., dass er bereits vierzehn Mal in die Kaserne geführt worden sei, um zu seiner Identität befragt zu werden, er bezeichnet dies als «Psychoterror» und «psychische Folter».¹¹⁹ Weiter berichteten die interviewten Protestierenden: «Wir dachten zuerst daran, uns die Arme aufzuschneiden, dann entschieden wir uns für den Hungerstreik, besser das zuerst. Wen kümmert es, dass wir hier sind.»¹²⁰

Die Situation in den drei Haftanstalten Propog, Kloten 1 und Kloten 2 zeigte, wie schwierig es für die zuständigen Vollzugsbehörden war, einen Haftort ausserhalb der Normen des Strafvollzugs zu konzipieren, wie es der Bundesrat in seiner Botschaft vorgesehen hatte. Kloten 2, das den besonderen Anforderungen einer Ausschaffungshaft genügen sollte, war laut der Direktorin als «Wartesaal» konzipiert, wie man es von einem Bahnhof oder Flughafen kennt. Dieses Bild passt jedoch nicht ganz zur Situation der Inhaftierten, die sich in einer prekären Lebenslage befanden. Viele von ihnen waren aus Krisen- oder Kriegsgebieten geflüchtet und fürchteten sich vor einer Abschiebung in ihr Herkunftsland.

117 Ebd.

118 Ebd.

119 Ebd.

120 Ebd.

Nach der Ausschaffungshaft

Was geschieht nach Ablauf der Haft? Das eigentliche Ziel der Ausschaffungshaft besteht, wie wir gesehen haben, darin, die Ausweisung durchzuführen, indem eine Person so lange in Gewahrsam gehalten wird, bis die Behörden Ausweispapiere beschaffen können, die ihre Rückführung ermöglichen, oder indem Druck auf die Person ausgeübt wird, damit sie bei der Beschaffung von Reisepapieren kooperiert. Allerdings führten nicht alle Inhaftierungen zu einer Ausweisung: 28,3 Prozent der von uns analysierten Fälle endeten mit einer Entlassung «auf freien Fuss», wie es die Behörden bezeichneten, und 2,4 Prozent mit einer Überweisung in eine psychiatrische Klinik. Je länger die Inhaftierung dauerte, desto geringer war die Wahrscheinlichkeit, dass eine Ausschaffung gelang. Schaut man die Gruppe der Inhaftierten an, die bis zu 30 Tage in Ausschaffungshaft sassen, lag die Wahrscheinlichkeit, ausgeschafft zu werden, bei 92 Prozent. Nimmt man die Gruppe, die mehr als 30 Tage inhaftiert war, sank die Wahrscheinlichkeit auf 62 Prozent. Bei denen, die 100 und mehr Tage in Ausschaffungshaft verbrachten, lag die Wahrscheinlichkeit, des Landes verwiesen zu werden, noch bei 19 Prozent.¹²¹

In diesem letzten Teil des Beitrags analysieren wir drei mögliche Ausgangsvarianten der Ausschaffungshaft: die Freilassung, die Einweisung in eine psychiatrische Klinik und die Ausschaffung.

In der Schweiz bleiben:

Entlassung «auf freien Fuss» und Einweisung in eine psychiatrische Klinik

47 Personen – bezogen auf die untersuchten 167 Dossiers – wurden nach Ablauf der Haftzeit wieder «auf freien Fuss» gesetzt, wie es in den Akten systematisch heisst. Unter den Freigelassenen waren Algerier:innen und Sierra-Leoner:innen überproportional vertreten. Von 27 Algeriern in unserer Stichprobe wurden 18 «auf freien Fuss» gesetzt. Ein weiterer Algerier wurde in eine psychiatrische Klinik verlegt und das Schicksal eines weiteren bleibt unklar. Von den Sierra-Leoner:innen wurden 10 der insgesamt 21 Personen in unserer Stichprobe nach Ablauf der Haftdauer in der Schweiz in die Freiheit entlassen.

Der Grund für diese hohe Freilassungsquote bei Algeriern geht aus den Akten nicht eindeutig hervor. Allerdings fällt unsere Zeit in die *décennie noire*,

121 Die von den Parlamentsdiensten für den Zeitraum 2001–2003 durchgeführte Studie beobachtet ebenfalls, allerdings nicht in gleichem Masse, einen Rückgang der Chancen einer Rückführung, wenn sich die Haftzeit verlängerte. Vgl. Parlamentsdienste, Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Materialienband zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 15. März 2005, S. 103.

den algerischen Bürgerkrieg, der von 1992 bis 2002 dauerte. Dies erklärt zumindest teilweise, warum es den Behörden oft nicht gelang, die für die Reise erforderlichen Dokumente zu beschaffen. Es ist anzumerken, dass kein:e Algerier:in die maximale Haftdauer von neun Monaten erreichte, auch wenn die Haftdauer dieser nationalen Gruppe tendenziell lang war (über 120 Hafttage bei 15 von 27 Personen). Der 23-jährige Nassim Belarbi wurde nach 204 Tagen in Haft «auf freien Fuss» gesetzt. Offensichtlich war es nicht gelungen, Ausreisepapiere für ihn zu beschaffen. Er wurde aus der Haft entlassen mit der Weisung, «die Schweiz unverzüglich zu verlassen». Falls dies nicht möglich sei, müsse ein Laissez-passer eingeholt werden. Wenn er die Schweiz innert eines Monats nicht verlassen könne, müsse er bei der Zürcher Fremdenpolizei vorsprechen.¹²²

Im Fall von Personen aus Sierra Leone hing die hohe Quote von Entlassungen aus der Haft mutmasslich mit der Kriegslage in ihrem Herkunftsland zusammen. Der 33-jährige Osman Bockarie aus Sierra Leone konnte im Frühjahr 1999 wegen politischer Unruhen in Freetown (der Hauptstadt von Sierra Leone) nicht ausgeschafft werden, da der dortige Flughafen temporär geschlossen war. In einem Entscheid hielt der Haftrichter fest: «Eine temporäre Schliessung des Zielflughafens stehe aber einer Ausschaffung nicht entgegen und bilde insbesondere die Grundlage für eine Verlängerung der Ausschaffungshaft. Die Ausschaffung könne in absehbarer Zeit vollzogen werden.»¹²³ Für den Fall, dass der Vollzug einer Aus- oder Wegweisung nicht möglich oder nicht zumutbar war, sah Art. 14a des ANAG vor, dass das Bundesamt für Flüchtlinge eine vorläufige Aufnahme – den temporären Aufenthaltsstatus F – zu verfügen hatte.¹²⁴ Für Osman Bockarie wäre unter diesen Umständen eine vorläufige Aufnahme infrage gekommen, da die politische Lage in seinem Herkunftsland eine Rückschaffung verunmöglichte. In Sierra Leone herrschte von 1991 bis 2002 ein Bürgerkrieg, der zwischen 100 000 und 200 000 Todesopfer forderte und zur Vertreibung von mehr als zwei Millionen Menschen führte. Osman Bockaries Haftzeit dauerte insgesamt 185 Tage, bevor er auf «freien Fuss» gesetzt wurde. Ein Hinweis darauf, dass die Behörden in Erwägung gezogen hätten, ihm die vorläufige Aufnahme zu gewähren, findet sich in den Quellen nicht. Seine Landsfrau Amara Bundu, die nach eigenen Angaben 17 Jahre, aber gemäss der angeordneten Knochenuntersuchung 18 Jahre alt war, konnte im Jahr 2000 ebenfalls nicht ausgeschafft werden. Nach einem

122 StAZH, Z 503.21, Kantonspolizei Zürich, Flughafengefängnis 2, Verfügung vom 23. 5. 1997.

123 StAZH, Z 503.88, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 2. 2. 1999 (Fortsetzung Ausschaffungshaft).

124 Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 18. 3. 1994, in: Bundesblatt 1994, Bd. 2, H. 13, 279–284, hier 281.

gescheiterten Versuch, sie nach Gambia auszuweisen, wurde sie schliesslich nach 112 Tagen in Haft «auf freien Fuss» gesetzt.¹²⁵ Trotz des Kriegszustandes im Land wurden zwischen 1996 und Februar 2000 elf Personen aus unserer Stichprobe nach Sierra Leone ausgeschafft.¹²⁶ Laut dem Sprecher des Bundesamts für Flüchtlinge wurden die Ausweisungen nach dem 10. Mai 2000 ausgesetzt. Die «SonntagsZeitung» schilderte allerdings den Fall eines Sierra-Leoners, der noch am 13. Mai ausgeschafft wurde. Aufgrund der Kriegssituation in seinem Land liessen ihn die örtlichen Behörden aber nicht einreisen, worauf er in die Schweiz zurückkehrte.¹²⁷

In wenigen Fällen bedeutete die Verpflichtung zur Ausreise nicht, dass man auch tatsächlich ausgewiesen wurde. Im Fall des 19-jährigen James Brima aus Sierra Leone stellten die Behörden fest, eine Ausschaffung sei wegen der Kriegslage unmöglich. Trotzdem wurde er nicht vorläufig aufgenommen. Die Fremdenpolizei hielt in der Entlassungsverfügung fest, er sei bereit, «die Schweiz selbständig in Richtung England [zu] verlassen, wo seine Mutter wohne». Dazu wurde ihm ein zuvor beschafftes Laissez-passer (siehe oben Fussnote 76) ausgehändigt, und er wurde aufgefordert, die Schweiz damit selbständig zu verlassen.¹²⁸

Die Personen wurden «auf freien Fuss» gesetzt, wenn eine Ausschaffung unmöglich war, noch bevor die maximale Haftdauer abgelaufen war. Diese Freilassungen gingen jedoch nur selten mit einer vorläufigen Aufnahme oder einem Laissez-passer einher und führten tendenziell zu prekären Lebensbedingungen, da die Betroffenen weder die Möglichkeit hatten, sich legal niederzulassen, noch zu arbeiten.

Dass das Bundesamt für Flüchtlinge den Status der vorläufigen Aufnahme zu selten gewährte, kritisierte die Organisation augenaufl 1997 in ihrem Bulletin: «Im Prinzip hätten Ausschaffungshäftlinge in aller Regel Anspruch auf eine vorläufige Aufnahme, eine sogenannte F-Bewilligung. Gemäss einem Grundsatzentscheid der Asylrekurskommission vom 27. Juni 1995 muss eine vorläufige Aufnahme spätestens zwölf Monate nach dem angeordneten Wegweisungstermin erfolgen, wenn der betroffene Ausländer die Schweiz nicht legal verlassen kann. Bei entlassenen Ausschaffungshäftlingen ist diese 12-Monatsfrist in der Regel abgelaufen, sodass eine vorläufige Aufnahme angeordnet, entsprechende Papiere ausgestellt und die Möglichkeit zu einer

125 StAZH, Z 503.141, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 23. 5. 2000 (Bestätigung Ausschaffungshaft).

126 StAZH, Z 503.89; Z 503.77; Z 503.78; Z 503.82; Z 503.399; Z 503.416; Z 503.132; Z 503.90; Z 503.209; Z 503.81; Z 503.148.

127 MOOSER 2000.

128 StAZH, Z 503.137, Kantonspolizei Zürich, Verfügung vom 26. 5. 2000.

legalen Arbeit geschaffen werden müsste. In Besitz von F-Bewilligungen kommen aber nur die wenigsten Ex-Häftlinge. Der Weg zu einer solchen Bewilligung ist entsprechend beschwerlich. Bedingung ist erstens, dass der Ausländer einen Rechtsbeistand findet, der den nötigen Antrag an die Fremdenpolizei stellt. Bedingung ist zweitens, dass die Fremdenpolizei auch bereit ist, ein Gesuch für die vorläufige Aufnahme an das Bundesamt für Flüchtlinge zu stellen.»¹²⁹

Die politisch links orientierte «Wochenzeitung» (WOZ) publizierte ein Jahr nach Inkrafttreten der Zwangsmassnahmen ein Dossier. Darin kommt auch der Leiter der Kriminalpolizei der Stadtpolizei Zürich zu Wort: «[Der] Polizeichef [...] hält zum Beispiel nichts mehr von den Zwangsmassnahmen. Sie hätten «weitgehend versagt». Schuld dafür sei die «Gerichtspraxis» – Haftrichter also, die aufgrund undurchführbarer Ausschaffung die Gefangenen freilassen, oder Bundesrichter, die Zürcher Haftbedingungen rügen.»¹³⁰ Die WOZ äussert die Vermutung: «Entlassene Ausschaffungshäftlinge erhalten in der Regel keine Papiere, zumeist werden sie von der Polizei unter Druck gesetzt, sich illegal in ein Nachbarland abzusetzen.» Die WOZ zitierte dafür aber keine harten Belege.

Der Begriff «auf freien Fuss» widerspiegelt somit eine komplexe Situation. Zwar bedeutete die Entlassung für die Häftlinge das Ende der Haft. Ihre Freiheiten ausserhalb der Haftanstalt waren durch das Fehlen einer Aufenthaltsgenehmigung jedoch stark eingeschränkt. Mit der Aufforderung, das Land zu verlassen, versetzte die Fremdenpolizei diese Personen in eine rechtliche Grauzone, in der sie zwar nicht inhaftiert, aber auch nicht wirklich frei waren. Die Gruppe augenaufr resümierte: «Die so Entlassenen sind «vogelfrei» und können jederzeit wieder verhaftet werden.»¹³¹

Vier weitere Personen aus unserer Stichprobe wurden in eine psychiatrische Klinik verlegt. Diese Personen wiesen teilweise schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen auf. So der 25-jährige Iraner Hassan Bagheri, der auf einem Auge blind war. Im Zuge der Haft entwickelte er zunehmend Symptome einer psychischen Erkrankung, worauf er mehrmals in eine psychiatrische Klinik eingewiesen wurde. Im Versetzungsauftrag des Flughafengefängnisses ist vermerkt, er sei nicht gewalttätig, aber sei «höchst suizidgefährdet!» Nach 87 Tagen Ausschaffungshaft wurde er endgültig in die psychiatrische Klinik Hard verlegt. Die Medikamentenliste im Dossier aus dem Flughafengefängnis bezeugt, dass ihm zuvor eine Vielzahl von Medikamenten gegen Schmer-

129 augenaufr-Bulletin, Nr. 17, Mai 1997, 79.

130 STERN 1996.

131 augenaufr-Bulletin, Nr. 12, Januar 1996.

zen, Schlafstörungen, Angst und Depression verschrieben worden war.¹³² Wenige Tage vor seiner Überweisung in die psychiatrische Klinik hatte das Haftgericht die Fortsetzung der Ausschaffungshaft verfügt. Den Entlassungsantrag von Hassan Bagheris Verteidiger, der die Verhältnismässigkeit der Haft aufgrund der «psychischen Probleme» infrage stellte, wies das Haftgericht zurück.¹³³

Die Ausschaffungshaft des 23-jährigen Algeriers Samir Belhadj endete ebenfalls mit einer Verlegung in eine psychiatrische Klinik. Eineinhalb Jahre zuvor war er in die Schweiz gekommen und hatte ein Asylgesuch gestellt, das im April 1999 abgelehnt wurde. Er legte erfolglos Beschwerde ein und erhielt die Aufforderung, die Schweiz bis zum 31. August zu verlassen. Daraufhin reiste er über Basel nach Deutschland, wurde jedoch im November 1999 in die Schweiz zurückgeschickt. Der Richter bestätigte seine Inhaftierung am 12. November. Im Februar 2000 wurde er in die psychiatrische Klinik Hard verlegt. Nach seiner Rückkehr dokumentieren die Unterlagen in seiner Akte heftigen Widerstand. Er trat in einen Hungerstreik, was dazu führte, dass man ihn dreimal täglich in seiner Zelle aufsuchte, um seinen Gesundheitszustand zu überprüfen. Anfang März wurde er erneut in die Klinik Hard verlegt. Über die genauen Umstände der Verlegung geht aus seiner Akte nichts hervor.¹³⁴

Die Verlegung in die psychiatrische Klinik ermöglichte es den Betroffenen zumindest temporär, der Ausschaffungshaft zu entgehen und sich einer Behandlung zu unterziehen. Mit der Verlegung in eine Klinik verlieren sich die Spuren der vier Männer in den untersuchten Akten.

Widerstand gegen Ausschaffungen

In den späten 1990er-Jahren wurde im Kanton Zürich eine deutliche Mehrheit der auszuschaffenden Personen in Ausschaffungshaft gesetzt (vgl. Grafik 1, S. 265). Ab 1997 überstieg die Anzahl Haftanordnungen die Anzahl der Ausschaffungen: 1998 resultierten beispielsweise 2884 Ausschaffungen aus 3104 Haftanordnungen. Die Haft war mehrheitlich von kurzer Dauer: In rund 20 bis 25 Prozent der Fälle dauerte sie länger als 96 Stunden, wie aus der Zahl der Anträge auf haftrichterliche Bestätigung deutlich wird (s. ebd.).

Ausschaffungen von abgewiesenen Asylsuchenden aus der Schweiz nahmen bereits vor der Einführung der Ausschaffungshaft Mitte der

132 StAZH, Z 503.140, Flughafengefängnis Abteilung Ausschaffungshaft, Versetzungsauftrag an den Chef vom 9. 2. 2000; StAZH, Z 503.140, Medikamentenkarte.

133 StAZH, Z 503.140, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 15. 3. 2000 (Fortsetzung Ausschaffungshaft).

134 StAZH, Z 503.170.

1980er-Jahre zu und erfuhren mediale Aufmerksamkeit sowie eine verstärkte Politisierung. Für öffentliches Aufsehen sorgte etwa die «Aktion Schwarzer Herbst»¹³⁵ im November 1985, als an einem Tag 59 Personen in einem Sammelflug nach Zaire und Angola ausgeschafft wurden.¹³⁶ Charakteristisch für diese «erste dokumentierte Massenausschaffung per Flug aus der Schweiz» war gemäss dem Historiker Matthias Fässler ein behördliches Manövrieren zwischen Diskretion und Sichtbarmachung ihres Handelns,¹³⁷ das auch für die Ausschaffungspraxis der 1990er-Jahre charakteristisch blieb: Zum einen versuchten die mit den Zwangswegweisungen beauftragten Polizeibehörden, die teils mit Gewaltanwendung verbundenen Ausschaffungen möglichst abseits der Öffentlichkeit zu vollziehen. Andererseits diente der Vollzug von Ausschaffungen als Demonstration von Kontrolle über das Migrationsgeschehen. Diese Dialektik des Sicht- und Unsichtbarmachens behördlichen Handelns ist nicht nur für die Ausschaffung selbst, sondern für die ganze Praxis der Ausschaffungshaft prägend.¹³⁸

Um Ausschaffungen zu vollziehen, konnten die Polizeibehörden auf Zwangsmittel wie Fesselung und medikamentöse Ruhigstellung zurückgreifen. Die Ausschaffungsgefangenen setzten sich nicht selten physisch gegen die geplante Ausschaffung zur Wehr. In rund 15 Prozent der von uns analysierten Fälle gab es sogar mehrere Ausschaffungsversuche. Die Ausschaffung eines 22-jährigen Senegalesen gelang erst beim vierten Versuch und mit der Hilfe von fünf Begleitpersonen.¹³⁹ Ein 23-jähriger Mann aus Liberia wehrte sich beim Einstieg in die Linienmaschine der Swissair derart heftig, dass sich der Pilot mit Verweis auf die Mitpassagier:innen weigerte, den Mann mitzunehmen.¹⁴⁰ In einem zweiten Versuch wurde der Mann mit einem Laissez-passer nach Gambia ausgeschafft, obwohl die gambische Botschaft anzweifelte, dass es sich um einen ihrer Staatsangehörigen handelte.¹⁴¹ Neben den Betroffenen selbst und in einzelnen Fällen Zeug:innen der Ausschaffungspraxis wie dem Swissair-Piloten kritisierten Solidaritätsgruppierungen wie augenau auf die Gewaltanwendung während der zwangsweisen Ausweisung vehement.¹⁴²

Augenau berichtete in den 1990er-Jahren immer wieder über gescheiterte Ausschaffungen und informierte die Medien. Ihre Dokumentationen geben

135 Den Begriff prägte das Bundesamt für Polizeiwesen als zuständige Behörde, wie die überlieferten Akten belegen. Vgl. FÄSSLER 2025, 126.

136 FÄSSLER 2025, 127.

137 Ebd., 127–129, Zitat 127.

138 FALK 2012, 208.

139 Vgl. StAZH, Z 503.67.

140 StAZH, Z 503.493, Kantonspolizei Zürich, Verfügung vom 11. Juni 1996.

141 StAZH, Z 503.493, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 4. Juni 1996.

142 Vgl. AUGENAU 1998; AUGENAU 2015.

Einblicke in die – zum Teil gewaltvoll anmutende – Praxis der Zürcher Flughafenpolizei. Die im Folgenden dargestellten Beispiele mögen Extremfälle sein, verdeutlichen aber, dass Ausschaffungsgefangene polizeilicher Gewalt schonungslos ausgesetzt sein konnten.

Im April 1997 sorgte der Fall von Anis Bouzid aus unserer Stichprobe¹⁴³ für Schlagzeilen. Der damals 26-jährige Algerier war 1995 bereits einmal aus der Schweiz ausgeschafft und mit einer Einreisesperre belegt worden. Trotzdem hielt er sich Anfang 1997 wieder in der Schweiz auf und wurde Ende Januar (erneut) in Ausschaffungshaft gesetzt.¹⁴⁴ Seine Ausschaffung auf dem Luftweg war für den 20. März geplant gewesen, konnte jedoch nicht vollzogen werden. Über die Gründe für das Scheitern dieses Ausschaffungsversuchs geben die Akten des Flughafengefängnisses keinen Aufschluss. Am 10. April versuchte die Flughafenpolizei erneut, Anis Bouzid auszuschaffen. Augenauf Zürich hat die gescheiterte Ausschaffung dokumentiert und ihre Erkenntnisse 1998 publiziert.¹⁴⁵

Um seine Ausschaffung zu verhindern, fügte sich Anis Bouzid demnach in seiner Zelle im Flughafengefängnis, wo er von der Polizei abgeholt werden sollte, mit einer Einwegrasierklinge starke Verletzungen am Oberkörper zu. Anschliessend wehrte er sich so vehement gegen den Abtransport, dass mehrere Personen und erhebliche Gewaltanwendung nötig waren, um ihn zu beruhigen und festzuhalten. Trotz der Verletzungen bescheinigten die mit der Ausschaffung beauftragten Polizist:innen, der Gefangene sei «reisefähig».¹⁴⁶ Gemäss Medienberichten stellte sich dann allerdings die ebenfalls anwesende Direktorin des Flughafengefängnisses gegen die Ausschaffung des verletzten Gefangenen.¹⁴⁷ Anis Bouzid wurde wenige Tage später auf eine geschlossene Abteilung der psychiatrischen Klinik Rheinau versetzt, wo er knapp zwei Wochen medikamentös behandelt und danach als «wieder hafterstehungsfähig» befunden wurde. Mehrfach wurde in den Akten erwähnt, Anis Bouzid sei gewalttätig und neige zur «Selbstverstümmelung».¹⁴⁸

Nach dem zweiten gescheiterten Ausschaffungsversuch hiess das Bezirksgericht Zürich das von der Fremdenpolizei gestellte Gesuch um Verlängerung der Ausschaffungshaft gut; weder die politische Lage in Algerien noch «andere

143 Vgl. Dossier Z 503.181.

144 StAZH, Z 503.181, Fremdenpolizei des Kantons Zürich, Haftverfügung vom 27. 1. 1997.

145 Ihre Dokumentation stützten die Aktivist:innen auf behördliche Akten, die sie – vermutlich über die Anwältin des Betroffenen – einsehen konnten, auf Gespräche mit dem Betroffenen sowie ein Gespräch mit der Direktorin des Flughafengefängnisses. Vgl. AUGENAUF 1998, 8–14.

146 Ebd., 10.

147 ISLER 1998; AUGENAUF 1998, 10.

148 StAZH, Z 503.181, Kantonspolizei Zürich, Verfügung vom 28. 4. 1997; vgl. StAZH, Z 503.181.

vernünftige Gründe» sprächen gegen die Ausschaffung von Anis Bouzid.¹⁴⁹ Der Haftrichter bilanzierte: «Dem Vorbringen des Antragsgegners, er könne nicht nach Algerien zurückkehren, da er von den Islamisten nichts Gutes zu erwarten habe [...], steht der ablehnende Asylentscheid des Bundesamtes für Flüchtlingswesen entgegen, worin nach eingehender Prüfung der diesbezüglichen Vorbringen des Antragstellers im Asylverfahren festgestellt wurde, es würden keine Hinweise dafür bestehen, dass er anlässlich einer Rückkehr in sein Heimatland ernsthaft und konkret gefährdet wäre [...].»¹⁵⁰

Im Oktober 1997 musste Anis Bouzid aus der Haft entlassen und «auf freien Fuss»¹⁵¹ gesetzt werden, nachdem das Bundesgericht entschieden hatte, die Zürcher Behörden hätten das Beschleunigungsgebot verletzt, also die Ausschaffungsbemühungen nicht zügig genug vorangetrieben. Der «Tages-Anzeiger» berichtete: «Einen Status als vorläufig Aufgenommener hat er laut Fremdenpolizei aber trotzdem nicht. Er lebt zurzeit als abgewiesener Asylbewerber, der nicht ausgeschafft werden kann, in einem Durchgangsheim.»¹⁵² 1998 gelang es den Behörden, Anis Bouzid ein weiteres Mal nach Algerien auszuschaffen. Abermals kehrte er nach Zürich zurück, wo er im Frühjahr 2000 erneut für mehrere Monate in Ausschaffungshaft gesetzt und abermals psychiatrisch hospitalisiert wurde; in Haft unternahm er mehrere Suizidversuche und trat in einen Hungerstreik. Im Juni 2000 wurde Anis Bouzid entlassen, damit endet seine Spur in den Akten des Zürcher Flughafenefängnisses.¹⁵³

Die «Rundschau» des Deutschschweizer Fernsehens berichtete im Januar 1998 über einen weiteren Fall einer gescheiterten Zwangsausschaffung nach Algerien. An diesem Bericht zeigt sich das behördliche Dilemma der Unsichtbarkeit respektive Sichtbarkeit ihrer Praxis beispielhaft. Der Pressesprecher der Kantonspolizei Zürich demonstrierte in der Sendung, wie die Häftlinge für den Transport bereit gemacht wurden. Der Pressesprecher erklärt dem Reporter: «Das entspricht dem normalen Ablauf. Hierzu ist vielleicht noch zu sagen, dass der Häftling einmal auch primär ein Krimineller ist. Und auch kundgetan hat, dass er eben nicht retour nach Algerien will, freiwillig. Darum musste man ihn eben vorbereiten für den Transport. Dass man das einigermaßen diskret zu machen versucht, ist klar.» Danach zeigt er die Fesselungsinstrumente und -methoden, die zur Anwendung kamen: Klebeband, um den Mund zuzukleben, eine Augenbinde, ein Gummihelm, der gegen Selbstver-

149 StAZH, Z 503.181, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 18. 4. 1997.

150 StAZH, Z 503.181, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Verfügung vom 18. 4. 1997.

151 Diese Formulierung steht auf dem Couvert, in dem Bouzids Haftdossier abgelegt ist. Sie wurde verwendet, wenn nach dem Haftende keine Ausschaffung erfolgte. Vgl. Bestand StAZH, Z 503.

152 ISLER 1998.

153 Vgl. StAZH, Z 503.181.



Abb. 3: Augenauf-Aktivist:innen zeigen im Rahmen einer Aktion an einer Demonstration, wie Gefangene für eine Zwangsaus-schaffung eingeschnürt und an einen Rollstuhl gefesselt wurden. Bild: «Aktion «augenauf» Ausschaffungen, 17. 6. 1999», Gertrud Vogler, Sozialarchiv, Zürich/F 5107-Na-25-138-006.

letzungen schützen sollte, sowie eine Körperfesselung, ein Bauchgurt aus Leder, der rechts und links zwei Manschetten für die Handgelenke hatte, damit Arme und Hände nicht bewegt werden konnten. So gefesselt waren die Gefangenen fast vollständig immobilisiert.¹⁵⁴

154 SRF, «Asyl-Drama», Rundschau vom 21. 1. 1998.

In derselben «Rundschau»-Sendung äusserte sich der Chef der Zürcher Fremdenpolizei auch über einen algerischen Ausschaffungshäftling, der sich vor der Ausschaffung im Januar 1998 so schwer verletzte, dass die Ausschaffung gestoppt wurde. Der Fremdenpolizei-Chef rechtfertigte das Vorgehen der Behörde damit, der Algerier habe den Behörden ein falsches Dokument vorgelegt, und fügte hinzu: «Das ist jetzt einmal so ein Umstand [...], wo ich mir sagen musste, also ein tiefes Mitempfinden musst du in so einem Fall sicher nicht haben.» Auf die Nachfrage des Reporters, wie er die Selbstverletzungen des Gefangenen einordne, entgegnete er: «Ich habe diese Verstümmelungen nie gesehen. Ich erschräke möglicherweise spontan auch, wenn ich das gerade so sähe. Auf der anderen Seite ist aber auch bekannt, dass er nicht der Einzige war, der sich verstümmelt hatte, sondern es gab dann sogenannte Imitatoren. Als gewisse Leute gemerkt hatten, dass sie auf diesem Weg, zumindest vorläufig einmal, die Ausschaffung verhindern konnten, wurde das imitiert.»¹⁵⁵

Vertreter:innen aus der Politik und der Polizeibehörde sahen im Widerstand gegen Ausschaffungsversuche keinen Akt psychischer oder physischer Not, sondern eine Missachtung der geltenden Gesetze und damit der staatlichen Ordnung. Regierungsrätin Rita Fuhrer (SVP), Vorsteherin der Direktion für Soziales und Sicherheit, schrieb zum Beispiel in einem Brief an die Kantonsrätin Anjuska Weil (FraP!) im Zusammenhang mit politischen Untersuchungen zu einem Fall einer gescheiterten Zwangsausschaffung: «Immer wieder versuchen Auszuschaffende, extreme Situationen herbeizuführen, wobei List und Täuschung, aber auch rohe physische Gewalt bedenkenlos eingesetzt werden. Dem hat die Polizei adäquat zu begegnen. Wird darauf verzichtet, erfährt Renitenz gegen eine rechtskräftig angeordnete Ausschaffung eine Belohnung, was längerfristig zu unlösbaren Problemen bei der Durchsetzung des Ausländerrechts führen könnte.»¹⁵⁶

Ein Protokoll, das ein Kantonspolizist zum Ablauf des erfolglosen Ausschaffungsversuchs eines Tunesiers im April 1997 verfasste, zeigt, dass manche Polizeibeamte den Häftlingen bisweilen misstrauisch und feindlich gegenüberstanden und sich auch sprachlich herablassend äusserten. Er habe an der Fesselung eines Ausschaffungshäftlings mitgewirkt: «An der Schnittstelle montierte ich dem Arr[estanten] die Fesselzangen hinten und isolierte den Ungeniessbaren in der Zelle 1. Auf diese Weise war der Arr[estant] vorerst ruhig gestellt.»¹⁵⁷ Trotz der Fixierung gelang es dem Häftling, sich am Ober-

155 Ebd.

156 StAZH, Z 235.152, Brief der Polizeidirektorin an Kantonsrätin Anjuska Weil vom 3. 6. 1997, 4 f.

157 StAZH, Z 235.152, Kantonspolizei Zürich, Flughafengefängnis, Abteilung Ausschaffungshaft, Protokoll vom 3. 4. 1997.

körper Verletzungen zuzufügen, worauf er medizinisch versorgt und in der psychiatrischen Klinik Hard in Embrach hospitalisiert wurde. Für den protokollierenden Polizeibeamten stand indes fest: «Beim Obengenannten handelt es sich [um] Arr[estant] L., der wie nicht anders zu erwarten simuliert hat.»

In solchen eskalierenden Situationen waren Ausschaffungshäftlinge, die ohnehin kaum über Handlungsmöglichkeiten verfügten, besonders anfällig für massive Grundrechtsverletzungen und Gewalt: Um den Widerstand von Auszuschaffenden zu brechen, konnte die Kantonspolizei Zwangsmittel anwenden, was sie in der Praxis auch tat. AUGENAUF berichtete 1997 von Ganzkörperfesselungen und Aussagen von Häftlingen, wonach diese von Mitarbeitern der Flughafenpolizei zusammengeschlagen worden seien. Ausserdem fand die Organisation in von ihr eingesehenen Protokollen von Ausschaffungsversuchen starke Hinweise darauf, dass die Flughafenpolizei in Einzelfällen auf Zwangsbehandlungen mit sedierenden Medikamenten zurückgriff, um eine Ausschaffung zu vollziehen.¹⁵⁸ Die massiven Fesselungspraktiken konnten für Ausschaffungsgefangene sogar lebensbedrohlich sein. 1999 starb ein Ausschaffungsgefangener beim Transfer im Zürcher Flughafen. Er war gefesselt und konnte sich nicht bewegen. Ein rechtsmedizinisches Gutachten kam zum Schluss, dass er erstickt sei, weil er wegen eines verengten Nasengangs und mit zugeklebtem Mund zu wenig Luft bekam.¹⁵⁹

Die gescheiterten Ausschaffungen auf Linienflügen lösten immer wieder Medienberichte aus. Darauf reagierten die Zürcher Behörden, indem sie die Option ins Spiel brachten, Ausschaffungshäftlinge mit Charterflügen aus der Schweiz auszuschaffen. Abseits der Öffentlichkeit wurde die Ausschaffungspraxis mit massiven Zwangsmitteln auch in den 2000er-Jahren aufrechterhalten.¹⁶⁰

Fazit

Die Praxis des Freiheitsentzugs zur Förderung der Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern ist in der Schweiz nicht erst in den 1990er-Jahren entstanden, sondern reicht bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Im ersten Drittel der 1990er-Jahre wurde die heute noch existierende Praxis der Ausschaffungshaft entwickelt. Damals entstand in den Medien und den politischen Debatten das Bild des «renitenten», «kriminellen», «Drogen dealen-

158 AUGENAUF 1998, 16–29.

159 Swissinfo, Tod eines Ausschaffungshäftlings, 3. 7. 2001; vgl. auch AUGENAUF 2015, 54–59.

160 AUGENAUF 2015, 61–69.

den» Asylsuchenden, den man nicht wieder loswird. Im Kontext der offenen Drogenszene Zürichs (Platzspitz, später Letten) wurde innert Kürze das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht geschaffen. Die neue Gesetzgebung erlaubte den zuständigen Behörden, Ausländer zur Sicherstellung des Vollzugs eines Weg- oder Ausweisungsentscheids in Haft zu setzen. Juristisch war und ist die Ausschaffungshaft ein Instrument zur Sicherung und Durchsetzung der Ausweisung. Man nutzte sie aber auch als Druckmittel, um die betroffenen Personen zu motivieren, das Land freiwillig zu verlassen. Zu den häufigsten Begründungen für die Anordnung der Haft gehörten das Verschleiern der Identität, Verstösse gegen Rayonverbote, nachgesagte Verbindungen zur Drogenszene oder Mittel- oder Obdachlosigkeit. Die mittlere Haftdauer war mit gut zwei Monaten vergleichsweise kurz.

Da es sich beim administrativen Freiheitsentzug im Ausländerrecht nicht um eine Strafe im juristischen Sinn handelt, sollte die Ausschaffungshaft anderen Kriterien entsprechen als der strafrechtliche Freiheitsentzug. Dieser Grundsatz war bereits 1993 in der Botschaft des Bundesrats zum Gesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht enthalten. Das Gesetz trat dann im Februar 1995 in Kraft. Die ersten beiden für die Ausschaffungshaft vorgesehenen Einrichtungen (Propog, Flughafengefängnis Kloten 1) verfügten damals aber noch nicht über die geeignete Ausstattung. Erst Ende 1996, mit der Eröffnung des Ausschaffungsgefängnisses Kloten 2, entsprachen die interne Organisation und Ausstattung des Gefängnisses diesen Grundsätzen, obwohl es sich von aussen betrachtet um ein Gebäude handelte, das sich kaum von einem gewöhnlichen Gefängnis unterschied. Das Bundesgericht mahnte die kantonalen Behörden in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes, die vom Bundesrat in seiner Botschaft von 1993 dargelegten Grundsätze zu wahren. Nichtregierungsorganisationen thematisierten immer wieder problematische Vorkommnisse in der Ausschaffungshaft.

Da sich Ausschaffungshäftlinge manchmal gegen die bevorstehende Ausweisung wehrten, setzten die zuständigen Instanzen verschiedene, zum Teil drastisch anmutende Zwangsmittel ein, um die betreffenden Personen ruhig zu stellen. In den späten 1990er-Jahren kam es während einer Ausschaffung sogar zu einem Todesfall, weil der gefesselte und geknebelte Mann erstickte.¹⁶¹ In 28,3 Prozent der von uns analysierten Fälle endete die Ausschaffungshaft mit einer Entlassung in der Schweiz. Ohne Aufenthaltsbewilligung verblieben die betroffenen Personen jedoch in einer Art rechtlicher Grauzone, in der keine soziale und wirtschaftliche Integration möglich war, da es ihnen ver-

boten war, legal zu arbeiten oder eine Unterkunft zu finden, auch nicht vorübergehend. Privatpersonen war es zu jener Zeit unter Strafe verboten, diesen Migrant:innen eine kostenlose Unterkunft zu bieten.

Im Rahmen der in den 1990er-Jahren entwickelten Praxis der Ausschaffungshaft schärfte sich das Bild des «renitenten» abgewiesenen Asylsuchenden, der das Recht auf jegliche Teilhabe verwirkt hat. Solidaritätsgruppierungen übten immer wieder Kritik an dieser Praxis. Die behördlichen Spielräume für die Fernhaltung unerwünschter ausländischer Personen wurden indes eher noch ausgeweitet: 2005 wurde die Maximaldauer der ausländerrechtlichen Administrativhaft ausgeweitet, sie liegt heute bei maximal 18 Monaten insgesamt (ANAG Art. 13b).¹⁶² Auch heute geschehen Ausschaffungen unter Zwang. Und auch heute kommt es in Ausschaffungshaft zu Selbstverletzungen und Suiziden.¹⁶³

Die historische Auseinandersetzung mit Praktiken des Ausschaffens fügt dem Thema «Wegsperren» eine weitere Dimension hinzu. Hier geht es nicht um langdauernde Freiheitsentziehungen, der zeitweise Entzug der persönlichen Freiheit dient vielmehr dazu, die Ausweisung einer Person aus dem Staatsgebiet sicherzustellen. Bei der Ausschaffungshaft, die erst in den 1990er-Jahren ihre heutige Bedeutung erhielt, handelt es sich um einen historischen «Wiedergänger», der auf frühneuzeitliche Traditionen des Verbanens und Wegweisens verweist. Historisch bedeutsam ist der Einschnitt in den 1990er-Jahren jedoch insofern, als hier erneut ein Haftregime etabliert wurde, das mit deutlich geringeren Rechtsgarantien ausgestattet war, als dies etwa im Strafrecht der Fall war. Die ausländerrechtliche «Administrativhaft» erweist sich dabei mit Blick auf die Aufarbeitung der Geschichte fürsorglicher begründeter Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen als ein Beispiel problematischer Kontinuitäten.

162 Grundsätzliches zur Administrativhaft von Ausländer*innen, humanrights.ch, 14. 8. 2024.

163 LUTZKE 2025.

Bibliografie

Quellen

Staatsarchiv Zürich (StAZH)

StAZH, Z 503, Insassendossiers aus der Ausschaffungshaft, 1994–2000.

Gesetze, Berichte, Botschaften und Anordnungen

Bericht des Bundesrates an den h. schweiz. Ständerath über die vom h. Stande Genf erhobene Beschwerde wegen Anwendung des Art. 57 der Bundesverfassung (vom 17. Juli 1858), in: Schweizerisches Bundesblatt, X. Jahrgang II, Nr. 35, 31. 7. 1858, 241–259.

BGE, Bundesgerichtsentscheid, 122 II 299.

Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 22. Dezember 1993, in: Bundesblatt 1994, Bd. 1, H. 5, 305–339.

Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 26. März 1931), in: Bundesblatt, Nr. 13, Jg. 83, Bd. 1, 425–434.

Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 18. März 1994, in: Bundesblatt 1994, Bd. 2, H. 13, 279–284.

Verordnung über die Kontrolle der Ausländer vom 29. November 1921.

Parlamentsdienste, Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Materialienband zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 15. März 2005.

Medienberichte

BAER 1996: Matthias Baer, Würden Sie wieder Ja sagen? Interview mit dem Zürcher SP-Stadtpräsidenten Josef Estermann zu einem Jahr Zwangsmassnahmen, in: Die Wochenzeitung, Nr. 5, 2. 2. 1996, 26 f.

BAUMANN 1995: Ruedi Baumann, Nein zu «rechtswidriger» Ausländerhaft, in: Tages-Anzeiger, 22. 8. 1995.

BAUMANN 1996: L. Baumann, Das erste Ausschaffungsgefängnis der Schweiz, in: Neue Zürcher Zeitung, 11. 12. 1996.

BOOS 2001: Susan Boos, Khaled Abuzarifa – Tod durch Ausschaffung. Das schlimmste aller Gefühle, in: Die Wochenzeitung, 28. 6. 2001.

Bundesgericht erzwingt «Gefängnisreform», in: Tages-Anzeiger, 17. 8. 1996.

C. W. 1995: C. W., Unwürdige Zustände in der Ausschaffungshaft, in: Neue Zürcher Zeitung, 5. 10. 1995.

ISLER 1998: Thomas Isler, Richter rüffeln die Fremdenpolizei, in: Tages-Anzeiger, 7. 1. 1998.

LUTZKE 2025: Annika Lutzke, Chronologie der tödlichen Geschehnisse im Zürcher Ausschaffungsgefängnis, 10. 6. 2025, Das Lamm, <https://daslamm.ch/chronologie-der-toedlichen-geschehnisse-im-zuercher-ausschaffungsgefaengnis>.

MEILI und TORRICELLI 1998: Dschen Meili und Bruno Torricelli, Das lange Warten auf die Ausschaffung, in: SonntagsBlick, 21. 6. 1998.

MOOSER 2000: Hubert Mooser, Ausschaffung in den Krieg, in: SonntagsZeitung, 28. 5. 2000.

Schweizer Radio und Fernsehen, Schweiz aktuell, Einweihung Flughafengefängnis, 10. 12. 1996, www.srf.ch/play/tv/schweiz-aktuell/video/einweihung-flughafengefaengnis?urn=urn:srf:video:f4520535-3ae7-4dbb-8162-af8dfa6d76ca.

Schweizer Radio und Fernsehen, Regionaljournal Zürich Schaffhausen, 11. 6. 2025, Zwei Todesfälle: Was ist im Zürcher Ausschaffungsgefängnis los?, www.srf.ch/news/schweiz/bedingungen-angeprangert-zwei-todesfaelle-was-ist-im-zuercher-ausschaffungsgefaengnis-los.

Schweizer Radio und Fernsehen, Rundschau, «Asyl-Drama», 21. 1. 1998, www.srf.ch/play/tv/rundschau/video/asyl-drama?urn=urn:srf:video:617bad12-0035-43b6-a37b-7bfff2c5a4fb.

STERN 1996: Daniel Stern, Handeln trotz Grenzen. Neue Feindbilder im Anzug, in: Die Wochenzeitung, 2. 2. 1996.

Swissinfo, o. A., 3. 7. 2001, Tod eines Ausschaffungshäftlings: Arzt verurteilt, <https://www.swissinfo.ch/ger/demografie/tod-eines-ausschaffungs-haeftlings-arzt-verurteilt/2119266?nab=0>.

Publikationen Nichtregierungsorganisationen

augenau-Bulletin, Nr. 12, Januar 1996; Nr. 13, Mai 1996; Nr. 14, Juni 1996; Nr. 15, September 1996; Nr. 18, August 1997; Nr. 20, November 1997.

AUGENAU 1998: augenau, «0700 übernahmen wir Nouredine für die Abreise vorbereitet ...». Ausschaffungen um jeden Preis. Eine Dokumentation der Gruppe augenau, Zürich, Zürich.

AUGENAU 2015: augenau, dem einfach etwas entgegensetzen. augenau – 20 Jahre Menschenrechtsarbeit in einem selbstgefälligen Land, Zürich.

Grundsätzliches zur Administrativhaft von Ausländer*innen, www.humanrights.ch/de/.

Sekundärliteratur

ARLETTAZ und ARLETTAZ 2000: Gerald Arlettaz und Silvia Arlettaz, La politique suisse d'immigration et de refuge. Héritage de guerre et gestion de paix, in: Michel Porret, Jean-François Fayet und Carine Fluckiger (Hg.), Guerres et paix. Mélanges offerts à Jean-Claude Favez, Genf, 661–684.

ARLETTAZ und ARLETTAZ 2006: Silvia Arlettaz und Gérald Arlettaz, L'État social national et le problème de l'intégration des étrangers 1890–1925, in: Études et Sources. L'histoire des assurances sociales 2006/31, 191–217.

BÄNZIGER et al. 2022: Peter-Paul Bänziger, Michael Herzig, Christian Koller, Jean-Félix Savary, Frank Zobel, Die Schweiz auf Drogen. Szenen, Politik und Suchthilfe, 1965–2022, Zürich.

BLUMENTHAL 2024: Nicolas Blumenthal, Enfermer pour expulser. L'internement de réfugié-e-s en Suisse entre contrainte, humiliation et résistance (années 1950–1970), in: Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier 40, 70–87.

