

## ***Wilful Ignorance* und Makrokriminalität**

**Eine Analyse der fehlenden Aufarbeitung und Erinnerung der Verfolgung der Jenischen in der Schweiz als Makroverbrechen**

Erscheint in: Camille Montavon, Clara Rigoni, Silvia Staubli, Nadine Zurkinden (Hrsg.), Makrokriminalität. Tagungsband der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie, Band 43, Helbing Lichtenhahn Basel 2026.

ENTWURF

**NADJA CAPUS\***

**Inhaltsverzeichnis (wird vom Verlag fertiggestellt)**

**Zusammenfassung**

Der Beitrag analysiert die Verfolgung der Jenischen in der Schweiz als paradigmatisches Beispiel von Makro-kriminalität, deren strafrechtliche und überhaupt gesellschaftliche Einordnung über Jahrzehnte ausgeblieben ist. Im Zentrum steht die These, dass dieses Defizit auf institutionell erzeugtes Nichtwissen zurückzuführen ist. Der Begriff entstammt der *ignorance studies*. Mit deren Hilfe wird analysiert, wie durch selektive Archivierung, restriktive Zugangsregime, begrenzte wissenschaftliche Mandate sowie eine thematische Verschiebung hin zu fürsorglichen Deutungsmustern die Herausbildung eines Verbrechensnarrativs verhindert wurde. Der Beitrag arbeitet heraus, dass insbesondere das Ausbleiben strafrechtlicher Verfahren eine zentrale epistemische Lücke hinterlassen hat: Ohne strafrechtliche Rekonstruktion fehlt eine autoritative Zuschreibung von Verantwortung, welche Makroverbrechen als solche gesellschaftlich fixiert. Stattdessen wurde das Geschehen als misslungene Sozialpolitik oder fürsorgliches Unrecht umgedeutet. Es wird dafür plädiert, die Analyse von Makro-kriminalität systematisch um eine epistemische Perspektive zu erweitern und die Bedingungen der Wissensproduktion kritisch zu reflektieren. Eine angemessene Aufarbeitung setzt voraus, dass historisches Unrecht als Verbrechen rekonstruiert und in ein kohärentes Verbrechensnarrativ überführt wird. Ohne eine solche narrative Fixierung bleiben Anerkennung, Verantwortung und Erinnerung strukturell defizitär.

**Résumé**

La contribution analyse la persécution des Yéniches en Suisse comme un exemple paradigmatique de macro-criminalité dont la qualification pénale et sociale a fait défaut pendant des décennies. Au centre de l'analyse se trouve la thèse selon laquelle cette lacune résulte d'une ignorance produite institutionnellement. Il s'agit d'un concept issu des *ignorance studies*, qui permet de montrer comment, à travers des politiques d'archivage sélectives, des régimes d'accès restrictifs, des mandats scientifiques limités ainsi qu'un déplacement thématique vers des schémas interprétatifs relevant de la politique sociale, l'émergence d'un récit criminel a été empêchée. La contribution met en évidence que l'absence de poursuites pénales a laissé en particulier une lacune épistémique centrale : sans reconstruction pénale, il manque une attribution autoritative de la responsabilité permettant de fixer socialement les macrocrimes en tant que tels. À la place, les faits ont été requalifiés comme un échec de la politique sociale ou comme une injustice relevant du système d'assistance. On plaide pour une extension systématique de l'analyse de la macrocriminalité par une perspective épistémique et pour une réflexion critique sur les conditions de production du savoir. Une mise en lumière adéquate du passé suppose que les injustices historiques soient reconstruites en tant que crimes et intégrées dans un récit criminel cohérent. À défaut d'une telle fixation narrative, la reconnaissance, la responsabilité et la mémoire demeurent structurellement déficitaires.

---

\* Professorin der Rechtsfakultät der Universität Neuenburg mit Forschungsschwerpunkt im Strafrecht und in der Kriminologie.

# 1. Einleitung

Die Verfolgung der Jenischen in der Schweiz gehört zu den am besten dokumentierten und zugleich am schlechtesten verstandenen Formen kollektiv ausgeübter Verbrechen innerhalb eines demokratischen Rechtsstaats. Trotzdem wurde für diese – diffus als Unrecht bezeichnete – Makrokriminalität nie ein echtes Verbrechensnarrativ entwickelt in der Gesellschaft, denn es fehlte während Jahrzehnten an der offiziellen Anerkennung als systematisches, gezielt an den Jenischen begangenes Verbrechen.<sup>1</sup> Gerade diese begriffliche Einordnung ist jedoch – wie nachfolgend (2.) erläutert – zentral in jedem Prozess der Aufarbeitung makrokrimineller Ereignisse.

Erst am 20. Februar 2025 wird vom Bundesrat öffentlich mitgeteilt, dass der Staat „[...] eine Mitverantwortung für die begangenen Taten [trägt]. Die Verfolgung der Jenischen und Sinti wäre ohne die Mithilfe staatlicher Behörden aller Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) nicht möglich gewesen.“<sup>2</sup>. Die in derselben Medienmitteilung öffentlich anerkannte Qualifikation

---

<sup>1</sup> Herbert Jäger, Makrokriminalität. Studien zur Kriminologie kollektiver Gewalt, Frankfurt am Main 1989, 62, 202; Caroline Reese, Grossverbrechen und kriminologische Konzepte. Versuch einer theoretischen Integration, Kölner Schriften zur Kriminologie und Kriminalpolitik, Band 7, Münster 2004, 121.

<sup>2</sup> Medienmitteilung vom 20. Februar 2025, <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=104226> (31.12.2025). Der Bundesrat hat Jenische, Sinti sowie Manouches (nicht jedoch Roma) als nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats anerkannt. Jenische, Sinti/Manouches und Roma sind unterschiedliche Volksgruppen mit je eigener Geschichte und Herkunft, s. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Factsheet Jenische, Sinti/Manouches und Roma, [www.ekr.admin.ch/pdf/Factsheet\\_A4\\_D.pdf](http://www.ekr.admin.ch/pdf/Factsheet_A4_D.pdf) (31.12.2025). Da lange die begriffliche Sammelbezeichnung als Fahrende oder Zigeuner dominiert hat, die die unterschiedliche ethnische Gruppenzugehörigkeit vermischt hat, ist die Rekonstruktion des Ausmasses der Betroffenheit der verschiedenen Gruppen unterblieben. Die historische Forschung hat bisher zwei unterschiedliche Verfolgungsmuster eruiert: Die Verfolgung durch Ausweisung und Verhinderung der Einreise gegenüber den Roma und die Verfolgung der in der Schweiz lebenden Sinti und Jenische. Aufgrund der Konzentration der bisherigen Forschung auf die Jenischen, muss sich dieser Beitrag darauf beschränken. Zum ersten Verfolgungsmuster, s. Thomas Huonker/Regula Ludi, Roma, Sinti und Jenische. Schweizerische Zigeunerpolitik zur Zeit des Nationalsozialismus. Beitrag zur Forschung, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 23). <https://www.uek.ch/de/publikationen1997-2000/romasinti.pdf> (31.12.2025).

