DIE VERFOLGUNG SCHWEIZERISCHER JENISCHER (UND SINTI) IM LICHT DES VÖLKERRECHTLICHEN STRAFRECHTS

UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER VERANTWORTLICHKEIT DER SCHWEIZ

Rechtsgutachten

Autoren

Prof. Dr. Oliver Diggelmann

MLaw Matthias Emery

Lic.iur. Daniel Rüfli

15. September 2024

I. Unrecht als völkerrechtliches Verbrechen 2

1. Fragestellung 2
2. Beschränkte juristische Aufarbeitung 6
3. Internationaler Kontext 10
4. *Prima facie*-Indizien 18

II. Zusammenfassung des Geschehens 20

1. Kindswegnahmen und Fortpflanzungsverhinderung 20
2. Planmässiges Vorgehen 27
3. Beweggründe 31
4. Verflechtungen mit Behörden 36

III. Verbrechen gegen die Menschlichkeit 42

1. Grundsätzliches zum Straftatbestand 42
2. Systematischer Charakter und «Politik» einer Organisation 46
3. Verfolgung einer Gruppe 49
4. Zurechenbarkeit an den Staat 52

IV. Genozid 59

1. Grundsätzliches zum Straftatbestand 59
2. Geschützte Gruppen 61
3. Genozidäre Handlungen 70
4. Vorsatz und genozidäre Absicht 75

Zusammenfassung 85

Abkürzungen 96

Literatur 98

I. UNRECHT ALS VÖLKERRECHTLICHES VERBRECHEN

1. Fragestellung

Bei der Verfolgung Schweizer Jenischer (und Sinti) hauptsächlich zwischen 1926 und 1972 können zwei Teilkomplexe unterschieden werden.[1] Zum einen kam es über die aktive Suche nach jenischen Familien zu systematischen Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen. Die Betroffenen wurden ihren Familien entrissen und dezentral untergebracht, Kontakte zwischen Familienmitgliedern und Verwandten wurden nach Möglichkeit unterbunden. Zum anderen wurden teilweise Massnahmen gegenüber erwachsenen vormals Fremdplatzierten mit dem Zweck der Geburtenverhinderung getroffen. Im Rahmen der sogenannten «nachgehenden Fürsorge» wurden sie unter Vormundschaft gestellt, in nach Geschlechtern getrennten Anstalten untergebracht und an der Eingehung einer Ehe gehindert.[2] In einzelnen, nicht näher erforschten Fällen kam es zu Sterilisationen jenischer Frauen.[3]

Wichtigster Akteur bei der Verfolgung war das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse». Es war Teil der privaten Stiftung Pro Juventute und verfügte innerhalb dieser über weitgehende Handlungsfreiheit. Treibende Kräfte waren vor allem zwei Personen: Alfred Siegfried (1890–1972), der das «Hilfswerk» von der Schaffung 1926 bis zu seinem Rücktritt 1958 leitete, und seine Nachfolgerin Clara Reust (1916–2000), die es bis zur Einstellung der Aktivitäten 1972 in seinem Sinn weiterführte. Das «Hilfswerk» pro-

[1] In diesem Gutachten ist grundsätzlich von der Verfolgung Jenischer die Rede, da zur Verfolgung von Sinti keine spezifischen gesicherten Informationen verfügbar sind. Damit ist keine Aussage über die Betroffenheit der Sinti verbunden. Zur Terminologie ist anzumerken, dass der von den Jenischen abgelehnte Begriff der «Fahrenden» – ausser in Direktzitaten sowie gelegentlich in Anführungszeichen – grundsätzlich vermieden wird. Er war lange Zeit die gängige Sammelbezeichnung für Nichtsesshafte.

[2] Für eine ausführliche Zusammenfassung mit Nachweisen siehe unten II. (Zusammenfassung des Geschehens).

[3] Galle, S. 589–592.

fitierte vom Prestige der Pro Juventute und der mit dieser verbundenen Persönlichkeiten. Der Stiftungsrat wurde in der interessierenden Periode fast durchgehend von einem amtierenden oder ehemaligen Bundesrat präsidiert.[4] Stiftung und «Hilfswerk» wurden als vom Bundesrat und Bund getragene und an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligte Einrichtungen wahrgenommen. Die Verfolgung resultierte aus einer eingespielten Arbeitsteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren: Über die Qualifikation von Personen als Angehörige des «fahrenden Volkes» und das Interagieren von Privaten und Behörden kam – wie die Verfasser der historischen Studie zum «Hilfswerk» von 1998 schreiben – eine «bürokratisch perfekt organisierte» Verfolgung von Kindern, Jugendlichen und ganzen Familien zustande.[5] Die Verfolgungspraxis blieb von der welthistorischen Zäsur von 1945 weitgehend unberührt. Das Bekanntwerden der rassistisch-biologisch begründeten Verbrechen des Nationalsozialismus hatte, so weit ersichtlich, keine signifikante Kurskorrektur im Umgang mit Jenischen zur Folge.

Eine grundlegende und bisher unbeantwortete Frage betrifft die rechtliche Einordnung des Gesamtkomplexes sowie der Verantwortlichkeit des Staates. Dieses Gutachten beleuchtet die diesbezüglich zentralen Fragen. Es untersucht zunächst, *ob die Qualifikation der Verfolgung Jenischer als völkerrechtliches Verbrechen – konkret: als «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» oder «Genozid» – gerechtfertigt erscheint* (Gutachtensfrage 1). Da das Unrecht ohne die teilweise aktiv mitwirkende, teilweise passiv unterlassende Rolle des Staates so nicht hätte zustande kommen können, stellt sich auch die Frage nach der Qualifikation des staatlichen Gewährenlassens und Kooperierens. Die Rolle der Behörden wurde 2013 von der damaligen Bundesrätin Simonetta Sommaruga – unter dem Schlagwort kollektiven «Wegschauens» – vorsichtig angesprochen.[6] Das Gutachten soll daher auch der Frage nachgehen, *ob im Fall der Qualifizierbarkeit des*

[4] Kapitel II.4. (Verflechtungen mit Behörden); Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 146.

[5] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 175.

[6] Simonetta Sommaruga, Rede am Gedenkanlass für ehemalige Verdingkinder und Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen am 11. April 2013 in Bern, S. 2 (abrufbar unter: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/30274.pdf, Stand 15. September 2024).

Gesamtkomplexes als völkerrechtliches Verbrechen von einer Verantwortlichkeit der Schweiz nach den völkerrechtlichen Regeln der Zurechnung von Normverletzungen an den Staat gesprochen werden kann (Gutachtensfrage 2). Thema ist, allgemein gesprochen, die Adäquanz der Verwendung völkerrechtlich geprägter Termini zur Beschreibung eines historischen Langzeitunrechts. Es geht um die *Einordnung eines historischen Geschehens mit Hilfe rechtlicher Begriffe, wie sie heute verstanden werden*. Massstab ist daher das heute geltende Recht. Um dieselbe Kategorie von Problem geht es auf einer grundsätzlichen Ebene, wenn – wie aktuell in der Wissenschaft – gefragt wird, ob die deutschen Verbrechen an den Nama und Herero als Völkermord qualifizierbar sind.[7] Ein anderes Beispiel ist die Qualifikation der osmanischen Verbrechen an den Armeniern von 1915. Der Befund einer solchen Untersuchung ist nicht die Feststellung des Vorliegens oder Nichtvorliegens einer rechtlichen Wiedergutmachungspflicht. Der Befund ist – im Kern – ein historischer: Die Verwendung einer bestimmten rechtlich geprägten Terminologie zur Bezeichnung eines geschichtlichen Ereignisses erscheint nach heutigen völkerrechtlichen Standards gerechtfertigt oder nicht. Letztlich geht es um die Frage der politisch-moralischen Bewertung eines historischen Geschehens mit Hilfe rechtlicher Konzepte.[8] Davon zu unterscheiden ist die Beurteilung eines Geschehens nach dem während der Ereignisse geltenden Völkerrecht. Diese Frage steht hier nicht im Vordergrund. Sie wird jedoch mitbehandelt und betrifft die Frage einer Rechtsverletzung und einer rechtlichen Wiedergutmachungspflicht. Mit Blick auf die hier interessierenden Tatbestände ist bei den Verbrechen gegen die Menschlichkeit bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass bei diesem Tatbestand bis zur «Wiedergeburt» der völkerrechtlichen Strafjustiz in den 1990er-Jahren[9] ein *Konnex* zu einem Kriegsgeschehen verlangt war (sog. «war nexus»- oder Junktim-Erfordernis).[10] Ein Verstoss ge-

[7] Etwa: Heinemann, S. 461– 487

[8] So auch: Wissenschaftliche Dienste, Bewertung historischer Sachverhalte, S. 4.

[9] Mit der Schaffung der internationalen Straftribunale für das frühere Jugoslawien (ICTY) und Rwanda (ICTR).

[10] Kress, S. 948–950. Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurden bei der Schaffung des Tatbestands als den Kriegsverbrechen verwandte Verbrechen begriffen – als «crimes analogous to war crimes», begangen

gen den Tatbestand nach damaligem Recht kommt von vornherein nicht in Frage, da offenkundig kein solcher Nexus existierte. Der Genozidtatbestand dagegen ist seit seiner Kodifizierung 1948 grundsätzlich unverändert geblieben.[11]

Teil I rekapituliert zunächst die bisherige juristische Aufarbeitung. Zur Sprache kommen in diesem Teil weiter bedeutende internationale Hintergründe der aktuellen Diskussion um die Qualifikation des Geschehens. Es werden Seitenblicke auf Aufarbeitungsprozesse von Kindswegnahmen in Kanada, Australien und den USA geworfen. Im Anschluss fasst Teil II das für die Beantwortung der Gutachtensfragen relevante Geschehen zusammen. Darstellung, Gliederung und Auswahl des Dargelegten orientieren sich an den sich stellenden Rechtsfragen. Eine vollständige Zusammenstellung des von Jenischen erlittenen Unrechts ist weder beabsichtigt noch kann sie im Rahmen eines solchen Gutachtens geleistet werden. Nicht Erstelltes, Unerforschtes und zur Beantwortung der Rechtsfragen nichts Eigenständiges Beitragendes muss oft unerwähnt bleiben.[12] Zweck von Teil II ist die Vorbereitung und Erleichterung der rechtlichen Analyse in den nachfolgenden Teilen. Teil III untersucht die Qualifizierbarkeit des Geschehens als Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Am Ende dieses Teils finden sich längere Ausführungen zur Zurechenbarkeit des Geschehens an den Staat. Teil IV schliesslich behandelt die Frage der Qualifizierbarkeit als Genozid. Ausführliche Behandlung erfahren u.a. die Fragen der durch die Genozidkonvention geschützten Gruppen sowie der genozidären Absicht.

---

an eigenen Staatsangehörigen und Staatenlosen. Erst mit den Statuten von ICTY und ICTR sowie deren Rechtsprechung und dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) wurde der Tatbestand ohne Junktim-Erfordernis Teil des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts. Den Weg dahin ebnete, neben Arbeiten der International Law Commission (ILC), auch der Aufstieg des internationalen Menschenrechtsschutzes. Zur gewohnheitsrechtlichen Geltung ab der Schaffung der *ad hoc*-Tribunale der 1990er-Jahre: Bassiouni, S. 150.

[11] Dazu im Einzelnen nachfolgend IV (Genozid).

[12] Zu den nicht näher dargestellten Aspekten zählen etwa die psychischen und physischen Langzeitauswirkungen der Verfolgung bei Jenischen, die sich oft erst nach Auflösung des «Hilfswerks» 1973 bemerkbar machten und teilweise noch immer machen. Sie sind für die Geschichte der Jenischen selbstredend von Bedeutung und Teil des historischen Unrechts, haben auf die Beantwortung der hier im Vordergrund stehenden Rechtsfragen aber keinen Einfluss.

2. Beschränkte juristische Aufarbeitung

Die juristische Aufarbeitung der Verfolgung Schweizer Jenischer ist bisher beschränkt geblieben. Es ist bis heute insbesondere zu keiner einzigen öffentlich bekannten strafrechtlichen Verurteilung oder auch nur Anklage gekommen.[13] Betroffene und ihre Organisationen haben diesen Umstand bitter beklagt.[14] Strafrechtliche Verantwortlichkeit ist an die Lebenszeit der Verantwortlichen geknüpft. Diese Möglichkeit der Aufarbeitung gelangt heute – mehr als fünfzig Jahre nach dem Ende des «Hilfswerks» – ungeachtet der Verjährungsregeln an ihr natürliches Ende. Die schweizerische Strafrechtswissenschaft hat auch auf die Problematik allzu kurzer Verjährungsregeln in der Schweiz hingewiesen.[15] Sie machten Verurteilungen der Verantwortlichen bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt unmöglich. Angesichts der Verstrickungen des Staats in das Unrecht hat dieser Umstand bei Betroffenen den Eindruck einer gewissen Komplizenschaft von Staat und Tätern *auch bei der Aufarbeitung* des Geschehens erzeugt. Dieser von Betroffenen als erneutes Unrecht empfundene Unwillen zur Strafverfolgung kommt zu jenem der Verfolgung an sich hinzu. Aus internationaler Perspektive verdient in diesem Zusammenhang Erwähnung, dass Desinteresse der Justiz an der Aufarbeitung politisch grundierten Unrechts mit Involvierung des Staates keine Ausnahme darstellt. Drohen Strafverfahren die Verstrickung des Staates zu beleuchten, ist fehlende oder halbherzige Aufarbeitung eher die Regel als die Ausnahme. Zu erinnern ist an die notorische Blindheit der französischen Nachkriegsstrafjustiz gegenüber den Verbrechen Vichy-Frankreichs während der deutschen Besatzung oder der amerikanischen Strafjustiz mit Blick auf Verbrechen des Ku-Klux-Clans sowie gegenüber der schwarzen Bevölkerung generell.[16] Mit Blick auf dieses Gutachten ist zu konstatieren, dass eine strafrechtliche Aufarbeitung zumindest einen Teil der Fragen zur rechtlichen Qualifikation

[13] Fagetti (ohne Seitenangabe).

[14] Zu den Zusammenhängen zwischen Strafverfahren, Hoffnung auf Entschuldigung sowie gesellschaftliche Versöhnung bei internationalen Verbrechen: Diggelmann, Reflections, S. 1073–1097.

[15] Zur Problematik kurzer Verjährungsfristen: Lehmkuhl/Häberli/Schafer/Wenk, S. 471 f.; Capus, S. 99 f.

[16] Rousso, S. 62; Wright/Carr/Gasek, S. 702.

des Unrechts hätte beantworten können. Dies ist jedoch nicht geschehen. Das vorliegende Gutachten soll bis zu einem gewissen Grad diese Lücke füllen. Allerdings fällt die Frage der Qualifikation des Gesamtgeschehens nicht mit jener der Strafbarkeit spezifischer Personen zusammen. In diesem Gutachten kommen insbesondere die für eine Verurteilung ebenfalls relevanten individuellen Umstände auf Seiten der Verantwortlichen nicht zur Sprache.

Die zivil- und verwaltungsrechtlichen Aspekte der Verfolgung haben eine partielle wissenschaftliche Aufarbeitung erfahren. Die *Geschichtswissenschaft* hat im vergangenen Vierteljahrhundert wichtige Zusammenhänge erschlossen und zahlreiche Einzelheiten minutiös dokumentiert. Zu erwähnen ist im Besonderen die Arbeit der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgung, die 2014 vom Bundesrat eingesetzt wurde. Sie hat die rechtlichen Grundlagen der Versorgungen in der Schweiz bis 1981 eingehend untersucht.[17] Hervorhebung verdient zudem die 2014 an der Universität Zürich angenommene Dissertation «Kindswegnahmen – Das "Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse" der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge» der Historikerin Sara Galle. Die Studie thematisiert eine Vielzahl zivil- und verwaltungsrechtlicher Facetten der Kindswegnahmen und zeigt u.a. die Handlungsspielräume der beteiligten Akteure und das Zusammenwirken von Normen und Praktiken im Fürsorge- und Vormundschaftswesen auf.[18] Sie ist eine der beiden Hauptquellen bei der Rekonstruktion des Sachverhalts in diesem Gutachten. Die zweite Hauptquelle ist die Studie «Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» von Walter Leimgruber, Thomas Meier und Roger Sablonier. Sie enthält auch ein kurzes Kapitel «Juristische Grundlagen».[19] Dieses befasst sich mit der Rolle des Vormundschafts- und Adoptionswesens bei den Kindswegnahmen sowie den Möglichkeiten der Strafjustiz, Einweisungen in Anstalten anzuordnen. Die Quellenlage ist nicht bei allen rechtlichen Fragen be-

[17] UEK Schlussbericht, S. 57–63.

[18] Galle, S. 135–148.

[19] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 45–52.

friedigend, reicht aber für die Beantwortung der Gutachtensfragen aus. Die Befunde stehen – selbstredend – unter dem Vorbehalt neuer historischer Erkenntnisse.

Einige grundsätzliche Bemerkungen zum Zweck dieses Gutachtens sind angezeigt. Es soll – in der Hauptsache – mit den Mitteln der Rechtswissenschaft einen Beitrag an die Einordnung eines historischen Geschehens leisten. Die Klärung der rechtlichen Qualifikation von Gruppenunrecht kann einen Einfluss darauf haben, welchen Platz ein Geschehen im kollektiven Gedächtnis einer Gesellschaft einnimmt; das Festhalten der historischen Wahrheit in einer das Geschehen als Ganzes präzis erfassenden Sprache wird von Opfern als wichtiger Aspekt von Gerechtigkeit erfahren.[20] Bisher ist das Unrecht an Jenischen als «Unrecht» oder unter dem Titel «Kindswegnahmen» bekannt. Diese Sprache hat sich gewissermassen eingebürgert. Die Begriffe erfassen das Dramatische und Tragische des Geschehens aber nur vage (Unrecht) oder nur partiell (Kindswegnahmen). Aus diesem Grund verlangen die Betroffenenorganisationen eine offizielle Anerkennung einer kräftigeren Bezeichnung, eines rechtlich geprägten «Labels», das der existentiellen Dimension des Unrechts Rechnung trägt. Sie fordern vom schweizerischen Staat Anerkennung des Unrechts als «Genozid». Zwei Gesuche erreichten die Behörden. Am 5. November 2021 wandte sich die «Union des Associations et des Représentants des Nomades Suisses» mit diesem Ersuchen an das Bundesamt für Kultur, die Direktion für Völkerrecht, die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus sowie an weitere Adressaten (Gesuch 1). Am 8. Januar 2024 richtete zudem «die Radgenossenschaft der Landstrasse» einen «offenen Brief» an die Vorsteherin des Eidgenössischen Departement des Innern (EDI), Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, in dem um politische Anerkennung der «Familienzerreissungen» als «kultureller Völker-

[20] Das Festhalten der Wahrheit ist eine der zentralen Erwartungen von Opfern an den Staat (ausserdem: Sühne der Täter sowie Erfahren eines Schuldbewusstseins, «Bewältigung» des Geschehens durch die politische Gemeinschaft insgesamt): Diggelmann, Staatsverbrechen, S. 393–395; siehe auch Bass, S. 302–304. Wie für individuelle ist auch für kollektive Biographien die Integration einer problematischen Vergangenheit ins Selbstbild Voraussetzung der Kohärenz und Integrität der Selbstwahrnehmung und -darstellung in der Gegenwart: Schlink, Bewältigung, S. 93; zur Problematik des «Nachlebens» von Unrecht und Verbrechen in nachfolgenden Generationen: ders., Schuld, S. 31–36.

mord» nachgesucht wurde (Gesuch 2). In einem Gespräch mit einer Delegation des Bundesamtes für Kultur am 5. März 2024 wiederholte eine Vertretung der Gesuchstellerin 1 die Forderung, das Geschehen sei als «Genozid» zu bezeichnen und nicht als «kultureller Genozid». Die Betroffenenorganisationen beriefen sich u.a. auf ein Interview der Zeitschrift «Beobachter» mit der Neuenburger Strafrechtsprofessorin Nadja Capus.[21] Diese hatte die Möglichkeit einer Erfüllung des Genozidtatbestands vorsichtig erwähnt.

Weshalb richten sich Hoffnungen bei einem nationalen Geschehen auf das Völkerrecht? Die völkerrechtlichen Straftatbestände besitzen mit Blick auf die Beschreibung historischen Unrechts zwei wichtige Vorteile. Sie markieren zum einen – mit der Objektivität einer international konsentierten Rechtssprache – schwerste Verbrechen, die als Zivilisationsbrüche identifiziert wurden. Ihre Dimension unterscheidet sich von der «normaler» Verbrechen, und zwar so sehr, dass sie als internationale Verbrechen gelten.[22] Die vier Kernverbrechen – Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Genozid und Aggression – kriminalisieren Verhaltensweisen, die als «das Gewissen schockierend» gelten. Zum anderen charakterisieren sich diese Verbrechenstatbestände durch ihre Relativierungsresistenz. Das ist ein zentraler Punkt. Völkerrechtliche Verbrechen sind – auch – «gegen» rechtfertigendes staatliches Recht konzipiert. Der Staat ist bei solchen Verbrechen oft selbst Täter und soll sein Verhalten nicht durch Verweis auf staatliches Recht rechtfertigen können. Ein externer Massstab wird an das Verhalten des Staates angelegt. Völkerrechtliche Verbrechen reflektieren damit die mögliche «Komplizenrolle» von Staat und staatlichem Recht beim Unrecht. Ein Verhalten kann nach staatlichem Recht legal sein, gleichzeitig aber ein völkerrechtliches Verbrechen darstellen. Der Gebrauch von Schusswaffen gegen «Republikflüchtlinge» aus der DDR etwa war nach DDR-Recht rechtmässig und zugleich ein Verbrechen gegen die Menschlich-

[21] Demuth/Strebel, Kindswegnahme durch Pro Juventute, Beobachter 31. März 2022.

[22] Für eine Charakterisierung der völkerrechtlichen Straftatbestände etwa: Morgenbesser, S. 124 –136.

keit.[23] Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) hat die Berufung auf rechtfertigendes staatliches Recht bei solchen Verbrechen deshalb 1950 in den sogenannten «Nürnberger Prinzipien» ausgeschlossen.[24] Mit Blick auf die Verfolgung Schweizer Jenischer ist die Frage einer «Komplizenschaft» von Staat und staatlichem Recht eine Schlüsselfrage. Unter dem Titel der Fürsorge gegenüber Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen entstand ein Langzeitunrecht, das man mit dem «Recht auf Bildung» der Kinder, den Kindesschutzartikeln und dem Recht der administrativen Versorgung rechtfertigte.

3. Internationaler Kontext

Die aktuelle Diskussion um die Qualifikation der Verfolgung Jenischer fügt sich in internationale Entwicklungen ein, die für das Verständnis der Auseinandersetzung in der Schweiz von Bedeutung sind. In mehreren Ländern ist es in der jüngeren Vergangenheit zu einem Schub bei der Aufarbeitung von Unrecht gegenüber indigenen Minderheiten gekommen. Dabei spielten Kindswegnahmen eine zentrale Rolle. Bei der zum Teil stark verzögerten Aufarbeitung kamen teilweise Termini des völkerrechtlichen Strafrechts ins Spiel. Im Folgenden werden die Entwicklungen in Kanada, Australien und den USA insbesondere im Licht möglicher Parallelen zum Geschehen in der Schweiz skizziert.

In *Kanada* – genauer: auf dem Gebiet des heutigen Kanada –[25] kam es ab dem 17. Jahrhundert zur Einrichtung christlicher sogenannter «Residential Schools» für indigene Kinder. Religiöse Gemeinschaften nahmen in Zusammenarbeit mit lokalen Behörden

[23] Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 3. November 1992, Az 5 StR 370/92 (Mauerschützen-Fall I), §§ 39–53.

[24] Yearbook of the International Law Commission 1950, Vol. II, S. 374–378, 374 (Formulation of the Nürnberg Principles), Principle II: «The fact that internal law does not impose a penalty for an act which constitutes a crime under international law does not relieve the person who committed the act from responsibility under international law».

[25] Damals britische beziehungsweise französische Kolonien.

den Eltern die Kinder weg.[26] Sie sollten der weissen und christlichen Gesellschaft assimiliert werden.[27] Ab 1870 – nach Erlangung einer relativen Autonomie Kanadas innerhalb des britischen Empires – begann die kanadische Bundesregierung, selbst eine umfassende Eingliederungspolitik zu verfolgen.[28] Sie unterstützte die mittlerweile zahlreichen kirchlichen «Schulen» finanziell und gründete 1883 die ersten vom Staat betriebenen «residential schools» mit dem Zweck der Assimilierung.[29] Der Staat betrieb solche Schulen für mehr als hundert Jahre; erst 1996 wurde die letzte geschlossen. Insgesamt dürften ungefähr 150'000 Kinder in staatliche oder von christlichen Gemeinschaften betriebene Anstalten eingewiesen worden sein.[30] Die Verbindungen der Kinder zur «indigenen Kultur» sollten weitgehend gekappt werden.[31] Sie wurden deshalb oft weit weg von den Eltern interniert und durften ihre indigene Sprache unter Androhung körperlicher Gewalt nicht sprechen. Verbreitet waren auch Unterernährung, schlechte medizinische Versorgung und Unterbringungen in überbelegten Schlafsälen – ohne Trennung von Gesunden und Kranken, was den Ausbruch von Krankheiten wie der oft tödlichen Tuberkulose begünstigte.[32] Rudimentärer Unterricht durch unausgebildete Lehrer war oft ein Vorwand, um die Schulen überhaupt betreiben und von der Unterstützung profitieren zu können.[33] Der kanadische Staat unterliess Kontrollen. Bei Kenntnis von Missständen blieb er typischerweise untätig.[34]

Eine Aufarbeitung – angestossen zunächst durch private Sammelklagen – setzte ab Mitte der 1980er-Jahre ein. Sie erzeugte erstmals Druck auf die kanadische Regierung, sich

[26] Canada Truth Commission Report 2015, S. 59 m.w.H.; Davin, S. 1.

[27] Canada Royal Commission Report 1996, S. 334.

[28] Canada Truth Commission Report 2015, S. 57 f. m.w.H.; Canada Royal Commission Report 1996, The Indian Act, S. 255–257, 263, 267, 271, m.w.H.; Davin, S. 1.

[29] Canada Truth Commission Report 2015, S. 3.

[30] Canada Royal Commission Report 1996, S. 335; Canada Truth Commission Report 2015, S. 3.

[31] Canada Royal Commission Report 1996, S. 309, 317, 333 m.w.H.

[32] Canada Royal Commission Report 1996, S. 356 f.

[33] Canada Royal Commission Report 1996, S. 333 f., 356.

[34] Canada Royal Commission Report 1996, S. 364.

dem Geschehen zu stellen, in das der Staat tief verstrickt war. Die Regierung reagierte aber nur zögerlich. Erst 1991 setzte sie eine Kommission ein, die verschiedene Problemfelder im Verhältnis zu Indigenen identifizieren und Verbesserungen von deren Status vorschlagen sollte.[35] Der Schlussbericht dieser «Royal Commission on Indigenous Peoples» wurde 1996 vorgelegt und beschrieb Missstände im «Residential School»-System. Er machte Bedarf nach vertiefter Abklärung unter Einbezug der Betroffenen sowie Wiedergutmachung und öffentlicher Entschuldigung aus.[36] Zwei Jahre später wurde eine Stiftung mit dem Zweck zumindest partieller Wiedergutmachung gegründet. Das Verfahren zur Freigabe der Gelder war aber kompliziert. Frustrationen und Streitigkeiten waren die Folge, erst 2006 einigte man sich auf einen anderen Umgang mit der Situation. Die Regierung, die «Assembly of First Nations» (AFN) und vier kirchliche Organisationen vereinbarten im «Indian Residential School Settlement Agreement»[37] Dreierlei: (1) eine ausführliche historische Aufarbeitung durch eine «Truth and Reconciliation Commission»;[38] (2) die Einrichtung einer Stiftung zur Förderung von «Heilungsprojekten»; (3) individuelle Zahlungen an Betroffene.[39] Die «Truth and Reconciliation Commission» nahm ihre Arbeit schon bald auf. Sie hörte mehr als 6500 Betroffene an und veröffentlichte 2015 einen 388 Seiten umfassenden Bericht, der das Geschehen gesamthaft als «cultural genocide» bezeichnete.[40] Dies war ein weitum zur Kenntnis genommener spektakulärer Akt der Anerkennung des Unrechts. In dem Bericht ist auch

[35] Federal Order in Council 26 August 1991, P.C. 1991–1597.

[36] Canada Royal Commission Report 1996, S. 237 f., 726–732.

[37] Text des Abkommens abrufbar unter: www.residentialschoolsettlement.ca/IRS%20Settlement%20Agreement-%20ENGLISH.pdf (Stand 15. September 2024).

[38] Indian Residential School Settlement Agreement, Ziff. D (iv), S. 6; für das gesamte Mandat der «Truth and Reconciliation Commission» siehe «Mandate for the Truth and Reconciliation Commission, Indian Residential Schools Settlement Agreement, Schedule N» (abrufbar unter: https://www.residentialschoolsettlement.ca/schedule_n.pdf, Stand 15. September 2024).

[39] Canada Independent Assessment Process Oversight Commitee, Summary of the Final Report, S. 5; Stiftung dotiert mit 125 Mio. CAD, individuelle Zahlungen bspw. in Höhe von 10'000 CAD für das erste und 3'000 CAD für jedes weitere Schuljahr: Ziff. 3.02 und 5.02 Indian Residential School Settlement Agreement (abrufbar unter www.residentialschoolsettlement.ca/IRS%20Settlement%20Agreement-%20ENGLISH.pdf, Stand 15. September 2024).

[40] Canada Truth Commission Report 2015, u.a. in der «Introduction», sodann etwa auf den S. 1, 3, 57, 72, 134 (insgesamt wird der Begriff 26 mal verwendet).

die Rede von einer «policy of cultural genocide». Er enthält jedoch keine rechtliche Klärung der Adäquanz der Verwendung dieser Termini.[41] Eine rechtliche Analyse wäre vom Mandat der Kommission auch nicht abgedeckt gewesen.[42] Am 27. Oktober 2022 ging das kanadische House of Commons einen Schritt weiter. Es anerkannte das Geschehen einstimmig und per Resolution als «Genozid», erneut ohne nähere Abklärung der rechtlichen Aspekte.[43]

In *Australien* wurden ab dem späten 19. Jahrhundert indigene Kinder auf behördliche Anordnung hin fremdplatziert.[44] Die Platzierungen dauern zum Teil bis zum heutigen Tag an. Noch 2022 waren mehr als 22'000 Kinder von Aborigines und Torres Strait Islanders zwangsweise ausserfamiliär untergebracht.[45] Das sind mehr als 40 Prozent der ausserfamiliär betreuten Kinder, obwohl der Anteil indigener Kinder an der Gesamtzahl australischer Kinder lediglich sechs Prozent beträgt. Zwischen den ersten Wegnahmen im 19. Jahrhundert und 1995 wurden – Schätzungen zufolge – etwa ein Drittel aller indigenen Kinder fremdplatziert.[46] Wie in Kanada bestand das Ziel darin, die Kinder der Lebensweise ihrer Gemeinschaften zu entfremden. Typischerweise wurden die Kinder im Alter von etwa 4 Jahren aus den indigenen Gemeinschaften entfernt und ab etwa 14 Jahren als günstige Arbeitskräfte eingesetzt.[47] Mit der Zeit ergaben sich Verschiebungen in der Wegnahmepraxis. Seit den 1950er-Jahren insbesondere kam es vermehrt zu Platzierungen in Pflegefamilien, während die Unterbringungen in gesonderten Anstalten

[41] Der Genozidterminus kann ein «rechtliches Label» sein, wenn ein Geschehen mittels des völkerrechtlich fixierten Genozidtatbestands beschrieben werden kann, oder aber die Funktion einer «Trauermetapher» haben, wenn eine Verbindung mit den Opfern schweren Unrechts markiert werden soll. Dazu: Akhavan, S. 245.