- BLUMENTHAL, HÄBERLEIN UND LÜTHI 2025: Nicolas Blumenthal, Jana Häberlein und Barbara Lüthi (Hg.), *Geschichte(n) der Deportation. Diskurse, Praktiken und Infrastruktur im 20. und 21. Jahrhundert in der Schweiz*, Basel.
- BOILLAT et al. 2016: Valérie Boillat et al., *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus*, Zürich.
- COUTIN 2015: Susan Bibler Coutin, *Deportation Studies: Origins, Themes and Directions*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41/4, 671–681.
- D'AMATO 2008: Gianni D'Amato, *Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 27/2, 177–195.
- ERLANGER 2006: Simon Erlanger, «Nur ein Durchgangsland». *Arbeitslager und Internierungsheime für Flüchtlinge und Emigranten in der Schweiz 1940–1949*, Zürich.
- ESPAHANGIZI 2022: Kijan Espahangizi, *Der Migration-Integration-Komplex. Wissenschaft und Politik in einem (Nicht-)Einwanderungsland, 1960–2000*, Konstanz.
- FALK 2012: Francesca Falk, *Eine postkoloniale Perspektive auf die illegalisierte Immigration in der Schweiz. Über Ausschaffungen, den «Austausch mit Afrika», Alltagsrassismus und die Angst vor der umgekehrten Kolonisierung*, in: Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk (Hg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien (Postcolonial Studies, Bd. 10)*, Bielefeld, 201–224.
- FALK 2022: Francesca Falk, *Einleitung*, in: Francesca Falk (Hg.), *Der Schwarzenbacheffekt. Wenn Abstimmungen Menschen traumatisieren und politisieren*, Zürich, 7–20.
- FÄSSLER 2017: Matthias Fässler, «Mit oder ohne Federlesens». *Die Konstituierung des schweizerischen Ausschaffungsregimes in den 1980er Jahren*, unveröffentlichte Masterarbeit, Universität Zürich.
- FÄSSLER 2025: Matthias Fässler, *Ausschaffungen zwischen Sicht- und Unsichtbarkeit: Zur Konstituierung des Schweizer Ausschaffungsregimes in den 1980er-Jahren*, in: Nicolas Blumenthal, Jana Häberlein und Barbara Lüthi (Hg.), *Geschichte(n) der Deportation. Diskurse, Praktiken, Infrastruktur im 20. und 21. Jahrhundert in der Schweiz*, Basel, 126–155.
- GERMANN UND ODIER 2019: Urs Germann und Lorraine Odier, *Organisierte Willkür. Administrative Versorgung in der Schweiz 1930–1981. Schlussbericht*, Zürich.
- HESS 1942: Paul-Alfred Hess, *Die Internierung nach schweizerischem Fremdenpolizeirecht*, Diss. Universität Bern 1941, Ins.
- KÄLIN 1995: Walter Kälin, *Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Materielles Recht*, in: *Aktuelle Juristische Praxis* 4, 835–853.
- LASSERRE 1995: André Lasserre, *Frontières et camps. Le refuge en Suisse de 1933 à 1945*, Lausanne.
- LIGTENBERG 2018: Monique Ligtenberg, *Endstation Ausschaffungsgefängnis*, in: Nils Güttler, Niki Rhyner und Max Stadler (Hg.), *Flughafen Kloten. Anatomie eines komplizierten Ortes (Ether 01)*, Zürich, 1–13.
- LUDWIG 1957: Carl Ludwig, *Die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart. Bericht v. Carl Ludwig 1933 bis 1955: Beilage zum Bericht des Bundesrates an*

- die Bundesversammlung über die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart, Bern, [Bundeskanzlei].
- MATTER 2014: Sonja Matter, Armut und Migration – Klasse und Nation. Die Fürsorge für «bedürftige Fremde» an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in der Schweiz, in: Archiv für Sozialgeschichte 54, 109–123.
- OERTLE 2010: Daniela Oertle, Räumliche Interventionen der Zürcher Stadtbehörden gegen die offene Drogenszene von 1989 bis 1995. Auflösung der Drogenszene und Überlagerung der städtischen Drogenpolitik mit der Asyldebatte, unveröffentlichte Lizenziatsarbeit, Universität Zürich.
- PÄRLI 2015: Jonathan Pärli, Die Welt ist unser Boot. Zur Geschichte der Asylbewegung und der staatlichen Migrationspolitik 1985–2000, Zürich.
- PÄRLI 2024: Jonathan Pärli, Die andere Schweiz. Asyl und Aktivismus 1973–2000, Konstanz.
- PIGUET 2006: Etienne Piguet, Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen, Bern.
- ROBERT 2025: Tiphaine Robert, «Les autorités suisses veulent me forcer à rentrer en Hongrie». Des réfugiées et réfugiés hongrois de 1956 malvenus et poussés vers la sortie, in: Nicolas Blumenthal, Jana Häberlein und Barbara Lüthi (Hg.), Geschichte(n) der Deportation. Diskurse, Praktiken, Infrastruktur im 20. und 21. Jahrhundert in der Schweiz, Basel, 100–125.
- SKENDEROVIC 2015: Damir Skenderovic, Fremdenfeindlichkeit, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 5. 5., <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016529/2015-05-05>.
- SKENDEROVIC und D'AMATO 2008: Damir Skenderovic und Gianni D'Amato, Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren, Zürich.
- TANNER 2021: Albert Tanner, Anbauschlacht, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 7. 1., <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013783/2021-01-07>.
- VUILLEUMIER und HEIMBERG 2003: Marc Vuilleumier und Charles Heimberg (Hg.), L'autre Suisse 1933–1945. Syndicalistes, socialistes, communistes. Solidarité avec les réfugiés, Genf.
- ZILTENER 2001: Felix Ziltener, Neues aus der Praxis der Ausschaffungshaft, in: Aktuelle Juristische Praxis 10, 499–512.

Die grosse Ratlosigkeit

Was tun mit psychisch kranken Straftäter:innen?

SUSAN BOOS

Immer wieder kamen Briefe von der Alleestrasse in Rheinau. Die Briefe trugen den Betreff «Hilferuf» oder «Dies ist eine Notlage!». Alle kamen von Männern. Sie schrieben, die Menschenrechte würden verletzt, man möge doch bitte helfen. Manche klangen wirr. Einer schrieb, dass er den Mitarbeiter einer Krankenkasse mit einer Kettensäge verletzt habe. Nach einem Unfall sei er von Teufelsanbetern besetzt worden, die ihm seine ganze Kraft raubten. Die Psychiater behaupteten, das Christentum und der Teufel seien Halluzinationen. Sie behaupteten auch, er leide an einer paranoiden Schizophrenie. «Das ist eine Lüge», hiess es in dem Brief, der mit dem Satz endete: «Ich hoffe, dass Sie als Journalist dieser Sache nachgehen und mir helfen.»

Derartige Briefe lösen Beklemmung aus. Die Menschen haben Anspruch auf eine Antwort, aber was antworten?

Ich fragte die Männer, ob sie bereit wären, ihre Geschichte zu erzählen. Zwei antworteten umgehend und wollten Zugang zu ihren Akten und Anwälten gewähren. Nennen wir den einen Samuel Anderson, noch keine dreissig Jahre alt, den anderen Mario Fehlmann, der gegen die vierzig geht. Die beiden kennen einander. Sie lebten zusammen an der Alleestrasse 59. Das ist die Sicherheitsabteilung der forensischen Klinik Rheinau. Der Trakt wurde vor rund zwanzig Jahren für psychisch schwer kranke Straffällige gebaut. Die forensische Klinik inklusive Sicherheitsabteilung ist Teil der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich und ist der Gesundheitsdirektion zugeordnet. In die Sicherheitsabteilung kommen vor allem Menschen, die schon in diversen Institutionen waren – man könnte auch sagen, Menschen, die keine Institution mehr haben möchte, weil sie als zu schwierig, zu gewalttätig, zu krank gelten.

Samuel Andersons Weg in die Rheinau

Der Besuch bei Samuel Anderson lässt sich einfach organisieren, weil er inzwischen nicht mehr in der Sicherheitsabteilung der forensischen Klinik, sondern in der geschlossenen Wohngruppe lebt, an der Alleestrasse 80B. Es ist Dezember, graue Wolken hängen über dem Zürcher Weinland. Mit der Bahn fährt man vorbei an kahlen Obstanlagen und Reben bis nach Marthalen. Auf den Feldern liegen noch Berge geernteter Zuckerrüben. Das Postauto passiert den Galgenbuck und hält an der Haltestelle «Rheinau, Psych. Uniklinik». Durch die nackten Bäume sieht man unten im Tal den Rhein schimmern, am andern Ufer beginnt Deutschland.

Im Süden liegt ein weiter Park mit grossen alten Bäumen. Man geht an gelben Backsteinhäusern vorbei. Das Haus Alleestrasse 80 liegt am hinteren Ende, ein weiss gestrichener Bau, um die hundert Jahre alt. Zwei Männer stehen vor der Eingangstüre und rauchen. Die Wohngruppe 80B befindet sich im ersten Stock rechts. Man klingelt und wird durch eine Schleuse eingelassen – die äussere Tür muss geschlossen sein, bevor die Türe zur Wohngruppe geöffnet werden kann. Drinnen stehen Leute im Gang, Männer und Frauen. Ein Mann stellt sich als Stationsleiter vor, begleitet mich in den Besucherraum, ein nüchterner Raum mit einem grossen Tisch und Stühlen. Es kommt noch eine Frau hinzu, die sich als Chefärztin vorstellt. Neben ihr steht ein gut aussehender, junger Mann. Er wirkt schüchtern und schwächling in seinem weissen Hoody. Seine hellblauen Augen fallen auf. Das muss Samuel Anderson sein. Wir setzen uns zu viert an den Tisch.

Die Ärztin sagt, sie wolle nur kurz etwas sagen. Eine freie Presse sei wichtig, aber Herr Anderson müsse sich überlegen, was er sage. Es habe schon Leute in seiner Situation gegeben, die mit der Presse sprechen wollten und es danach bereut hätten. Es sei wichtig, dass alles gut anonymisiert werde. Es sei ihre Pflicht, die Patienten zu schützen, deshalb sei sie jetzt hier – danach könnten wir zwei alleine miteinander reden.

Der Stationsleiter sagt, er müsse noch meinen Ausweis sehen, Entschuldigung, meint er, aber das sei nun mal seine Pflicht. Er bringt noch eine Flasche Mineralwasser, dann sind Samuel Anderson und ich allein. Aufrecht sitzt er am Tisch und erzählt seine Geschichte:

Am 1. Dezember 1995 kommt er zur Welt. Es gibt Phasen, da schlägt sein Vater seine Mutter. Es gab den Verdacht, dass der Vater auch ihn misshandelte, doch daran erinnert er sich nicht. Seine Eltern lassen sich scheiden, als er drei Jahre alt ist.

Früh kommt er in eine Sonderschule, weil bei ihm eine verminderte Intelligenz diagnostiziert wurde. Als Zwölfjähriger wird Sam, wie ihn seine

Freunde nennen, das erste Mal in eine psychiatrische Klinik eingewiesen. Mit seiner Mutter habe er meist eine gute Beziehung. Sie habe ihn immer besucht. Er räumt ein, es habe eine Phase gegeben, da sei er aggressiv gewesen, auch seiner Mutter gegenüber.

Wenn er nicht in der Klinik oder einem Heim war, kehrte er zu seiner Mutter zurück. Mit 15 war er bereits 14-mal in der Psychiatrie. Mit 15 wurde er das erste Mal verhaftet. Die U-Haft dauerte eine Woche, die Jugendanwaltschaft habe danach eine offene Unterbringung veranlasst. Er benutzt selber den Behördenjargon und zählt seine nächsten Stationen auf: geschlossenes Jugendheim, Psychiatrie, Kantonale Gefängnis.

«Warum diese Odyssee?»

«Weil ich von den offenen Plätzen abgehauen bin, dann kam ich in die geschlossenen.»

Im April 2013 fand der erste Prozess statt. Sie verurteilten ihn zu einer «offenen Unterbringung mit Arbeitsleistung, also gemeinnützige Arbeit». Er kam in ein «Massnahmenzentrum für junge Erwachsene». Anderson beginnt dort eine Lehre als Mechatroniker. Das habe ihm eigentlich gefallen, sagt er.

«2015 bin ich dort rausgefliegen, kann man sagen.»

«Warum?»

«Wegen Regelverstössen und Entweichungen.»

«Sie sind auf Kurve gegangen und zurückgekommen oder -gebracht worden?»

«Ja, von der Polizei.»

Nach dem Massnahmenzentrum Kalchrain kommt er erneut in eine Psychiatrie. Im Dezember 2016 steht er wieder vor Gericht, weil er ein Auto geklaut hat, das nicht abgeschlossen war. Er hatte keinen Führerschein, wusste aber, wie man ein Auto kurzschliesst, schliesslich hatte er ein Jahr lang Mechatroniker gelernt. Er fuhr nicht weit, passiert ist nichts. Erwischt haben sie ihn, weil er das Auto vor der Wohnung seiner Mutter parkierte. Nicht sehr schlau sei das gewesen, sagt Anderson. Danach sass er einige Monate im Gefängnis und lebte dann wieder bei seiner Mutter.

Am 24. Juni 2018 habe er zu Hause einen Brand gelegt, weil es einen Konflikt mit seinem Stiefvater gegeben habe, der den Chef spielen wollte. Seine Mutter hatte wieder geheiratet. Sam Anderson zündete das Schlafzimmer der beiden an, worauf die ganze Wohnung abbrannte.

Er lief davon, am nächsten Tag wurde er verhaftet. Seither ist er eingesperrt. Das Gericht verurteilte ihn zu einer Freiheitsstrafe von 28 Monaten und einer therapeutischen Massnahme. Er kam in die Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies und sass unter anderem im Sicherheitstrakt. Dort sind Täter

untergebracht, die als besonders gefährlich gelten, wie der Vierfachmörder von Ruppertswil,¹ der 2015 eine ganze Familie umgebracht hat. Auch Brian Keller, aka «Carlos», verbrachte einige Zeit auf dieser Abteilung, für ihn hatten sie eigens eine Zelle gebaut, weil sich das Personal so sehr vor seinen Attacken fürchtete.²

«Vom 5. Dezember 2019 bis zum 11. November 2020 war ich dort», erinnert sich Anderson.

«Wie war das in der Sicherheitsabteilung? Sie waren ja noch ziemlich jung.»

«Ja, 23. Es ist sehr eingeeengt, alles so klein gebaut. Man ist viel in der eigenen Zelle. Arbeiten konnte ich.»

«Und nachher?»

«Nachher wollten sie ein Gutachten. Das habe ich aber verweigert. Dann gab es ein Aktengutachten. Im Aktengutachten wurde empfohlen, es brauche einen Hochsicherheitstrakt wie in Rheinau.»

«Warum haben Sie das Gutachten verweigert?»

«Warum?» Er lacht, er wirkt verzagt. «Ein Kollege in der Pöschwies hat mir gesagt, das solle ich machen. Dann habe ich es gemacht. Es sind schon acht Gutachten über mich gemacht worden.»

«Haben Sie alle gelesen?»

«Ja, nicht grad gut.»

«Was war das Unangenehmste?»

«Könnte ich jetzt nicht sagen.»

Sam Anderson erzählt in knappen Worten. Er klingt weder hadernd, aufbrausend noch anklagend, mehr trocken, als ob er über eine andere Person sprechen würde.

Nach der Pöschwies wurde er erneut in unterschiedliche Kantonalgefängnisse verlegt, bis sie in der Rheinau für ihn einen Platz hatten. Seit dem 28. Juni 2023 sei er nun da, sagt er.

«Sie haben sich über die Medikamente beklagt. Was ist das Problem?»

«Man wird erpresst. Wenn man Medis verweigert, hat man Zimmereinschluss und so.»

«Und Zwangsmedikation?»

«Früher war es so, wenn die Leute sich weigerten, Medis zu nehmen, hat man sie festgebunden. Ich wurde auch schon festgebunden.»

«Haben Sie eine psychiatrische Diagnose?»

1 Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Vierfachmord_von_Ruppertswil, 31. 10. 2025.

2 BAUMGARTNER 2024.

«Ja, die ist vielfältig. Einmal Persönlichkeitsstörung, einmal paranoide Persönlichkeitsstörung – jetzt sagen sie, ich hätte eine hebephrene Schizophrenie.»

«Hören Sie Stimmen?»

«Nein, das nicht.»

«Haben Sie eine Ahnung, was eine hebephrene Schizophrenie ist?»

«Das ist im affektiven Sinn gemeint.»

«Mmh ... ergibt die Diagnose für Sie Sinn?»

«Nein, nicht so.»

«Wenn man Sie fragen würde, was mit Ihnen nicht stimmt, was würden Sie sagen?»

«Ich würde sagen: Ich habe diese Delikte begangen, und dafür musste ich bestraft werden.»

Er räumt aber auch ein, dass er schon ab und zu in einem psychischen Ausnahmezustand war. Vermutlich hänge es mit den Drogen zusammen, er habe gekifft und auch andere Substanzen konsumiert. Wikipedia widmet der «hebephrenen Schizophrenie» einen längeren Beitrag und beschreibt sie als «Unterform der Schizophrenie». Bei diesem Subtyp stünden Veränderungen des Gefühls- und Gemütslebens im Vordergrund. Wahnvorstellungen und Halluzinationen kämen nur flüchtig und bruchstückhaft vor: «Denken und Verhalten können desorganisiert und die Sprache zerfahren sein.» In den aktuellsten internationalen Krankheitsklassifikationssystemen (ICD 11 oder DSM-5) gibt es die «hebephrene Schizophrenie» allerdings nicht mehr als eigene Diagnosekategorie. Man spricht heute nicht mehr von *der* Schizophrenie, sondern von Psychosen aus dem schizophrenen Formenkreis. Die Ursachen sind erst teilweise verstanden, was die Behandlung herausfordernd macht. Oft kann man mit Medikamenten nicht heilen, sondern nur die Symptome dämpfen.

Samuel Anderson schluckt inzwischen Leponex. Das Medikament basiert auf Clozapin, einem Neuroleptikum, das bei der Behandlung von therapieresistenten Psychosen eingesetzt wird. Das Arzneimittel gilt als eines der ersten sogenannt atypischen Neuroleptika, die weniger Nebenwirkungen zeigen. Es gebe schon Nebenwirkungen, sagt Anderson. Er werde müde, sobald er es geschluckt habe. Er nimmt es deshalb abends, so um halb neun. Danach geht er ins Bett. Sonstige Nebenwirkungen spüre er tagsüber nicht, ausser Speichelfluss, sagt er, das sei unangenehm. Sein Blutdruck ist zu hoch, deshalb haben sie kürzlich die Dosis etwas reduziert.

Und positive Wirkungen? Nein, da sehe er eigentlich keine. Aber er habe schon schlimmere Medikamente gehabt. Er schluckt das Medikament, weil

man sonst den ganzen Tag im Zimmer sein müsse. Auf der Sicherheitsstation habe er einmal eine Woche nicht aus dem Zimmer gehen dürfen.

Spricht man ihn auf seine Lebensperspektive an, sagt er: rauskommen, eine eigene Wohnung haben, eine Lehre machen. Sein Traumberuf wäre Anwalt. Aber er weiss, ohne Matura geht das nicht.

Die Sicht der Mutter

Samuel Andersons Mutter ist sofort zu einem Treffen bereit. Wir verabreden ein Treffen im Coop-Restaurant in Winterthur. Sie ist um die fünfzig, eine sympathische Frau mit einem offenen Lächeln. Bis vor einigen Jahren führte sie mit ihrem Mann ein Restaurant. Nach der Coronapandemie mussten sie es aber aufgeben, seither arbeitet sie in einem Altersheim.

«Am Anfang hat es geheissen, Sam habe eine dissoziative Persönlichkeitsstörung. Als er in die Rheinau kam, hiess es dann aber, es sei Schizophrenie. So wie die Psychologin es mir dort erklärte, war es für mich plausibel, dass es Schizophrenie ist. Seit er jetzt mit diesem neuen Medikament behandelt wird, ist alles tipptopp. Er macht mit und kommt offensichtlich weiter. Vor drei Tagen hat er mich angerufen und gesagt, sie hätten die Diagnose Schizophrenie wieder rausgenommen. Jetzt muss er mit dem Psychologen erneut Tests machen, um rauszufinden, was er hat. Meine Angst ist: Wenn sie jetzt die Medikamente ändern, gibt das vielleicht wieder einen Absturz. Dies ist seit vielen Jahren die längste Zeit, in der er stabil war. Vorher war es ganz schlimm, da wurde er überall rausgeworfen, weil er einfach nie stabil war und immer auf Kurve ging. Selbst aus geschlossenen Abteilungen türmte er, sobald die Türe offen stand. Sie nannten ihn den Kurvengänger. Oftmals wurde er auch fixiert. Das war immer ganz schlimm. Er hatte danach immer Angst vor dem Fixieren. Aber sie haben es dann doch wieder gemacht.»

Er sei schon schwierig und manchmal auch aggressiv gewesen. «Mit dem Leponex ist es jetzt aber wirklich super. Ich finde, dieses Medikament müssen sie ihm jetzt einfach lassen. Es ist 15 Jahre gegangen, bis sie ihn richtig eingestellt haben. Sie können jetzt nicht wieder alles ummodeln – dann hat er wieder Ausbrüche und es geht sieben Jahre, bis wieder alles richtig eingestellt ist. Das wäre richtig schlimm.»

Wenn er gut drauf sei, habe er daheim alles gemacht. Gut kochen könne er und tue es auch gerne. In der Schule gab es früh Probleme. Weil er auffällig war, wollten sie ihn nirgends. Es kam die erste Einweisung in die psychiatrische Klinik. Dort blieb er vielleicht eine Woche, kam danach wieder nach Hause.

Es begann dieses ewige Hin und Her. «Niemand wollte ihn lange haben.» Sie erzählt, wie der Tod seines Vaters ihrem Sohn sehr zugesetzt hatte. Bei einer Schlägerei stürzte der Vater unglücklich und starb.

Hätte man etwas anders, besser machen können, um Sam ein stabiles Leben zu ermöglichen? Nachdenklich antwortet sie: «Ein grosser Einfluss war, dass ich einen jungen Mann geheiratet habe. Er ist zwanzig Jahre jünger als ich und stammt aus dem Kosovo. Der Mann, der Sams Vater niedergeschlagen hat, war auch ein Albaner. Keine Ahnung, ob das noch mitgespielt hat. Aber sicher gab es Spannungen mit seinem Stiefvater, der es eigentlich nur gut meinte.»

Sie berichtet, wie sie den Wohnungsbrand erlebt hat. Sam hatte schon einige Tage zuvor einige Akten in der Badewanne verbrannt. Als er ihr erneut ein Foto mit einer qualmenden Flasche aufs Handy schickt, denkt sie, er wolle sie wieder provozieren. Ernsthaft Sorgen macht sie sich nicht. Als sie zwanzig Minuten später nach Hause fährt, ruft der Hausabwart an und sagt, dass ihre Wohnung brennt. Vor dem Haus stehen Polizeiautos und ein Krankenwagen. Sie klappt fast zusammen. Zum Glück sei kein Mensch zu Schaden gekommen, sagt sie heute. Die Wohnung ist nicht mehr bewohnbar. Die Zeitungen berichten darüber. Sam taucht unter, stellt sich einen Tag später der Polizei. Die Eltern kommen bei Freund:innen unter. Später ziehen sie an einen neuen Ort, ändern die Telefonnummer und sagen allen, sie dürften ihre Daten nicht an Sam weitergeben. Zu jenem Zeitpunkt denkt die Mutter: Man weiss nie, wozu er noch fähig ist, was als nächstes noch kommt. Und sie hat Angst vor ihrem eigenen Sohn.

Inzwischen haben sie wieder Kontakt. Sie geht ihn alle zwei Wochen besuchen. Der Stiefvater kommt mit, die beiden haben einen versöhnlichen Umgang miteinander gefunden. Das sagt auch Sam.

Sie kommt nochmals auf die Krankheit zu sprechen. Ihr sei egal, welche Diagnose er habe, Hauptsache, das Medikament helfe. «Oder sehe ich das falsch?», fragt sie nachdenklich. Sie verstehe schon, dass er die Medikamente nicht gerne nehme. Früher habe er manchmal fast nicht mehr reden können, weil sie ihn so müde machten. Ganz lahm sei er gewesen. Wenn sie ihn besuchte, war er nach zehn, fünfzehn Minuten so müde, dass er nichts mehr aufnehmen konnte, schlimm sei es gewesen.

Jetzt sei es viel besser. Er mache diverse Therapien und Fitness. «Wenn Sie mit Sam vor einem Jahr gesprochen hätten, wäre er nicht so klar gewesen. Sie haben ihn zum richtigen Zeitpunkt erwischt. Er sieht inzwischen ein, dass auch er Fehler gemacht hat. Früher waren immer nur die anderen Schuld.»

Sie hofft, dass er bald eine Lehre machen kann. Es gab eine Zeit, da hat er gearbeitet. Das war vor über zehn Jahren. Es lief bereits ein Antrag für eine IV-Rente. Er arbeitete in einem Restaurant in der Küche. Morgens stand er alleine auf, duschte sich, putzte die Zähne, ging zur Arbeit. Was er sonst nie hinbekam. Zwei Monate, nachdem er im Restaurant angefangen hatte, sprach ihm die Invalidenversicherung tatsächlich eine volle Rente zu. An sich eine gute Sache, doch wegen dieser Rente verlor er die Stelle im Restaurant. «Es waren die einzigen zwei Monate in seinem Leben, in dem alles wirklich rund lief», sagt sie. «War wirklich blöd. Es hat ihm so gut gefallen, er würde auch jetzt noch gerne eine Kochlehre machen. Hoffentlich bekommt er noch eine Chance, obwohl er die IV hat und schon bald dreissig ist.»

Sie sitzt vor einem Mineralwasser. Wie hält sie das alles aus? Sie lacht und sagt: «Manchmal ist es besser, wenn man es einfach etwas ausblendet.» Sie klingt weder verbittert noch verärgert.

Mario Fehlmanns schwere Zeit

Es ist Februar, eine eisige Nacht zieht herauf. Der Himmel über der Klinik Rheinau ist glasklar und leuchtet pink. In den Häusern gehen die Lichter an. Ein ruhiger, stiller Ort.

Mario Fehlmann erwartet mich. Auch er wurde in der Zwischenzeit vom Sicherheitstrakt in die Wohngruppe verlegt. Es ist dieselbe, in der Samuel Anderson untergebracht ist. Die Schleusentüre im ersten Stock ist verschlossen. Auf's Klingeln öffnet eine Betreuerin. Fehlmann wartet im Besucherraum. Ein junger Mann mit dunklen Haaren, im Hoody und Jeans. Sein Händedruck ist kräftig. Wir setzen uns, er beginnt sofort zu erzählen.

«Ich war ja vorher im 59. Das war ein richtiger KZ-Laden.»

«Also in der Sicherheitsabteilung?»

«Auf jeden Fall haben sie mich genötigt, Medikamente einzunehmen. Ich werde bald vierzig, habe nie Medikamente genommen. Und ich habe keine paranoide Schizophrenie, das ist eine falsche Diagnose.»

«Vielleicht können Sie Ihre Geschichte von Anfang an erzählen? Warum sind Sie mit der Justiz in Kontakt gekommen?»

«Ich habe Telefandrohungen gemacht.»

Zusammengefasst gab es einen Konflikt am Arbeitsplatz. Er fühlte sich von einem Mitarbeiter betrogen und drohte ihm. Er habe zu ihm gesagt, er kenne seine Geheimnisse, seine Frauengeschichten. Der Mann sei verheiratet gewesen und habe ein Kind, seine Frau habe nichts von der Affäre gewusst. Solche

Drohungen halt. Das sei 2020 passiert, noch während Corona: «Der ist zur Polizei gegangen und hat dem Staatsanwalt erzählt, ich hätte ihn mit dem Tod bedroht. Das war gelogen, das hab ich nie getan.»

Er erinnert sich an den Tag, an dem er verhaftet wurde. Es war an einem Donnerstagmorgen im April 2021. Er kam ins Gefängnis. Ein Psychiater begutachtete ihn. Er habe das Gutachten eigentlich verweigern wollen, weil sein Anwalt ihm dazu geraten habe. Er habe nur eine Stunde mit dem Psychiater gesprochen. Der habe ihm eine paranoide Schizophrenie attestiert, was einfach falsch sei. Zwei Jahre später war der Prozess. Er sagt, er habe nur drei Telefondrohungen gemacht, dafür sei er nun seit vier Jahren drin.

Das Gericht urteilte, aufgrund der diagnostizierten paranoiden Schizophrenie sei er schuldunfähig, verhängte aber eine therapeutische Massnahme nach Art. 59 StGB. Fehlmann meint, die Details könne ich ja dann den Akten entnehmen.

Nach dem Prozess kam Fehlmann in die Rheinau. Das war 2023. Er sollte Medikamente schlucken und verweigerte sie. «Zuerst bin ich damit durchgekommen», erzählt er. «Ich wollte vor Gericht gehen, bevor sie mich zwangsmedizieren. Aber die haben mich so kaputt gemacht. Die haben mich in meinem Zimmer gelassen, ohne Fernseher, ohne nichts. Es war der Horror.»

«Können Sie von Anfang an erzählen, wie das ablief, als Sie in der Sicherheitsabteilung angekommen sind?»

«Man kommt da rein, an den Händen gefesselt. Entschuldigung, das ist ein KZ. Die haben mich gebogen und gebrochen da drin. Ich war die ersten drei, vier Monate ohne Medikamente, weil ich sie verweigert habe. Dann kamen sie mit dem BVD, wegen der Zwangsmedikation. Der BVD war nicht dafür, dass sie mich zwangsmedizieren, das wäre eine Straftat, sagten sie.» Mit dem BVD meint er den Bewährungs- und Vollzugsdienst, die einweisende Behörde, die für ihn zuständig ist.

«Die haben mich so kaputt gemacht», fährt er fort, «23 Stunden täglich, vier Monate lang war ich immer in der Zelle. Das ist nicht einmal im Gefängnis so. Dort durften wir zwar nicht raus, aber ich konnte rauchen, hatte meinen eigenen Fernseher und musste keine Medikamente nehmen. Also im Gefängnis gefiel es mir zehnmal besser.»

«Im Sicherheitstrakt waren sie am Anfang 23 Stunden in der Zelle? Durften Sie rauchen in der Zelle?»

«Nein. Nur viermal eine Viertelstunde haben sie mich zum Rauchen gebracht.»

«Was haben Sie den ganzen Tag gemacht?»

«Sie sind jeden Tag reingekommen und haben gesagt: ‹Herr Fehlmann, wollen Sie Medikamente, dann können Sie raus.› Das wollte ich aber nicht. Das habe ich etwa vier Monate durchgezogen, bis sie mich gebrochen haben.» Er schweigt, man hört das Ticken der Wanduhr.

«Damit ich Sie richtig verstehe: Sie blieben isoliert, bis Sie sagten: ‹Okay, ich nehme die Medikamente?›»

«Ja, genau. Ich wäre vor Gericht gegangen. Aber sie haben mich gebrochen, mit diesen ziemlich drakonischen Zimmerzeiten.» Er räuspert sich, seine Stimme klingt belegt. «Also es war die Hölle für mich. Es ist auch hier drin nicht gut [er meint die Wohngruppe, auf der er jetzt untergebracht ist, Anm. S. B.]. Das Essen kommt kalt. Sie hören ab, wenn ich mit dem Anwalt per Video kommunizieren möchte. Das ist auch gegen das Gesetz.»

Er sagt, er habe irgendwo von einem Bluttest gelesen, mit dem man Schizophrenie diagnostizieren könne. Den möchte er gerne machen, um zu beweisen, dass er keine Schizophrenie habe.

«Wie gehen Ihre Angehörigen damit um, dass Sie hier sind?»

«Ich habe es nicht so gut mit dieser Familie. Seit ich inhaftiert bin, habe ich sie zweimal gesehen.»

«Haben Sie eine Erklärung?»

«Ich habe mal bei meinem Vater gearbeitet und dann gab es Streitereien.»

«Ich frage jetzt ganz direkt: Finden Ihre Angehörigen es okay, dass Sie hier sind?»

«Ja ... irgendwie ... Jein.»

«Kann ich mit ihnen sprechen?»

«Nein, lieber nicht.»

«Zurück zu den Medikamenten. Irgendwann haben Sie eingewilligt, sie zu nehmen?»

«Ja ... dann nehme ich die Scheisse.»

«Was für Medikamente erhalten Sie? Und wie hat sich das am Anfang angefühlt?»

«Ich war müde und habe eigentlich nur noch geschlafen. Es ist Olanzapin. Sie haben mit 10 Milligramm angefangen und haben danach auf 20 erhöht. Nachdem ich Medikamente eingenommen habe, so nach zwei Monaten, bin ich da rübergekommen in die Wohngruppe.»

«Jetzt nehmen Sie die Medikamente doch schon ein Weilchen ein. Was spüren Sie?»

«Ich spüre ehrlich gesagt keinen Unterschied. Das ist alles gelogen, was die da sagen. Nehmen Sie die Medikamente, dann geht es Ihnen besser. Von wegen, das ist alles Schwachsinn. Ich habe Angst vor diesen Medikamenten.»



Abb. 1: Zimmer im Sicherheitstrakt der forensischen Klinik Rheinau. Psychiatrische Universitätsklinik. Foto: Psychiatrische Universitätsklinik

«Warum?»

«Wegen den Nebenwirkungen. Ich war immer 65 Kilo schwer, seit ich die Medikamente nehme, habe ich 80 Kilo. Ich esse nicht einmal mehr alles. Am Mittag esse ich noch, Abendessen heute habe ich stehen lassen.»

«Hat man Ihnen gesagt, wie es weitergeht?»

«Sie haben gesagt: Medikamente einnehmen, danach beginnt die Therapie. Jetzt mache ich Arbeitstherapie von Montag bis Freitag, jeden Morgen, am Mittwoch den ganzen Tag.»

Unvermittelt wechselt er das Thema und meint, er könne noch etwas erzählen, aber er wisse nicht, ob das reinpasse und ich ihm glauben würde. Dann berichtet er von einer Bekannten, einer Schweizerin, die mit einem Ölscheich von Katar verheiratet sei, der mit Putin verkehrt. Er, Fehlmann, habe durch seine Bekannte Putin kennenlernen dürfen. Die alle verkehrten in der Schweiz. Die Polizei habe ihn auch einmal geschützt, er habe Beweise dafür, die die Staatsanwaltschaft ihm aber abgenommen habe. – Es wird schwierig,

ihm zu folgen. Ich zögere, sage ihm am Ende aber nicht, dass das alles wirr und unglaublich klingt.

Um ihn ins Gespräch zurückzuholen, frage ich nach seinen Lebensperspektiven. Er sagt, er möchte so schnell wie möglich raus, ins begleitete Wohnen. Danach normal arbeiten und wieder in einer eigenen Wohnung leben, schliesslich habe er früher seinen Haushalt auch selbst geführt. Um rauszukommen, müsse er mitmachen. Das stinke ihm zwar, aber das müsse er jetzt einfach machen.

Die angeordnete therapeutische Massnahme dauert bis im Juli 2027. Danach kann sie verlängert werden, Fehlmann weiss das und fürchtet sich davor. Er erzählt von einem Bekannten, der auch in der Rheinau untergebracht ist und seit 2006 in einer therapeutischen Massnahme feststeckt.

Fehlmanns Anwalt meldet sich nicht mehr, womit die Akten für mich verschlossen bleiben. Er versichert, er habe nur diese drei Drohungen gemacht, habe keine Vorstrafen, sei nie gewalttätig gewesen und habe kein Sexualdelikt begangen.

All das klingt glaubwürdig. Sein Anwalt hat beim ersten und einzigen kurzen Kontakt nichts Gegenteiliges erwähnt. Vermutlich brachte nur sein psychischer Ausnahmezustand Fehlmann hierher. Aus Sicht der Psychiatrie sind die fehlende Krankheitseinsicht und der Widerstand gegen die Medikamente Teil der Krankheit.

Andersons Anwalt und die Akten

Schlechte Nachrichten: Samuel Anderson ist wieder im Sicherheitstrakt. Die Information kommt von Damian Cavallaro, dem Anwalt von Anderson. Was im Detail passiert sei, kann er nicht sagen. Nur so viel: Anderson hat die Medikamente verweigert.

Cavallaro arbeitet in einer Anwaltskanzlei am Rand von Bern, in einem alten, vornehmen Haus. Im Garten schwimmen in einem kleinen Teich einige Kois. Blumen blühen, der Sommer kündigt sich an.

Cavallaro bringt einen dicken Ordner ins Sitzungszimmer, Andersons Akten. Wenn man da reinschaue, sagt er, sehe man schnell, dass immer etwas lief, zuerst mit der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde und später mit der Strafjustiz. Ein so gutes Jahr wie das letzte in der Rheinau habe sein Klient noch nie gehabt. Der erste positive Therapieverlauf in Tausenden von Seiten Akten, sagt er. Das stimme ihn trotz des Rückfalls positiv. Und jetzt muss er ihm klar machen, dass eine Verlängerung der therapeutischen Massnahme

keine Niederlage ist. Schliesslich könne die 59er-Massnahme auch offen, zum Beispiel im Rahmen eines betreuten Wohnens mit Therapiebegleitung, vollzogen werden. Ein solches Setting strebt Rechtsanwalt Cavallaro an. Sein Klient muss mitmachen, sonst könnte es böse enden.

«Wenn es nicht klappt, was dann? Eine Verwahrung?»

«Mit der Legalprognose meines Klienten erscheint dies aus rechtlicher Sicht als einzige absehbare Konsequenz», sagt Cavallaro.

«Das heisst, Sie müssen ihn dazu motivieren, die Medikamente zu nehmen, egal ob er das will oder nicht?»

«Ja.»

«Was wäre die Alternative? Keine Medikamente und eine Verwahrung nach Artikel 64?»

«Ja, das sehe ich so. Ich denke, wenn er sich nicht auf das Setting einlässt, kommt es zum Therapieabbruch. Mit der aktuellen Rückfallprognose von all den Experten, die in den letzten Jahren mit ihm gearbeitet haben, ist eine Entlassung in Freiheit undenkbar.»

«Wie gefährlich ist er? Er hat die Wohnung seiner Mutter angezündet, aber schwere Gewaltdelikte oder Sexualdelikte liegen nicht vor, oder doch?»

«Nein. Bei ihm ist es sein Vollzugsverhalten. Man kann an den Akten ablesen, wie oft es Konflikte gab und er mit dem Vollzugspersonal aneinandergeriet. Das spielt in die Gefährlichkeitsprognose rein.»

«Es gibt ausserhalb der Familie keine Opfer, deren Perspektive man vielleicht berücksichtigen müsste?»

«Nein. Das gibt es nicht, ausser eben das Vollzugspersonal, das sicher betroffen war durch gewisse Verhaltensweisen. Auf der anderen Seite werden das auch Hilfeschreie von seiner Seite gewesen sein.»

Das könne ich ja dann alles selber in den Akten nachlesen, sagt Cavallaro und überreicht mir einen Computerstick mit Andersons Akten. Anderson hat ihn damit beauftragt, das zu tun. Der winzige Stick birgt sein ganzes Leben, wie die Behörden es sehen. Es sind fast 900 Dokumente gespeichert. Das erste Aktenstück ist ein Gutachten, das 2014 über Anderson erstellt wurde. Damals ist er 19 Jahre alt. Andersons Namen wird auf der ersten Seite genannt, danach heisst er nur noch «der Explorand». Auf den ersten Seiten erfährt man, dass er ein Papier unterschreiben musste, auf dem steht, er sei über sein «Aussageverweigerungsrecht informiert» worden und dass er an der Begutachtung nicht mitwirken müsse, «dass aber von ihm gemachte Aussagen ins Gutachten einfliessen und letztlich gegen ihn verwendet werden können». Danach folgt die Anamnese. Es ist die Rede von den Alkoholproblemen des Vaters und seiner Gewalttätigkeit. Danach schildert der Explorand seine Odyssee durch

die Institutionen. Er erklärt dem Gutachter, es habe ihm im Massnahmenzentrum für Jugendliche nicht gefallen, weil er eingesperrt war, weshalb er «mit Sachbeschädigungen und Störmanövern angefangen» habe, um entlassen zu werden.

Wenn die Jugendheime nicht weiter wussten, lieferten sie den Jugendlichen in die geschlossene Psychiatrie ein. Einer der Psychiater berichtet dem Gutachter, wie er den Exploranden wahrnahm: Er habe isoliert werden müssen, habe das Personal attackiert, man habe versucht, ihn mit hoch dosierten Medikamenten zu beruhigen, das habe nur beschränkt geholfen – er wurde fixiert, wenn er nicht fixiert war, polterte er tagelang in seinem Zimmer, andere Patient:innen hätten mit «kollektivem Austritt» gedroht, wenn das nicht aufhöre. «Daneben habe er auch seine Ausscheidungsfunktionen eingesetzt, um den Rahmen zu sprengen, habe permanent eingenässt und sich auch in den eigenen Urin gelegt.»

Am Ende des Gutachtens setzt der Psychiater die gängigen Prognoseinstrumente ein, um die Gefährlichkeit des Exploranden abzuschätzen. Bei allen schneidet er schlecht ab. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass der Explorand an einer «dissoziativen Persönlichkeitsstörung» leide, und endet mit der Feststellung: «Summa summarum muss festgestellt werden, dass sämtliche dieser kriminalprognostischen Ansätze dazu geführt haben, beim Exploranden ein hochgradiges Risiko anzunehmen, dass er in den bereits beteiligten Deliktategorien weiter straffällig wird.»

Anderson hat keine Vergewaltigung und auch kein anderes Gewaltdelikt begangen, aber er ist der Alptraum aller Institutionen. Und er funktioniert nicht in der Gesellschaft. Die sanfteren, offenen Erziehungsmethoden greifen nicht. Er haut ständig ab. Kommt er in eine geschlossene Umgebung, rebelliert er. Mehr Druck erzeugt bei ihm Widerstand und Aggression.

Nach der Verurteilung kommt er in die JVA Pöschwies und randaliert auch dort. Sein Zorn, seine Verzweiflung und seine Not müssen gigantisch gewesen sein. An den Akteneinträgen lässt sich ablesen, wie unerträglich die Situation für das Personal war. «Am [Datum] verlangte Anderson aus seiner Zelle gelassen zu werden, ansonsten es darin bald explodiere. Am [Datum] musste festgestellt werden, dass er sein TV-Gerät zerstört hatte. Am späteren Abend des gleichen Tags verlangte er wieder aus der Zelle gelassen zu werden, mit der erwähnten Drohung, sollte dies nicht geschehen. Am [Datum] verweigerte er die Essenseinnahme und die Arztvisite. Gleichtags musste festgestellt werden, dass er mit dem Messer das Glas der Sichtklappe beschädigt hatte.» Drei Tage später: «Er verursachte durch das Schlagen auf die Scheibe Lärm und er betätigte permanent den Zellenruf. Das Gefängnispersonal

und der Gefängnisarzt, den er anzuspucken versuchte, wurden aufs Übelste beschimpft und mit Morddrohungen (erschossen, Kopf abschneiden, aufschlitzen) überschüttet. Zudem fiel er schon ab dem [Datum] durch diverse Sachbeschädigungen auf und er versuchte auch die Zelle zu fluten. Die Androhung von Disziplinar massnahmen zeigen keine Wirkung.» Vergleichbare Einträge finden sich mehrfach.

Die Justizbehörde, die für Anderson zuständig ist, bittet die forensische Klinik Rheinau mehrmals, ihnen ihren Gefangenen abzunehmen. Die Klinik hat aber erst im Sommer 2023 einen Platz für ihn frei. Vorher wird er zwischen diversen Gefängnissen und Psychiatrien hin- und hergeschoben. Es gibt in der Deutschschweiz kaum eine geschlossene Institution, die ihn nicht für einige Tage oder Wochen beherbergt hat. Liest man in den Akten, entsteht das Bild eines unkontrollierbaren Mannes.

Der aktuellste Therapiezwischenbericht aus der Rheinau klingt anders, wesentlich positiver. Weil die Ärzt:innen inzwischen von einer Schizophrenie und nicht mehr einer dissoziativen Persönlichkeitsstörung ausgehen, behandelt man Anderson mit einem anderen Medikament. Am Anfang sei er, so steht es im Therapiebericht, noch sehr misstrauisch gewesen. Er musste aufgrund von «Selbst- und Fremdgefährdung» mehrmals isoliert und fixiert werden. Das passierte aber immer seltener. «Er zeigt sich zunehmend offener, absprachefähiger und kooperativer», heisst es. Der Zwischenbericht endet mit der Feststellung, das gegenwärtige Setting sei erfolgversprechend.

Darauf setzt Rechtsanwalt Cavallaro. Demnächst soll ein neues Gutachten erstellt werden. Beim letzten Gutachten hatte Anderson sich ja noch geweigert, mit der Psychiaterin zu sprechen. Sie schrieb ein Aktengutachten, das verheerend ausfiel.

«Seine Akten hinterlassen keinen guten Eindruck», konstatiert Cavallaro, «sie begründen das aktuelle Setting und sprechen nicht unbedingt für ihn. Deshalb habe ich ihm gesagt: Akten, das ist der Bereich, den wir nicht mehr beeinflussen können. Jetzt muss er im Gespräch mit dem Gutachter zeigen, dass die Person, die in den Akten abgebildet ist, sich verändert hat. Das kann er nur, wenn er sich auf das Gespräch einlässt.»

Cavallaro wäre gerne dabei, wenn der Psychiater Anderson begutachtet. Das Bundesgericht hat 2019 entschieden, dass das nicht zulässig ist. Seine Argumentation: «Würde man der zu begutachtenden Person das Recht zustehen, auch während der Begutachtung ihre Rechte als Verfahrenspartei wahrzunehmen (selber oder mithilfe eines Rechtsbeistandes), so müsste dieses Recht aus Gründen der Waffengleichheit selbstverständlich auch allfälligen weiteren Parteien zugestanden werden. Sie müssten die gleichen

Rechte haben wie der Vertreter der zu begutachtenden Person, könnten also beispielsweise Ergänzungsfragen stellen. Die Begutachtung würde dadurch den Charakter einer kontradiktorischen Parteiverhandlung erhalten.»³ Das Bundesgericht begründet den Ausschluss ferner damit, dass ein forensisches Explorationsgespräch einen anderen Zweck verfolgt als eine Befragung durch die Staatsanwaltschaft. Die Psychiater:innen sollten sich «ein von den übrigen Verfahrensbeteiligten möglichst unbeeinflusstes Bild» verschaffen können. Zudem gebe es keinen gesetzlichen Anspruch darauf, dass die Verteidigung bei diesen Gesprächen anwesend sein dürfe.

Verschiedene Strafrechtler:innen sehen das anders und beurteilen die heutige Praxis als eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention.⁴ Sie fänden es wichtig, dass der Verteidiger dabei sein kann, weil eben alles, was die «Exploranden» sagen, auch gegen sie verwendet werden kann. Ein Kompromiss wäre, dass das Gutachtergespräch aufgenommen wird.

Zurzeit konzentriert sich Cavallaro darauf, Anderson davon zu überzeugen, nicht auf Opposition zu gehen. Bei seinem letzten Besuch in der Rheinau war Andersons Mutter dabei. «Es hat mich beeindruckt, wie positiv und zukunftsorientiert sie ihrem Sohn gegenüber aufgetreten ist», sagt Cavallaro. Er habe das Gefühl, dass sie mit einer unendlichen Geduld ihrem Sohn zur Seite steht. «Wir sind als Team aufgetreten, um den jungen Mann ins Boot zu holen, damit wir alle am selben Strick ziehen.» Cavallaro ist an jenem Frühsommertag guter Dinge, dass sein Klient bald zurück auf die Wohngruppe verlegt wird.

Die Gross-WG an der Alleestrasse

Kristina bietet sofort das Du an. Die junge Frau hat etwas Unkompliziertes, mit ihrer ansteckenden Fröhlichkeit und ihrer unglaublichen Präsenz. Die Pflegefachfrau Kristina Zecevic arbeitet seit acht Jahren in der forensischen Klinik Rheinau, seit vier Jahren leitet sie eine der geschlossenen Massnahmenstationen. Ihre Abteilung befindet sich im Hochparterre desselben Gebäudes, in dem Anderson und Fehlmann untergebracht sind. Auch hier muss man durch eine Schleuse, um auf die Station zu gelangen. Ist man drin, befindet sich rechts ein Aufenthaltsraum mit einem Billardtisch, einigen Sesseln und einem TV-Gerät mit Spielkonsolen. Im Gang stehen zwei Futter-

3 Bundesgericht, BGE 1B_520/2017 vom 4. 7. 2018, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_did=atf%3A%2F%2F144-I-253%3Afr&lang=fr&type=show_document, 31. 10. 2025.