des Unrechts als Verbrechen gegen die Menschlichkeit<sup>3</sup> war der erstmalige Ansatz, das Geschehen als Kollektivverbrechen zu erzählen.<sup>4</sup> Es sollte vorerst beim Ansatz bleiben, denn das Verbrechensnarrativ wurde im gleichen Atemzug seines Sinngehalts entleert: „Für das begangene Unrecht bekräftigt der Bundesrat gegenüber den Betroffenen die 2013 ausgesprochene Entschuldigung.“<sup>5</sup> Die damalige Entschuldigung erwähnte Jenische und Sinti mit keinem Wort und thematisierte auch nicht deren gezielte und systematische Verfolgung. Genau darin liegt jedoch der Kern des Verbrechens gegen die Menschlichkeit. Er ist das Herzstück eines entsprechenden Verbrechensnarrativs.<sup>6</sup>

Statt also die Wende zu markieren und unumwunden ein Verbrechensnarrativ zu gewähren, illustriert die Medienmitteilung in anschaulicher Weise dessen fortgesetztes Ausbleiben – und trägt damit zur weiteren Verfestigung dieser Leerstelle bei. Das Fehlen eines Narrativs hat handfeste Folgen: Zentrale Schritte der Aufarbeitung werden nicht proaktiv eingeleitet und vergangene Massnahmen werden nicht als strukturell verfehlt erkannt, obwohl sie die Täterstrukturen nicht klar benennen und die normative Dimension des Unrechts nicht angemessen erfasst haben.<sup>7</sup>

Der Grund dafür liegt – so die leitende These dieses Aufsatzes – in einem über Jahrzehnte institutionell erzeugten und stabilisierten Nichtwissen, das die *ignorance studies* als spezifische

---

<sup>3</sup> *Ibid.*: „[Der Bundesrat] anerkennt, dass die im Rahmen des ‚Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse‘ erfolgte Verfolgung der Jenischen und Sinti nach Massgabe des heutigen Völkerrechts als ‚Verbrechen gegen die Menschlichkeit‘ zu bezeichnen ist.“

<sup>4</sup> Gleichzeitig wurde die Qualifikation als Völkermord abgelehnt, *ibid.*: „Während der Tatbestand eines «Verbrechens gegen die Menschlichkeit» erfüllt ist, liegt aus rechtlicher Sicht kein (kultureller) Genozid vor: Ein Tatbestand ‚kultureller Genozid‘ (Vernichtung der kulturellen Existenz) gibt es im Völkerrecht nicht. Gemäss Rechtsgutachten ist auch kein Genozid im engeren Sinne gegeben, da die dafür notwendige «genozidäre Absicht» (Absicht zur physischen oder biologischen Vernichtung von Menschen) nicht gegeben ist.“

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Die Entschuldigung wurde geäussert: „[...] für das grosse Leid, das den Opfern dieser Zwangsmassnahmen [fürsorgerische Zwangsmassnahmen] angetan wurde.“, s. Veröffentlichung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga für den Gedenkanlass für ehemalige Verdingkinder und Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, Bern, 11. April 2013, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/30274.pdf> (31.12.2025)

<sup>7</sup> Im Kontext der administrativen Zwangsmassnahmen wurde – als Reaktion auf eine Volksinitiative – das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG, SR 211.223.13) eingeführt, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm/rechtsgrundlagen.html> (31.12.2025), welches nicht im Ansatz den Kern der gegen die Jenischen und Sinti begangenen Verbrechen erfasst, s. nachfolgend (4.).

Form produzierter Unkenntnis, als *wilful ignorance* beschreiben.<sup>8</sup> Nach diesem wissenschaftlichen Ansatz, der im Deutschen als Lehre des Nichtwissens bezeichnet wird<sup>9</sup>, ist Nichtwissen nicht schlicht ein Mangel an Informationen, sondern ein sozial erzeugter und stabilisierter Zustand.<sup>10</sup> Er ermöglicht es, die Chronologie der Auseinandersetzung mit der Verfolgung der Jene(n) nicht als zufällige Kette von Versäumnissen zu verstehen, sondern als systematisch strukturiertes Feld epistemischer Praktiken, in dem Wissen begrenzt, verzerrt und unsichtbar gemacht wurde (3.1). Der Aufsatz zeichnet zudem nach, wie das Ausbleiben eines spezifischen Völkermordnarrativs mit der Tatsache verknüpft ist, dass jedes Verstehen an ein Vorverständnis

---

<sup>8</sup> Matthias Gross und Linsey McGoey haben den Begriff 2015 mit der ersten Auflage ihres Handbuchs erschaffen, s. Matthias Gross/Linsey McGoey, *Revolutionary Epistemology. The Promise and Peril of Ignorance Studies*, in: Matthias Gross/Linsey McGoey (Hrsg.), *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, 2. Aufl., Abingdon/New York 2023, 3-14, 3; Peter Wehling, *Soziale Praktiken des Nichtwissens*, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 2013, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/158664/soziale-praktiken-des-nichtwissens/#footnote-reference-5> (31.12.2025); Peter Wehling, *Nichtwissen – ein ungewöhnlicher Schlüsselbegriff der Umweltsoziologie*, in: Marco Sonnberger/Alena Bleicher/Matthias Gross (Hrsg.), *Handbuch Umweltsoziologie*, 2. Aufl. Wiesbaden 2024, 671-686, 677. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Nichtwissen geht aber viele Jahrzehnte weiter zurück, s. für eine Rekonstruktion Linsey McGoey, *The logic of strategic ignorance*, *The British Journal of Sociology* 63 (3) 2012, 553-576, 558 f.

<sup>9</sup> Der englische Begriff *ignorance* scheint den 1992 von Iain Boal geprägten und von Robert Proctor verwendeten Neologismus *agnotology* ersetzt zu haben. Er sollte die Historizität und Gemachtheit des Nichtwissens betonen. S. Robert N. Proctor, *Agnotology. A Missing Term to Describe the Cultural Production of Ignorance (and Its Study)*, in: Robert N. Proctor/Londa Schiebinger (Hrsg.), *Agnotology: The Making and Unmaking of Ignorance*, Stanford 2008, 1-33. Die deutschsprachige Literatur verwendet den Begriff Nichtwissen statt Ignoranz, weil im Gegensatz zum offenbar wertneutral verwendeten englischen Begriff *ignorance*, der deutsche Begriff Ignoranz nach Duden alltagssprachlich abwertend dafür verwendet wird, wenn Wissen bei einem Individuum entgegen einer berechtigten Erwartung von Kenntnis fehlt, s. zum Fehlen einer einheitlichen Bezeichnung: Michael J. Smithson, *Social Theories of Ignorance*, in: Proctor, Schiebinger, *Agnotology: The Making and Unmaking of Ignorance*, Stanford 2008, 209-229, 209 f.