[42] MacDonald, Five Reasons the TRC Chose «Cultural Genocide», The Globe and Mail, 25 July 2015.

[43] Canada, House of Common, Residential Schools were Genocide, 44th Parliament, 1st Session, Journals No. 119, 27 October 2022, S. 1379; Temitayo Olarewaju, Residential School System Recognized as Genocide in Canada's House of Commons: A Harbinger of Change, The Conversation 1 January 2023.

[44] Australia Bringing Them Home Report 1997, S. 23.

[45] Australia Family Matters Report 2023, S. 5, 71; Australia's Children, S. 22.

[46] Australia Bringing Them Home Report 1997, S. 30 f.

[47] Australia Bringing Them Home Report 1997, S. 25.

zurückgingen.[48] Ab den 1970er-Jahren verstärkte sich der Widerstand der Betroffenen.[49] Vor allem die Aborigines begannen, sich gegen die Wegnahmen zu wehren, stiessen aber wiederum auf Widerstand. Rechtlich stützten sich die Platzierungen zum Teil auf weitreichende Vollmachten sogenannter «Chief Protectors»; eine Art Vormund für Kinder von Aborigines, der auch bei existierendem Elternverhältnis eingesetzt wurde. Teilweise schufen die Gliedstaaten auch eigene Rechtsgrundlagen für die Wegnahmen.[50]

Der Druck zur Aufarbeitung wurde ab den 1990er-Jahren stärker. Die Betroffenenorganisationen spielten dabei eine zentrale Rolle. Folge ihres Agierens war, dass der Justizminister 1995 eine vertiefte Aufarbeitung des Schicksals der sogenannten «Stolen Generations» der Aborigines und anderer indigener Gemeinschaften in die Wege leitete. Zwei Jahre später wurde ein Bericht einer Untersuchungskommission – der «Bringing Them Home Report» – veröffentlicht. Er hatte primär die Faktenaufarbeitung zum Zweck, sprach aber ebenfalls von einem «Genozid» an den Indigenen, und zwar explizit im völkerrechtlichen Sinn: «The Australian practice of Indigenous child removal involved both *systematic racial discrimination* and *genocide as defined by international law* (Kursivsetzung durch die Autoren).»[51] Hauptargument für die Qualifikation war, dass der indigenen Gemeinschaft durch das Wegnehmen eines Kindes die Möglichkeit genommen werde, künftig in den kulturellen Praktiken dieses Kindes fortzuexistieren.[52] Der Bericht enthält jedoch keine nähere rechtliche Analyse. Die einzelnen Elemente des Tatbestands des Genozids werden nicht geprüft. Die australische Regierung übernahm die Einschätzung in der Folge auch nicht.[53] Premierminister Kevin Rudd entschuldigte

[48] Australia Bringing Them Home Report 1997, S. 28.

[49] Australia Bringing Them Home Report 1997, S. 29.

[50] O'Sullivan, S. 247.

[51] Australia Bringing Them Home Report 1997, S. 231.

[52] Australia Bringing Them Home Report 1997, S. 190.

[53] Kritisch dazu etwa: Mayberry, S. 661–702 (mit Kritik auch an der Rechtsprechung des IGH in Genozid-Fällen).

sich elf Jahre nach Erscheinen des Berichts für das Unrecht.[54] Entschädigungen wurden nicht in Aussicht gestellt.[55]

In den *Vereinigten Staaten* lässt sich eine Praxis von Kindswegnahmen bei Indigenen ab dem frühen 19. Jahrhundert feststellen. Im Mittelpunkt standen wie in Kanada die Verbringung in Internate und die Trennung von den Eltern. Die Ursprünge dieses sogenannten «Indian Boarding School»-Systems liegen ebenfalls in der Zeit vor der Unabhängigkeit, wobei das amerikanische System Vorbild für das kanadische «Residential School»-System gewesen sein dürfte. In beiden Fällen waren kirchliche Kreise erste Initiatoren. Die «Zivilisierung» der Kinder sowie ihre religiöse Erziehung war das Ziel. 1819 erhielt in den USA erstmals eine «Indian Boarding School» staatliche Unterstützung, wobei der Staat seine Involvierung in der Folge schrittweise steigerte. 1879 kam es zur Gründung der ersten rein staatlichen «Indian Boarding School».[56] Die Kinder wurden der Kultur ihrer Eltern mit einem Bündel von Massnahmen entfremdet, in westlicher Weise erzogen und vom Gebrauch der indigenen Sprache abgehalten.[57] Parallelen zur Situation in Kanada bestanden auch bei der ungenügenden medizinischen Versorgung, beim Einsatz physischer Gewalt zur Disziplinierung und bei der Verwendung von Kindern als billige Arbeitskräfte.[58]

Die US-amerikanische Aufarbeitung begann – im Vergleich zu jener in Kanada und Australien – bemerkenswert früh. Sie geriet später jedoch gegenüber jener in den anderen beiden Ländern ins Hintertreffen. Zu einem Versuch einer mindestens ansatzweisen Aufarbeitung kam es bereits 1928. Eine vom «Institute for Government Research» –

[54] Abrufbar unter: www.aph.gov.au/Visit_Parliament/Art/Icons/Apology_to_Australias_Indigenous_Peoples (Stand 15. September 2024).

[55] O'Sullivan, S. 259.

[56] Federal Indian Boarding School Initiative Investigative Report, S. 6, 48; Canada Truth Commission Report 2015, S. 47–50.

[57] Treuer, S. 133–136.

[58] Zabriskie, S. 1046–1049.

auch bekannt als «Brookings Institution» – in Auftrag gegebene Untersuchung wurde veröffentlicht, die Missstände im «Indian Boarding School»-System auflistete und Handlungsempfehlungen formulierte.[59] Sie betrafen Fragen der Gesundheit, der Erziehung und finanzielle Aspekte, d.h. Themen, die in den anderen beiden Ländern erst 70 Jahre später systematisch untersucht wurden. Nach Publikation dieses als «Meriam Report» bekannten Berichts geschah mehr als vier Jahrzehnte nichts mehr. 1972 erliess der Kongress ein Gesetz, das die spezifischen erzieherischen, kulturellen und sprachlichen Bedürfnisse der «Native Americans» offiziell anerkannte.[60] Drei Jahre später wurde diesen das für die kulturelle Selbstbestimmung fundamentale Recht zuerkannt, selbst über Erziehungsbelange zu entscheiden.[61] Das Gewähren des «Rechts auf kulturelle Selbstbestimmung» der indigenen Urbevölkerung steht in engem Zusammenhang mit der Dekolonialisierung v.a. in Afrika und Südost-Asien: Der Kolonialismus galt spätestens seit 1960 als mit den Prinzipien des Völkerrechts unvereinbar,[62] wobei vor allem im Namen des Selbstbestimmungsrechts der Völker gegen Suprematieansprüche dominierender Kulturen und Staaten gekämpft wurde. Verweigerung der Selbstbestimmung war in den Ruch geraten, ein Verbrechen darzustellen. Erneut folgte jedoch eine lange Periode der Passivität mit Blick auf die Aufarbeitung. Jene in Kanada löste in den USA nichts Vergleichbares aus. Erst 2021 erteilte die (indigene) Innenministerin der Regierung von Joe Biden, Deb Haaland, einen Auftrag zur Erarbeitung eines Berichts.[63] Er wurde 2022 veröffentlicht und umfasst 106 Seiten. Er nennt zentrale Fakten und be-

[59] Lewis Meriam et al., The Problem of the Indian Administration: Report of a Survey Made at the Request of the Honorable Hubert Work, Secretary of the Interior and Submitted to Him, Institute for Government Research/Studies in Administration, Baltimore 21 February 1928.

[60] Indian Education Act (abrufbar unter: https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED196637.pdf, Stand 15. September 2024).

[61] Indian Self-Determination and Education Assistance Act, Sec. 2(b3), Sec. 202.4 u. Sec. 203(1) (abrufbar unter: www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg2203.pdf, Stand 15. September 2024).

[62] A/RES/1514 (XV) vom 14. Dezember 1960.

[63] US Secretary of the Interior, Federal Indian Boarding School Initiative, Memorandum, 22 June 2021.

schreibt vor allem die Geschichte des Systems und die Missstände, ohne das Geschehen aber rechtlich zu qualifizieren.[64]

Mit Blick auf die Verfolgung Schweizer Jenischer ist das Grundmuster von Interesse. In allen drei Ländern ging es um die Überwindung der Kultur von Minderheiten. Sie sollten mittels Fremdplatzierungen und christlich-religiöser Umerziehung schrittweise zurückgedrängt werden. In allen drei Ländern setzte die Mehrheitsgesellschaft auch über lange Zeit teilweise rigide Mittel zur Eliminierung der minoritären Kultur ein. Der Staat spielte überall eine Rolle und teilweise auch die entscheidende. In allen Fällen ging es um Langzeitunrecht, das durch das politische System ermöglicht und gefördert wurde. Neben den Gemeinsamkeiten gibt es auch Unterschiede. Sie betreffen etwa die Bereitschaft zur Anerkennung des Unrechts und der Verwendung einer völkerrechtlich geprägten Terminologie zu ihrer Beschreibung. In Kanada und Australien wurde das Geschehen in Untersuchungsberichten als «kultureller Genozid» beziehungsweise «Genozid» bezeichnet, im Fall Kanadas sprach gar die Regierung eine Anerkennung als «Genozid» aus. Eine vertiefte rechtliche Abklärung hat allerdings in keinem Fall stattgefunden. Es ist unklar, ob die Anerkennung den Charakter einer eher symbolischen politischen Konzession hatte, ohne dass der rechtliche Gehalt des Begriffs ernst genommen wurde. Die rechtliche Substanz der erwähnten Berichte ist dünn.

Erwähnung verdient mit Blick auf Schweizer Jenische – im Licht der internationalen Vorgänge – auch der Zeitpunkt der Auflösung des «Hilfswerks» im Jahr 1973. Dies war die Spätphase der Entkolonialisierung. In Australien und den USA gab es zeitgleich verstärkten Widerstand gegen die Wegnahmen der Kinder. 1975 gilt gemeinhin als das Jahr des Endes der grossen Entkolonialisierungswelle nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine weitgehende zeitliche Koinzidenz besteht schliesslich zwischen der aktuellen Anerkennungsforderung in der Schweiz und der Anerkennung des Unrechts als Genozid

[64] US Assistant Secretary of Indian Affairs, Federal Indian Boarding School Initiative Investigative Report, May 2022 (ohne präzise Datumsangabe).

durch die Regierung Kanadas sowie den neuesten Aufarbeitungsschritten in den USA. «Genozid» ist in der aktuellen Diskussion um politisches Unrecht ein omnipräsenter Begriff. Hervorhebung verdient schliesslich noch einmal der aus heutiger Sicht sehr bemerkenswerte «Meriam Report» aus dem Jahr 1928. Es ist kaum möglich, ihn nicht als Indiz für ein durchaus schon in der Zwischenkriegszeit existierendes Unrechtsbewusstsein in den USA zu deuten.

4. *Prima facie*-Indizien

Die Verfolgung ziviler Gruppen jenseits eines Kriegsgeschehens wird im heutigen völkerrechtlichen Strafrecht durch zwei Straftatbestände kriminalisiert. Sie kann zum einen ein «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» darstellen. «Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe (oder Gemeinschaft)» ist ein Subtatbestand dieses internationalen Verbrechens. Zum anderen kommt «Genozid» in Frage. Der Terminus ist gleichbedeutend mit jenem des Völkermords. Der Subtatbestand «Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe» und «Genozid» weisen Überschneidungen und Unterschiede auf. Ihr sehr genereller gemeinsamer Nenner besteht, wie der ICTY im Fall *Kupreškić* festgehalten hat, in der Absicht, Verfolgte aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit zu diskriminieren.[65] Es geht in beiden Fällen um extreme Formen der Diskriminierung. Der ICTY hat weiter konstatiert, dass sie grundsätzlich Verbrechen der gleichen «Kategorie» darstellen.[66] Gemeint ist damit, dass es, juristisch gesehen, keine Hierarchie zwischen ihnen gibt.[67] Unterschiede gibt es ebenfalls eine Reihe. Sie betreffen die Grundidee, die Tathandlungen,

[65] ICTY, Prosecutor v. Zoran Kupreškić, IT-95-16-T, Judgement, 14 January 2000, § 636.

[66] ICTY, Prosecutor v. Zoran Kupreškić, IT-95-16-T, Judgement, 14 January 2000, § 636: «In this context the Trial Chamber wishes to stress that persecution as a crime against humanity is an offence belonging to the *same genus as genocide* (Kursivsetzung durch die Autoren).»

[67] In einem gewissen Kontrast dazu steht die Entwicklung des Genozidbegriffs in der allgemeinen öffentlichen Diskussion zum Synonym für schwerste Verbrechen schlechthin: Diggelmann, Genozid (abrufbar unter: www.republik.ch/2024/01/22/genozid-das-ringen-um-den-hoechsten-opferstatus, Stand 15. September 2024).

den Kreis der geschützten Gruppen und die Anforderungen auf der subjektiven Ebene. Eine besonders wichtige Differenz besteht darin, dass Genozid neben Wissen und Willen mit Blick auf die Tathandlung zusätzlich eine spezifische – sogenannt «genozidäre» – Absicht verlangt.[68] Dieses innere Moment muss sich auf die ganze Gruppe oder einen Teil von ihr beziehen, d.h. der Tatbestand hat neben der Tathandlung auch das Verhältnis zur Gruppe an sich im Blick. In diesem Erfordernis zeigt sich der Charakter von Genozid als Verbrechen «von Gruppen an Gruppen».

Bei der Verfolgung Schweizer Jenischer existieren mit Blick auf beide Tatbestände bestimmte *prima facie*-Indizien. Verbrechen gegen die Menschlichkeit kriminalisieren der Grundidee nach inhumane Akte gegen die Zivilbevölkerung ab einem gewissen Schweregrad. Neben dem Schweregrad ist auch das Muster von Belang. Die Verfolgung Jenischer richtete sich gegen einen spezifischen Teil der Zivilbevölkerung, hauptsächlich nicht sesshafte Familien, erfolgte nach einem bestimmten Muster und erzeugte dramatische Schicksale.[69] Es handelte sich um Unrecht, das an einem spezifischen Teil der eigenen Bevölkerung systematisch begangen wurde. Es ist zu prüfen, ob die Akte die Elemente des Subtatbestands «Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe» erfüllen. Genozid kriminalisiert sodann einen Kanon von Handlungen, in dem auch die «zwangsweise Überführung von Kindern» in eine andere Gruppe sowie «Massnahmen zur Verhinderung von Geburten» innerhalb einer Gruppe aufgeführt sind.[70] Dies sind sogenannt genozidäre Handlungen. Angesichts der systematischen Kindswegnahmen insbesondere durch das «Hilfswerk» und der Massnahmen zur Fortpflanzungsverhinderung im Rahmen der «nachgehenden Fürsorge» kann auch Genozid nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Die *prima facie*-Indizien gebieten somit auch mit Blick auf diesen Tatbestand eine eingehende Prüfung.

[68] Siehe unten IV.4 (Vorsatz und genozidäre Absicht).

[69] Nachfolgend: II.1–3.

[70] Art. II lit. d u. e GK.

II. Zusammenfassung des Geschehens

1. Kindswegnahmen und Fortpflanzungsverhinderung

Das kardinale Faktum im Gesamtkomplex der Verfolgung Jenischer in der Schweiz ist die Wegnahme von rund 600, möglicherweise bis zu 2'000 Kindern im Zeitraum zwischen 1926 und 1972.[71] Sie erfolgte primär im Rahmen der Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute. Verantwortlich innerhalb der Stiftung war das «Hilfswerk», das die auf sein Betreiben hin fremdplatzierten Kinder in vielen Fällen auch gleich selbst betreute.[72] In anderen leitete es die Fremdplatzierungen nur in die Wege, wobei die Zahl der auf diese Weise zustande gekommenen Wegnahmen nicht bekannt ist.[73] Weitere Akteure ergriffen ebenfalls die Initiative bei den Fremdplatzierungen. In der Zentralschweiz und in Graubünden etwa wurden Behörden von sich aus aktiv,[74] und in anderen Regionen initiierten weitere private und kirchliche Akteure neben dem «Hilfswerk» Wegnahmen von Kindern. Namentlich das «Seraphische Liebeswerk» spielte in den katholischen Kantonen Solothurn und Luzern eine zentrale Rolle.[75] Es war im Adoptionswesen und in der Waisenfürsorge tätig und betreute auch eine unbekannte Zahl von Kindern Jenischer.[76]

Das «Hilfswerk» war der wichtigste Akteur bei den Fremdplatzierungen und Teil der Stiftung Pro Juventute. Diese war 1912 unter der Schirmherrschaft der «Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft» gegründet worden. Sie war auf breiter Basis in der

[71] Leimgruber/Meier/Sablonier nennen gestützt auf die Akten des «Hilfswerks» die Zahl von 619 weggenommenen Kindern (S. 30 f.); Schätzungen gehen dahin, dass bis zu 2'000 Kinder betroffen gewesen sein könnten: Caprez (ohne Seitenangabe).

[72] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 56.

[73] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 56.

[74] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 46; Galle, S. 647 f.

[75] Hürlimann, S. 13; Galle, S. 559 f.

[76] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 177.

Kinder- und Jugendfürsorge tätig und besass eine prominente Trägerschaft aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.[77] Dies verschaffte der Stiftung Prestige und Handlungsspielräume, wovon das «Hilfswerk» stark profitierte. Bis 1996 war fast durchgehend ein amtierender oder ehemaliger Bundesrat Präsident des Stiftungsrats.[78] Generell bestand der Eindruck eines symbiotischen Zusammenwirkens von «offizieller Schweiz», Schweizer Eliten, Stiftung und «Hilfswerk». Während der ersten Jahre der Pro Juventute hatte noch die Hilfe für tuberkulosekranke Kinder im Vordergrund gestanden. Ab den 1920er-Jahren verschob sich der Schwerpunkt jedoch zusehends auf die Jugendfürsorge.[79] Die Schaffung des «Hilfswerks» war Teil dieser Verschiebung. Hintergrund waren notorische Missstände im kantonalen und kommunalen Fürsorgewesen.[80] Kantone und Gemeinden waren oft überfordert und mussten häufig mit knappen finanziellen Ressourcen auskommen, der Bund besass jedoch keine Zuständigkeit für ein Agieren in diesem Feld. Das Aktivwerden von Pro Juventute und «Hilfswerk» war dagegen vielen willkommen.[81] Das «Hilfswerk» verfügte innerhalb der Stiftung über grosse Autonomie. Es war im Stiftungsrat während der ganzen Zeit seiner Existenz nur gerade zweimal ein Thema.[82] Eine kaum zu überschätzende Rolle bei den Wegnahmen spielte die Person Alfred Siegfried.[83] Dieser hatte ab 1924 im Zentralsekretariat der Stiftung gearbeitet; 1927 übernahm er die Abteilung «Schulkind», der das «Hilfswerk» angegliedert

[77] Galle, S. 71–76.

[78] Galle, S. 662.

[79] Bemerkenswert am Zeitpunkt der Schaffung des «Hilfswerks» ist, dass die Zahl Nichtsesshafter gemäss Erhebungen des Eidgenössisches Arbeitsamts damals wesentlich tiefer war als noch im späten 19. Jahrhundert. Das Arbeitsamt ging von lediglich 670 «Wanderern» aus, während die Anzahl «Bettler und Vaganten» vor der Jahrhundertwende auf zwischen 20’000 und 40’000 geschätzt wurde: Galle, S. 194 m.w.H.

[80] Galle/Meier, S. 37.

[81] Galle, S. 175.

[82] Galle, S. 86. Anmerkung der Autoren: Dieser in der Forschung als Tatsache behandelte Umstand erscheint uns wenig plausibel; es ist nicht leicht vorstellbar, dass Aktivitäten solcher Art und Dimension über viele Jahrzehnte hinweg im Stiftungsrat kaum ein Thema waren.

[83] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 71.

wurde.[84] Bis 1958 kamen die Wegnahmen im Wesentlichen auf Siegfrieds Betreiben hin zustande. Sein Einfluss «auf alles und jedes», was im Rahmen des «Hilfswerks» ab 1926 geschah, wird von der historischen Forschung als «überragend» beschrieben.[85] Seine Nachfolgerin Clara Reust führte das «Hilfswerk» ab 1959 in seinem Sinn weiter.

Entscheidend für das Initiieren einer Kindswegnahme war grundsätzlich die Zugehörigkeit zu einer «Vagantensippe».[86] Das «Hilfswerk» führte unter dem Titel der Fürsorge faktisch einen Kampf gegen die nomadische Lebensform. Die Notwendigkeit zu handeln wurde im konkreten Fall routinemässig mit der Gefährdung des betreffenden Kindes begründet. Alfred Siegfried schien geradezu besessen von der Idee, zur Beseitigung der «Vagantität» persönlich berufen zu sein.[87] Sein Missionarismus schien ähnlich denkende Personen anzuziehen. Er bestimmte im Wesentlichen, wer als Jenischer zu gelten hatte und wer nicht, sein Wort hatte eindeutig das grösste Gewicht bei dieser Frage.[88] Er schien – trotz seiner mit eugenischen Ideen durchsetzten Rhetorik –[89] die Jenischen allerdings nicht als eigene Ethnie zu betrachten.[90] Seine diesbezüglichen Aussagen sind allerdings nicht eindeutig. Die Verantwortlichen trugen mit ihrem rigorosen Vorgehen und ihrer scharfen Rhetorik gegen «Vaganten» dazu bei, dass diese immer stärker als von der Mehrheitsgesellschaft verschiedene Gruppe mit ganz eigenen Merkmalen wahrgenommen wurden.[91] Jenische Familien wurden als Folge der Fokussierung auf ihre Lebensweise vollständig auseinandergerissen.[92] Die Familienbindung war in den

[84] Alfred Siegfried wurde einige Monate vor Stellenantritt im Zentralsekretariat wegen «Vornahme unzüchtiger Handlungen mit einem Schüler» des baselstädtischen Knabengymnasiums rechtskräftig verurteilt: Galle, S. 109, 114.

[85] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 175.

[86] Galle, S. 645.

[87] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 175.

[88] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[89] Dazu unten II.3 (Beweggründe).

[90] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[91] Siehe dazu: IV.2 (Geschütze Gruppen).

[92] Galle, S. 395; anschaulich: Brief Alfred Siegfried an die Oberin des St. Josefsheim in Bremgarten vom 4. April 1952 («Die Erfahrungen eines Menschenalters mit den fahrenden Leuten haben mich darüber

Augen der Verantwortlichen das Grundproblem. Kontakte wurden deshalb nach der Trennung der Kinder von den Eltern nach Möglichkeit verhindert. Die Kinder wurden möglichst dezentral verteilt,[93] um «die Spuren» für die Eltern «zu verwischen».[94] Wenn Eltern ihre Kinder suchten und zurückholten, sprach Alfred Siegfried von einer «Entführung».[95] Erfolgsmassstab für das eigene Wirken waren in den Augen des «Hilfswerks» das Sesshaftwerden der Jenischen und das Ausbleiben von Verwandtenkontakten.[96] Widerstand gegen Wegnahmen war riskant. Renitente Eltern wurden in vielen Fällen selbst entmündigt.[97] Die Praxis der Wegnahmen veränderte sich über die Zeit der Existenz des «Hilfswerks» kaum. Auch die Zäsur des Endes des Zweiten Weltkriegs und das schrittweise Bekanntwerden der rassistisch motivierten Verbrechen der Nationalsozialisten hinterliessen keine signifikanten Spuren. Noch 1962 gab es innerhalb der Stiftung Pro Juventute keinerlei Anzeichen für das Vorhandensein eines Unrechtsbewusstseins.[98]

Auch bereits sesshaft gewordenen Familien wurden die Kinder teilweise weggenommen.[99] Hintergrund dieser auf den ersten Blick widersprüchlichen Praxis war die Vorstellung, das problematische Erbgut könnte einen Rückfall in die «vagantische» Lebensweise begünstigen, sein Einfluss sei möglicherweise noch immer zu stark.[100] Wenn etwa Wohnungen in den Augen des «Hilfswerks» allzu oft gewechselt oder Arbeit nur gezwungenermassen angenommen wurde, stand der Verdacht im Raum, man halte in-

belehrt, dass Vagantität nicht ausgerottet werden kann, wenn der Zusammenhang zwischen Eltern und Kindern weiter geht.», Kopie des Briefes bei Autoren).

[93] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 41.

[94] Brief Alfred Siegfried an die Oberin des St. Josefsheim in Bremgarten vom 4. April 1952 (Kopie des Briefs bei Autoren).

[95] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 35.

[96] Galle, S. 289.

[97] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 35; vgl. auch Galle, S. 501–503 (Einschüchterungen durch Drohung mit Ehrverletzungsklagen und regelmässige «Hausbesuche» durch die Polizei).

[98] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 152.

[99] Galle, S. 294.

[100] Galle, S. 303.

nerlich vielleicht doch an der Idee vom «Volk im Volk» fest.[101] Sesshaftigkeit war das Ziel. Auch bei seiner Erreichung blieben die Verantwortlichen aber misstrauisch und wachsam. Die Schwelle für Fremdplatzierungen lag insbesondere in der Zwischenkriegszeit generell tief. Vor dem Zweiten Weltkrieg waren sie nichts Aussergewöhnliches, geringe Normabweichungen genügten für ihre Anordnung. Sara Galle nennt für das Jahr 1930 generell die fast unglaubliche Zahl von 57'920 fremdplatzierten Kindern unter 14 Jahren.[102] Die Vorstellung vom Fremden als gesamtgesellschaftlicher Gefahr, die es möglichst einzudämmen gilt, war generell ausgeprägt.[103] Der Soziologe Andreas Reckwitz hat gezeigt, dass Vorstellungen einer oft rigiden Verbindlichkeit des «Normalen» erst ab den 1970er- und 1980er-Jahren allmählich durch ein Paradigma des «Singulären» abgelöst wurden.[104] Diese Vorstellungen erzeugten Druck zu konformem Verhalten und zur autoritären Absicherung des Normalen. Die Besonderheit der Wegnahmen bei der Verfolgung Jenischer war ihre systematische Avisierung und Durchsetzung.[105]

Ein zweiter Teilkomplex der Verfolgung war – in der Sprache der Verantwortlichen – die «nachgehende Fürsorge».[106] Der unauffällige Begriff verschleiert den ebenfalls einschneidenden Charakter dieser Massnahmen. Als «nachgehende Fürsorge» wurde ein ganzes Bündel an Massnahmen gegen Erwachsene bezeichnet, die als Minderjährige fremdplatziert worden waren. Ihr Zweck war u.a. die Verhinderung von Heirat und Nachkommen, wenn die Assimilierung nicht gelungen war.[107] Die drastischste nachweislich zur «Politik» des «Hilfswerks» zählende Massnahme war die Unterbringung vormals Fremdplatzierter in nach Geschlechtern getrennten Anstalten.[108] Sie wurde ty-

[101] Siegfried, Fürsorgearbeit, S. 4 f.

[102] Galle, S. 157; UEK-Schlussbericht, S. 93, 97.

[103] Tanner, S. 238 f.

[104] Reckwitz, S. 11 f.

[105] Dazu unten II.2 (Planmässiges Vorgehen).

[106] Galle, S. 247.

[107] Galle, S. 247.

[108] Galle, S. 589.

pischerweise gestützt auf psychiatrische Gutachten angeordnet.[109] Die Psychiatrie spielte bei der «nachgehenden Fürsorge» eine nicht wegzudenkende Rolle. Zum Teil erfolgten die Unterbringungen in Strafanstalten, d.h. in normalen Gefängnissen, zusammen mit «gewöhnlichen» Kriminellen.[110] Ohne straffällig geworden zu sein, konnten vormals Fremdplatzierte demnach in Gefängnissen wie Bellechasse in Fribourg landen.[111] Weniger weitreichende Massnahmen waren die Bevormundung und die Verweigerung der Zustimmung zur Eheschliessung.[112] Nicht selten erfolgten Bevormundungen gestützt auf «Einwilligungen», die unter Androhung der Unterbringung in einer Anstalt erwirkt worden waren.[113] Auch diese Massnahme war allerdings drastisch. Der Vormund verfügte damals über nahezu umfassende Macht über den Bevormundeten.[114] Alfred Siegfried nutzte sie, um Eheschliessungen seiner erwachsenen Mündel zu verhindern, sofern sie in seinen Augen nicht genügend zu einem angepassten Lebensstil gefunden hatten.[115] Wenn das eigentliche Ziel der Assimilierung verfehlt worden war, wurde Fortpflanzungsverhinderung erklärtermassen zum (subsidiären) Ziel: «Wenn es uns schon nicht gelingt, einen halb närrischen, haltlosen Menschen zu einem brauchbaren Arbeiter zu erziehen», schrieb er im Jahr 1941 im Mitteilungsblatt des «Hilfswerks», «so möchte ich doch mit meiner jahrelangen Fürsorge erreicht haben, dass der Unglücksrabe nicht auch noch eine Familie gründet und, wer weiss, ein Schärlein ebenso unglücklicher Kinder auf die Welt stellt.»[116] Alfred Siegfried ging 1943 davon aus, dass Internierungen von «Unverbesserlichen» und die Verhinderung unerwünschter

[109] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 59.

[110] Huonker, Lebensläufe, S. 90–93.

[111] Huonker, Lebensläufe, S. 90–93.

[112] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[113] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 59.

[114] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 133.

[115] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[116] Mitteilungen des Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse, Nr. 26, 1941 (zit. bei Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64).