4 Vgl. unter anderem URWYLER 2019; FREY 2020.



Abb. 2: Blick in eine der Massnahmenstationen. Psychiatrische Universitätsklinik. Foto: Psychiatrische Universitätsklinik

näpfe. Vier Katzen leben auf der Abteilung, ein bisschen viel, meint Kristina. Weiter vorne links steht die Türe zum Büro offen, das administrative Herz der Station, die etwas von einer grossen Wohngemeinschaft hat. Gegenüber in einer kleinen Nische im Gang ist ein Telefon angebracht. Die Patient:innen können jederzeit telefonieren und auch angerufen werden.

Geradeaus kommt man in eine Art Stube mit Ledersofas. Ein heller Raum mit Blick auf den Park mit den grossen, alten Bäumen und den bunten Blumenwiesen. Gleich neben der offenen Küche ist der Essbereich, hier wird gemeinsam gegessen. In der Küche steht ein grosser Kühlschrank mit abschliessbaren Fächern, jeder Patient, jede Patientin hat ein eigenes.

Es ist Morgen und ruhig auf der Station. Die meisten arbeiten in einer der sieben Werkstätten, die in den Nebengebäuden untergebracht sind. Die Türe eines Patientenzimmers steht offen. Niemand drin. Es hat ein Lavabo, aber kein Klo. Nachts werden die Zimmer nicht abgeschlossen. Ansonsten ist die Einrichtung karg – Tisch, Computer, Bett. Eine der Katzen hat sich auf dem

Bett zusammengerollt. Das Radio, das in die Wand eingelassen ist, läuft leise. Die Katze möge dieses Zimmer, sagt Kristina, warum auch immer. «Wenn die Leute nicht wollen, dass die Katzen in ihr Zimmer gehen, müssen sie die Türe schliessen. Sie werden auch angehalten, selber abzuschliessen. Falls etwas wegkommt, sind sie selber verantwortlich.»

Auf dem Gang stolziert Nero herum, der schwarze langhaarige Kater. Den könne man streicheln, sagt Kristina. «Die andere, die auf dem Bett lag, mag es gar nicht, wenn man sie anfasst. Vermutlich ist sie traumatisiert, und recht alt ist sie auch.» Von der Station kann man in eine Art Innenhof, mit Terrasse und Garten. Unter einem grossen Sonnenschirm sitzen einige Männer und rauchen. Wir plaudern über das Rauchen, wie teuer es geworden ist und wie schwierig es ist, aufzuhören.

Von der Terrasse führt eine Treppe in den Garten, mit Beeten und Kistchen mit Sämlingen. Ein Patient zieht hier Blumen. In einer Ecke steht ein wetterfestes Fitnessgerät. Der Garten endet vor einem hohen Zaun, dahinter Wiesen und Felder, raus kommt man da nicht.

Zurück im Büro erzählt Kristina von der Station: Es hat Platz für 13 Patient:innen. Alle werden gesiezt. Aktuell lebt nur eine Frau da, im Schnitt ist das Verhältnis 90 Prozent Männer zu 10 Prozent Frauen. Die meisten haben eine therapeutische Massnahme nach Art. 59. Bei vielen wurde eine Schizophrenie diagnostiziert, darauf ist die Klinik spezialisiert. Nur ein Patient nimmt zurzeit keine Medikamente, das ist aber die absolute Ausnahme. Die Patient:innen sind im Schnitt Anfang bis Ende dreissig. Manche sprechen kaum Deutsch, man behilft sich mit Übersetzer:innen und digitalen Übersetzungsgeräten.

Die Mehrheit der Patient:innen ihrer Station habe einen Migrationshintergrund, einige würden nach der Massnahme ausgeschafft, konstatiert Kristina. Aktuell sollte ein Patient nach beendeter Massnahme nach Eritrea abgeschoben werden, das gehe aber nicht, weil die Menschenrechtssituation im Land prekär ist. «Schwierige Situation», sagt Kristina: «Sollen wir weiter resozialisieren? Eingliederung ist ja eigentlich das Ziel. Man müsste für den Mann eine Anschlusslösung finden, zum Beispiel ins betreute Wohnen, aber wenn die Ausschaffung ansteht, ist das nicht einfach.» Der Sozialdienst leiste viel Arbeit, um doch eine passende Anschlusslösung zu finden. Noch ist unklar, wie es weitergeht.

Wer in die Rheinau eingewiesen wird, kommt für gewöhnlich zuerst in den Sicherheitstrakt und wechselt später in eine der offeneren Massnahmenstationen. Immer mehr Patient:innen kämen inzwischen aber direkt aus Gefängnissen zu ihnen, sagt Kristina.

Die meisten verbringen zwei, drei, manchmal auch mehr Jahre in der forensischen Klinik. «Das erlaubt es, eine Beziehung aufzubauen. In der normalen Psychiatrie ist das viel schwieriger, die Patienten bleiben nur wenige Tage, stehen aber nach drei Monaten wieder da.»

Plötzlich beginnt Kristinas Telefon zu piepsen. Das sei der Alarm. Im Ernstfall, falls sich jemand bedroht fühle, kämen alle hergelaufen. «Es ist wichtig, dass man sich hilft. Das hier war aber vermutlich nur ein Fehllarm», sagt sie ruhig: «In den letzten vier Jahren ist es nie passiert, dass ich hätte den Alarm auslösen müssen.» Sie habe sich noch nie bedroht gefühlt. «In der normalen Psychiatrie ist das Aggressionspotenzial auf einer Akut- oder einer Demenzstation viel höher.»

Und die Medikamente? «Die Patienten haben das Recht, die Medikamente zu verweigern», sagt Kristina. «Unsere Aufgabe ist es, ihnen darzulegen, welche Konsequenzen es hat, wenn sie sie nicht nehmen: Die Krankheit bricht wieder aus, sie sind in einem schlechten Zustand – was dann dazu führen kann, dass sie in den Sicherheitsbereich zurückverlegt werden.»

Sie sagt, man versuche hier mit den Leuten auf Augenhöhe zu kommunizieren. Man glaubt ihr. Hört man ihr zu, wie sie sich mit einem Patienten übers Wäschewaschen austauscht, klingt es wie in einer normalen WG.

Auf ihrer Abteilung sind nur Leute, die psychisch einigermaßen stabil sind – absprachefähig und nicht fremd- oder selbstgefährdend. «Du wirst sehen, der Unterschied von uns zur Sicherheitsabteilung ist gross. Dort ist alles hoch strukturiert. Sie kochen nicht selber, sie haben kein Internet, keinen Computer. Bei uns sind sie selbständiger, haben Eigenverantwortung und Autonomie. Aufstehen, Körperpflege, Kleider waschen ist für manche schon eine ganz schöne Herausforderung.»

Die Patient:innen kochen fast jeden Tag für die Station, das Pflegepersonal isst mit. Die Kochgruppen aus je zwei Personen organisieren sich selber, planen für eine Woche das Menü, kaufen online ein und müssen das Budget einhalten, 60 Franken pro Kopf und Woche, für Mittag- und Abendessen. Das erklärt, weshalb viele M-Budget-Produkte in den Schränken stehen. «Das Essen sollte gesund und preiswert sein – und dann sollten es auch noch alle gern haben», sagt Kristina und lacht, «nicht immer nur Pasta, auch mal einen Salat rüsten.» Heute steht am Mittag Pouletcurry mit Reis und am Abend Birchermüesli auf dem Menüplan.

An der Wand im Büro hängt ein Whiteboard mit den Namen der Patient:innen neben kryptischen Abkürzungen wie B4A oder U1. Die Abkürzungen stehen für die Freiheitsgrade. B bedeutet «begleiteter Ausgang». Mit B2 darf jemand in der Gruppe begleitet auf dem Areal spazieren gehen, mit B4 begleitet

auf dem Gemeindegebiet. U steht für «unbegleitet». Wer ein U1 hat, darf zum Beispiel alleine von der Station zur Therapie ins Nachbargebäude. Das wird am Anfang getestet. Jemand verlässt die Station, die Therapeutin wird telefonisch informiert. Einige Minuten später wird nachgefragt, ob die Person wirklich angekommen ist. U2 bedeutet eine halbe Stunde, U3 eine Stunde alleine auf dem Gelände spazieren. Bei U6 darf man zweimal zwei Stunden raus und auch ins Dorf. So gewinnen sie Schritttchen für Schritttchen mehr Freiheit.

Manchmal geht jemand kurz auf Kurve. Erst kürzlich hatte einer «Sucht-druck», wie Kristina es nennt. Er brauchte unbedingt Alkohol, kaufte im Volg im Dorf ein Bier, kam danach, wenn auch verspätet, zurück. Danach wurden ihm die Ausgänge gestrichen. Sollte sich jemand wirklich absetzen, wären die Konsequenzen härter. Die Leute wissen das. Das «Leiterlispiel» beginnt von vorne, sie kommen in den Sicherheitstrakt und müssen sich langwierig die kleinen Freiheiten wieder von neuem verdienen. Das will offenbar kaum jemand riskieren. Seit über vier Jahren sei nie mehr jemand wirklich abgehauen, sagt Kristina.

Fragt man Kristina, was sie auf der Station ändern würde, wenn sie frei entscheiden könnte, muss sie nicht lange überlegen: «Baulich würde ich einiges anders machen. Die Küche rausreissen und die Patienten fragen: Was brauchen wir für eine Küche?» Und das furchtbare lindengrüne Täfer, das würde sie überstreichen: «Ich würde die Patienten Graffiti malen lassen. Aber das Haus ist denkmalgeschützt, da darf man das leider nicht machen.» Zudem würde sie in jedem Zimmer eine Klimaanlage einbauen lassen. Die Fenster haben zwar keine Gitter, doch vor jedem Fenster gibt es eine Art Vorfenster aus Panzerglas. Frische Luft kommt nur durch Lüftungsschlitze rein. Im Sommer wird es deshalb in einigen Zimmern unerträglich heiss. Und dann hätte sie gerne mehr Geld, damit die Patient:innen bessere Lebensmittel einkaufen könnten.

Der Alltag im Sicherheitstrakt

Wenige Tage später steht der Besuch im Sicherheitstrakt an. Im Internet findet man Luftbilder von der Anlage. Schaut man von oben, sieht sie aus wie ein Schuhkarton. Der Innenbereich ist in vier Bereiche aufgeteilt – der Empfangsbereich und drei praktisch identisch gestaltete Sicherheitsstationen. Jede verfügt über einen Innenhof, wohl gedacht als kleine Parks, mit Bäumen, Büschen und Rasen. Die Grünflächen sind jedoch nicht zugänglich. Der Spazierweg, der jeden der Innenhöfe quert, ist von einem Stahlnetz umgeben wie

ein Gittertunnel für gefährliche Tiere. Der Bau, der seit 2007 in Betrieb ist, hat etwas Futuristisches. Er wurde für «die Behandlung von psychisch schwer kranken Straffälligen» errichtet, wie es in der Bauwerksdokumentation heisst. Manche der hier untergebrachten Patient:innen haben einen Menschen schwer verletzt oder getötet. Mario Fehlmann war hier untergebracht, als er sich geweigert hat, Medikamente zu schlucken. Samuel Anderson ist zurzeit da.

Von aussen wirkt das Gebäude abweisend. Ein gedrungener Klotz ohne erkennbare Türe. Steht man davor und hat einen Termin, schiebt sich das Tor lautlos auf. Kein Mensch zu sehen. Man durchquert einen kahlen Innenhof, auf der gegenüberliegenden Seite liegt der Empfang. Hier gebe ich meinen Ausweis ab und erhalte ein Badge, wie beim Besuch der meisten Gefängnisse. Es geht durch eine Schleuse, rein in eine der Stationen, allerdings nicht die, in der sich Anderson aufhält.

Karin Zysset empfängt mich hinter der schweren Eingangstüre, stellt sich als «Karin» vor und fragt, ob das Du okay sei. Sie ist um die vierzig. Seit 2019 arbeitet sie im Sicherheitstrakt, seit 2023 leitet sie eine der Stationen. In Jeans, T-Shirt, Turnschuhen strahlt sie Ruhe und Besonnenheit aus. Mit ihrem Badge öffnet sie die Tür zum Büro. Der Raum hat grosse Scheiben, die den Blick auf den Gang freigeben. Zahlreiche Bildschirme stehen aufgereiht auf den Pulten. Die meisten zeigen Überwachungsbilder – man sieht Menschen, die über den Gang gehen, einen Mann auf einem Bett liegen, einen leeren Aufenthaltsraum. Vor den Bildschirmen sitzt ein Mann in der Uniform einer Sicherheitsfirma. Zwei Pfleger diskutieren miteinander, eine Frau ist mit Medikamentenschachteln beschäftigt. Niemand sonst trägt Uniform. Karin entschuldigt sich für das Durcheinander im Büro, sie bekämen gerade einen neuen Medikamentenschrank.

Sie gibt einen kurzen Überblick über die Station: Sie haben Platz für neun Patient:innen. Zurzeit sind drei Untersuchungshäftlinge hier, die in der U-Haft nicht bleiben konnten, weil sie sich oder andere gefährdet haben; drei Männer wurden zu einer therapeutischen Massnahme nach Art. 59 verurteilt; drei weitere Männer sind im vorzeitigen Massnahmenvollzug. Die Abteilung ist gemischt. Zurzeit haben sie keine Frauen, im Durchschnitt liegt der Frauenanteil bei 10 Prozent. Der Jüngste ist aktuell 21, der Älteste 73 Jahre alt. Bei 90 Prozent der Patient:innen wurde eine Schizophrenie diagnostiziert. Die Leute bleiben im Schnitt zwischen sechs Monaten und zwei Jahren. Ein Tag kostet pro Person 2000 Franken (in der Abteilung von Kristina Zecevic kostet der Tag pro Person 700 Franken). Nur ein Patient hat zurzeit Ausgang, eine halbe Stunde begleitet auf dem Gelände.

Wir gehen raus auf die Station. Sie ist so angelegt, dass man im Kreis gehen kann – durch den Gang, an dem das Büro und die Zimmer liegen, raus in den Innenhof durch den Gittertunnel und hinten wieder rein in den Gang.

Bei einem der Zimmer steht die Türe offen. Karin fragt den Herrn, der auf dem Bett liegt, ob wir kurz reinschauen dürften. Ja klar, sagt er. Das Bett ist aus Holz, aber im Boden verankert. Ein Tisch, ein Hocker, beides fest im Boden verankert. Das Klo und der Waschtrog sind aus Chromstahl. Der Herr hört Radio. Das Radio ist in die Wand eingelassen und mit einer Metallplatte abgedeckt. Nichts lässt sich zerbrechen, rausreissen oder herumwerfen. Es gibt keinen Schrank, keine Kleiderbügel, keine Kleiderhaken.

Ein paar Bilder von Musikern sind an die Wand geklebt. Die habe er in der Ergotherapie heruntergeladen, sagt der Herr. Hinter dem Bett sieht man durch ein grosses Fenster auf den Innenhof und das Stahlnetz des Gittertunnels. Die einst gepflanzten Bäumchen sind vertrocknet, ansonsten spärliches Grün. «Es gab schon die Idee, den Innenhof zusammen mit den Patienten zu bepflanzen», sagt Karin: «Das wäre eine schöne Arbeit, wurde dann aber nicht bewilligt, weil die Leute Sachen in der Erde verstecken könnten.»

Wir gehen in den Innenhof und durchqueren den etwa vier Meter hohen Gittertunnel. Als Bank dienen Betonquader. Ein junger Mann sitzt im Schneidersitz auf einem der Quader, schaut düster auf den Boden und raucht. Er grüsst und starrt weiter vor sich hin. Ein Paar Meisen zieht in einer geschützten Ecke des Gittertunnels Junge gross und schafft Futter zum Nest.

Beim Ausgang in den Innenhof ist auf der Seite in der Wand ein Feueranzünder eingelassen. Die Patient:innen müssen ihre Zigaretten dort anzünden. Feuerzeuge sind nicht erlaubt. Ohnehin ist nichts erlaubt, womit man sich oder andere verletzen könnte. Keine Streichhölzer, keine Gürtel, keine Schnürsenkel.

Um zwölf Uhr gibt es Mittagessen. Die Männer versammeln sich im Aufenthaltsraum neben der Küche. Durch eine Luke ist die Küche mit dem Aufenthaltsraum verbunden. Die Patienten stellen sich vor der Luke auf und nehmen ihre Medikamente entgegen. Danach wird das Essen ausgegeben, Spiralnudeln mit Bratkügel und Brokkoli, Salat oder Suppe. «Es ist erwünscht, dass die Leute gemeinsam im Aufenthaltsraum essen», sagt Karin. Falls jemand lieber im Zimmer isst, kann er das tun. Auch wenn es besser wäre, dazubleiben. Wer aus der Station rauskommen möchte, muss zeigen, dass er sich integrieren und an soziale Regeln halten kann. Vier nehmen ihr Tablett und verschwinden. Die anderen bleiben.

Karin und einer ihrer Kollegen setzen sich daneben. Meistens essen sie mit, sagen sie. Einmal alle zwei Wochen versuchen sie in der Abteilung eine

Kochgruppe zu organisieren. Einer der Patienten schlägt vor, man könnte doch mal Momos machen. Da brauche es aber einen Dampfgarer, wirft ein anderer ein. Sie habe einen zu Hause, sagt Karin, den könnte sie vielleicht mitbringen, aber vielleicht sei der zu klein für neun Personen. Ein anderer fragt, ob man nicht auch einmal Raclette machen könnte. Das geht nicht, gibt Karin zu bedenken, weil es im Aufenthaltsraum keine Steckdosen gibt. «Aber wir könnten die Kartoffeln im Ofen mit Raclettekäse überbacken – das müsste gehen», schlägt Karin vor. «Das wäre toll», meint ein Mann im roten T-Shirt. Die anderen nicken.

Karin sagt zu dem Herrn: «Sie dürfen doch raus.» «Ja», antwortet der fröhlich, «bald darf ich sogar eine Stunde raus.» «Wovon hängt das ab?», will ich wissen. Er: «Man muss gehorchen, sonst gibt es nicht mehr Freiheit. Es ist wie die Leine eines Hundes», er lacht, «man muss brav bleiben.» «Was machen Sie am liebsten, wenn Sie rausgehen?», fragt Karin. Oh, in die Cafeteria gehe er gerne, die habe eine ausgezeichnete Schwedentorte. Inzwischen haben alle fertig gegessen.

Einer der Jüngeren fragt Karin, ob sie nachher auch rauchen komme. Ja, vielleicht, antwortet sie. Er holt sich noch einen Kaffee und geht in den Innenhof.

Beim Anzündautomaten trifft man sich wieder. Der junge Mann sagt, das sei heute erst seine dritte Zigarette. Sie reden über den Zigarettenpreis. Eine Schachtel kostet neun Franken. «Selber drehen wäre günstiger», werfe ich ein. Das sei eben nicht erlaubt, sagt Karin. «Man darf auch keine Zigaretten weggeben», erklärt der junge Mann, «auch das Essen teilen ist nicht erlaubt.» Wie bitte? «Ja, wenn jemand etwas nicht gern hat, darf er es nicht jemand anderem auf den Teller schieben.»

«Das stimmt», bestätigt Karin. «Das ist auch zum Schutz einiger Patienten.» Einige müssten auf die Linie achten, andere kämen sonst unter Druck, zum Beispiel Zigaretten wegzugeben. «Und wenn man mehr Hunger hat», ergänzt der junge Mann, «kann man sich einfach eine grössere Portion bestellen. Das ist überhaupt kein Problem.» Ob es schon halb eins sei, will er von Karin wissen. Zwischen halb eins und halb zwei ist Zimmerstunde. «Noch nicht ganz. Sie halten sich gut an die Zeiten. Das ist toll!», sagt Karin anerkennend. Er drückt seine Zigarette aus und verabschiedet sich.

Sie sagt, das Rauchen sei ein grosses Thema. Bei einigen müssten sie die Zigaretten rationieren, weil sie sonst an einem Morgen zwei Päckchen rauchen würden. Pro Woche erhalten sie aber nur ein Taschengeld von 70 Franken.

Später händigt mir Karin die Hausregeln aus. Im «Merkblatt zum Umgang mit Privatkleidung» steht unter anderem: «Kleidung mit Metallanteilen

(Ösen, Beschläge und/oder ähnliches) verbleibt in den Effekten. Bei Jeans müssen die Nieten festsitzen und dürfen nicht entfernt werden können.» «Hosenträger, Bänder und Schnüre sowie Büstenhalter mit Metallbügeln sind nicht erlaubt.» Es existiert auch eine Liste mit «erlaubten» und «nicht erlaubten Waren». Der Besuch darf Esswaren mitbringen, zum Beispiel Mostbröckli, Schokolade oder Chips. Aber nur «kartonierte Dosen ohne scharfe Kanten» oder «Tetrapacks und bruchfeste Kunststoffflaschen». Nichts, was als Waffe benutzt werden könnte.

Zurzeit ist es friedlich auf der Station. Das kann sich jederzeit ändern. In der letzten Woche wurde einer ihrer Patienten verlegt, einer, der mit seiner manischen Art aneckte: «Seit er weg ist, ist es viel ruhiger.»

Die Station verfügt über zehn Zimmer. Die eine Hälfte lässt sich mit Video überwachen. Die Überwachung muss von einem Arzt angeordnet werden. Das passiert bei Fremd- oder Selbstgefährdung. Opponieren die Leute dagegen? «Eigentlich nicht», sagt Karin. «Manchmal bittet einer: <Schaltet die Kamera aus, ich gehe jetzt aufs Klo.> Das Klo ist nur durch weisse Stäbe vom Bett abgetrennt. Man sieht durch die Stäbe aufs Klo.»

Zimmer 10 ist das Isolierzimmer. Das Bett besteht aus sehr dicken Matratzen, kein Bettgestell. Tisch und Hocker sind aus Schaumstoff. Ein Bildschirm wurde in die Wand eingebaut wie auch das Radio und der Notruftknopf. Am Bett sind weisse Gurten installiert, falls jemand fixiert werden muss. «Das kann ganz kurz dauern, manchmal auch länger», sagt Karin. Wie oft kommt das vor? «Schwierig zu sagen. In erster Linie wird geübt, die Leute möglichst ohne Gewalt herunterzubringen.» Da brauche es mehrere Personen, jemand am Kopf, der mit dem Patient kommuniziert, jemand rechts, der Arm und Bein hält, jemand links.

Hat sie nie Angst? «Nein», sagt Karin, «das ist einer der sichersten Arbeitsplätze, die ich je hatte.» Sie wisse, dass ihre KollegInnen immer ein Auge auf sie hätten, weil ständig jemand die Monitore beobachte. Wenn irgendwo eine Situation zu eskalieren droht, ist sofort Hilfe da.

Gibt es Zwangsmedikation? «Manchmal schon», sagt sie. Es könne auch vorkommen, dass jemand während mehrerer Tage oder Wochen immer wieder einmal isoliert werde, wegen Fremdgefährdung, oder weil er die Medikamente nicht nehmen wolle. «Sie klagen über Nebenwirkungen. Es hat sicher auch mit Scham zu tun, dass sie die Medikamente verweigern: Wer Medikamente nimmt, gilt als krank. Die Krankheitseinsicht ist aber oft klein. Manche fühlen sich auch wohl in ihrer Manie.»

Was gefällt ihr hier? «Wenn ich die Patienten einige Monate später draussen im Park sehe, wie sie mich begrüßen und erzählen, wie gut es ihnen

geht. Ich weiss, in welchem schlechtem Zustand sie ankamen. Diese Entwicklung zu sehen, freut mich immer sehr.»

Und was würde sie ändern? «Ich hätte gerne eine offene Küche, wo man auch miteinander backen könnte. Wir dürfen hier keine scharfen Messer oder Scheren haben, deshalb können wir nur einfache Sachen machen mit den Patienten. Einen grösseren kreativen Spielraum fände ich toll.» Die Regeln seien überhaupt sehr strikt, alle müssen zur selben Zeit aufstehen, zur selben Zeit frühstücken oder die Medikamente einnehmen. Ferien haben die Patient:innen auch keine. Der Ablauf ist ständig derselbe. Den Alltag flexibler gestalten, das fände sie gut.

Der Direktor der Klinik

Elmar Habermeyer ist Direktor der Forensischen Psychiatrie und Psychotherapie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) und der Klinik Rheinau. Er müsste eine grosse Frage beantworten können: Wo zieht man die Grenze zwischen Krankheit und Delinquenz – zwischen Therapieren und Strafen?

Juristisch wird die Frage unter anderem in Art. 59 des Strafgesetzbuches (StGB) geregelt: «Ist der Täter psychisch schwer gestört, so kann das Gericht eine stationäre Behandlung anordnen», sofern «der Täter ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, das mit seiner psychischen Störung in Zusammenhang steht», und «zu erwarten ist, dadurch lasse sich der Gefahr weiterer mit seiner psychischen Störung in Zusammenhang stehender Taten begegnen».

Umgangssprachlich ist oft vom «59er» die Rede. Anwält:innen wie Delinquenten fürchten sich davor. Eine therapeutische Massnahme wird meist für fünf Jahre angeordnet. Sie kann aber verlängert werden, falls die Behörden davon ausgehen, dass der Betreffende weiter rückfallgefährdet ist. Der «59er» wird auch gerne als «kleine Verwahrung» bezeichnet – weil es schwierig werden kann, wieder rauszukommen, womit sich die therapeutische Massnahme am Ende wie eine Verwahrung anfühlt. Die eigentliche Verwahrung ist in Art. 64 StGB geregelt und wird bei Personen verhängt, die eine schwere Tat begangen haben, rückfällig werden könnten, aber als untherapierbar gelten.⁵

Laut Bundesamt für Statistik sind schweizweit etwa tausend Personen in einer therapeutischen Massnahme nach Art. 59 (siehe den Beitrag von Nora

5 Fedlex, www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de, 31. 10. 2025.

Markwalder und Simone Walser) untergebracht. Die meisten sitzen in einem Massnahmenzentrum oder einer Justizvollzugsanstalt. Nur die wenigsten kommen in die forensische Klinik Rheinau. Was unterscheidet sie von den andern?

Elmar Habermeyer empfängt in Zürich im Hauptgebäude der PUK, dem ehemaligen Burghölzli. Ein eleganter Mann im blauen Anzug, Poloshirt und Lederschuhen.

«Herr Habermeyer, wer kommt in die forensische Psychiatrie und nicht ins Gefängnis?»

«Bei uns sind schwer kranke Personen untergebracht, die in ihren Realitätsbezügen gestört sind. Menschen, die die Realität deutlich anders bewerten, als wir beide es tun. Ich kriege deshalb auch immer die Krise, wenn der Begriff der «kleinen Verwahrung» verwendet wird. Das ist Unsinn.»

«Verstehe ich nicht.»

«Unsere Behandlung ist keine kleine Verwahrung. Das impliziert, dass wir etwas Ähnliches tun wie verwahren, nur ein bisschen weniger problematisch. Aber was wir tun, ist grosse Therapie. Wir sind eine Klinik mit einer besonderen Klientel, aber wir sind eine Klinik.»

«Sexualstraftäter erhalten auch oft eine therapeutische Massnahme.»

«Richtig, aber auch hier gilt, dass die Betroffenen schwer gestört sein müssen. Es geht also nicht um Sexualdelinquenz, sondern um diejenigen Sexualstraftäter, die eine schwere seelische Störung, zum Beispiel eine Persönlichkeitsstörung oder Paraphilie, aufweisen und deswegen eine Behandlung benötigen. Diese Personen werden zumeist in den Justizvollzugsanstalten behandelt. In den forensisch-psychiatrischen Kliniken hat man vor allem Menschen mit schwerwiegenden psychischen Erkrankungen, die deren Realitätskontrolle beeinträchtigen oder gar aufheben. Zirka 90 Prozent unserer Klienten und Klientinnen haben eine Schizophrenie. Unter dem Begriff «kleine Verwahrung» wird aber alles zusammengewürfelt. Da sollte man wirklich aufpassen, dass man nicht soziale Abweichungen gleichsetzt mit Krankheit.»

«Und wie grenzen Sie das ab?»

«Es braucht eine Diagnose, die auf einem der international gültigen psychiatrischen Klassifikationssysteme – also DSM oder ICD – basiert. Das definiert unseren medizinisch-psychotherapeutischen Kompetenzbereich. Wenn eine bestimmte Abweichung nicht im Klassifikationssystem ist, dann ist es aus meiner Sicht nicht möglich, von einer psychischen Störung zu sprechen, geschweige denn von einer für die Anordnung einer Massnahme erforderlichen schweren psychischen Störung. Wir dürfen nicht sozial abweichen-

des Verhalten mit psychischer Störung gleichsetzen. Aber genau das hat das Bundesgericht gemacht.»

Habermeyer spricht von einem «unmöglichen Bundesgerichtsurteil». Es wurde 2019 publiziert und dürfte im Strafvollzug eine tektonische Verschiebung auslösen.⁶ Der Luzerner Richter Chris Lehner hat den Hintergrund des Urteils in einem Artikel in der Juristenzeitschrift «sui generis» zusammengefasst:⁷

Am Anfang standen zwei Gastkommentare in Schweizer Medien. Den ersten verfassten zwei leitende Mitarbeiter des Zürcher Amts für Justizvollzug. Sie schrieben, das Gesetz fordere, dass ein Täter zwingend psychisch krank sein müsse, damit eine stationäre therapeutische Massnahme angeordnet werden könne. Dies führe unter anderem zu grossen Sicherheitsrisiken, denn es gebe «gefährliche und therapierbare Straftäter, die nicht behandelt werden, weil keine offizielle Krankheit vorliegt».⁸ Im zweiten doppelte Frank Urbaniok, damals noch Chefarzt des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes des Kantons Zürich, nach und plädierte: Es sollen auch Straftäter, die nicht eindeutig psychisch krank sind, therapiert werden, weil «Studien beweisen, dass sich mit den richtigen Therapien 30 bis 50 Prozent der Rückfälle verhindern lassen. Um allfällige Opfer zu schützen, ist es unsere Pflicht, dieses Potenzial auszuschöpfen.»⁹

Das Bundesgericht nahm den Ball auf: Es ging um einen Yogalehrer, der seine Schülerinnen abhängig machte, mehrfach sexuell missbrauchte und nötigte. Ein Gericht hatte ihn wegen sexueller Nötigung zu über neun Jahren Haft verurteilt. Der Gutachter hatte unter anderem eine «moderat auffällige akzentuierte narzisstische Persönlichkeit» festgestellt, war sich aber nicht sicher, ob gemäss den geltenden Klassifikationssystemen ICD oder DSM überhaupt eine «schwere psychische Störung» vorliege. Der Betreffende rekurrierte gegen die angeordnete therapeutische Massnahme. Das Bundesgericht entschied dann aber: Der Mann hat «eine schwere psychische Störung». Die psychiatrischen Diagnoseklassifikationssysteme (ICD oder DSM) brauche es nicht, um eine schwere psychische Störung «im Rechtssinn» festzustellen. Voraussetzung dafür sei, dass die Diagnose auf delikt- und risikorelevanten persönlichkeitsnahen Risikofaktoren beruhe, die einer risikovermindernden Therapie zugänglich seien.

6 Bundesgericht, BGE 146 IV 1, 3. 10. 2019, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=at-f%3A%2F%2F146-IV-1%3Ade&lang=de&type=show_document, 31. 10. 2025.

7 LEHNER 2020.

8 NOLL und ENDRASS 2018.

9 URBANIOK 2018.

Dass Richter:innen definieren, was eine «psychische Störung» ist, hält Habermeyer für falsch. In der «Neuen Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik»¹⁰ legt er seine Kritik dar. «Verbrechen als soziale Krankheit?!», lautet der Titel. Die Vermischung «psychiatrisch-psychotherapeutischer diagnostischer Konzepte mit kriminalprognostisch relevanten Risikofaktoren» sei hoch problematisch, schreibt Habermeyer: «Die forensische Psychiatrie und Psychotherapie ist und sollte auch zukünftig ausschliesslich für die Klientel zuständig sein, bei der Krankheit und Kriminalität zusammenfallen.» Es sei ein unrealistischer Anspruch, der Psychiatrie den Auftrag zu erteilen, «eine gesellschaftlich führende Rolle bei der Verbrechensbekämpfung zu spielen».

Zurück ins Büro von Elmar Habermeyer und zum Gespräch über die Rheinau. «Psychiatrie braucht Ruhe und Geduld, in der Hinsicht ist die stationäre Massnahme, die einen Zeitraum von fünf Jahren vorgibt, auch eine Chance», konstatiert er. Das für viele Forensikpatienten charakteristische Hin und Her mit kurzen Behandlungen bei Krisen, Behandlungsabbrüchen und erneuten Krisen sei beendet, was auch viele Angehörige entlaste. Oft kommt es erstmals in der langjährigen Krankheitsgeschichte zu einer langfristigen Behandlung, und Behandlungsabbrüche wegen Erfolglosigkeit seien selten. Die Massnahmen hätten Erfolg, die Therapien griffen, die Liegezeiten der Patienten seien überschaubar. «Die durchschnittliche Verweildauer bei uns liegt in den letzten Jahren zwischen 736 und 833 Tagen.» Klar gebe es auch Patienten mit langjährigen und komplexen Krankheitsverläufen, die länger bleiben würden.

Rückfälle seien selten, die Rückfallquote eigener Patienten liegt laut Habermeyer bei 15 Prozent. Bei Häftlingen liege sie viel höher. «Dazu kommt, dass «Rückfälligkeit» ein unscharfer Begriff ist. Wenn jemand ständig schwarzfährt, herumpöbelt oder Drogen konsumiert und deshalb einen Strafbefehl kassiert, dann gilt er auch als rückfällig. Was aber relevant ist, ist die Rückfälligkeit mit schweren Gewalt- oder Sexualdelikten, und die geht bei unseren Patienten so gut wie gegen Null.»

Welche Rolle spielen die ungeliebten Psychopharmaka? Er verstehe, dass sich viele schwer täten, zu akzeptieren, dass sie über sehr lange Zeiträume medikamentös behandelt werden müssen. Der Wirkmechanismus dieser Medikamente reguliere das Antriebs- und Energieniveau nach unten, was sicher nicht nur angenehm sei. «Wichtig ist», fügt er an, «dass man ohne Medikamente in der Schizophreniebehandlung nicht sehr weit kommt. Man muss die möglichst nebenwirkungsarmen Medikamente aussuchen.»

10 HABERMEYER 2021.

Die Medikamente haben trotz aller Kritik die Psychiatrie verändert. Die neuen Neuroleptika sind verträglicher. Sie machen vielleicht noch müde und können zu einer Gewichtszunahme führen. Die Bilder von zitternden und sabbernden Menschen, die wie ferngesteuert über die Gänge schlurften, sind aber Geschichte. Und die neuen Medikamente erlauben den Betroffenen, meist relativ rasch aus der stationären forensischen Psychiatrie rauszukommen. «Die forensische Psychiatrie ist ambulant geworden»,¹¹ sagt Habermeyer: «Wir behandeln heute pro Jahr etwa 130 Personen stationär, aber mehr als 200 Personen ambulant.»

In der Sicherheitsabteilung stehen 27 Plätze zur Verfügung, im weniger gesicherten Massnahmenbereich 65. Die Sicherheitsabteilung sei dazu da, aggressive Patient:innen aufzufangen, die in einer akuten Krankheitsphase seien. «Damit muss man räumlich umgehen können. Es braucht ein Sicherheitsdispositiv, um die Patienten, aber auch das Personal zu schützen. Das ist ein Teil der Realität. Aber es ist ein verschwindend kleiner Teil unserer Arbeit, und der Grossteil unserer Patienten befindet sich über deutlich längere Zeiträume in weniger gesicherten Klinikbereichen.»

Dann kommt Habermeyer nochmals aufs Thema «Verbrechen als soziale Krankheit?!» zurück. Ihm sei sehr dran gelegen, dass es eine Bindung an die Klassifikationssysteme gebe, dass man nicht soziale Abweichungen im juristischen Kontext in psychische Störungen uminterpretiere: «Sonst kannst du eigentlich niemanden, der gefährlich ist, nicht behandeln. In Russland sind aber andere Leute gefährlich als hier. Oder im Iran, wo für Frauen, die kein Kopftuch tragen wollen, eine psychiatrische Klinik eingerichtet wurde. Da wird die Psychiatrie instrumentalisiert, davor muss man sich hüten.»

Rechtsanwalt Hubers Kritik

Er ist Rechtsanwalt, gilt als Spezialist des Massnahmenrechts. Seinen Klienten rät er, nicht mit den Medien zu reden. Er selber spricht auch nicht mit den Medien, auf jeden Fall nie über konkrete Straffälle. Er ist jedoch bereit, allgemein über seine Erfahrungen mit der forensischen Psychiatrie zu reden, wäre aber froh, wenn er nicht namentlich erwähnt wird. Nennen wir ihn Rechtsanwalt Huber. Er hat sein Büro in der Stadt Zürich. Ein, zwei Handvoll seiner Klienten haben den Weg durch die Rheinau gemacht oder sind noch dort. Es sind überwiegend Männer. Einige haben ein schweres Delikt begangen, andere nicht.

11 Siehe den Beitrag von Nora Markwalder und Simone Walser, S. 84 (Zürcher Daten).

«Was mich beeindruckt, ist ein unjuristisches Thema, nämlich die medikamentöse Behandelbarkeit von Psychosen», sagt Huber gleich zu Beginn des Gesprächs. Er erzählt von einem Klienten, der während eines psychotischen Schubes eine Straftat beging. «Dank der medikamentösen Behandlung wurde er innerhalb weniger Wochen komplett luzid und konnte die Wahnvorstellungen, die er durchlebt hatte, ablegen und präzise beschreiben. Er kam dann auch relativ schnell wieder aus der Rheinau raus. Für mich war das sehr eindrücklich, zu sehen, was eine kleine Pille bewirken kann.»

Ein Psychiater habe ihm einmal gesagt, bei Schizophrenie gebe es eine Drittelsregel: Ein Drittel erlebt nur eine schizophrene Episode und ist danach geheilt, ein Drittel erlebt mehrere Schübe, ist medikamentös gut behandelbar und kann fast ein normales Leben führen, ein Drittel ist schlecht behandelbar, leidet an einem chronischen Verlauf und massiven Einschränkungen. Diese Drittelsregel hatte schon der Zürcher Psychiater Eugen Bleuler postuliert, der vor gut einem Jahrhundert den Begriff Schizophrenie eingeführt hatte. Grob trifft sie immer noch zu.¹²

Huber hatte auch Rheinau-Klienten mit chronischen Verläufen. Bei einem sei es nur um ein geringfügiges Delikt gegangen. Am Anfang konnte er noch normal mit ihm kommunizieren. Das Betreuungspersonal habe aber schon früh gewarnt, das könne schwierig werden. Der Mann driftete immer stärker in seine eigene Welt ab und war für Huber nicht mehr erreichbar. Inzwischen hat er den Kontakt zu ihm verloren. Zwei Rheinau-Klienten, zwei vollkommen unterschiedliche Verläufe.

Huber sagt, beide hatten Vorgeschichten. Beide waren vorher schon auffällig. Und bei beiden sei die ganze Macht des Staatsapparats erst eingeschritten, als sie eine Straftat begangen haben. «Solange jemand einfach etwas rumschreit oder sonst auffällig ist, wird er zivilrechtlich in die Psychiatrie eingewiesen. Von dort wird man relativ bald wieder entlassen. Sobald es aber zu einer Straftat kommt, fangen politische Mechanismen an zu spielen.»

Und deshalb meidet er den Kontakt mit Medien: «Meine Beobachtung ist: Der öffentliche Blick auf solche Fälle führt bei den Verantwortlichen nicht dazu, dass sie grosszügiger werden und eher in Öffnungsschritte einwilligen. Vielmehr steigt die Angst davor, als unvorsichtig zu erscheinen – weshalb die Verantwortlichen dazu neigen, strenger zu werden.» Das habe seine Logik. Wenn er in einem Fall in der Zeitung sage, es sei unverhältnismässig, dass man seinen Klienten drinhalte, müsse der Justizvollzug zwangsläufig darlegen, warum diese Person besonders gefährlich ist.

12 Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Verlauf_der_Schizophrenie, 31. 10. 2025.

«Damit erweise ich meinen Klienten einen Bären dienst.» Das Problem sei die unrealistische Erwartungshaltung der Öffentlichkeit, dass es möglich sei, alle Rückfälle zu verhindern. Dies übe enormen Druck auf die Behörden aus und lähme sie.

Seine Erfahrung ist, dass die meisten Leute, die zuständig sind für Therapie oder Vollzug, sehr wohl Lockerungen befürworten, wenn sie sehen, dass es bei einem seiner Klienten vorwärtsgeht. «Doch dann gibt es noch die grosse dunkle Macht im Hintergrund», sagt Rechtsanwalt Huber: «Die Fachkommission.» Huber bezeichnet das Konstrukt Fachkommission als «Schandfleck der Schweizer Justiz», da sie – ohne die Verurteilten anzuhören – schwach begründete Empfehlungen zu ihnen abgebe. Empfehlungen, die manchmal unverständlich und nicht umsetzbar seien.

Er macht ein Beispiel: Ein Mann sitzt schon jahrelang in der therapeutischen Massnahme. Ein Gutachter beurteilt aufwendig seine weitere Therapierbarkeit. Er kommt zum Schluss, dass Öffnungsschritte ausprobiert werden müssen, weil er als Gutachter sonst keine Beurteilung über die weitere Behandelbarkeit abgeben könne. «Und dann kommt die Fachkommission und sagt in wenigen Sätzen und ohne mit der Person gesprochen zu haben: Wir können Vollzugsöffnungen nicht befürworten. Womit der Justizvollzug in eine unmögliche Situation gerät», resümiert Huber: «Die Empfehlung der Fachkommission widerspricht dem Gutachten. Und wenn der Justizvollzug das Gutachten missachtet, bekommt er mit den Gerichten Probleme.» Die Vollzugsbehörden wagen es aber nicht, die Fachkommission einfach zu ignorieren, obwohl diese nur Empfehlungen abgibt. Stattdessen spielen sie dann auf Zeit, lassen vielleicht nach einigen Monaten ein Ergänzungsgutachten machen, werden erneut bei der Fachkommission vorstellig und hoffen, dass sie diesmal mitgeht. Während all dieser Zeit gibt es keine Öffnungsschritte, die Klient:innen verzweifeln und verstanden nicht, was das System von ihnen will.

Huber nennt die Fachkommission eine «dunkle Macht», weil sie nicht greifbar ist. Eigentlich heisst sie «Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen». Das Gremium wurde als Reaktion auf den Mord in Zollikerberg eingeführt. Ein verurteilter Mörder hatte 1993 auf dem Freigang erneut eine junge Frau umgebracht. In der Kommission sitzen Vertreter:innen der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden und der Psychiatrie.¹³ Vor Vollzugslockerungen für Täter:innen mit schweren Delikten muss sie angehört werden.

13 Website der Fachkommission: www.osk-web.ch/fachkommission-zur-%C3%BCberpr%C3%BCfung-der-gemeingefahrlichkeit-von-straftatern-und-straft%C3%A4terinnen.

Man wollte eine unabhängige Beurteilung, bevor gefährliche Täter rauskommen. Die Kommission hat beratende Funktion. Ihre Empfehlungen wirken jedoch wie unumstössliche Urteile. Das Problem ist nicht, dass es die Kommission gibt, sondern wie sie agiert. Huber sagt: «Wenn man ihr wenigstens im Sinne eines rechtlichen Gehörs erklären könnte, worum es geht. Wenn sie irgendeinen eigenen Beitrag leisten würde – aber sie nimmt nur die Akten zur Kenntnis und entscheidet ja nicht einmal, sondern empfiehlt nur.» Für ihn als Anwalt fühlt es sich an wie eine Blackbox. Das sei aber auch die Idee dieser Fachkommission: «Sie hat politisch den Zweck, Verantwortung zu verteilen. Faktisch hat sie aber nur eine Wirkung, nämlich zu bremsen.»

Huber hatte schon mehrere Klienten im Hochsicherheitstrakt der Rheinau. Er meint, es sei wohl das sicherste Gefängnis des Landes. Anfänglich ging er davon aus, dass dort vor allem Leute mit schlimmen Anlasstaten untergebracht sind, doch mit der Zeit merkte er, dem ist nicht so. Die begangene Tat spielt eine nebensächliche Rolle, es sei mehr das Störungsbild ausschlaggebend. «Die Rheinau ist auch der Ort, wo die schwierigen Leute hinkommen, die sonst nirgendwo mehr genommen werden.» Das hat er bei einer Person erlebt, die am Ende sieben Jahre im Sicherheitstrakt lebte, weil keine Institution sie aufnehmen wollte.

Während eines psychotischen Schubs könne es kurzfristig auch zu Zwangsmassnahmen kommen, sagt Huber, um zu verhindern, dass die Person sich oder anderen Gewalt antut. Das sei aber eine medizinische Frage, keine juristische. Soweit er das beurteilen könne, mache die Rheinau das weitgehend zurückhaltend. Auf jeden Fall fühlte er sich noch nie gezwungen, gegen eine von den Psychiater:innen kurzfristig vorgenommene Zwangsmassnahme zu klagen. «Meine Klienten können mich auch jederzeit kontaktieren. Es hat mich schon jemand angerufen, der sagte, er sei jetzt gerade fixiert worden. Sie haben ihm offensichtlich das Telefon gehalten, damit er mit mir sprechen kann.»

Eine von den Behörden angeordnete Zwangsmedikation habe er selten bis nie erlebt: «Der Druck funktioniert in der Regel anders. Man sagt den Leuten: «Wenn Sie die Medikamente nicht nehmen, bleiben sie nach unserer Einschätzung gefährlich und bleiben auf dem Hochsicherheitstrakt. Wenn Sie verlegt werden wollen, müssen Sie die Medikamente nehmen.» Das ist etwas subtiler, aber natürlich auch Zwang.»

Seine Kritik richtet sich nicht gegen die Mitarbeitenden der Klinik Rheinau. «Die haben es teilweise mit extrem schwierigen Patienten zu tun und machen meist gute Arbeit. Ich möchte nicht tauschen.»

Seine Kritik richtet sich gegen den Justizvollzug. «Zu oft habe ich das Gefühl», er stockt, sucht nach den präzisen Worten. «... das Ganze ist nicht redlich. Zum Beispiel wenn Schwierigkeiten behauptet werden, die nur vorgeschoben wirken. Das ist ein Ohnmachtsgefühl, wenn man merkt, die Vollzugsplanung wird jetzt wieder verzögert oder über den Haufen geworfen, aus Gründen, die man nicht nachvollziehen kann. Das betrifft jetzt aber nicht besonders die Leute in der Rheinau, sondern kann alle treffen, die in einer therapeutischen Massnahme sind.»

Samuel Anderson ist zurück

Wochen später, der Sommer hat schon begonnen. Samuel Anderson ist zurück auf der Wohngruppe. Das Getreide steht im Zürcher Weinland reif auf den Feldern, die Sonnenblumen leuchten gelb. Im Süden hängen schwarze Wolken, fernes Donnergerollen.