<sup>10</sup> Proctor (Fn. 9) 2008, 3. Natürlich wäre auch eine Untersuchung der Verfolgung zum Tatzeitpunkt unter diesem Aspekt interessant, insbesondere in Bezug auf die Rolle der Justiz: Fälle von Kindeswegnahmen wurden vereinzelt sogar bis ans Bundesgericht gezogen. Dieses liess jedoch den Kontext völlig ausser Acht, dass die Pro Juventute die systematische Auflösung jensischer Familien propagierte, s. z.B. Begleittext der Pro Juventute Vorsteher zum Buch von Alfred Siegfried, *Kinder der Landstrasse*, Zürich/Stuttgart 1964. Eine erste Analyse dieser Rechtsprechung liefert Sara Galle, *Kindeswegnahmen, Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge*, Zürich 2016, 517 ff.

gebunden ist – ein Vorverständnis, das im Bereich des Völkermords durch historisch gewachsene Anwendungsskrupel und eine entsprechend verengte Deutungslogik geprägt wird. Diese epistemische Voreinstellung stellt selbst eine spezifische Form von Nichtwissen im Sinne der *ignorance studies* dar, weil sie alternative Interpretationen von Gruppenzerstörungen systematisch ausblendet (3.2).

Der Aufsatz kommt zum Schluss (4.), dass das Ausbleiben eines Verbrechensnarrativs nicht primär durch Informationsmangel und fehlender Rechtsdogmatik entstanden ist, sondern durch das vorsätzliche und vermeidbare Nichtwissen in Kombination mit einem juristisches Vorverständnis, welches die Herausbildung von konkurrierendem Wissen, wenn es um Völkermord gehen könnte, strukturell eher verhindert als fördert. Diese Erkenntnisse sind generell für Aufarbeitungsprozesse von Makrokriminalität nützlich, weil sie aufzeigen, dass erfolgreiche Anerkennungs- und Verantwortungsprozesse erst dann möglich sind, wenn die Entstehung der zugrunde liegenden Wissensordnungen kritisch freigelegt und ihre epistemischen Begrenzungen bewusst überwunden werden.

Die bisher bisherige Forschung hat wichtige Pionierarbeit geleistet worden, um die Verfolgung überhaupt sichtbar zu machen und bildet eine unverzichtbare Grundlage für die anstehende Aufarbeitung. Die hier verwendete Perspektive der *ignorance studies* knüpft daran an und fragt, warum sich trotz dieser Grundlagen kein eigentliches Verbrechensnarrativ etablieren konnte.<sup>11</sup>

## **2. Makrokriminalität und Verbrechensnarrativ: Kriminologische Grundlagen**

### **2.1 Das Makroverbrechen der Verfolgung der Jenischen**

---

<sup>11</sup> Hervorzuheben sind hier besonders die Arbeit von Walter Leimgruber/Thomas Meier/Roger Sablonier, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse – Historische Studie aufgrund der Akten der Stiftung Pro Juventute im schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998, die Arbeiten von Thomas Huonker (thata.ch), die Dissertationen von Sara Galle (Fn. 10) 2016 und von Carla Hagen, Jenische Welt-sichten. Religionsbezogene Identitätsbildung im Kontext von katholischer Fürsorge und Antiziganismus in der Schweiz, Zürich 2025, welche in ihren Arbeiten das Zielgerichtete der Massnahmen der Pro Juventute und der Seraphischen Liebeswerke gegen Jenische sowie die zugrundeliegenden Motivationen aufzeigen, sowie das völker(straf)rechtliche Gutachten von Oliver Diggelmann/Matthias Emery/Daniel Rüfli, Die Verfolgung schweizerischer Jenischer (und Sinti) im Licht des völkerrechtlichen Strafrechts unter Berücksichtigung der Verantwortlichkeit der Schweiz, Rechtsgutachten vom 15. September 2024, veröffentlicht in der Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, Band 35 (2) 2025, 147–226.

Die Verfolgung der ethnischen Gruppe der Jenischen<sup>12</sup> in der Schweiz stellt ein paradigmatisches Beispiel eines Verbrechens dar, das Herbert Jäger zuerst als Kollektivverbrechen und später als Makrokriminalität bezeichnet hat.<sup>13</sup>

Die das Verbrechen vorbereitende und begleitende Stigmatisierung war getragen von antiziganistischen, diskriminierenden, zeitweise erbbiologischen Leitvorstellungen.<sup>14</sup> Die Durchführung durch Akteure vieler verschiedener Institutionen (z.B. Mitarbeitende der Pro Juventute im Rahmen ihres als Kinderhilfswerk kaschierten Programms “Kinder der Landstrasse“ von 1926-1971, kantonale Beamte, Vertreterinnen kirchlicher Institutionen, Psychiatriepersonal) geschah nicht innerhalb eines zentralen Befehlssystems, sondern folgte einem dezentralen, partizipativen Muster.<sup>15</sup> Bestehende fürsorgerechtliche Normen wurden instrumentalisiert und verliehen

---

<sup>12</sup> Diggelmann et al. (Fn. 11) 2025, 190–196; Joëlle Sambuc Bloise, La situation juridique des Tziganes en Suisse. Analyse du droit suisse au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme. Genf 2007, 179-183.

<sup>13</sup> Dies seien „Verbrechen im Zusammenhang mit Kriegen, Völker- und Massenmorden, totalitärer Herrschaft, staatlicher Repression, Minderheitenverfolgung, Kultur- und Religionskonflikten, Guerillakämpfen, revolutionären und gegenrevolutionären Bewegungen, akuten politischen Massensituationen und anderen kollektiven Ausnahmezuständen“, s. Herbert Jäger, Gedanken zur Kriminologie kollektiver Verbrechen, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 63 (6) 1980, 358-365, 358.

<sup>14</sup> S. z.B. Siegfried (Fn. 10), 1964: Jenische (in seinem Text: Fahrende) seien schwachsinnig (22), primitiv, diebisch und betrügerisch (24), unaufrichtig (25), triebhaft (23), animalisch (35), flatterhaft, beziehungslos (25). Oder „[i]n der Wahrnehmung des Fürsorgepersonals sowie der erziehenden Schwestern und Direktoren der Institutionen erschienen die Jenischen als eine "besondere Menschengattung", die sich körperlich sichtbar von anderen unterscheidet und durch eine Kombination aus "erblicher Belastung" und Abstammung aus "abstossendem Milieu" als homogene Gruppe konstruiert wurde“, zitiert aus Hagen (Fn. 11), 2025, 248. S. zudem Carla Hagen, Bekenntnisse zum (Un-)Glauben. Jenische, Seraphische Liebeswerke und Religion in der Schweiz des 20. Jahrhunderts. Dissertationsmanuskript 2022, 415 ff.; Huonker/ Ludi (Fn. 2); Thomas Huonker, Die Verfolgung der Jenischen in der Schweiz durch systematische Kindswegnahmen, Anstaltseinweisungen, Eheverbote und Zwangssterilisationen, undatiert, [https://romasintigenocide.eu/fileadmin/Dokumente/romasintigenocide.eu/Laenderberichte/Schweiz/D\\_VERFOLGUNG\\_JENISCHE.pdf](https://romasintigenocide.eu/fileadmin/Dokumente/romasintigenocide.eu/Laenderberichte/Schweiz/D_VERFOLGUNG_JENISCHE.pdf) (31.12.2025).