Familiengründungen in Zukunft von grosser Bedeutung sein werden.[117] Eugenische Vorstellungen spielten bei diesen Massnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine grosse Rolle.[118]

Bei den regelmässig erwähnten Sterilisationen jenischer Frauen ist die Faktenlage uneindeutig. Die Betroffenenorganisationen erwähnen die Sterilisationen im Brief an Bunderätin Elisabeth Baume-Schneider, ohne sie allerdings näher zu spezifizieren.[119] Einige knappe Bemerkungen müssen hier deshalb genügen. Fest steht, dass es im Kanton Graubünden im Rahmen der kantonalen «Vagantenfürsorge» zu Sterilisationen ehemaliger Mündel der Pro Juventute kam.[120] Eine «Vermehrung» der «Vaganten» galt nach den bündnerischen Fürsorgerichtlinien als «unerwünscht».[121] Fest steht weiter, dass Sterilisationen «als Politik» diskutiert wurden. Sie waren an einer obligatorischen Arbeitstagung der Bezirksfürsorgerinnen Graubündens im Jahr 1947 ein Thema, an der sie als das «schnellste, einfachste und sicherste Mittel zur Geburtenverhinderung» bezeichnet wurden.[122] Als Hindernis wurde jedoch der erwartbare Widerstand der Betroffenen und der mehrheitlich katholisch geprägten Vormundschaftsbehörden genannt.[123] Vieles im Zusammenhang mit Sterilisationen ist dagegen weitgehend unklar. Dies gilt zunächst für die Anzahl der durchgeführten Eingriffe und die genauen Umstände ihrer Anordnung; generell besteht mit Blick auf in der Schweiz durchgeführte Zwangssterilisationen – also auch an nicht-jenischen Menschen – von Ende des 19. Jahrhunderts bis Ende der 1980er-Jahre trotz einiger kantonal-spezifischer Untersu-

[117] Vortrag von Alfred Siegfried am 9. Juli 1943 vor der Cadonau-Fonds-Kommission (zit. bei Huonker, Lebensläufe, S. 95).

[118] Näheres unten II.3 (Beweggründe).

[119] Siehe Ziff. 2 des offenen Briefs vom 8. Januar 2024.

[120] Galle, S. 495, 592.

[121] Galle, S. 592.

[122] Galle, S. 246.

[123] Galle, S. 246.

chungen eine prekäre Datenlage.[124] Fraglich ist auch, ob ein Zusammenhang zwischen den Sterilisationen und der «Politik» des «Hilfswerks» und anderer Akteure, die in die Verfolgung involviert waren, bestand. Dagegen spricht allerdings nicht zuletzt, dass der als Student zum Katholizismus übergetretene Alfred Siegfried Sterilisation und Euthanasie offenbar aus religiösen Gründen ablehnte.[125] Er schien Internierungen in Anstalten mit dem Zweck der Geburtenverhinderung als genauso zweckdienlich zu betrachten. Aufgrund der dünnen Faktenlage ist im Folgenden davon auszugehen, dass es nur in einzelnen Fällen zu Sterilisationen kam, ohne dass aber ein Zusammenhang mit der «Politik» des «Hilfswerks» oder anderer in die Verfolgung Jenischer involvierter Akteure angenommen werden kann.[126] Damit soll nicht gesagt sein, dass ein solcher Zusammenhang nicht existierte. Es bedeutet, dass er in diesem Gutachten nicht als erwiesen angenommen werden kann.

2. Planmässiges Vorgehen

Kennzeichnend für die Verfolgung war eine planmässige und systematische Dimension.[127] Als planmässig muss in erster Linie die Ausrichtung der Tätigkeiten des «Hilfswerks» auf ganze Familien bezeichnet werden. Es wurden Daten gesammelt, Karteikarten angelegt und Stammbäume mit dem Ziel gezeichnet, möglichst sämtliche Kinder

[124] Bundesrat, Zwangssterilisationen, BBl 2003 6357; siehe auch: Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats, Zwangssterilisationen, BBl 2003 6316–6319; für einen Überblick über die Forschung zu Zwangssterilisationen in der Schweiz: Bundesamt für Justiz, Forschungspublikationen (Stand August 2022). Gemäss Galle wurden Zwangssterilisationen an Jenischen in den Kantonen Zürich und St. Gallen anders als in den Bündner Kliniken nicht in Betracht gezogen (S. 589); in Graubünden konnte sie «nur» vier «eugenisch motivierte Sterilisationen» konstatieren (S. 589 f.), auch wenn solche von Ärzten der Bündner Kliniken noch bis in die 1970er-Jahre regelmässig empfohlen wurden, wofür aber «die katholisch geprägten Vormundschaftsbehörden in der Regel», wie auch Alfred Siegfried selbst, sofern involviert, «ihre Zustimmung verweigerten»; als Ersatzmassnahme wurde deshalb üblicherweise eine Verwahrung angeordnet (S. 592).

[125] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64 f.

[126] Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang allerdings, dass sich eine angehende Sozialarbeiterin (oder möglicherweise mehrere angehende Sozialarbeiterinnen) in Diplomarbeiten im Rahmen eines Praktikums bei der Pro Juventute für Sterilisationen Nichtsesshafter aussprachen: Galle, S. 345.

[127] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 154.

einer «Vagantenfamilien» zu erfassen und diese als soziale Einheiten zu eliminieren.[128] «Wer die Vagantität erfolgreich bekämpfen will», schrieb Alfred Siegfried 1943 im Mitteilungsblatt des «Hilfswerks», der müsse, «so hart das klingen mag, die Familiengemeinschaft auseinander reissen».[129] Wenn es nicht gelinge, die einzelnen Glieder auf sich selbst zu stellen, so würden sie wieder von ihrer Sippe «eingefangen»; dann sei alles, «was man für sie getan» habe, wieder verloren.[130] Die Verantwortlichen suchten aktiv und hartnäckig nach Jenischen. 1953 schrieb Alfred Siegfried, nur «Optimisten» stellten sich vor, das «Übel der Vagantität» sei innert eines oder zweier Jahrzehnte zu «beheben», nur «planmässige und dauernde Hilfe» aber könne «diese Landplage lindern».[131] Kurz nach Schaffung des «Hilfswerks» war man die Aufgabe im Stil einer Staatsaufgabe angegangen. 1928 führt das «Hilfswerk» in 38 Gemeinden eigentliche Erhebungen durch, um sich einen Überblick zu verschaffen.[132] Waren Jenische erfasst, suchte man nach Beweisen, um die «misslichen Verhältnisse» belegen zu können.[133] Das war mit Blick auf die avisierte Wegnahme auch nötig. Blosse Hinweise genügten nicht für eine Wegnahme, die Kindesgefährdung musste «belegt» werden. Bei Kenntnis von Gerichtsverfahren, in die Jenische involviert waren, wurden Gerichtsakten angefordert.[134] Dass dies möglich war, sagt viel über die Autorität des «Hilfswerks» beim Kontakt mit Behörden aus. Der Entscheid, wer Jenischer war und wer nicht, lag grundsätzlich bei den Verantwortlichen im «Hilfswerk», das die «Zielgruppe» der Massnahmen selbständig definierte. Das begangene Unrecht, schreiben die Verfasser der historischen Studie von 1998, liege «gerade in der undifferenzierten Ausbreitung der Massnahmen auf eine ganze, von den Verantwortlichen in selbstherrlicher Weise definierte Bevölke-

[128] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 33.

[129] Mitteilungen des Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse, Nr. 27, September 1942, S. 3 (zit. bei Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 34).

[130] Mitteilungen des Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse, Nr. 28, September 1943, S. 4 (zit. bei Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 34).

[131] Jahresbericht Pro Juventute 1952/53, S. 19 (zit. bei Huonker, Lebensläufe, S. 93).

[132] Galle, S. 396 f.

[133] Galle, S. 420 f.

[134] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 33.

rungsgruppe».[135] Entscheide der Behörden wurden teilweise vorgefertigt.[136] Die Verantwortlichen handelten wie mit einem offiziellen Mandat ausgestattete Amtsträger.

Das «Hilfswerk» konnte sich auf ein ausgedehntes Netzwerk von Helfern und Unterstützerinnen in Gesellschaft und Behörden verlassen. Eine bedeutende Rolle als Informationszuträger spielten vor allem die mehr als 2'000 ehrenamtlichen Gemeindesekretärinnen und Gemeindesekretäre der Pro Juventute.[137] Wichtig waren etwa Lehrer und Pfarrer, die ihr Wissen für die «Mündelakquise» durch das «Hilfswerk» zur Verfügung stellten.[138] Hinzu kamen weitere kooperierende Personen mit Ansehen und Einfluss, die dem Projekt positiv gegenüber standen.[139] Die informelle Kooperation der Pro Juventute mit Gemeinden, Bezirken und Kantonen war wegen der kantonalen Zuständigkeit im Fürsorgebereich intensiver als jene mit dem Bund.[140] Das «Hilfswerk» bemühte sich darum, die Behörden von der Wichtigkeit der Aufgabe und der Zusammenarbeit mit der Pro Juventute zu überzeugen.[141] Alfred Siegfried schien Behörden als «Vollzugsgehilfen» des «Hilfswerks» zu betrachten.[142]

Das staatliche Recht war essentieller Teil der systematischen Dimension. Damit Routinen entstehen konnten, musste das Recht verlässlich nutzbare Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Zentrale Rollen spielten in diesem Zusammenhang die Auslegung und Anwendung des Kindesschutz- und Vormundschaftsrechts.[143] Die Wegnahmen stützten

[135] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 154.

[136] Galle, S. 645.

[137] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 131.

[138] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 131.

[139] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 67.

[140] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 56.

[141] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 54.

[142] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 55.

[143] Die rechtliche Abstützung der Verfolgung wurde laufend verbessert: dazu etwa Huonker, Anstaltsweisung, S. 36.

sich auf die Annahme einer Kindesgefährdung, die ein Einschreiten rechtfertigte.[144] Einschlägig war Art. 284 aZGB über die Ausübung der elterlichen Gewalt. Der Artikel wurde so ausgelegt, dass Kindererziehung auch der Entwicklung zu «brauchbaren» Bürgern zu dienen hat und die Behörden im Fall der Pflichtverletzung einzuschreiten haben.[145] Dies war auch die Diktion des «Hilfswerks» – «brauchbare» Menschen. Grundlage der Bevormundung von Kindern war Art. 285 aZGB über die Entziehung der elterlichen Gewalt. Er wurde dahingehend interpretiert, dass etwa auch bei häufigem Arbeitsortwechsel des Vaters eine Vormundschaft angeordnet werden konnte. Ein «Wanderleben», heisst es in einem ZGB-Kommentar von 1927, mache es unmöglich, die Kinder «in geistiger und sittlicher Hinsicht richtig zu erziehen».[146] Auch dies war die Weltsicht des «Hilfswerks»: «Wanderleben» und Sittlichkeit schlossen sich gewissermassen definitionsgemäss aus. Entmündigungen erwachsener vormals Fremdplatzierter wegen Geistesschwäche oder Geisteskrankheit konnten gestützt auf Art. 369 aZGB angeordnet werden. Es genügte, dass jemand durch eine «liederliche und arbeitsscheue» Verhaltensweise aufgefallen war; Straffälligkeit war nicht erforderlich.[147] Bei Fehlen eines festen Wohnsitzes wurde auf einen «lasterhaften Lebenswandel» im Sinne von Art. 370 aZGB geschlossen.[148] Ein solcher alleine konnte schon zur Entmündigung führen. Entmündigungen wegen Verschwendung, Trunksucht oder der Art und Weise der Vermögensverwaltung – ebenfalls nach Art. 370 aZGB – konnten angeordnet werden, wenn man sich selbst oder die Familie einer Verarmungsgefahr aussetzte.[149] Bei Armut und fehlendem Wohnsitz lag die Schwelle zu Entmündigungen ausserordentlich tief.[150] Wissenschaftliche Kommentare stützten die Auslegungen der Gesetzesbestim-

[144] Galle, S. 137.

[145] Galle, S. 140 f.

[146] Silbernagel, Art. 285 ZGB, N. 47.

[147] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 47.

[148] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 47.

[149] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 47.

[150] Dazu auch: Knecht, S. 61 f.

mungen.[151] Das Recht war Teil der Unrechtspraxis. Verankerte vaganten- und zigeunerfeindliche Stereotypen erleichterten seine Indienstnahme. Jenische galten als Messerstecher, Dirnen, Bettler, Diebe und Trinker, und sie würden zur Verschlagenheit sowie Verstellung neigen.[152] Die Stereotypen liessen sich für eine Absenkung gesetzlicher Schwellen nutzen.

3. Beweggründe

Die Beweggründe für die Verfolgung Jenischer bedürfen gesonderter Betrachtung. Hauptzweck des «Hilfswerks» war die Sesshaftmachung der «Fahrenden», deren Lebensweise insbesondere durch Platzierungs- und Erziehungsmassnahmen überwunden werden sollte, wie die Leiterin des «Hilfswerks» noch 1960 an das Eidgenössische Departement des Innern schrieb.[153] Die «Nichtfassbaren»[154], die sich bürgerlichen Vorstellungen schon durch ihr Umherziehen entzogen, sollten mit geeigneten Massnahmen in die Mehrheitsgesellschaft eingegliedert werden. Als Königsweg galt die möglichst frühzeitige Trennung der Kinder von ihren jenischen Eltern. Das erste Subventionsgesuch von 1929 an den Bund machte die Stossrichtung gegen eine spezifische Bevölkerungsgruppe bereits unmissverständlich klar.[155] Bundesrat und Parlament erschien diese Richtung zustimmungsfähig. Alfred Siegfried benannte den Hauptzweck der Milieubekämpfung zudem explizit bei seiner Bilanzierung kurz vor seinem Rücktritt. Der «Rückfall» in die «Vagantität», schreibt er 1957, sei relativ gering, obschon ein beträchtlicher Prozentsatz «in erzieherischer Beziehung als Versager bezeichnet werden

[151] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 47.

[152] Galle, S. 476–478.

[153] Reust Clara, Express-Brief Zentralsekretariat der Pro Juventute, Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, an EDI, vom 23. Mai 1960 (zit. bei Leimgruber Meier Sablonier, S. 167): «Sesshaftmachung der Kinder fahrender Familien durch geeignete Placierungs- und Erziehungsmassnahmen, um dadurch das Übel der Vagantität […] zu überwinden.»

[154] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 175.

[155] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 160.

müsse»; es komme allerdings nicht sehr häufig vor, dass der Anschluss an das jenische Volk wieder gefunden werde, und «das ist ja der Hauptzweck unserer Fürsorge.»[156] Diese Passage und das Gesamtbild der Verfolgung lassen kaum einen anderen Schluss zu, als dass Alfred Siegfried und das «Hilfswerk» zwischen einem «eigentlich Avisierten» (Assimilierung der Gruppe) und einer Subsidiärlösung (Massnahmen der Fortpflanzungsverhinderung durch «nachgehende Fürsorge») zur Sicherstellung dieser Assimilierung unterschieden. Zweck der «nachgehenden Fürsorge» war, die bereits erreichte Assimilierung der Gruppe nicht durch Nichtassimilierbare zu gefährden. Leitend war eine rigide Ideologie des Normalen, Einfachen und Sauberen. Auch Adoptiv- und Pflegeeltern hatten nach Möglichkeit einfach, resolut, durchsetzungsfähig und rechtschaffen zu sein.[157] Liebevolle Pflegeltern erschienen als suspekt.[158] Die Betroffenen sollten in einem der Disziplin und Sauberkeit verpflichteten Umfeld zu «brauchbaren» Gliedern der Gesellschaft erzogen werden. Diesen Vorstellungen entsprachen etwa gewisse religiös ausgerichtete Heime.[159]

Nicht auf einen einfachen Nenner bringen lässt sich das Verhältnis von Verfolgung und eugenischem sowie rassenhygienischem Gedankengut. Bereits die Historikerstudie von 1998 hat auf die Komplexität dieser Thematik hingewiesen. Sie hält etwa die oft geäusserte Behauptung, das «Hilfswerk» habe nationalsozialistisches Gedankengut «umgesetzt», für präzisierungsbedürftig und zu pauschal.[160] Auch hier ist auf dieses Thema einzugehen. Nuancierungen sind wichtig. Zutreffend ist sicher, dass im «Hilfswerk» und bei für dieses tätigen Personen ideologische Elemente rassistischer, eugenischer

[156] Siegfried, Jahresbericht 1957, 4/3 (4. Anhang/3. Dokument, ohne Seitenangabe); auch: Brief Alfred Siegfried an die Oberin des St. Josefsheim in Bremgarten vom 4. April 1952 («[…] wir kämpfen gegen das Vagieren, das ist ja der Hauptzweck unseres Hilfswerkes.», Kopie des Briefes bei Autoren).

[157] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 39.

[158] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 39.

[159] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 41.

[160] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 176.

und nationalistischer Prägung feststellbar sind.[161] Dies ist unbestritten. Biologistische Metaphern wie etwa jene von Jenischen als eine «Landplage»,[162] die wie Schädlinge ganze Gebiete befallen, sowie eine Rhetorik von Volk und genetischem Erbe sind in vielen Publikationen zu finden. Fest steht weiter, dass sich das «Hilfswerk» bis in seine späten Jahre nie von rassenhygienischen Vorstellungen distanziert hat. Im Jahresbericht von 1959 etwa schreibt der Pro Juventute-Funktionär Peter Doebeli[163], eine positive Zwischenbilanz ziehend, es sei «mit der Vererbung des Wandertriebes bei den schweizerischen Jenischen nicht mehr weit her».[164] Alte Stereotypen wurden weiterhin verwendet. Das Bekanntwerden der Verheerungen biologistischen Denkens ab 1945 hinterliess im «Hilfswerk» – soweit ersichtlich – keine Spuren. Es wirkt, als habe man sich gegen im Prinzip unabweisbare Fragen geradezu immunisiert. Die genauen Zusammenhänge sind gemäss der Studie von 1998 nicht genügend erforscht.[165] Der Schluss von «Elementen» eines Gedankenguts allerdings, die im Nationalsozialismus eine zentrale Rolle spielten, auf eine «Umsetzung» der nationalsozialistischen Weltanschauung – mit ihrer ganzen tödlichen Konsequenz – ist in dieser Form jedoch nicht haltbar. Die Gleichsetzung von Assimilierung, Isolation und Ausgrenzung einerseits, so rigide und unmenschlich sie herbeigeführt wurden, und dem Ziel massenweiser Tötungen andererseits zur Gewinnung von Lebensraum unterschlägt eine entscheidende Differenz zu den nationalsozialistischen Verbrechen. Beim Umgang mit Jenischen spielten auch ältere,

[161] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 176.

[162] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 55.

[163] Der Pädagoge Peter Doebeli war von 1957–1958 und 1959–1961 kurzzeitig Nachfolger Alfred Siegfrieds als Leiter der Abteilung Schulkind, wurde aber nach Bekanntwerden sexueller Handlungen mit Mündeln der Funktion enthoben: Galle, S. 126–128. Bereits sein Vorgänger Alfred Siegfried war für unzüchtige Handlungen mit einem Schüler verurteilt worden: Galle, S. 109, 114.

[164] Jahresbericht 1959 des Hilfswerkes für die Kinder der Landstrasse, P. Doebeli, 16. Januar 1960, BAR, J II. 187, 1202 (zit. bei Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 74).

[165] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 176.

teilweise weit zurückreichende Praktiken hinsichtlich Randständiger eine Rolle.[166] Zu diesen Randständigen zählten im 19. Jahrhundert etwa auch die Heimatlosen.

Sprache und einzelne Äusserungen von Alfred Siegfried verdienen in diesem Kontext nähere Betrachtung. Seine Diktion war evidentermassen von eugenischen und rassenhygienischen Vorstellungen durchsetzt. Er sprach von «brauchbaren» Menschen, «erblich schwer Belasteten»[167], avisierte die «Verpflanzung in anderes Erdreich»[168] und zitierte noch 1964 scheinbar unbekümmert berüchtigte «Rassenforscher».[169] Die Sprache von Eugenik und Rassenhygiene dürfte jedoch, im Gesamtkontext betrachtet, als Mittel zum Zweck zu qualifizieren sein.[170] Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass Alfred Siegfried reale Menschenleben auslöschen – im Sinne von töten – wollte, sind nicht bekannt. Gegenüber Euthanasie und auch Sterilisationen hatte er starke Vorbehalte.[171] 1944 distanzierte er sich ausdrücklich von beidem und plädierte für «Asylierung» schwer Gefährdeter und Abhaltung von der Ehe.[172] Dies spricht für eine Abgrenzung gegenüber den tödlichen Elementen des Nationalsozialismus. Dass die rassistischen und eugenischen Ideen teilweise von Wissenschaftlern entwickelt wurden, die zu den Wegbereitern und Mitläufern des Nationalsozialismus zählten,[173] macht ihn nicht zum Vollstrecker der nationalsozialistischen Weltanschauung. Eher muss man wohl von markanten Berührungspunkten sprechen. In Alfred Siegfrieds Denken scheinen primär frühe und weniger radikale Varianten von Eugenik und Rassenhygiene starke Spuren hinterlassen zu haben. Das gilt etwa für die Ideen des Rassenhygienikers und Psychiaters Jo-

[166] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 176; zur Internierung Randständiger wegen Vernachlässigung der Selbsterhaltung etwa durch «Trunksucht», «Arbeitsscheu», «Liederlichkeit» oder «Vagantität» bereits vor der Schaffung des Hilfswerks etwa: Lippuner, S. 161–174.

[167] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 65.

[168] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 37.

[169] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 65.

[170] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 176.

[171] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64 f.

[172] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64 f.

[173] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 152.

sef Jörger. Dieser war Direktor der Klinik Waldhaus in Chur und hatte schon 1905 Kindswegnahmen als Mittel gegen die «Degeneration» jenischer Familien empfohlen.[174] Jörger hielt die Zerstörung der «Lebensform» Jenischer durch den Staat für nötig, um ihren Auswüchsen und ihrer Erhaltung entgegenzuwirken.[175]

Rassenhygienischen Ideen am nächsten kamen in der Praxis die Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge». Standen hinter den Kindswegnahmen noch «bloss» sozialpolitische Motive, so ging es hier der Idee nach um Dämme gegen die weitere Ausbreitung eines als schädlich deklarierten Erbgutes Nichtassimilierbarer. Wie ernst die Verantwortlichen dieses Motiv angesichts der eigenen Willkür beim Entscheid, wer zu den «Vaganten» zu zählen ist, allerdings wirklich nahmen, ist schwer zu sagen. Die Inkohärenz der eigenen Weltsicht in diesem Punkt kann ihnen – so ist zu vermuten – fast nicht entgangen sein. Klar ist jedoch, dass der Wille zur Eliminierung des «Vagantismus» ausgeprägt war und das Ziel primär über Milieuwechsel erreicht werden sollte. Erst bei Scheitern der Umerziehung zu «brauchbaren» Menschen sollte die Fortpflanzung verhindert werden.[176] Leimgruber/Meier/Sablonier schreiben von der «nachgehenden Fürsorge» als *ultima ratio*.[177] Diese Sicht teilten wohl auch die Behörden. Bei unmöglicher «Sanierung» (der Jenischen), schrieb eine Vormundschaftsbehörde 1934, sei eine «Unschädlichmachung» in Betracht zu ziehen.[178] Die «Unschädlichmachung» sollte die Assimilierung der Gruppe absichern.

[174] Jörger, Zero, S. 83.

[175] Jörger, Familiengeschichten, S. 84.

[176] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[177] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[178] Vormundschaftsbehörde L. GR, 5. Juli 1934, BAR, J II. 187, 201 (zit. bei Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 35).

4. Verflechtungen mit Behörden

Eine nicht wegzudenkende Rolle bei der Verfolgung spielte das Interagieren von privaten Akteuren und Staat.[179] Teilweise wirkten die Behörden passiv unterstützend und teilweise aktiv kooperierend mit. Auf Bundesebene sind zunächst die personellen Verflechtungen zwischen der Pro Juventute und teilweise höchsten Amtsträgern zu nennen. Hervorhebung verdient in diesem Zusammenhang, dass Bundesrat Heinrich Häberlin den Stiftungsrat während dreizehn Jahren von 1924 bis 1937 präsidierte, d.h. während der ganzen frühen Jahre des «Hilfswerks». Sein Nachfolger ab 1937 bis 1952 war Marcel Pilet-Golaz, Bundesrat von 1929 bis 1944. Eine weitum sichtbare personelle Verbindung war auch jene mit Ulrich Wille jun. Der Sohn des Schweizer Generals im Ersten Weltkrieg, der selbst zum Oberstkorpskommandanten aufstieg, war als Präsident der Stiftungskommission der einflussreichste Mann in der Stiftung neben dem Zentralsekretär.[180] Hohe und bekannte staatliche Funktionsträger prägten das Bild der Pro Juventute als angesehene Institution. Exemplarisch sei zur Verdeutlichung die Zusammensetzung des Stiftungsrates im Jahr 1952 angeführt.[181] Mitglieder waren neben alt-Bundesrat Marcel Pilet-Golaz und Ulrich Wille jun. u.a. zwei amtierende Nationalräte, je zwei amtierende und ehemalige kantonale Regierungsräte, der Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen, ein Zürcher Stadtrat, die Banquiers Ernst Bodmer, Anne-Marie Morier-Pictet und Gustave Hentsch, prominente Vertreter aus der Wirtschaft wie Georges Bloch und Eric von Schulthess sowie aus der Wissenschaft u.a. der lang-

[179] U.a. dies explizit betonend der Jahresbericht 1951/52 der Pro Juventute, S. 18: «Unser Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse hat vor 25 Jahren mit Unterstützung des Bundes und der beteiligten Kantone und Gemeinden die Aufgabe übernommen, zielbewusst und ohne sich durch Schwierigkeiten entmutigen zu lassen, normale "Korberkinder" von der bewegten Landstrasse in ein gesichertes Leben zu führen.» (befindet sich zusammen mit anderen (Original-)Dokumenten der Pro Juventute wie Stiftungsratsprotokollen und Korrespondenz im Schweizerischen Sozialarchiv in Zürich (Kiste mit der Signatur Ar PJ 1.1-001 (19)); illustrativ für Verflechtungen öffentlicher und privater Akteure (u.a. der Pro Juventute) etwa auch: Deplazes/Garz/Haymoz/Criblez/Bühler/Moser Opitz, S. 30–32.

[180] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 162.

[181] Dokument «Vergütung Bahnspesen, Verpflegungs- und Sitzungsgeld» der Stiftungsratssitzung vom 2.7.1952 (befindet sich zusammen mit anderen (Original-)Dokumenten der Pro Juventute wie Stiftungsratsprotokollen und Korrespondenz im Schweizerischen Sozialarchiv in Zürich (Kiste mit der Signatur Ar PJ 1.1-001 (19)).

jährige Leiter des Heilpädagogischen Instituts der Universität Zürich Prof. Dr. Heinrich Hanselmann. Im Stiftungsrat kamen die Spitzen der schweizerischen Gesellschaft zusammen.[182] Wichtige Institutionen und Persönlichkeiten des Landes waren permanent vertreten.[183]

Finanzielle Verflechtungen mit dem Bund kamen hinzu.[184] Das Parlament bewilligte dem «Hilfswerk» von 1930 bis 1967 jährliche Subventionen. Diese waren bescheiden, die Genehmigung aber war Routine. Der Zentralsekretär der Pro Juventute schrieb 1954 in einem Dankesschreiben an das EDI, dass er sich vom Vertrauen der zuständigen Behörde «getragen» wisse.[185] Als die Subventionierung 1967 ein Ende hatte, war damit keine Kritik an der Tätigkeit des «Hilfswerks» beabsichtigt. Ein Bericht hatte dem Parlament empfohlen, «Bagatellsubventionen» künftig zu streichen.[186] Reine «Anerkennungssubventionen» seien nicht zweckmässig, hiess es in dem Bericht, Thema war die Subventionspolitik generell. Dass man im Bund wusste, was das «Hilfswerk» im Wesentlichen machte, erscheint im Licht der personellen Verflechtung offenkundig. Evident scheint auch, dass man es guthiess.[187] Von Distanzierungen zum «Hilfswerk» ist nichts bekannt, wohl aber von einer Identifizierung mit dessen Zielen und Projekten. Bundesrat Heinrich Häberlin schrieb im Vorwort zum ersten Heft «Kinder der Landstrasse» vielmehr – ohne jede Distanz zu biologistischen Stereotypen – von «zuchtlosen Vagantenfamilien», die dem «Wandertrieb» frönten, sowie von der Notwendigkeit eines Vorgehens gegen «schlimme Instinkte» und «jahrhundertealte Triebe».[188] Man muss hier wohl von einem expliziten Bekenntnis eines Mitglieds der Landesregierung zu den

[182] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 163.

[183] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 149; Galle S. 662–667.

[184] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 169.

[185] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 161.

[186] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 168.

[187] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 169.

[188] Heinrich Häberlin, Bundespräsident 1926, Vorwort, in: Kinder der Landstrasse: Bilder aus dem Leben der wandernden Korber und Kesselflicker, Stiftung Pro Juventute (Hg.), Zürich 1927, S. 3 f. (zit. bei Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 163).

Zielen des «Hilfswerks» sprechen. Der ungebrochene Gebrauch einer eugenisch und rassistisch grundierten Sprache selbst nach 1945 löste im Bund auch keine Rückfragen aus. Man machte weiter wie zuvor. Noch 1965 schrieb der Zentralsekretär der Pro Juventute an das EDI, die Schützlinge des «Hilfswerks» hätten «zum überwiegenden Teil ein belastendes Erbgut mit ins Leben bekommen», mit dem es fertig zu werden gelte; die «verschiedensten Bemühungen im Kampf gegen die Vagantität» zielten «selbstverständlich auch auf die möglichste Verhinderung des Abgleitens in Verwahrlosung und Asozialität».[189] Die Rolle des Bundes lässt sich als überwiegend passive und partiell aktive Komplizenschaft charakterisieren.[190] Seine Mitwirkung hatte zur Folge, dass die Vertreter der Pro Juventute fast schalten und walten konnten, wie ihnen beliebte.[191] Sie waren teilweise mächtiger als die Behördenvertreter unterer Staatsebenen, mit denen sie zu tun hatten.[192]

Kantone und Gemeinden waren stärker als der Bund in die konkreten Verfolgungshandlungen involviert. Ihr Beitrag lag auf der praktischen Ebene, während jener des Bundes primär die symbolische Ebene der Verschaffung von Legitimität betraf. Die Kantone waren von Verfassungs wegen für das Fürsorge- und Vormundschaftswesen zuständig. Sie ordneten die Massnahmen formal an und zeigten sich dabei sehr offen für Vorschläge des «Hilfswerks» und anderer Akteure; oft übernahmen sie deren Einschätzungen unkritisch.[193] Die Bereitschaft, Wünschen des mit «Fachwissen» auftretenden «Hilfswerks» zu entsprechen, war zwar nicht grenzenlos, aber gross.[194] Informelle Absprachen zwischen Pro Juventute und Behörden sowie Heimen und Anstalten erleichterten

[189] Zentralsekretariat der Pro Juventute, Ledermann, an den Bundesrat, EDI, «Voranschlag der Eidgenossenschaft für das Jahr 1965, 10. Juni 1964, BAR, J II.187, 1203 (zit. bei Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 152).