Anderson wartet bereits auf dem Gang der Wohngruppe. Wir setzen uns ins Besucherzimmer.

Knapp und schnörkellos beantwortet er alle Fragen, wie beim letzten Mal. «Was ist passiert? Warum wurden Sie in den Sicherheitstrakt verlegt?»

«Ich habe die Medikamente verweigert.»

«Warum?»

«Weil sie heftige Nebenwirkungen hatten, Speichelfluss und die Müdigkeit. Ich konnte am Abend nicht mehr wach bleiben, konnte keinen Film mehr schauen. Dann habe ich sie abgesetzt, und es ist zu einer Katatonie gekommen, hat man mir gesagt, aber ich kann mich nicht daran erinnern.»

«Ab wann können Sie sich wieder erinnern?»

«Als ich im Isolationszimmer war, drüben im Sicherheitstrakt. Das war Mitte Februar. Man hat mich anscheinend mit einem Rollstuhl und einem Auto rübergefahren.»

«Sie haben vorher Leponex bekommen. Nehmen Sie das wieder?»

«Ich nehme es, weil es keinen anderen Weg gibt. Ich habe den Psychologen auch schon gesagt, dass ich nicht einverstanden bin mit dem Medikament. Aber es gibt wie keine andere Lösung, haben sie gesagt.»

Drei Monate war er im Sicherheitstrakt. Inzwischen hat er Besuch vom Gutachter bekommen. Zusammen seien sie seine ganze Legalbiografie durchgegangen, in welchen Institutionen er war und welche Vorfälle passierten. Dann schweigt er.

«Wollte er wissen, wie es aus Ihrer Sicht dazu kam?»

«Ja.»

«Was haben Sie gesagt?»

«Ich habe ihm gesagt, ich wollte rauskommen ... in die Freiheit durch das Verhalten. Ich will ja immer noch in die Freiheit, aber es ist ein bisschen anders jetzt. Es ist nicht mehr wie im Jugendstrafrecht, wo sie einen immer noch rauslassen.»

«Was ist der Unterschied?»

«Dass die Behörden schon härter dran sind, mich nicht rauszulassen. Sieben Jahre bin ich jetzt drin. Im 59er ist es halt immer so, dass man kein Enddatum hat, anders wie bei einer Strafe.»

«Noch eine Frage: Ihre Mutter hat erzählt, sie hätten einen Zahn verloren, weil Sie sich gegen die Fixierung wehrten.»

«Das stimmt. Ich war mit diesen weissen Gurten an der Brust, Armen und Beinen fixiert. Die Gurten waren mit kleinen Schrauben fest. In eine solche Schraube habe ich reingebissen, weil ich sie lockern wollte, bis der Zahn abbrach.» Er zeigt es, unten links hat er eine Lücke.

«Sie waren mit Händen, Füßen fixiert?»

«Ja.» Er zeigt, wie die Gurten über den Brustkorb verspannt waren, dass er den Kopf heben, sich sonst aber nicht bewegen konnte.

«Wie lang waren Sie fixiert?»

«Ich kann mich nicht mehr erinnern. Zwei bis drei Tage.»

«Sind Sie öfters fixiert worden?»

«Schon oft, nicht nur da, auch früher in der Psychiatrie.»

«Haben Sie eine Erinnerung, wie oft das war?»

«Über zehnmal. Manchmal nur ein paar Stunden, manchmal zwei Tage.»

«Wann wird man fixiert?»

«Wenn man selbst- oder fremdgefährdend ist oder Sachen kaputt macht.»

«Und das haben Sie gemacht?»

«Ja. Aber nie hier auf der Wohngruppe, nur drüben im Sicherheitstrakt.»

«Können Sie beschreiben, wie sich eine Fixierung anfühlt?»

«Unangenehm, sehr traumatisch.» Er schweig, die Uhr tickt im Hintergrund.

«Hat man Sie losgebunden, damit Sie aufs WC konnten?»

«Das auch nicht. Sie schieben einem eine Pfanne unten ran oder setzen einen Katheter.»

«Dann waren Sie zwei Tage festgebunden?»

«Ja.»

«Ohne Spaziergang, ohne Bewegung?»

«Ja.»

«Hatte das Personal Angst vor Ihnen, dass Sie fixiert wurden?»

«Ja, ich glaube schon ... ja schon.»

«Was würden Sie machen in einer solchen Situation, also wenn Sie Personal wären? Gäbe es eine andere, bessere Lösung als fixieren?»

«Ich kenne keine.»

Er berichtet noch von der Zwangsmedikation. Ein paar Pfleger hätten ihn jeweils gehalten, damit man ihm ins Gesäss eine Spritze geben konnte. Das habe er schon etwa zwanzigmal erlebt. Aber hier in der Wohngruppe sei das nie passiert. Nur drüben, im Sicherheitstrakt oder in anderen Psychiatrien, Beruhigungsspritzen halt.

Wir reden über das bevorstehende Wochenende. Er wird für die Wohngruppe kochen. «Kochen ist etwas Schönes», sagt er und lächelt.

Vor dem Abschied möchte ich wissen, ob er noch über etwas sprechen wolle. Er stellt nur eine Frage: «Was kann man machen, um gegen den 59er vorzugehen?»

Gute Frage, was antworten?

«Was Ihr Anwalt sagt, ist sehr wichtig. Sie sollten so gut wie möglich mitmachen. Es steht ja das Risiko im Raum, dass man Ihre therapeutische Massnahme in eine echte Verwahrung umwandelt.»

Skeptisch fragt er: «Haben Sie von einem 59er gehört, der wieder rausgekommen ist?»

«Ja, die gibt es. Aber Sie müssen die Medikamente nehmen, ohne wird vermutlich kein Weg nach draussen führen.»

«Okay», sagt er und wirkt beim Abschied fragil. Viel hat er nicht mehr vor heute Abend. «Berlin – Tag & Nacht» würden sie auf der Station noch schauen.

Nachtrag

Im Sommer hatte Anderson mehrere Gespräche mit dem Psychiater, der das neue Gutachten über ihn schreibt. Mitte August liegt es vor. Der Gutachter geht von einer verminderten Intelligenz aus, attestiert Anderson ein «organische Persönlichkeitsstörung» und eine «undifferenzierte Schizophrenie». Es liege hier eine äusserst schwere psychische Störung vor. Der Psychiater konstatiert, Anderson habe seit seiner Kindheit ungewöhnlich umfangreiche Unterstützung erhalten, was aber nichts gebracht habe. Er sei bis heute uneinsichtig in Bezug auf sein Problemverhalten.

In wenigen Monaten läuft Andersons therapeutische Massnahme aus. Ein Gericht wird entscheiden, wie es mit ihm weitergehen soll. Das Gutach-

ten dient dabei als Entscheidungsgrundlage. Die Empfehlung des Gutachters: «Leider ist die Beeinflussbarkeit des Exploranden derart gering, [...] dass die Weiterführung dieser therapeutischen Massnahme aus forensisch-psychiatrischer Sicht nicht empfohlen werden kann.» Es steht zwar nicht explizit im Gutachten, aber die Schlussfolgerung liegt auf der Hand: Der Gutachter rät, Anderson zu verwahren, also unbefristet einzusperren.

Anderson wird das Gutachten im August ausgehändigt. Er liest die 240 Seiten und begreift, dass der Psychiater ihn als untherapierbar beschreibt. Seine Hoffnungen zerstieben. Nichts mit Ausbildung, keine Vollzugslockerungen. Der Traum von einem möglichst selbständigen Leben platzt. Alles wirkt vergebens und unerreichbar. Er beschliesst, die ungeliebten Medikamente abzusetzen. Für ihn ein logischer Schritt, sagt doch der Gutachter, Therapien würden bei ihm nicht viel bewirken. In der Folge wird er wieder in die Sicherheitsabteilung verlegt.

Rechtsanwalt Cavallaro besucht seinen Klienten. Er ist nahe dran, aufzugeben und sich in die drohende Verwahrung zu schicken. Nach intensivem Hin und Her schafft es der Anwalt, ihn zu überzeugen, die Hoffnung nicht fahren zu lassen. Anderson einigt sich mit seinem Anwalt, dass er die Therapie fortführt und die Medikamente weiter nimmt.

Es kommt zu einem Gespräch zwischen Anderson, dessen Anwalt und dem Bewährungs- und Vollzugsdienst (BVD).¹⁴ Der Vollzugsdienst anerkennt, dass Anderson in der Rheinau Fortschritte gemacht hat. An der Sitzung spricht man darüber, ihn in eine Institution zu verlegen, in der er eine Ausbildung machen kann. Anderson hat wieder ein Ziel. Er spricht davon, dass er später einmal eine Familie gründen und ein normales Leben führen möchte.

Der Vollzugsdienst scheint gewillt, trotz der Empfehlungen des Gutachters eine Verlängerung der stationären therapeutischen Massnahme anzustreben und beim zuständigen Gericht einen entsprechenden Antrag zu stellen. Das wäre der ideale Schlusspunkt für diese Geschichte. Doch es soll anders kommen.

Die forensische Klinik verweigert die weitere Zusammenarbeit mit Anderson. Die Klinik scheint aufgrund des Gutachtens überzeugt, dass sie bei Anderson therapeutisch nichts mehr erreichen kann.

Wenig später wird Anderson in ein Kantonalgefängnis verlegt. Es ist nicht im Kanton Zürich, weil ein anderer Kanton zuständig ist für Anderson, da er sein letztes Delikt nicht in Zürich begangen hat. Anwalt Cavallaro ist über

14 In der Schweiz ist immer derjenige Kanton respektive dessen BVD für einen Häftling zuständig, in dem dieser vor Gericht stand. Das ist im Fall von Anderson nicht der Kanton Zürich, weil die Mutter, als Anderson ihre Wohnung anzündete, in einem angrenzenden Kanton wohnte.



Abb. 3: Sicherheitsstation Rheinau. Psychiatrische Universitätsklinik. Foto: Psychiatrische Universitätsklinik

den Vorgang konsterniert. Er sagt, er könne die psychiatrische Klinik nicht verstehen: «Ein halbes Jahr vor Ende der Massnahme verlegen sie ihn zurück ins Gefängnis, obschon man bestens weiss, dass man in diesem Setting den Bedürfnissen von Anderson nicht einmal annähernd gerecht werden kann und sich das Risiko seiner Verwahrung durch diesen Schritt signifikant erhöht.» Das sei für den Vollzugsdienst ein schlechtes Signal: «Wenn nicht einmal die Rheinau mit ihm zurechtkommt, wer soll dann noch etwas bewirken können?» Anderson sei in der Rheinau nie gewalttätig gewesen und habe sich wirklich entwickelt, resümiert Cavallaro.

Mit der Kritik konfrontiert, antwortet Klinikdirektor Elmar Habermeyer, zum konkreten Fall könne er sich nicht äussern. Allgemein verweist er darauf, dass sie nahezu 90 Prozent der Fälle regulär abschliessen würden: «Das ist bei einer Klientel, die oftmals schon über Jahre hinweg unbehandelt krank ist und diverse Risikofaktoren aufweist, meines Erachtens eine sehr gute Haltequote.» Es sei aber auch eine Realität, dass es Patient:innen gebe, die nicht behandelt werden könnten, und zwar in allen medizinischen Disziplinen.

Und dann führt er noch an: «Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie hat eine Vielzahl von Anmeldungen von Menschen, die dringend behandlungsbedürftig sind. Wenn sich im Rahmen langjähriger Behandlungen herausstellt, dass eine Person nicht von der Klinik profitieren kann, wäre es aus meiner Sicht weder sinnvoll noch ethisch vertretbar, potenzielle Patienten länger auf eine Therapie warten zu lassen.»

Anderson wartet derweil¹⁵ im Gefängnis. Anfang 2026 steht sein Gerichtstermin an.

Interessant wäre, wie der zuständige Vollzugsdienst die Sache sieht. Anderson hat die Zuständigen von der Schweigepflicht entbunden. Sie möchten sich aber nicht zum Fall äussern, auch nicht in allgemeiner Form.

Und jetzt?

Am Ende stellen sich einige Fragen: Ist es rechtens, psychisch Kranke, die sich nicht ans System anpassen, im Strafvollzug unterzubringen? Ist es legal, psychisch beeinträchtigte Menschen zu fixieren? Sie zu nötigen, Medikamente zu nehmen? Die Schweizer Rechtsprechung sagt ja, solange die Massnahmen verhältnismässig sind (siehe den Beitrag von Vanessa Rüegger, S. 329).

«Nein», sagt hingegen Markus Schefer: «Das ist nicht mit der Behindertenkonvention vereinbar.» Schefer ist Grundrechtsexperte, lehrt an der Uni Basel und ist Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderung. Aber was tun mit Menschen wie Anderson, der das System an seine Grenzen bringt? «Wenn jemand in einer Institution eingesperrt ist, in der er einfach nicht sein will, ist es nicht verwunderlich, dass er rebelliert», sagt Schefer. Was dann? Dann brauche es Alternativen, die heute einfach noch nicht existierten. In der Logik, wie sie heute bestehe, sei es nachvollziehbar, dass solche Zwangsmassnahmen ergriffen würden – aber rechtens seien sie gemäss Behindertenkonvention nicht.

Die Behindertenrechtskonvention (BRK) folgt einer fundamental anderen Logik: Menschen mit einer Beeinträchtigung haben das Recht, trotz ihrer Behinderung so selbstbestimmt zu leben wie alle andern auch. Das stellt das heutige System auf den Kopf: Heute wird mit grossem Aufwand versucht, diese Menschen so zu trainieren und zu therapieren, dass sie trotz ihrer Beeinträchtigung möglichst unauffällig funktionieren. Nach der Behindertenkonvention müsste es andersherum sein: Die Gesellschaft ist verpflichtet,

¹⁵ Stand Ende Oktober 2025.

diesen Menschen ein Umfeld zu schaffen, das es ihnen ermöglicht, sich so zu entfalten, wie wenn sie nicht beeinträchtigt wären. Klingt utopisch, aber hoffnungsvoll.

Die Schweiz hat die Konvention 2014 ratifiziert. Damit hat sie sich verpflichtet, «Hindernisse zu beheben, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind, sie gegen Diskriminierungen zu schützen und ihre Inklusion und ihre Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern».¹⁶

Noch sind die Rechte nicht individuell einklagbar. Aber die Gerichte müssten sich mit der schwierigen Frage auseinandersetzen, wie dieses Spannungsfeld aufzulösen ist.

Bibliografie

BAUMGARTNER 2024: Fabian Baumgartner, Die Zürcher Justiz hat den Straftäter Brian Keller im Gefängnis Pfäffikon erniedrigend behandelt – und danach die Genugtuung «willkürlich tief» angesetzt, in: Neue Zürcher Zeitung, 9. 8.

FREY 2020: «Die aktuelle Praxis hält vor Strassburg nicht stand». Georges Frey im Gespräch mit Gjon David und Karl Kümin, in: Plädoyer 4, www.plaedoyer.ch/artikel/artikeldetail/die-aktuelle-praxis-haelt-vor-strassburg-nicht-stand.

HABERMEYER 2021: Elmar Habermeyer, Die Folgen von BGE 146 IV 1: Verbrechen als soziale Krankheit?!, in: Neue Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik 1, 29–37.

LEHNER 2020: Chris Lehner, Strafrechtliche Behandlungsmassnahmen abseits von zuverlässigen Diagnosen, in: sui generis, 147–164, <https://sui-generis.ch/article/view/sg.127/1299>.

NOLL und ENDRASS 2018: Thomas Noll und Jérôme Endrass, Es braucht ein forensisches Diagnosesystem, in: Neue Zürcher Zeitung, 31. 1., <https://perma.cc/EH2D-FZ8Q>.

URBANIÖK 2018: Psychiater Frank Urbaniök fordert, dass Straftäter besser beurteilt werden. Er weiss wie, in: Neue Zürcher Zeitung, 14. 4.

URWYLER 2019: Thierry Urwyler, Das Teilnahmerecht der Verteidigung am Explorationsgespräch des psychiatrischen Sachverständigen mit der beschuldigten Person im Lichte der EMRK. Mit Fokus auf das Gutachten zur Schuldfähigkeit und Massnahmenindikation, Zürich.

Websites

Bundesgericht, BGE 1B __ 520/2017 vom 4. 7. 2018, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight__docid=atf%3A%2F%2F144-I-253%3Afre-lang=fr&type=show__document, 31. 10. 2025.

16 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, www.ebgb.admin.ch/de/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinderungen.

Bundesgericht, BGE 146 IV 1, 3. 10. 2019, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight__docid=atf%3A%2F%2F146-IV-1%3Ade&lang=de&type=show__document, 31. 10. 2025.

Fachkommission, www.osk-web.ch/fachkommission-zur-%C3%BCberpr%C3%BCfung-der-gemeingefahrlichkeit-von-straftatern-und-straft%C3%A4terinnen/, 31. 10. 2025.

Fedlex, www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757__781__799/de, 31. 10. 2025.

Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Vierfachmord__von__Rupperswil, 31. 10. 2025.

Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Verlauf__der__Schizophrenie, 31. 10. 2025.

Praktiken des «Wegsperrens» aus grundrechtlicher Perspektive

Von der EMRK zur BRK im Freiheitsentzug¹

VANESSA RÜEGGER

1 Nach langen Jahren des Schweigens

«Nach langen Jahren des Schweigens»² hat sich die offizielle Schweiz mit der Praxis der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 befasst. Im Frühling 2014 respektive im Herbst 2016 hat die Bundesversammlung mit Annahme zweier Bundesgesetze³ das Unrecht der Betroffenen anerkannt und die Ausrichtung von Wiedergutmachungszahlungen geregelt. Bund, Kantone und Gemeinden haben historische Untersuchungen zu den Massnahmen in Auftrag gegeben; zahlreiche Studien sind in den vergangenen Jahren veröffentlicht worden (siehe auch Beitrag Germann).⁴ Die Zwangsmassnahmen gegenüber Jenischen und Sinti hat der Bundesrat 2025 gestützt auf ein Rechtsgutachten sogar als Verbrechen gegen die Menschlichkeit anerkannt.⁵ In der Debatte in den Räten über die Aufarbeitung des Unrechts war von einem «dunklen Kapitel der Schweizer Geschichte», von «erschütternden Lebensgeschichten» und von «Unrecht» und «Verwaltungsversagen» in einem «vermeintlich hochentwickelten Rechtsstaat» die

1 Mit bestem Dank an Tharanya Thambirajah, Masterstudentin Universität Genf, für ihre wertvolle Unterstützung bei den Recherchen zum Beitrag und an Dr. Stephan Bernard, Prof. Dr. Thierry Urwyler und David Mühlemann sowie an die Mitglieder des Lenkungsausschusses für ihre geschätzten Rückmeldungen zum Text und an die zahlreichen weiteren Fachpersonen, mit denen ich mich zum Thema austauschen durfte. Der Text ist das Resultat persönlicher Recherche und Redaktion; KI-gestützte Tools (ChatGPT-5, NotebookLM, DeepL) wurden unterstützend für Synthesen, Übersetzungen und die sprachliche Überarbeitung eingesetzt.

2 Botschaft zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981) vom 4. 12. 2015 (BBl 2016 101), 102.

3 Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom 21. 3. 2014 (SR 2011.223.12); Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. 9. 2016 (AFZFG; SR 211.223.13).

4 Siehe insbesondere UEK, Bde. 1–10A; LEITUNGSGRUPPE 2024. Kantone und Gemeinden haben ihrerseits historische Untersuchungen in Auftrag gegeben, siehe etwa AKERMANN, FURRER und JENZER 2012 (Luzern); KNECHT 2015 (St. Gallen); RIETMANN 2017 (Graubünden); GNÄDINGER und ROTHENBÜHLER 2018 (Zürich); MEIER et al. 2022 (Zug); BUSINGER und RAMSAUER 2022 (Uri); BLUM 2024 (Appenzell Innerrhoden); zum Stand der Forschung auch GERMAN 2014.

5 Medienmitteilung des Bundesrats vom 20. 2. 2025; DIGGELMANN, EMERY und RÜFLI 2025; zum «Hilfswerk Kinder der Landstrasse» siehe GALLE 2016; LEIMGRUBER, MEIER und SABLONIER 1998.

Rede.⁶ Damit schien das dunkle Kapitel grundrechtswidriger⁷ Freiheitsentzüge und Zwangsmassnahmen in der Schweiz abgeschlossen.

Der vorliegende grundrechtliche Essay stellt dies infrage. In der Wissenschaft und in der Rechtspraxis mehren sich Stimmen, die auf historische Kontinuitäten⁸ und Defizite beim Grundrechtsschutz im Freiheitsentzug⁹ hinweisen. Auch die Beiträge im vorliegenden Sammelband verdichten die These problematischer Kontinuitäten einer Praxis des «Wegsperrens» – im Sinne eines Ausschiessens von Menschen aus der Gesellschaft.

Rechtliche Kritik an fürsorglichen Zwangsmassnahmen bestand seit deren Anfängen im 19. Jahrhundert und intensivierte sich bedeutend in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, insbesondere auch mit Verweis auf die 1950 verabschiedete Europäische Menschenrechtskonvention¹⁰ (EMRK) (siehe auch Beitrag Germann).¹¹ Im Fokus der Kritik stand die mangelhafte Einhaltung rechtsstaatlicher Garantien, darunter die fehlenden Möglichkeiten der Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht und des Zugangs zu Rechtsvertretung. Als problematisch wurde auch der umfangreiche Ermessensspielraum der Behörden bei Haftgründen beurteilt ebenso wie die Sanktionierung von Lebensformen, die von der gesellschaftlichen Norm abwichen. Kantonale Gesetze waren unter anderem geprägt durch vage und dehnbare Rechtsbegriffe wie «arbeitsscheu», «liederlich», «trunksüchtig», «verwahrlost» oder «lasterhafter Lebenswandel». Dies gab den Behörden einen enormen Ermessensspielraum, wodurch eine rückblickend als willkürlich eingestufte Behördenpraxis ein Eigenleben entfaltete. Betroffene litten unter lebenslan-

6 AB 2016 N 650 ff.; AB 2016 S 674 ff.

7 Der Begriff «Grundrechte» bezeichnet gemeinhin die elementaren Garantien individueller Rechte in der Bundesverfassung und den Kantonsverfassungen, während der Begriff «Menschenrechte» vorwiegend für entsprechende Garantien im Völkerrecht Verwendung findet. Der Einfachheit halber wird im vorliegenden Aufsatz und auch in dessen Titel der Begriff «Grundrechte» grundsätzlich in einem weiten Sinn unter Einschluss der internationalen Menschenrechte verwendet.

8 Aus historischen Analysen vgl. GERMANN 2018, UEK (2019), Bd. 10A, 26; KÄLIN 2025, prägnant 189: «Sowohl die Anpassung an neue Standards der formellen Rechtsstaatlichkeit – beispielsweise durch den Ausbau des Rechtsschutzes ab den 1960er-Jahren – als auch die Übernahme internationaler Standards der materiellen Rechtsstaatlichkeit – wie die EMRK-konforme Neuformulierung der Einweisungsgründe 1981 – liess die gängige Rechtspraxis nicht verschwinden, sondern räumte Kritikpunkte aus dem Weg und verhalf ihr dadurch zu neuer Legitimität.»

9 Aus den Rechtswissenschaften vgl. WEBER et al. 2015; CONINX 2024; HAUPTMANN 2020; URWYLER 2019; BERNARD 2023; BERNARD und STUDER 2018; MÜLLER 2024. Auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat sich mehrfach zu grundrechtlichen Fragen des Freiheitsentzugs in geschlossenen Einrichtungen geäußert, insbesondere in Bezug auf die Psychiatrie und den Massnahmenvollzug, NKVF 2016 (zur Psychiatrie); NKVF 2017 (zum stationären therapeutischen Massnahmenvollzug); NKVF 2022 (zum Verwahrungsvollzug). Breite Diskussionen finden sich in den Veröffentlichungen der Fachgruppe Reform im Strafwesen, siehe etwa WEBER und MONA 2018 (strafrechtliche Massnahmen und Erwachsenenschutz); MONA und WEBER 2021 (Verwahrung); RIKLIN 2016 (Strafjustiz und Psychiatrie).

10 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. 11. 1974 (EMRK; SR 0.101).

11 UEK, Bd. 10A, 15; MINDER 2020, 155 ff.

ger Stigmatisierung, denn ihre Akten wurden auch nach der Entlassung aus den Institutionen von Behörden konsultiert und festigten die darin enthaltenen negativen Zuschreibungen auch in gänzlich anderen Lebenskontexten.¹² Erschütternd ist auch das Ausmass der erlittenen Eingriffe in die physische und psychische Integrität der Betroffenen, von alltäglichen Diffamierungen und rigiden Alltagsregimes bis hin zu Isolation, Elektroschocks, Sterilisationen, Kindswegnahmen, Schlägen und sexueller Gewalt.¹³ Bund, Kantone und Gemeinden taten sich zudem auffällig lange schwer, den Anliegen der Betroffenen und ihrer Fürsprecherinnen und Fürsprecher Gehör zu schenken und reformierende Massnahmen einzuleiten.¹⁴

Während sich einiges davon durch Rechtsreformen und gesellschaftliche Entwicklungen bedeutend verändert hat – positiv erwähnt seien insbesondere die konsequente Umsetzung der Rechtsweggarantie und das Wegfallen von moralischen Kategorien wie «liederlich» und «arbeitsscheu» –, lassen sich über den «Meilenstein» von 1981 hinaus aus grundrechtlicher Sicht problematische Kontinuitäten insbesondere in zwei Bereichen beobachten: erstens bei verfahrensgrundrechtlichen Defiziten (siehe 3.) und zweitens bei der Ausgestaltung des Vollzugs (siehe 4.), namentlich im Bereich der Haftdauer und der Zwangsmassnahmen. Die seit 2014 für die Schweiz bestehenden Verpflichtungen aus der Behindertenrechtskonvention (BRK)¹⁵ akzentuieren diese Konstellation. Die mit der BRK gewährleisteten Rechtsgarantien weisen gleichzeitig weit über bisherige Problemstellungen hinaus: Die BRK verpflichtet die Schweiz zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel im Umgang mit Menschen mit Behinderungen im Freiheitsentzug, namentlich solchen mit psychischen Erkrankungen (siehe 2.).

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen Überblick über möglicherweise problematische Grundrechtsaspekte von aktuellen Praktiken des «Wegsperrens» zu vermitteln. Das weite Feld, das sich damit auftut, hinterlässt gerade im Umgang mit gewalttätigen Menschen mit einer psychischen Krankheit eine gewisse Ratlosigkeit. Der vorliegende Beitrag möchte dazu einladen, daraus nicht auf die Unmöglichkeit grundrechtlich geforderter Reformen zu schliessen, sondern mehr politische, wirtschaftliche und rechtliche Ressourcen in die Abklärung möglicher Entwicklungslinien zu investieren.

12 Vgl. dazu insbesondere GALLE 2016; UEK, Bd. 7, 348 ff.; HAUPTMANN 2020, 8.

13 Anstelle vieler UEK, Bd. 5.

14 UEK, Bd. 10A, 414 ff.; MINDER 2020, 181 ff.; RÜEGGER 2016, 6 ff.

15 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. 12. 2006, für die Schweiz in Kraft getreten am 15. 5. 2014 (BRK; SR 0.109).

2 Grundrechtsgarantien im Freiheitsentzug: die verkannte Tragweite der BRK

Die den Freiheitsentzug prägenden Grundrechtsgarantien sind aus unterschiedlichen Rechtsquellen hervorgegangen. Einige Garantien, wie etwa das Willkürverbot oder das Legalitätsprinzip, haben in der Schweizerischen Bundesverfassung seit je Bestand. Andere Garantien sind aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der kantonalen Gerichte im Verlauf des 20. Jahrhunderts hervorgegangen, so etwa der Schutz der persönlichen Freiheit. Weitere Rechte haben mit der Ratifikation der EMRK erst 1974 Eingang in die Schweizer Rechtsordnung gefunden; besonders die verfahrensrechtlichen Mindeststandards bei Freiheitsentzug nach Art. 5 und 6 EMRK führten zu weitreichenden Verbesserungen der Verfahrensgarantien für Menschen im Freiheitsentzug¹⁶ (wobei die Anwendung von Art. 6 EMRK im Straf- und Massnahmenvollzug sowie bei Administrativhaft umstritten bleibt).¹⁷ Die 1987 in der Schweiz in Kraft getretene Antifolterkonvention¹⁸ stärkte den Schutz der physischen und psychischen Integrität im Freiheitsentzug zusätzlich. Diese Rechtsentwicklung ist seit der Totalrevision der Bundesverfassung (1999) auch im Text der Verfassung selbst abgebildet. Dies trifft hingegen nicht auf die Behindertenrechtskonvention zu, die für die Schweiz 2014 in Kraft getreten ist. Mit der BRK entsteht insbesondere das nachfolgend aufgezeigte Spannungsverhältnis zwischen in der EMRK anerkannten Rechtfertigungsgründen für Freiheitsentzug und den Anforderungen der BRK an Freiheitsentzug bei Menschen mit Behinderung.

16 Freiheitsentzug wird definiert als «Begrenzung eines Individuums gegen seinen Willen und unter Anwendung staatlichen Zwangs auf einen eng begrenzten Raum für eine gewisse Dauer», BSK EMRK-Moeckli, Art. 5 N 2. Art. 10 Abs. 2 BV garantiert nicht nur die körperliche, sondern auch die psychische Unversehrtheit des Einzelnen und bietet damit einen umfassenderen Schutz als die EMRK. Das Grundrecht schützt die Unverletzlichkeit des menschlichen Körpers mit dem Ziel, die Selbstbestimmung jedes Einzelnen über seinen eigenen Körper zu wahren, den freien Willen zu schützen und den psychischen Raum jedes Menschen zu bewahren, CR Cst.-Hertig Randall/Marquis, Art. 10 N 38 f.

17 Ausschlaggebend sind gemäss EGMR die «Engel»-Kriterien, wenn alternativ entweder das nationale Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet oder die Natur des Vergehens oder die Art und Schwere des Vergehens und/oder der Sanktionen für einen strafrechtlichen Charakter sprechen. EGMR-Urteil Engel a. o. v. The Netherlands (Nr. 5100/71 und andere) vom 8. 6. 1976. Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts in Anwendung von Art. 6 EMRK und Art. 29 BV im Straf- und Massnahmenvollzug siehe BGE 147 I 259 E. 1.3.2; BGE 130 I 269 E. 2.2; BIRO 2019, Fn. 582 mit weiteren Hinweisen. Ein Teil der Lehre fordert die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK in allen gerichtlichen Nachverfahren im Vollzug, BSK StPO-Heer, Art. 365 N 2a; BERNARD und STUDER 2018, 14.

18 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen vom 10. 12. 1984, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. 6. 1987 (SR 0.105).

a) Konventionelle Rechtfertigung des Freiheitsentzugs nach Art. 5 Ziff. 1 EMRK

Die EMRK verfolgt beim Schutz der körperlichen Unversehrtheit des Einzelnen (Art. 5) einen herkömmlicheren Ansatz, indem sie zahlreiche Eingriffe in diese Freiheit rechtfertigt. In Art. 5 legitimiert die EMRK Freiheitsentzug für «psychisch Kranke», «Alkohol- oder Rauschgiftsüchtige» sowie «Landstreicher». Der Geltungsbereich dieser Ausnahmen ist relativ umfassend und dient im Kontext der Schweiz vereinzelt gar dazu, unter einer angepassten Begrifflichkeit historisch verpönte Rechtfertigungsgründe weiterhin zu legitimieren.

Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass der EGMR nie genau definiert hat, was eine «psychische Erkrankung» ist. Vielmehr verweist er auf die ständige Weiterentwicklung des Begriffs aufgrund der Fortschritte in der psychiatrischen Forschung. Das Gericht beschränkt sich darauf, zu überprüfen, ob zum Zeitpunkt der Anordnung der Massnahme die Voraussetzungen der Konvention erfüllt sind.¹⁹ In jedem Fall muss es sich um eine psychische Erkrankung von einer gewissen Schwere handeln, die eine Behandlung erforderlich macht.²⁰ Der Rechtfertigungsgrund bleibt damit breit angelegt.

Was «Alkoholiker oder Drogenabhängige» betrifft, so stellt der Gerichtshof klar, dass es sich nicht nur um Personen handelt, die an einer medizinisch festgestellten Abhängigkeit leiden, sondern auch um solche, deren Verhalten unter dem Einfluss von Alkohol oder Drogen eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder ihre eigene Sicherheit darstellt.²¹ In diesem Fall kann der Freiheitsentzug als vorbeugende Massnahme angeordnet werden, während der blosse Konsum von Alkohol ohne Gefährdung nicht ausreicht.²² Auch hier ist der Umfang der Rechtfertigungsgrundlage bemerkenswert.

Was die Kategorie des «Landstreichers» als Rechtfertigungsgrund für Freiheitsentzug nach Art. 5 Abs. 1 lit. e EMRK betrifft, ist die Rechtsprechung wenig umfangreich. Gemäss EGMR bezieht sich der Begriff «Landstreicher» im engen Sinn auf Personen ohne Wohnsitz, ohne Lebensunterhalt und ohne regelmässige Beschäftigung.²³ Die Kategorie «Landstreicher» wirkt vor dem Hintergrund des über Generationen gewalttätigen Umgangs der Schweizer Behörden mit Menschen ohne festen Wohnsitz, insbesondere mit Jenischen

19 Commentaire CEDH-Bigler-De Mooij, Art. 6 N 109; HK EMRK-Harrendorf/König/Voigt, Art. 5 N 50.

20 HK EMRK-Harrendorf/König/Voigt, Art. 5 N 50. Der Fall Winterwerp gegen die Niederlande hat drei kumulative Bedingungen für die Rechtmässigkeit einer Inhaftierung aufgestellt: Die psychische Störung muss schlüssig nachgewiesen worden sein, ein Ausmass haben, das die Massnahme rechtfertigt, und während der gesamten Dauer der Massnahme bestehen bleiben. Weiter muss eine angemessene Versorgung der Person gewährleistet sein, EGMR-Urteil Winterwerp v. Niederlande (Nr. 6301/73) vom 24. 10. 1979, § 39; bestätigt durch EGMR-Urteil Rooman c. Belgique (Nr. 18052/11) vom 31. 1. 2019.

21 HK-EMRK-Harrendorf/König/Voigt Art. 5 Rn. 59.

22 Ebd.

23 EGMR-Urteile de Wilde, Ooms und Versyp g. Belgien (Nr. 2832/66; 2835/66; 2899/66) vom 18. 6. 1971, Ziff. 68; Commentaire de la CEDH-Bigler-De Mooij, Art. 6, N 109.

und Sinti,²⁴ verfehlt und ist in diesem engen Sinn als diskriminierend zurückzuweisen.

Indessen verwendet der EGMR aber auch eine sinngemäss weite Auslegung des Begriffs zur Rechtfertigung des Freiheitsentzugs für Personen ohne Lebensunterhalt und regelmässiger Beschäftigung. Es ist diese Begriffsdefinition, mit der im Schweizer Recht der Freiheitsentzug bei «schwerer Verwahrlosung» als EMRK-konform gerechtfertigt wird. Wie Kälin treffend aufzeigt, verschleiert damit der heute zur Rechtfertigung von FU in Art. 426 ZGB verwendete Begriff der «schweren Verwahrlosung», dass hier weiterhin der eigentlich verpönte Rechtfertigungsgrund der Landstreicherei zur Anwendung gelangt. Als problematisch zurückgewiesene präventiv-disziplinierende Zwangsmassnahmen werden damit auch nach Ratifikation der EMRK fortgesetzt und in der Praxis breit angewendet.²⁵

Auch problematisch erscheint, dass der EGMR im Fall H. M. g. Schweiz diese Kontinuität legitimierte, indem er die zwangsweise Unterbringung einer angeblich «schwer verwahrlosten» Frau mit ihrem Kind in einer Pflegeinstitution gar nicht erst als Freiheitsentzug nach Art. 5 Ziff. 1 lit. 3 EMRK qualifizierte, da dies zu ihrem eigenen Wohl und zum Schutz ihrer Gesundheit erfolge.²⁶ Auch das jüngste Urteil des EGMR in Sachen Lacatus g. Schweiz zur Freiheitsstrafe (in Umwandlung einer Geldstrafe) für eine bettelnde Person in Genf problematisiert die Kontinuität der hier angesprochenen Praktiken des Wegsperrens von Sinti und Roma nicht.²⁷ Die Spur der historischen Kontinuitäten scheint sich mit Anpassung der Begrifflichkeiten im juristischen Kontext verloren zu haben; umso bedeutender ist es, diese in historischen Forschungsarbeiten zu rekonstruieren und damit für die Grundrechtsanalyse wieder verwertbar zu machen.

b) Paradigmenwechsel:

Verbot der Sonderstrafen für Menschen mit Behinderungen gemäss BRK

Mit der Anwendung der Behindertenrechtskonvention ist ein entscheidender Paradigmenwechsel verbunden: Art. 14 Abs. 1 lit. b BRK legt ein absolutes Verbot des Freiheitsentzugs aufgrund von Behinderung fest.²⁸ Die BRK verpflichtet zu einer konsequenten Orientierung an den Grundsätzen der Selbst-

24 DIGGELMANN, EMERY und RÜFLI 2025; GALLE 2016; LEIMGRUBER, MEIER und SABLONIER 1998.

25 KÄLIN 2025, 61–69. Ebenso HAUPTMANN 2020, 17 f., wonach die Revision von 1981 darauf abzielte, die bisherigen Praktiken der fürsorglichen Zwangsmassnahmen EMRK-konform fortzuführen.

26 EGMR-Urteil H. M. g. Schweiz (Nr. 39187/98) vom 26. 2. 2002, Ziff. 48.

27 EGMR-Urteil Lacatus g. Schweiz (Nr. 14065/15) vom 19. 1. 2021 (wobei Art. 5 EMRK ungerügt blieb, hingegen eine Verletzung von Art. 8 EMRK festgestellt wurde); siehe auch BGE 149 I 248 (Bettelverbot Basel-Stadt).

28 Kommentar BRK-Rosch, Art. 14 N 30.

bestimmung und des Persönlichkeitsschutzes aller Menschen – unabhängig von ihren körperlichen und geistigen Voraussetzungen. Die BRK verbietet damit Sonderstrafen für Menschen mit Behinderungen. Das wirft weitreichende Fragen zum geltenden Schweizer Recht auf. Denn sowohl Art. 56 ff. StGB als auch Art. 426 ZGB knüpfen für den Freiheitsentzug an eine «psychische Störung» an. Damit verwenden sie als Grund für den Freiheitsentzug das nach der BRK verpönte Merkmal der Behinderung. Damit verwenden sie eine gemäss Art. 5 EMRK zulässige, nach der BRK jedoch verpönte Rechtfertigung für den Freiheitsentzug.

Denn es ist davon auszugehen, dass Personen mit einer «psychischen Störung» oder mit Suchterkrankungen im zivil- und strafrechtlichen Freiheitsentzug regelmässig Menschen mit einer Behinderung im Sinne der BRK sind.²⁹ Der Begriff der Behinderten im Sinn von Art. 1 Abs. 2 BRK umfasst sowohl Menschen mit einer geistigen Beeinträchtigung, das heisst mit einer verminderten Intelligenz, als auch Menschen mit einer seelischen Beeinträchtigung wie etwa Psychosen, Neurosen, Persönlichkeitsstörungen oder Autismus sowie Menschen mit Suchterkrankungen, wenn die Beeinträchtigung eine gewisse minimale Dauer hat und in Wechselwirkung mit sozialen und institutionellen Barrieren dazu führt, dass die Person daran gehindert wird, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.³⁰ Gemäss BRK ist ein Freiheitsentzug aufgrund dieser Eigenschaften grundsätzlich unzulässig, während die EMRK wie vorhergehend aufgezeigt diese als Rechtfertigungsgrund auflistet.

Umstritten ist, ob ein Freiheitsentzug unter Anwendung der BRK zulässig ist, wenn dafür nicht *alleine* die geistige Behinderung oder psychische Störung ausschlaggebend ist, sondern auch zusätzliche Faktoren wie die angebliche «Gefahr für sich selbst oder andere» oder der «Bedarf an Behandlung oder Pflege» angeführt werden. Gemäss UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK-Ausschuss) ist auch diese Begründung aus Sicht der Behindertenrechtskonvention kritisch zu beurteilen; die Praxis scheint hingegen nach wie vor von der Rechtmässigkeit dieser

29 Ebenso United Nations High Commissioner for Human Rights 2017, Ziff. 5. Eine Studie zum Zürcher Massnahmenvollzug bestätigt zudem, dass sich die gesetzlich definierte Zielgruppe und das Profil der tatsächlich inhaftierten Massnahmenklienten weitestgehend decken, URWYLER et al. 2024, 12–15; ebenfalls mit einem engeren Untersuchungsbereich bereits WEBER et al. 2015, 36.

30 Im Detail zur Begriffsdefinition SCHEFER und HESS-KLEIN 2014, 9–20; Kommentar BRK-Naguib, Art. 1 N 11–15 und 25–37; BGer 1D_6/2018 [3. 5. 2019], E. 6.4; SGK BV-Schweizer/Fankhauser, Art. 8 N 121. Eine psychosoziale Behinderung im Sinne der BRK besteht unabhängig davon, ob sich die betroffene Person selbst als psychisch krank bezeichnet; die diskriminierende Behandlung aufgrund einer angenommenen psychischen Krankheit ist ausreichend, um den menschenrechtlichen Behindertenbegriff zu erfüllen. Behinderung ist aufgrund ihrer sozialen Komponente keine starre Kategorie, sondern vom gesellschaftlichen Kontext und sozialen Aushandlungsprozessen abhängig. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht anerkennt psychisch Kranke als Menschen mit einer Behinderung im Sinne der BRK, siehe Beschluss des 2. Senats – 2 BvR 882/09 – vom 23. 3. 2011, Ziff. 53.

Begründung auszugehen.³¹ Auch der Freiheitsentzug aufgrund von Prozessunfähigkeit oder mangelnder strafrechtlicher Verantwortlichkeit aufgrund einer «Geisteskrankheit» ist gemäss BRK-Ausschuss nicht mit Art. 14 BRK zu vereinbaren.³²

Freiheitsentzug für straffällige Personen mit einer Behinderung ohne Anknüpfung an das Kriterium der Behinderung ist gemäss BRK hingegen grundsätzlich zulässig. Umstritten ist, ob dies auch für «urteilsunfähige» Personen gilt. Nach Einschätzung des BRK-Ausschusses sind strafrechtliche Sondermassnahmen für schuldunfähige Personen eine unzulässige soziale Kontrollmassnahme für Menschen mit Behinderungen; sie sollten abgeschafft respektive durch gewöhnliche strafrechtliche Sanktionen ersetzt werden. Im Fall S. M. gegen Dänemark hat der BRK-Ausschuss zudem ausdrücklich festgehalten, dass die Verurteilung einer Person zu einer psychiatrischen Massnahme, die im Wesentlichen an die psychosoziale Behinderung anknüpft, mit Art. 14 BRK unvereinbar ist.³³ Diese gemäss BRK-Ausschuss problematische «Umleitung» aus dem Strafrechtssystem ist auch in anderen Ländern ein häufiges Problem: Personen mit psychosozialen Behinderungen, die als prozessunfähig oder nicht strafrechtlich verantwortlich gelten, werden in forensische oder zivile Einrichtungen verlegt, wo sie weniger Zugang zu prozeduralen Garantien haben und strengeren Regimen unterliegen.³⁴

Es ist unschwer erkennbar, dass auch im Schweizer Recht strafrechtliche Massnahmen und zivilrechtliche fürsorgerische Unterbringung, für die eine psychosoziale Behinderung ausschlaggebend ist, in Widerspruch zu dieser weiten Auslegung von Art. 14 BRK stehen. Strafrechtliche Massnahmen sind gemäss BRK-Ausschuss diskriminierendes Sonderstrafrecht respektive eine unrechtmässige Zwangsmassnahme für Menschen mit Behinderungen. Kombiniert man diese Einsicht mit der kriminologischen Auswertung zur Population und der Haftdauer im Massnahmenvollzug (siehe Beitrag Markwalder), stellt sich die Frage, ob Schweizer Männer mit einer Behinderung in einem Sondersetting weggesperrt werden, und zwar möglicherweise für einen längeren Zeitraum als Menschen ohne Behinderungen für die gleichen Taten. Dieser Befund verschärft sich durch die Erkenntnis, dass Eingewiesene im Massnahmenvollzug durch verschiedene Therapien deutlich intensivere

31 Kommentar BRK-Rosch, Art. 14 N 31 f. mit weiteren Hinweisen.

32 CARTUYVELS 2022, 102 f.; Kommentar BRK-Rosch, Art. 14 N 36; KÜNZLI, BERTONI und STUCKI 2024, 18–22 (zu Art. 12 und 14 BRK), 22 f. (zum Spannungsverhältnis zwischen EMRK und BRK); NKVF, Tätigkeitsbericht 2024, 6 f.

33 BRK-Ausschuss, S. M. g. Dänemark, Mitteilung Nr. 61/2019 vom 4. 10. 2023 (UN Doc. CRPD/C/29/D/61/2019). UN-Sonderbeauftragter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2019.

34 Siehe insbesondere BRK-Ausschuss (2014), General Comment Nr. 1, Ziff. 31, 40.

Eingriffe in ihre physische und psychische Integrität erdulden müssen als Gefangene ohne Behinderung im Strafvollzug.

Die Kategorien «psychisch krank» und «alkohol- und rauschgiftsüchtig» als Rechtfertigungsgründe für Freiheitsentzug stehen also spätestens seit dem Inkrafttreten der BRK je nach Auslegung in einem Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Pflichten der Schweiz und sollten in der Schweizer Rechtspraxis grundlegend infrage gestellt respektive weiterentwickelt oder aufgegeben werden.³⁵ In der Rechtsprechung des EGMR finden sich bereits Ansätze für eine Weiterentwicklung der Praxis. So hat die Grosse Kammer im Fall *Stanev g. Bulgarien*³⁶ die Unterbringung einer Person mit einer psychosozialen Behinderung in einer Anstalt gegen ihren Willen als Verletzung von Art. 5 EMRK beurteilt.