<sup>15</sup> Edith Gerth, Kinderraubende Fürsorge – Die Umerziehung der Schweizer Jenischen durch die Stiftung Pro Juventute, in: Mark Münzel/Bernhard Streck (Hrsg.), Kumpania und Kontrolle – Moderne Behinderung zigeunerischen Lebens, Giessen 1981, 129–166, 144. Diggelmann et al. (Fn. 11) 2025, 167 f.; Nadja Capus, Völkermord an den Jenischen in der Schweiz. Eine Prüfung der Tatbestandsmässigkeit aus strafrechtlicher Perspektive, Zeitschrift für Schweizerisches Recht I/2026, 75-104, 85.

den Massnahmen einen Anschein von Legalität.<sup>16</sup> Die Gewalt manifestierte sich in Repressionsmassnahmen<sup>17</sup>, Eingriffen in körperliche und reproduktive Integrität<sup>18</sup>, Zerstörung sozialer und kultureller Kontinuität<sup>19</sup>, systematisch durchgeführten Kindesentziehungen – nicht ausschliesslich, aber hauptsächlich im Rahmen des zuvor genannten Pro Juventute Hilfswerk. Insbesondere diese massenhafte Wegnahme von Kindern zielte – wie Alfred Siegfried, Mitarbeiter der Pro Juventute und einer der Hauptakteure der Verfolgung, ausdrücklich festhielt – darauf ab, „den Verband des fahrenden Volkes zu sprengen“<sup>20</sup>. „Nachwuchs dieser Sorte“<sup>21</sup> – und damit die Existenz der Gruppe als solche – sollte verhindert werden. Die Verfolgung war öffentlich sichtbar und institutionell breit abgestützt.<sup>22</sup> Ihre jahrzehntelange Kontinuität verweist auf die Stabilisierung eines kollektiven Handlungssystems, das auf die Vision einer Schweiz ohne fahrendes Volk ausgerichtet war.

Für die Entwicklung eines Verbrechensnarrativ wäre insbesondere die Strafjustiz zuständig. Die schweizerische Strafjustiz eröffnete jedoch kein einziges Verfahren. Damit wurde nicht nur die Sanktionierung unterlassen, sondern auch eine ihrer zentralen epistemischen Funktionen: schwere Verbrechen als solche zu benennen und ihm eine gesellschaftlich verbindliche Deutung

---

<sup>16</sup> Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 46; Lukas Gschwend, Das „Hilfswerk für Kinder der Landstrasse“ der Pro Juventute – ein Fall von Völkermord in der Schweiz?, in: Andreas Donatsch/Marc Forster/Christian Schwarzenegger (Hrsg.), Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte, Festschrift für Stefan Trechsel zum 65. Geburtstag, Zürich 2002, S. 373–392, 390. Diggelmann et al. (Fn. 11) 2025, 168; Capus (Fn. 15) 2026, 85.

<sup>17</sup> Entzug und Verweigerung von Hausierpatenten, Enteignung von Wohnwagen, zwangsweise Internierung, s. Sara Galle/Flavia Grossmann/Mirjam Häsler Kristmann, Administrative Versorgungen im Kanton Schwyz: Behördenentscheide und Schutzaufsichten nach der Anstaltsentlassung, in: Sammelband «Mitteilungen des Historischen Vereins des Kantons Schwyz», Band 111/2019, 139–157, 153, online abrufbar unter [https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/resources/Galle\\_Grossmann\\_Hasler\\_MHVS\\_Bd\\_111\\_2019.pdf](https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/resources/Galle_Grossmann_Hasler_MHVS_Bd_111_2019.pdf) (31.12.2025).

<sup>18</sup> Mit Zwangssterilisationen, Heiratsverboten, geschlechtergetrennter Internierung, s. Diggelmann et al. (Fn. 11) 2025, 148, 165.

<sup>19</sup> Entfremdung in Heimen und Pflegefamilien sowie massive Angriffe auf kulturelle Ausdrucksformen, Verbot der Sprache, Auflösung familiärer Netzwerke, systematische Sesshaftmachungsmassnahmen. Galle (Fn. 10), 2016, 299, 316, 322; Hagen (Fn. 11) 2025, 335.

<sup>20</sup> Siegfried zitieren: Gerth (Fn. 15) 1981, 141.

<sup>21</sup> Sara Galle/Thomas Meier, Stigmatisieren, Diskriminieren, Kriminalisieren. Zur Assimilation der jüdischen Minderheit in der modernen Schweiz, in: Claudia Opitz/Brigitte Studer/Jakob Tanner (Hrsg.), Kriminalisieren – Entkriminalisieren – Normalisieren, Zürich 2006, 279–295, 291, Alfred Siegfried zitierend.

<sup>22</sup> Diggelmann et al. (Fn. 11) 2025, 210.

zu geben.<sup>23</sup> Die späte und selektive öffentliche Wahrnehmung<sup>24</sup> – etwa durch die Berichterstattung im *Beobachter* ab 1972 – führte zwar zur Einstellung einzelner Massnahmen<sup>25</sup>, nicht jedoch zu einer umfassenden normativen Neubewertung des Geschehens. Verantwortlichkeiten wurden verschoben, das Verbrecherische semantisch relativiert und als misslungene Sozialpolitik umgedeutet.<sup>26</sup> In der Terminologie von Stanley Cohen lässt sich dies als *interpretative denial* beschreiben: Die Praxis wurde nicht geleugnet, aber ihre moralische und rechtliche Tragweite neutralisiert.<sup>27</sup> Auch in den nachfolgenden Jahren wurde kein einziges Strafverfahren eröffnet und erst Jahrzehnte später konnten Historiker und Historikerinnen mit ihrer kritischen Einordnung und Gegenerzählungen beginnen.<sup>28</sup>

Gerade bei Makrokriminalität zeigt sich die Bedeutung des Verbrechensnarrativs in besonderer Weise. Wo Strafverfolgung ausbleibt, fehlt ein autoritatives Gegen-Narrativ zu den institutionellen Rechtfertigungen, die Kollektivverbrechen begleiten.<sup>29</sup>

## 2.2 Die Bedeutung des Verbrechensnarrativs bei Makrokriminalität

---

<sup>23</sup> Nadja Capus, Strafrecht und Kommunikation, in: Heer, Marianne et al. (Hrsg.), „Toujours agité – jamais abattu“. Festschrift für Hans Wiprächtiger zum Ruhestand als Bundesrichter, Basel 2011, 355-365.

<sup>24</sup> Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 70 mit Hinweisen auf vergebliche Versuche von Betroffenen, die Öffentlichkeit zu mobilisieren; ebenso Sara Galle, Akteneinsicht. Aus dem Leben einer jenenischen Frau, Lizentiatsarbeit Universität Zürich 2002, 15 f.

<sup>25</sup> Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 82.

<sup>26</sup> S. als Beispiel das von Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 153 f. wiedergegebene Zitat aus einer Stellungnahme der Stiftungskommission im Oktober 1972: „Bei den meisten Kindern der ‘Fahrenden’ handelt es sich um erb- und milieubedingt, charakterlich besonders schwierige Menschenkinder, bei deren Erziehung und Betreuung die betreffenden Mitarbeiter (Heim- und Pflegeeltern, sowie Fürsorger) sehr grossen seelischen Belastungen ausgesetzt sind.“

<sup>27</sup> Stanley Cohen, *States of Denial. Knowing about Atrocities and Suffering*, Cambridge 2001, 7 f.