[190] Der Begriff der Komplizenschaft wird hier, d.h. bei der Zusammenfassung des Geschehens, zunächst untechnisch-beschreibend verwendet.

[191] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 149.

[192] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 149.

[193] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 55.

[194] Die vom «Hilfswerk» verlangten Wegnahmen wurden nicht in jedem Fall autorisiert; in nachweisbar gut 150 Fällen kam es zu negativen Entscheiden: Galle, S. 647.

die Zusammenarbeit. Das «Aktenmonopol» dieser Akteure hatte zur Folge, dass Vermutungen und Behauptungen rasch zu Tatsachen wurden.[195] Sich unter solchen Umständen gegen Behauptungen zu wehren, war fast aussichtslos, wenn nicht kontraproduktiv. Überforderung seitens der Behörden spielte bei der Bereitschaft zur Kooperation eine gewisse Rolle; daneben war auch die Aussicht, von «grossen Unterstützungs- und Armenlasten» erleichtert zu werden, offenkundig von Bedeutung.[196] Die Zustände im Fürsorgewesen waren misslich und die Ressourcen der Gemeinden beschränkt. Faktisch traten die Behörden ihre Verantwortung oft gerne an das selbstbewusst auftretende «Hilfswerk» und andere private Institutionen ab. Solche «Delegationen», etwa an das «Seraphische Liebeswerk», erfolgten ohne genügende Kontrollmassnahmen seitens des Staates.[197] Die Behörden waren oft schlicht froh, dass sich überhaupt jemand des «Problems» annahm und gewährten grosszügig Spielräume.[198] Auch bei noch so problematischen Anordnungen konnten sich Alfred Siegfried und Clara Reust im Regelfall der Rückendeckung sicher sein.[199] Alfred Siegfrieds enorme Handlungsfreiheit im Besonderen erklärte sich wesentlich durch die Kumulation amtlicher und privater Funktionen. Er war gleichzeitig Vormund und Leiter der Abteilung Schulkind in der Stiftung sowie des «Hilfswerks».[200] Ausserdem war er durchsetzungsstark. Die Rollen überlagerten sich in der täglichen Arbeit. Behörden von Kantonen und Gemeinden halfen so mit, eine kaum kontrollierte Zone privaten Handelns innerhalb staatlicher Aufgabenbereiche zu schaffen, und waren zusätzlich an der Finanzierung des «Hilfswerks» mitbeteiligt.[201]

---

[195] Galle, S. 648.

[196] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 174; Galle, S. 93, zitiert aus einem Schreiben von Bundespräsident Heinrich Häberlin aus dem Jahr 1929 an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), in dem er um Unterstützung des Subventionsgesuchs der Pro Juventute u.a. mit der Begrünung bittet, mit der Übernahme der «Vagantenkinder» und ihrer Fremdplatzierung würden deren Heimatgemeinden finanziell entlastet.

[197] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 174.

[198] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 46.

[199] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 142.

[200] Galle, S. 104.

[201] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 174.

Das Zusammenwirken von Staat und Pro Juventute schuf – wenn man das Gesamtbild betrachtet – eine Art inoffizielle Politik des Bundes gegenüber Jenischen. Die Kantone blieben im Fürsorge- und Vormundschaftswesen formal zuständig, der Umgang mit den Jenischen aber wurde primär vom über Kantonsgrenzen hinweg agierenden «Hilfswerk» und anderen in diesem Bereich tätigen karitativen und kirchlichen Akteuren definiert. Der Bund war nicht Hauptakteur, auch Kantone und Gemeinden waren es nicht, doch waren sie letztlich unverzichtbar für die Verfolgungsmaschinerie. Die primär passiv unterstützende Rolle des Bundes begünstigte die Etablierung dieser gewissermassen nationalen Massnahmen gegen die Jenischen ohne Zweifel.[202] Die personellen Verflechtungen bewirkten einen Anschein der Legitimität der Pro Juventute, ohne den die Handlungsspielräume des «Hilfswerks» kaum zu erklären sind. Oft überforderten Behörden stand ein faktisch mit dem Segen von Bundesrat und Parlament auftretendes, selbstbewusstes «Hilfswerk» mit gefestigten Praktiken im Umgang mit Jenischen gegenüber.

Die schwere Fassbarkeit der Rolle des Bundes – als formal unzuständige Staatsebene – erwies sich als Hindernis bei der Aufarbeitung.[203] Das äusserlich Fassbarste waren die Subventionen. Bundespräsident Alphons Egli entschuldigte sich deshalb 1986 für die Mitfinanzierung des «Hilfswerks» durch den Bund.[204] Die Entschuldigung war allerdings vom Hinweis begleitet, das «Hilfswerk» habe seine Aktivitäten auf Wunsch der

[202] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 169.

[203] Für Aufarbeitungs- und Widergutmachungsschritte des Bundes mit Blick auf das von Jenischen erlittene Unrecht, u.a. die Gründung der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (1995), siehe: www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/jenische-und-sinti-als-nationale-minderheit/aktion-kinder-der-landstrasse-der-pro-juventute1.html (Stand 3. September 2024); für die Aufarbeitung der Geschichte der Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und von Fremdplatzierungen generell in der Schweiz, unter denen sich auch zahlreiche Jenische, Sinti und Roma befanden, siehe: www.bj.admin.ch/fszm (Stand 3. September 2024).

[204] Bundesrat Egli antwortete im Nationalrat im Rahmen der Debatte über die Revision der Stiftungsaufsicht auf Fragen von Frau NR Angeline Fankhauser in Zusammenhang mit «dem Kampf der Fahrenden» zur Verhinderung der Versiegelung ihrer Akten bei Pro Juventute resp. dem «Hilfswerk» dahingehend, dies sei «ein betrübliches Kapitel aus der Tätigkeit der Pro Juventute» und er gebe seinem «Bedauern Ausdruck, dass Bundeshilfe hierzu geleistet wurde». Der Bundesrat habe inzwischen «eine vorsorgliche Verfügung erlassen, wonach diese Akten unter Verschluss gelegt werden müssen und die Schlüssel bei einer neutralen Stelle zu hinterlegen» seien: Amtl. Bull. N 1986 II 559.

Kantone entwickelt.[205] Diese Darstellung ignorierte die im Gesamtkontext zentrale Rolle des Bundes bei der Etablierung der Pro Juventute als Institution von höchstem Ansehen. Die Subventionen waren nicht der entscheidende Punkt. Das Wichtigste an ihnen dürfte gewesen sein, dass es sich um «Anerkennungssubventionen» handelte,[206] die sich mit der in der personellen Verflechtung liegenden Anerkennung zu einem Gesamtanschein verbanden. Der Betrag der Subventionen an sich war bescheiden. Der Bund hat sich zu seiner eigenen Rolle bis heute nur vage geäussert. Bundesrätin Simonetta Sommaruga sprach 2013 bei ihrer Entschuldigung von gesellschaftlichem «Wegschauen», das ein Ende haben müsse.[207] Dies ist vergleichsweise unspezifisch mit Blick auf die Verfolgung Jenischer und im Besonderen darauf, dass das «Hilfswerk» als vom Bund getragene und empfohlene Institution wahrgenommen wurde, die an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt war.[208]

[205] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 169 f.

[206] Im der Streichung vorangehenden Bericht (Expertenbericht Stocker) war empfohlen worden, «reine Anerkennungssubventionen» zu streichen: Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 169.

[207] Simonetta Sommaruga, Rede am Gedenkanlass für ehemalige Verdingkinder und Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen am 11. April 2013 in Bern, S. 2 (abrufbar unter: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/30274.pdf, Stand 15. September 2024).

[208] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 169, 173.

III. VERBRECHEN GEGEN DIE MENSCHLICHKEIT

1. Grundsätzliches zum Straftatbestand

Der Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit kriminalisierte bei seiner Schaffung 1945 erstmals inhumane Akte gegenüber der eigenen Zivilbevölkerung auf der Ebene des Völkerrechts. Solche Verbrechen waren bis dahin grundsätzlich kein Thema des internationalen Rechts gewesen. Sie galten als innere Angelegenheiten, die das Völkerrecht nicht interessierten, und waren vom bereits existierenden Begriff der Kriegsverbrechen nicht erfasst. Kriegsverbrechen konnten nur an der fremden Bevölkerung begangen werden.[209] Diese Indifferenz gegenüber Verbrechen an der eigenen Bevölkerung war nach den Verbrechen an den europäischen Juden und weiteren Gruppen – die nach Ernst-Wolfgang Böckenförde auch «Bürgerverrat» gewesen waren –[210] nicht weiter haltbar.

Zurückgeführt wird der Terminus «crimes against humanity» auf die sogenannten Martens'sche Klausel im humanitären Völkerrecht. Sie wurde 1899 formuliert und statuiert bei Fehlen einer Regelung der Konfliktführung eine Pflicht zur Orientierung an den Geboten des Gewissens und der «laws of humanity».[211] Die deutsche Übersetzung «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» ist nicht wörtlich und weist gegenüber der eng-

[209] Die genealogische Nähe des Tatbestands zu Kriegsverbrechen sind der Grund, weswegen bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit – wie unter I.1 (Fragestellung) bereits ausgeführt – bis in die 1990er-Jahre hinein ein Konnex zu einem Kriegsgeschehen verlangt wurde. Sie galten als «crimes analogous to war crimes». Der Tatbestand ist heute wegen des Wegfalls dieses Konnex-Erfordernisses substantiell weiter gefasst und in der Praxis internationaler Strafgerichte der zentrale Tatbestand. Für die vorliegende Untersuchung bedeutet die Existenz eines «war nexus»-Erfordernisses bis in die 1990er-Jahre hinein, dass eine Qualifikation der Verfolgung Jenischer als Verbrechen gegen die Menschlichkeit nur nach Massgabe *heutiger* völkerrechtlicher Standards in Frage kommt, nicht aber nach dem während des Geschehens geltenden Recht.

[210] Böckenförde, S. 280 f.

[211] Schircks, S. 13 f., 179 f. Die Martens'sche Klausel wurde in zahlreichen Urteilen internationaler Gerichte zur Rechtsfindung herangezogen, bspw. in ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 8 July 1996, I.C.J. Reports 1996, § 78.

lischen einen etwas anderen Akzent auf. Erstmals und noch unspezifisch verwendet wurde der englische Terminus «crimes against humanity» zur Beschreibung der Verbrechen der Türken an den Armeniern im Jahr 1915.[212] Man suchte nach einem Begriff für ein Verbrechen, das etwas anderes war als Kriegsverbrechen oder «blosser» vielfacher Mord. Aus der Entstehungsgeschichte des Tatbestands «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» geht deutlich hervor, dass er als komplementäres Verbrechen zu Kriegsverbrechen konzipiert wurde.[213] Er sollte die Lücke, die wegen der Beschränkung von Kriegsverbrechen auf Verbrechen an einer *fremden* Zivilbevölkerung existierte, füllen und ergänzen.[214] Bei beiden Verbrechen – an der fremden wie der eigenen Bevölkerung – geht es um die Missachtung elementarer zivilisatorischer Standards gegenüber der nicht kämpfenden Zivilbevölkerung. Bei beiden geht es auch darum, sehr schwere Verbrechen zu bestrafen, die von den (nicht internationalen) schweren Verbrechen unterhalb dieser Schwelle zu unterscheiden sind. Es geht um inhumane Akte, die ab einem bestimmten Schweregrad zu völkerrechtlichen Verbrechen werden. Das Erfordernis des Überschreitens dieser Schwelle wird heute bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit – im Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) – insbesondere durch das zentrale Tatbestandselement der «systematischen oder verbreiteten» Tatbegehung markiert.[215]

Die Konturen des Tatbestands «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» wiesen immer – und weisen auch in der Gegenwart – erhebliche Unschärfen auf. Praxis und Wissenschaft haben den Tatbestand jedoch bei gleichbleibender Grundidee in einem langen

[212] Die Rede war damals von «crimes against humanity and civilization»: deGuzman, S. 344.

[213] Bassiouni, S. 121.

[214] William Schabas vertritt die Auffassung, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit heute den eigentlichen «Kern» der völkerrechtlichen Verbrechen darstellen («core» of the «core crimes»), da die meisten Verfahren vor internationalen Tribunalen Anklagen wegen Verletzung dieses Tatbestands mit einschliessen: Schabas, Atrocity Crimes, S. 203.

[215] Art. 7 Abs. 1 ICC-Statut («chapeau»); vgl. demgegenüber die enumerative Umschreibung in den «Nürnberg Principles» durch die ILC 1950 (Principle VI lit. c): «Murder, extermination, enslavement, deportation and other inhuman acts done against any civilian population, or persecutions on political, racial or religious grounds...»: Yearbook of the International Law Commission 1950, vol. II, S. 374–378, 376.

Prozess ausdifferenziert und die Handhabung verbessert. Die erwähnte Abgrenzung von bloss innerstaatlich relevanten inhumanen Akten war immer ein zentrales Problem.[216] Das Nürnberger Tribunal ging dieser Abgrenzungsfrage – nachdem der Tatbestand gerade erst geschaffen worden war – noch weitgehend aus dem Weg. Die «Nürnberger Charta» nennt zwar Mord, Ausrottung, Versklavung, Deportation und *andere unmenschliche Handlungen* sowie Verfolgung aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen als mögliche Tathandlungen. Sie formuliert jedoch keine konkreten Kriterien, anhand derer man die Abgrenzung hätte vornehmen können. Das Tribunal unterschied in seinen Urteilen oft nicht zwischen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit; die Schuldsprüche hingen nicht an dieser Frage. Ausnahmen waren die Urteile gegen «Reichsjugendführer» Baldur von Schirach und «Stürmer»-Herausgeber Julius Streicher.[217] Beide konnten nur Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, da sie mit der Kriegführung und der Bevölkerung der besetzten Gebiete nicht unmittelbar zu tun hatten. Auch in diesen beiden Fällen sind die Urteile mit Blick auf die hier interessierende Frage jedoch wenig aufschlussreich. Die Grundidee war zwar klar, man besass aber keine ausreichend gut handhabbaren Tatbestandselemente. Bei den «Nürnberger Nachfolgeprozessen» erfolgte ein erster Konkretisierungsschritt. Die Formulierung im massgeblichen Kontrollratsgesetz Nr. 10 der Alliierten ist ausführlicher gehalten als jene in der «Nürnberger Charta».[218] Es nennt neben den bereits erwähnten unmenschlichen Handlungen auch Haft, Folter und Vergewaltigung.[219] Ausserdem wurde klargestellt, dass die Aufzählung der Akte nur beispielhaften Charakter hat.[220] Man versuchte das Schwellenproblem der Abgrenzung von bloss innerstaatlich relevanten Akten aber weiterhin durch Aufzählen wichtiger Fälle und nicht über eine allgemeine Definition eines Schlüsselkriteriums zu lösen.

[216] deGuzman, S. 338 f.

[217] deGuzman, S. 347.

[218] Taylor, S. 64–71.

[219] Kontrollratsgesetz Nr. 10, Art. 3; deGuzman, S. 348.

[220] Kontrollratsgesetz Nr. 10, Art. 2 (1) (c).

Nach Nürnberg kam es zu einer Reihe von Versuchen, den Tatbestand präziser zu fassen. Die Grundzüge der Entwicklung sind für die Beantwortung der hier interessierenden Fragen von Bedeutung. 1947 wurde die UNO-Völkerrechtskommission (ILC) von der UNO-Generalversammlung mit der Ausarbeitung des «Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind» beauftragt, eines Entwurfs eines internationalen Strafgesetzbuches. Der damit ausgelöste Kodifikationsprozess prägt die Tatbestandselemente und die Diskussion um sie bis heute entscheidend mit. Über einen Zeitraum von knapp fünfzig Jahren hinweg legte die ILC drei Entwürfe vor. Auf sie wird auch heute regelmässig Bezug genommen, wenn es um die Konturen der einzelnen Tatbestandselemente geht. Der erste Entwurf stammt von 1954.[221] Er war lange die einzige autoritative Quelle zur Bestimmung der gewohnheitsrechtlichen Anforderungen an Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Der zweite und der dritte Entwurf wurden erst nach Ende des Kalten Krieges und kurz nacheinander vorgelegt. Der zweite Entwurf von 1991[222] und der dritte von 1996[223] bereiteten die Formulierung von Art. 7 des Statuts des ICC von 1998 vor. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass keiner der drei Entwürfe rechtlich bindend war. Die Schwellenfrage der Abgrenzung von bloss innerstaatlich relevanten inhumanen Akten stand stets im Mittelpunkt. Das ICC-Statut machte diesbezüglich einen wichtigen Schritt. Es kennt neben einer langen Liste beispielhafter inhumaner Akte – darunter die hier im Vordergrund stehende «Verfolgung jeder identifizierbaren Gruppe»[224] – auch mehrere allgemeine Anforderungen an die Schwere der Tat.

[221] Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind, in: Yearbook of the United Nations 1954, S. 411–412.

[222] Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, Report of the International Law Commission, UNGAOR, 46th Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/46/10 (1991), S. 79–107.

[223] Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, Report of the International Law Commission, UNGAOR, 51st Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/51/10 (1996), S. 15–54.

[224] Art. 7 Abs. 1 lit. h ICC-Statut.

2. Systematischer Charakter und «Politik» einer Organisation

Das zentrale generelle Erfordernis ist die «systematische oder verbreitete» Begehung der einzelnen inhumanen Akte. Es ist im sogenannten «Chapeau» von Art. 7 Abs. 1 des ICC-Statuts formuliert und gilt für alle Subtatbestände. «Systematische» oder «verbreitete» Begehung sind als alternative, nicht als kumulative Voraussetzungen zu verstehen.[225] Isolierte und zufällige Akte sollen so von der Anwendbarkeit ausgeschlossen werden. Von systematischer Begehung spricht man, wenn die Akte gestützt auf einen vorgefassten Plan ausgeführt werden und in wiederholtes Begehen der gleichen Akte münden können.[226] Die Grundidee ist die des Musters. «Verbreitet» sind inhumane Akte, wenn sie sich gegen eine Vielzahl von Opfern richten. Der Akzent liegt hier auf der numerischen Dimension.

Bei der Verfolgung Jenischer war das Kernelement die Wegnahme von mindestens 600 Kindern[227] in einem grossen Teil der Schweiz. Die Mitglieder jenischer Familien wurden erfasst, es wurde nach «Beweisen» für eine Kindesgefährdung gesucht, und schliesslich wurden die Kindswegnahmen in die Wege geleitet.[228] Ein ausgedehntes Netzwerk half bei der Informationsbeschaffung. Namentlich Erwähnung verdienen die mehr als 2'000 Gemeindesekretärinnen und -sekretäre der Pro Juventute, darunter viele Lehrer und Pfarrer, die als wichtige Zuträger fungierten.[229] Das «Hilfswerk» vermochte auch Gemeinden, Gerichte und Polizeibehörden in die Informationsbeschaffung zu involvieren.[230] Alfred Siegfried beschrieb sein Vorgehen explizit als «planmässig».[231] Das

[225] Dazu: Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, Trial Chamber, Opinion and Judgement, 7 May 1997, § 646.

[226] Vgl. Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, Report of the International Law Commission, UNGAOR, 51st Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/51/10 (1996), S. 43, §§ 3 f.

[227] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 171.

[228] Galle, S. 408 f., 421, 441.

[229] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 131.

[230] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 33; Galle, S. 421–426.

[231] Siegfried, Vagantität, S. 19.

«Hilfswerk» war bei den Wegnahmen offenkundig gestützt auf einen Plan im Sinne des Erfordernisses systematischer Begehung und angesichts der hohen Zahl Betroffener auch «verbreitet» tätig.

Weniger eindeutig stellt sich die Situation bei den Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» dar. Einzelne vormals Fremdplatzierte wurden in nach Geschlechtern getrennten Anstalten untergebracht, andere nicht.[232] Bei wieder anderen, die bevormundet waren oder es blieben, wurde die Zustimmung zur Eheschliessung verweigert.[233] Diese Massnahmen ergänzten die Wegnahmen im Sinne von *ultima ratio*-Massnahmen, wenn Sesshaftigkeit bei diesen Personen nicht realisierbar erschien.[234] Eine Gefährdung der Assimilierung der Gruppe sollte so verhindert werden. Das Planmässige ist wegen des subsidiären Charakters dieser Massnahmen weniger evident. Entscheidend ist, dass auch die *ultima ratio*-Massnahmen insofern Planbestandteil waren, als zwischen ihrer Ergreifung und dem Assimilierungsziel mit Blick auf die Gruppe ein *genereller* Konnex bestand. Der gemeinsame Nenner aller Massnahmen unter dem Titel «Fürsorge» bestand darin, die Ausbreitung der Kultur der Jenischen zu verhindern, wobei die Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» bei nicht mehr erreichbarer Sesshaftigkeit ergriffen wurden. Das Veranlassen dieser Massnahmen war von einer Bedingung abhängig; um rein zufällige Einzelfälle handelte es sich nicht. Eine systematische Begehung ist damit auch bei den Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» zu bejahen. Anderes muss jedoch für die Sterilisierungen gelten. Zu solchen ist es vereinzelt gekommen.[235] Für die Annahme, dass auch sie von einem Plan erfasst waren, fehlt nach heutigem Wissensstand aber eine belastbare Grundlage; Alfred Siegfried selbst schien Sterilisierungen und Euthanasie abzulehnen.[236] Bei Bejahung der Planmässigkeit auch in diesem Punkt müsste

[232] Galle, S. 602.

[233] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[234] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[235] Galle, S. 590.

[236] Galle, S. 592.

erklärt werden, inwiefern dieses Planmässige mit der ablehnenden Haltung der zentralen Person Alfred Siegfried vereinbar gewesen sein könnte.

Die zweite generelle Anforderung an die Tathandlungen ist ein «Politik- und Organisationserfordernis». Nach Art. 7 Abs. 2 lit. a ICC-Statut muss der Angriff auf die Zivilbevölkerung in Übereinstimmung mit der «Politik» einer Regierung oder Organisation erfolgt sein. Wörtlich und etwas kompliziert verlangt das Statut eine Tatbegehung «in Ausführung oder zur Unterstützung der Politik des Staates oder einer Organisation, die einen solchen Angriff zum Ziel hat». Auch hier geht es im Kern um die «Schwellenfrage». Einer zufälligen Häufung inhumaner Akte ohne inneren Zusammenhang fehlt das «Politikbezogene». Eine Verbindung zu einer Regierung ist grundsätzlich nicht erforderlich.[237]

Das «Hilfswerk» als zentraler Akteur war dauerhaft Teil der Stiftung Pro Juventute. Personell zwar nicht stark ausgestattet, trat es mit der Autorität der Organisation auf, deren Unterstützernetzwerk es nutzen konnte. Das Organisationselement ist gegeben. Wer im «Hilfswerk» bei den Wegnahmen und den Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» mitwirkte, half bei der Verwirklichung eines in den Konturen bekannten Plans mit. Dies taten auch die Organe des Staates, die im Rahmen der Wegnahmen und der Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» in die Umsetzung der «Politik» des Hilfswerks involviert waren. Alfred Siegfried, der langjährige Leiter der Organisation, bekannte sich offen zu dieser Politik.[238] «Vagantität» sollte durch Assimilierung bekämpft werden, als *ultima ratio* kam Fortpflanzungsverhinderung mittels Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» in Frage. Auch das Politikelement liegt vor. Ähnliches dürfte – mit hoher Wahrscheinlichkeit – auch für das weniger erforschte Seraphische

[237] Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, Report of the International Law Commission, UNGAOR, 51st Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/51/10 (1996), S. 47, § 5.

[238] Siegfried, Vagantität, S. 21 f.; Siegfried, Fürsorgearbeit, S. 3 f., 8; Siegfried, Kinder der Landstrasse, S. 24, 27.

Liebeswerk gelten.[239] Mangels belastbarer Forschungsergebnisse muss dieser Punkt jedoch offen bleiben.

3. Verfolgung einer Gruppe

Die Tathandlung des Subtatbestands «Verfolgung jeder identifizierbaren Gruppe» ist in Art. 7 Abs. 1 lit. h ICC-Statut aufgeführt. Verlangt ist zunächst ein vom Völkerrecht verpöntes Verfolgungsmotiv. Das Statut nennt exemplarisch u.a. politische, rassische, nationale, ethnische, kulturelle oder religiöse Gründe, der Katalog ist offen formuliert. Erfüllen können den Tatbestand alle Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten, die als unmenschlich gelten.[240] Massgeblich ist ein signifikantes Unterschreiten *internationaler* Standards in diesen Bereichen, das staatliche Recht ist nicht massgeblich. Oft ist das staatliche Recht Teil der Verfolgungspraxis, wenn es die Verfolgung ermöglicht, erleichtert oder legitimiert. «Verfolgung» setzt zudem Betroffenheit von den unmenschlichen Akten spezifisch aufgrund der Gruppenzughörigkeit voraus.[241]

Die Kindswegnahmen griffen aufs Schwerste in das Familienleben der Betroffenen ein. Das Zusammenleben von Eltern und Kindern zählt zum Kern der durch das Recht auf Familienleben geschützten Rechtspositionen. Es wird durch globale Menschenrechtsinstrumente sowie auf europäischer Ebene durch Art. 8 Abs. 1 EMRK geschützt.[242] Rechtfertigungen schwerer Eingriffe müssen rigide Voraussetzungen erfüllen. Das Vorliegen einer solchen genügenden Rechtfertigung kann mit Blick auf jenische Kinder und deren Eltern im Grundsatz – dies lässt Raum für eine andere Sicht in Ausnahmefällen –

[239] Exemplarisch zur Rolle der Unterbringung jenischer Kinder im Kinderheim Marianum Menzingen durch das Seraphische Liebeswerk: Hürlimann, S. 86–90.

[240] Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, Report of the International Law Commission, UNGAOR, 51st Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/51/10 (1996), S. 48 f., § 11.

[241] Dubler/Kalyk, S. 890.

[242] Kälin/Künzli, N. 12.68, 12.72.

ausgeschlossen werden. Die Kinder wurden ihren Eltern regelmässig ohne äusseren Anlass ausser der Zugehörigkeit zur Gruppe der Jenischen und ihrer Lebensweise entrissen und für die Eltern möglichst unauffindbar untergebracht. Die nomadische Lebensweise wurde pauschal mit einer Kindesgefährdung gleichgesetzt. Es ging im Kern nicht um das Kindeswohl, sondern um die Lebensform der Gruppe, was nach völkerrechtlichen Standards auf keinen Fall zu rechtfertigen ist. Äusserst schwerwiegende Eingriffe in menschenrechtlich geschützte Positionen stellten auch die Unterbringungen in nach Geschlechtern getrennten Anstalten dar. Den Betroffenen wurde mit dieser Massnahme die durch globale Menschenrechtsinstrumente sowie durch das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person nach Art. 5 EMRK geschützte Bewegungsfreiheit entzogen.[243] Der Entzug war oft von langer Dauer. Damit wurde zugleich die Wahrnehmung einer Reihe weiterer, die Bewegungsfreiheit voraussetzender Menschenrechte kategorisch verunmöglicht. Grund für die Unterbringungen war wiederum einzig die Zugehörigkeit zu den Jenischen in Verbindung mit der «gescheiterten Assimilierung», letztlich also wiederum die nomadische Lebensweise. Entscheidend waren nicht eine Selbst- oder eine Fremdgefährdung, d.h. persönliche Umstände, sondern die sozialpolitischen Anliegen der Eliminierung einer unerwünschten Lebensweise beziehungsweise der Hinderung ihrer weiteren Verbreitung. Eine internationalen Standards genügende Rechtfertigung kann auch hier ausgeschlossen werden.

Der Subtatbestand von Art. 7 Abs. 1 lit. h ICC-Statut schützt Gruppen unterschiedlichster Art vor Verfolgung. Im Unterschied zum Genozidtatbestand bezweckt er nicht den Schutz lediglich bestimmter Gruppen. Dies erklärt sich dadurch, dass der ganze Tatbestand «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» nicht primär den Gruppenschutz an sich beabsichtigt, sondern inhumane Akte gegenüber der Zivilbevölkerung generell kriminalisieren will, sofern sie einen gewissen Schweregrad erreichen. «Verfolgung» ist *ein*

[243] Die mit dieser Massnahme avisierte Verhinderung der Fortpflanzung kollidiert u.a. mit Art. 16 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (A/RES 217 A (III)). Diese Bestimmung wurde u.a. wegen der Politik der Ehe- und Fortpflanzungsverhinderung der Nationalsozialisten in die Erklärung aufgenommen: Ruy Cardia Atchabahian, S. 381 f.

Subfall solcher Akte; die Schwere der Akte – nicht die Art der Gruppe – ist entscheidend. Diese Offenheit in Bezug auf die Gruppen ist auch gewohnheitsrechtlich anerkannt.[244] Die Schwelle der Anwendbarkeit des Tatbestands wird damit im Vergleich zum Genozidtatbestand etwas abgesenkt. Dies hat insbesondere zur Konsequenz, dass die Verfolgung kultureller oder politischer Gruppen, die häufig Opfer von Diskriminierungsmassnahmen sind (und durch den Tatbestand des Genozids nicht geschützt werden), den Tatbestand erfüllen kann. Für die Annahme einer kulturellen Gruppe sind lediglich gemeinsame Bräuche, Sitten oder Institutionen nötig.[245] Solche existieren im Fall der Schweizer Jenischen offenkundig. Sie besitzen eine von der Mehrheitskultur abweichende Lebensweise mit eigenen Bräuchen, geteilten Alltagserfahrungen sowie gemeinsamen Erinnerungen.[246] Sie beziehen sich auf Vorfahren mit der gleichen Lebensweise und verfügen über ein eigenes Vokabular.[247] Hinzu kommen geteilte Unrechtserfahrungen, die die Kultur stark geprägt haben. Die Existenz einer kulturellen Gruppe im Sinne des Subtatbestands ist zu bejahen.

Auf der subjektiven Ebene schliesslich sind Wissen und Willen mit Blick auf die «Verfolgung» erforderlich. Wissen muss nicht nur in Bezug auf die Tathandlungen selbst vorhanden sein; es muss sich auch auf den systematischen Charakter oder die verbreitete Begehung erstrecken, da das Verbrechen erst durch dieses Bewusstsein (um Einfügung in einen grösseren Zusammenhang) zu einem internationalen Verbrechen wird.[248] Bei den Kindswegnahmen lag das Wissen um die Tathandlung an sich und ihren planmässigen Charakter grundsätzlich bei allen involvierten Personen vor. Das hartnäckige Verfolgen jenischer Familien über lange Zeit nach dem gleichen Muster machte den

[244] Die gewohnheitsrechtliche Offenheit mit Blick auf geschützte Gruppen hat etwa der ICTY 1997 konstatiert: ICTY, Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, Trial Chamber, Opinion and Judgement, 7 May 1997, § 711.