Die im geltenden Schweizer Recht verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe wie «schwere psychische Störung» (Art. 59 StGB), «erhebliche Störung der Persönlichkeitsentwicklung» (Art. 61 StGB), «Persönlichkeitsmerkmale» und «Lebensumstände» (Art. 64 StGB), «psychische Störung», «geistige Behinderung» oder «schwere Verwahrlosung» (Art. 426 ZGB) sind auch deshalb kritisch zu beurteilen, weil sie den Behörden durch ihre offene Bedeutung einen enormen Ermessensspielraum geben – wie das schon die «historischen» Begriffe wie «liederlicher Lebenswandel» etc. vor 1981 ermöglichten (vgl. oben 1.). Auch der vom Gesetzgeber in Art. 61 StGB eingeführte Begriff der «Persönlichkeitsentwicklungsstörung», der bei jungen Erwachsenen zumindest noch Veränderungspotenzial anzeigen soll, vermag diese Spannung nicht aufzulösen.³⁷ Das Bundesgericht hat sich in BGE 146 IV 1 um begriffliche Eingrenzung des Begriffs der «schweren psychischen Störung» nach Art. 59 StGB bemüht, um insbesondere den massnahmenrechtlich nichtrelevanten «dissozialen Lebensstil» oder auch gewöhnliche Kriminalität gegenüber einer Krankheit, die sich auch in kriminellen Handlungen äussern kann, abzugrenzen. Durch die Entkopplung der Begriffsdefinition von psychiatrischen Diagnosen und Schweregraden scheint das Bundesgericht das Ermessen der Behörden aber vielmehr ausgeweitet zu haben (was in der Lehre auf entsprechende Kritik gestossen ist).³⁸

35 Der ablehnenden Haltung des BRK-Ausschusses stehen heterogene Einschätzungen zur Konventionskonformität des geltenden Rechts gegenüber, siehe Kommentar BRK-Rosch, Art. 14 N 31 ff. sowie Art. 12 N 82 ff.

36 EGMR-Urteil *Stanev g. Bulgarien* (Nr. 36760/06) vom 17. 1. 2012, Ziff. 182–191.

37 URWYLER, SIDLER und AEBI 2021, 12 f., 73, wonach das Problem auch darin besteht, dass dieser Begriff, obwohl er nach Kriterien bewertet wird, die auf den ersten Blick plausibel erscheinen, zu sehr in Einzelfällen verankert ist und nicht auf einer evidenzbasierten Dogmatik beruht.

38 Anstelle vieler HEER 2021, 11 f.

3 Verfahrensgrundrechtliche Defizite

Kontinuitäten im Bereich grundrechtlicher Defizite bei Praktiken des «Wegsperrens» zeigen sich auch im Bereich der Verfahrensgrundrechte (3.) sowie bei der Ausgestaltung des Vollzugs (4.). Diese Problemfelder sollen nachfolgend umrissen und durch Hinweise auf weiterführenden Untersuchungsbedarf ergänzt werden.

Der Zugang zur Justiz ist ein Kernelement des Menschenrechtsschutzes und das zentrale verfahrensrechtliche Mittel zu dessen effektiver Gewährleistung. Verfahrensrechte dienen der Durchsetzung des materiellen Rechts. Aus diesem Grund lässt sich auch aus materiellen Grund- und Menschenrechten ein Anspruch auf deren verfahrensrechtliche Durchsetzung ableiten. Entscheidend ist, ob und wie die Betroffenen die Rechtsschutzverfahren wirksam nutzen können und tatsächlich nutzen.³⁹ Das Recht auf effektiven Rechtsschutz ist völker- und verfassungsrechtlich durch ein Mosaik von Bestimmungen gewährleistet. Mögliche Spannungen zu diesen Anforderungen finden sich im Freiheitsentzug namentlich in den drei nachgenannten Praxisfeldern: dem Rechtsschutz im Verfahren der Fachkommission (a), der unentgeltlichen Rechtsvertretung (b) und dem Rechtsschutz bei psychiatrischen Gutachten (c).

a) Rechtsschutz im Verfahren der Fachkommission

Es ist unbestritten, dass die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vor 1981 aus heutiger Sicht teilweise gravierende verfahrensrechtliche Defizite aufwiesen. Mit Ratifikation der EMRK konnten wichtige institutionelle Reformen umgesetzt werden. Gerade die konsequente Umsetzung der Rechtsweggarantie und des Anspruchs auf Prüfung des Freiheitsentzugs durch eine unabhängige gerichtliche Instanz hat die Verfahrensgrundrechte der Betroffenen entscheidend gestärkt. Aber mit der Einführung der sogenannten Fachkommission im Kanton Zürich⁴⁰ in den 1990er-Jahren (Stichwort Mord in Zollikerberg, siehe Beiträge Germann und Blaser) und der nachfolgenden Etablierung sol-

39 BGE 103 Ia 1, E. 1; SGK BV-Kley, Art. 29a N 8; BSK EMRK-Misic/Prantl, Art. 6 N 2. Zum Zugang zur Justiz weiterführend KIENER 2013; HAUX und FISCHER 2023; MÜHLEMANN 2024, 433 f.; DAMBACH und DROZ-SAUTHIER 2024.

40 Siehe für das geltende Recht Art. 62d StGB und Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potenziell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. 10. 2012. Die Fachkommission besteht aus Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden sowie der Psychiatrie und beurteilt die Gemeingefährlichkeit des Täters im Hinblick auf dessen Einweisung in eine offene Strafanstalt und die Bewilligung von Vollzugsöffnungen, wenn dieser ein Verbrechen nach Art. 64 Abs. 1 begangen hat und die Vollzugsbehörde die Frage der Gemeingefährlichkeit des Gefangenen nicht eindeutig beantworten kann. Diese Bestimmung gilt auch für den Massnahmenvollzug (Art. 90 Abs. 4^{bis} StGB). In der Organisation der Fachkommission verfügen die Kantone über erheblichen Gestaltungsspielraum; die Praxis der Fachkommissionen der drei Konkordate kann unterschiedlich sein; ROHNER 2016, 22 f.

cher Fachkommissionen im Bundesrecht (Art. 75a, 62d und 64b StGB) scheint indessen erneut ein aus verfahrensgrundrechtlicher Sicht mindestens zu problematisierendes Element in das Verfahren integriert worden zu sein.

Die Fachkommission ist weder eine gerichtliche Institution, noch hat sie einen Gutachtensauftrag; ihr kommt ein administrativer Beratungsauftrag zu. Kritik besteht an fehlenden rechtsstaatlichen Garantien (fehlende Öffentlichkeit des Verfahrens, Nichtgewährung des rechtlichen Gehörs, fehlende Parteirechte) im Verfahren der Fachkommission bei gleichzeitig hohem Einfluss⁴¹ auf die Entscheidungen der Vollzugsbehörden. Gefordert wird die Gewährleistung des rechtlichen Gehörs vor der Stellungnahme der Fachkommission, da der nachträgliche Gehörsanspruch keinen tatsächlichen Einfluss auf den Entscheid mehr auszuüben vermag.⁴² Obwohl ohne vertiefende Untersuchungen noch keine Schlussfolgerungen gezogen werden können, ist nicht von der Hand zu weisen, dass mit der Schaffung von Fachkommissionen eine Verantwortungsdiffusion einhergeht. In Verbindung mit den wenig effektiven Verfahrensrechten entstehen dadurch gewisse Parallelen zu den disparaten Verfahren und Verantwortlichkeiten der heute als problematisch eingestuften Praktiken des «Wegsperrens» vor 1981.⁴³ In Zeiten fortschreitender Professionalisierung der Vollzugsbehörden im Hinblick auf Fragen zur Risikoeinschätzung und Interventionsplanung stellt sich auch die Grundsatzfrage, ob die Konsultation der Fachkommission überhaupt noch notwendig ist.

b) Rechtsschutz bei psychiatrischen Gutachten

Schwierigkeiten in der Gewährung des rechtlichen Gehörs sind neben dem Verfahrensschritt in der Fachkommission (siehe a) auch bei der Erstellung von psychiatrischen Gutachten zu beobachten. Angesichts des Gewichts von Gutachten für Entscheide im Verfahren wird vonseiten der Strafverteidigung und der Lehre mit überzeugenden Argumenten das Recht auf Teilnahme des Verteidigers an Explorationsgesprächen gefordert.⁴⁴ Zahlreiche Autorinnen und Autoren weisen darauf hin, dass die Explorationsgespräche für den weiteren Verfahrensverlauf ein erhebliches Gewicht haben und dass die Mandatierung

41 Verlässliche empirische Untersuchungen sind spärlich, siehe aber punktuell (und ohne Berücksichtigung des Kantons Zürich) zur bedingten Entlassung URWYLER 2020, 312, wonach «sich die Vollzugsbehörden in ihrer Entscheidungstätigkeit in einem Spannungsfeld zwischen einer eher täterfreundlichen Empfehlungspraxis der Strafanstalten und einer relativ restriktiven Empfehlungspolitik der Fachkommission» bewegen.

42 Zum Ganzen ROHNER 2016, 179 ff., 234 ff.; BSK StGB-Heer, Art. 62d N 29–33 mit weiteren Hinweisen.

43 Dazu exemplarisch die entsprechenden Probleme bei der Einforderung von Verantwortlichkeit für die Handlungen des «Hilfswerks Kinder der Landstrasse», DIGGELMANN, EMERY und RÜFLI 2025, 42–46; RÜEGGER 2016.

44 Siehe insbesondere URWYLER 2019; HEER und COVACI 2019; BERNARD 2020; BERNARD und STUDER 2015; BERNARD und BINDER 2011.

von Sachverständigen durch die Staatsanwaltschaft ein Befangenheitsrisiko mit sich bringen kann.⁴⁵ Da diese Gespräche nicht dokumentiert werden, verfügt die Verteidigung praktisch über keine Mittel, deren Ablauf wirksam zu überprüfen.⁴⁶ Um das Vertrauen in das System zu stärken, werden verschiedene Lösungen vorgeschlagen: So könnte in besonders sensiblen Fällen die Anwesenheit der Strafverteidigung zugelassen oder zumindest eine systematische audiovisuelle Aufzeichnung der Gespräche eingeführt werden, die im Streitfall herangezogen werden kann.⁴⁷

Das Bundesgericht lehnt es, wie aus BGE 144 I 253 hervorgeht, grundsätzlich ab, ein Recht auf Anwesenheit des Verteidigers bei psychiatrischen Explorationsgesprächen anzuerkennen. Nach seiner Auffassung handelt es sich dabei nicht um ein durch Art. 147 StPO⁴⁸ gewährleistetes Recht, da diese Gespräche als Beweiserhebungsvorbereitung und nicht als eigentliche Beweisabnahme gelten.⁴⁹ In der Praxis kann die Verteidigung den Inhalt daher erst im Nachhinein anfechten. Allerdings lässt das Bundesgericht die Möglichkeit offen, eine Anwesenheit ausnahmsweise dann zuzulassen, wenn hierfür ernsthafte und spezifische Gründe vorliegen (allerdings ohne dies weiter zu spezifizieren).⁵⁰

Psychiatrische Gutachten sind mittlerweile (neben allfälligen Empfehlungen der Fachkommission) das entscheidende Instrument zur Beurteilung von Straftäterinnen und -tätern bei schweren Delikten. Gutachten dienen der Beurteilung der Einsichts- und Steuerungsfähigkeit, der Risiken und der Behandelbarkeit. Sie sollen delikt- und risikorelevante persönlichkeitsnahe Faktoren identifizieren, die einer risikovermindernden Therapie zugänglich sind.⁵¹ Mit der absehbaren Integration künstlicher Intelligenz in die Diagnoseinstrumentarien zur Feststellung von Therapierbarkeit, Gemeingefährlichkeit oder Risikoprognose könnte sich die Tragweite der Kritik verschärfen (wobei aber auch vorstellbar ist, dass umfangreichere Datensätze und präzisere Auswertung eine Verbesserung der Analyse mit sich bringen). Der Europarat warnt in seiner Ethikrichtlinie zum Einsatz von KI in der Justiz vor einer Rückkehr zum Determinismus zulasten des Prinzips der Individualisierung der Strafen und Massnahmen.⁵² Bei Anwendung algorithmischer

45 Stellvertretend BERNARD und STUDER 2015, 84.

46 HEER und COVACI 2019, 442.

47 Ebd., 450.

48 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. 10. 2007 (StPO) (SR 312.0).

49 HEER und COVACI 2019, 440.

50 BGE 144 I 253 E. 3.8.

51 BGE 146 IV 1 E. 3; BGer-Urteil 6B_576/2024 vom 11. 12. 2024, E. 5.4.

52 Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ), Europäische Ethik-Charta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in der Justiz und in ihrem Umfeld, verabschiedet in Strassburg am 3./4. 12. 2018.

Variablen auf umfassende Datensätze zur Beurteilung der Gefährlichkeit und des Rückfallrisikos eines Individuums könnte das Diskriminierungsrisiko steigen, sofern die Instrumente gestützt auf den verwendeten Datensatz bestehende Ungleichheiten reproduzieren.⁵³

Dieses Problem spitzt sich noch weiter zu, wenn solche Instrumente etwa auf Menschen mit Behinderungen angewendet werden. Der UN-Sonderberichterstatter über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verweist auf dokumentierte Hinweise, wonach KI-Systeme Menschen mit Behinderungen aufgrund von normabweichenden oder unerwarteten Verhaltensweisen möglicherweise diskriminierend beurteilen.⁵⁴ In rechtlicher Hinsicht können solche Praktiken je nach Anwendungsart und -bereich das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) verletzen. Auch tangieren sie potenziell die Menschenwürde aufgrund der schematischen Verengung auf eine bestimmte Typologie menschlicher Ausdrucksformen.⁵⁵ Diese Einschätzung könnte sich mit der Weiterentwicklung der technologischen Möglichkeiten aber auch noch bedeutend verändern.

c) Unentgeltlicher Rechtsbeistand

Die Verteidigungsrechte im Straf- und Massnahmenvollzug, im Bereich der fürsorglichen Unterbringung (FU) und bei ausländerrechtlicher Haft sind im Vergleich zu den Verteidigungsrechten im Strafverfahren bis heute schwach ausgeprägt. In Strafverfahren muss in unterschiedlichen Konstellationen ein Rechtsbeistand zwingend beigegeben werden (Art. 130 StPO; sogenannte «notwendige Verteidigung»). Dies gilt unter anderem dann, wenn eine freiheitsentziehende Massnahme droht (Art. 130 lit. b StPO). Nach Abschluss des Strafverfahrens entfällt ein vergleichbarer Anspruch in den meisten vollzugsrechtlichen Verfahren, zumindest gemäss Rechtsprechung.⁵⁶

Die Forderung nach einer Stärkung der unentgeltlichen Rechtspflege und der Gewährung des unentgeltlichen Rechtsbeistands (auch als unentgeltliche Rechtsverteidigung bezeichnet) im Straf- und Massnahmenvollzug steht seit Jahrzehnten unerfüllt im Raum. Grundlegende Fragen zu den Verfahrensgrundrechten im Straf- und Massnahmenvollzug bleiben offen oder umstritten.⁵⁷ Auch die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK im Vollzug ist umstritten (siehe 2.). Und dies, obwohl von einer strafrechtlichen Mass-

53 RÜEGGER und SCHÖBI 2025, 232 f. mit weiteren Hinweisen.

54 UN Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Artificial intelligence (UN Doc. A/HRC/49/52), Ziff. 65 ff.

55 RÜEGGER und SCHÖBI 2025, 232 f.

56 Zur Rechtsverteidigung im kantonalen Vollzugsverfahren ausführlich BIRO 2019, 260 ff.

57 Siehe etwa BERNARD und STUDER 2018; BIRO 2019, 267 f.

nahme oder einer zivilrechtlichen fürsorgerischen Unterbringung Betroffene oftmals sehr komplexe juristisch-forensische Verfahren vor unterschiedlichen Behörden durchlaufen, bei denen sie nicht immer Zugang zu unentgeltlicher Rechtspflege und Rechtsbeistand haben. Gerade die Revision des Sanktionenrechts im Strafgesetzbuch (2007) erhöhte die Komplexität der Verfahrenswege bei nachträglichen Verfahren zur Verlängerung der Haft bedeutend, ohne dass Inhaftierte analoge Verteidigungsrechte wie im initialen Strafprozess erhalten hätten. Dies macht die Verfahren für die Betroffenen schwer durchschaubar.⁵⁸

Auch Entscheidungen im Vollzugsalltag können die Grundrechte inhaftierter Personen empfindlich tangieren, so etwa die Verfügung von Arrest (im Gefängnis) oder Isolierungen, Fixierungen, Zwangsmedikation oder Einschränkungen der Besuchsmodalitäten (in Psychatrien). Gerade für Inhaftierte mit psychischen Erkrankungen ist es ohne Rechtsbeistand anspruchsvoll, ihre Rechte fristgerecht und mit einer juristisch fundierten Argumentation geltend zu machen.⁵⁹

Die Rechtsverteidigung im Vollzug dient auch dem Ausgleich der Überlegenheit der Vollzugsbehörde und der zuverlässigen Kenntnisnahme und Gewichtung entlastender Umstände zugunsten der inhaftierten Person.⁶⁰ Das Bundesgericht hat in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass auch in Verwaltungsverfahren unter Anwendung der *Offizialmaxime* und des Untersuchungsgrundsatzes in nicht aussichtslosen Prozessen ein Anspruch bedürftiger Personen auf unentgeltliche Rechtspflege besteht. Zudem werde «die Unparteilichkeit von Verwaltungsbehörden wohl überschätzt, wenn man ihnen zumutet, dass sie in vollkommen unvoreingenommener Weise gleichzeitig das öffentliche Interesse wahrnehmen und dafür Sorge tragen, dass der an der verwaltungsrechtlichen Auseinandersetzung beteiligte Bürger nicht benachteiligt wird.»⁶¹ Und schliesslich spricht gemäss Bundesgericht auch die Komplexität des Verwaltungsrechts für einen sachkundigen Rechtsbeistand.⁶²

Im Straf- und Massnahmenvollzug muss stets für jeden Einzelentscheid Antrag auf unentgeltliche Rechtspflege gestellt werden (Art. 29 Abs. 3 BV; § 16 Abs. 2 VRG).⁶³ Deren Gewährung stellt keine Selbstverständlichkeit dar. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat die bedürftige Partei Anspruch

58 BERNARD und STUDER 2018. Nach HAUPTMANN 2020, 8, waren auch die administrativen Zwangsmassnahmen durch eine schwer durchschaubare Fragmentierung der Rechtsgrundlagen charakterisiert. Dass die Rechtslagen im Freiheitsentzug weiterhin verschachtelt sind, deutet sie als problematische historische Kontinuität.

59 Siehe mit einem praxisnahen Blick auf die Problemstellung auch MÜHELMANN 2018; BIRO 2019, 303 ff.

60 BIRO 2019, 263.

61 BGE 112 Ia 14, E. 3.b; BIRO 2019, 263.

62 BGE 112 Ia 14, E. 3.b; BIRO 2019, 263.

63 Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. 5. 1959 (VRG; 175.2).

auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand, wenn ihre Interessen in schwerwiegender Weise betroffen sind und der Fall in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, die den Beizug einer Rechtsvertretung erforderlich machen. Dabei sind auch die persönlichen Fähigkeiten des Betroffenen zu beachten.⁶⁴ In ständiger Rechtsprechung gehen die Gerichte beispielsweise davon aus, dass die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug keine grossen Schwierigkeiten bereite und es den Betroffenen zumutbar sei, selbst zu agieren.⁶⁵ Auch im Massnahmenvollzug gelten viele Entscheide der Vollzugsbehörden als zu wenig gewichtig oder anspruchsvoll, um eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung zu gewähren. Die Praxis der Verwaltungsgerichte zur Gewährung des unentgeltlichen Rechtsbeistands gilt als restriktiv.⁶⁶ In Bezug auf die ausländerrechtliche Haft hat das Bundesgericht festgehalten, dass bei einer Haftdauer von über drei Monaten die wirksame Geltendmachung der Rechte einen unentgeltlichen Rechtsbeistand erfordert.⁶⁷ Doch verweigert das Bundesgericht diese Unterstützung häufig, wenn die Rechtsmittel von vornherein als aussichtslos erscheinen.⁶⁸

Ebenso finden sich im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung (Art. 426 ZGB) oder bei stationären therapeutischen Massnahmen (Art. 59 StGB) Fälle, in denen unentgeltliche Rechtspflege verweigert wurde, weil die vorgebrachten Rügen nicht als hinreichend substantiiert galten.⁶⁹ Einen Anspruch bejaht das Bundesgericht regelmässig bei der Prüfung von Massnahmenverlängerungen. Bund und Kanton haben ihre Praxis zur Gewährung unentgeltlichen Rechtsbeistands bei der Anordnung einer gutachterlichen Beurteilung oder von Zwangsmassnahmen gelockert und gewährleisten in solchen Verfahren grundsätzlich den unentgeltlichen Rechtsbeistand.⁷⁰ Der EGMR hat im Urteil Ruiz Rivera g. Schweiz (2014) anerkannt, dass Personen im Vollzug von Massnahmen mit unbeschränkter Dauer nach Art. 5 Ziff. 4 EMRK nicht nur einen Anspruch auf regelmässige Überprüfung ihres Freiheitsentzugs durch ein Gericht haben, sondern dem Individuum auch Verfahrensgarantien gewährt werden müssen, die den konkreten Haftumständen angemessen sind. Die Garantien müssen zwar nicht unbedingt so hoch sein wie in zivil- und strafrechtlichen Verfahren nach Art. 6 EMRK. Neben dem Zugang zu einem unabhängigen Gericht gehören dazu aber das rechtliche Gehör und – zur Wahrung der Waffengleichheit – auch

64 BGE 128 I 225 E. 2.

65 BGer-Urteil 7B_390/2024 vom 20. 6. 2024 E. 5.

66 BSK StGB-Heer, Art. 62d N 36; BIRo 2019, 267.

67 BGE 134 U 92 E. 3.2.2 und 3.2.3; BGE 139 I 209 E. 3.3.1.

68 BGer-Urteil 2C_61/2023 vom 7. 2. 2023 E. 4; BGer-Urteil 2C_216/2022 vom 1. 4. 2022 E. 4.2.

69 BGer-Urteil 5A_405/2023 vom 17. 8. 2024 E. 4; BGer-Urteil 6B_43/2025 vom 8. 4. 2025 E. 2.

70 BGer-Urteil 1B_99/2019 vom 25. 9. 2019 E. 5.

die Möglichkeit, sich rechtlich vertreten zu lassen. Dies trifft besonders dann zu, wenn die Behörde zur Beurteilung der Gefährlichkeit die Persönlichkeit des Täters oder der Täterin zu beurteilen hat.⁷¹

Trotz dieser Entwicklungen steht die Praxis zum unentgeltlichen Rechtsbeistand weiterhin in Spannung zu einem materiellen Verständnis der verfassungsrechtlichen Garantien, die jedem und jeder Rechtsuchenden einen effektiven Zugang zur Justiz ermöglichen sollen.⁷² In der Realität haben gerade die verletzlichsten Gruppen – etwa ausländische Personen in der Administrativhaft oder psychisch kranke Personen im Straf- und Massnahmenvollzug ohne professionelle Unterstützung – nicht in jedem Fall einen effektiven Zugang zur Justiz.⁷³ Auch jüngere Berichte und Rechtsgutachten zur FU oder zum Rechtsschutz dementer Personen in Heimen betonen die Bedeutung ergänzender Massnahmen zur effektiven Gewährleistung des Rechtsschutzes.⁷⁴ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zudem hervorgehoben, dass Personen mit psychischen Störungen über spezifische verfahrensrechtliche Garantien verfügen müssen, damit ihr Zugang zur Justiz tatsächlich gewährleistet ist.⁷⁵ Im Urteil *Megyeri* g. Deutschland hat der EGMR ausdrücklich festgehalten, dass eine Person, die im Rahmen einer Massnahme aufgrund einer psychischen Erkrankung in der Psychiatrie interniert ist, auch ohne eigene Initiative einen rechtlichen Beistand bestellt erhalten sollte in Verfahren betreffend die Fortsetzung, bedingte Freilassung oder Beendigung der Massnahme.⁷⁶

Die BRK verstärkt diese Anforderungen für Menschen mit Behinderungen, darin eingeschlossen Personen mit psychischen Krankheiten. Dazu gehört insbesondere ein gleichberechtigter Zugang zur Justiz, um im Strafverfahren und im Vollzug die Rechtmässigkeit einer Haft überprüfen zu lassen und Wiedergutmachung zu erhalten (Art. 13 BRK). Ein solcher Zugang setzt zusätzliche Vorkehrungen und Unterstützungsleistungen voraus, damit Menschen mit Behinderungen tatsächlich am Verfahren teilnehmen und ihre Rechte auch im Vollzug wahrnehmen können. Dies kann zum Beispiel die Begleitung durch eine Assistenz sein, die behördliche Verfahrensführung in leichter Sprache oder der umfangreiche respektive lückenlose Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung.⁷⁷

71 EGMR-Urteil *Ruiz Rivera c. Suisse* (Nr. 8300/06) vom 18. 2. 2014, Ziff. 67–70.

72 CR Cst.-Dang/Nguyen, Art. 29 N 83.

73 KIENER 2013, 581 f.

74 BJ (2022), 11, 142; KÜNZLI, BERTONI und STUCKI 2024, 69 ff.

75 EGMR-Urteil *Winterwerp c. Niederlande* (Nr. 6301/73) vom 24. 10. 1979.

76 EGMR-Urteil *Megyeri v. Germany* (Nr. 13770/88) vom 12. 5. 1992, Ziff. 22 f.

77 Kommentar BRK-Studer, Art. 13 N 32 ff.

Angesichts der erheblichen Grundrechtseingriffe durch wiederholt verlängerbare strafrechtliche Massnahmen und mögliche Umwandlungen in strengere Vollzugsformen, ihrer breiten Anwendung im Licht gestiegener Sicherheitsanforderungen und der wachsenden Komplexität der Verfahren vermag die Rechtsprechung zum unentgeltlichen Rechtsbeistand weiterhin nicht zu überzeugen. Gerade in diesem Bereich könnten sich die Lehren aus den administrativen Zwangsmassnahmen als fruchtbar erweisen. In der Lehre findet sich diesbezüglich etwa der interessante Vorschlag, wonach die Verteidigungsrechte im verwaltungsrechtlichen Vollzugsverfahren unter analoger Anwendung der strafprozessualen Garantien nach Art. 130 lit. b und 132 Abs. 1 lit. b StPO um die Institution der notwendigen respektive amtlichen Verteidigung zu ergänzen seien. Damit würde insbesondere das in vielen Fällen für die Verweigerung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands ausschlaggebende Kriterium der Aussichtslosigkeit entfallen.⁷⁸ Der zuverlässige Zugang zu Rechtsvertretung im Freiheitsentzug würde den Grundrechtsschutz auf jeden Fall massgeblich stärken. Ergänzend wäre auch ein Zugang zu unentgeltlicher forensischer Expertise entscheidend, da sich die amtlichen Gutachten nur mit fachlicher Unterstützung effektiv hinterfragen lassen (siehe oben 3.b).

4 Grundrechtsdefizite im Vollzug

Im Vollzug lassen sich drei kontinuierliche grundrechtliche Brennpunkte festmachen. Sie beziehen sich auf die Angemessenheit der Anstalt (a), auf die teilweise übermässige oder unberechenbare Dauer der Inhaftierung (b) sowie auf die Anwendung von Zwangsmassnahmen (c).

a) Angemessenheit der Anstalt

Nach Rechtsprechung des EGMR ist die «Inhaftierung» einer psychisch kranken Person nur dann «rechtmässig» im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. e EMRK, wenn sie in einem Krankenhaus, einer Klinik oder einer anderen geeigneten Einrichtung erfolgt und geeignet ist, eine Verbesserung des Gesundheitszustands zu fördern und eine Entlassung möglich zu machen.⁷⁹ In der Schweiz wurde diese Anforderung vom Bundesgericht übernommen. Eine Strafvollzugsanstalt ist für die Unterbringung einer psychisch kranken Person nur dann geeignet, wenn sie eine angemessene und individuelle Betreuung

⁷⁸ BIRO 2019, 271.

⁷⁹ EGMR-Urteil W. A. c. Suisse (Nr. 42127/98) vom 19. 1. 1999, § 37.

gewährleistet. Die Behandlung muss so konzipiert sein, dass sie eine realistische Aussicht auf Entlassung bietet und den konkreten therapeutischen Bedürfnissen der betroffenen Person entspricht. Gemäss Bundesgericht dürfen die Behörden selbst bei einer ablehnenden Haltung der betroffenen Person nicht darauf verzichten, die notwendigen therapeutischen Massnahmen zu ergreifen. Diese müssen ihre Genesung fördern und ihr die Wiedererlangung ihrer Freiheit ermöglichen;⁸⁰ wobei eine Zwangsbehandlung aus Sicht der BRK wiederum als problematisch zu beurteilen ist (dazu unten 4.c).

Eine Unterbringung in einer Justizvollzugsanstalt zu fürsorgerischen Zwecken ist nur in Ausnahmefällen zulässig und nur, wenn die Einrichtung die notwendigen personellen und organisatorischen Ressourcen zur Bereitstellung von Pflege und Unterstützung für die betroffene Person bietet. Im Fall T. B. g. Schweiz war der psychisch kranke Beschwerdeführer über drei Jahre in einem Hochsicherheitstrakt inhaftiert, bevor er in eine allgemeine Abteilung verlegt wurde, was dem Angemessenheitsgebot widersprach.⁸¹ Das Trennungsgebot ist auch in der Administrativhaft anwendbar, wonach Personen in ausländerrechtlicher Haft nicht zusammen mit Personen im Strafvollzug untergebracht werden dürfen. Dies ist gemäss der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) im Zentrum für Ausländerrechtliche Administrativhaft in Zürich gegenwärtig gewährleistet.⁸²

In Berichten der NKVF finden sich indessen Hinweise darauf, dass in der Praxis in unterschiedlichen Haftregimes die Bedürfnisse psychisch kranker oder suchterkrankter Personen nicht ausreichend berücksichtigt werden, etwa bei der Anwendung von Disziplinar massnahmen, der Unterbringung im Sicherheitstrakt oder in Einzelhaft als Krisenintervention, aber auch bei der restriktiven Handhabung von Besuchen oder der medizinischen Betreuung. Weiter verweist die NKVF beispielsweise auf die unverhältnismässige Anwendung von Körperdurchsuchungen oder von Disziplinar massnahmen und Einzelhaft sowohl im Straf- und Massnahmenvollzug als auch in der Administrativhaft. Bei der Administrativhaft verweist die NKVF weiters auf den Gefängnischarakter der Institution, obwohl die Haft gemäss Bundesgericht in Einrichtungen ohne Gefängnischarakter zu vollziehen ist.⁸³

Interessant ist in dieser Hinsicht ein Vergleich mit der Rechtsprechung zur Sicherungsverwahrung in Deutschland. Ähnlich wie bei strafrechtlichen

80 BGer-Urteil 7B_1284/2024 vom 13. 2. 2025 E. 3.1.4.

81 EGMR-Urteil T. B. c. Suisse (Nr. 1760/15) vom 30. 4. 2019.

82 NKVF 2024, Besuch ZAA, 2 f.

83 NKVF 2025, Bericht Pöschwies, 11 ff.; NKVF 2024, Bericht ZAA, 4 ff.; NKVF (2018), Psychiatrie Rheinau, 4 ff. Zur grossen Bedeutung von Besuchen für Menschen mit psychischen Erkrankungen siehe TRAJKOVSKA und SCHMID 2022.

Massnahmen nach Schweizer Recht ist die Sicherungsverwahrung eine Massnahme, mit der die Haft eines besonders gefährlichen Straftäters auch nach Verbüßung seiner Strafe verlängert werden kann. Aufgrund des schwerwiegenden Eingriffs in die persönliche Freiheit kann sie nur nach einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung und unter bestimmten Voraussetzungen angeordnet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat daher den Grundsatz des «Abstandsgebots» entwickelt: Die Sicherungsverwahrung muss sich deutlich von der gewöhnlichen Strafhaft unterscheiden und auf Therapie und Resozialisierung ausgerichtet sein. Das gesamte Sicherungsverwahrungssystem muss so gestaltet sein, dass die Aussicht auf eine Entlassung die Unterbringungsbedingungen konkret bedingt und bestimmt.⁸⁴

Der EGMR bestätigte diese Anforderungen und betonte, dass die Inhaftierten von einem hohen Versorgungsstandard profitieren müssen. Weiter müssen besondere Anstrengungen unternommen werden, um sie zu begleiten, damit ihre Entlassung zu einer realistischen Perspektive wird, da sie in der Regel nicht in der Lage sind, die notwendigen Fortschritte selbst zu erzielen.⁸⁵ Mangels ausreichender Informationen zu den Einzelheiten des Vollzugssystems konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht überprüft werden, ob diese Anforderungen im Schweizer Rechtssystem und in der Praxis tatsächlich erfüllt sind. Dies bleibt weiterführenden Arbeiten vorbehalten. Im Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Strafanstalt Pöschwies findet sich etwa der Hinweis, dass sich die Bedingungen der Verwahrung trotz bereits erfolgter Empfehlungen nach wie vor kaum vom Strafvollzug unterscheiden. Entsprechende Reformen seien im Gang.⁸⁶

Die Umsetzung der Garantie aus Art. 14 BRK, wie sie der BRK-Ausschuss interpretiert, stellt indessen nicht nur die Bedingungen der Unterbringung infrage, sondern fordert einen grundlegenden Wandel im Schweizer Strafsystem und damit mutmasslich auch die Überwindung des Massnahmensystems (siehe 2.). Der Dualismus zwischen Strafen und Massnahmen ist allerdings im Strafrecht tief verankert,⁸⁷ und die politische Bereitschaft zu einer grundlegenden Veränderung dürfte gegenwärtig nicht allzu hoch sein. Gleichwohl ist daran zu erinnern, dass sich die Schweiz mit der Ratifikation der BRK zu einem Paradigmenwechsel mit möglichen Folgen auch für das Strafsystem verpflichtet hat. Welche Reformen sich daraus im Einzelnen für die angesprochenen Institutionen und Massnahmen ergeben, wäre in vertieften Analysen zu prüfen.

84 BVerfG, Urteil vom 4. 5. 2011 – 2 BvR 2365/09, Rn. 108.

85 EGMR-Urteil M. g. Deutschland (Nr. 42127/98) vom 17. 12. 2009, § 129. Weiterführend unter anderem Boos 2022, 94 f., 100 ff.

86 NKVF (2025), Tätigkeitsbericht 2024, 24; NKVF (2025), Bericht Pöschwies, 10.

87 Siehe GERMANN 2014b.

b) Dauer der Unterbringung

Massnahmen, insbesondere stationäre therapeutische Massnahmen (Art. 59 StGB), können zeitlich über die schuldangemessene Strafe hinausgehen und faktisch unbegrenzt verlängert werden. Dies hat seit den 2010er-Jahren mindestens zu einer Verdopplung der Aufenthaltsdauer im Massnahmenvollzug geführt (siehe Beitrag Markwalder). Betroffene empfinden den «59er» (Massnahme nach Art. 59 StGB) oft als «kleine Verwahrung», da es schwierig ist, wieder herauszukommen (siehe Beitrag Boos). Auch diesbezüglich gibt es also Kontinuitäten zwischen den Zeiten vor und nach 1981: Zahlreiche Betroffene von altrechtlichen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen sagen, sie hätten stark unter der Ungewissheit über die Dauer der Einschliessung gelitten. Die Unwägbarkeit einer jederzeitigen Verlängerung durch die Anstaltsleitung förderte Gefühle des Ausgeliefertseins und der Willkür.⁸⁸

Die Erwartung, dass Inhaftierte ihre «Ungefährlichkeit» innerhalb der Haft unter Beweis stellen müssen, hat die Resozialisierungsfelder von der Freiheit in die Haft verlagert. Dies kann die Dauer einer Massnahme erheblich verlängern, da im geschlossenen Vollzug oft keine ausreichenden «Bewährungsräume» geboten werden. Konflikte zwischen Gefangenen und Personal können einseitig zulasten der inhaftierten Person gehen. Damit kann unter Umständen eine sich selbst verstärkende, zirkuläre Dynamik sich stetig verschlechternder Prognosen und verschärfter Massnahmen entstehen (siehe Beitrag Boos). Fallweise dürften sich auch fehlende Therapiemöglichkeiten oder fehlende spezialisierte Unterbringungsplätze verzögernd auf die Genesung und damit auf die Massnahmendauer auswirken.

Nach der Rechtsprechung des EGMR verletzen Haftstrafen ohne Aussicht auf Freilassung Art. 3 EMRK (Folterverbot). Im Fall Murray g. Niederlande war der wegen Mordes zu lebenslanger Haft verurteilte Beschwerdeführer über 30 Jahre lang ohne Therapie in einer Strafanstalt untergebracht, obwohl bei ihm eine schwere Persönlichkeitsstörung mit Behandlungsempfehlung in einer psychiatrischen Anstalt diagnostiziert war. Die periodische Überprüfung seiner Haftstrafe bestätigte, dass er mangels Behandlung weiterhin ein hohes Rückfallrisiko hatte. Der EGMR erkannte in dieser irreduziblen lebenslangen Haftstrafe eine Verletzung des Folterverbots (Art. 3 EMRK).⁸⁹

Daran anschliessend stellt sich die Frage, ob dies auch auf einen Freiheitsentzug zutrifft, bei dem eine Haftentlassung faktisch aufgrund unbeschränkt wiederholbarer Verlängerungen oder aufgrund zirkulär sich selbst reproduzierender Risikoprognosen und Disziplinarregimes als unrealistisch

⁸⁸ UEK (2019), Bd. 10A, 62.

⁸⁹ EGMR-Urteil Murray v. The Netherlands (Nr. 10511/10) vom 26. 4. 2016.

erscheint. Die Beantwortung der Frage bleibt weiterführenden Arbeiten vorbehalten. An dieser Stelle kann einzig auf die aus grundrechtlicher Sicht als problematisch erscheinende Tendenz verwiesen werden, wonach sich die Haftdauer im Massnahmenvollzug deutlich verlängert hat. In Kombination mit der Tatsache, dass davon hauptsächlich Personen mit einer psychosozialen Behinderung betroffen sind, wären Fragen des Diskriminierungsschutzes und der Völkerrechtskonformität vertieft zu prüfen.⁹⁰

Ergänzend bleibt darauf hinzuweisen, dass die mit der Kriminalprävention gerechtfertigte Dauer der Inhaftierung von als gefährlich eingestuften Personen relativ streng ist und der EGMR in seiner Rechtsprechung auch Raum für durchlässigere Strafsysteme lässt. Nach der Rechtsprechung des EGMR haben Staaten eine Schutzpflicht nach Art. 2 EMRK (Recht auf Leben), präventive Massnahmen zum Schutz des Lebens von Personen zu ergreifen. Diese Pflicht entsteht aber nicht in jeder denkbaren Gefahrensituation, sondern unterliegt spezifischen rechtlichen Voraussetzungen.

In seiner Rechtsprechung zu den staatlichen Schutzpflichten unterscheidet der EGMR zwischen der Schutzpflicht nach Art. 2 EMRK in Fällen einer tatsächlichen und unmittelbaren Gefahr für konkrete Personen und der abstrakten Schutzpflicht für die Sicherheit der Allgemeinheit bei der bedingten Haftentlassung oder Vollzugslockerungen.

Das Urteil N. D. g. Schweiz ist ein Beispiel für die erste Kategorie. In der Sache wurde die Beschwerdeführerin von ihrem ehemaligen Partner lebensbedrohlich missbraucht, nachdem sie die Beziehung beendet hatte. Auf eine davor erfolgte Information der Polizei über Drohungen folgten keine griffigen Schutzmassnahmen. Der EGMR erkannte eine Verletzung der Schutzpflichten nach Art. 2 EMRK aufgrund einer tatsächlichen und unmittelbaren Lebensgefahr einer konkreten Person durch eine kriminelle Handlung ohne angemessene staatliche Massnahmen. Um diese Form der Schutzpflicht auszulösen, darf die Gefahr nicht nur abstrakt oder potenziell sein, sondern muss konkret und kurzfristig unmittelbar drohen, und die Behörde muss davon Kenntnis nehmen. Sobald aufgrund dieser Einschätzung eine Schutzpflicht vorliegt, müssen die Behörden im Rahmen ihrer Möglichkeiten geeignete Massnahmen ergreifen, um das Risiko abzuwenden. Es besteht eine verhältnismässige Handlungspflicht – und keine Erfolgspflicht, denn der Staat kann nicht zwingend jedes tragische Ereignis verhindern.⁹¹

90 Ergänzend sei auf die zurzeit von parlamentarischer Seite angetriebene Tendenz zur Einführung einer beinahe unbeschränkt dauernden retributiven Freiheitsstrafe hingewiesen, siehe Motion 20.4465 Caroni, Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe, vom 10. 12. 2020; Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches (Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe) vom 19. 2. 2025 (BBl 2025 773).

91 EGMR-Urteil N. D. c. Suisse (Nr. 56114/18) vom 3. 4. 2025.

Im zweiten Fall geht es hingegen um eine generelle Risikoabwägung bei der bedingten Entlassung aus der Haft oder bei Vollzugslockerungen, ohne dass eine tatsächliche Gefährdung einer konkreten Person vorliegt. Dabei ist die Behörde aufgefordert, die Verpflichtung zu einem allgemeinen Schutz der Gesellschaft vor schweren Gewaltverbrechen wahrzunehmen und gleichzeitig dem Recht auf Freiheit und Resozialisierung inhaftierter Personen Rechnung zu tragen.⁹² Der Gerichtshof anerkennt sowohl die präventive Funktion einer Freiheitsstrafe zum Schutz der Gesellschaft als auch deren Resozialisierungsfunktion. Bei der Abwägung zwischen diesen beiden Interessen prüft der EGMR, ob das Strafrechtssystem eines Mitgliedstaates ein Gleichgewicht zwischen dem Ziel der sozialen Wiedereingliederung und der Prävention von Gewalttaten schafft. Dabei belässt der EGMR den Staaten bei der Wahl des Systems und der Mittel einen weiten Ermessensspielraum.⁹³ Im Fall *Choreftakis und Choreftaki gegen Griechenland*, bei dem ein mehrfach vorbestrafter Gewalttäter nach seiner bedingten Haftentlassung erneut eine Person tötete, stellte der EGMR beispielsweise fest, dass die griechischen Behörden ihre Schutzpflicht nicht verletzt hatten, da das Opfer vor der Gewalttat nicht als konkretes Ziel identifizierbar war und das griechische System der bedingten Entlassung ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den konkurrierenden öffentlichen Interessen «Schutz der Gesellschaft» und «Resozialisierung des Täters» gewährleistet.⁹⁴

Im Fall *Vinter und andere gegen UK* hat der EGMR ergänzend zu dieser Rechtsprechung weitere Kriterien für besonders lang inhaftierte Täter aufgestellt. Die Inhaftierung dient sowohl dem Schutz der Öffentlichkeit als auch der Resozialisierung. Aus diesem Grund ist sie auch bei lebenslang verurteilten Straftätern regelmässig zu überprüfen, da das Gleichgewicht zwischen diesen Rechtfertigungsgründen für die Inhaftierung nicht statisch ist, sich also im Verlauf der Vollstreckung der Strafe verschieben kann. Vertragsstaaten müssen Voraussetzungen schaffen, die auch zu lebenslanger Haft verurteilten Personen eine realistische Aussicht auf Resozialisierung geben.⁹⁵

Der EGMR hat diese Rechtsprechung im Fall *Murray g. Niederlande* auch für Gefangene mit intellektuellen oder psychosozialen Behinderungen bestä-

92 EGMR-Urteil *Maiorano und andere g. Italien* (Nr. 28634/06) vom 15. 12. 2009, Ziff. 103–109; EGMR-Urteil *Mastromatteo g. Italien* (Nr. 37703/97) vom 24. 10. 2002, Ziff. 67 f. In Bezug auf fürsorgliche Massnahmen hat der Gerichtshof weiter festgelegt, dass der Schutz Dritter ein zusätzliches Element bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs darstellen kann, aber nicht das entscheidende Kriterium sein darf, EGMR-Urteil *T. B. c. Suisse* (Nr. 1760/15) vom 30. 4. 2019, §§ 62 f.

93 Zusammenfassung der Rechtsprechung in EGMR-Urteil *Choreftakis et Choreftaki c. Grèce* (Nr. 46846/08) vom 17. 1. 2012, Ziff. 44 ff.

94 EGMR-Urteil *Choreftakis et Choreftaki c. Grèce* (Nr. 46846/08) vom 17. 1. 2012, Ziff. 60.

95 EGMR-Urteile *Vinter und andere g. UK* (Nr. 66069/09, 130/10 and 3896/10) vom 9. 7. 2013, Ziff. 110 ff.

tigt. Vertragsstaaten sind verpflichtet, Gefangenen mit einer geistigen oder psychosozialen Behinderung die unter den Umständen ihrer Gefangenschaft bestmögliche Behandlung hinsichtlich ihrer Resozialisierung zu ermöglichen. Führt die Behandlung nicht zum gewünschten Erfolg, erachtet der EGMR bei als besonders gefährlich eingestuften Personen auch eine dadurch de facto unbeschränkt andauernde Haft als zulässig.⁹⁶ Im konkreten Fall erachtete der EGMR die angeordneten Therapiemassnahmen indessen als ungenügend und erkannte in der lebenslangen Freiheitsstrafe für eine Person mit intellektueller und psychosozialer Behinderung eine Verletzung von Art. 3 EMRK.⁹⁷ Aus der Rechtsprechung darf entsprechend nicht gefolgert werden, der EGMR habe die Interessenabwägung zugunsten der Sicherheit verschoben. Vielmehr scheint er gleichzeitig auch die Anforderungen an die staatlichen Pflichten zur Resozialisierung streng auszulegen.⁹⁸

Der EGMR scheint für seine Rechtsauslegung die Anforderungen der BRK hingegen noch kaum beizuziehen. Wie die vorhergehenden Ausführungen aufgezeigt haben, wäre es erforderlich, gerade auch das strafrechtliche Massnahmenregime der Schweiz in anschliessenden Forschungsarbeiten unter Berücksichtigung von EMRK und BRK sorgfältig auf mögliche Grundrechtsdefizite zu prüfen.

c) Zwangsmassnahmen

Bestimmte Zwangsmassnahmen, die unter dem altrechtlichen Regime der fürsorglichen Zwangsmassnahmen verbreitet angewandt wurden, gelten heute als schwerste Grundrechtsverletzungen, die unter keinen Umständen gerechtfertigt sind.⁹⁹ Zwangsmassnahmen, insbesondere Zwangsmedikationen, sind aber nicht aus dem Vollzugsalltag verschwunden. Wie Forschungsarbeiten aufzeigen, werden Patienten und Patientinnen weiterhin isoliert oder fixiert, und es werden ihnen zwangsweise oder unter subtilem Druck Medikamente verabreicht. Die Medikamenteneinnahme ist in den letztgenannten Fällen zwar «freiwillig», deren Verweigerung kann aber zu längeren Aufenthalten im Hochsicherheitstrakt führen und bildet ein Hindernis für Vollzugslockerungen oder die Entlassung (siehe die Beiträge von Boos, Blaser und Kälin). Auch intensive Therapieformen wie etwa Elektroschockbehand-

96 EGMR-Urteil Murray g. Niederlande (Nr. 10511/10) vom 26. 4. 2016, Ziff. 107–112.

97 Ebd., Ziff. 122–127.

98 Zur Resozialisierung gemäss EMRK ausführlich RÖNC 2017.

99 Überblick bei UEK, Bd. 10A, 190 ff. Kritik an bestimmten Zwangsmassnahmen bestand seit langem, siehe etwa MAZENAUER 1986.

lungen kommen nach wie vor zur Anwendung.¹⁰⁰ Ausserhalb des strafrechtlichen Kontexts ist zudem auf das Sterilisationsgesetz¹⁰¹ hinzuweisen, das die Zwangssterilisation von urteilsunfähigen Personen weiterhin legitimiert.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Behörden im Spannungsverhältnis zwischen der Schutzpflicht bei Selbst- und Fremdgefährdung und der Selbstbestimmung der Betroffenen bewegen. Gemäss Rechtsprechung stellt jeder Heileingriff eine Persönlichkeitsverletzung dar und ist widerrechtlich, wenn keine Einwilligung des (hinreichend aufgeklärten und einwilligungsfähigen) Patienten vorliegt (sogenannter Informed Consent). Die Missachtung des Selbstbestimmungsrechts des Patienten oder der Patientin ist auch dann als schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit zu qualifizieren, wenn die fragliche ärztliche Handlung im therapeutischen Interesse liegt. Medizinalpersonen müssen den Patientenwillen in Bezug auf die Frage, ob und wie ein bestimmter Heileingriff beziehungsweise eine bestimmte medizinische Behandlung vorzunehmen ist, jederzeit respektieren.¹⁰²

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Zwangsmedikation ein schwerer Eingriff in die körperliche und geistige Integrität (Art. 10 Abs. 2 und Art. 8 Ziff. 1 EMRK) und betrifft die menschliche Würde (Art. 7 BV) zentral. Zur Rechtfertigung bedarf es einer formell-gesetzlichen Grundlage und einer umfassenden Interessenabwägung. Zu berücksichtigen sind dabei die öffentlichen Interessen, die Notwendigkeit der Behandlung, die Auswirkungen einer Nichtbehandlung, die Prüfung von Alternativen sowie die Beurteilung von Selbst- und Fremdgefährdung ebenso wie die langfristigen Nebenwirkungen der Zwangsbehandlung.¹⁰³ Die Anordnung ist als Streitigkeit über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu qualifizieren, und es sind die entsprechenden Verfahrensrechte vor Durchführung der Zwangsmedikation zu gewähren.¹⁰⁴ Staaten haben nach Art. 3 EMRK die Pflicht, die Gesundheit und das Wohlergehen von Gefangenen zu gewährleisten, einschliesslich der notwendigen medizinischen Hilfe und angemessener Behandlung psychischer Probleme.¹⁰⁵ Diese Pflicht sowie der Resozialisierungszweck gelten als Rechtfertigung für medizinische Zwangsmassnahmen.