<sup>28</sup> Mit Ausnahme eines Strafverfahrens gegen Peter Doebeli, Nachfolger von Alfred Siegfried, wegen mehrfachen sexuellen Verfehlungen gegenüber schutzbefohlenen Kindern, das mit einer in zweiter Instanz 1963 bestätigten Verurteilung endete. Alfred Siegfried selbst war 1924 wegen unzüchtigem Verhalten mit einem Schüler vom Basler Strafericht verurteilt und als Lehrer entlassen worden. Für einen Missbrauch durch Siegfried in den nachfolgenden Jahrzehnten konnte die Historikerin Sara Galle keine weiteren Belege in den Akten finden, s. zum Ganzen Galle (Fn. 10) 2016, 105, 126-129.

<sup>29</sup> Jäger (Fn. 13) 1980, 360.

Aus kriminologischer Sicht ist das Ausbliben eines Verbrechensnarrativs kein nachgeordnetes Problem. Strafrechtliche Verfahren erfüllen in diesem Kontext eine zentrale epistemische und normative Funktion: Sie rekonstruieren konkrete Tatgeschehen, individualisieren Verantwortung und fixieren kollektive Gewalt als Kriminalität. Entscheidend ist dabei weniger die Zufügung von Strafe als die autoritative Rekonstruktion und Bewertung von Handlungen.<sup>30</sup> Strafverfolgung erzeugt ein Verbrechensnarrativ, das, wie Herbert Jäger es treffend auf den Punkt gebracht hat, Kriminalität von Unglück unterscheidet – oder eben von bloss bedauerlicher Vergangenheit – und diese Unterscheidung gesellschaftlich stabilisiert.<sup>31</sup> Er ging noch einen Schritt

---

<sup>30</sup> *Ibid.*; Klaus Günther, Warum Transitional Justice auf die Feststellung strafrechtlicher Schuld angewiesen ist – Zwölf Thesen, in: Ulfrid Neumann et al. (Hrsg.), *Transitional justice. Das Problem gerechter strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung*, Frankfurt am Main 2013, 271-285, 272 und 285. Vgl. weitergehende Ausführungen zu *transitional justice* in der Fn. 41. Kritisch geäußert zur Nutzung von Strafverfahren bei Bewältigung der Vergangenheit, haben sich Friedrich Dencker, *Vergangenheitsbewältigung durch Strafrecht? Lehren aus der Justizgeschichte der Bundesrepublik*, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 73 (3/4) 1990, 299-312, 310 f. sowie Cornelius Prittwitz, *Verantwortung als Schlüsselbegriff strafrechtlicher Versuche der Vergangenheitsbewältigung „Individuelle vs. kollektive Verantwortung“ und „Verantwortung für Vergangenheit und Zukunft“*, in: Ulfrid Neumann et al. (Hrsg.), *Transitional justice. Das Problem gerechter strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung*, Frankfurt am Main 2013, 255-270. Das Strafrecht verneble kollektive Verantwortlichkeit, versperre die Einsicht, „[...] dass kollektive Dynamiken, systemische Zusammenhänge, strukturelle und institutionelle Defizite entscheidende Ursachen für Unrechtsregime sind [...]“ (261); es stelle „[...] sich für Kriminologie und Strafrecht die Aufgabe, der faktischen Verschleierung kollektiver Verantwortlichkeit, zu der das – zu Recht individualisierende – Strafrecht systematisch neigt, Vorschub zu leisten.“ (265).

<sup>31</sup> Herbert Jäger, *Menschheitsverbrechen und die Grenzen des Kriminalitätskonzeptes: Theoretische Aspekte der Einsetzung eines UN-Kriegsverbrechertribunals*, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 76 (3) 1993, 259-275, 264. Die Hinnahme als Unglück widerspricht nach Günther dem Selbstverständnis von Staatsbürgerinnen und Staatsbürger einer Demokratie, s. Klaus Günther, *Warum Transitional Justice auf die Feststellung strafrechtlicher Schuld angewiesen ist – Zwölf Thesen*, in: Ulfrid Neumann et al. (Hrsg.), *Transitional justice. Das Problem gerechter strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung*, Frankfurt am Main 2013, 271-285, 282. In diesem Sinn wohl auch Oliver Diggelmann, „*Transitional Justice*“: Entstehung – Erkenntnisse – Kritik, in: Ahmed Ajil/André Kuhn/Christian Schwarzenegger/Joëlle Vuille (Hrsg.), *Alternativen: Von der alternativen Sanktion zur alternativen Kriminologie*, Bd. 40, Basel 2023, 217-242. Der Autor kritisiert jedoch internationale Tendenzen dieser Alternative zur formal verankerten Justiz hin zur Etablierung einer „*expertokratischen Herrschaft*“ ohne ausreichende politische Legitimation, zu Ideologisierung und zu „*Missionarismus*“: „Wie jede Expertencommunity verteidigt die «*Transitional Justice*»-Community die Relevanz «ihres» Wissens und ihre Definitionsmacht. Sie bedient sich zur Legitimation in zuweilen nicht unproblematischer Weise der Menschenrechte und des Völkerrechts.“ (242).

weiter, denn seiner Ansicht nach würden strukturelle Erklärungen, wie sie die Geschichtswissenschaft oder die Soziologie anbieten, eben „nur die halbe Wahrheit“ erfassen, da Makrokriminalität keine depersonalisierte Gewalt sei, aber eben nur die Strafrechtswissenschaft die individuelle Schuld rekonstruiert.<sup>32</sup> Ohne straf(verfahrens-)rechtliche Rekonstruktion drohen Kollektivverbrechen in diffuse Zeitgeist- oder Systemerklärungen aufzugehen und ihren Charakter als Kriminalität zu verlieren.<sup>33</sup>

Ähnliche Überlegungen hatte bereits Jahrzehnte zuvor der amerikanische Kriminologe und Strafrechtsprofessor Sheldon Glueck formuliert. Für ihn war das Strafverfahren nicht nur ein Instrument retrospektiver Schuldzuweisung, sondern ein Mittel öffentlicher Dokumentation und historischer Fixierung schwerster Verbrechen. Strafverfolgung erzeugt ein autoritatives Deutungsangebot, das konkurrierenden Rechtfertigungs-, Verdrängungs- oder Relativierungsnarrativen entgegentritt. Sein Eintreten für Strafverfahren am Ende des Zweiten Weltkriegs<sup>34</sup> zielte gerade darauf ab, mit Gerichtsverhandlungen und Urteilen den historischen Befund festzuschreiben und Gräueltaten als kriminelles Verhalten zu qualifizieren – ein Versuch, den „record of history“ normativ zu fixieren.<sup>35</sup>

Gerade bei Makrokriminalität ist das Risiko hoch, dass Strafverfolgung ausbleibt – vor allem, wenn sie staatlich organisiert oder administrativ eingebettet ist. Wo Unrecht tief im Verwaltungs- und Fürsorgesystem eines Staates verankert war, fehlt es oft an institutioneller Bereitschaft, eigene Praktiken strafrechtlich zu problematisieren<sup>36</sup>; ein System richtet nur selten über

---

<sup>32</sup> Zitat aus Jäger (Fn. 13) 1980, 360; s. auch Caroline Reese, Grossverbrechen und kriminologische Konzepte. Versuch einer theoretischen Integration, Kölner Schriften zur Kriminologie und Kriminalpolitik, Band 7, Münster 2004, 150.