[245] Boot/Hall, N. 68.

[246] Leimgruber, Lokale Kultur, S. 165–171.

[247] Leimgruber, Lokale Kultur, S. 165–171.

[248] deGuzman, S. 339.

Kern der bekannten Tätigkeiten des «Hilfswerks» aus. Wer sich an den Wegnahmen beteiligte, manifestierte zugleich seinen Willen zur Tathandlung. Bei den Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» stellt sich die Situation etwas anspruchsvoller dar. Die Verantwortlichen im «Hilfswerk» und ihre unmittelbaren Unterstützer verfügten – als «Insider» – aufgrund der Rolle der «nachgehenden Fürsorge» in der «Politik» des «Hilfswerks» grundsätzlich ebenfalls über das Wissen um Einfügung in den Verfolgungszusammenhang. Der Langzeitcharakter der Verfolgung ist auch hier ein starkes Argument. Die Rolle dieser Massnahmen im Gesamtgeschehen konnte zumindest diesem Personenkreis kaum verborgen bleiben. Das Wissen um die Massnahmen und ihre Rolle im Rahmen der «Gesamtpolitik» des «Hilfswerks» ist grundsätzlich als gegeben zu betrachten. Wie weit das Ausgeführte allerdings auch für weitere Personen – über diesen «inneren Kreis» hinaus – gelten kann, muss hier offen bleiben. Gesicherte Informationen über die «generelle Bekanntheit» der Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» sind nicht verfügbar. Wer sich aber im «Hilfswerk» selbst oder in seinem unmittelbaren Umfeld an den Unterbringungen beteiligte, manifestierte zugleich seinen Willen zur Tathandlung.

Zwischenfazit: Es sprechen starke Gründe dafür, die objektiven und subjektiven Elemente des Subtatbestands «Verfolgung jeder identifizierbaren Gruppe» als gegeben zu betrachten. Folgt man dem Dargelegten, so erscheint es aus völkerrechtlicher Sicht vertretbar, bei der Verfolgung Jenischer in der Schweiz von «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» zu sprechen.

4. Zurechenbarkeit an den Staat

Zu klären ist weiter, ob nach völkerrechtlichen Massstäben auch von einer Verantwortlichkeit der Schweiz für die «Verfolgung» im Sinn des Subtatbestands gesprochen werden kann. Die Frage der «Zurechenbarkeit» völkerrechtlicher Akte an einen Staat ist Gegenstand der Regeln der sogenannten Staatenverantwortlichkeit. Sie geben Auskunft

darüber, unter welchen Voraussetzungen ein Staat als für eine Normverletzung verantwortlich zu betrachten ist. [249] Grundsätzlich ist dies der Fall, wenn er über seine Organe handelt, d.h. bei eigenem Handeln in einem unmittelbaren Sinn. Darüber hinaus kann dem Staat unter bestimmten Voraussetzungen auch ein Handeln Privater zugerechnet werden. Dies ist jedoch die Ausnahme von der Regel. Der gemeinsame Nenner der Ausnahmefälle besteht – stark vereinfacht – darin, dass eine sehr wesentliche Involvierung des Staates in den Normverstoss vorliegt. Eine bloss marginale Rolle des Staates genügt nicht. Der Staat besitzt nicht die vollständige Kontrolle über alles, was auf seinem Gebiet geschieht.[250] Ein Grossteil der geltenden Zurechnungsregeln ist in den «Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts» (DARS) der ILC festgehalten. Sie besitzen in Praxis und Wissenschaft hohe Autorität und werden im Folgenden als massgeblich betrachtet. Sie gelten überwiegend als Ausdruck von Gewohnheitsrecht.[251]

Denkbar wäre eine Zurechnung der Verfolgungshandlungen gegenüber Jenischen an die Schweiz zunächst als Handeln eines «de facto»-Staatsorgans.[252] Zu prüfen ist, ob die Umstände es rechtfertigen, die Handlungen der involvierten privaten Akteure als Handeln eines «de facto»-Staatsorgans zu betrachten – ob der Staat selbst «über» die Privaten handelt.[253] Von Belang könnte in diesem Zusammenhang allenfalls sein, dass durch das Zusammenwirken von «Hilfswerk» und Behörden faktisch eine Art nationale Politik gegenüber Jenischen zustande kam.[254] Behörden aller Staatsebenen verschafften dem «Hilfswerk» durch ihre Kooperation Handlungsspielräume, über die es ohne Mitwir-

[249] Grundsätzlich zur Thematik insbesondere: Crawford, International Responsibility, S. 17–25.

[250] Thiele, S. 367 m.w.H.

[251] Crawford, International Responsibility, S. 20 f.; Kolb, S. 11, 71.

[252] Generell von Praxis und Wissenschaft auf Art. 4 oder Art. 8 DARS gestützt, obschon in beiden Bestimmungen nicht explizit erwähnt: Palchetti, N. 7, 9 f.

[253] Würde diese unbestritten anerkannte Möglichkeit der Zurechnung nicht bestehen, könnte bspw. ein Staat eine private Organisation damit beauftragen, Gefangene zu foltern, ohne für diese Verletzung des Folterverbots belangt werden zu können; siehe dazu auch: Epiney/Egbuna-Joss, S. 215 f., 224–226 m.w.H.

[254] Siehe II.4 (Verflechtungen mit Behörden).

kung des Staates niemals verfügt hätte; der Staat handelte in einem sehr weiten Verständnis durchaus «über» die Privaten. Er ermöglichte diesen durch Spielraumgewährung und Autorisierung ihrer Vorschläge erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten, was insgesamt als starkes Indiz für Handeln in seinem Sinn gewertet werden kann. Völkerrechtlich liegt die Schwelle für die Annahme von Handeln eines «de facto»-Staatsorgans jedoch hoch. Der Internationale Gerichtshof verlangt eine vollständige Abhängigkeit des Privaten vom Staat, der selbst über Strategie, Handlungen und Mittel entscheiden muss.[255] Der Staat muss die *effektive* Kontrolle über das Geschehen ausüben, damit der Private als «de facto»-Staatsorgan gilt.[256] Bei der Verfolgung Jenischer fehlte es an einer solchen effektiven Kontrolle durch den Staat. Das «Hilfswerk» entschied autonom, wann, wo und wie es tätig wurde; Alfred Siegfried im Besonderen formulierte Ziele, Strategie und Umsetzung in grosser Selbständigkeit.[257] Von einer Steuerung und vollständigen Abhängigkeit des «Hilfswerks» vom Staat kann keine Rede sein. Der Zurechnungsgrund scheidet somit aus.

In Frage kommt weiter eine Zurechnung unter dem Titel der «Anerkennung und Annahme» von privatem Verhalten durch den Staat als «eigenes» Handeln.[258] Grundidee dieses Zurechnungsgrundes ist, dass eine nachträgliche Anerkennung und Übernahme eines mit völkerrechtliche Standards nicht vereinbaren privaten Verhaltens den Staat selbst tief in den Akt verstrickt, wenn eine generell *erkennbare* Verbindung zwischen

[255] ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits/Judgment, 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, §§ 108, 115; ICJ, Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, § 392.

[256] Effektive Kontrolle im Sinn von Art. 8 DARS liegt vor, wenn der Staat die Unternehmung des Privaten – nebst substanzieller Finanzierung – u.a. organisiert und koordiniert (De Frouville, S. 270 m.w.H. insb. auf die Rechtsprechung der internationalen Strafgerichte). Bloss «allgemein gehaltene staatliche Unterstützung» ohne «Gesamtkontrolle» über das Agieren des Privaten» reicht nicht aus (Epiney/Egbuna-Joss, S. 225).

[257] Siehe oben II.1 (Kindswegnahmen und Fortpflanzungsverhinderung) u. II.2 (Planmässiges Vorgehen).

[258] Art. 11 DARS.

privatem Verhalten und Staat entsteht.[259] Der Staat heisst das private Verhalten nachträglich gut und macht es sich durch sein Verhalten zu eigen.[260] Man kann von einem identifikatorischen Moment sprechen, das den Akt an der Autorität öffentlicher Gewalt symbolisch und möglicherweise auch praktisch teilhaben lässt. Für eine Zurechnung an den Staat genügt grundsätzlich eine entsprechende Erklärung, sofern sie auf Anerkennung und Annahme des Verhaltens schliessen lässt.[261] Eine darüber hinausreichende Bezugnahme auf das private Verhalten ist nicht erforderlich. Explizitheit ist ebenfalls nicht nötig.[262] Abzugrenzen ist die «Anerkennung und Annahme» jedoch von der blossen Unterstützung oder Billigung durch den Staat.[263] Bei blosser Billigung fehlt das identifikatorische Moment. Möglich ist auch eine bloss teilweise Anerkennung und Annahme des Verhaltens als eigenes.[264] Der klassische Fall, an dem sich die ILC bei der Schaffung von Art. 11 DARS orientierte,[265] ist der Teheraner Geiselfall:[266] Iran hiess u.a. Besetzungen des US-Botschaftsgebäudes durch Studentinnen und Studenten öffentlich gut, identifizierte sich mit den Besetzern und ihren Zielen und trug damit auch zur Verlängerung der normwidrigen Situation bei. Der Internationale Gerichtshof rechnete diese privaten Handlungen dem Staat zu.

Mit Blick auf die Verfolgung Jenischer könnten zunächst die engen personellen Verbindungen zwischen Bund und Pro Juventute von Bedeutung sein. Im hier primär interessierenden Zeitraum zwischen 1926 und 1972 war fast immer ein amtierender oder ehe-

[259] De Frouville, S. 275.

[260] ILC Commentary DARS, Art. 11, §§ 1 u. 6.

[261] Condorelli/Kress, S. 231.

[262] ILC Commentary DARS, Art. 11, §§ 8 u. 9.

[263] ILC Commentary DARS, Art. 11, § 6; dazu auch: Crawford, State Responsibility, S. 187 f.

[264] ILC Commentary DARS, Art. 11, § 8.

[265] Condorelli/Kress, S. 231.

[266] ICJ, Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgment, 24 May 1980, I.C.J. Reports 1980, § 74; als weitere Anwendungsfälle erwähnt die ILC die Gefangennahme von Adolf Eichmann durch eine Gruppe Israeli in Argentinine mit anschliessendem Prozess in Israel sowie den «Lighthouses»-Schiedsfall, in dem Griechenland für eine private Konzessionsverletzung verantwortlich gemacht wurde (ILC Commentary DARS, Art. 11, §§ 3 u. 5).

maliger Bundesrat Präsident des Stiftungsrates.[267] Die Amtsträger liessen sich zwar oft vertreten, eröffneten der Stiftung und dem «Hilfswerk» aber die Möglichkeit, vom bundesrätlichen Prestige in ausgeprägtem Mass zu profitieren und es für die Zwecke des «Hilfswerks» zu nutzen. Zwischen führenden staatlichen Amtsträgern der Schweiz und der Stiftung bestand erkennbar eine enge Verflechtung. Hinzu kam das legitimierende Moment, das in der Zusprache von Subventionen durch das Parlament auf Antrag des Bundesrats lag – über einen Zeitraum von 37 Jahren hinweg. Aus den Subventionsgesuchen ging die bevölkerungspolitische Dimension der Aktivitäten des «Hilfswerks» unzweideutig hervor.[268] Durch die finanzielle Unterstützung des Bundes konnte die Stiftung die Finanzierung ihrer Tätigkeiten sicherstellen und diese wohl auch ausdehnen.[269] In einer frühen Phase bekannte sich zudem Bundespräsident Häberlin 1927 offen zum Ziel der Pro Juventute, den «dunklen Fleck» der «Vagantität» zu bekämpfen.[270] Die Verfolgungspolitik erfuhr so eine gleich mehrfache Legitimierung von höchsten Organen des Bundes. Die historische Forschung geht davon aus, dass das Verhalten von Pro Juventute und «Hilfswerk» immer als vom Bund abgesegnet erschien.[271] Allein das Verhalten des Bundes dürfte daher den Schluss erlauben, dass der Staat die Handlungen des «Hilfswerks» anerkannte und sie sich – durch die kontinuierliche, intensive Verbindung mit der Stiftung, die öffentliche Identifizierung eines Bundesrates mit den Zielen des «Hilfswerks» und die über Jahrzehnte erfolgende Mitfinanzierung – auch zu eigen machte. Es sprechen starke Gründe dafür, von einer «Anerkennung und Annahme» der Verfolgung durch den Bund auszugehen.

[267] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 146.

[268] Galle, S. 95.

[269] Galle, S. 94.

[270] Heinrich Häberlin, Bundespräsident 1926, in: Kinder der Landstrasse – Bilder aus dem Leben der wandernden Korber und Kesselflicker, Stiftung Pro Juventute (Hg.), Zürich 1927, S. 3 f. (zit. bei Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 163).

[271] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 162; Galle, S. 93.

Eine «Anerkennung und Annahme» könnte zudem im Verhalten von Kantonen und Gemeinden gelegen haben. Diesen Staatsebenen waren die Aktivitäten des «Hilfswerks» oft willkommen; sie übernahmen – so weit dies historisch erforscht ist – regelmässig die Einschätzungen der privaten Verfolger und kooperierten mit ihnen etwa bei der Aktenführung.[272] Teilweise wurden Behörden auch von sich aus nach dem Vorbild des «Hilfswerks» tätig. In dieser Orientierung am «Hilfswerk» kann eine Identifikation im Sinne eines «zu eigen-Machen». Es existierte eine weitgehende und routinemässige Einbindung der erforschten Kantone und Gemeinden in die Handlungen des «Hilfswerks». Dieses Gesamtverhalten in Verbindung mit dem Langzeitcharakter der Verfolgung ist ein starkes Argument dafür, auch bei den unteren Staatsebenen eine implizite Anerkennung und Übernahme der Tätigkeiten des «Hilfswerks» durch den Staat anzunehmen. Dieser Schluss erscheint sodann nahezu zwingend, wenn man das *Zusammenwirken aller Staatsebenen* beim Gesamtgeschehen in den Blick nimmt. Die Verflechtung von staatlichen High-Level-Funktionsträgern mit der Stiftung, die Mitfinanzierung durch verschiedene Staatsebenen und die routinemässige Übernahme der vom Hilfswerk geschaffenen Tatsachen sowie seiner Einschätzungen durch untere Staatsebenen *machten den Staat zu einem für das Gesamtgeschehen unverzichtbaren Mitakteur der privaten Tätigkeiten*. Private und Staat bildeten in ihrem Zusammenwirken eine Einheit, die (nur) gemeinsam effizient funktionierte. Symptomatisch erscheint im Rahmen dieses Gesamtbilds, dass teilweise gar Gerichtsbehörden – noch vor dem Entscheid über eine Vormundschaft – mit dem «Hilfswerk» kooperierten und dessen Tätigkeiten damit unmittelbar und erheblich förderten.[273] Konkret war dies etwa der Fall, wenn das Hilfswerk Auskünfte über Strafverfahren beobachteter Familien oder die Aushändigung von Strafregisterauszügen verlangte. Es ist kaum möglich, darin nicht ein sehr weitgehendes «zu eigen-Machen» der Politik des «Hilfswerks» durch den Staat zu sehen. Das Verhältnis kann mit Blick auf die Verfolgung Jenischer als symbiotisch beschrieben wer-

[272] Siehe II.1–3 (Kindswegnahmen und Fortpflanzungsverhinderung; Planmässiges Vorgehen; Beweggründe).

[273] Galle, S. 424.

den. Vereinzelte behördliche Entscheide gegen den Willen der «Hilfswerk»-Vertreter ändern an diesem Bild wenig. Aus Sicht der Betroffenen stand hinter dem «Hilfswerk» letztlich «der Staat». Er unterstützte die Tätigkeiten nicht bloss, er legitimierte sie durch eigenes behördliches Handeln und identifizierte sich mit den Grundelementen der Verfolgungspolitik des «Hilfswerks».

Teilfazit: Es sprechen sehr starke Gründe dafür, dass die Verfolgung Jenischer nach Massgabe heute geltender völkerrechtlicher Standards als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifizierbar ist und als dem Staat zurechenbar bezeichnet werden kann.

IV. GENOZID

1. Grundsätzliches zum Straftatbestand

Die Verfolgung einer Gruppe erzeugt neben Einzelschicksalen immer auch ein Gruppenschicksal. Das Auslöschen einer Gruppe im Besonderen bewirkt auch das Verschwinden einer Kultur, die über viele Generationen gewachsen sein kann. Dass Gruppenverfolgung in diesem Sinn «mehr» ist als die Summe von Einzeltaten, war die Grundidee hinter der Entstehung des Genozidtatbestands.[274] Der Tatbestand trägt diesem Gruppenspezifischen in besonderem Mass Rechnung. Er sieht insbesondere ein Erfordernis der Absicht «ganzer oder teilweiser» Vernichtung der Gruppe vor, d.h. ein gruppenbezogenes mentales Element. Es spiegelt die Idee eines Angriffs auf die Existenz einer anderen Gruppe. In Praxis und Theorie ist allerdings dieses gruppenbezogene Element notorisch ein neuralgischer Punkt. Das Gruppenbezogene von Handeln und Denken ist rechtlich nicht leicht zu fassen. Die Schwierigkeiten der Handhabung des Tatbestands sind eng mit der Grundidee verbunden.

Vorgeschlagen wurde Genozid als neues Verbrechen «von Gruppen an Gruppen» vom polnischen Juden Raphael Lemkin gegen Ende des Zweiten Weltkriegs. Der Terminus tauchte 1944 in dessen Buch «Axis Rule in Occupied Europe» erstmals auf.[275] Lemkin warb in der Folge dafür, dass der Tatbestand in den Katalog der Verbrechen des Nürnberger Tribunals aufgenommen wird. Er war in diesem Punkt jedoch nicht erfolgreich. Genozid wurde lediglich in der Anklage und als Variante von Verbrechen gegen die Menschlichkeit erwähnt, deren Schweregrad sich der Idee nach aus der Kumulation serieller Einzeltaten ergibt. Wenige Wochen nach den Urteilsverkündungen in Nürnberg

[274] Shany, S. 5–8.

[275] Drei Jahre zuvor hatte Winston Churchill die nationalsozialistischen Verbrechen noch als «crime without a name» bezeichnet: Fassbender, S. 57. Zur Entstehung des Genozidtatbestands siehe auch: King Jr./Ferenc/Harris, S. 13–34; Drumbl, Journey to Codification, S. 609–636; Sands, S. 248–266.

begann jedoch die erfolgreiche Verselbständigung von Genozid zum eigenständigen Verbrechen. Die UNO-Generalversammlung hielt Ende 1946 in einer Resolution fest, Genozid stelle die Verneinung des Existenzrechts einer Gruppe dar.[276] Es wurde ein Vergleich mit der Verweigerung der Daseinsberechtigung eines Einzelnen bei einem Mord gezogen. Zwei Jahre später wurde die «Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes» angenommen, die Genozid rechtlich definierte. Die Definition gilt als Völkergewohnheitsrecht.[277] Das geschützte Rechtsgut ist – entsprechend der Idee Lemkins – das Existenzrecht der in der Konvention explizit aufgeführten Gruppen.[278] Erwähnt sind allerdings nur vier solche Gruppen, was ebenfalls als neuralgischer Punkt gilt: nationale, ethnische, rassische und religiöse Gruppen. Politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Gruppen dagegen sind nicht erfasst, obschon Gruppenverbrechen oft an kulturellen oder politischen Gruppen wie Regimegegnern begangen werden.[279] Der gemeinsame Nenner der vier geschützten Gruppen besteht darin, dass es sich der Idee nach um «stabile» – in Abgrenzung zu mobilen oder «fluktuierenden» – Gruppen handelt.[280] Vorläufige Gruppen, wie es gerade etwa politische Gruppen sind, sollten nicht erfasst werden. Zur Erinnerung und zum Vergleich: Bei «Verfolgung» als Subtatbestand von «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» existiert keine solche Beschränkung auf einen bestimmten Gruppenkanon. «Verfolgung» in der Fassung von Art. 7 Abs. 1 lit. h des Statuts des ICC kann nicht nur an den explizit aufgeführten Gruppen begangen werden.[281]

[276] A/RES/96 (I) vom 11. Dezember 1946.

[277] Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), S/25705, 3 May 1993, S. 9, Art. 1, Ziff. 35; ICTR, Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, ICTR-96-4-T, Trial Chamber, Judgement, 2 September 1998, § 495; siehe auch ICTR, Prosecutor v. Alfred Musema, ICTR-96-13-T, Trial Chamber, Judgement and Sentence, 27 January 2000, § 151; ICTR, Prosecutor v. Georges Anderson Nderubumwe Rutaganda, ICTR-96-3-T, Judgement and Sentence, 6 December 1999, § 46.

[278] Berster, Art. 2, N. 28.

[279] Ambos, S. 243.

[280] Ambos, S. 243.

[281] Boot/Hall, N. 60.

Der Genozidtatbestand ist seit seiner Kodifizierung in der Genozidkonvention 1948 grundsätzlich unverändert geblieben.[282] Er ist durch spätere Praxis insbesondere von ICTY und ICTR jedoch konkretisiert worden, ohne dass sich an den Tatbestandselementen etwas geändert hätte. In objektiver Hinsicht verlangt sind sogenannt genozidäre Handlungen, die sich gegen Angehörige einer geschützten Gruppe richten.[283] Art. II der Genozidkonvention nennt – ebenfalls abschliessend – fünf solche Handlungen (kursiv die mit Blick auf die Gutachtensfragen im Vordergrund stehenden): die «Tötung von Mitgliedern der Gruppe» (lit. a), die «Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden» an ihnen (lit. b), die «Auferlegung von Lebensbedingungen» mit der Eignung, die Gruppe körperlich zu zerstören (lit. c), das «*Verhängen von Massnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe*» gerichtet sind (lit. d) sowie die *«gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere»* (lit. e). In subjektiver Hinsicht sind Wissen und Willen mit Blick auf die genozidäre Handlung nötig. Hinzu kommt die erwähnte Absicht ganzer oder teilweiser Vernichtung der Gruppe. Zu betonen ist, dass diese nicht bereits im Vorsatz zur Begehung der objektiven Tathandlungen liegt, sondern darüber hinausgehen muss.

2. Geschützte Gruppen

Zu klären ist zunächst, ob Jenische als geschützte Gruppe im Sinne der Konvention zu qualifizieren sind. Bei Verneinung dieser Frage würde sich eine weitere Prüfung des Genozidtatbestands erübrigen. Zwei der vier aufgeführten Kategorien – jene der religiö-

[282] Gewohnheitsrechtliche Geltung mit Wirkung *erga omnes* kann für die Genozid-Konvention schon bald nach ihrer Verabschiedung 1948 aufgrund der hohen Anzahl Signatarstaaten und einschlägiger staatlicher Erklärungen angenommen werden: Cassese, S. 186; Bundesrat, Botschaft Genozid-Konvention 5332.

[283] Die herrschende Lehre geht aufgrund des Wortlauts und der *travaux préparatoires* von einer abschliessenden Aufzählung der Gruppen aus. Hauptargument ist, dass der Kreis geschützter Gruppen bis zur endgültigen Fassung zunehmend enger gefasst wurde: Berster, Art. 2, N. 49. Auch ICTY und ICTR haben in ihrer Praxis mobile Gruppen vom Anwendungsbereich des Genozidtatbestands ausgeschlossen: Ambos, S. 244 m.w.H.

sen und der nationalen Gruppe – können von vornherein ausgeschlossen werden. Jenische besitzen keine sich von jener der schweizerischen Mehrheitsgesellschaft unterscheidende Religion, dasselbe gilt mit Blick auf die Staatsbürgerschaft.[284] In Frage kommen daher nur noch die Kategorien der ethnischen und allenfalls der rassischen Gruppe. Auf einer grundsätzlichen Ebene folgen beide einer einfachen Idee: Rassische Gruppen kennzeichnen sich durch äussere erbliche Gemeinsamkeiten,[285] sind also visuell unterscheidbar, während die Gemeinsamkeiten bei der ethnischen Gruppe Kultur und Sprache betreffen. Sprache oder Kultur müssen eine genügende Eigenständigkeit aufweisen, wobei gemäss ICTR eine hinreichende Eigenständigkeit eines der Merkmale genügt.[286] In der Praxis hat sich die Handhabung sowohl der rassischen wie auch der ethnischen Gruppe als schwierig erwiesen. Der scheinbaren Klarheit der Grundideen stehen markante Schwierigkeiten bei der Anwendung gegenüber. Ein Problem ist zunächst, dass die Verwendung der Kategorie der rassischen Gruppe offenkundig kulturelle Tabus berührt.[287] Einteilungen nach Unterschieden der physischen Erscheinung gelten heute von vornherein als hochproblematisch, weshalb man tendenziell auf die Kategorie der ethnischen Gruppe ausweicht. Dies ist möglich, weil sich die Kategorien teilweise überlagern.[288] Das grössere Problem ist jedoch, dass auch eine präzise Definition der ethnischen Gruppe schwierig ist. Weder das erforderliche Mass an kultureller noch an sprachlicher Eigenständigkeit steht eindeutig fest. Klar ist nur die Grundidee des Schutzes «stabiler» Gruppen. Es gibt allerdings eindeutige Fälle: Die ungarischsprechende Minderheit in Rumänien etwa besitzt eine hinreichend eigenständige Sprache

[284] Nationale Gruppen kennzeichnen sich durch ein gemeinsames Bürgerrecht und entsprechende gegenseitige Rechte und Pflichten: ICTR, Prosecutor v. Akayesu, ICTR-96-4-T, Trial Chamber, Judgement, 2 September 1998, N. 512.

[285] Gemäss ICTR besteht die Gemeinsamkeit in physischen Merkmalen, die mit einem spezifischen geographischen Ursprung assoziiert werden: ICTR, Prosecutor v. Akayesu, ICTR-96-4-T, Trial Chamber, Judgement, 2 September 1998, N. 514.

[286] Gemäss ICTR genügt bei hinreichender Eigenständigkeit eines der beiden Merkmale: ICTR, Prosecutor v. Akayesu, ICTR-96-4-T, Trial Chamber, Judgement, 2 September 1998, N. 513.

[287] Amann, S. 98.

[288] ICTY, Prosecutor v. Krstić IT-98-33-T, Trial Chamber, Judgement, 2 August 2001, N. 555 f. (teilweise Überlagerung der Kategorien).

und Kultur, die sie als Ethnie im Sinne der Konvention qualifizieren. Andere vermeintlich ebenfalls eindeutige Fälle bereiten bei näherer Betrachtung grosse Schwierigkeiten. Das zentrale Problem ist, generell formuliert, dass auf konkretisierende Merkmale zurückgegriffen werden muss, die sich nicht ohne Weiteres aus der Grundidee ableiten lassen.

Grundsätzlich existieren zwei Ansätze zur Bestimmung der notwendigen Eigenständigkeit. Sie bedürfen kurzer Erläuterung, da dieses Problem mit Blick auf die Qualifikation Schweizer Jenischer von Bedeutung ist. Der sogenannt objektive Ansatz will ausschliesslich auf äusserliche Kriterien abstellen. Er fragt nach generalisierbaren objektiven Gesichtspunkten wie etwa der graduellen Differenz einer Sprache zu jener der Mehrheitsgesellschaft oder dem Spezifischen bei der Kultur. Der subjektive Ansatz hingegen misst auch dem gesellschaftlichen *Verständnis* des Vorliegens einer von der Mehrheitsgesellschaft abgegrenzten Gruppe Bedeutung bei. Er stellt die Wahrnehmung in den Mittelpunkt – die soziale Realität des Interagierens von Personenmehrheiten, die sich als verschiedene Gruppen begreifen. Für beide Ansätze gibt es valable Argumente und zugleich Anhaltspunkte in der Praxis internationaler Gerichte.[289] Für den objektiven Ansatz lässt sich anführen, dass er Lemkins Idee, die Gruppe sei wegen ihrer kulturellen Einzigartigkeit *als Gruppe* schutzwürdig, am besten Rechnung trägt.[290] Der Akzent dieses Ansatzes liegt auf dem zu vermeidenden Kulturverlust. Für den subjektiven Ansatz spricht, dass er der politischen und sozialen Realität besser gerecht wird. Er berücksichtigt, dass Gruppen nicht «einfach da sind», sondern von Tätern oft «produziert» werden, wenn diese ihre Weltanschauung und ihre politischen Projekte verwirklichen. Die Gesetzgebung der Nationalsozialisten entschied, wer zur rassischen Gruppe der Juden gehörte. Im Allgemeinen ist es die Täterperspektive, die bestimmt, welche Personenmehrheit als Gruppe betrachtet wird und wo genau die Grenze dieser Gruppe verläuft.[291]

[289] Berster, Art. 2, N. 50 f.

[290] Berster, Art. 2, N. 52.

[291] Berster, Art. 2, N. 53.

Gruppen können durch Gruppeninteraktion hervorgebracht und so zu gesellschaftlichen Realitäten werden.

Im Lauf der Zeit ist die Skepsis gegenüber einer rein objektiven Betrachtung – die zunächst näher zu liegen schien – immer mehr gewachsen. Sie stiess insbesondere bei der Aufarbeitung des Völkermords der Hutu an den Tutsi in Ruanda an Grenzen. Auf den ersten Blick schien klar, dass mit den Tutsi eine geschützte Gruppe im Sinn der Konvention von den Verbrechen betroffen war.[292] Völkerkundliche Literatur und lokale Bevölkerungen hatten die Hutu und die Tutsi über lange Zeit als äusserlich verschieden beschrieben, als rassisch divers. Die Tutsi kennzeichnen sich diesen Beschreibungen nach etwa durch schmale Lippen und lange Finger, während die Hutu volle Lippen und kurze Finger besitzen sollen. In der Realität stellte sich heraus, dass die den Tutsi zugeschriebenen äusseren Merkmale gleichmässig in der gesamten Bevölkerung Ruandas verteilt waren.[293] Objektiv konnte nicht von einer rassischen Gruppe gesprochen werden. Das gleiche Problem zeigte sich beim Versuch, die Tutsi mittels objektiver Kriterien als Ethnie zu qualifizieren. Die Hutu und die Tutsi sprechen die gleiche Sprache (Kinyarwanda), und sie lassen sich auch sonst nicht nach kulturellen Merkmalen unterscheiden.[294] Entscheidend für den Völkermord war, dass die Hutu die Tutsi als von ihnen verschiedene Gruppe *wahrnahmen*. Die Trial Chamber des ICTR anerkannte dies und stützte sich im Leitentscheid *Akayesu* wesentlich auf diesen subjektiven Faktor.[295] Alle Akteure in Ruanda hätten die Tutsi als stabile und distinkte Gruppe betrachtet.[296] In allererster Linie bestimmte die Wahrnehmung die Wirklichkeit. In anderen Urteilen mass der ICTR auch der Opferperspektive explizit Bedeutung zu. Im Fall *Kayishema* konstatierte die Trial Chamber, eine ethnische Gruppe sei anzunehmen, wenn sich eine

[292] Dazu etwa: Drumbl, Crime of Genocide, S. 45.