100 Siehe BGer-Urteil 6B_1322/2022 vom 22. 2. 2023 E. 3.1., wobei die Beschwerde gegen einen anschliessenden Entscheid noch hängig ist.

101 Bundesgesetz über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen vom 17. 12. 2004 (SR 211.111.1).

102 BGE 151 I 19 E. 7.3.2. Vgl. auch Art. 4 Abs. 1 der FMH-Standesordnung: «jede medizinische Behandlung hat unter Wahrung der Menschenwürde und Achtung der Persönlichkeit, des Willens und der Rechte der Patienten und Patientinnen zu erfolgen.»

103 BGer-Urteil 6B_1322/2022 vom 22. 2. 2023 E. 3.1.; BGE 130 I 16, E. 4 und 5.3.

104 BGer-Urteil 1B_11/2022 vom 31. 3. 2022, E. 2.2.2.

105 EGMR-Urteil Murray v. The Netherlands (Nr. 10511/10) vom 26. 4. 2016.

Für Zwangsmedikationen im Massnahmenvollzug bildet gemäss Bundesgericht Art. 59 StGB die gesetzliche Grundlage für die Behandlung von Menschen mit «schweren psychischen Störungen» (was in der Lehre kritisch diskutiert wird).¹⁰⁶ Zuständig für die Anordnung einer Zwangsmedikation sind im Massnahmenvollzug die Vollzugsbehörden. Sie müssen entscheiden, ob eine Zwangsmedikation zur Verbesserung der Legalprognose geeignet ist, mildere Mittel fehlen und ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Grundrechtseingriff und dem Zweck der Massnahme besteht. Die medizinische Massnahme muss sich im durch das Urteil für die Behandlung abgesteckten Rahmen bewegen. Das Bundesgericht hat beispielsweise die Anordnung einer Elektrokonvulsionstherapie (sog. Elektroschocktherapie) für eine Person im Massnahmenvollzug nach Art. 59 StGB aufgrund der beschränkten Anordnung im Urteil als unzulässig erachtet.¹⁰⁷

Gemäss Bundesgericht liegt eine Zwangsbehandlung nicht nur dann vor, wenn Medikamente unter körperlichem Zwang verabreicht werden. Werden Betroffene unter Androhung einer Zwangsmassnahme, einer disziplinierenden Massnahme oder der Isolation zur Einnahme von Medikamenten gebracht, liegt ebenfalls eine Zwangsmedikation vor.¹⁰⁸ Auch das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) anerkennt als Opfer auch Personen, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit oder deren geistige Entwicklung unmittelbar und schwer beeinträchtigt wurden und nennt dabei ausdrücklich auch «unter Druck oder in Unkenntnis der Betroffenen erfolgte Medikation oder Medikamentenversuche» (Art. 2 lit. d Ziff. 4 AFZFG).

Eine weitere grundrechtliche Herausforderung bildet die Frage, ob Zwangsmedikation bei psychisch kranken Personen mit der Behindertenrechtskonvention vereinbar ist. Gemäss BRK hat jede Person mit Behinderung das Recht auf freie und informierte Zustimmung zu Gesundheitsdiensten (Art. 25 lit. d BRK) und darf unerwünschte Dienste ablehnen, ohne deshalb ihrer Freiheit beraubt zu werden. Zwangsweise Behandlungen verletzen grundsätzlich das Recht auf persönliche Integrität (Art. 17 BRK) und die Freiheit von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 15 BRK).

Umstritten ist, ob Zwangsmassnahmen an Menschen mit Behinderungen gemäss BRK absolut unzulässig sind. Der BRK-Ausschuss hat in seinem Schlussbericht zur Schweiz von 2022 gestützt auf das Recht auf Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung

106 EGE und POMMERHNE 2025, 370 f.

107 BGer-Urteil 6B_1322/2022 vom 22. 2. 2023, E. 3.1.

108 BGer-Urteil 5A_834/2017 vom 28. 11. 2017, E. 4.4.

oder Strafe (Art. 15 BRK) die Abschaffung «alle[r] Formen medizinischer Zwangsmassnahmen und -behandlungen sowie der Anwendung chemischer, physischer und mechanischer Formen der Fixierung, Isolation und Absonderung» gefordert.¹⁰⁹

Demgegenüber stützen sowohl das Bundesgericht als auch der EGMR die gegenwärtig in Schweizer psychiatrischen Kliniken und Vollzugsanstalten angewandten Zwangsmassnahmen. Zwangsmedikation gegen den Willen psychisch kranker Personen gilt nach wie vor als Ausdruck der staatlichen Schutzpflicht mit dem Zweck, als Ultima Ratio einen drohenden erheblichen gesundheitlichen Schaden mit hohen Erfolgsaussichten abzuwenden, soweit ein hilfsbedürftiger Mensch die Notwendigkeit einer ärztlichen Massnahme nicht erkennt oder nicht nach dieser Einsicht handeln kann.¹¹⁰ Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht erachtet die Zwangsmedikation von Menschen mit einer psychiatrischen Diagnose im Massnahmenvollzug als gerechtfertigte Massnahme. Dabei anerkannte das Gericht das Vollzugsziel der Massnahme als Rechtfertigungsgrund, sofern die Zwangsbehandlung das letzte Mittel und in Bezug auf das Behandlungsziel erfolgversprechend ist und besondere verfahrensrechtliche Garantien bestehen.¹¹¹

Der BRK-Ausschuss widerspricht dieser Auslegung. In der Mitteilung im Fall S. M. g. Dänemark stellte der Ausschuss fest, dass die zwangsweise Verabreichung von Medikamenten an den Beschwerdeführer (der wegen einer angeblichen Psychose behandelt werden sollte) im strafrechtlichen Massnahmenvollzug sein Recht auf persönliche Integrität nach Art. 17 in Verbindung mit Art. 25 BRK verletze.¹¹²

Auch der UN-Sonderbeauftragte für Folter hat festgehalten, dass intrusive medizinische Behandlungen Folter¹¹³ oder Misshandlung darstellen können, wenn sie ohne die freie und informierte Zustimmung der betroffenen Person durchgesetzt oder durchgeführt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn solche Behandlungen an Menschen mit Behinderungen durchgeführt werden, und zwar ungeachtet der Behauptung medizinischer Notwendigkeit.¹¹⁴ Vor diesem Hintergrund hat der UN-Sonderbeauftragte auch die Rechtsprechung des EGMR infrage gestellt, wonach Zwangsmedikation mit der medizini-

109 BRK-Ausschuss (2022), Ziff. 32.

110 BGE 127 I 6; BGE 143 III 337; EGMR-Urteil X g. Finnland (Nr. 34806/04) vom 3. 7. 2012, Ziff. 212 ff.; gl. M. Kommentar BRK-Rosch, Art. 14 N 23 f.

111 Bundesverfassungsgericht, Beschluss des 2. Senats – 2 BvR 882/09 – vom 23. 3. 2011; ebenso DEUTSCHER ETHIK-RAT 2018, 104 f.; Urteil des 1. Senats – 1 BvL 1/24 – vom 26. 11. 2024 (Krankenhausvorbehalt).

112 BRK-Ausschuss, S. M. g. Dänemark, Mitteilung Nr. 61/2019 vom 4. 10. 2023 (UN Doc. CRPD/C/29/D/61/2019).

113 Folter gilt als die schwerste Verletzung des Rechts auf körperliche und seelische Unversehrtheit sowie der Menschenwürde. Sie liegt vor, wenn eine Person völlig machtlos ist und vollständig unter der Kontrolle anderer steht.

114 UN-Sonderbeauftragter für Folter 2013, Ziff. 31–35.

schen Notwendigkeit in Einklang mit der psychiatrischen Praxis zum Schutz der betroffenen Person gerechtfertigt werden kann. Der Sonderbeauftragte erkennt in der Doktrin der medizinischen Notwendigkeit ein Hindernis für den Schutz vor willkürlichen Übergriffen im Gesundheitswesen. Er betont dabei, dass eine Behandlung, die im Widerspruch zu den Bestimmungen der BRK steht, weder rechtmässig noch unter Berufung auf die Doktrin der medizinischen Notwendigkeit gerechtfertigt sein kann.¹¹⁵

Der Sonderberichterstatter fordert, dass es keine therapeutische oder kriminalpräventive Rechtfertigung für Zwangsmassnahmen geben darf und dass Einzelhaft sowie Fixierungen von Menschen mit Behinderungen in psychiatrischen Einrichtungen absolut verboten werden sollten. Solche Praktiken könnten Folter oder Misshandlung darstellen. Einzelhaft für Menschen mit intellektuellen oder psychosozialen Behinderungen gilt gemäss Sonderberichterstatter unabhängig von ihrer Dauer als grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung.¹¹⁶ Auch jede Form der Fixierung, selbst wenn sie nur kurz andauert, könne Folter oder Misshandlung sein. Deshalb sei ein absolutes Verbot sämtlicher Zwangsmassnahmen und nicht einvernehmlicher Eingriffe bei Menschen mit intellektuellen oder psychosozialen Behinderungen in allen Einrichtungen des Freiheitsentzugs notwendig – also auch in psychiatrischen Anstalten, in Vollzugsanstalten und in Pflegeeinrichtungen. Der Sonderberichterstatter weist zudem darauf hin, dass die Machtlosigkeit von Patientinnen und Patienten sowie die schädlichen Folgen missbräuchlicher Behandlungen zu weiteren nicht einvernehmlichen Eingriffen führen können, etwa zu Zwangsmedikation oder Elektroschockverfahren.¹¹⁷

Vor diesem Hintergrund wirkt die geltende Praxis im Bereich der Zwangsmassnahmen ebenfalls wie eine Kontinuität problematischer Praktiken des Wegsperrens. Auch hier trifft es insbesondere Personen mit einer intellektuellen oder psychosozialen Behinderung besonders empfindlich. Die BRK dürfte eine Schlüsselrolle bei der Weiterentwicklung der Praxis einnehmen. Gleichzeitig stellt sich in der Praxis die Frage, wie in einem institutionellen Setting renitenten oder gewalttätigen Personen ohne Rückgriff auf Zwangsmassnahmen angemessen begegnet werden kann, ohne die Sicherheit Dritter zu gefährden. Hier bedürfte es weiterführender Untersuchungen. Auch das Bundesamt für Justiz hat jüngst in einem Bericht zur FU einen Bedarf an weiteren Abklärungen zur Tragweite der BRK identifiziert.¹¹⁸ Dabei hat es

115 Ebd.

116 Auch der BRK-Ausschuss qualifiziert Einzelhaft als Folter i. S. v. Art. 15 BRK, siehe BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht Deutschlands vom 13. 5. 2015 (UN Doc. CRPF/C/DEU/CO1).

117 UN-Sonderbeauftragter für Folter 2013, Ziff. 63.

118 BJ (2022), 13.

unter anderem angeregt, Massnahmen zur Stärkung des Rechtsschutzes mittels systematischer kostenloser Rechtsbegleitung zu prüfen. Auch sollte der Freiheitsentzug konsequent an der Selbstbestimmung der Betroffenen ausgerichtet sein, wofür dafür notwendige Instrumente einzuführen seien. Weiter fehle es an Transparenz und Kontrolle beim Einsatz von Zwangsmassnahmen, was durch statistische Rechenschaftspflichten und Aufsichtsgremien verbessert werden könnte.¹¹⁹

5 Über die (Un-)Möglichkeit, (Un-)Recht zu erkennen

Es zeigt sich, dass auch tiefe Eingriffe in die physische und psychische Integrität der Betroffenen, wie sie im Rahmen der fürsorglichen Zwangsmassnahmen bis 1981 praktiziert wurden, trotz intensiver Kritik über Jahrzehnte hinweg von den Behörden in Anwendung geltenden Rechts nach 1981 weiterhin verfügt wurden. Rückblickend erscheinen jedoch viele dieser Praktiken als klare Verstösse gegen die Grundrechte. Daraus ergibt sich ein methodisches Problem: Wie kann Unrecht (im Sinn von ungerechtem Recht) erkannt werden, solange es als Recht gilt?

a) Recht und Unrecht

Zur Beantwortung der Frage, ob sich ungerechtes Recht erkennen lässt, wird seit dem Zweiten Weltkrieg gerne auf die sogenannte Radbruchsche Formel verwiesen. Sie ist mittlerweile bei Fragen zu Recht und Gerechtigkeit zu einer Art argumentativem Allgemeinplatz geworden. Die vorliegende Arbeit ist nicht der geeignete Rahmen, um in allen Einzelheiten auf die teilweise auch widersprüchlichen Facetten der Radbruchschen Formel zu sprechen zu kommen. Es soll an dieser Stelle einzig das auch von Radbruch angeführte Kriterium aufgegriffen werden, wonach ein Indiz für «unrechtes» Recht die systematische Verletzung der Menschenrechte ist.

Nach Gustav Radbruch ist das geltende Recht grundsätzlich zu befolgen, auch wenn es als unpassend erscheinen mag. Einzig «[w]enn Gesetze den Willen zur Gerechtigkeit bewusst verleugnen, z. B. Menschenrechte Menschen nach Willkür gewähren und versagen, dann fehlt diesen Gesetzen die Geltung, dann schuldet das Volk ihnen keinen Gehorsam, dann müssen auch die Juristen den Mut finden, ihnen den Rechtscharakter abzusprechen».¹²⁰ Radbruch ver-

¹¹⁹ Ebd., passim.

¹²⁰ RADBRUCH 1945.

weist damit einerseits auf die Gerechtigkeit und das Gewissen der Juristinnen und Juristen, andererseits aber auch auf die Menschenrechte.¹²¹

Wie in diesem Beitrag aufgezeigt wurde, können bei den geltenden straf- und zivilrechtlichen Instrumenten des Freiheitsentzugs und in der Praxis ihrer Anwendung zwar grundrechtliche Defizite ausgemacht werden. Von einer bewussten Leugnung der Menschenrechte oder deren willkürlicher Gewährung zu sprechen, wäre gegenwärtig indessen zu weitgehend. Insofern befinden wir uns nach der Radbruchschen Taxonomie in einem Stadium, in dem auch als unpassend erscheinendes Recht zu befolgen und eine Veränderung der Rechtslage in geordneten Bahnen auf dem demokratischen Weg oder vor Gericht zu erstreiten ist.

Dies entspricht auch dem pragmatischen Ansatz, den die Schweiz in der Frage nach rechtsstaatlichem Unrecht bis anhin in Form von Gesetzesrevisionen, Rehabilitierungen und historischer Aufarbeitung verfolgt hat.¹²² Generell sind als Unrecht wahrgenommene Rechtszustände im demokratischen Verfassungsstaat durch die von der Verfassungsordnung zur Verfügung gestellten Surrogate zu adressieren. Einzelnen Menschenrechtsverletzungen (solange sie nicht systemisch die gesamte Gesellschaftsordnung betreffen und dadurch die Verfassungsordnung selbst infrage stellen), ist mit den zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln und politischen Instrumenten zu begegnen.¹²³ Insofern ist in einem Rechtsstaat das Unrecht respektive die Ungerechtigkeit keine Rechtskategorie; es gibt nur individuell empfundene Ungerechtigkeit, die mittels legislatorischer Reformen oder Rechtsprechungsänderungen zu adressieren ist.¹²⁴ Der Verweis auf historisches Unrecht oder Ungerechtigkeit erfüllt im Kontext von Massnahmen der «Aufarbeitung» der Vergangenheit die Funktion, Konsistenzbrüche in der staatlichen Ordnung zu rechtfertigen, ohne dadurch die Legitimationsgrundlage des geltenden Rechts zu kontaminieren, oder die Fragilitäten und Inkohärenzen des Rechtssystems offenzulegen.¹²⁵

Mit diesem Ansatz geht eine besondere Verantwortlichkeit einher – sowohl seitens der Behörden als auch seitens der Zivilgesellschaft. Durch die Zivilgesellschaft sollten wahrgenommene Unrechtszustände bestimmt und beharrlich mit allen zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen

121 Zur Anwendung siehe BVerfG 24. 10. 1996 – 2 BvR 1851, 1853, 1875 und 1852/94, BVerfGE 95, 96 – Mauer-schützen; für eine kritische Würdigung etwa DREIER 1997; für eine zeitgenössische Kontextualisierung MAHL-MANN 2023.

122 RÜEGGER 2015; FÖGEN 2003.

123 Übersichtlich KLEY 2001. Siehe auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Protesten gegen den Klimawandel BGer-Urteil 6B_696/2023 (21. 11. 2024), worin es konsequent auf die demokratisch-rechtsstaatlichen Verfahren für die Veränderung eines als Unrecht wahrgenommenen Systems hinweist.

124 MINDER 2020, 301 ff.; SCHÜRER 2009; TEUBNER 2008.

125 RÜEGGER 2015 mit weiteren Hinweisen.

Mitteln adressiert werden, damit die Rechte von Menschen im Freiheitsentzug gestärkt werden. Das braucht einen langen Atem und oftmals auch beträchtliche finanzielle und personelle Mittel.

Die Behörden ihrerseits sind erstens verpflichtet, Betroffenen und ihren Interessenvertreterinnen und -vertretern besonders aufmerksam zuzuhören, mit ihnen ins Gespräch zu kommen, ihre Anliegen aufzugreifen und, wo möglich, in die Rechtsanwendung einfließen zu lassen. Dies gerade auch im Wissen darum, wie schwierig es gerade für psychisch kranke und durch den Freiheitsentzug isolierte Menschen ist, sich zu artikulieren und gehört zu werden. Zweitens sind die Behörden dort, wo es um grundrechtliche Anliegen geht, verpflichtet, möglichst von sich aus alle notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit Betroffene ihre Rechte auch tatsächlich wahrnehmen können. Es bedarf also auch seitens der Behörden finanzieller und personeller Ressourcen. Als zentral erweist sich dabei eine demokratische Grundhaltung aller Beteiligten, die den offenen Dialog miteinander, eine unbedingte Orientierung der Behörden an den Menschenrechtsgarantien und deren Willen zur kontinuierlichen Reform eigener Praktiken als unverhandelbar verteidigt.¹²⁶

Dass ein unter diesen Prämissen geführter Dialog Ergebnisse bringen kann, zeigt sich etwa darin, dass die unentgeltliche Rechtsvertretung bei Begutachtungen oder der Anordnung von Zwangsmassnahmen zunehmend gewährt wird und dass eine Diskussion über die Ausgestaltung der Zwangsmedikation geführt wird, (dokumentiert durch die Überarbeitung der SAMW-Richtlinien zur Zwangsmedikation).¹²⁷ Mit der Behindertenrechtskonvention bildet sich schrittweise ein Bewusstsein dafür aus, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen veränderte Anforderungen an den Freiheitsentzug stellen. Bis anhin fällt es aufgrund althergebrachter Denkkategorien indessen noch schwer, straffällige Menschen mit psychischen Erkrankungen als Menschen mit einer Behinderung anzuerkennen. Die BRK zwingt dazu, das bisherige Verständnis in Bezug auf gewalttätige Menschen mit einer psychosozialen Behinderung zu überdenken. All dies verdeutlicht: «Unrecht» ist keine unveränderliche Grösse, sondern wird in gesellschaftlichen Diskursen und rechtlicher Reflexion adressiert, gegebenenfalls neu definiert und dann nach Möglichkeit institutionell transformiert.

126 MAHLMANN 2023.

127 Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften: Richtlinien Zwangsmassnahmen in der Medizin 2015 (diese sind Teil der Standesordnung der FMH).

b) Blindstellen des Rechts

Die Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen hat gleichzeitig auch gezeigt, dass es ausserordentlich lange gedauert hat, bis die Öffentlichkeit und die Behörden den Betroffenen die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt haben und bereit waren, das von ihnen angesprochene Leid zu hören, ernst zu nehmen und ihre Praktiken anzupassen. Erst die Ratifizierung der EMRK durch die Schweiz im Jahr 1974 führte zu den wesentlichen strukturellen Verbesserungen in Bezug auf den Zugang zu einer unabhängigen richterlichen Prüfung und belastbareren Schranken für Freiheitsentzug.

Auch das Rechtssystem selbst trägt zu Blindstellen bei. Der Rechtsstaat stellt zwar Verfahren bereit, die Grundrechte sichern sollen. Zugleich schafft er aber an manchen Stellen Bedingungen, die es den Betroffenen faktisch verunmöglichen, diese Rechte wahrzunehmen. Wer in einer geschlossenen Einrichtung untergebracht ist, ist auf Behörden angewiesen, die ernährend, disziplinierend und therapierend wirken und zugleich grossen Einfluss auf den Entscheid einer allfälligen Freilassung ausüben.

Formale Garantien wie die unverzügliche richterliche Kontrolle gemäss EMRK verbesserten den Rechtsschutz, ohne jedoch das grundlegende Spannungsverhältnis zwischen Fürsorge, Sicherheit und Grundrechtsschutz aufzulösen. Beschwerdemöglichkeiten bestehen zwar formal, bleiben faktisch aber wegen einer problematischen Überlagerung von Faktoren – persönliche Voraussetzungen, sprachliche Fähigkeiten, psychische Krankheiten oder soziale Isolation – teilweise schwer erreichbar. Diese Konstellation wird dadurch verschärft, dass die Fallführung weiterhin stark von der «Logik der Aktenführung» geprägt ist: Was nicht dokumentiert ist, «existiert» im juristischen Sinn nicht; was in den Akten ist, ist schwer widerlegbar und verschwindet kaum wieder.¹²⁸ Einmal den Akten beigefügte psychiatrische Gutachten vermögen den Verfahrensgang über Jahre oder Jahrzehnte zu beeinflussen.

Ähnliches gilt für die Datenlage: Was nicht statistisch erfasst wird, ist schwer adressierbar. Gerade bei der fürsorgerischen Unterbringung und der Administrativhaft fehlen bis heute verlässliche Daten (siehe Beitrag Markwalder),¹²⁹ obwohl Art. 31 BRK die Vertragsstaaten zur Erhebung solcher Daten verpflichtet. Auch zur Anzahl Personen mit Behinderungen im Freiheitsentzug sind keine öffentlich zugänglichen Daten verfügbar.

Zentral für das Verständnis der Kontinuitäten ist auch die Rolle der Psychiatrie. Sie hat im System des Massnahmenvollzugs und der fürsorgerischen

¹²⁸ VISMANN 2010; RÜEGGER 2015.

¹²⁹ Siehe auch die Forderung nach statistischen Daten zu FU und Zwangsmassnahmen in BJ (2022), 8, 137; HAUPTMANN 2020, 13 f.

Unterbringung eine doppelte Funktion: Einerseits erstellt sie als wissenschaftlich legitimierte Instanz die Diagnosen und Gefährlichkeitsprognosen, andererseits ist sie Vollzugsakteurin, die Eingriffe rechtfertigt und umsetzt. Diese Doppelfunktion verleiht ihr beträchtliche Macht – und macht sie zugleich zum Gegenstand kritischer Analyse.¹³⁰ Fundamentalkritik hält Gefährlichkeitsprognosen für spekulativ und fordert die Rückkehr zum reinen Schuldstrafrecht.¹³¹ Diese Position verweist zwar auf epistemische Grenzen der Psychiatrie, beantwortet aber nicht die Frage, wie mit gefährlichen Personen umzugehen wäre und welche Funktionen die Psychiatrie nicht nur in der zu Repression neigenden Kriminalprävention, sondern allenfalls auch emanzipatorisch zur Heilung von Leiden einzunehmen vermag. Letzteres aufgreifend, regen reformistische Ansätze Veränderungen innerhalb des Systems an, konkret etwa mehr psychiatrische Betreuung mit weniger zwangsorientierten Ansätzen, Ausbau der Infrastruktur und der Betreuung und breitere Ausbildung aller beteiligten Akteure. Diese Linie zielt nicht auf Abschaffung, sondern auf rechtsstaatliche Rahmung und pragmatische Verbesserung des bestehenden Systems.

Besonders aufschlussreich ist die Rolle der Behindertenrechtskonvention (BRK). Die von ihr genannten Pflichten sind rechtlich bindend, ihre Tragweite wird in der schweizerischen Praxis jedoch bisher noch nicht durchgehend erkannt, die Auslegung ist teilweise umstritten (etwa in der Frage der Zwangsmedikation), und es besteht generell Ratlosigkeit darüber, wie mit der Konvention umzugehen ist im Kontext des Freiheitsentzugs. Der menschenrechtlich geforderte Systemwechsel für straffällige Menschen mit Behinderungen erscheint heute schwer vorstellbar – aufgrund der erforderlichen Paradigmenwechsel vermutlich noch schwerer, als die von der EMRK geforderten Reformen in den 1970er-Jahren zunächst gewirkt haben müssen. Anspruchsvoll ist die Ausgangslage zur Umsetzung der BRK auch deshalb, weil die Konvention direkt anwendbare Bestimmungen mit programmatischen Verpflichtungen kombiniert, die den Gesetzgeber und die Behörden adressieren.

Diese Ausgangslage ist insofern ernüchternd, als die Umsetzung solcher grundlegender Reformen erfahrungsgemäss Jahrzehnte beanspruchen kann und sich zum aktuellen Zeitpunkt nur wenig Reformdynamik abzeichnet. Als zu gefährlich oder zu krank erscheinen die Menschen im Massnahmenvollzug oder in der FU, als dass man auf ihre institutionelle Unterbringung und die Anwendung von Zwangsmassnahmen verzichten möchte, und die institutionellen Praktiken sind eingespielt und in Routinen verfestigt.

130 Ausführlich MEIER et al. 2007.

131 CONINX 2024.

c) Kontrolle und Dialog

Die EMRK wurde auch insofern besonders wirksam, als sie Betroffenen ein Individualbeschwerdeverfahren eröffnete und verbindliche Entscheide durch eine unabhängige internationale Instanz ermöglichte. Bei der BRK hat die Schweiz das Zusatzprotokoll, das ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, bisher nicht ratifiziert. Auch kann der BRK-Ausschuss lediglich Empfehlungen aussprechen. Mit einer Ratifikation des Zusatzprotokolls könnte die Schweiz den Dialog mit Betroffenen effektiv vertiefen, Impulse für die Weiterentwicklung des Systems gewinnen und den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen stärken.

Die seit 2010 bestehende Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) verfügt (trotz mangelnder Entscheidungskompetenzen) über eine wichtige präventive Rolle im Dialog mit den Behörden. Vor dem Hintergrund der politischen Debatten um die Anerkennung des Unrechts der altrechtlichen Zwangsmassnahmen hat der damalige Präsident der NKVF, Alberto Ackermann, diese Funktion treffend hervorgehoben: «Eine solche Kommission kann nicht garantieren, dass heutiges Verhalten vor der Geschichte standhalten wird. Die NKVF hat den Auftrag, Menschen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Misshandlung zu schützen und deren Behandlung zu verbessern. Dabei muss sie, um Fehlentwicklungen erkennen zu können, dort besonders genau hinschauen, wo Menschen besonders stark leiden, und eine entsprechende Sensibilität aufbringen. [...] Nur so können wir das Risiko minimieren, späteren Generationen Wiedergutmachungsaufgaben aufzubürden. [...] Und wenn es der Kommission auch nur gelingen sollte, mittels eines kritischen Dialogs mit den Behörden gemeinsam nach den richtigen Antworten auf schwierige Situationen zu suchen, wäre einiges gewonnen.»¹³²

Es ist anspruchsvoll, geltendes Recht als unrechtmässig zu problematisieren. Der (Rück-)Blick im Lichte internationaler Verpflichtungen und gesellschaftlicher Reflexion ermöglicht es aber, problematische Kontinuitäten und Grundrechtsdefizite sichtbar zu machen. Die Behindertenrechtskonvention ist heute ein Prüfstein, der über die Erfahrungen mit der EMRK hinausweist. Die Schweiz hat sich mit der Ratifikation der BRK zu tiefgreifenden Veränderungen im Bereich des Freiheitsentzugs verpflichtet, deren praktische Umsetzung im aufmerksamen Dialog aller Beteiligten noch zu erarbeiten ist. Dabei wird es erforderlich sein, die mit Ratifikation der EMRK erfolgten Reformen nicht als Schlusspunkt der Entwicklung, sondern als eine Zwischenstation auf einem langen, nie gänzlich abgeschlossenen Weg anzusprechen.

132 NKVF Tätigkeitsbericht 2016, 1 f.

Die historische, kriminologische und juristische Forschung ist gefordert, durch Bearbeitung der zahlreichen Forschungslücken einen Beitrag zur dringend notwendigen Durchdringung und Vermittlung der Problemstellung zu leisten. In der praktischen Umsetzung sind angesichts des menschenrechtlich gebotenen Paradigmenwechsels vor allem auch die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger in der Pflicht, im Dialog mit den Betroffenen und ihren Interessenvertretenden Antworten auf schwierige Fragen zu suchen und rechtspolitische Impulse zu setzen.

Bibliografie

- AKERMANN, FURRER und JENZER 2012: Martina Akermann, Markus Furrer, Sabine Jenzer, Bericht Kinderheime im Kanton Luzern im Zeitraum von 1930 bis 1970, Schlussbericht zuhanden des Regierungsrates des Kantons Luzern, unter der Leitung von Markus Furrer, Luzern 2012.
- Bantekas Ilias; Stein Michael Ashley; Anastasiou Dimitris (Hg.): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary, Oxford 2018 (zit. CRPD Commentary-Autor/Autorin, Art.)
- BERNARD 2020: Stephan Bernard, Rezension: Thierry Urwyler, Das Teilnahmerecht der Verteidigung am Explorationsgespräch des psychiatrischen Sachverständigen mit der beschuldigten Person im Lichte der EMRK, in: *sui generis* 2020, 273–278.
- BERNARD 2023: Stephan Bernard, Die Funktion der Verteidigung bei der strafprozessualen Wahrheitssuche, Basel 2023.
- BERNARD und BINDER 2011: Stephan Bernard, Anja Martina Binder, Neue StPO: Nach wie vor keine Kontrolle der sogenannten Erhebung bei (psychiatrischen) Begutachtungen?, in: *Anwaltsrevue* 1 (2011), 9–15.
- BERNARD und STUDER 2015: Stephan Bernard und Rafael Studer, Psychiatrische Gutachter ohne strafprozessuale Kontrolle?, in: *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 133 (2015), 76–100.
- BERNARD und STUDER 2018: Stephan Bernard und Rafael Studer, Nachverfahren bei Massnahmen, in: Marianne Heer, Elmar Habermeyer, Stephan Bernard (Hg.), *Wege und Irrwege stationärer Massnahmen nach Rechtskraft des Strafurteils*, Bern 2018, 91–134.
- BIRO 2019: Noémi Biro, *Notwendige Verteidigung im Straf- und Massnahmenvollzug*, Zürich 2019.
- BLUM 2024: Iris Blum, «Mein Leben wäre nämlich kaputt, wenn ich in eine Anstalt müsste». Administrative Zwangsmassnahmen im Kanton Appenzell Innerrhoden 1930 bis 1981. Bericht im Auftrag der Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden, Appenzell 2024.
- BOOS 2022: Susan Boos, *Auge um Auge. Die Grenzen des präventiven Systems*, Zürich 2022.

- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ 2022: Bundesamt für Justiz, Schlussbericht Evaluation der Bestimmungen zur fürsorgerischen Unterbringung (FU; Art. 426 ff. ZGB) vom 2. August 2022.
- BUSINGER und RAMSAUER 2022: Susanne Businger, Nadja Ramsauer, Fürsorgerische Zwangsmassnahmen im Kanton Uri, Altdorf 2022.
- CARTUYVELS 2022: Yves Cartuyvels, La privation de liberté des auteurs d'infraction atteints d'un trouble mental en Belgique au prisme du droit des droits fondamentaux: CEDH versus CDPH, in: Archives de politique criminelle 44 (2022), 87–103.
- Commentaire CEDH: Luc Gonin, Olivier Bigler, Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Commentaire des articles 1 à 18 CEDH, Berne 2018 (zit. Commentaire CEDH-Autor/-in, Art. N).
- CONINX 2024: Anna Coninx, Verbrechensbekämpfung jenseits der Schuldstrafe. Grundprobleme der freiheitsentziehenden Massnahmen nach schweizerischem Strafgesetzbuch – Analyse, Kritik, Lösungsvorschläge, Basel 2024.
- CR Cst.: Vincent Martenet, Jacques Dubey (Hg.), Commentaire romand. Constitution fédérale, Basel 2021 (zit. CR Cst.-Autor/-in, Art. N).
- DAMBACH und DROZ-SAUTHIER 2024: Mia Dambach und Gaëlle Droz-Sauthier, Accès à la justice et à des remèdes efficaces pour les enfants «placés» en Suisse, in: RMA 2024, 433–440.
- DEUTSCHER ETHIKRAT 2018: Deutscher Ethikrat, Hilfe durch Zwang? Professionelle Sorgebeziehungen im Spannungsfeld von Wohl und Selbstbestimmung, Stellungnahme vom 1. November 2018.
- DIGGELMANN, EMERY und RÜFLI 2025: Oliver Diggelmann, Matthias Emery, Daniel Rüfli, Die Verfolgung schweizerischer Jenischer (und Sinti) im Licht des völkerrechtlichen Strafrechts. Unter Berücksichtigung der Verantwortlichkeit der Schweiz, Rechtsgutachten vom 15. September 2024, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 35 (2025), Special Issue.
- DREIER 1997: Horst Dreier, Gustav Radbruch und die Mauerschützen, in: JuristenZeitung 52/9 (1997), 421–434.
- EGE und POMMEREHNE 2025: Gian Ege, Michael Pommerehne, Zwangsweise Durchführung einer EKT im Massnahmenvollzug – zugleich Besprechung des Bundesgerichtsurteils vom 22. 2. 2023 (BGer 6B _ 1322/2022), 367–373.
- FÖGEN 2003: Marie Theres Fögen, Grenzfälle. Von der Aporie richterlichen Entscheidens, in: ius.full 3 (2003), 98–105.
- GALLE 2016: Sara Galle, Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Zürich 2016.
- GERMANN 2014a: Urs Germann, Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz im 20. Jahrhundert. Bericht zum aktuellen Stand der Forschung, Bern 2014.
- GERMANN 2014b: Urs Germann, Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1950, Zürich 2014.
- GERMANN 2018: Urs Germann, (Straf-)rechtshistorischer Rückblick auf das Verhältnis von Straf-, Vormundschaftsrecht und administrativer Versorgung, in: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.), Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz, Bern 2018, 69–87.

- GNÄDINGER und ROTHENBÜHLER 2018: Beat Gnädinger, Verena Rothenbühler (Hg.): Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich 2018.
- HAUPTMANN 2020: Louise Hauptmann, Internements administratifs, une époque révolue? Etude critique des privations de liberté actuelles à l'aune des reproches adressées aux anciens internements administratifs, in: Jusletter, 19. 10. 2020.
- HAUX und FISCHER 2023: Dario Haux und Georg Fischer, Zugang zum Recht, in: *sui generis* 2023, 109–118.
- HEER 2021: Marianne Heer, Die schwere psychische Störung im Lichte von BGE 146 IV 1. Eine juristische Analyse des Urteils, in: *Neue Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik* 1 (2021), 6–25.
- HEER und COVACI 2019: Marianne Heer und Jacqueline Covaci, Teilnahmerecht der Verteidigung bei psychiatrischen Explorationsgesprächen, in: *Aktuelle Juristische Praxis* (2019), 438–451.
- HESS-KLEIN und SCHEIBLER 2002: Caroline Hess-Klein, Eliane Scheibler, Aktualisierter Schattenbericht. Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022.
- HK-EMRK: Jens Meyer-Ladewig, Martin Nettesheim, Stefan von Raumer (Hg.), EMRK. Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2017 (zit. HK-EMRK-Autor/-in Art. Rn.).
- KÄLIN 2025: Judith Kälin, Disziplinierende Demokratie. Die Rechtspraxis der administrativen Freiheitsentzüge im Kanton Zug 1940–1985, Zürich 2025.
- KIENER 2013: Regina Kiener, Effektiver Zugang zur Justiz für alle, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 114 (2013), 581–582.
- KLEY 2001: Andreas Kley, Rechtsstaat und Widerstand, in: Daniel Thürer et al. (Hg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, 285–298.
- KNECHT 2015: Sybille Knecht, Zwangsversorgungen, Administrative Anstaltseinweisungen im Kanton St. Gallen 1872–1971, St. Gallen 2015.
- Kommentar BRK: Tarek Naguib, Kurt Pärli, Hardy Landolt (Hg.): UNO-Behindertenkonvention, Bern 2023 (zit. Kommentar BRK-Autor/-in, Art.).
- KÜNZLI, BERTONI und STUCKI 2024: Jörg Künzli, Laura Bertoni und Noel Stucki, Die Unterbringung urteilsunfähiger Personen in geschlossenen Abteilungen von Alters- und Pflegeinstitutionen. Gutachten zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) vom 12. Juli 2024.
- LEIMGRUBER, MEIER und SABLONIER 1998: Walter Leimgruber, Thomas Meier, Roger Sablonier, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Historische Studie aufgrund der Akten der Stiftung Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv (Bundesarchiv Dossier 9), Bern 1998.
- LEITUNGSGRUPPE 2024: Leitungsgruppe NFP 76, Eingriffe in Lebenswege, Ergebnisse und Impulse des Nationalen Forschungsprogramms «Fürsorge und Zwang» (NFP 76), Schweizerischer Nationalfonds Bern 2024.
- LUBARDA Branko, The Rights of Persons with Disabilities in the Case-law of the European Court of Human Rights, in: *Europe of Rights & Liberties* (1) 3 1/3 (2021), 6–19.

- MAHLMANN 2023: Matthias Mahlmann, Strafrecht und Demokratie, in: Lukas Staffler et al. (Hg.), Strafrecht und Demokratie, Baden-Baden 2023, 9–42.
- MAZENAUER 1986: Beatrice Mazenauer, Psychischkrank und ausgeliefert? Die Rechte des psychiatrischen Patienten im Vergleich zum Somatischkranken, 2. Auflage, Bern 1986.
- MEIER et al. 2007: Marietta Meier, Brigitta Bernet, Roswitha Dubach und Urs Germann, Zwang zur Ordnung. Psychiatrie im Kanton Zürich, 1870–1970, Zürich 2007.
- MEIER et al. 2022: Thomas Meier, Sabine Jenzer, Martina Akermann, Birgit Christensen, Judith Kälin und Valérie Bürgy, Fürsorgen, vorsorgen, versorgen. Soziale Fürsorge im Kanton Zug von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart, Zürich 2022.
- MINDER 2020: Liliane Minder, Die Unverjährbarkeit von Ansprüchen aus Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen. Ein Beitrag zum Umgang mit sozialen Randgruppen in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert am Beispiel fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, Zürich 2020.
- MONA und WEBER 2018: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.)? Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz, Bern 2018.
- MONA und WEBER 2021: Martino Mona und Jonas Weber (Hg.), Sackgasse Verwahrung? Wege aus dem Dilemma, Bern 2021.
- MÜHLEMANN 2018: David Mühlemann, Zugang zum Recht – für Gefangene versperrt, in: Demokratische Jurist_innen Schweiz (Hg.), 40 Jahre Demokratische Jurist_innen Schweiz (DJS), Bern 2018, 159–166.
- MÜHLEMANN 2024: David Mühlemann: Gefangen und rechtlos? Ein neues Verständnis vom Zugang zum Recht für Gefangene, in: Neue Kriminalpolitik 4/35 (2024), 432–451.
- MÜLLER 2024: Lucien Müller, Aufgedrängte Fürsorge. «paternalistisches» Staatshandeln und die Bestimmung des eigenen Wohls: eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Zürich 2024.
- RADBRUCH 1945: Gustav Radbruch, Fünf Minuten Rechtsphilosophie, in: Rhein-Neckar-Zeitung, 12. 9. 1945.
- RIETMANN Tanja: «Liederlich» und «Arbeitsscheu», Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981), Zürich 2013.
- RIETMANN 2017: Tanja Rietmann, Fürsorgerische Zwangsmassnahmen, Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert, Chur 2017.
- RIKLIN 2016: Franz Riklin (Hg.), Kapitulierte die Strafjustiz vor der Psychiatrie? Verschuldensstrafrecht auf dem Prüfstand, Tagung Fachgruppe Reform im Strafwesen 2013, Bern 2016.
- ROHNER 2016: Barbara Rohner, Die Fachkommission zur Beurteilung gefährlicher Straftäter nach Art. 62d Abs. 2 StGB, Zürich 2016.
- RONC 2017: Pascal Ronc, Das Konzept der Resozialisierung in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Anna Coninx, Gian Enge und Julian Mausbach (Hg.), Prävention und freiheitliche Rechtsordnung, Zürich 2017, 33–58.

- RÜEGGER 2015: Vanessa Rüegger, Rehabilitierungs-Szenarien. Geschichten über Hexen, Verdingkinder, Flüchtlingshelfer usw., in: Universitäre Fernstudien Schweiz (Hg.), Festschrift FS-CH. 10 Jahre BLaw Deutsch, Bern 2015, 189–212.
- RÜEGGER 2016: Vanessa Rüegger, Nichts als Sprache, in: *myops* 28 (2016), 4–21.
- RÜEGGER und SCHÖBI 2025: Vanessa Rüegger und Katharina Schöbi, Künstliche Intelligenz und Menschenrechte. Menschenwürde als Leitidee im Umgang mit KI, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 3 (2025), 209–244.
- SCHEFER und HESS-KLEIN 2014: Markus Schefer und Caroline Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.
- SCHÜRER 2009: Stefan Schürer, Die Verfassung im Zeichen historischer Gerechtigkeit. Schweizer Vergangenheitsbewältigung zwischen Wiedergutmachung und Politik mit der Geschichte, Zürich 2009.
- TEUBNER 2008: Gunther Teubner, Selbstsubversive Gerechtigkeit: Kontingenzt- oder Transzendenzformel des Rechts?, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 1 (2008), 9–36.
- TRAJKOVSKA und SCHMID 2022: Monika Trajkovska, Evelyn Schmid, Les droits de visite en détention et la santé mentale, in: *sui generis* 2022, 183–191.
- UEK: Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen (Hg.), Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, 10 Bände, Zürich 2019.
- URWYLER 2019: Thierry Urwyler, Das Teilnahmerecht der Verteidigung am Explorationsgespräch des psychiatrischen Sachverständigen mit der beschuldigten Person im Lichte der EMRK. Mit Fokus auf das Gutachten zur Schuldfähigkeit und Massnahmenindikation, Zürich 2019.
- URWYLER 2020: Christoph Urwyler, Die Praxis der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug. Eine empirische Studie zur Anwendung des Art. 86 StGB in den Kantonen Bern, Freiburg, Luzern und Waadt, Berlin 2020.
- URWYLER, SIDLER und AEBI 2021: Thierry Urwyler, Christoph Sidler, Marcel Aebi, Massnahmen für junge Erwachsene nach Art. 61 StGB. Beurteilung der erheblich gestörten Persönlichkeitsentwicklung, Basel 2021.
- URWYLER et al. 2024: Thierry Urwyler et al.: Anordnungspraxis bei Massnahmen nach Art. 59, Art. 63 und Art. 64 StGB, in: *Neue Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik* 2 (2024), 4–17.
- VISMANN 2010: Cornelia Vismann, Akten: Medientechnik und Recht, 2. Auflage, Frankfurt am Main 2010.
- WEBER et al. 2015: Jonas Weber, Jann Schaub, Corina Bumann und Kevin Sacher, Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. geschlossene Massnahmenrichtungen, Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) vom 28. August 2015.

Materialien

Botschaft zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum

- indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981) vom 4. Dezember 2015 (BBl 2016 101).
- BRK-Ausschuss: Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz vom 25. März 2022 (UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1) (zit. BRK-Ausschuss, Staatenbericht Schweiz 2022).
- BRK-Ausschuss: Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht Deutschlands vom 13. Mai 2015 (UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1).
- BRK-Ausschuss: General Comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community (UN Doc. CRPD/C/GC/5) vom 27. Oktober 2017 (zit. BRK-Ausschuss, GC Nr. 5).
- BRK-Ausschuss: General Comment Nr. 1, Article 12: Equal recognition before the law, 19. Mai 2014 (UN Doc. CRPD/C/GC/1).
- Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ): Europäische Ethik-Charta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in der Justiz und in ihrem Umfeld, verabschiedet in Strassburg am 3./4. Dezember 2018.
- Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF): Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Klinik für Forensische Psychiatrie Rheinau vom 21. Dezember 2017 vom 25. Juli 2018.
- Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF): Bericht über den Besuch im Zentrum für ausländerrechtlche Administrativhaft (ZAA) am 8. und 9. Februar 2024 vom 3. September 2024.
- Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF): Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung des stationären therapeutischen Massnahmenvollzugs (Art. 59 StGB) 2013–2016, Bern 2017.
- Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF): Tätigkeitsbericht 2016 (Grundrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen in psychiatrischen Einrichtungen), Bern 2016.
- Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF): Tätigkeitsbericht 2016, Bern 2016.
- Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF): Tätigkeitsbericht 2024, Bern 2025.
- Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF): Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) 2019–2021, Bern 2022.
- Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften: Richtlinien Zwangsmassnahmen in der Medizin 2015.
- UN-Sonderbeauftragter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Bericht über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 11. Januar 2019 (UN Doc. A/HRC/40/54).
- UN-Sonderbeauftragter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Artificial intelligence and the Rights of Persons with Disabilities, Bericht vom 28. Dezember 2021 (UN Doc. A/HRC/49/52).