<sup>33</sup> Vgl. die Haltung der Pro Juventute, geradezu exemplarisch diese Praktik illustrierend: „Die damaligen Fürsorgepraktiken lagen im Gedanken der Zeit. Wie die Medizin oder Psychiatrie zu neuen, moderneren Erkenntnissen gelangt sind, hat sich in den letzten Jahren auch die Fürsorgepraktik grundlegend verändert. Irgend jemand dafür verantwortlich zu machen, wäre Unsinn.“. Zitat aus Gerth (Fn. 15) 1981, 161.

<sup>34</sup> Susanne Karstedt, State Crime in Plain Sight: German Criminology and the Crimes of the National Socialist State – A Tribute to Herbert Jäger (1928-2014), Kriminologie – das Online Journal 4 (1) 2022, 59-75, 61.

<sup>35</sup> John Hagan, Scott Greer, Making War Criminal, Criminology 40 (2) 2002, 231-264, 236, [file:///Users/capusnadjia/Downloads/MAKING\\_WAR\\_CRIMINAL.pdf](file:///Users/capusnadjia/Downloads/MAKING_WAR_CRIMINAL.pdf) (31.12.2025).

<sup>36</sup> Zur epistemischen Konkurrenz zwischen juristischen und anderen Narrativen in der Aufarbeitung historischen Unrechts siehe das EU-Forschungsprojekt "Mnemonic Reality" (2024-2029), <https://mnemonicreality.eu/> (31.12.2025), das untersucht, wie sich normative Rahmungen historischer Verbrechen (sog. "Erinnerungsgesetze") in die gesellschaftliche Wirklichkeit übersetzen und umgekehrt.

sich selbst.<sup>37</sup> Hinzu treten strukturelle Hindernisse: die beschränkte Reichweite des ordentlichen strafrechtlichen Normsystems<sup>38</sup>, die Schwierigkeiten, in kollektiven Handlungsmustern individuelle Schuld zu isolieren<sup>39</sup>, sowie eine ausgeprägte Selektion der Strafverfolgung<sup>40</sup>. Mit alternativen Formen<sup>41</sup> wie parlamentarische Erklärungen, Untersuchungs- oder Wahrheitskommissionen oder symbolische Akte staatlicher Verantwortung können strafrechtliche Verfahren

---

<sup>37</sup> Jack Katz, Concerted Ignorance. The Social Construction of Cover-Up, *Urban Life* 8 (3) 1979, 295-316, 295.

<sup>38</sup> Herbert Jäger, Betrachtungen zum Eichmann-Prozess, *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 45 (1-8) 1962, 73-83, 73.

<sup>39</sup> Reese (Fn. 32) 2004, 151: Rekonstruktion der individuellen Schuld könne weder das Gesamtgeschehen erklären, noch die individuelle Bestrafung dieses sühnen; der Blick auf den individuellen Tatbeitrag könne „leicht als Verniedlichung des Geschehens missverstanden werden“.

<sup>40</sup> Jäger (Fn. 31) 1993, 264 ff.

<sup>41</sup> Im Bereich der Aufarbeitung von historischem und/oder institutionellem Unrecht hat sich inzwischen eine Vielfalt teils konkurrierender Begriffe und theoretischer Rahmen herausgebildet – *restorative justice*, *transitional justice*, *historical justice*, *institutional justice*, ergänzt durch weitere Begriffe wie *transformative justice* oder *structural justice*. Die damit einhergehende konzeptionelle Ausdifferenzierung eröffnet zwar neue analytische Zugänge und erlaubt eine präzisere Kontextualisierung unterschiedlicher Unrechts-Aufarbeitungsmodelle. Zugleich besteht jedoch die Gefahr einer zunehmenden Fragmentierung des Diskurses, in dem Begriffe eher trennen als verbinden und die Verständigung über gemeinsame normative Grundprinzipien erschwert. S. Jeremy Webber, *Forms Of Transitional Justice*, *Transitional Justice* Band 51/2012, 98-128, 104; Pablo De Greiff, *Theorizing Transitional Justice*, *Transitional Justice* Band 51/2012, 31-77; John Braithwaite, *Stepping Out of the Shadow of Transitional Justice: A Theoretical Framework for Institutional Justice*. *Victims & Offenders*, 19(7)2024, 1239–1275. <https://doi.org/10.1080/15564886.2024.2391478>; James Gallen, *Response to Kathleen Daly (2024) Stepping Out of the Shadow of Transitional Justice: A Theoretical Framework for Institutional Justice*. *Victims & Offenders* 2025, 1–26. <https://doi.org/10.1080/15564886.2025.2545848>. Im Deutschen *Principles of Restorative Justice*, in: Andrew von Hirsch/Julian V. Roberts/Anthony Bottoms, *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?* Oxford 2003, 1-20, [https://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/05/2003\\_Principles-of-Restorative-Just.pdf](https://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/05/2003_Principles-of-Restorative-Just.pdf) (31.12.2025); Kathleen Daly, bietet sich zumindest sprachlich der Begriff der Vergangenheitsbewältigung an – ein Begriff, der auch Konstellationen erfasst, in denen es nicht, wie es für ‚transitional justice‘ in der Regel der Fall ist, um den Übergang von diktatorischen und autoritären hin zu demokratisch verfassten, rechtsstaatlich organisierten Systemen geht, s. zu dieser begrifflichen Problematik Cornelius Prittwitz, *Verantwortung als Schlüsselbegriff strafrechtlicher Versuche der Vergangenheitsbewältigung „Individuelle vs. kollektive Verantwortung“ und „Verantwortung für Vergangenheit und Zukunft“*, in: Ulfrid Neumann et al. (Hrsg.), *Transitional justice. Das Problem gerechter strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung*, Frankfurt am Main 2013, 255-270, 256-258. S. auch Diggelmann (Fn. 31) 2023, 218.

zwar nicht ersetzt werden, sie können jedoch mit Blick auf die Etablierung von Verbrechensnarrativen eine funktional vergleichbare narrative Rolle übernehmen, wenn Strafverfahren nicht (mehr) möglich sind, indem sie Verantwortung rekonstruieren, Opferperspektiven sichtbar machen und neutralisierende Deutungen begrenzen.<sup>42</sup>

Ob und in welcher Form sich ein solches Verbrechensnarrativ – sei es mit ordentlichen Strafverfahren oder mit alternativen Verfahren – etablieren kann, hängt entscheidend von der zugrundeliegenden Wissensordnung ab. Wo Nichtwissen konstruiert, institutionell stabilisiert und als Legitimationsressource genutzt wird, bleibt die narrative Fixierung von Kriminalität prekär oder unmöglich. Um diese Mechanismen der Unsichtbarmachung zu verstehen, wird im Folgenden das Ausbleiben eines Verbrechensnarrativs im Zusammenhang mit der Verfolgung der Jenischen aus der Perspektive der Nichtwissensforschung analysiert.

---

<sup>42</sup> Ulfrid Neumann, Die Rolle von Recht, Gesellschaft und Politik bei der Verarbeitung von „Unrechtssystemen“, in: Ulfrid Neumann et al. (Hrsg.), *Transitional justice. Das Problem gerechter strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung*, Frankfurt am Main 2013, 39-52, 42.