[293] Amann, S. 104.

[294] Amann, S. 104.

[295] ICTR, Prosecutor v. Akayesu, ICTR-96-4-T, Trial Chamber, Judgement, 2 September 1998, N. 702.

[296] ICTR, Prosecutor v. Akayesu, ICTR-96-4-T, Trial Chamber, Judgement, 2 September 1998, N. 702.

Gruppe als solche verstehe oder sich aus Täterperspektive genügend von der Mehrheitskultur unterscheide.[297] Wichtig ist im vorliegenden Zusammenhang, dass die Bestimmung einer geschützten Gruppe ohne Beizug subjektiver Gesichtspunkte nicht möglich war. Dies spricht grundsätzlich für die Berücksichtigung des spezifischen politischen und gesellschaftlichen Kontexts bei der Frage, ob eine geschützte Gruppe anzunehmen ist.[298] Man könnte vereinfacht sagen: der konkreten Wirklichkeit im spezifischen Fall. Der geschlossene Katalog geschützter Gruppen darf allerdings nicht willkürlich erweitert werden.[299] Grundidee bleibt der Schutz stabiler Einheiten.

Mit Blick auf die Frage, ob Jenische als ethnische Gruppe zu qualifizieren sind, bedeutet dies zunächst, dass nicht ausschliesslich auf die objektive Eigenständigkeit von Kultur und Sprache abgestellt werden kann. Auch die Wahrnehmung als eigenständige Gruppe kann allein der entscheidende Gesichtspunkt sein. Im Fall der Tutsi wurde das Vorliegen einer ethnischen Gruppe gar ohne jede Eigenständigkeit von Kultur und Sprache bejaht. In der Wissenschaft wird deshalb vorgeschlagen, generell auf die *Gesamtheit* der kulturellen, historischen, sprachlichen und religiösen Eigenheiten sowie die Gebräuche, Lebens- sowie Denkweise abzustellen, die die Gruppe von den sie umgebenden Gemeinschaften abheben.[300] Leitender Gesichtspunkt ist die Differenz zur Mehrheitsgesellschaft als soziale Realität. Ein einziges ausgeprägt abgrenzendes Merkmal soll genügen, wenn es der Gruppenidentität Permanenz und Stabilität verleiht.[301] Die zentrale Frage mit Blick auf Schweizer Jenische ist damit, ob von einer permanent – stabil – von der Mehrheitsgesellschaft abgegrenzten Gruppe gesprochen werden kann.

---

[297] ICTR, Prosecutor v. Kayishema, ICTR-95-1-T, Trial Chamber, Judgement, 21 May 1999, N. 98.

[298] Vgl. Amann, S. 141.

[299] ICTR, Prosecutor v. Musema, ICTR-96-13-T, Trial Chamber, Judgement and Sentence, 27 January 2000, N. 161 f.

[300] Berster, Art. 2, N. 64.

[301] Berster, Art. 2, N. 65.

Markante Besonderheit der Schweizer Jenischen als Gruppe ist ihre primäre Hervorbringung durch die Mehrheitsgesellschaft selbst. Diese «erzeugte» die Gruppe schrittweise. Dabei war eine spezifische, auf Abgrenzung zielende und mit der Zeit sich verändernde Wahrnehmung leitend. Zu dieser Fremdwahrnehmung durch die Tätergruppe kam mit der Zeit eine mit ihr interagierende Selbstdarstellung der Opfergruppe hinzu, die die Abgrenzung vertiefte. Für den Zweck dieses Gutachtens lassen sich folgende Schritte unterscheiden:

- Ein erster relevanter Schritt war eine markante Pathologisierung der Jenischen zu Beginn des 20. Jahrhunderts insbesondere durch die Psychiatrie.[302] Jenischen wurde – nicht nur von medizinischer Seite – ein erblicher Drang zur «vagantischen» Lebensweise und Unangepasstheit zugeschrieben.[303] Eine bedeutende Stimme in diesem Diskurs war der Leiter der Klinik Waldhaus in Chur, Josef Jörger. Dieser betonte die genetische Disposition Jenischer zum «Vagantismus».[304] Er hielt sie allerdings für überwindbar, sofern sie durch Milieuwechsel verwässert würde. Er schuf mit dieser Sichtweise gewissermassen ein Bedürfnis nach «fürsorgerischer Bewältigung» des «Vagantenproblems». Auch in der sprachwissenschaftlichen und völkerkundlichen Literatur ist die Vorstellung erblich bedingten «Familiennomadentums» ein Topos.[305] Psychiatrische und volkskundliche Vorstellungen konnten in diesem Punkt somit amalgamieren und weltanschaulichen Ideen den Status von Tatsachen verschaffen. Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang, dass biologistische Ansätze zur Erklärung gesellschaftlicher Phänomene im frühen 20. Jahrhundert bis weit in die Mitte der Gesellschaft hinein vielen akzeptanzfähig schienen. Die Ideen trafen auch auf eine gesamtgesellschaftliche Disposition.

[302] Galle, S. 561–563.

[303] Galle, S. 206, 224–226.

[304] Jörger, Zero, S. 498, 506–508 m.w.H.; Jörger, Familiengeschichten, S. 76, 83, 97.

[305] Der Volkskundler Hercli Bertogg sprach etwa von einer «Sippenverfassung» auf blutverwandtschaftlicher Grundlage: Bertogg, S. 35; H. Arnold, S. 3, 7.

- Mit der Schaffung des «Hilfswerks» wurde die als Problem identifizierte erbliche Disposition zur Rechtfertigung einer systematischen Praxis. Ein Denken in Kategorien genetischer Defizite grundierte die Weltanschauung der unmittelbar in die Verfolgungspraxis Involvierten, insbesondere Alfred Siegfrieds. Mittels Anlegen von Stammbäumen und Karteikarten wurden Jenische als belastete Gruppe aufgespürt und anschliessend Gegenstand konkreter Massnahmen.[306] Obschon das «Hilfswerk» und andere Akteure selbst bestimmten, wer «Vagant» oder Jenischer war (und die Idee der genetischen Erblast offenbar selbst nicht immer ganz ernst nahmen), und obschon Alfred Siegfried zwischen genealogischer und milieubedingter Erklärung des «Vagantenproblems» durchaus schwankte,[307] entstand und verfestigte sich auf Täterseite die Wahrnehmung einer abgegrenzten Gruppe. Diese Wahrnehmung existierte nicht nur im «Hilfswerk», bei anderen unmittelbar Involvierten und in «interessierten Kreisen». Auch die «Absegnung» der Verfolgungspolitik durch den Staat trug dazu bei, die Wahrnehmung in die Gesellschaft hineinzutragen.[308] Sie war Teil einer Normalisierung von Ab- und Ausgrenzung. «Vaganten» waren Personen, bei denen Kindswegnahmen und gegebenenfalls Massnahmen zur Fortpflanzungsverhinderung – wegen ihres «Vagantentums» – als nötig erachtet wurden. Alfred Siegfried selbst schien die Jenischen zwar nicht als Ethnie zu betrachten. Die von seiner Weltanschauung geprägte Praxis brachte die Jenischen als abgegrenzte Gruppe jedoch mit hervor. Kennzeichnend für diese wurde – je länger die Verfolgung dauerte – ein geteiltes Diskriminierungsschicksal. Die Ausgrenzung ging über die «traditionelle» Armutsdiskriminierung hinaus. Sie fällt auch nicht mit einzelnen, besonders dramatischen Schicksalen Jenischer zusammen. Geteilt wurde in der Gruppe generell die Erfahrung, dass man als ihr Angehöriger oder ihre Angehörige ohne persön-

[306] Dazzi, S. 78; Ähnliches Vorgehen mittels Familienkarteien etwa bei der «Rassenhygienischen und bevölkerungsbiologischen Forschungsstelle» (RHF) in Deutschland zur Erfassung Nichtsesshafter: Leimgruber, Lokale Kultur, S. 178 f; exemplarisch die zahlreichen genealogischen Familienlisten in: Jörger, Zero; Jörger, Familiengeschichten.

[307] Galle, S. 301 m.w.H.

[308] Dazu auch II.4 (Verflechtungen mit Behörden) und III.4 (Zurechenbarkeit an den Staat).

liches Zutun zum Gegenstand einschneidendster Verfolgungsmassnahmen werden konnte.

- Schon zur Zeit der Verfolgung setzte zudem ein Prozess des «Herausarbeitens» ethnischer Gruppenmerkmale durch die Mehrheitsgesellschaft ein. Die «Arbeit an der Differenz» wurde gewissermassen diversifiziert, d.h. zur genealogischen Differenzbegründung trat eine kulturelle hinzu.[309] Der Bündner Pädagoge und Theologe Hercli Bertogg etwa machte bei Jenischen 1946 eine ganz eigene Moral- und Sittenordnung aus. In seiner «Analyse» der Eigenarten der Gruppe nahm deren Skepsis gegenüber Besitz einen zentralen Platz ein.[310] Faszination übte auch das Vokabular aus. Es wurde als von den Dialekten der Mehrheitsgesellschaft verschieden, als «saftig» und «farbig» beschrieben.[311] Alfred Siegfried selbst teilte diese Faszination. Er suchte einen Teil des Vokabulars – welch Widerspruch zu den Zielen des «Hilfswerks»! – durch persönliches Sammeln zu wahren.[312] Manchmal schrieb er von Jenischen als einem «Volk für sich, mit seinen eigenen Sitten und Unsitten, seinen typischen Charaktereigenschaften, ja mit seiner eigenen Sprache»,[313] dann relativierte er die Differenz wieder und konstatierte, dass es sich nicht um ein eigenes Volk, sondern um einen Teil des Schweizer Volkes handle.[314] Von Belang ist in diesem Zusammenhang, dass Alfred Siegfried den Jenischen als Gruppe stabile Eigen-

[309] Siegfried, Kinder der Landstrasse, S. 17–21.

[310] Bertogg, S. 33–35.

[311] Bertogg, S. 38–42, H. Arnold, S. 278 f.; NZZ 29. April 1948, Mittagsausgabe, Nr. 904, S. 10: «Ein besonderes und diesmal ein durchaus positives und lehrreiches Kapitel zum Thema ‹Vagantentum› bildet ihre besondere Sprache, das sogenannte Rotwelsch oder ‹Jenische› mit seinen zahlreichen Abarten und Ablegern des Mittelhochdeutschen, des Lateinischen, des Französischen, ja selbst des Jiddischen – einer saftigen und farbigen Sprache voll Humor, voller Farbe und Ausdrucksvermögen. Im ‹Jenischen› heißt tragen – wie übrigens in zahlreichen schweizerischen Dialekten – ‹buggle›, ein Stein ‹Chislig›, der Ofen ‹Hitzlig›, ein Zahn ‹Chracherlig›, das Taschentuch ‹Schnüpferlig›, die Nase ‹Schmöcker›, der Kaffee wird humorvoll als ‹Brunhans› bezeichnet, der Teufel vertraut als ‹Chueni›, Ausweispapiere verächtlich ‹Fläppe›, der ‹Fünfliber› heißt ‹Heier›, krank ‹malager», die Suppe ‹Schnalle› und der Hausierer ‹Schrenzierer›.»

[312] Galle, S. 270.

[313] Siegfried, Vagantität, S. 17.

[314] Galle, S. 271.

schaften zuschrieb und damit auch die Wahrnehmung anderer in die Verfolgung Involvierter prägte. Er investierte seine Lebensenergie in die Überwindung einer Lebensweise, die er kategorisch für nicht vereinbar mit jener der Mehrheitsgesellschaft hielt. Das «Erzeugen» dieser Gruppe war faktisch Teil seines Projekts.

- Die Opfergruppe selbst führte die «Arbeit an der Gruppendifferenz» mit der Zeit eigenständig weiter. Darin liegt nichts Einverständliches mit den Tätern und auch nichts Widersprüchliches. Die Täter hatten Opferschicksale geschaffen, die sich in vielem glichen; es gab objektive Gemeinsamkeiten bei den Biographien und subjektive bei den Diskriminierungserfahrungen.[315] Die Betroffenen übernahmen – wenn auch mit einem ganz anderen Motiv, nämlich jenem der Selbstbehauptung – das «Projekt» des «Hilfswerks», auf der Existenz einer abgegrenzten Gruppe zu bestehen. Sie führten es unter der Selbstbezeichnung «Jenische» oder «jenische Leute»[316] weiter und beriefen sich teilweise auf Sinti- und Romawurzeln.[317] Die gelegentliche Rede von einer Perpetuierung der «Täterideologie»[318] wird der Eigenständigkeit dieses Prozesses und den verschiedenen Motivlagen nicht gerecht. Kern war nicht die Weiterführung einer Weltsicht, sondern das Ringen um Etablierung einer Kollektiverzählung, in der Leiderfahrung, Brauchtum und Erinnerung aufgehoben sind.

Der Diskurs um Jenische hatte – gesamthaft betrachtet – vor und während der Verfolgung die Funktion, die Fremdheit der Gruppe zu konstruieren. Er veränderte die Sicht auf eine zunächst soziale, durch die aktuelle Lebensweise und einige Berufe bestimmte Gruppe schrittweise. Die Differenz zur Mehrheitsgesellschaft wurde zunächst biologis-

[315] Leimgruber, Lokale Kultur, S. 179.

[316] Eine angehende Sozialarbeiterin stellte 1929 im Rahmen einer Diplomarbeit fest, dass sich die «Vaganten» selbst «jenische Leute» nennen: Galle, S. 344 m.w.H.

[317] Zum Selbstverständnis der Jenischen: Wottreng, S. 44–47; Sablonier, Schlusswort, S. 185; Wissenschaftliche Dienste, Sachstand Jenische, 5 f.

[318] Sablonier, Schlusswort, S. 185 f.

tisch-genetisch erklärt,[319] mit der Zeit trat eine die ethnisch-kulturellen Differenzen betonende Perspektive hinzu, die die Erstere überlagerte und schliesslich ablöste.[320] Während im Rahmen des biologistischen Ansatzes zunächst die Herkunft aus bestimmten Grossfamilien und als erblich bedingt verstandene Eigenschaften wie «Wanderdrang», Alkoholismus und Arbeitsscheu hervorgehoben wurden, rückte das ethnisch-kulturelle Verständnis Bräuche, Kultur und Sprache in den Vordergrund. Das Kombinieren beider Ansätze – dies ist wohl der entscheidende Punkt – dürfte eine stabile Gruppe im Sinne der Genozidkonvention hervorgebracht haben.[321] Dieser Schluss drängt sich angesichts des Systematischen der Verfolgung, ihrer Dimension, ihres Langzeitcharakters, der dauerhaften Arbeit an der weltanschaulichen Rechtfertigung und der öffentlichen Bekanntheit der Ziele auf. Zentrale Eigenheit der Gruppe war die geteilte Verfolgungserfahrung, die laufend weiter verstärkt wurde. Die spätere Anerkennung der Jenischen als nationale Minderheit spiegelt diese Stabilität.[322] Es sprechen damit gewichtige Gründe für die Annahme, dass in einem komplexen Langzeitprozess eine stabile Gruppe mit der primären Gemeinsamkeit eines als nahezu unentrinnbar erlebten Verfolgungsschicksals geschaffen wurde. Dies dürfte es rechtfertigen, von den Jenischen zur Zeit der Verfolgung als einer ethnischen Gruppe im Sinne der Genozidkonvention zu sprechen.[323]

3. Genozidäre Handlungen

Die Kindswegnahmen mit anschliessenden Heim- und Fremdplatzierungen könnten als genozidäre Handlung der «gewaltsamen Überführung von Kindern der Gruppe in eine

[319] Dazzi, S. 88.

[320] Leimgruber, Lokale Kultur, S. 178 f.

[321] Siehe zu dieser Frage auch: High Court of Australia, A v. Minister for Immigration & Ethnic Affairs, Order, 24 February 1997, S. 28 f.

[322] Zur Anerkennung: Bundesrat, Botschaft Rahmenübereinkommen, BBl II 1998 1310.

[323] In diesem Sinne auch: Gschwend, S. 388.

andere Gruppe» zu qualifizieren sein.[324] Zu dieser letzten im Katalog von Art. II der Genozidkonvention aufgeführten Tathandlung ist eine Vorbemerkung nötig. Die genaue Bedeutung der Bestimmung ist heftig umstritten. Der Grund ist, dass die Aufnahme dieser Tathandlung in den Katalog genozidärer Handlungen unterschiedliche Schlüsse zulässt. Sie betreffen in erster Linie die Frage, ob der Genozidtatbestand auch vor «blossem» «kulturellem Genozid» schützen will oder nicht. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Entstehungsgeschichte des Tatbestands. Bei den Verhandlungen zu den Entwürfen der Konvention wurde zunächst zwischen «kulturellem Genozid» und schwereren Formen von Genozid unterschieden. Avisiert wurde einerseits ein erster Teiltatbestand mit «physischem Genozid» (später: lit. a bis c von Art. II GK) und «biologischem Genozid» (Verhinderung von Geburten, später lit. d von Art. II GK) und andererseits ein zweiter Teiltatbestand «kultureller Genozid». Die «gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere» wurde zunächst als eine Variante von «kulturellem Genozid» verstanden, also des zweiten Teiltatbestands. Dieser wurde aber nicht in die Konvention aufgenommen.[325] «Kultureller Genozid» erschien den Staaten als weniger gravierend als «physischer» und «biologischer Genozid» und wurde daher gestrichen. Die Tathandlung «gewaltsame Überführung von Kindern einer Gruppe in eine andere» aber, die zuvor noch als Variante von «kulturellem Genozid» behandelt worden war, wurde dennoch in den Katalog der «normalen» Genozidhandlungen aufgenommen. Das Thema war bei den Verhandlungen präsent; die Wegnahme von Kindern hatte während und nach dem Zweiten Weltkrieg eine dramatische Rolle gespielt.[326] Die in die Verhandlungen involvierten Staaten waren sich aber nicht einig, ob diese Tathandlung wirklich «nur» zu einem «kulturellen Genozid» führt, wie bis dahin angenommen worden war, oder möglicherweise auch eine physische oder biologische Aus-

[324] Art. II lit. e GK.

[325] Berster, Art. 2, N. 11.

[326] Zu nennen sind insbesondere die Deportation «rassisch wertvoller» Kinder durch das Naziregime aus besetzten Gebieten mit dem Ziel, sie zu «germanisieren» sowie die Verschleppung von tausenden Kindern im griechischen Bürgerkrieg von 1946 bis 1949 in Staaten oder Besatzungszonen unter sowjetischer Kontrolle: Akhavan, S. 260 f.

löschung der Gruppe bedeuten kann.[327] Diese Uneinigkeit spiegelt sich bis heute in der wissenschaftlichen Debatte wider. Manche stellen sich auf den Standpunkt, der Tatbestand wolle auch vor «kulturellem Genozid» schützen.[328] Überwiegend wird eine andere Meinung vertreten: Die Tatbestandsvariante von lit. e wolle – wie die lit. a bis d – nur die physische und biologische Gruppenexistenz schützen, nicht aber die kulturelle.[329] Die Frage braucht bei der Prüfung der objektiven Tathandlung nicht entschieden zu werden. Sie kehrt jedoch auf der subjektiven Ebene bei den Anforderungen an die Absicht ganzer oder teilweiser Vernichtung der Gruppe zurück.

Zunächst ist damit die objektive Tatbestandsmässigkeit der Kindswegnahmen zu klären. Art. II lit. e GK betreffend gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere verlangt in objektiver Hinsicht die Erfüllung von drei Voraussetzungen: (1) Die Tathandlung muss an Kindern einer geschützten Gruppe begangen werden. Dieses Element bereitet keine Schwierigkeiten, wenn die Jenischen im Sinn der obigen Ausführungen als ethnische Gruppe qualifiziert werden.[330] Betroffen von den Wegnahmen waren zwischen 600 und womöglich bis zu 2'000 jenische Kinder aller Altersklassen. (2) Die Wegnahmen müssen als «Überführung» in eine andere Gruppe zu qualifizieren sein. Erforderlich ist eine geographische und kommunikative Separation von der Ursprungsgruppe.[331] Auch dieses Element ist gegeben; das «Hilfswerk» und weitere Akteure rissen die Familien auseinander, platzierten die Kinder dezentral und verhinderten Kontakte mit Verwandten. (3) Die Überführung muss «gewaltsam» erfolgt sein. Darunter wird die Anwendung physischer Gewalt oder die autoritative Androhung von Zwang verstanden.[332] Die Wegnahmen wurden von kommunalen Vormundschaftsbehörden

[327] Berster, Art. 2, N. 17.

[328] Berster, Art. 2, N. 102.

[329] Ambos, S. 247.

[330] Als Kinder gelten – in Übereinstimmung mit Art. 1 der UNO-Kinderrechtskonvention v. 20. November 1989 (SR 0.107) – Personen unter 18 Jahren: Berster, Art. 2, N. 103.

[331] Berster, Art. 2, N. 106.

[332] Berster, Art. 2, N. 109.

angeordnet oder von ihnen zumindest nachträglich gutgeheissen.[333] Teilweise erfolgten sie unter Einsatz der Polizei, d.h. unter Androhung oder Einsatz der Staatsgewalt. Die Wegnahmen sind somit als «gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere» qualifizierbar, sofern nicht in einem konkreten Fall tatsächlich eine Kindesgefährdung vorlag.

Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» könnten als «Massnahmen, die auf die Verhinderung von Geburten innerhalb der Gruppe gerichtet sind», zu qualifizieren sein. Tatbestandsmässig im Sinn von Art. II lit. d GK sind Akte, die auf die Zerstörung der reproduktiven Kapazität der geschützten Gruppe abzielen. Im Vordergrund stehen physische Massnahmen. In der Literatur regelmässig genannt werden sexuelle Verstümmelung, Trennung nach Geschlechtern, unfreiwillige Sterilisation und zwangsweises Verabreichen von empfängnisverhütenden Medikamenten.[334] Als tatbestandsmässig wird zudem das Schaffen unüberwindbarer psychologischer Hindernisse für die Fortpflanzung betrachtet. Mit dem Erfordernis der «Unüberwindbarkeit» des Hindernisses ist die Schwelle allerdings hoch angesetzt.[335] Blosse Empfehlungen oder dringender Rat reichen nicht. Die Tathandlung wird als «biologischer Genozid» bezeichnet, weil die Beschädigung der reproduktiven Kapazität die Fortexistenz einer Gruppe gefährdet.

Die Unterbringung eines Teils der vormals Fremdplatzierten in nach Geschlechtern getrennten Anstalten könnten als physische Massnahme im beschriebenen Sinn zu qualifizieren sein.[336] Als drastischste von der «Politik» des «Hilfswerks» eindeutig erfasste Massnahme zielte sie unmittelbar auf die Reproduktionskapazität der Gruppe ab. Sie reduzierte sie auch bei bloss temporärer Unterbringung in einer Anstalt, insbesondere aber bei dauerhafter Versorgung. Sie stellte damit eine physische Massnahme im Sinne

[333] Galle, S. 462 f.; Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 51.

[334] Berster, Art. 2, N. 98.

[335] Berster, Art. 2, N. 98.

[336] Galle, S. 589, 602.

der genozidären Handlung dar. Die übrigen Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» gingen deutlich weniger weit. Ein Teil der vormals fremdplatzierten Kinder wurde als Erwachsene mit Hilfe psychiatrischer Gutachten entmündigt; teilweise kam es unter Androhung erneuter Einweisung in Anstalten auch zu «Einwilligungen» in Entmündigungen.[337] Bei einem anderen Teil wurden bereits bestehende Vormundschaften fortgeführt. Die Entmündigungen sollten nicht angepasste, vormals fremdplatzierte Kinder ebenfalls an der Fortpflanzung hindern. Sie stellten keine physischen Massnahmen dar, erschwerten die Fortpflanzung aber praktisch, ohne sie allerdings wohl generell zu verunmöglichen. Vermutlich waren sie auch kein unüberwindbares psychologisches Hindernis im Sinn der Konvention. Je nach Umständen ist auch ein anderer Schluss denkbar. Bei einem Teil der Bevormundeten wurde zudem die Zustimmung zur Ehe verweigert. Dies verhinderte eheliches Zusammenleben und erschwerte die Fortpflanzung ebenfalls. Auch hier kann nicht von einer physischen Massnahme mit unmittelbarer Folge für die Reproduktionsfähigkeit und im Regelfall wohl auch nicht von einem unüberwindbaren psychologischen Hindernis gesprochen werden. In Abhängigkeit von den Umständen ist auch hier ein anderer Schluss denkbar.

Nicht eindeutig ist die Situation bei den immer wieder erwähnten Sterilisationen. Belastbare Untersuchungen, ob und unter welchen Umständen solche Eingriffe an jenischen Frauen durchgeführt wurden, sind nicht verfügbar. Die Frage, ob sie mit dem Zweck der Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe durchgeführt wurden, muss offen bleiben.

Zusammenfassend lässt sich formulieren: Von den Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» bewirkte die Unterbringung eines Teils der vormals Fremdplatzierten eine unmittelbare Minderung der Reproduktionskapazität der Gruppe. Sie stellt eine physische Massnahme zur Verhinderung von Geburten innerhalb der Gruppe im Sinne der

[337] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 59.

Konvention und damit ebenfalls eine genozidäre Handlung dar. Bei den übrigen Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» sprechen überwiegende Gründe dafür, sie nicht als genozidäre Massnahmen zu qualifizieren.

4. Vorsatz und genozidäre Absicht

Bei den subjektiven – mentalen – Elementen ist zunächst Wissen und Willen mit Blick auf die Tathandlung erforderlich. Diese beiden Vorsatzelemente sind jedoch bei Genozid nicht die einzigen Anforderungen auf der mentalen Ebene. Es braucht zusätzlich eine Absicht ganzer oder teilweiser Vernichtung der Gruppe. Auf dieses Element ist nachfolgend gesondert einzugehen. Wissen und Willen mit Blick auf die Tathandlung bedeutet: Der Täter wusste um die Gruppenzugehörigkeit der von den genozidären Handlungen Betroffenen, und er realisierte die Tathandlungen wissentlich und willentlich.[338] Ausserdem muss ihm klar gewesen sein, dass sich der eigene Beitrag in den Vernichtungskontext der Tathandlung einfügte, d.h. er musste wissen, «wovon» sein Tatbeitrag ein Teil war.[339] Wissen um die Gruppenzugehörigkeit der von den genozidären Handlungen betroffenen Jenischen kann bei den unmittelbar in die Tathandlungen Involvierten grundsätzlich vorausgesetzt werden. Die ganze Tätigkeit des «Hilfswerks» war auf Jenische ausgerichtet. Dies galt sowohl für die Wegnahmen als auch die Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge». Die in die Tathandlungen unmittelbar Involvierten wussten zudem aufgrund der über lange Zeit bestehenden «Maschinerie» des «Hilfswerks» zweifellos auch, dass sich sowohl die Beiträge zu den Wegnahmen als auch zu den Unterbringungen in einen Vernichtungszusammenhang im Sinne der Tathandlungen einfügten. Der Überführungs- und der Geburtenverhinderungscharakter ergaben sich aus dem Wissen über die gesamte «Maschinerie». Wer an einer Wegnah-

[338] Ambos, S. 250.

[339] Ambos, S. 250.

me oder Unterbringung beteiligt war, manifestierte damit zudem seinen Willen zur Tathandlung. Wissen und Willen in Bezug auf diese Tathandlungen kann damit mindestens bei den unmittelbar Involvierten grundsätzlich angenommen werden. Wie weit die Unterbringungen in Anstalten auch den nicht unmittelbar verantwortlichen Personen bekannt waren, ist dagegen schwieriger zu sagen. Es ist etwa nicht klar, in welchem Mass die Öffentlichkeit von den Bemühungen um Fortpflanzungsverhinderung bei jenen wusste, bei denen eine Assimilierung als nicht mehr realistisch betrachtet wurde. Bei einem weiteren Unterstützerkreis ist Wissen und Willen wohl bei den Kindswegnahmen anzunehmen, bei den Unterbringungen jedoch unsicher. Belastbare Fakten sind nicht verfügbar. Wissen und Willen darf aber bei den unmittelbar in die Tathandlungen Involvierten als allgemein vorhanden betrachtet werden.

Bei der Absicht ganzer oder teilweise Vernichtung der geschützten Gruppe stellen sich mehrere anspruchsvolle Teilfragen. Verlangt ist bei diesem subjektiven Element ein über den Willen zur einzelnen Tathandlung hinausreichendes intentionales Moment, das sich auf die ganze Gruppe oder einen bestimmten Teil von ihr bezieht. Genozid wird aus diesem Grund zu den Delikten mit überschiessender Innentendenz gerechnet.[340] Der Nachweis der Absicht gilt generell als schwierig.[341] Er kann über ein Geständnis oder auch gestützt auf Indizien erbracht werden, d.h. durch Interpretation äusserer Umstände. Der Schluss auf die Absicht muss allerdings nicht nur plausibel erscheinen, sondern mit Sicherheit gezogen werden können. Dies ist eine hohe Schwelle. Der IGH-Richter Georg Nolte äusserte sich in einer «Declaration» im Rahmen der Klage Südafrikas gegen Israel dahingehend, die Annahme einer Vernichtungsabsicht müsse der einzige aufgrund der Indizien zulässige Schluss sein.[342] Die Höhe der Schwelle erklärt sich mit der Ausrichtung des Verbrechens auf die Gruppenexistenz.

[340] Ambos, S. 252; Schabas, Crime of Crimes, S. 260 f.

[341] Jessberger, S. 105.

[342] ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Indication of Provisional Measures, Order, Declaration of Judge Nolte, 26 January 2024 (noch nicht in I.C.J. Reports veröffentlicht), § 8.

Eine zentrale Frage betrifft die *Art* der beabsichtigten Vernichtung. Rechtsprechung, internationale Expertengremien und Wissenschaft gehen weit überwiegend davon aus, dass der Genozidtatbestand nur die physische und biologische Vernichtung erfasst.[343] Bei den Verhandlungen über die Entwürfe zur Konvention wurde, wie weiter oben ausgeführt,[344] über einen eigenen Teiltatbestand betreffend kulturelle Zerstörung einer Gruppe diskutiert. Der Entscheid fiel am Ende gegen einen solchen Teiltatbestand aus,[345] weil die kulturelle Vernichtung nicht den gleichen Schweregrad wie die physische oder biologische Vernichtung aufweise. Für die beabsichtigte Vernichtung bedeutet dies, dass das physische oder biologische Ende der Gruppe und nicht «bloss» die erzwungene Aufgabe der kulturellen Eigenheiten avisiert sein muss.[346] Die Staaten distanzierten sich in diesem Punkt von Lemkins Vorschlag, der auch die kulturelle Vernichtung in den Tatbestand einbeziehen wollte. Nach herrschender Meinung determiniert diese Entscheidung auch die Auslegung des Elements «Absicht ganzer oder teilweiser Vernichtung». Neben diesem entstehungsgeschichtlichen wird regelmässig ein zweites Argument angeführt. Beim Ausschluss der «bloss» kulturellen Vernichtungsabsicht wird auch auf die Debatte rund um die Aushandlung der UNO-«Declaration on the Rights of Indigenous Peoples» von 2007 verwiesen.[347] In diesem Zusammenhang wurde der Einbezug von «kulturellem» Genozid erneut diskutiert und erneut verworfen. Das dritte Argument ist der Hinweis auf die Rechtsprechung des ICTY, die den Tatbestand substantiell konkretisiert hat. Der ICTY konstatierte im *Krstić*-Fall, Genozidkonvention und Völkergewohnheitsrecht schützten nur vor physischer und biologischer Vernichtung.[348] Dies ist eine unzweideutige Positionierung. Auch im *Stakić*-Fall unterschied die

[343] Ambos, S. 256 f. m.w.H.