UN-Sonderbeauftragter für Folter: Bericht vom 1. Februar 2013 (UN Doc. A/HRC/22/53).
United Nations High Commissioner for Human Rights: Mental Health and Human Rights (Nr. A/HRC/34/32 vom 31. Januar 2017).

Rechtsgrundlagen

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) (SR 142.20).
Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009 (SR 150.1).
Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom 21. März 2014 (SR 211.223.12).
Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016 (AFZFG; SR 211.223.13).
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) (SR 101).
Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 (EG KESR, 232.3).
Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft am 3. Oktober 1974 (SR 0.101).
Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind, vom 16. September 1963.
Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO) (SR 312.0).
Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit vom 28. Juni 1930, für die Schweiz in Kraft getreten am 23. Mai 1941 (SR 0.822.713.9).
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (BRK), für die Schweiz in Kraft getreten am 15. Mai 2014 (SR 0.109).

Anhang: Zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten mit Freiheitsentzug im Kanton Zürich, 1850–2020

URS GERMANN

Für eine Übersicht über alle relevanten Aspekte (Antragstellende, Einweisungsbehörde, Vollzugs- und Entlassungsbehörde, Rechtsmittelinstanz und anderes) siehe die entsprechende Tabelle im Anhang des E-Books (<https://doi.org/10.33057/chronos.1846>).

Erfassungskriterien

Erfasst wurden zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche (inklusive strafprozessualer) Sanktionsmöglichkeiten mit Freiheitsentziehung (Erlasse betreffend Einweisung, Aufnahme und Entlassung) mit entsprechender Behördenzuständigkeit). Nicht erfasst wurden alle Formen von (kurzer) Polizeihaft, Sanktionen für Polizeiübertretungen (Haft), Ersatzfreiheitsstrafen, Vollzugsbestimmungen ohne eigenständige Einweisungs- und Entlassungsbestimmungen (Anstaltsreglemente, Hausordnungen etc.), Änderungserlasse ohne Bezug zu Einweisung, Aufnahme und Entlassung, militärstrafrechtliche Erlasse.

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgersch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
1836			Gesetz betreffend die Unterstützung der Armen, 9. 2. 1835	
1836	Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich, 24. 9. 1835			
1842		Gesetz betreffend die Schuldbetreibung, 7. 4. 1842		
1842				Reglement für die Krankenaufnahme-commission der Kantonalkrankenanstalt, 28. 4. 1842
1846			Gesetz über die Armenpolizei, 14. 10. 1846	
1853			Gesetz betreffend das Armenwesen, 28. 6. 1853	
1853	Gesetz betreffend das Strafverfahren, 30. 9. 1852			
1855		Privatrechtliches Gesetzbuch für den Kanton Zürich (1855) (neue Fassung 4. 9. 1887)		
1867	Strafprozessordnung, 31. 10. 1866			
1871	Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich, 8. 1. 1871			
1871	Gesetz betreffend den Vollzug der Freiheitsstrafen in der Kantonalstrafanstalt, 8. 1. 1871			
1871	Verordnung des Regierungsrathes zum Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafen in der Kantonalstrafanstalt, 8. 1. 1871			

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
	ZH	9. 2. 1836	27. 6. 1853	OS 4, 178
	ZH	1. 1. 1836	31. 1. 1871	OS 4, 43
	ZH	1. 8. 1842	31. 3. 1869	OS 6, 389, OS 8, 241
	ZH	28. 4. 1842	nicht bekannt	nicht publiziert
	ZH	14. 10. 1846	27. 6. 1853	OS 7, 278
	ZH	28. 6. 1853	31. 12. 2028	OS 9, 260
	ZH	1. 1. 1853	1. 1. 1867 (?)	OS 9, 67
	ZH	1. 1. 1854	31. 12. 1911	ausserhalb Reihe OS 21, 409 (1887)
	ZH	1. 1. 1867	31. 12. 1874	OS 14, 183
	ZH	1. 2. 1871	31. 12. 1941	OS 15, 392
	ZH	1. 2. 1871	1. 1. 1942	OS 15, 471
	ZH	17. 5. 1871	31. 12. 1903	OS 15, 503, OS 19, 322

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgersch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
1875	Gesetz betreffend die zürcherische Rechtspflege, 2. 2. 1874 (Strafprozessordnung, Art. 753–1200)			
1879			Gesetz betreffend die Errichtung staatlicher Korrek-tions-anstalten, 4. 5. 1879	
1879				Reglement für die kantonale Irrenheil-anstalt Burghölzli bei Zürich, 22. 11. 1879
1880			Verordnung betref-fend die Organisa-tion der staatlichen Korrek-tionsanstalt in Ringweil, 30. 7. 1880	
1882			Verordnung betref-fend die Organisation und Leitung der staatlichen Korrek-tionsanstalten für volljährige Personen, 30. 8. 1882	
1882		Bundesgesetz betref-fend die persönliche Handlungsfähigkeit, 22. 6. 1881		
1887				Bundesgesetz betref-fend Massnahmen gegen gemeinge-fährliche Epidemien, 2. 7. 1886
1889			Verordnung betref-fend die Einweisung von Minderjährigen in Besserungs-Anstalten, 21. 10. 1889	
1889			Verordnung betref-fend die Organisa-tion der staatlichen Korrek-tionsanstalt in Ringweil, 24. 10. 1889	

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
	ZH	1. 1. 1875	30. 6. 1919	OS 18, 57
	ZH	4. 5. 1879	22. 6. 1925	OS, 20, 61
	ZH	22. 11. 1879	18. 4. 1934	OS 20, 104
	ZH	16. 8. 1880	18. 11. 1889	OS 20, 196
	ZH	30. 8. 1882	19. 8. 1891	OS 20, 390
	CH	1. 1. 1882	31. 12. 1911	AS 5, 556
	CH	1. 1. 1887	31. 12. 1973	AS 9, 277
	ZH	18. 11. 1889	22. 6. 1925	OS 22, 158
	ZH	19. 11. 1889	31. 10. 1935	OS 22, 161

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgerisch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
1891			Verordnung betreffend die Organisation und Leitung der staatlichen Korrek-tionsanstalten für volljährige Personen, 20. 8. 1891	
1897	Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich. Neue Ausgabe, 6. 12. 1897 (Neufassung)			
1904	Verordnung betreffend den Strafvollzug in der kantonalen Strafanstalt, 19. 12. 1903			
1912		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907		
1912		Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, 2. 4. 1911		
1912				Verordnung betreffend die Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten, 29. 2. 1912
1919	Gesetz über den Strafprozess, 4. 5. 1919			
1925			Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern, 24. 5. 1925	
1927			Gesetz über die Armenfürsorge, 25. 10. 1927	
1934				
1934				Reglement für die kantonale Heilanstalt Burghölzli, Zürich, 19. 4. 1934

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
	ZH	20. 8. 1891	14. 2. 1936	OS 22, 421
	ZH	1. 7. 1897	31. 12. 1941	OS 25, 89
	ZH	1. 1. 1904	31. 12. 1941	OS 27, 90
	CH	1. 1. 1912	31. 12. 2012	AS 24, 233
	ZH	1. 1. 1912	31. 12. 2012	OS 29, 145
	ZH	1. 5. 1912	1. 2. 1944	OS 29, 369
	ZH	1. 7. 1919	31. 12. 1941	OS 31, 327
	ZH	23. 6. 1925	31. 12. 1980	OS 33, 136
	ZH	1. 1. 1929	31. 12. 1981	OS 33, 511
Bundesgesetz über Aufent- halt und Niederlassung der Ausländer, 26. 3. 1931	CH	1. 1. 1934	31. 12. 1986	AS 49, 279
	ZH	19. 4. 1934	1. 11. 1960	OS 35, 294

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgerisch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
1936	Verordnung über die Aufnahme in Arbeitserziehungs- und Verwahranstalten, sowie über die Kostgelder solcher Anstalten, 15. 2. 1936		Verordnung über die Aufnahme in Arbeitserziehungs- und Verwahranstalten, sowie über die Kostgelder solcher Anstalten, 15. 2. 1936	
1942	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937			
1942	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, 5. 7. 1941			
1942	Verordnung über die kantonale Strafanstalt, 29. 1. 1942		Verordnung über die kantonale Strafanstalt, 29. 1. 1942	
1943				Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, 30. 12. 1943
1946				Abänderung der Reglemente für die kantonale Heilanstalt Burghölzli Zürich und für die kantonale Heil- und Pflegeanstalt Rheinau, 7. 11. 1946
1947				Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, 21. 8. 1947
1955	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A., 22. 9. 1955	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A., 22. 9. 1955	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A., 22. 9. 1955	
1960				Verordnung über die kantonalen Heilanstalten Burghölzli und Rheinau, 13. 10. 1960
1960				Verordnung über die übertragbaren Krankheiten, 4. 8. 1960

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
	ZH	15. 2. 1936	31. 12. 1955	OS 35, 565
	CH	1. 1. 1942		AS 54, 757
	ZH	1. 1. 1942	31. 3. 1975	OS 36, 380
	ZH	29. 1. 1942	30. 9. 1964	OS 36, 546
	ZH	2. 2. 1944	24. 9. 1974	OS 37, 181
	ZH	7. 11. 1946	2. 11. 1960	OS 37, 611
	ZH	25. 9. 1947	15. 9. 1960	OS 37, 769
	ZH	29. 10. 1955	30. 9. 1972	OS 39, 596
	ZH	2. 11. 1960	19. 11. 1962	OS 40, 1051
	ZH	16. 9. 1960	13. 6. 1975	OS 40, 924

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgerisch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
1962				Gesetz über das Gesundheitswesen, 4. 11. 1962
1968				
1968	Richtlinien betr. die bedingte Entlassung gemäss Beschluss der Ostschweiz. Strafvollzugskommission vom 30. 8. 1968			
1970				Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), 18. 12. 1970
1971	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937 (Revision Allgemeiner Teil)			
1972	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon, 24. 5. 1972	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon, 24. 5. 1972	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon, 24. 5. 1972	
1974	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950
1974	Gesetz über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz, StVG), 30. 6. 1974			

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
	ZH	20. 11. 1962	31. 12. 1980	OS 41, 291
Verordnung über die Inter- nierung von Ausländern, 14. 8. 1968	CH	1. 9. 1968	31. 12. 1987	AS 1968, 1013
	CH-OST	30. 5. 1968	24. 4. 1992	nicht publiziert
	CH	1. 1. 1974	31. 12. 2015	AS 1974, 1071
	CH	1. 7. 1971, 1. 1. 1974	31. 12. 2006	AS 1971, 777
	ZH	1. 10. 1972	7. 10. 1979	OS 44, 497
Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950	CH	28. 11. 1974		AS 1974, 2151
	ZH	1. 4. 1975	31. 12. 2006	OS 45, 132

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgerisch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
1974	Richtlinien über die Mindestdauer für die bedingte Entlassung aus der gerichtlichen Verwahrung gemäss Art. 42 StGB, von der Ostschweizer Strafvollzugskommission erlassen am 24. 5. 1974			
1975	Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf, 12. 2. 1975 (ab 1995: Pöschwies)			
1975				Bundesgesetz über die Betäubungsmittel, 3. 10. 1951
1975				Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung, 19. 3. 1975
1978		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Änderung Kindesrecht)		
1978		Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechts an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 25. 6. 1976, 7. 12. 1977		
1978	Richtlinien für die Gewährung von Urlauben von Insassen der Vollzugsanstalten des Ostschweizer Konkordats. Von der Ostschweizer Strafvollzugskommission erlassen am 28. 4. 1978			
1979	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon, 26. 9. 1979	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon, 26. 9. 1979		

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
	CH-OST	24. 5. 1974		
	ZH	1. 4. 1975	31. 12. 2001	OS 45, 307
	CH	1. 8. 1975	31. 12. 1980 30. 6. 2010	AS 1975, 1220
	ZH	13. 6. 1975		OS 45, 502
	CH	1. 1. 1978	31. 12. 2012	AS 1977, 237
	ZH	1. 1. 1978	31. 12. 2012	OS 46, 699
	CH-OST	28. 4. 1978	30. 4. 1987	
	ZH	8. 10. 1979	31. 12. 2001	OS 47, 133

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgerisch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
1981		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Fürsorgerrische Freiheitsentziehung)		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Änderung Fürsorgerrische Freiheitsentziehung)
1981		Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechtes an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 6. 10. 1978		Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechtes an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 6. 10. 1978
1981				Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission, 28. 1. 1981
1988				
1987	Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission über die Urlaubsgewährung in Strafvollzugsanstalten, 10. 4. 1987			
1988				
1990				Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission, 27. 6. 1990 (Änderung)
1992	Strafprozessordnung, 4. 5. 1919 (Einführung Haftstrafe und gerichtliches Verfahren gegen Unzurechnungsfähige), 1. 9. 1991			

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
	CH	1. 1. 1981	31. 12. 2012	AS 1930, 33
	ZH	1. 1. 1981		OS, 47, 499
	ZH	1. 1. 1981	1. 1. 1996	OS 48, 8
Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, 26. 3. 1931 (Änderung Ausschaffungshaft, Internierung)	CH	1. 1. 1988	31. 12. 1994	AS 1987, 1665
	CH-OST	1. 5. 1987	31. 12. 2006	
Verordnung über die vorläufige Aufnahme und Internierung von Ausländern, 25. 11. 1987	CH	1. 1. 1988	31. 12. 1995	AS 1987, 1669
	ZH	1. 8. 1990	31. 12. 1995	OS 51, 188
	ZH	1. 7. 1992	31. 12. 2010	OS 51, 851

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgerisch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
1992	Gerichtsverfassungsgesetz, 13. 6. 1976 (Einführung Hafrichter, 1. 9. 1991)			
1992	Empfehlungen betreffend die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug vom 24. 4. 1992			
1994	Verordnung über den Vollzug von Strafen (Strafvollzugsverordnung), 2. 12. 1992 und 12. 1. 1994			
1994	Richtlinien über die Urlaubsgewährung (Änderung)			
1995	Verordnung über den Vollzug von Strafen, 1. 3. 1995 (Änderung betr. gefährliche Straftäter)			
1995	Richtlinien für den Vollzug von Freiheitsstrafen an gemeingefährlichen Straftätern vom 28. 4. 1995			
1995				
1995		Gerichtsverfassungsgesetz, 12. 3. 1995 (Änderung)		Gerichtsverfassungsgesetz, 12. 3. 1995 (Änderung)
1995		Gesetz über den Zivilprozess, 12. 3. 1995 (Änderung)		Gesetz über den Zivilprozess, 12. 3. 1995 (Änderung)
1995		Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, 12. 3. 1995 (Änderung)		Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, 12. 3. 1995 (Änderung)

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
Gerichtsverfassungsgesetz, 13. 6. 1976 (Einführung Haftrichter, 1. 9. 1991)	ZH	1. 1. 1992	31. 1. 2010	OS 51, 456
	CH-OST	24. 4. 1992	31. 12. 2006	nicht publiziert
	ZH	1. 1. 1994	31. 12. 2001	OS 52, 326 OS 52, 608
	CH-OST	11. 11. 1994	31. 12. 2006	nicht publiziert
	ZH	1. 4. 1995	31. 12. 2001	OS 53, 112
	CH-OST	1. 5. 1995	31. 12. 1999	nicht publiziert
Bundesgesetz über Zwangs- massnahmen im Auslän- derrecht, 18. 3. 1994 («Lex Letten»)	CH	1. 1. 1995	31. 12. 2007	AS 1995, 146, AS 2004, 1633
	ZH	1. 1. 1996	31. 12. 2012	OS 53, 161
	ZH	1. 1. 1996	31. 12. 2012	OS 53, 163
	ZH	1. 1. 1996	31. 12. 2012	OS 53, 167

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgerisch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
1995				
1997				
1998				
2000	Richtlinien der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission über den Vollzug von Freiheitsstrafen an gemeingefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 16. 4. 1999			
2002	Justizvollzugsverordnung, 24. 10. 2001			
2007	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937 (Revision Allgemeiner Teil)			
2007	Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht, 20. 6. 2003			
2007	Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG), 19. 6. 2006			
2007	Justizvollzugsverordnung (JVV), 6. 12. 2006			
2007	Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission betreffend die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug, 7. 4. 2006			

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
Verordnung über die Bezeichnung der für die Anordnung oder Überprüfung ausländerrechtlicher Zwangsmassnahmen zuständigen richterlichen Behörde, 25. 1. 1995	ZH	1. 2. 1995	31. 12. 1996	OS 53, 47
Verordnung zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 16. 12. 1996	ZH	1. 1. 1997		OS 54, 3
Verordnung über das Flughafengefängnis, 17. 12. 1997	ZH	1. 1. 1998	31. 12. 2001	
	CH-OST	1. 1. 2000	31. 12. 2006	nicht publiziert
	ZH	1. 1. 2002	31. 12. 2006	OS 57, 7
	CH	1. 1. 2007		AS 2006, 3459, AS 2006, 3539 (Korrektur Sanktionenrecht)
	CH	1. 1. 2007		AS 2006, 3545, AS 2016, 1249
	ZH	1. 1. 2007		OS 61, 391
	ZH	1. 1. 2007		OS 61, 546
	CH-OST	1. 1. 2007		nicht publiziert

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgerisch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
2007	Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung, 7. 4. 2006			
2007	Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei gemeingefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 27. 10. 2006			
2008	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937 (Änderung lebenslange Verwahrung)			
2008	Empfehlung über den Vollzug der Verwahrung und der vorangehenden Freiheitsstrafe vom 4. 4. 2008			
2008				
2010	Merkblatt betr. Vollzug von stationären Massnahmen nach Art. 59 StGB, März 2010			
2011	Schweizerische Strafprozessordnung, 5. 10. 2007			
2012	Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen, 26. 10. 2012			

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
	CH-OST	1. 1. 2007		nicht publiziert
	CH-OST	1. 1. 2007	30. 10. 2012	nicht publiziert
	CH	1. 8. 2008		AS 2008, 2961
	CH-OST	4. 4. 2008		nicht publiziert
Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 16. 12. 2005	CH	1. 1. 2008		AS 2007, 5437
	CH-OST	1. 3. 2010		nicht publiziert
	CH	1. 1. 2011, 1. 3. 2021, 1. 1. 2024		AS 2010, 1881, AS 2021, 75, AS 2023, 468
	CH-OST	1. 11. 2012		nicht publiziert

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorgerisch-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg
2013		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Änderung Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Änderung Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)
2013		Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR), 25. 6. 2012		Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR), 25. 6. 2012
2015				Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), 28. 9. 2012
2016	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937 (Änderung Ausschaffung krimineller Ausländer)			

Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz
	CH	1. 1. 2013		AS 2008, 725
	ZH	1. 1. 2013		OS 67, 443
	CH	1. 1. 2016		AS 2015, 1435
	CH	1. 10. 2016		AS 2016, 2329

Abkürzungsverzeichnis

AIP	«Ambulantes Intensiv-Programm» zur Behandlung von Sexual- und Gewaltstraftätern
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheide des Bundesgerichts
BRK	Behindertenrechtskonvention
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BVD	Bewährungs- und Vollzugsdienste
DSM	Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FFE	Fürsorgerische Freiheitsentziehung
FOTRES	Forensisches Operationalisiertes Therapie-Risiko-Evaluations-System
FU	Fürsorgerische Unterbringung
FPA	Forensisch-Psychiatrische Abteilung
FraP!	Frauen macht Politik!
ICD	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems
IV	Invalidenversicherung
JuV	Amt für Justizvollzug
JVA	Justizvollzugsanstalt
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
OS	Offizielle Gesetzessammlung des Kantons Zürich
OSK	Ostschweizer Strafvollzugskonkordat
PGK	Psychiatrische Gerichtskommission
PPD	Psychiatrisch-Psychologischen Dienst
PUK	Psychiatrische Universitätsklinik
RRB	Regierungsratsbeschluss
RVZ	Rückführungs- und Vermittlungszentrum
StAZH	Staatsarchiv des Kantons Zürich
StGB	Schweizerischen Strafgesetzbuch
SR	Systematische Rechtssammlung
UEK	Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgung

SVP Schweizerische Volkspartei
ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Autor:innen

Vera Blaser

Historikerin, hat 2025 an der Universität Bern mit einer Arbeit zu den Emanzipationsbestrebungen gehörloser Menschen in der Schweiz promoviert. Ihre Forschungsinteressen umfassen Disability History, Sozial- und Geschlechtergeschichte.

Susan Boos

ist Journalistin und Buchautorin, seit 2021 präsidiert sie den Schweizer Preserat. In ihrem jüngsten Buch «Auge um Auge. Die Grenzen des präventiven Strafens» (rpv, 2022) beschäftigte sie sich mit dem Thema Verwahrung.

Urs Germann

ist Historiker und forscht zu rechts-, medizin- und sozialhistorischen Themen. Er leitet seit Mai 2025 das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

Alix Heiniger

hat eine Assistenzprofessur für Zeitgeschichte an der Universität Freiburg inne. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Geschichte des sozialen Schutzes, die strafrechtliche und zivilrechtliche Freiheitsentziehung sowie die Gefangenearbeit.

Kevin Heiniger

ist promovierter Historiker und arbeitet an der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW als wissenschaftlicher Mitarbeiter. Aktuell leitet er unter anderem ein Forschungsprojekt zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in der Stadt Luzern.

Judith Kälin

ist promovierte Historikerin und forscht zur schweizerischen Sozial- und Rechtsgeschichte, insbesondere zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Weiter engagiert sie sich für den Erhalt des audiovisuellen Kulturerbes und leitet den Bereich Ton/Radio bei Memoriav.

Nora Markwalder

ist Professorin für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie an der Universität St. Gallen (HSG) und erforscht Strafrecht aus rechtlicher und empirischer Sicht.

Vanessa Rüegger

ist Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Genf sowie Anwältin und Mediatorin. Sie forscht unter anderem zu Verfahrensrechten und zum Schutz von Grund- und Menschenrechten.

Simone Walser

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität St. Gallen und forscht dort unter anderem im Bereich der Tötungsdelikte. Zudem ist sie an der Universität Zürich tätig, wo sie zum Strafbefehlsverfahren forscht.

Anhang: Zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten mit Freiheitsentzug im Kanton Zürich, 1850–2020

URS GERMANN

Für eine Übersicht über alle relevanten Aspekte (Antragstellende, Einweisungsbehörde, Vollzugs- und Entlassungsbehörde, Rechtsmittelinstanz und anderes) siehe die entsprechende Tabelle im Anhang des E-Books (<https://doi.org/10.33057/chronos.1846>).

Erfassungskriterien

Erfasst wurden zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche (inklusive strafprozessualer) Sanktionsmöglichkeiten mit Freiheitsentziehung (Erlasse betreffend Einweisung, Aufnahme und Entlassung) mit entsprechender Behördenzuständigkeit). Nicht erfasst wurden alle Formen von (kurzer) Polizeihaft, Sanktionen für Polizeiübertretungen (Haft), Ersatzfreiheitsstrafen, Vollzugsbestimmungen ohne eigenständige Einweisungs- und Entlassungsbestimmungen (Anstaltsreglemente, Hausordnungen etc.), Änderungserlasse ohne Bezug zu Einweisung, Aufnahme und Entlassung, militärstrafrechtliche Erlasse.

Erfassungskriterien

Erfasst wurden zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche (inklusive strafprozessualer) Sanktionsmöglichkeiten mit Freiheitsentziehung (Erlasse betreffend Einweisung, Aufnahme und Entlassung) mit entsprechender Behördenzuständigkeit). Nicht erfasst wurden alle Formen von (kurzer) Polizeihaft, Sanktionen für Polizeiübertretungen (Haft), Ersatzfreiheitsstrafen, Vollzugsbestimmungen ohne eigenständige Einweisungs- und Entlassungsbestimmungen (Anstaltsreglemente, Hausordnungen etc.), Änderungserlasse ohne Bezug zu Einweisung, Aufnahme und Entlassung, militärstrafrechtliche Erlasse.

Abkürzungen

ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
CH	Bundesrecht
CH-OST	Ostschweizerische Strafvollzugskommission
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
OS	Offizielle Gesetzessammlung des Kantons Zürich
StGB	Strafgesetzbuch (bis 1941 kantonales, ab 1942 schweizerisches Recht)
StPo	Strafprozessordnung (bis 2010 kantonales, ab 2011 schweizerisches Recht)
ZH	kantonal-zürcherisches Recht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorglich-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbehörde	Vollzugs- und Entlassungsbehörde	Rechtsmittelinstanz	Bestimmungen zu freiheitsentziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1836			Gesetz betreffend die Unterstützung der Armen, 9. 2. 1835			ZH	9. 2. 1836	27. 6. 1853	OS 4, 178	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	keine		
1836	Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich, 24. 9. 1835					ZH	1. 1. 1836	31. 1. 1871	OS 4, 43	n. r.	Gericht	Gericht (Strafumwandlung)	Gemäss Strafprozessordnung	Kettenstrafe (Art. 6–10, 6 Jahre bis lebenslänglich), Zuchthausstrafe (Art. 11–14, 1–10 Jahre), Gefängnisstrafe (Art. 15, 1 Tag bis 3 Jahre), Verweisung (Art. 19), Eingrenzung (Art. 22), Strafumwandlung (Art. 38), Strafzumessung aufgrund der Gefährlichkeit der Tat und des Täters (Art. 69–81, Rückfall Art. 77), Behandlung Minderjähriger (Art. 81 f.), Rückfall bei wiederholten Vermögensdelikten (Art. 219)	Ergreifung polizeilicher Massregeln gegen Unzurechnungsfähige (Art. 64)	
1842		Gesetz betreffend die Schuldbetreibung, 7. 4. 1842				ZH	1. 8. 1842	31. 3. 1869	OS 6, 389, OS 8, 241	Gläubiger	Bezirksgericht	Bezirksgericht	Obergericht	Schuldverhaft (Art. 75–84) (ab 17. 8. 1851: Art. 84–93)		Aufgehoben durch Art. 7 Abs. 5 i. V. mit Ziff. 4 Übergangsbestimmungen der Kantonsverfassung vom 31. 3. 1869
1842				Reglement für die Krankenaufnahme-commission der Kantonalkrankenanstalt, 28. 4. 1842		ZH	28. 4. 1842	nicht bekannt	nicht publiziert	Gemeinderat, Arzt	Krankenaufnahme-kommission Spital	Krankenaufnahme-kommission Spital				
1846			Gesetz über die Armenpolizei, 14. 10. 1846			ZH	14. 10. 1846	27. 6. 1853	OS 7, 278	Armenpflege	Gemeinderat, Statthalteramt, Gericht (Gefängnisstrafen)	n. r.	keine	Arbeitspflicht für Unterstützte, ggf. auch im Armenhaus, Entzug der Unterstützung (Art. 1), ggf. Einsperung ins Armenhaus (max. 4 Tage), Bestrafung wegen Ungehorsams nach Art. 106 StGB, Bettel, Landstreicherei: Verwarnung, Einsperung Armenhaus bis 4 Tage (Art. 4 i. V. mit Art. 2), Rückschaffung in Wohn- oder Heimatgemeinde (Art. 6 und 8), Gefängnis (qualifizierter Bettel, bis zu 8 Tage)	Überweisung an Bezirksgerichte bei qualifizierten Zuwiderhandlungen (Art. 106 StGB) und qualifiziertem Bettel	Integriert ins Armengesetz von 1853 (Tit. III)
1853			Gesetz betreffend das Armenwesen, 28. 6. 1853			ZH	28. 6. 1853	31. 12. 2028	OS 9, 260	Armenpflege	Gemeinderat, Statthalteramt, Gericht (Gefängnisstrafen)	n. r.	keine	Armenpolizei (Tit. III): Arbeitspflicht, Wirtshaus- und Spielverbot für Unterstützte (Art. 29), Einsperung bis 8 Tage im Armenhaus oder öffentliche Zwangsarbeit bis 16 Tage (Art. 31), Bestrafung wegen Ungehorsams (Art. 106 StGB, mind. 2 Wochen), bei Wiederholung Eingrenzung bis drei Monate, Bestrafung pflichtschuldiger Eltern und Kinder, Bettler und Landstreicher nach Art. 31 und 32 (Art. 35, 38), Rückschaffung in Heimatgemeinde (Art. 39, 40), Bestrafung bei qualifiziertem Bettel (Art. 41, 8 Tage bis 1 Jahr)	Überweisung an Bezirksgerichte bei qualifizierten Zuwiderhandlungen (Art. 106 StGB) und qualifiziertem Bettel	
1853	Gesetz betreffend das Strafverfahren, 30. 9. 1852					ZH	1. 1. 1853	1. 1. 1867 (?)	OS 9, 67	Polizei	Bezirksstatthalter oder Regierungsrat/Staatsanwalt (U-Haft), Gericht/Untersuchungsrichter (Sicherheitshaft), Anklagekommission (sichernde Massnahmen nach Art. 208)			Unstatthafterklärung der Anklage und Veranlassung von sichernden Massnahmen durch die Polizeibehörden bei Geisteskrankheit (Art. 208 lit. c), Untersuchungs- und Sicherheitsverhaft (Art. 35–40)		

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorglich-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbehörde	Vollzugs- und Entlassungsbehörde	Rechtsmittelinstanz	Bestimmungen zu freiheitsentziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1855		Privatrechtliches Gesetzbuch für den Kanton Zürich (1855) (neue Fassung 4. 9. 1887)				ZH	1. 1. 1854	31. 12. 1911	ausserhalb Reihe OS 21, 409 (1887)	Vormund	Genehmigung Verträge zur Anstaltseinweisung durch Obervormundschaft (Gemeinderat/Waisenamt) (Art. 372 lit. d resp. 782)		Bezirksrat (1. Instanz), Regierungsrat resp. Justizdirektion (2. Instanz)	Obrigkeitliche Vormundschaft über Minderjährige, Verschwender, zu Ketten- und Zuchthausstrafe verurteilte Sträflinge, Geisteskranke und Kranke, freiwillig Bevormundete, Abwesende (Art. 317 resp. Art. 730 in der Fassung von 1887), Gehorsampflicht gegenüber dem Vormund (Art. 342 resp. Art. 755), Genehmigung von Verträgen zur Anstaltsversorgung durch Waisenamt (Art. 372 lit. d resp. 782)	Bevormundung von Ketten- und Zuchthaussträflingen (Art. 8 Strafgesetz)	Keine ausdrückliche Bestimmung zur Anstaltsversorgung von bevormundeten Personen. Gemäss Art. 372 lit. d resp. Art. 782 in der Fassung von 1887 ist jedoch für den Abschluss eines Vertrags zur Anstaltsversorgung die Zustimmung der Obervormundschaft (Waisenamt) nötig.
1867	Strafprozessordnung, 31. 10. 1866					ZH	1. 1. 1867	31. 12. 1874	OS 14, 183	Polizei	Bezirksstatthalter oder Regierungsrat/Staatsanwalt (U-Haft), Gericht/Untersuchungsrichter (Sicherheitshaft), Anklagekommission (sichernde Massnahmen nach Art. 208)		Staatsanwaltschaft, Regierungsrat, Obergericht, Anklagekammer (Art. 300)	Untersuchungs- und Sicherheitshaft (Art. 51–56)		
1871	Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich, 8. 1. 1871					ZH	1. 2. 1871	31. 12. 1941	OS 15, 392	Staatsanwaltschaft	Gericht	Bedingte Entlassung (Art. 14)	Gemäss Strafprozess (1874, 1919)	Zuchthausstrafe (Art. 5, 1–15 Jahre oder lebenslänglich), Arbeitshausstrafe (Art. 7, 6 Monate bis 10 Jahre), Gefängnisstrafe (Art. 9, 1 Tag bis 5 Jahre), Verweisung (Art. 18), Strafzumessung aufgrund der Schädlichkeit und Gefährlichkeit der Handlung sowie der Bösartigkeit und Stärke des verbrecherischen Willens sowie des jugendlichen Alters (Art. 58–62), Rückfall (Art. 66), Rückfallstrafen bei Vermögensdelikten (Art. 169, 180, 187)	Einweisung Jugendlicher in eine Besserungsanstalt (Art. 11), polizeiliche Massnahmen gegen Kinder und Jugendliche, die nicht bestraft werden können (Art. 44 f.)	
1871	Gesetz betreffend den Vollzug der Freiheitsstrafen in der Kantonalstrafanstalt, 8. 1. 1871					ZH	1. 2. 1871	1. 1. 1942	OS 15, 471	Aufsichtskommission (bedingte Entlassung), Staatsanwaltschaft (Rückversetzung)	Justizdirektion (Rückversetzung)	Justizdirektion (Art. 12: bedingte Entlassung, Art. 15: Rückversetzung)	keine	Bedingte Entlassung (Art. 12), Rückversetzung (Art. 15)		Teilrevision 1877
1871	Verordnung des Regierungsrathes zum Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafen in der Kantonalstrafanstalt, 8. 1. 1871					ZH	17. 5. 1871	31. 12. 1903	OS 15, 503, OS 19, 322	Aufsichtskommission (bedingte Entlassung), Staatsanwaltschaft (Rückversetzung)	Justizdirektion (Rückversetzung)	Justizdirektion (bedingte Entlassung)	keine	Bedingte Entlassung (Art. 24–29)		
1875	Gesetz betreffend die zürcherische Rechtspflege, 2. 2. 1874 (Strafprozessordnung, Art. 753–1200)					ZH	1. 1. 1975	30. 6. 1919	OS 18, 57	Polizei	Bezirksstatthalter oder Regierungsrat/Staatsanwalt (U-Haft), Gericht/Untersuchungsrichter (Sicherheitshaft), Anklagekommission (sichernde Massnahmen nach Art. 208)		Staatsanwaltschaft, Regierungsrat, Obergericht, Anklagekammer (Art. 1070)	Untersuchungs- und Sicherheitshaft (Art. 785–791)		
1879			Gesetz betreffend die Errichtung staatlicher Korrektionsanstalten, 4. 5. 1879			ZH	4. 5. 1879	22. 6. 1925	OS, 20, 61	Armenpflege oder Gemeinderat	Erwachsene: Bezirksrat (Überweisung durch Statthalteramt), Minderjährige: Bezirksrat als Vormundschaftsbehörde, Gericht	Erwachsene: Bezirksrat, Minderjährige: Vormundschaftsbehörde	Regierungsrat (gegen Entscheidung der Bezirksräte)	Erwachsene: arbeitsfähige, aber arbeitsscheue und liederliche Personen, die armengenössig oder bevormundet sind (Art. 1, 6, 8, mit vorgängiger Verwarnung max. 1 Jahr, im Rückfall max. 3 Jahre), Minderjährige: verwahrloste, insbesondere strafrechtlich verurteilte Personen (§ 11 des Strafgesetzbuchs) (Art. 10, unbestimmte Zeit)	Besserungsanstalt zum Vollzug von Strafen an Jugendlichen (Art. 11 StGB), Einweisung bevormundeter Personen	

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge-risch-adminis-trativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psy-chiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: auslän-derrechtlicher Weg	Ge-biet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbe-hörde	Vollzugs- und Ent-lassungsbehörde	Rechtsmittel-Instanz	Bestimmungen zu freiheitsent-ziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1879				Reglement für die kantonale Irrenheil-anstalt Burghölzli bei Zürich, 22. 11. 1879		ZH	22. 11. 1879	18. 4. 1934	OS 20, 104	Auf eigenes Gesuch, durch Angehörige, Vor-mund, Vormund-schaftsbehörden, Armenbehörden, Polizeibehörden	Anstaltsdirektion	Anstaltsdirektion, bei polizeilich er-folgter Aufnahme Information der Polizeibehörden bei Entlassung	keine	Aufnahme von Kranken, vorzugs-weise mit Aussicht auf Besserung oder Heilung		
1880			Verordnung betreffend die Organisation der staatlichen Korrek-tions-anstalt in Ring-weil, 30. 7. 1880			ZH	16. 8. 1880	18. 11. 1889	OS 20, 196	n. r.	Gerichte (Art. 11 StGB), Polizei-behörden (Art. 45 StGB), Vormund-schaftsbehörde (Bezirksrat)	n. r.	n. r.	Präzisierung der Aufnahme- und Entlassungsbestimmungen (Art. 1, 9)	Vollzug von Mass-nahmen nach Art. 45 StGB	Vgl. die Erlasse zur inter-nen Organisation: Regle-ment für die staatliche Korrek-tionsanstalt in Ringweil, 5. 4. 1881 (OS 20, 251). Ersetzt durch die Verordnung vom 24. 10. 1889
1882			Verordnung betreffend die Organisation und Leitung der staatlichen Kor-rektionsanstal-ten für volljäh-rige Personen, 30. 8. 1882			ZH	30. 8. 1882	19. 8. 1891	OS 20, 390	Gemeinderat, Armenpflege	Bezirksrat	n. r.	n. r.	Präzisierung der Aufnahme- und Entlassungsbestimmungen (Art. 1, 3, 9)		Ersetzt durch die Verord-nung vom 20. 8. 1891. Vgl. die Erlasse zur internen Organisation: Reglement für die staatliche Korrek-tionsanstalt in Uitikon, 8. 11. 1882 (OS 20, 395)
1882		Bundesgesetz betreffend die persönliche Handlungsfähig-keit, 22. 6. 1881				CH	1. 1. 1882	31. 12. 1911	AS 5, 556	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	Gründe für die Beschränkung oder den Entzug der Handlungsfähig-keit: Verschwender, Personen mit körperlichen oder geistigen Gebre-chen, die unfähig zur Besorgung ihrer ökonomischen Interessen sind oder durch ihre Vermögens-verwaltung die Familie gefährden, freiwillig Bevormundete, zu Frei-heitsstrafe Verurteilte		Bundesrechtliche Vorgabe. Kein kantonomer Anpas-sungserlass
1887				Bundesgesetz betreffend Mass-nahmen gegen gemeingefährliche Epidemien, 2. 7. 1886		CH	1. 1. 1887	31. 12. 1973	AS 9, 277	n. r.	Kantone	n. r.	n. r.	Unterbringung ansteckender Kran-ker (Art. 4)		
1889			Verordnung betreffend die Einweisung von Minderjährigen in Besserungs-Anstalten, 21. 10. 1889			ZH	18. 11. 1889	22. 6. 1925	OS 22, 158	Bei Einwei-sungen durch den Bezirksrat: Staatsanwalt-schaft, Gemein-derat	Gerichte (Art. 11 StGB), Polizei-behörden (Art. 45 StGB), Vormund-schaftsbehörde (Bezirksrat)	Bei Einweisungen durch den Bezirks-rat: Bezirksrat	Gegen Beschlüs-se des Bezirks-rats: Regierun-gsrat (Art. 9)	Präzisierung der Aufnahme- und Entlassungsbestimmungen (Art. 1, 5–7), bei Einweisungen durch den Bezirksrat mind. 6 Monate (Art. 9)		Aufgehoben durch das Ver-sorgungsgesetz von 1925. Verschiedene Anpassun-gen von Art. 16 (Kostgeld) im Lauf der Zeit
1889			Verordnung betreffend die Organisation der staatlichen Korrek-tions-anstalt in Ring-weil, 24. 10. 1889			ZH	19. 11. 1889	31. 10. 1935	OS 22, 161	n. r.	Gericht (Art. 11 StGB), Polizei-behörden (Art. 45 StGB), Vormund-schaftsbehörde	n. r.	n. r.	Präzisierung der Aufnahme- und Entlassungsbestimmungen (Art. 1 und 8)		Aufgehoben durch Be-schluss des Kantonsrats über die Einstellung des Betriebs der Erziehungs-anstalt Ringwil und ihre versuchsweise Verwen-dung als Arbeiterkolonie der kantonalen Strafanstalt sowie über den Ausbau der Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A., 14. 10. 1935 (OS 35, 531)

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge-risch-adminis-trativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psy-chiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: auslän-derrechtlicher Weg	Ge-biet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbe-hörde	Vollzugs- und Ent-lassungsbehörde	Rechtsmittel-Instanz	Bestimmungen zu freiheitsent-ziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1891			Verordnung betreffend die Organisation und Leitung der staatlichen Korrek-tions-anstalten für volljährige Personen, 20. 8. 1891			ZH	20. 8. 1891	14. 2. 1936	OS 22, 421	Gemeinderat, Armenpflege	Bezirksrat	n. r.	n. r.	Präzisierung der Aufnahme- und Entlassungsbestimmungen (Art. 1, 3 und 10)		Aufhebung durch die Ver-ordnung vom 15. 2. 1936. Vgl. die weiteren Erlasse zur internen Organisation: Regulativ für das Anstalts-personal der kantonalen Korrek-tionsanstalten, 31. 10. 1918 (OS 31, 177). Mehrfache Anpassung von Art. 18 (Kostgeld) im Lauf der Zeit
1897	Strafgesetzbuch für den Kanton Zürich. Neue Aus-gabe, 6. 12. 1897 (Neufassung)					ZH	1. 7. 1897	31. 12. 1941	OS 25, 89	Siehe Straf-gesetzbuch von 1871	Siehe Strafgesetz-buch von 1871	Siehe Strafgesetz-buch von 1871	Siehe Straf-gesetzbuch von 1871	Siehe Strafgesetzbuch von 1871		
1904	Verordnung betreffend den Strafvollzug in der kantonalen Strafanstalt, 19. 12. 1903					ZH	1. 1. 1904	31. 12. 1941	OS 27, 90	Staatsanwalt-schaft	Justizdirektion (Rückversetzung)	n. r.		Bedingte Entlassung (Art. 41–48)		
1912		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907				CH	1. 1. 1912	31. 12. 2012	AS 24, 233	n. r.	Vormundschafts-behörde (Kinder und Jugendliche), Vormund mit Zu-stimmung der Vor-mundschaftsbehör-de (bevormundete Erwachsene)	Vormundschafts-behörde, Vormund	Vormundschafts-behörde, Auf-sichtsbehörde (Art. 420)	Versorgung von Kindern und Jugendlichen (Art. 284), Anstalts-unterbringung bevormundeter Erwachsener (Art. 406 und 421 Ziff. 13 i. V. mit Art. 369–372).		
1912		Einführungs-gesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, 2. 4. 1911				ZH	10. 1. 1912	31. 12. 2012	OS 29, 145	n. r.	Gemeinderat als Vormundschafts-behörde (Art. 73)	n. r.	Bezirksrat (1. In-stanz, Art. 41, 63), Justizdirek-tion (2. Instanz, Art. 44 Ziff. 9 und Art. 75), bei Ent-mündigungen zu-sätzlich Bundes-gericht (Art. 373 ZGB) (vgl. Bollag-Winizki 1940, S. 49)	n. r.		Entzug der elterlichen Gewalt (Art. 70), Entmün-digung (Art. 40, 83, 87) durch Bezirksrat mit Be-schwerdemöglichkeit vor Bezirksgericht (Art. 40, 85)
1912				Verordnung betref-fend die Bekämp-fung von übertrag-baren Krankheiten, 29. 2. 1912		ZH	1. 5. 1912	1. 2. 1944	OS 29, 369		Amtsarzt, örtliche Gesundheitsbehör-de (Gemeinde)			Absonderung (Art. 4–6), Massnah-men gegen Tuberkulose, die eine Gefahr für ihre Umgebung darstel-len (Art. 25)		Der Vorgängererlass, die Verordnung betreffend die Bekämpfung der Tuber-kulose, 31. 12. 1907 (OS 28, 113), sah noch keine Massnahmen gegen ge-fährdende Kranke vor.
1919	Gesetz über den Strafprozess, 4. 5. 1919					ZH	1. 7. 1919	31. 12. 1941	OS 31, 327	Jugendanwalt (Kinder, Jugend-liche), Gericht (Erwachsene)	Bezirksgericht (Kinder, Jugendli-che), Justizdirektion (Erwachsene)	Bezirksgericht (Kin-der, Jugendlich), Justizdirektion (Erwachsene)	Gemäss Strafver-fahren	Massnahmen gegen Kinder (Art. 379), Jugendliche (383, 386, 387), geisteskranke und unverbes-serliche Verbrecher (Art. 391–394), Untersuchungsverhaft (Art. 49), Sicherheitsverhaft (Art. 52, 419), bedingte Verurteilung (Art. 456–463)	Überweisung zur Bevormundung oder Versorgung (Art. 391, 392)	Bestimmungen aufgehoben durch Strafgesetzbuch 1942 und Einführungsge-setz zum Strafgesetzbuch 1942

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorglich-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbehörde	Vollzugs- und Entlassungsbehörde	Rechtsmittelinstanz	Bestimmungen zu freiheitsentziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1925			Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern, 24. 5. 1925			ZH	23. 6. 1925	31. 12. 1980	OS 33, 136	Gericht (Art. 392 Strafprozessordnung 1919), Jugendanwaltschaft (Art. 379 und 383 Strafprozessordnung 1919), Vormundschaftsbehörde, Armenpflege	Gericht (Art. 379 und 383 Strafprozessordnung 1919), Vormundschaftsbehörde (Art. 284, 406 und 421 ZGB), Justizdirektion (Art. 392 Strafprozessordnung 1919), Bezirksrat	Einweisende Behörde (Art. 24), Justizdirektion (Art. 394 Strafprozessordnung 1919)	Obergericht (gerichtliches Verfahren gegen Kinder und Jugendliche), Bezirksrat, Justizdirektion (vormundschaftliches Verfahren), Justizdirektion, Regierungsrat (Verwaltungsverfahren)	Versorgung sittlich verdorbener, gefährdeter oder renitenter Jugendlicher in einer Familie oder Anstalt (Art. 1–4: 12–18 Jahre, in der Regel drei Jahre, Verlängerung bis max. 5 Jahre); Versorgung erziehungsfähiger verwahrloster Erwachsener in einer Arbeitserziehungsanstalt (Art. 5–7: in der Regel 2–3 Jahre, im Rückfall max. 5 Jahre), unverbesserliche verwahrloste Erwachsene in einer Verwahranstalt (Art. 8–13: 2–5 Jahre, mit Verlängerung bis max. 10 Jahre), Gewohnheitstrinker (in der Regel 1–2 Jahre).		Aufgehoben durch Art. 11 Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderversorgung, 1. 4. 1962 (Bestimmungen zu Jugendlichen) (OS 41, 186) sowie Art. 1 Gesetz über die Bereinigung von Gesetzen für die Zürcher Gesetzesammlung 1981, 5. 4. 1981 (restliche Bestimmungen) (OS 48, 101)
1927			Gesetz über die Armenfürsorge, 25. 10. 1927			ZH	1. 1. 1929	31. 12. 1981	OS 33, 511	n. r.	Armenpflege (Unterstützung durch Anstaltsversorgung), Gemeinderat (Disziplinar- und Strafbestimmungen), Bezirksgericht (Bestrafung wegen Ungehorsams, betrügerischen Bettels), Statthalteramt (Bestrafung wegen betrügerischen Bettels)	Armenpflege	Rekurs durch Vormundschaftsbehörde an Bezirksrat (1. Instanz), Regierungsrat (2. Instanz) (Art. 31)	Arbeitspflicht der Unterstützten und Pflicht zur Befolgung von Weisungen (Art. 27), Unterstützung durch Anstaltsversorgung (Art. 31), Disziplinar- und Strafbestimmungen: Ermahnung, Verwarnung, Arrest bis 4 Tage, mit Bewilligung Statthalteramt bis 8 Tage, Überweisung an Bezirksanwaltschaft zur Bestrafung wegen Ungehorsams gemäss Art. 80 Strafgesetz, Einweisung in eine Anstalt gemäss Versorgungsgesetz von 1925 (Art. 53), Versorgung bei wiederholtem Bettel (Art. 59), Arrest wegen betrügerischen Bettels (Art. 60)		
1934					Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, 26. 3. 1931	CH	1. 1. 1934	31. 12. 1986	AS 49, 279					Internierung anstelle der Ausschaffung (Art. 14, max. 2 Jahre)		
1934				Reglement für die kantonale Heilanstalt Burghölzli, Zürich, 19. 4. 1934		ZH	19. 4. 1934	1. 11. 1960	OS 35, 294	Aufnahme auf eigenes Begehren, Arzt (Zeugnis), Vormund oder Angehörige, mit ärztlichem Zeugnis durch vormundschaftliche Behörden, Armenbehörden sowie Behörden in Vollziehung des Versorgungsgesetzes, Gemeinderat, Kantonspolizei, zur Begutachtung oder zum Vollzug: Strafuntersuchungs-, Gerichts- und Strafvollzugsbehörden, weitere Behörden gemäss den gesetzlichen Bestimmungen (Art. 3–9)	Anstaltsdirektion (Aufnahmeentscheid) (Art. 7)	Anstaltsdirektion (Art. 25), bei gefährlichen Kranken mit Zustimmung des Statthalteramts (Art. 27), bei geisteskranken Verbrechern (Art. 394 StPO) mit Zustimmung der Justizdirektion (Art. 28)	Gesundheitsdirektion resp. Rekurs- oder Aufsichtsinstanz der zuständigen Einweisungsbehörde (Art. 54)			