### **3. Rekonstruktion des Ausbleibens eines Verbrechensnarrativs**

#### **3.1 Rekonstruktion des generellen Ausbleibens eines Verbrechensnarrativs**

1972 führte eine mediale Publikmachung der Machenschaften im Rahmen des Hilfswerks „Kinder der Landstrasse“ der Pro Juventute zu einer Skandalisierung.<sup>43</sup> Erst in den 1980er Jahren erhöhte sich allerdings der politische Druck Massnahmen zu ergreifen und noch später kam es zur Vergabe punktueller Mandate (historische Aufarbeitung) und zu Forschungsprojekten. In den folgenden Unterkapiteln wird diese Entwicklung in der Perspektive der *ignorance studies* dargelegt.

##### **3.1.1 Archivierung als machtvoll Instrument**

Es mag paradox erscheinen, dass ausgerechnet das Engagement zur Archivierung ein problematischer Faktor des Nichtwissens sein kann. In der Tat war die Sammlung von Akten, welche die Begehung der Tathandlungen dokumentieren, die die Verbrechen konstituierten, und ihre Überführung in das schweizerische Bundesarchiv dazu gedacht, sie vor Zerstörung zu schützen und sie für Betroffene sowie die Forschung zugänglich zu machen. Sie war eine Folge der Erstarkung der Jenischen<sup>44</sup>, weil ihre 1979 eingereichte Petition<sup>45</sup> zur Einsetzung einer Studienkommission zu deren Empfehlung zur Archivierung führte.<sup>45</sup> Dieser Schritt war jedoch ambivalent. Denn zwar eröffnete die Archivierung überhaupt erst die Möglichkeit institutionalisierter Wissensproduktion, aber sie erzeugte eben gleichzeitig auch Formen des Schweigens in Archiven

---

<sup>43</sup> Frühere Bemühungen von Betroffenen die Presse zu mobilisieren, waren gescheitert, s. Galle (Fn. 10), 353.

<sup>44</sup> Ab Mitte der 1970er Jahre begann sich eine jenische Selbstorganisation herauszubilden, um sich politisch Gehör zu verschaffen; s. Gerth (Fn. 15) 1981, 159 ff. zur Rolle und den Schwierigkeiten einer solchen Selbstorganisation für die diskriminierte, traumatisierte Minderheit.

<sup>45</sup> Einfache Anfrage Fankhauser vom 19. September 1984 (84.729) 1984 N 1963, mit Hinweis auf den Bericht: Fahrendes Volk in der Schweiz. Lage, Probleme, Empfehlungen. Bericht der vom Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartement eingesetzten Studienkommission, Bern 1983; s. auch Galle (Fn. 24) 2002, 15 Fn. 80.

(*archival silences*<sup>46</sup>). So war die Auswahl der vor Vernichtung zu schützende Akten beschränkt auf die Akten des „Hilfswerk“ der Pro Juventute. Es wurden Geschäftsakten und Personen- und Familiendossiers der Pro Juventute im Kontext des „Hilfswerk“ archiviert, Akten aus Heimen, Kliniken, kirchlichen Einrichtungen, Anstalten, Gefängnissen und kantonalen Fürsorgeämtern wurden hingegen nicht systematisch einbezogen, obwohl sie ebenfalls involviert waren in die Verfolgung.<sup>47</sup>

In der Folge blieb der Umgang mit diesen Akten schwierig und kompliziert<sup>48</sup>. Die Akten enthalten einseitig die Tätersicht, also Darstellungen der Personen, Ereignisse und Legitimation der institutionellen Massnahmen, die den zuvor genannten antiziganistischen und diskriminierenden Leitvorstellungen Leitvorstellungen (s. 2.1) entsprachen.<sup>49</sup> Hingegen herrscht mit Bezug auf die Stimmen der Betroffenen in den Akten weitgehend Schweigen.<sup>50</sup> Die von der Verwaltung im Nachhinein gewährte Möglichkeit, mittels sogenanntem Bestreitungsvermerk einzelne

---

<sup>46</sup> Rodney G.S. Carter, *Of Things Said and Unsaid: Power, Archival Silences, and Power in Silence*, *Archivaria* 61/2016, 215-233 [https://historyinpublic.blogs.brynmawr.edu/files/2016/01/Of-things-Said-and-Unsaid\\_Carter.pdf](https://historyinpublic.blogs.brynmawr.edu/files/2016/01/Of-things-Said-and-Unsaid_Carter.pdf) (31.12.2025). Archive sind demnach keine neutralen Speicher vergangener Wirklichkeit, sondern unterliegen Entscheidungen darüber, welche Ereignisse dokumentiert werden, welche Stimmen als relevant gelten, welche Erfahrungen archivwürdig sind. Opferperspektiven können marginalisiert werden, durch allzu starke Fragmentierung eine Rekonstruktion unterbunden werden. Dies wurde insbesondere für Archive kolonialer Herrschaft festgestellt, aber nicht nur, s. die vielen Beispiele in: Michael Moss, David Thomas (Hrsg.), *Archival Silences. Missing, Lost and Uncreated Archives*, London 2021, <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/102175/9781000385199.pdf?sequence=1> (31.12.2025).

<sup>47</sup> Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 11-17 mit einer Beschreibung des Aktenbestandes im Bundesarchiv; Galle (Fn. 10), 36.

<sup>48</sup> S. zum Beispiel letzter Absatz von Kapitel IV in Thomas Huonker, *Vorgeschichte, Umfeld, Durchführung und Folgen des «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse»*. Studie im Auftrag des Eidgenössischen Amtes für Kulturpflege, Zürich 1987. FE-Auftrag 302-87-2, <https://thata.ch/hkdlbericht87.htm> (31.12.2025).

<sup>49</sup> Zur Problematik, dass gewisse Aspekte gar keiner verschriftlichten Begründung bedurften, weil sie für alle Akteur selbstverständlich waren, s. Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 13.

<sup>50</sup> Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 16. Akten von Fällen, in denen Rechtsmittel ergriffen worden sind, enthalten am Ehesten noch Sichtweisen von Betroffenen. Es wurde verpasst, systematische Befragungen von Zeitzeuginnen und Zeitzeugen durchzuführen und zu archivieren, im Sinne der wissenschaftlichen Methode der *oral history*, s. dazu der entsprechende Eintrag im Historischen Lexikon der Schweiz von Ueli Haefeli-Waser vom 26.11.2012, <https://hls-dhs-dss.ch/articles/027838/2012-11-26/> (31.12.2025). Solche Berichte sind fragmentarisch und selektiv in Dokumentarfilmen enthalten, s. die Hinweise auf solche Quellen in Capus (Fn. 14) 2026, 77 (Fn. 14), 87 (Fn 60), 92 (Fn 96). Ein 1986 beim Schweizerischen Nationalfonds eingereichtes Finanzierungsgesuch von Prof. Hans-

Akteneinträge zu korrigieren, überträgt die Verantwortung für Korrekturen der archivierten Narrativen auf die Betroffenen selbst und erlaubt lediglich punktuelle Interventionen, nicht aber eine strukturelle Infragestellung der institutionellen Deutungsmacht.<sup>51</sup>