[344] Siehe IV.3 (Genozidäre Handlungen).

[345] UNGAOR, 3rd Session 83rd Meeting, UN Doc. A/C.6/SR.83 (1948).

[346] Jessberger, S. 107 f.

[347] Akhavan, S. 254 f.

[348] ICTY, Prosecutor v. Radislav Krstić IT-98-33-T, Trial Chamber Judgement, 2 August 2001, § 580: «Customary international law *limits* the definition of genocide *to those acts seeking the physical or biological destruction* of all or part of the group. Hence, an enterprise *attacking only the cultural or sociological characteristics* of a human group *in order to annihilate these elements* which give to that group its

Trial Chamber des ICTY zwischen nicht erfasster Assimilation, also kultureller Auslöschung, und erfasster physischer Vernichtung im Sinne der Konvention.[349] Dem Statut des ICC von 1998, das den Genozidtatbestand von der Genozidkonvention unverändert übernahm, lassen sich ebenfalls keine Hinweise für einen Bruch mit dem etablierten engen Verständnis entnehmen. Das Statut bewegt sich auf dem Boden langjähriger Vorarbeiten. Die ILC hatte sich in ihrem «1996 Commentary on the Draft Code of Crimes against Peace and Security of Mankind» gegen den Einbezug kultureller Vernichtung ausgesprochen. Auch sie hatte auf die *traveaux préparatoires* der Genozidkonvention verwiesen.[350] Der IGH schliesslich schloss sich im Genozid-Fall zwischen Kroatien und Serbien 2015 ebenfalls dieser Lesart an.[351] Sie muss im Rahmen dieses Gutachtens – trotz der erwähnten Unklarheiten rund um lit. e des Genozidtatbestands – als etabliert und massgeblich gelten.

Eine Minderheitsmeinung will eine Absicht kultureller Vernichtung genügen lassen.[352] Die Argumente sollen wegen ihrer Bedeutung für die Beantwortung der hier interessierenden Fragen ebenfalls erwähnt werden. Kernargument der Minderheitsmeinung ist, dass der Tatbestand nicht nur die physische Existenz, sondern die Gruppe als gesellschaftliches Gebilde schützen will, da diese gerade auch wegen ihres Beitrags an die kulturelle Vielfalt der Menschheit als schutzwürdig betrachtet wird. Dies war Lemkins Argumentation. Die Trial Chamber des ICTY hat dieses Argument in seinem *Krajišnik*-

---

own identity distinct from the rest of the community *would not fall under the definition of genocide* (Kursivsetzung durch die Autoren).»

[349] ICTY, Prosecutor v. Milomir Stakić, IT-97-24-T, Trial Chamber II, Judgement, 31 July 2003, § 519.

[350] Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Eighth Session, UNGAOR, 51st Session, Supp. No 10, UN Doc A/51/10 (1996), S. 45 f., Art. 17 para 12.

[351] ICJ, Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment, 3 February 2015, I.C.J. Reports 2015, §§ 136, 435; ähnlich: ICJ, Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, § 190.

[352] Berster, Non-Existence, S. 686–692; der Minderheitenmeinung zuneigend: Gschwend, S. 389, der eine Absicht «strukturvernichtender Zwangsintegration» genügen lassen will (ohne Eingehen auf die Entstehungsgeschichte von Art. II GK).

Urteil auch aufgenommen. Sie konstatierte, die Zerstörung von Gruppen könne auch durch Auflösung der sozialen Bindungen zwischen den Mitgliedern zustande kommen.[353] Ohne kommunikative Verbindung könne eine Gruppe nicht existieren. Auch der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts lassen sich Tendenzen in Richtung dieser Lesart entnehmen.[354] Eine gewisse Sachlogik ist ihr nicht abzusprechen. Grundsätzliches Ziel der Genozidkonvention ist es, die geschützten Gruppen als Gruppen zu erhalten. Bei vollständiger kultureller Auslöschung gehen sie *als Gruppe* tatsächlich unter. Das Problem ist, dass die Konvention beim (fehlenden) Schutz der kulturellen Existenz hinter ihrem Ziel zurückbleibt. Dies war aber der eindeutig feststellbare Wille ihrer Schöpfer. Man wollte die geschützten Gruppen nicht so weit schützen, wie man sie hätte schützen können und auch hätte schützen müssen, wenn man sie als Gruppen vollständig hätte erhalten wollen. Dies hätte eine Ausdehnung des Genozidkonzepts bedeutet, welche die Staaten aber nicht wollten. Es existiert auch keine neuere Staatenpraxis, die auf einen veränderten Willen schliessen liesse. Massgeblich im Rahmen eines solchen Gutachtens ist die Mehrheitsmeinung. Sie lässt sich auf den Nenner bringen: Es existiert kein Tatbestand des «kulturellen Genozids», und bei der genozidären Absicht genügt die Absicht «bloss» kultureller Vernichtung nicht.

Die zweite Teilfrage betrifft die Absicht «bloss» «teilweiser» Vernichtung, die nach dem Wortlaut der Konvention genügt. Dies klingt nach einer Absenkung der Voraussetzungen. «Teilweise» bedeutet wörtlich, dass sich die Vernichtungsabsicht nicht auf die ganze Gruppe beziehen muss. Die Praxis hat die Anforderungen an «teilweise» jedoch hoch angesetzt. Grund ist auch hier letztlich, dass man den Entscheid für einen «gravity threshold» ernst nehmen wollte. Der ICTY im Besonderen hat sich mit der Bedeutung dieses Erfordernisses im Zusammenhang mit dem Völkermord von Srebrenica eingehend auseinandergesetzt. Als geschützte Gruppe im Sinn der Konvention betrachtete

[353] ICTY, Prosecutor v. Momčilo Krajišnik, IT-00-39-T, Trial Chamber, Judgement, 27 September 2006, § 854.

[354] Ambos, S. 257 m.w.H.

das Gericht die bosnischen Muslime. Die Frage war, ob die Absicht der Vernichtung der Teilgruppe der in Srebrenica ansässigen wehrfähigen Männer einen Teil im Sinne der Absicht «teilweiser» Vernichtung darstellte.[355] Der ICTY bejahte dies.[356] Für entscheidend hielt er, dass mit der muslimischen Bevölkerung von Srebrenica ein «unterscheidbarer Teil» der Gesamtgruppe betroffen war, während der nicht von der Ermordung der wehrfähigen Männer betroffene Rest deportiert wurde; zudem war von Belang, dass es sich nicht um geographisch verstreute Einzelfälle handelte, bei denen man nicht auf eine Absicht «teilweiser» Vernichtung im Sinn der Konvention hätte schliessen können.[357] Verlangt ist Unterscheidbarkeit des Teils von der Gesamtgruppe und eine gewisse Bedeutung des betroffenen Teils für die Gesamtgruppe. Im *Krstić*-Fall hielt der ICTY zudem fest, die Absicht teilweiser Vernichtung müsse sich auf einen «substantiellen Teil» der Gruppe beziehen.[358] Abstrakt ist kaum zu sagen, wann dies genau der Fall ist. Nicht entscheidend ist eine absolute Zahl; gemeint sein dürfte ein bestimmter Anteil der Gruppe.[359] Die Absicht muss sich damit auf einen abgrenzbaren und substantiellen Teil der Gruppe richten.

Mit Blick auf die Verfolgung Schweizer Jenischer ist zunächst die Art der Vernichtungsabsicht zu klären. Eindeutige Aussagen im Sinne eines Geständnisses liegen nicht vor. Ausgangspunkt bei der Interpretation der Umstände ist, dass die Fremdplatzierun-

[355] ICTY, Prosecutor v. Radislav Krstić, IT-98-33-T, Trial Chamber, Judgement, 2 August 2001, §§ 581, 591, ebenso: ICJ, Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, § 296.

[356] ICTY, Prosecutor v. Radislav Krstić, IT-98-33-T, Trial Chamber, Judgement, 2 August 2001, § 598.

[357] ICTY, Prosecutor v. Radislav Krstić, IT-98-33-T, Trial Chamber, Judgement, 2 August 2001, § 590: «… seek to *destroy a distinct part of the group as opposed to an accumulation of isolated individuals*…» (Kursivsetzung durch die Autoren).

[358] ICTY, Prosecutor v. Radislav Krstić IT-98-33-A, Appeals Chamber, Judgement, 19 April 2004, § 8: «It is well established that where a conviction for genocide relies on the intent to destroy a protected group «in part», the part must be a *substantial part of that group*. The aim of the Genocide Convention is to prevent the intentional destruction of entire human groups, and the part targeted must be *significant enough to have an impact on the group as a whole*.» (Kursivsetzung durch die Autoren) Siehe zudem die Verweise auf Lemkin und die Wissenschaft in den §§ 10 f. des Appellationsurteils.

[359] Jessberger, S. 108; Schabas, Genocide Law, S. 182 f.; Schabas, Crime of Crimes, S. 273.

gen der 600 bis 2'000 Kinder den Kern der Langzeit-Verfolgung ausmachten. Dies war das zentrale Faktum. «Hilfswerk» und weitere Akteure fokussierten grundsätzlich auf die Wegnahmen. Die Jenischen sollten durch Platzierungs- und Erziehungsmassnahmen sesshaft gemacht, und ihre Lebensweise sollte überwunden werden, wie die Leiterin noch 1960 an das EDI schrieb.[360] Damit wurde in gewisser Weise der Kampf gegen «Vagantität» und Bettelei des 19. Jahrhunderts fortgesetzt.[361] Kindswegnahmen waren seit Langem ein etablierter Teil eines Repertoires zur Assimilierung «Devianter» an die Lebensweise der bürgerlichen Mehrheitsgesellschaft.[362] Eindeutiges Primärziel war die Assimilierung, wie Alfred Siegfried noch 1957 schrieb, als er eine persönliche Bilanz zog. Der Wiederanschluss Jenischer an ihr «Volk» erfolge selten, was ja der «Hauptzweck» der «Fürsorge» sei.[363] Erfolgsmassstab war die Verhinderung der Wiederaufnahme von Kontakten zu jenischen Verwandten.[364] Dezentrale Platzierungen von Kindern, möglichst ohne jeden Kontakt zu Geschwistern, wurden aus diesem Grund als ideal betrachtet.[365] Flankiert wurden die Wegnahmen von Massnahmen zur Fortpflanzungsverhinderung, wenn die Assimilierung gescheitert war. Ein Bündel von Massnahmen diente diesem Zweck: Vormundschaften über nun erwachsene Kinder, Verweigerung der Zustimmung zu Eheschliessungen sowie die Unterbringung in nach Geschlechtern getrennten Anstalten.[366] Die Psychiatrie wirkte durch Bestätigung mangelnder Heiratsfähigkeit mit.[367] Von einem Einschluss von Sterilisationen in das Massnahmebündel ist im Rahmen dieses Gutachtens nicht auszugehen; es sei diesbezüglich auf die Ausführungen weiter oben verwiesen.[368] Wichtig mit Blick auf das Verhältnis der einzelnen

[360] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 167.

[361] Sablonier, Schlusswort, S. 186.

[362] Galle, S. 148.

[363] Siegfried, Jahresbericht 1957, 4/3 (4. Anhang/3. Dokument, ohne Seitenangabe).

[364] Galle, S. 289, 613.

[365] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 41.

[366] Galle, S. 247.

[367] Galle, S. 585–588.

[368] II.3 (Beweggründe). Anzahl und Umstände der vorgenommenen Sterilisationen sind bis heute nicht vollständig geklärt.

Massnahmen zu einander erscheint, dass die Forschung grundsätzlich davon ausgeht, die Fortpflanzungsverhinderung sei aus Tätersicht *ultima ratio* zur Herbeiführung der Sesshaftigkeit gewesen.[369] Die Massnahmen wurden ergriffen, wenn das Primärziel als nicht mehr erreichbar erschien.[370] Wenn es schon nicht gelinge, schrieb Alfred Siegfried 1941, einen haltlosen Menschen zu einem «brauchbaren Arbeiter» zu machen, so wolle er doch durch seine Fürsorge erreicht haben, dass dieser nicht auch noch ein «Schärlein ebenso unglücklicher Kinder» auf die Welt stelle.[371]

Ausgeschlossen werden kann eine Absicht physischer oder biologischer Vernichtung eindeutig bei den Kindswegnahmen. Gelingende Anpassung war der Erfolgsmassstab. Bei erreichter «Sesshaftigkeit» bestand im Regelfall kein Grund für weitere Massnahmen; Ausnahmen betrafen «sesshaft» gewordene Jenische, deren Sesshaftigkeit den Verantwortlichen als fragil erschien. An der Ausrichtung der Wegnahmen auf kulturelle Auslöschung der Gruppe ändert dies jedoch nichts. Die Absicht war es, ein Weiterleben der Kinder jenseits des «vagantischen» Milieus zu erzwingen. Anspruchsvoller stellt sich die Situation dagegen bei den Massnahmen zur Fortpflanzungsverhinderung dar. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass die Betroffenen vorübergehend oder dauerhaft an der Fortpflanzung gehindert werden sollten. Es gab einen Willen, der auf reale Minderung der Fortpflanzungskapazität gerichtet war. Fest steht weiter, dass eine solche Hinderung positiv gewertet wurde. Wer Gegenstand von Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» war, bei dem ging es fortan primär um Fortpflanzungsverhinderung. Diese Umstände könnten grundsätzlich Indizien für eine biologischen Vernichtungsabsicht darstellen. Gegen diese Sichtweise spricht jedoch stark die *Rolle bzw. die «Funktion» der Massnahmen* zur Fortpflanzungsverhinderung in der *Gesamtpolitik des «Hilfswerks»*. Die Massnahmen hatten eindeutig einen subsidiären

[369] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[370] Zur Relevanz des Primärziels: Schabas, Crime of Crimes, S. 294, 303 (siehe auch: S. 267 f., 268–270); R. Arnold, S. 136.

[371] Mitteilungen des Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse, Nr. 26, 1941 (zit. bei Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64).

Charakter. Solange die Assimilierung auf anderem Weg erreichbar war, wurde Fortpflanzungsverhinderung als nicht nötig und auch nicht als sinnvoll betrachtet. War sie nicht erreichbar, sollten die Massnahmen die erreichte Assimilierung der Gruppe absichern. Weitere Fürsorgefälle sollten verhindert werden.[372] Kern der «Maschinerie» war das Ziel einer rigiden Eingliederung, der Anpassung eines als renitent und minderwertig betrachteten Teils der Bevölkerung, die nötigenfalls erzwungen werden sollte. Die Fortpflanzungsverhinderung in Fällen, in denen die Assimilation in den Augen der Verantwortlichen zu scheitern drohte, hatte im Gesamtkontext den Charakter unmenschlicher Begleiterscheinungen einer Politik mit dem Ziel einer kulturellen Vernichtung. Die heute bekannten Fakten sprechen insgesamt dagegen, eine biologische Vernichtungsabsicht im Sinn der Konvention anzunehmen.

Zweifelhaft erscheint zudem, dass die Massnahmen zur Fortpflanzungsverhinderung den hohen Anforderungen der Praxis an die Absicht «teilweiser» Vernichtung der Gruppe genügen würden. Der ICTY hat im Fall des Völkermords von Srebrenica Ausrichtung auf einen «abgrenzbaren» Teil der Gruppe verlangt. Die Massnahmen zur Fortpflanzungsverhinderung gegen Jenische richteten sich, soweit ersichtlich, jedoch nicht gegen eine identifizierbare Teilgruppe innerhalb der verfolgten Gruppe. Für die Anordnung der Unterbringung vormals Fremdplatzierter in Anstalten waren individuelle Umstände und reale oder imaginierte Schwierigkeiten entscheidend, die das «Hilfswerk» im Umgang mit den Mündeln ausmachte.[373] Bei den «wehrfähigen Männern von Srebrenica» war dies – innerhalb der Gruppe der bosnischen Muslime – anders gewesen. Bei der Verfolgung Schweizer Jenischer gab es keine erkennbare Konzentration auf einen näher spezifizierbaren Teil der Gruppe.

[372] Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 64.

[373] Galle, S. 571, 603, 612 f.

Teilfazit: Insgesamt sprechen sehr starke Gründe dafür, die Bezeichnung der Verfolgung Jenischer als Genozid als nicht gerechtfertigt zu betrachten. Die bekannten Fakten lassen keinen Schluss auf eine genozidäre Absicht *im Sinne der Genozidkonvention* zu – weder nach heutigen Standards noch nach dem Recht im Zeitpunkt des Geschehens.

I. Unrecht als völkerrechtliche Verbrechen

1. Fragestellung

Bei der Verfolgung Jenischer (und Sinti*) in der Schweiz hauptsächlich zwischen 1926 und 1972 sind zwei Teilkomplexe des Geschehens zu unterscheiden. Über die aktive Suche nach jenischen Familien kam es zum einen zu systematischen Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen. Zum anderen wurden gegenüber vormals Fremdplatzierten als Erwachsene teilweise Massnahmen mit dem Zweck der Fortpflanzungsverhinderung getroffen. Dazu zählte auch die Unterbringung in nach Geschlechtern getrennten Anstalten. Die **Dimension des Unrechts** und die **Verquickung privaten und staatlichen Handelns** werfen die **Fragen nach** (1) der **Qualifizierbarkeit des Gesamtgeschehens** als völkerrechtliches Verbrechen – **d.h. als «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» oder «Genozid»** – und nach (2) der **Verantwortlichkeit der Schweiz** nach den völkerrechtlichen Verantwortlichkeitsregeln auf. Hauptthema dieses Gutachtens ist die Adäquanz der Verwendung dieser völkerrechtlich geprägten Termini zur Beschreibung des historischen Langzeitunrechts. Diese Begriffe haben **im juristischen Fachdiskurs** eine spezifischere und **engere Bedeutung als in der allgemeinen öffentlichen Diskussion**. **Massstab** ist **grundsätzlich** das **heute geltende Völkerrecht**; die Frage einer Verletzung des im Zeitpunkt des Geschehens geltenden Rechts wird mitgeprüft.

2. Beschränkte juristische Aufarbeitung

Für das Unrecht an den Jenischen ist strafrechtlich – soweit ersichtlich – keine einzige Person zur Rechenschaft gezogen worden. Eine Verurteilung oder auch nur Anklage ist

* In diesem Gutachten ist grundsätzlich von der Verfolgung Jenischer die Rede, da zur Verfolgung von Sinti keine spezifischen gesicherten Informationen verfügbar sind. Damit ist keine Aussage über die Betroffenheit der Sinti verbunden.

zumindest nicht öffentlich bekannt. Eine partielle Beleuchtung haben dagegen wichtige Aspekte der zivil- und verwaltungsrechtlichen Dimension erfahren. Untersucht wurden u.a. die Handlungsspielräume der beteiligten Akteure bei Kindswegnahmen und das Zusammenwirken von Normen und Praktiken im Fürsorge- und Vormundschaftswesen. Dieses **Gutachten befasst** sich aus rechtlicher Sicht mit der **Qualifikation des Gesamtkomplexes** der Verfolgung. Es soll **mit den Mitteln der Völkerrechtswissenschaft** einen **Beitrag an die adäquate Beschreibung des Geschehens** und damit an das **Festhalten der historischen Wahrheit leisten.** Die Verbrechenskategorien des völkerrechtlichen Strafrechts mit ihren definierten Teilelementen liefern einen objektiven Massstab für schwerste Verbrechen. Er ist gegen Relativierungen durch das staatliche Recht und innerstaatliche Praktiken resistent.

3. Internationaler Kontext

Die Forderung von Betroffenenorganisationen nach Anerkennung des Geschehens als «Genozid» oder «kultureller Genozid» fügt sich in Entwicklungen in anderen Ländern ein. Internationale Aufmerksamkeit erfuhren in der jüngeren Vergangenheit vor allem **Aufarbeitungsprozesse historischen Unrechts an Indigenen in Kanada, Australien und den USA**. In den drei Ländern kam es **über längere Zeit hinweg zu Fremdplatzierungen von Kindern** mit dem Zweck, die Kultur der Indigenen zurückzudrängen oder zu eliminieren. Die Aufarbeitung insbesondere seit den 1980er-Jahren verlief sehr unterschiedlich. **Teilweise** sind **im neuen Jahrtausend** die **Begriffe «kultureller Genozid» und «Genozid» bei der Anerkennung des Unrechts ins Spiel gekommen**. In Kanada und Australien wurden sie in Berichten zur Rekonstruktion des Geschehens verwendet, **ohne dass die Erfüllung der Voraussetzungen für eine juristisch präzise Verwendung des Begriffs näher abgeklärt wurde**. Das House of Commons hat in Kanada das Unrecht 2022 als «Genozid» anerkannt. **Unklar ist**, **ob** die **Verwendung der Genozid-Terminologie** eine **politische Anerkennung oder Zustimmung zu einer rechtlichen Qualifikation** ausdrücken sollte.

4. *Prima facie*-Indizien

Die **Verfolgung von Gruppen** jenseits eines Kriegsgeschehens kann im heutigen völkerrechtlichen Strafrecht ein **Verbrechen gegen die Menschlichkeit** – «Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe» ist ein Subtatbestand – **oder Genozid** darstellen. Beide Verbrechen kriminalisieren gesteigerte Formen der Diskriminierung, allerdings mit sehr unterschiedlichen Akzenten. Die Unterschiede betreffen neben dem Kreis der geschützten Gruppen und den Tathandlungen auch die Anforderungen auf der mentalen Ebene, d.h. die subjektiven Anforderungen an die Täter. Bei Genozid ist insbesondere eine Absicht ganzer oder teilweiser Vernichtung der Gruppe verlangt. Mit Blick auf **beide Tatbestände** bestehen bei der Verfolgung Jenischer ***prima facie*-Indizien**. Sie erfolgte **über lange Zeit nach einem Muster und hatte eine schwere Schädigung der Zivilbevölkerung** zur Folge. Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind daher eingehend zu prüfen. Die **zwangsweise Überführung von Kindern in eine andere Gruppe sowie Massnahmen zur Geburtenverhinderung** sind sodann in der Genozidkonvention ausdrücklich aufgeführte genozidäre Handlungen. Auch Genozid ist damit näher zu prüfen.

II. Zusammenfassung des Geschehens

1. Kindswegnahmen und Fortpflanzungsverhinderung

Zentrales Faktum bei der Verfolgung Schweizer Jenischer war die **Wegnahme von gegen 600 und möglicherweise bis zu 2'000 Kindern** hauptsächlich zwischen 1926 und 1972. Systematisch erfasst und erforscht sind in erster Linie die Wegnahmen durch das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute. Entscheidend für das Betreiben von Wegnahmen war die jenische Lebensweise. Sie wurde unter dem Titel der Fürsorge und mit der Begründung von Kindesgefährdungen bekämpft. Die für die Wegnahmen Verantwortlichen entschieden selbst, wer als «Vagant» zu gelten hat und wer nicht. So schufen sie über die Zeit hinweg eine von der Mehrheitsgesellschaft abgegrenzte Gruppe. Vormals fremdplatzierte Kinder waren auch Gegenstand

von Massnahmen der sogenannten **«nachgehenden Fürsorge», wenn die Assimilierung in den Augen der Verantwortlichen gescheitert war**. Die drastischste nachweislich ergriffene dieser Massnahmen war die **Unterbringung in nach Geschlechtern getrennten Anstalten**. Unsicher ist die Faktenlage bei Sterilisationen jenischer Frauen.

2. Planmässiges Vorgehen

Das Vorgehen insbesondere durch das «Hilfswerk» kennzeichnete sich durch eine systematische und planerische Dimension. Die Tätigkeiten waren **auf ganze Familien Jenischer ausgerichtet**. Diese wurden auseinandergerissen, die **Kinder dezentral untergebracht** und **Verwandtenkontakte nach Möglichkeit verhindert**. Das «Hilfswerk» im Besonderen konnte sich auf ein ausgedehntes **Netzwerk kooperierender Personen** in Gesellschaft und Behörden stützen, so etwa auf mehr als 2'000 Gemeindesekretärinnen und -sekretäre der Pro Juventute. Viele Hinweise betreffend Jenische kamen zudem von privater Seite. **Das staatliche Recht beziehungsweise seine Handhabung war essentieller Teil der systematischen Dimension**. Seine Auslegung im Sinne der Ziele der Verfolger eröffnete Handlungsmöglichkeiten, die verlässlich genutzt werden konnten. Die Wissenschaft und die Verfügbarkeit von Stereotypen über Jenische stützten die Verfolgungspraxis.

3. Beweggründe

Hauptzweck des «Hilfswerks» war die **Überwindung der Lebensweise der Jenischen durch Platzierungs- und Erziehungsmassnahmen**. Als Königsweg zur Assimilierung wurde die möglichst frühzeitige Trennung der Kinder von ihren jenischen Eltern betrachtet. Die **Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge»** bei erwachsenen vormals Fremdplatzierten hatten den **Charakter einer Subsidiärlösung**, wenn das Primärziel der Sesshaftmachung für nicht mehr erreichbar gehalten wurde. Sie wiesen mit dem Ziel der Geburtenverhinderung Überschneidungen mit rassenhygienischen und eugenischen

Vorstellungen auf. Gegen eine pauschale Gleichsetzung insbesondere mit einer nationalsozialistischen Weltsicht spricht jedoch, dass die Verantwortlichen deutlich zwischen primär Avisiertem (Assimilierung) und Subsidiärlösung (Fortpflanzungsverhinderung) als *ultima ratio* unterschieden. Mit der Fortpflanzungsverhinderung sollte die erreichte Assimilierung abgesichert werden. Die Berührungspunkte mit Rassenhygiene und Eugenik betrafen eher frühe Formen dieser Ideen noch ohne die tödliche Konsequenz zur Zeit des Nationalsozialismus. Für das Gutachten ist von Belang, dass zwar Berührungspunkte bestanden, für eine kategorische Gleichsetzung der Ideen der Verfolger mit der nationalsozialistischen Ideologie jedoch keine ausreichende Grundlage besteht. Das Verhältnis der Verfolgung Jenischer in der Schweiz zu den Ideen von Eugenik und Rassenhygiene lässt sich nicht auf einen einfachen Nenner bringen.

4. Verflechtungen mit Behörden

Die **Verflechtungen von Staat und privaten Akteuren** waren **essentieller Teil der Verfolgung**. Teilweise wirkten Behörden passiv unterstützend mit, teilweise kooperierten sie aktiv. Auf Bundesebene sind an erster Stelle die Verflechtungen höchster Amtsträger mit der Stiftung Pro Juventute zu nennen. Sie **verschafften der Stiftung Reputation und Handlungsspielräume**. Hinzu kamen **finanzielle Verflechtungen** über die regelmässige Zusprache von Subventionen durch das Parlament an das «Hilfswerk», die jeweils der Bundesrat beantragte. **Kantone und Gemeinden waren vor allem in die konkrete Verfolgung involviert**. Sie waren von Verfassungs wegen für das Fürsorge- und Vormundschaftswesen zuständig, gewährten dem «Hilfswerk» und anderen privaten Akteuren aber grosse Spielräume in Bereichen staatlicher Zuständigkeit. Die Summe der Verflechtungen hatte zur Folge, dass die Vertreter des «Hilfswerks» fast schalten und walten konnten, wie ihnen beliebte. Von **zentraler Bedeutung** ist, dass das **«Hilfswerk» als vom Bund getragene und an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligte Institution *wahrgenommen*** wurde.

III. Verbrechen gegen die Menschlichkeit

1. Grundsätzliches zum Straftatbestand

Verbrechen gegen die Menschlichkeit **kriminalisieren inhumane Akte gegen die Zivilbevölkerung**. Diese richten sich – anders als Kriegsverbrechen – gegen die eigene Zivilbevölkerung. Ihr **Schweregrad** unterscheidet sie von bloss innerstaatlich relevanten inhumanen Akten und **macht sie zu internationalen Verbrechen**. Die Bestimmung der Schwelle ist ein notorisches Problem. Lösungsansätze sind Aufzählungen schwerer bekannter inhumaner Akte und die Formulierung genereller Anforderungen an die konkreten Taten wie jene der «systematischen oder verbreiteten» Begehung. Mit diesem Erfordernis soll eine zufällige Häufung schwerer Einzelakte von der Qualifikation als internationales Verbrechen ausgeschlossen werden. Mit Blick auf die Verfolgung Schweizer Jenischer stellt sich in erster Linie die Frage, ob sie als «Verfolgung jeder identifizierbaren Gruppe» – nach dem Römer Statut des ICC ein Subtatbestand von Verbrechen gegen die Menschlichkeit – qualifizierbar ist. Massstab der Überprüfung sind die Standards des geltenden Rechts. Da bei diesem Tatbestand bis zur Schaffung der internationalen *ad hoc*-Straftribunale der 1990er-Jahre ein Konnex zu einem Kriegsgeschehen verlangt war (sog. «war nexus»-Erfordernis), kommt ein Verstoss gegen den Tatbestand zur Zeit des Geschehens nicht in Frage.

2. Systematische und weit verbreitete Begehung

Die Wegnahme der Kinder Jenischer durch das «Hilfswerk» und weitere Akteure erfolgte auf einem grossen Teil des Gebiets der Schweiz. Sie geschah über lange Zeiträume hinweg und stützte sich auf ein breit kooperierendes Netzwerk von Unterstützern und Informantinnen unter Einschluss von Gemeinde- und Polizeibehörden sowie Gerichten. Das Merkmal der **planmässig-systematischen Begehung** war **bei den Wegnahmen** gegeben. **Weniger eindeutig** ist die Situation bei den Massnahmen der «**nachgehenden Fürsorge**». Teilweise wurden vormals Fremdplatzierte in nach Ge-

schlechtern getrennten Anstalten untergebracht. Bei anderen, die bevormundet waren, wurde die Zustimmung zur Eheschliessung verweigert. Diese Massnahmen ergänzten die Wegnahmen als *ultima ratio*, wenn eine Assimilierung der Betreffenden als nicht mehr erreichbar erschien. Als ***ultima ratio*-Massnahmen** waren sie aber ebenfalls **Teil des Plans**, da **zwischen dem Ziel (Assimilierung) und ihrer Ergreifung** (bei nicht mehr als möglich erachteter Assimilierung) **ein Zusammenhang bestand**. Sie sollten die erreichte Assimilierung der Gruppe absichern. Das «Hilfswerk» verfolgte als Teilorganisation innerhalb der Stiftung Pro Juventute eine systematisch betriebene «Politik» der Verfolgung Jenischer.