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge-risch-adminis-trativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psy-chiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: auslän-derrechtlicher Weg	Ge-biet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbe-hörde	Vollzugs- und Ent-lassungsbehörde	Rechtsmittel-Instanz	Bestimmungen zu freiheitsent-ziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1936	Verordnung über die Aufnahme in Arbeitserzie-hungs- und Ver-wahrungsanstal-ten, sowie über die Kostgelder solcher Anstal-ten, 15. 2. 1936		Verordnung über die Auf-nahme in Arbeitserzie-hungs- und Ver-wahrungsanstalten, sowie über die Kost-gelder solcher Anstalten, 15. 2. 1936			ZH	15. 2. 1936	31. 12. 1955	OS 35, 565		Justizdirektion			Einweisung durch Justizdirektion (Art. 1), übrige Bestimmungen betreffen die Regelung des Kost-geldes.		Aufgehoben durch die Verordnung über die Kost-gelder und die Staatsbei-träge beim Vollzug von Haft, Strafen und Mass-nahmen des StGB oder des kantonalen Versorgungsgesetzes, 6. 10. 1955 (OS 39, 611)
1942	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937					CH	1. 1. 1942		AS 54, 757	Staats- und Jugendanwalt-schaft	Gericht	Vollzugsbehörde (Justizdirektion) (Art. 17, 38, 42, 43, 44, 45)	Gemäss Strafpro-zessordnung	Freiheitsstrafen (Erwachsene): Zuchthaus (Art. 35, 1–20 Jah-re, lebenslänglich), Gefängnis (Art. 36, 3 Tage bis 3 Jahre), Haft (Art. 39, 1–90 Tage). Massnahmen Erwachsene: Verwahrung und Versorgung Unzurechnungsfähiger und vermindert Zurechnungsfähi-ger (Art. 14, 15, auf unbestimmte Zeit), Aufenthaltsverbot infolge mangelnder Zurechnungsfähigkeit (Art. 16), Verwahrung von Gewohn-heitsverbrechern (Art. 42, mind. 3 Jahre), Erziehung Liederlicher und Arbeitsscheuer zur Arbeit (Art. 43, mind. 1 Jahr), Behandlung von Ge-wohnheitstrinkern und Rauschgift-kranken (Art. 44 f., max. 2 Jahre). Sanktionen Kinder: Versorgung in Familie oder Erziehungsanstalt (Art. 82, bis zum 20. Altersjahr), besondere Behandlung (Art. 85, bis zum 20. Altersjahr), Sanktionen Jugendliche: Erziehungsanstalt (Art. 91, mind. 1 Jahr, bis zum 22. Altersjahr), besondere Be-handlung (Art. 92), Versetzung ins Gefängnis (Art. 93), Einschliessung (max. 1 Jahr)		Aufgehoben durch Revi-sion AT StGB 1971
1942	Einführungs-gesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, 5. 7. 1941					ZH	1. 1. 1942	31. 3. 1975	OS 36, 380	Staatsanwalt-schaft, Gericht	Justizdirektion	Jugendanwaltschaft (Art. 55), Justiz-direktion (Art. 391, 392, 466a, 668a)		Einweisung in Arbeitserziehungs-anstalt wegen Landstreicherei und Bettel (Art. 23), Verwahrung, Behandlung und Versorgung Unzurechnungsfähiger bei Ein-stellung des Verfahrens (Art. 391), Entmündigung oder Versorgung wiederholt Bestrafter (Art. 392), Sicherheitshaft im Rechtsmittel-verfahren (Art. 417, 429), Vollzug der Urteile (Art. 464), Vollzug von Massnahmen (Art. 466a), bedingte Entlassung (Art. 468a)	Kinder und Jugendli-che: Überweisung zur Bevormundung oder Versorgung (Art. 46), Erwachsene: Mass-nahmen gegen Unzurechnungs-fähige, vermindert Zurechnungsfähige und unverbesserliche Verbrecher (Art. 391, 392 StPO)	Enthält das kantonale Strafrecht, Änderungen der Gerichtsverfassung sowie Änderungen am Zivil- und Strafprozess sowie das Verfahren gegen Minderjährige und ergän-zende Bestimmungen
1942	Verordnung über die kantonale Strafanstalt, 29. 1. 1942		Verordnung über die kan-tonale Straf-anstalt, 29. 1. 1942			ZH	29. 1. 1942	30. 9. 1964	OS 36, 546	Aufsichtskom-mission der Anstalt (Entlas-sung), Staatsan-waltschaft (Rück-versetzung)	n. r.	Justizdirektion (Verurteilte), Ein-weisende Behörde resp. Justizdirektion (administrativ Ver-wahrte)		Bedingte Entlassung (zu Freiheits-strafe Verurteilte, Art. 53–62, ge-richtlich Verwahrte, Art. 70 f., ad-ministrativ Verwahrte, Art. 72–74)		Aufgehoben durch die Ver-ordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf, die jedoch keine Bestim-mungen über die bedingte Entlassung mehr enthält (OS 818 ,41)
1943				Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, 30. 12. 1943		ZH	2. 2. 1944	24. 9. 1974	OS 37, 181	n. r.	Arzt, Bezirks-arzt (Art. 6–8), Direktion des Ge-sundheitswesens (Art. 20)		Direktion des Gesundheitswe-sens, Regierungsrat (Art. 22)	Zwangshospitalisierung anstecken-der Personen (Art. 6–8), Zwangs-hospitalisierung asozialer Offen-tuberkulöser (Art. 20)		

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge- rechtlich-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch- psychiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: ausländerechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbehörde	Vollzugs- und Entlassungsbehörde	Rechtsmittelinstanz	Bestimmungen zu freiheitsentziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1946				Abänderung der Reglemente für die kantonale Heilanstalt Burghölzli Zürich und für die kantonale Heil- und Pflegeanstalt Rheinau, 7. 11. 1946		ZH	7. 11. 1946	2. 11. 1960	OS 37, 611	n. r.	n. r.	Justizdirektion bei gefährlichen Kranken (Art. 27)	n. r.			
1947				Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, 21. 8. 1947		ZH	25. 9. 1947	15. 9. 1960	OS 37, 769	n. r.	Arzt, Bezirksarzt (Art. 4–9), Direktion des Gesundheitswesens (Art. 12)	n. r.	Direktion des Gesundheitswesens, Regierungsrat (Art. 24)	Zwangshospitalisierung ansteckender Personen (Art. 4–9), Zwangshospitalisierung asozialer Offentuberkulöser (Art. 12)		
1955	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A., 22. 9. 1955	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A., 22. 9. 1955	Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A., 22. 9. 1955			ZH	29. 10. 1955	30. 9. 1972	OS 39, 596	Einweisungsbehörden (Gericht, Vormundschaftsbehörde, Bezirksrat)	Justizdirektion (Aufnahmeentscheid)	Einweisungsbehörde aufgrund der Empfehlung der Anstaltsleitung (Art. 10)	Anstaltsleitung (Beschwerden gegen Personal), Justizdirektion (Beschwerden gegen die Anstaltsleitung) (Art. 58)	Einweisungsdauer in der Regel 3 Jahre (Art. 2), Vollzug, Massnahmen nach StGB, ZGB und Versorgungsgesetz (Art. 4), Vergünstigungen und Strafen (Art. 22–24)		Vor 1955 bestand keine gesetzliche Regelung (UEK, Bd. 8, S. 408). Ersetzt durch gleichlautende Verordnung von 1979
1960				Verordnung über die kantonalen Heilanstalten Burghölzli und Rheinau, 13. 10. 1960		ZH	2. 11. 1960	19. 11. 1962	OS 40, 1051	Aufnahme auf eigenes Begehren, Arzt (Zeugnis), Vormund oder Angehörige, mit ärztlichem Zeugnis: vormundschaftliche Behörden, Armenbehörden sowie Behörden aufgrund des Versorgungsgesetzes, Gemeinderat, Kantonspolizei, zur Begutachtung oder zum Vollzug: Strafuntersuchungs-, Gerichts- und Strafvollzugsbehörden, weitere Behörden gemäss den gesetzlichen Bestimmungen (Art. 3–8)	Anstaltsdirektion (Aufnahmeentscheid) (Art. 7)	Anstaltsdirektion (Art. 16), einweisende Behörde (Art. 19)	Direktion des Gesundheitswesens, Verwaltungsgericht (Rekursinstanz) oder Rekursinstanz der einweisenden Behörde			
1960				Verordnung über die übertragbaren Krankheiten, 4. 8. 1960		ZH	16. 9. 1960	13. 6. 1975	OS 40, 924	n. r.	Arzt, Bezirksarzt (Art. 9 f.), Gesundheitsdirektion (Art. 22)	n. r.	Direktion des Gesundheitswesens, Regierungsrat (Art. 37)	Isolation und Hospitalisierung ansteckender Kranker (Art. 9 f.), Massnahmen gegenüber Tuberkulösen, die sich nicht an die Anordnung der Fürsorgestelle halten (Art. 22)		
1962				Gesetz über das Gesundheitswesen, 4. 11. 1962		ZH	20. 11. 1962	31. 12. 1980	OS 41, 291	Auf eigenes Begehren, Arzt (Zeugnis, Art. 46), vormundschaftliche oder andere Behörde mit entsprechender Berechtigung (Art. 45)	Anstaltsdirektion	Anstaltsdirektion	Rekurskommission (Art. 49 f.), Rekursinstanz der einweisenden Behörde (Art. 51)	Aufnahme in geschlossene Anstalt für psychisch Kranke (Art. 50–45)		

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge- risch-adminis- trativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psy- chiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: auslän- derrechtlicher Weg	Ge- biet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbe- hörde	Vollzugs- und Ent- lassungsbehörde	Rechtsmittel- instanz	Bestimmungen zu freiheitsent- ziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1968					Verordnung über die Internierung von Ausländern, 14. 8. 1968	CH	1. 9. 1968	31. 12. 1987	AS 1968, 1013	n. r.	Eidgenössische Polizeiabteilung	Eidgenössische Polizeiabteilung	Eidgenössisches Justiz- und Poli- zeidepartement (ab 1968 Verwal- tungsbeschwerde an das Bundes- gericht)			Ausführungserlass auf- grund von Art. 14 ANAG
1968	Richtlinien betr. die bedingte Entlassung ge- mäss Beschluss der Ostschweiz. Strafvollzugs- kommission vom 30. 8. 1968					CH- OST	30. 5. 1968	24. 4. 1992	nicht publi- ziert							
1970				Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epi- demiegesetz), 18. 12. 1970		CH	1. 1. 1974	31. 12. 2015	AS 1974, 1071	n. r.	Kantone	n. r.	n. r.	Absonderung (Art. 16)		Das Bundesgesetz vom 13. 6. 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose, das mit diesem Erlass ebenfalls geändert wurde, sah keine Zwangsmassnahmen vor.
1971	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937 (Re- vision Allgemei- ner Teil)					CH	1. 7. 1971, 1. 1. 1974	31. 12. 2006	AS 1971, 777	Staatsanwalt- schaft, Jugend- anwaltschaft	Erwachsene: Ge- richt, Kinder und Jugendliche: zustän- dige resp. urteilen- de Behörde	Erwachsene: Vollzugsbehörde (Art. 58: bedingte Entlassung, Art. 42, 43, 44, 100bis: be- dingte Entlassung, Rückversetzung), Gericht (Vollzug Reststrafe und auf- geschobene Strafe, Umwandlung ambu- lante Behandlung). Kinder und Jugend- liche: Vollzugsbe- hörde	Gemäss Strafpro- zessordnung	Erwachsene: Zuchthausstrafe (Art. 35, 1–20 Jahre), Gefängnis- strafe (Art. 56, 3 Tage bis 3 Jahre), Haftstrafe (Art. 39, 1–90 Tage), Verwahrung von Gewohnheits- verbrechern (Art. 42, mind. 3 Jahre), Massnahmen an geistig Abnormen (Art. 43, Einweisung in Heil- und Pflegeanstalt, Ver- wahrung, ambulante Behandlung, unbestimmte Dauer), Behandlung von Trunk- und Rauschgiftsüchti- gen (Art. 44, max. 2 Jahre), Haft als Ersatzstrafe (Art. 49), Landes- verweisung (Art. 55), Strafzumes- sung aufgrund des Verschuldens (Art. 63–68). Kinder und Jugend- liche: Erziehungsmassnahme (Art. 84, max. bis zum 20. Alters- jahr), besondere Behandlung (Art. 85, max. bis zum 20. Alters- jahr), Erziehungsmassnahme (Art. 91, mind. 1 resp. 2 Jahre, max. bis zum 25. Altersjahr), besondere Behandlung (Art. 92, dito), Einweisung in Therapieheim oder Anstalt für Nacherziehung (Art. 93ter, dito). Junge Erwach- sene: Einweisung in Arbeitserzie- hungsanstalt (Art. 100bis, mind. 1 Jahr, max. 4 Jahre)		Aufgehoben durch Revi- sion Allgemeiner Teil StGB 2007
1972	Verordnung über die kantonale Ar- beitserziehungs- anstalt Uitikon, 24. 5. 1972	Verordnung über die kantonale Ar- beitserziehungs- anstalt Uitikon, 24. 5. 1972	Verordnung über die kanto- nale Arbeitser- ziehungsanstalt Uitikon, 24. 5. 1972			ZH	1. 10. 1972	7. 10. 1979	OS 44, 497	Einweisungsbe- hörde (Gericht, Vormundschafts- behörde, Be- zirksrat), An- staltsleitung	Justizdirektion (Auf- nahmeentscheid)	Einweisungsbehör- de auf Empfehlung der Anstaltsleitung (Art. 11 f.)	Anstaltsleitung (Beschwerden gegen Personal), Justizdirektion (Beschwerden gegen die An- staltsleitung)	Aufnahme für einen längeren Zeitraum in Abhängigkeit von der Berufsbildung (Art. 3), Disziplinar- strafen (Art. 35–40)		Ersetzt durch die gleichna- mige Verordnung von 1979
1974	Konvention zum Schutze der Men- schenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950	Konvention zum Schutze der Men- schenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950	Konvention zum Schutze der Menschen- rechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950	Konvention zum Schutze der Men- schenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950	Konvention zum Schutze der Men- schenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. 11. 1950	CH	28. 11. 1974		AS 1974, 2151					Haftgründe (Art. 5), Anspruch auf gerichtliches Verfahren (Art. 6)		

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorglich-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbehörde	Vollzugs- und Entlassungsbehörde	Rechtsmittelinstanz	Bestimmungen zu freiheitsentziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1974	Gesetz über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz, StVG), 30. 6. 1974					ZH	1. 4. 1975	31. 12. 2006	OS 45, 132	n. r.	Justizdirektion (Art. 20)	Justizdirektion	Regierungsrat resp. vorgesetzte Behörde, ansonsten gemäss Strafverfahren (Art. 27), ab 1991: Gericht bei Entlassungsentscheiden aus dem Massnahmenvollzug (Art. 20 Abs. 2 gemäss Revision StPO vom 1. 9. 1991 (OS 51, 851)	Strafvollzugsgesetz: Vollzug Einstellungsverfügungen nach Art. 42–44 StGB (Art. 20), Vollzug bedingte Entlassung (Art. 21), Sicherheitshaft vor Vollzugsantritt (Art. 24)	Vollzug Einstellung aufgrund von Art. 42–44 und nachfolgende Entscheide (Art. 20)	Teil des Gesetzes über die Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Strafprozessordnung und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, 30. 6. 1974 (OS 45, 115), beinhaltet: Änderung Gerichtsverfassungsgesetz, Strafprozessordnung und Ersatz EG StGB durch Straf- und Vollzugsgesetz. Aufhebung von Art. 391–394 Strafprozessordnung betreffend Massnahmen gegen Unzurechnungsfähige, vermindert Zurechnungsfähige und unverbesserliche Verbrecher. Abgelöst durch das Straf- und Justizvollzugsgesetz von 2006.
1974	Richtlinien über die Mindestdauer für die bedingte Entlassung aus der gerichtlichen Verwahrung gemäss Art. 42 StGB, von der Ostschweizer Strafvollzugskommission erlassen am 24. 5. 1974					CH-OST	24. 5. 1974									
1975	Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf, 12. 2. 1975 (ab 1995: Pöschwies)					ZH	1. 4. 1975	31. 12. 2001	OS 45, 307	Aufsichtskommission, Beamtenkonferenz (bedingte Entlassung)	n. r.	n. r.	Anstaltsleitung, Direktion der Justiz (Art. 61)	Verfahren und interne Zuständigkeiten bei Gesuchen um bedingte Entlassung (Art. 6, 68, 97), Urlaubsgewährung (Art. 8, 50–53)		Änderungen vom .4 .1 1981 (Art. 76, Zuständigkeit für bedingte Entlassung) (OS 48, 93)
1975				Bundesgesetz über die Betäubungsmittel, 3. 10. 1951		CH	1. 8. 1975	31. 12. 1980 30. 6. 2010	AS 1975, 1220	n. r.	Kantonale Verwaltungsbehörde	Kantonale Verwaltungsbehörde	Gericht	Anordnung von Hospitalisierung betäubungsmittelabhängiger Personen zur Erziehung und Behandlung, ambulante Nachbehandlung (Art. 15b)	Gemäss BG vom 6. 10. 1978 (Änderung ZGB, fürsorglicher Freiheitsentziehung) richtet sich das Verfahren ab 1. 1. 1981 nach Art. 397 f. ZGB. Definitiv aufgehoben mit BG vom 20. 3. 2008 (AS 2009, 2623)	
1975				Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemien-gesetzgebung, 19. 3. 1975		ZH	13. 6. 1975		OS 45, 502	n. r.	Bezirksarzt (Art. 13), Gesundheitsdirektion (Art. 25)	n. r.	Direktion des Gesundheitswesens, Regierungsrat (Art. 36)	Absonderung (Art. 13), Massnahmen gegenüber Tuberkulösen, die sich nicht an Anordnungen der Fürsorgestellen halten (Art. 25)	Aufhebung Art. 25 durch Regierungsratsbeschluss vom 6. 11. 1991 (OS 51, 882)	
1978		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Änderung Kindesrecht)				CH	1. 1. 1978	31. 12. 2012	AS 1977, 237	n. r.	Vormundschaftsbehörde (Aufhebung der elterlichen Obhut), vormundschaftliche Aufsichtsbehörde (Entziehung der elterlichen Gewalt)	Vormundschaftsbehörde (Aufhebung der Obhut), vormundschaftliche Aufsichtsbehörde (Entziehung der elterlichen Gewalt)	Gericht (Entziehung der elterlichen Gewalt, Art. 314)	Erziehungsbeistandschaft (Art. 308), Aufhebung der elterlichen Obhut (Art. 310), Entziehung der elterlichen Gewalt (Art. 311), Entziehung der elterlichen Gewalt auf eigenes Begehren (Art. 312)		

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge-risch-adminis-trativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psy-chiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: auslän-derrechtlicher Weg	Ge-biet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbe-hörde	Vollzugs- und Ent-lassungsbehörde	Rechtsmittel-instanz	Bestimmungen zu freiheitsent-ziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1978		Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechts an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 25. 6. 1976, 7. 12. 1977				ZH	1. 1. 1978	31. 12. 2012	OS 46, 699	Vormundschafts-behörde (Entzie-hung der elterlichen Gewalt, Art. 40 und 70 EG ZGB)	Bezirksrat (Entzie-hung der elterlichen Gewalt, Art. 311 ZGB), Vormund-schaftsbehörde (Entziehung der elterlichen Ge-walt, Art. 312 ZGB (Art. 70 ZGB)	Bezirksrat (Ent-ziehung der elter-lichen Gewalt nach Art. 311 ZGB), Vor-mundschaftsbehör-de (Entziehung der elterlichen Gewalt nach Art. 312 ZGB (Art. 72 EG ZGB)	Bezirksgericht (Entziehung der elterlichen Gewalt nach Art. 311 ZGB) (Art. 70 EG ZGB)			
1978	Richtlinien für die Gewährung von Urlauben von Insassen der Vollzugsanstalten des Ostschweizer Konkordats. Von der Ostschweiz. Strafvollzugs-kommission er-lassen am 28. 4. 1978					CH-OST	28. 4. 1978	30. 4. 1987								
1979	Verordnung über die kantonale Ar-beitserziehungs-anstalt Uitikon, 26. 9. 1979	Verordnung über die kantonale Ar-beitserziehungs-anstalt Uitikon, 26. 9. 1979				ZH	8. 10. 1979	31. 12. 2001	OS 47, 133	Einweisungsbe-hörde (Gericht, Vormundschafts-behörde)	Anstaltsdirektion	Einweisungsbehör-de aufgrund von Führungsbericht der Anstaltsdirek-tion (Art. 7 f.)	Anstaltsdirektion (Beschwerden gegen Personal), Justizdirektion (Beschwerden gegen die An-staltsdirektion)	Mindestdauer 1 Jahr (Art. 3), Diszi-plinarmassnahmen (Art. 42–48)		Abgelöst durch die Straf-vollzugsverordnung von 2022
1981		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Fürsorgerische Freiheitsentzie-hung)		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Ände-rung Fürsorgerische Freiheitsentzie-hung)		CH	1. 1. 1981	31. 12. 2012	AS 1930, 33	Vormund (bei Minderjährigen, Art. 405a)	Vormundschafts-behörde, andere Stelle bei Gefahr im Verzug (kan-tonale Regelung) (Art. 397a), bei Gefahr im Verzug: Vormund (Art. 405a und 406)	Vormundschafts-behörde (wenn Einweisungsbehör-de), Anstalt (sofern andere Stelle Ein-weisungsbehörde) (Art. 397b)	Gericht (Art. 397d–f), Bundesgericht (vormundschaft-liche Berufung gemäss Art. 44 Bundesgesetz über die Bundes-rechtspflege)	Unterbringung und Zurückbehalt-ung in einer geeigneten Anstalt von Personen wegen Geisteskrank-heit, Geistesschwäche, Trunk-sucht, anderer Suchterkrankung, schwerer Verwahrlosung, sofern die nötige Fürsorge nicht anders erwiesen werden kann. Berück-sichtigung der Belastung für das Umfeld (Art. 397a). Sinngemässe Geltung bei Anstaltsunterbringun-gen von Kindern und Jugendlichen (Art. 314a ZGB)		
1981		Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechtes an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbu-ches, 6. 10. 1978		Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechtes an die Änderung des Schweizeri-schen Zivilgesetz-buches, 6. 10. 1978		ZH	1. 1. 1981		OS, 47, 499	n. r.	Vormundschafts-behörde (Art. 117a), Arzt (Art. 117c)	Vormundschafts-behörde, Anstalts-leitung	Gerichtskommis-sion (Art. 117i)			
1981				Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Ge-richtskommission, 28. 1. 1981		ZH	1. 1. 1981	1. 1. 1996	OS 48, 8	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	Verfahren vor der Kommission		
1988					Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlas-sung der Auslän-der, 26. 3. 1931 (Änderung Aus-schaffungshaft, Internierung)	CH	1. 1. 1988	31. 12. 1994	AS 1987, 1665	n. r.	Kantonale Behörde (Ausschaffungs-haft), Bundesamt für Polizeiwesen (Internierung)	Kantonale Behörde (Ausschaffungs-haft), Bundesamt für Polizeiwesen (Internierung)	Kantonales Gericht (Aus-schaffungshaft), Bundesgericht (Verwaltungsge-richtsbeschwerde gegen Internie-rung)	Ausschaffungshaft (Art. 14, max. 30 Tage), Internierung anstelle der Weg- oder Ausweisung (Art. 14a Abs. 1 und 14c, 6 Monate, mit Ver-längerung max. 2 Jahre)	Einweisung in Heim oder Anstalt aus gesundheitlichen und psychischen Gründen gemäss den Bestimmungen über den fürsorgerischen Freiheitsentzug (Bot-schaft, S. 33)	Ausschaffungshaft zuvor kantonal geregelt

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge- recht: fürsorge- risch-adminis- trativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psy- chiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: auslän- derrechtlicher Weg	Ge- biet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbe- hörde	Vollzugs- und Ent- lassungsbehörde	Rechtsmittel- instanz	Bestimmungen zu freiheitsent- ziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1987	Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission über die Urlaubsgewährung in Strafvollzugsanstalten, 10. 4. 1987					CH-OST	1. 5. 1987	31. 12. 2006								Änderung vom .11 .11 1994 (Einholen eines Gutachtens einer Fachkommission vor Urlaub und anderen Vollzugslockerungen). Ergänzung durch die Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen an gemeingefährlichen Straftätern vom 28. 4. 1995. Abgelöst per 1. 1. 2007 durch die Richtlinien über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 7. 4. 2006
1988					Verordnung über die vorläufige Aufnahme und Internierung von Ausländern, 25. 11. 1987	CH	1. 1. 1988	31. 12. 1995	AS 1987, 1669	n. r.	Delegierte des Bundes für das Flüchtlingswesen	Delegierte des Bundes für das Flüchtlingswesen	keine	Anordnung und Vollzug der Internierung (Art. 10–12)	Vorbehalt bezüglich der fürsorglichen Freiheitsentziehung	Aufhebung durch die Verordnung vom 22. 11. 1995 (AS 1995, 5039) (im Zug der Aufhebung der Internierung)
1990				Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission, 27. 6. 1990 (Änderung)		ZH	1. 8. 1990	31. 12. 1995	OS 51, 188	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	Verfahren vor der Kommission (Änderungen Art. 10, 12 , 13)		
1992	Strafprozessordnung, 4. 5. 1919 (Einführung Haftrichter und gerichtliches Verfahren gegen Unzurechnungsfähige), 1. 9. 1991					ZH	1. 7. 1992	31. 12. 2010	OS 51, 851	n. r.	Gericht	Gericht	n. r.	Gerichtliches Verfahren bei voraussichtlicher Unzurechnungsfähigkeit des Angeklagten (Art. 285b), gerichtliche Beurteilung (Erstgericht) von abschlägigen Entscheiden betreffend Entlassung aus dem Massnahmenvollzug (Art. 20 Abs. 2 Straf- und Vollzugsgesetz von 1974), haftrichterliches Verfahren bei Untersuchungshaft (Art. 58–66) und Sicherheitshaft (Art. 67–69, 417, 429)		
1992	Gerichtsverfassungsgesetz, 13. 6. 1976 (Einführung Haftrichter, 1. 9. 1991)				Gerichtsverfassungsgesetz, 13. 6. 1976 (Einführung Haftrichter, 1. 9. 1991)	ZH	1. 1. 1992	31. 1. 2010	OS 51, 456	n. r.	n. r.	Haftrichter bei Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie Ausschaffungshaft gemäss Art. 14 ANAG	n. r.			Vormals Bewilligung Untersuchungshaft durch den Bezirksgerichtspräsidenten oder den Präsidenten der Anklagekammer (Art. 51 StPO)
1992	Empfehlungen betreffend die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug vom 24. 4. 1992					CH-OST	24. 4. 1992	31. 12. 2006	nicht publiziert							Abgelöst durch die Richtlinien betreffend die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug vom 7. 4. 2006
1994	Verordnung über den Vollzug von Strafen (Strafvollzugsverordnung), 2. 12. 1992 und 12. 1. 1994					ZH	1. 1. 1994	31. 12. 2001	OS 52, 326 OS 52, 608			Amt für Straf- und Massnahmenvollzug (Vollzugsbehörde)	Justizdirektion, Regierungsrat, Anwendung Strafverfahren (Art. 8)	Entscheide zur Vorbereitung, Durchführung und Beendigung von Strafen und Massnahmen (Art. 2)		Die Verordnung vom 12. 1. 1994 ersetzt per 1. 3. 1994 diejenige vom 2. 12. 1992
1994	Richtlinien über die Urlaubsgewährung (Änderung)					CH-OST	11. 11. 1994	31. 12. 2006	nicht publiziert							Ergänzung der Richtlinie vom 10. 4. 1987. Verpflichtung zur Einholung einer Stellungnahme durch eine Fachkommission vor Urlaubsgewährung
1995	Verordnung über den Vollzug von Strafen, 1. 3. 1995 (Änderung betr. gefährliche Straftäter)					ZH	1. 4. 1995	31. 12. 2001	OS 53, 112			Justizdirektion/ Amt für Straf- und Massnahmenvollzug, Fachausschuss für Vollzugsfragen (Anhörung)		Entscheide über Versetzung, Unterbruch, bedingte Entlassung, Urlaubsgewährung für gefährliche Straftäter gemäss Anhang (Art. 2), Fachausschuss mit beratender Funktion (Art. 11–15)		

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge- risch-adminis- trativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psy- chiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: auslän- derrechtlicher Weg	Ge- biet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbe- hörde	Vollzugs- und Ent- lassungsbehörde	Rechtsmittel- instanz	Bestimmungen zu freiheitsent- ziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
1995	Richtlinien für den Vollzug von Freiheitsstrafen an gemeingefährlichen Straftätern vom 28. 4. 1995					CH-OST	1. 5. 1995	31. 12. 1999								Verpflichtung zur Einholung einer Stellungnahme durch eine Fachkommission vor wichtigen Vollzugsentscheidungen
1995					Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 18. 3. 1994 («Lex Letten»)	CH	1. 1. 1995	31. 12. 2007	AS 1995, 146, AS 2004, 1633	n. r.	Kantonale Behörde	Kantonale Behörde	Kantonales Gericht	Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer: Vorbereitungshaft zur Durchführung der Wegweisung (Art. 13a, max. 3 Monate), Ausschaffungshaft zur Sicherstellung der Weg- oder Ausweisung (Art. 13b, max. 3 Monate, mit Verlängerung max. 9 Monate), Finanzierung von kantonalen Haftanstalten zum Vollzug durch den Bund (Art. 14e)		Abschaffung Internierung (Art. 14a). Ergänzung von Art. 13b durch Ziff. I/1 BG über das Entlastungsprogramm 2003, 19. 12. 2003 (AS 2004, 1633): Verstoss gegen die Mitwirkungspflicht als neuer Haftgrund, Ausschaffungshaft bei Nichteintretensentscheid
1995		Gerichtsverfassungsgesetz, 12. 3. 1995 (Änderung)		Gerichtsverfassungsgesetz, 12. 3. 1995 (Änderung)		ZH	1. 1. 1996	31. 12. 2012	OS 53, 161	n. r.	n. r.	n. r.	Einzelrichter (Art. 22a)			
1995		Gesetz über den Zivilprozess, 12. 3. 1995 (Änderung)		Gesetz über den Zivilprozess, 12. 3. 1995 (Änderung)		ZH	1. 1. 1996	31. 12. 2012	OS 53, 163	n. r.	n. r.	n. r.	Berufung (2. Instanz)	Verfahren vor Einzelrichter am Bezirksgericht		
1995		Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, 12. 3. 1995 (Änderung)		Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, 12. 3. 1995 (Änderung)		ZH	1. 1. 1996	31. 12. 2012	OS 53, 167	n. r.	Vormundschaftsbehörde, Arzt, Anstaltsleitung (Zurückbehaltung)	n. r.	Einzelrichter (Art. 117i)	Beizug einer Vertrauensperson (Art. 177k)		
1995					Verordnung über die Bezeichnung der für die Anordnung oder Überprüfung ausländerrechtlicher Zwangsmassnahmen zuständigen richterlichen Behörde, 25. 1. 1995	ZH	1. 2. 1995	31. 12. 1996	OS 53, 47	n. r.	n. r.	n. r.	Bezirksgericht Zürich als Haftgericht			
1997					Verordnung zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 16. 12. 1996	ZH	1. 1. 1997		OS 54, 3	n. r.	Fremdenpolizei (ab 2008: Migrationsdienst)	Fremdenpolizei (ab 2001: Migrationsamt), Kantonspolizei (ab 2008 bei Einreisen am Flughafen)	Einzelrichter am Bezirksgericht Zürich als Haftgericht (ab 1. 1. 2011 gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b GOG)	Gemäss Verwaltungsrechtspflegesetz (Art. 3)		Vgl. auch die Verordnung über die Zuständigkeiten im Ausländerrecht (VZA), 21. 9. 2011 (142.20, OS 66, 522)
1998					Verordnung über das Flughafengefängnis, 17. 12. 1997	ZH	1. 1. 1998	31. 12. 2001								Abgelöst durch Justizvollzugsverordnung 2001
2000	Richtlinien der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission über den Vollzug von Freiheitsstrafen an gemeingefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 16. 4. 1999					CH-OST	1. 1. 2000	31. 12. 2006	nicht publiziert			Prüfung der Gemeingefährlichkeit bei Vollzugsantritt und wichtigen Vollzugsentscheiden durch Vollzugsbehörden. Einholen einer Stellungnahme der Fachkommission. Richtlinien für Verfahren der Fachkommission				Abgelöst durch die Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei gemeingefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 27. 10. 2006

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge- rechtlich-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch- psychiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: ausländerechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbehörde	Vollzugs- und Entlassungsbehörde	Rechtsmittelinstanz	Bestimmungen zu freiheitsentziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
2002	Justizvollzugsverordnung, 24. 10. 2001					ZH	1. 1. 2002	31. 12. 2006	OS 57, 7				Justizdirektion, Regierungsrat (Art. 147)	Amt für Justizvollzug (Art. 2) als Vollzugsbehörde (Aart. 5 und 6), Versetzung (Art. 47), Urlaub und Ausgang (Art. 49), bedingte Entlassung (Art. 53), gemeingefährliche Straftäterinnen und -täter (Art. 55), Vollzug bessernder Massnahmen (Art. 56–72), Vollzug Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft (Art. 118–132)		
2007	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937 (Revision Allgemeiner Teil)					CH	1. 1. 2007		AS 2006, 3459, AS 2006, 3539 (Korrektur Sanktionenrecht)	Staatsanwaltschaft	Gericht	Vollzugsbehörde (Art. 86: bedingte Entlassung aus Freiheitsstrafe, Art. 62: bedingte Entlassung aus Massnahme, Art. 63a: Aufhebung ambulante Massnahme, Art. 64a: Aufhebung und Entlassung Verwahrung). Gericht (Art. 89 resp. 62–65: Rückversetzung aus bedingter Entlassung oder Massnahme, Vollzug Reststrafe, Aufhebung und Umwandlung von Sanktionen). Kommission nach Art. 64 (Art. 75a)	Gemäss Strafprozessordnung	Ersatzfreiheitsstrafe (Art. 36), Freiheitsstrafe (Art. 40, 6 Monate bis 20 Jahre, lebenslänglich, Art. 65: Umwandlung in Massnahme während des Vollzugs), Strafzumessung aufgrund des Verschuldens (Art. 47–49), stationäre therapeutische Massnahme (Art. 59, max. 5 Jahre mit Verlängerungsoption, Art. 62c Abs. 4: Umwandlung in Verwahrung), Suchtbehandlung (Art. 60, max. 3 resp. 4 Jahre), Massnahmen an jungen Erwachsenen (Art. 61, max. 4 resp. 6 Jahre, Aufhebung mit 30. Altersjahr), ambulante Behandlung (Art. 63, max. 5 Jahre mit Verlängerungsoption, Art. 63b: Vollzug der aufgeschobenen Freiheitsstrafe und Ersatz ambulante Behandlung durch stationäre Massnahme), Verwahrung (Art. 64, unbestimmte Dauer, Art. 65 Abs. 2: nachträgliche Anordnung), Landesverweisung (Art. 66a, in Kraft seit 1. 10. 2016)	Möglichkeit der Mitteilung an Behörde des Erwachsenenschutzes bei Entlassung aus Massnahme (Art. 62c Abs. 5)	Landesverweis nach Art. 66a gemäss StGB und Militärstrafgesetz (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer), 20. 3. 2015 (AS 2016, 2329)
2007	Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht, 20. 6. 2003					CH	1. 1. 2007		AS 2006, 3545, AS 2016, 1249	Zuständige Behörde	Urteilende Behörde	Vollzugsbehörde		Unterbringung (Art. 15, bis max. zum 22. resp. seit 2017 zum 25. Altersjahr, Art. 16b: Vollzug in einer Einrichtung für junge Erwachsene), Freiheitsentzug (Art. 25, max. 4 Jahre)	Möglichkeit der Übertragung von Massnahmen an Behörden des Zivilrechts (Art. 20)	
2007	Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG), 19. 6. 2006					ZH	1. 1. 2007		OS 61, 391	n. r.	Justizdirektion (Erwachsene), Jugendanwaltschaft (Kinder- und Jugendliche)	n. r.	Regierungsrat, ab 1. 1. 2010 Verwaltungsgericht (Art. 23d, 29, 35)	Zuständigkeit Vollzug Erwachsene: Justizdirektion (Art. 3, 14), Sicherheitshaft (Art. 22), Rechtsmittel (Art. 32d, 29, 30, 35), Zuständigkeit Vollzug Kinder und Jugendliche: Jugendanwaltschaft (Art. 33)		Rechtsmittel: Änderung durch Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts, 22. 3. 2010 (OS 65, 390)
2007	Justizvollzugsverordnung (JVV), 6. 12. 2006					ZH	1. 1. 2007		OS 61, 546	n. r.	Amt für Justizvollzug (und Wiedereingliederung)	n. r.	Justizdirektion, Regierungsrat, ab 1. 1. 2010 Verwaltungsgericht (Art. 167)	Zuständigkeit Amt für Justizvollzug (Art. 2), als Vollzugsbehörde (Art. 5, 6), Versetzung in andere Einrichtung (Art. 58–60), Urlaub und Ausgang (Art. 61, 82), Vollzugslockerungen (Art. 62), bedingte Entlassung (Art. 67), gemeingefährliche Straftäter und -täterinnen (Art. 70), Vollzug therapeutischer Massnahmen (Art. 71–88), Vollzug Polizeishaft (Art. 136a, seit 2022), Vollzug Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft (Art. 137–151)		Verweise auf Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission (u. a. Art. 61, 82)
2007	Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission betreffend die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug, 7. 4. 2006					CH-OST	1. 1. 2007		nicht publiziert	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	Beurteilung des Wohlverhaltens, ausserordentliche bedingte Entlassung, Probezeit, Bewährungshilfe, Weisungen, Verfahren		Geändert durch Beschluss vom 27. 10. 2017

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorge-risch-adminis-trativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psy-chiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: auslän-derrechtlicher Weg	Ge-biet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbe-hörde	Vollzugs- und Ent-lassungsbehörde	Rechtsmittel-instanzz	Bestimmungen zu freiheitsent-ziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
2007	Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugs-kommission über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung, 7. 4. 2006					CH-OST	1. 1. 2007		nicht publi-ziert	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.			Geändert durch Beschlüsse vom 28. 10. 2016 und 3. 11. 2022
2007	Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheits-entziehenden Massnahmen bei gemeingefähr-lichen Straftätern und Straftäterin-nen vom 27. 10. 2006					CH-OST	1. 1. 2007	30. 10. 2012	nicht publi-ziert							Ersetzt durch die Richtli-nien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Mass-nahmen bei potenziell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. 10. 2012 (in Kraft ab 1. 11. 2012)
2008	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937 (Änderung lebenslange Ver-wahrung)					CH	1. 8. 2008		AS 2008, 2961	Staatsanwalt-schaft	Gericht	Gericht	Gemäss Strafpro-zessordnung	Lebenslange Verwahrung (Art. 64 Abs. 1bis)		
2008	Empfehlung über den Vollzug der Verwahrung und der vorangehen-den Freiheits-strafe vom 4. 4. 2008					CH-OST	4. 4. 2008		nicht publi-ziert							Abgelöst resp. ergänzt (?) durch das Merkblatt be-treffend den Vollzug der Verwahrung nach Art. 64 StGB vom 25. 9. 2023
2008					Bundesgesetz über die Aus-länderinnen und Ausländer, 16. 12. 2005	CH	1. 1. 2008		AS 2007, 5437	n. r.	Kantonale Behörde	Kantonale Behörde	Gericht (Haftprü-fung innert max. 96 Stunden)	Kurzfristige Festhaltung (Art. 73, max. 3 Tage), Ein- und Ausgren-zung (Art. 74), Vorbereitungshaft (Art. 75, max. 6 Monate), Ausschaf-fungshaft (Art. 76, 3 Monate mit Verlängerung bis max. 18 resp. bei Minderjährigen 12 Monate), Durch-setzungshaft (Art. 76, max. 18 bei Minderjährigen max. 9 Monaten), unter Vorbehalt der max. Haftdauer von 24 resp. bei Minderjährigen 12 Monaten (Art. 12)		Begrenzung der maxima-len Haftdauer auf 12 resp. 18 Monate gemäss Art. 2 Ziff. 1 BB vom 18. 6. 2010 betreffend die Übernahme der EG-Rückführungsricht-linie (Richtlinie 2008/115/EG), in Kraft seit 1. 1. 2011 (AS 2010, 5925)
2010	Merkblatt betr. Vollzug von stati-onären Massnah-men nach Art. 59 StGB, März 2010					CH-OST	1. 3. 2010									
2011	Schweizerische Strafprozessord-nung, 5. 10. 2007					CH	1. 1. 2011, 1. 3. 2021, 1. 1. 2024		AS 2010, 1881, AS 2021, 75, AS 2023, 468	Staatsanwalt-schaft, Voll-zugsbehörde (Art. 364a), Ver-fahrensleitung (Art. 364b)	Zwangsmassnah-mengericht (Unter-suchungshaft), Gericht (Sicher-heitshaft)	Zwangsmassnah-mengericht (Unter-suchungshaft), Gericht (Sicher-heitshaft)	Obergericht	Stationäre Begutachtung (Art. 186), Untersuchungs- und Sicherheitshaft (Art. 221, seit 1. 1. 2024 auch bei Gefährdung, Ver-dacht und Drohung einer schweren Straftat), ab 1. 1. 2024 Sicherheits-haft bei selbständigem nachträg-lichem Verfahren (Art. 364a, 364b)		
2012	Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugs-kommission über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheits-entziehenden Massnahmen bei potentiell gefähr-lichen Straftätern und Straftäterin-nen, 26. 10. 2012					CH-OST	1. 11. 2012		nicht publi-ziert	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	Begriff der Gemeingefährlichkeit, Beurteilung der Gemeingefährlich-keit bei Vollzugsöffnungen, Fach-kommission		Vorerlass 2006

Jahr	Strafrecht	Zivilrecht	Verwaltungsrecht: fürsorglich-administrativer Weg	Verwaltungsrecht: medizinisch-psychiatrischer Weg	Verwaltungsrecht: ausländerrechtlicher Weg	Gebiet	In Kraft	Ausser Kraft	Referenz	Antragstellende	Einweisungsbehörde	Vollzugs- und Entlassungsbehörde	Rechtsmittelinstanz	Bestimmungen zu freiheitsentziehenden Sanktionen	Bezug zu anderen Sanktionsspuren	Bemerkungen
2013		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Änderung Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)		Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 10. 12. 1907 (Änderung Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)		CH	1. 1. 2013		AS 2008, 725	n. r.	Massnahmen Kindes- und Erwachsenenschutz: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Fürsorgerische Unterbringung: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 428), Ärztinnen und Ärzte nach kantonalem Recht (Art. 428, bis max. 6 Wochen). Anordnung Massnahmen zur ambulanten Nachbetreuung gemäss kantonalem Recht (Art. 437)	Fürsorgerische Unterbringung: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, ggf. Übertragung an Einrichtung (Art. 428), Anstaltsleitung bei ärztlicher Unterbringung (Art. 429), periodische Überprüfung durch Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 431)	Gericht (Art. 439 bei ärztlicher Anordnung, Art. 450 bei Anordnung durch Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde)	Kindesschutzmassnahmen: Schutzmassnahmen (Art. 307), Erziehungsbeistandschaft (Art. 308), Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310), Entzug der elterlichen Sorge (Art. 311 f.). Beistandschaften (Art. 390–425). Fürsorgerische Unterbringung von Personen, die an einer psychischen Störung, einer geistigen Behinderung leiden oder schwer verwahrlost sind, sofern die nötige Behandlung oder Betreuung nicht anders erfolgen kann (Art. 426–439), Zurückbehaltung in der Anstalt (Art. 427), periodische Überprüfung (Art. 431), Behandlung ohne Zustimmung (Art. 434), Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit (Art. 438), Anwendbarkeit auf Unterbringung von Kindern und Jugendlichen (Art. 314c)		
2013		Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR), 25. 6. 2012		Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR), 25. 6. 2012		ZH	1. 1. 2013		OS 67, 443	n. r.	Unterbringung durch Ärzte und Ärztinnen bis max. 6 Wochen (Art. 27–30)	n. r.	1. Instanz: Einzelgericht (fürsorgerische Unterbringung) resp. Bezirksrat (übrige Beschlüsse Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nach Art. 450 ZGB), 2. Instanz: Obergericht (Art. 62)	Betrifft primär die Organisation und das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde		
2015				Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), 28. 9. 2012		CH	1. 1. 2016		AS 2015, 1435	n. r.	Kantone	n. r.	n. r.	Quarantäne und Absonderung (Art. 35)		
2016	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. 12. 1937 (Änderung Ausschaffung krimineller Ausländer)					CH	1. 10. 2016		AS 2016, 2329	n. r.	Gericht	n. r.	Gemäss Strafprozessordnung	Obligatorischer und fakultativer Landesverweis für verurteilte Ausländerinnen und Ausländer (Art. 66a)		