3. Verfolgung einer Gruppe

Der Subtatbestand «Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe» verbietet Verfolgungen von Gruppen aus einem vom Völkerrecht verpönten Motiv. Beispiele sind etwa rassische oder politische Verfolgungsmotive. Erfüllen kann den Tatbestand jede **Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten**, die **als unmenschlich gilt** und den Einzelnen wegen seiner Gruppenzugehörigkeit trifft. Die Kindswegnahmen griffen aufs Schwerste in das **Recht von Eltern und Kindern auf Familienleben** ein. Äusserst schwerwiegende Eingriffe waren auch die Unterbringungen in nach Geschlechtern getrennten Anstalten. Sie entzogen den Betroffenen die **Bewegungsfreiheit** und die Wahrnehmung einer **Reihe weiterer Menschenrechte**, deren Ausübung Bewegungsfreiheit voraussetzt. Die Jenischen waren zur Zeit der Verfolgung auf jeden Fall eine kulturelle Gruppe mit eigener Lebensweise, eigenen Bräuchen und geteilten Alltags- und Leiderfahrungen. **Die objektiven und subjektiven Tatbestandselemente** des Subtatbestands sind **gegeben**.

4. Zurechenbarkeit an den Staat

Behörden verschiedener Staatsebenen spielten bei der Verfolgung Schweizer Jenischer essentielle Rollen. Hohe Organe des Bundes waren mit der Stiftung Pro Juventute und damit auch dem «Hilfswerk» personell verflochten. Bundesbehörden hiessen zudem Subventionsgesuche über 37 Jahre gut und waren über das Geschehen im Wesentlichen im Bild. Das «**Hilfswerk» erschien** insgesamt **als vom Bund getragene und mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraute Institution**. Die Verfolgung Jenischer durch Private kann **als vom Bund anerkannt und angenommen gelten** und erscheint unter Anwendung der einschlägigen Regeln der Staatenverantwortlichkeit als ihm zurechenbar. **Dasselbe gilt** grundsätzlich **mit Blick auf die erforschten Kantone und Gemeinden**. Sie übernahmen die Einschätzungen der privaten Verfolger oft unkritisch, finanzierten das «Hilfswerk» teilweise mit und kooperierten mit diesen bereitwillig. Teilweise wurden Gemeindebehörden von sich aus nach dem Vorbild des «Hilfswerks» tätig. Auch darin kann eine implizite Anerkennung und Annahme der privaten «Politik» des «Hilfswerks» durch den Staat gesehen werden, die diesem zurechenbar erscheint. Dieser **Schluss drängt sich insbesondere auf**, wenn die **aktive und passive Mitwirkung des Staats beim Geschehen in einer Gesamtsicht in den Blick genommen** wird. Der **Staat** erscheint aus dieser Sicht **als für das Gesamtgeschehen unverzichtbarer Mitakteur** und Träger des privaten Verhaltens. Es sprechen insgesamt sehr starke Gründe dafür, dass die Verfolgung Jenischer nach Massgabe heute geltender völkerrechtlicher Standards als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifizierbar ist und als dem Staat zurechenbar bezeichnet werden kann.

IV. Genozid

1. Grundsätzliches zum Straftatbestand

Der Genozidtatbestand schützt nationale, ethnische, rassische und religiöse Gruppen vor bestimmten genozidären Handlungen. Bei den im Tatbestand **abschliessend aufgeführten Gruppen** handelt es sich – der Idee nach – um «stabile» (in Abgrenzung zu «fluktuierenden») Gruppen. Zu den in Art. II der Genozidkonvention **ebenfalls abschliessend aufgeführten** fünf **genozidären Handlungen** zählen u.a. die «gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere» und das «Verhängen von Massnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe» gerichtet sind. In subjektiver Hinsicht sind Wissen und Willen mit Blick auf die genozidäre Handlung erforderlich, ausserdem eine **Absicht der ganzen oder teilweisen Vernichtung** der Gruppe. Letztere liegt nicht bereits im Willen zur Tathandlung. Es handelt sich um ein auf die gesamte Gruppe oder einen Teil davon bezogenes mentales Element. Der Tatbestand ist seit seiner Schaffung 1948 grundsätzlich unverändert geblieben. Spätere Rechtsprechung durch internationale Straftribunale seit den 1990er-Jahren hat ihn konkretisiert.

2. Geschützte Gruppe

Anspruchsvoll ist die Frage, ob Schweizer Jenische **als ethnische oder allenfalls rassische Gruppe** im Sinn der Konvention qualifizierbar sind. Die Handhabung beider Kategorien ist in der Praxis schwierig. Die **zentrale Frage** ist, ob nur objektiv-äusserliche oder **auch subjektive Gesichtspunkte** wie insbesondere die **Wahrnehmung der Tätergruppe** bei der Beantwortung massgeblich sind. Im Lauf der Zeit ist die Skepsis gegenüber einer rein objektiven Betrachtung immer mehr gewachsen. In der sozialen Realität ist primär entscheidend, ob die Mehrheitsgesellschaft eine Gruppe als abgegrenzte Minderheit wahrnimmt und auf dieser Differenz in ihrem Sozialverhalten besteht. Die **Schweizer Jenischen** wurden **als Gruppe** («Vaganten», «Fahrende») **durch die Mehrheitsgesellschaft schrittweise «erzeugt»**. Teilschritte waren die Unterstellung

eines erblichen Drangs zur «Vagantität», die Nutzung dieser Unterstellung für eine Praxis der Verfolgung, die volkskundliche Unterfütterung dieser Wahrnehmung etc. Die Opfergruppe selbst führte die «Arbeit an der Differenz» weiter. In einem **komplexen Langzeitprozess** entstand so eine **stabile Gruppe**, in der die Vorstellung eines gemeinsam geteilten unentrinnbaren Verfolgungsschicksals eine zentrale Position einnimmt. Es erscheint im Licht des Gesamtkontexts ihrer Verfolgung gerechtfertigt, von einer **ethnischen Gruppe im Sinne der Genozidkonvention** auszugehen.

3. Genozidäre Handlungen

Die **Kindswegnahmen** mit anschliessenden Heim- und Fremdplatzierungen führten zu **geographischer und kommunikativer Separation** der Kinder von ihrer Gruppe. Sie wurden gewaltsam oder unter Androhung von Zwang durchgeführt und sind als genozidäre Handlung der «**gewaltsamen Überführung** von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe» zu qualifizieren. Von den Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» bewirkte die **Unterbringung eines Teils der vormals Fremdplatzierten** eine unmittelbare **Minderung der Reproduktionskapazität** der Gruppe. Sie stellt eine physische **Massnahme zur Verhinderung von Geburten** innerhalb der Gruppe im Sinne der Konvention und damit ebenfalls eine genozidäre Handlung dar. Bei den übrigen Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» sprechen überwiegende Gründe dafür, sie nicht als genozidäre Handlungen zu qualifizieren.

4. Vorsatz und genozidäre Absicht

Anspruchsvoll ist auch die Frage der genozidären Absicht. Rechtsprechung, internationale Expertengremien und Wissenschaft gehen weit überwiegend davon aus, dass der Genozidtatbestand **nur die physische und biologische Vernichtung erfasst**. Ausgeschlossen werden kann eine Absicht physischer oder biologischer Vernichtung bei den Kindswegnahmen. Weniger eindeutig ist die Situation jedoch bei den Massnahmen zur

Fortpflanzungsverhinderung. Gegen eine solche Absicht spricht, dass das Hauptziel des «Hilfswerks» die Assimilierung der Gruppe war und Massnahmen der «nachgehenden Fürsorge» nur subsidiär und als *ultima ratio* zur Herbeiführung der Sesshaftigkeit ergriffen wurden. Sie sollten die erreichte Sesshaftigkeit der Gruppe absichern. Die **Fortpflanzungsverhinderung** hatte im Gesamtkontext der Verfolgung den **Charakter unmenschlicher Begleiterscheinungen einer Politik mit dem Ziel der Assimilierung einer Minderheit**. Die **bekannten Fakten lassen den Schluss auf eine Vernichtungsabsicht *im Sinne der Genozidkonvention* nicht zu**.

ABKÜRZUNGEN

A	Assembly
Abs.	Absatz
AFN	Assembly of First Nations
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGH	Bundesgerichtshof (Deutschland)
DARS	Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts
CAD	Canadian Dollar
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
Doc.	Document
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren (bis 1978 «Departement des Innern»)
f.	folgend(e)
FS	Festschrift
GA	General Assembly of the United Nations
GK	Genozidkonvention (Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords)
Hg.	Herausgeber
ICC	International Criminal Court
ICJ/I.C.J.	International Court of Justice (auch IGH)
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
IGH	Internationaler Gerichtshof (auch ICJ)
ILC	International Law Commission

lit.	Littera/Buchstabe
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N.	Note/Randnote
No.	Number
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
RES	Resolution
S.	Seite
Sec.	Section
Sess.	Session
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Supp.	Supplement
TRC	Truth and Reconciliation Commission
u.	und
u.a.	unter anderem
UEK	Unabhängige Expertenkommission
UN	United Nations
UNGAOR	United Nations General Assembly Official Records
v.	versus
vol.	volume
WOZ	Die Wochenzeitung (Schweiz)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

LITERATUR

Abtahi Hirad/Webb Philippa, The Genocide Convention: The Traveaux Préparatoires, Bd. 2, Leiden 2008

Akhavan Payam, Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor? 62 McGill Law Journal (2016), S. 243–270

Amann Diane Marie, Group Mentality, Expressivism, and Genocide, 2 International Criminal Law Review (2022), S. 93–144

Ambos Kai, Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht – Rechtshilfe, 5. Aufl., München 2018

Arnold Hermann, Randgruppen des Zigeunervolks, Neustadt an der Weinstrasse 1975

Arnold Roberta, The *mens rea* of Genocide under the Statute of the International Criminal Court, 14 Criminal Law Forum (2003), S. 127–151

Bass Gery Jonathan, Stay the Hand of Vengeance: The Politics of War Crimes Tribunals, Princeton 2002

Bassiouni Cherif, Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application, Cambridge 2011

Berster Lars, Art. 2, in: Christian Tams/Lars Berster/Björn Schiffbauer (Hg.), The Genocide Convention: Article-by-Article Commentary, 2. Aufl., München 2024 (zit. Art. 2)

– ders., The Alleged Non-Existence of Cultural Genocide: A Response to the Croatia v. Serbia Judgment, 13 Journal of International Criminal Justice (2015), S. 677–692 (zit. Non-Existence)

Bertogg Hercli, Aus der Welt der Bündner Vaganten, 43 Schweizerisches Archiv für Volkskunde (1946), S. 21–48

Böckenförde Ernst-Wolfgang, Die Verfolgung der deutschen Juden als Bürgerverrat, in: ders. (Hg.), Staat Nation Europa: Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Frankfurt am Main 1999, S. 276–286

Boot Machteld/Hall Christopher K., Art. 7. Persecution, in: Otto Trifterer (Hg.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Baden-Baden 1999, S. 146–151

Bundesamt für Justiz, Liste Forschungspublikationen zu Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, Stand August 2022 (zit. Bundesamt für Justiz, Forschungspublikationen)

Bundesrat, Botschaft betreffend das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie die entsprechende Revision des Strafrechts vom 31. März 1999, BBl VI 5327 (zit. Bundesrat, Botschaft Genozid-Konvention)

Bundesrat, Botschaft über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 19. November 1997, BBI 1998 II 1293 (zit. Bundesrat, Botschaft Rahmenübereinkommen)

Bundesrat, Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative «Zwangssterilisationen. Entschädigung für Opfer (von Felten)» vom 3. September 2003, BBl 2003 6355 (zit. Bundesrat, Zwangssterilisationen)

Caprez Christina, Psychiatrische Klinik Waldhaus: Wo die Jenischen als «entartet, unsittlich, verrückt» galten, SRF Cuntrasts, 7. Oktober 2023 (abrufbar unter: https://www.srf.ch/kultur/gesellschaft-religion/psychiatrische-klinik-waldhaus-wo-die-jenischen-als-entartet-unsittlich-verrueckt-galten, Stand 15. September 2024)

Capus Nadja, Ewig still steht die Vergangenheit? Der unvergängliche Strafverfolgungsanspruch nach schweizerischem Recht, Bern 2006

Cassese Antonio, La communauté internationale et le génocide, in: Michel Virally (Hg.), Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement, Paris 1991, S. 183–194

Condorelli Luigi/Kress Claus, The Rules of Attribution: General Considerations, in: James Crawford/Alain Pellet/Simon Oleson (Hg.), The Law of International Responsibility, Oxford 2010, S. 221–236

Crawford James, The System of International Responsibility, in: ders./Alain Pellet/Simon Oleson (Hg.), The Law of International Responsibility, Oxford 2010, S. 17–25 (zit. International Responsibility)

– ders., State Responsibility: The General Part, Cambridge 2013 (zit. State Responsibility)

Dazzi Guadench, «Puur» oder «Kessler»: Die Konstruktion von Selbst- und Fremdbildern, in: Ders./Sara Galle/Andréa Kaufmann/Thomas Meier (Hg.), Puur und Kessler: Sesshafte und Fahrende in Graubünden, Baden 2008, S. 67–101

De Frouville Olivier, Attribution of Conduct to the State: Private Individuals, in: James Crawford/Alain Pellet/Simon Oleson (Hg.), The Law of International Responsibility, Oxford 2010, S. 257–280

deGuzman Margaret McAuliffe, The Road from Rome: The Developing Law of Crimes against Humanity, 22 Human Rights Quarterly (2000), S. 335–403

Demuth Yves/Strebel Dominique, Kindswegnahmen durch Pro Juventute, Beobachter 31. März 2022 (abrufbar unter: https://www.beobachter.ch/administrativ-versorgte/kindeswegnahmen-durch-pro-juventute-erfullt-tatbestand-des-volkermords-365889, Stand 15. September 2024)

Deplazes Daniel/Garz Jona T./Haymoz Nives/Criblez Lucien/Bühler Patrick/Moser Opitz Elisabeth, Grammatik der stationären Erziehung: Das Schweizer Heimwesen im Spiegel des Landerziehungsheims Albisbrunn 1924–1990 in: Vincent Barras/Alexandra Jungo/Fritz Sager (Hg.), Diffuse Verantwortlichkeiten: Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben, Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang», Bd. 2, Basel 2024, S. 21–36

Diggelmann Oliver, Genozid: Das Ringen um den höchsten Opferstatus, Die Republik 22. Januar 2024 (abrufbar unter: www.republik.ch/2024/01/22/genozid-das-ringen-um-den-hoechsten-opferstatus, Stand 15. September 2024) (zit. Genozid)

– ders., International Criminal Tribunals and Reconciliation: Reflections on the Role of Remorse and Apology, 14 Journal of International Criminal Justice (2016), S. 1073–1097 (zit. Reflections)

– ders., Staatsverbrechen und internationale Strafjustiz: Zur Einlösbarkeit der Erwartungen an internationale Straftribunale, 45 Archiv des Völkerrechts (2007), S. 382 – 399 (zit. Staatsverbrechen)

Drumbl Mark A., Genocide: The Choppy Journey to Codification, in: Morten Begesmo/Emiliano J. Buis (Hg.), Philosophical Foundations to Codification, Brüssel 2018, S. 609–636 (zit. Journey to Codification)

– ders., The Crime of Genocide, in: Bartram S. Brown (Hg.), Research Handbook on International Criminal Law, Cheltenham/Northampton 2011, S. 37–61 (zit. Crime of Genocide)

Dubler Robert/Kalyk Matthew, Crimes Against Humanity in the 21st Century: Law Practice and Threats to International Peace and Security, Leiden/Boston 2018

Epiney Astrid/Egbuna-Joss Andrea, Zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit dem Verhalten privater Sicherheitsfirmen, 2 Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht (2007), S. 215–233

Fassbender Bardo, Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, 51 Die Politische Meinung (2006), S. 57–63

Fagetti Andreas, Verfolgung von Jenischen, WOZ 28. April 2022 (abrufbar unter: https://www.woz.ch/2217/verfolgung-von-jenischen/mit-starken-worten-gegen-das-unrecht, Stand 15. September 2024)

Galle Sara, Kindswegnahmen: Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Zürich 2014

– dies./Meier Thomas, Von Menschen und Akten: Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute, Zürich 2009

Gschwend Lukas, Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Pro Juventute – Ein Fall von Völkermord in der Schweiz?, in: Andreas Donatsch/Marc Forster/Christian Schwarzenegger (Hg.), FS für Stefan Trechsel, Zürich 2002, S. 373–392

Huonker Thomas, Anstaltseinweisungen, Kindswegnahmen, Eheverbote, Sterilisation, Kastration: Fürsorge, Zwangsmassnahmen, «Eugenik» und Psychiatrie zwischen 1890 und 1970, Edition Sozialpolitik Nr. 7, Zürich 2002 (zit. Anstaltseinweisung)

– ders., Fahrendes Volk – verfolgt und verfemt: Jenische Lebensläufe, 2. Aufl., Zürich 1990 (zit. Lebensläufe)

– ders./Ludi Regula, Roma, Sinti und Jenische: Schweizerische Zigeunerpolitik zur Zeit des Nationalsozialismus, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.), Beiheft zum Bericht: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus, Bern 2000

Hürlimann Gisela, Versorgte Kinder: Kindswegnahme und Kindsversorgung 1912–1947 am Beispiel des Kinderheims Marianum Menzingen, Zürich 2000

International Law Commission, Responsibility for Internationally Wrongful Acts, General Commentary, in: Yearbook of the International Law Commission 2001, Volume II, Part Two, Report of the Commission to the General Assembly on the Work of its fifty-third Session (UN Doc. A/56/10), S. 31–208 (zit. ILC Commentary DARS)

Jessberger Florian, The Definition and the Elements of the Crime of Genocide, in: Paola Gaeta (Hg.), The UN Genocide Convention: A Commentary, Oxford 2009, S. 87–111

Jörger Johann, Die Familie Zero, in: Archiv für Rassen- und Gesellschafts-Biologie einschließlich Rassen- und Gesellschafts-Hygiene – Zeitschrift für die Erforschung des Wesens von Rasse und Gesellschaft und ihres gegenseitigen Verhältnisses, für die biologischen Bedingungen ihrer Erhaltung und Entwicklung, sowie für die grundlegenden Probleme der Entwicklungslehre (1905), S. 494–559 (zit. Zero)

– ders., Psychiatrische Familiengeschichten, Berlin 1919 (zit. Familiengeschichten)

Kälin Walter/Künzli Jörg, Universeller Menschenrechtsschutz: Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. Aufl., Basel 2019

King Jr. Henry T./Ferenc Benjamin/Harris Whitney R., Origins of the Genocide Convention, 40 Case Western Reserve Journal of International Law (2007/2008), S. 13–34

Knecht Sybille, Schutz der Gesellschaft vor einem «gemeingefährlichen Proletariat»? Administrative Versorgung als Teil des Polizeirechts (Kanton Luzern) Mitte 19. bis Mitte 20. Jahrhundert, in: Unabhängige Expertenkommission UEK (Hg.), Des lois d'exception?/Sondergesetze? Légitimation et délégitimation de l'internement administratif/Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung, Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Bd. 3, Zürich/Neuchâtel/Bellinzona 2019, S. 250–283

Kolb Robert, The International Law of State Responsibility, Cheltenham 2017

Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats (RK-N), Bericht zur Parlamentarischen Initiative «Zwangssterilisationen: Entschädigung für Opfer (von Felten)» vom 23. Juni 2003, BBl 2003 6311 (zit. Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats, Zwangssterilisationen)

Kress Claus, Der Oberste Gerichtshof für die Britische Zone im hundertjährigen Prozess der Reflexion über den Völkerstraftatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, 71 JuristenZeitung (2016), S. 948–952

Lehmkuhl Marianne Johanna/Häberli Livia/Schafer Leandro/Wenk Jan, Landesbericht Schweiz, in: Gudrun Hochmayr/Walter Gropp (Hg.), Schriften zum Internationalen und Europäischen Strafrecht, Die Verjährung als Herausforderung, Bd. 54, Baden-Baden 2021, S. 429–476

Leimgruber Walter, Eine lokale Kultur im Sog globaler Tendezen: Die Jenischen, in: Rainer Alsheimer/Alois Moosmüller/Klaus Roth (Hg.), Lokale Kulturen in einer globalisierenden Welt: Perspektiven auf interkulturelle Spannungsfelder, Münchner Beiträge zur Interkulturellen Kommunikation, Bd. 9, Münster 2000 (zit. Lokale Kultur)

– ders./Meier Thomas/Sablonier Roger, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Bern 1998

Lippuner Sabine, Bessern und Verwahren: Die Praxis der administrativen Versorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert), Frauenfeld 2005

MacDonald David, Five Reasons the TRC chose «cultural genocide», The Globe and Mail 5 July 2015 (abrufbar unter: www.theglobeandmail.com/opinion/five-reasons-the-trc-chose-cultural-genocide/article25311423/, Stand 15. September 2024)

Mayberry Keila, Searching Justice for Australia's Stolen Generations, 22 Chicago Journal of International Law (2022), S. 661–702

Morgenbesser Mischa, Staatenverantwortlichkeit für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, Zürich 2002

O'Sullivan Maria, Past Violations under International Human Rights Law: The Indigenous Stolen Generation in Australia, 23 Netherlands Quarterly of Human Rights (2005), S. 243–272

Olarewaju Temitayo, Residential School System Recognized as Genocide in Canada's House of Commons: A Harbinger of Change, The Conversation 1 January 2023 (abrufbar unter: https://theconversation.com/residential-school-system-recognized-as-genocide-in-canadas-house-of-commons-a-harbinger-of-change-196774, Stand 15. September 2024)

Palchetti Paolo, De Facto Organs of a State, in: Anne Peters/Rüdiger Wolfrum (Hg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (zit. De Facto Organs) (abrufbar unter: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1394?prd=OPIL, Stand 15. September 2024)

Reckwitz Andreas, Die Gesellschaft der Singularitäten, Berlin 2017

Rousso Henry, Le syndrome de Vichy, Paris 1987

Ruy Cardia Atchabahian Ana Claudia, The Right to Marry and to Found a Family, in: Humberto Cantú Rivera (Hg.), The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary, Leiden/Boston 2024, S. 379–383

Sablonier Roger, Ein persönliches Schlusswort, in: Walter Leimgruber/Thomas Meier/Roger Sablonier (Hg.), Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Bern 1998, S. 183–188 (zit. Schlusswort)

Sands Philippe, Rückkehr nach Lemberg, Frankfurt a.M. 2028

Schabas William A., Atrocity Crimes (Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes), in: ders. (Hg.), The Cambridge Companion to International Criminal Law, Cambridge 2016, S. 199–213 (zit. Atrocity Crimes)

– ders., Genocide in International Law – The Crime of Crimes, 2. Aufl., Cambridge 2009 (zit. Crimes of Crime)

– ders., Genocide Law in a Time of Transition: Recent Developments in the Law of Genocide, 61 Rutgers Law Review (2008), S. 161–192 (zit. Genocide Law)

Schlink Bernhard, Recht – Schuld – Zukunft, in: ders. (Hg.), Vergangenheitsschuld und gegenwärtiges Recht, Frankfurt a.M. 2002, S. 10–37 (zit. Schuld)

– ders., Die Bewältigung der Vergangenheit durch Recht, in: ders. (Hg.), Vergangenheitsschuld und gegenwärtiges Recht, Frankfurt a.M. 2002, S. 89–123 (zit. Bewältigung)

Schircks Rhea, Die Martens'sche Klausel: Rezeption und Rechtsqualität, Baden-Baden 2002

Shany Yuval, The Road to the Genocide Convention and Beyond, in: Paola Gaeta (Hg.), The UN Genocide Convention: A Commentary, Oxford/New York 2009, S. 3–26

Siegfried Alfred, Kinder der Landstrasse – Ein Versuch der Sesshaftmachung von Kindern des fahrenden Volkes, Zürich 1962 (zit. Kinder der Landstrasse)

– ders., Jahresbericht 1957 des Hilfswerkes für die Kinder der Landstrasse zuhanden des Bundesrates vom 15.1.1958, abgedruckt in: Leimgruber Walter/Meier Thomas/Sablonier Roger, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Bern 1998, Anhang 4/1–4/3 (zit. Jahresbericht 1957)

– ders., Zwanzig Jahre Fürsorgearbeit für die Kinder des fahrenden Volkes, Zürich 1947 (zit. Fürsorgearbeit)

– ders., Vagantität und Jugendfürsorge, 26 Der Armenpfleger: Monatszeitschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge (1929), S. 17–22 (zit. Vagantität)

Silbernagel Alfred, Art. 285 ZGB, in: ders./Paul Wäber (Hg.), Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch: Familienrecht, II. Abteilung: Die Verwandtschaft, 2. Aufl., Bern 1927

Sommaruga Simonetta, Rede am Gedenkanlass für ehemalige Verdingkinder und Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen am 11. April 2013 in Bern (abrufbar unter: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/30274.pdf, Stand 15. September 2024)

Tanner Jakob, Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015

Taylor Telford, Final Report to the Secretary of the Army on the Nuernberg War Crimes Trials under Control Council Law No. 10, Washington 1949

Thiele Carmen, Das Verhältnis zwischen Staatenverantwortlichkeit und Menschenrechten, 49 Archiv des Völkerrechts (2011), S. 343–372

Treuer David, The Heartbeat of Wounded Knee, New York 2019

Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen (Hg.), Organisierte Willkür – Administrative Versorgungen in der Schweiz 1930–1981, Vol. 10A, Schlussbericht, Zürich 2019 (zit. UEK-Schlussbericht)

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Sachstand Jenische in Deutschland, Österreich und der Schweiz, WD 1-3000-016/23, WD 3-3000-075/23, 11. Juli 2023 (zit. Sachstand Jenische)

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Genozid als «intertemporales» Völkerstrafrecht: Zur Bewertung historischer Sachverhalte am Massstab der Völkermordkonvention, WD 2-3000-053/21 (zit. Bewertung historischer Sachverhalte)

Wottreng Willi, Zigeuner Häuptling: Vom Kind der Landstrasse zum Sprecher der Fahrenden – Das Schicksal des Robert Huber, Zürich 2010

Wright Tiffany R./Carr Ciarra N./Gasek Jade W., Truth and Reconciliation: The Ku Klux Klan Hearings of 1871 and the Genesis of Section 1983, 126 (Iss. 3) Dickinson Law Review (2022), S. 685–717

Zabriskie Julia, Searching for Indigenous Truth: Exploring a Restorative Justice Approach to Redress Abuse at American Indian Boarding Schools, 64 Boston College Law Review (2023), S. 1039–1076

Berichte zu Aufarbeitungen in Australien, Kanada und den USA

Australien

Secretariat of National Aboriginal and Islander Child Care (SNAIC), Australia Family Matters Report 2023, Sydney 2023

Australian Institute of Health and Welfare, Australia's Children, Canberra 2022

Human Rights and Equal Opportunity Commission, Australia Bringing Them Home Report 1997, Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families, Sydney 1997

Kanada

Canada Independent Assessment Process Oversight Commitee, Summary of the Final Report, Ottawa 2021

Truth and Reconciliation Commission of Canada, Canada Truth Commission Report 2015: Honouring the Truth, Reconciling for the Future (Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada), Ottawa 2015

Royal Commission on Indigenous Peoples, Canada Royal Commission Report 1996, Vol. 1: Looking Forward, Looking Back, Ottawa 1996

Davin Nicholas Flood, Report on Industrial Schools for Indians and Half-Breeds, Ottawa 14 March 1879 (abrufbar unter: https://dev.nctr.ca/wp-content/uploads/2021/01/Davin-Report.pdf, Stand 15. September 2024)

USA

US Assistant Secretary of Indian Affairs, Federal Indian Boarding School Initiative Investigative Report, May 2022 (https://www.bia.gov/sites/default/files/dup/inline-files/bsi_investigative_report_may_2022_508.pdf, Stand 15. September 2024)

US Secretary of the Interior, Memorandum: Federal Indian Boarding School Initiative, 22 June 2021 (abrufbar unter: www.doi.gov/sites/default/files/secint-memo-esb46-01914-federal-indian-boarding-school-truth-initiative-2021-06-22-final508-1.pdf, Stand 15. September 2024)

Meriam Lewis et al., The Problem of the Indian Administration: Report of a Survey Made at the Request of the Honorable Hubert Work, Secretary of the Interior and Submitted to Him, Institute for Government Research/Studies in Administration, Baltimore 21 February 1928

Judikatur

Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 3. November 1992, Az 5 StR 370/92, (Mauerschützen-Fall I)

High Court of Australia, A v. Minister for Immigration & Ethnic Affairs, Order, 24 February 1997 (abrufbar unter: https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/aushc/1997/en/91726, Stand 15. September 2024)

ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the Indication of Provisional Measures, Order, Declaration of Judge Nolte, 26 January 2024 (noch nicht in I.C.J. Reports veröffentlicht)

ICJ, Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment, 3 February 2015, I.C.J. Reports 2015, p. 3

ICJ, Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 43

ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 8 July 1996, I.C.J. Reports 1996, p. 226

ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits/Judgment, 27 June 1986, I.C.J Reports 1986, p. 14

ICJ, Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgment, 24 May 1980, I.C.J. Reports 1980, p. 3

ICTR, Prosecutor v. Alfred Musema, ICTR-96-13-T, Trial Chamber, Judgement and Sentence, 27 January 2000

ICTR, Prosecutor v. Georges Anderson Nderubumwe Rutaganda, ICTR-96-3-T, Trial Chamber, Judgement and Sentence, 6 December 1999

ICTR, Prosecutor v. Kayishema, ICTR-95-1-T, Trial Chamber, Judgement, 21 May 1999

ICTR, Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, ICTR-96-4-T, Trial Chamber, Judgement, 2 September 1998

ICTY, Prosecutor v. Momčilo Krajišnik, IT-00-39-T, Trial Chamber I, Judgement, 27 September 2006

ICTY, Prosecutor v. Radislav Krstić IT-98-33-A, Appeals Chamber, Judgement, 19 April 2004

ICTY, Prosecutor v. Milomir Stakić, IT-97-24-T, Trial Chamber II, Judgement, 31 July 2003

ICTY, Prosecutor v. Radislav Krstić IT-98-33-T, Trial Chamber Judgement, 2 August 2001

ICTY, Prosecutor v. Zoran Kupreškić, IT-95-16-T, Judgement, 14 January 2000

ICTY, Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, Trial Chamber, Opinion and Judgement, 7 May 1997