Nach heutigem Forschungsstand sind Archive eben nicht neutrale, sondern rechtlich, politisch und moralisch umkämpfte Räume, in denen sich entscheidet, ob historisches Unrecht erinnerbar, justiziabel und gesellschaftlich anerkannt wird.<sup>52</sup> Die Ausgangslage ist denn auch komplex, denn es geht sowohl um Eingriffe seitens der verantwortlichen Institutionen als auch um Aktenentwendungen durch direkt Betroffene.<sup>53</sup> Im vorliegenden Kontext erfolgte eine konflikthaf-

---

Peter Müller (Ethnologe), Dr. Thomas Huonker (Historiker) und lic.phil. Clo Meyer (Historiker), in welchem archivische Forschung mit Oral History-Forschung hätte ergänzt werden sollen, wurde abgelehnt, s. Thomas Huonker, Zum Forschungsstand betreffend Fremdplatzierung in der Schweiz, *Itinera* 36(2014), 5 Fn. 22, [www.thata.ch/forschungsstand\\_fremdplatzierung\\_ueberblick\\_thomas\\_huonker\\_itinera\\_36\\_2014.pdf](http://www.thata.ch/forschungsstand_fremdplatzierung_ueberblick_thomas_huonker_itinera_36_2014.pdf) (13.1.2026). Forscher und Betroffenenorganisation haben in der Folge die Herstellung und Publikation mit lebensgeschichtlichen Interviews eigenständig finanziert: *Fahrendes Volk – verfolgt und verfemt. Jenische Lebensläufe*, dokumentiert von Thomas Huonker und herausgegeben von der Radgenossenschaft, Zürich 1987.

<sup>51</sup> Bundesarchiv: «Kinder der Landstrasse» – Akteneinsicht und Bestreitungsvermerk, abrufbar unter: <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/recherche/recherchetipps/themen/heimatlose-und-fahrende-in-der-schweiz/-kinder-der-landstrasse---akteneinsicht-und-bestreitungsvermerk.html> (31.12.2025).

<sup>52</sup> Vgl. die Ausgabe *traverse* 2023/1, Der bittere Geschmack des Archivs, <https://revue-traverse.ch/ausgabe/2023-1/> (21.1.2026); Julia Viebach, Transitional archives: towards a conceptualisation of archives in transitional justice, *The International Journal of Human Rights* 25(3) 2021, 403–439; zur strukturellen Spannung zwischen Persönlichkeitsrechten, staatlicher Aktenhoheit und wissenschaftlichem Erkenntnisinteresse, s. Sara Galle, Akteneinsicht für die Forschung. Die Akten der « Kinder der Landstrasse » und der Schutz von Personendaten, in: Enrico Natale, Eliane Kurmann, Janick Baumann, Christian Stettler (Hrsg.), *Datenschutz und Geschichtswissenschaften. Rückblicke und Standpunkte*, Bern 2015, 69-74, [https://www.infoclio.ch/sites/default/files/standard\\_page/Datenschutz%20und%20Geschichtswissenschaften.pdf](https://www.infoclio.ch/sites/default/files/standard_page/Datenschutz%20und%20Geschichtswissenschaften.pdf) (21.1.2026).

<sup>53</sup> Jenische forderten die Vernichtung der Akten wegen den darin enthaltenen Stigmatisierungen, s. Galle (Fn. 10) 2016, 19. Hagen (Fn. 11) 2025, 414 erwähnt die Aktenvernichtung durch das Seraphische Liebeswerk 1994 in Solothurn, welcher keine Strafuntersuchung wegen Begünstigung gefolgt ist. Auch die Akten des Hilfswerks waren zur Vernichtung bestimmt, s. Galle (Fn. 10) 2016, 393 Fn. 41 und wurden aufgrund einer aufsichtsrechtlicher Beschwerde 1986 versiegelt und ins Bundesarchiv überführt (18).

ten Aushandlung von Deutungs-, Zugangs- und Verfügungsmacht über hochsensible personenbezogene Informationen.<sup>54</sup> Die Frage der Aktenhoheit war und ist dabei von zentraler Bedeutung. Aktenhoheit entscheidet über Zugang zu Wissen – und damit über das Ausmass von Nichtwissen.<sup>55</sup> Direktbetroffene mussten die Siegelung der Pro Juventute-Akten auf dem Rechtsweg verlangen, um ihre Übergabe an die Kantone zu verhindern. In der Folge erhielten sie nur noch auf Gesuch hin überhaupt Zugang zu ihren eigenen persönlichen Unterlagen<sup>56</sup>; Dritten ist die Einsicht während 100 Jahren grundsätzlich verwehrt – ein Kompromiss angesichts der ursprünglichen Forderung der Radgenossenschaft und einzelner Betroffenen, Dritten überhaupt keinen Zugang zu den Akten zu gewähren.<sup>57</sup>

In dieser Konstellation wird sichtbar, wie Mechanismen der Produktion von vermeidbarem Nichtwissen – Aktenvernichtung, restriktive Zugangsregime, lange Schutzfristen und institutionelle Barrieren – aus sehr verschiedenen Interessen eingesetzt wurden.

### **3.1.2 Entschuldigungen und Entschädigungsfonds**

Im Jahr 1986 erfolgten erste Entschuldigungsäusserungen der Landesregierung.<sup>58</sup> Es ist wichtig zu beachten, dass diese Entschuldigungen und begrenzten Entschädigungszahlungen (s. Fn. 58)

---

<sup>54</sup> Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 11 mit einer kurzen Beschreibung der Auseinandersetzungen und Positionen der verschiedenen Parteien. Bestätigt durch Claudia Kaufmann, damals für diese Aufgabe verantwortliche Generalsekretärin des Eidgenössischen Departement des Innern (1996–2003), (Gespräch vom 26.11.2025).

<sup>55</sup> 1988 wurde eine Akten- und eine Fondskommission eingesetzt, welche die Akteneinsichtsgesuche sowie Entschädigungsgesuche bis 1992 bearbeiteten. Danach mussten sich Betroffene an das Bundesarchiv wenden, s. Liliane Denise Minder, Die Unverjährbarkeit von Ansprüchen aus Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen, Ein Beitrag zum Umgang mit sozialen Randgruppen in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert am Beispiel fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, Zürich - Basel - Genf 2020, 182 ff. „Diese Akteneinsichtsgesuche wurden dank finanzieller Beteiligung und Ausnahmeregelungen für Einsichtnahmen in Aktenbestände durch das Nationale Forschungsprogramm «Integration und Ausschluss» (NFP 51), welches von 2003 bis 2007 lief, erleichtert.“

<sup>56</sup> Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 11; Minder (Fn. 52) 2020, 182 ff. gibt das davon handelnde Votum von Nationalrat Maeder wieder. Dafür wurde eine Aktenkommission eingesetzt.

<sup>57</sup> Anhang 3 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung, SR 152.11. Weder Recherchen vor Ort noch Online-Recherche sind möglich. Für wissenschaftliche Studien können Ausnahmen nur mit Zustimmung der Betroffenenvertretungen gewährt werden.

<sup>58</sup> Nachdem Alt-Bundesrat Friedrich (FDP) als Stiftungsratspräsident der Pro Juventute an der Pressekonferenz vom 5. Mai 1986 eine Entschuldigung im Namen der Pro Juventute verweigert hatte, entschuldigte sich der damalige Bundespräsident Alfons Egli (CVP) am 3. Juni 1986 im Parlament für

ohne vertiefte Abklärungen und Aufarbeitung geleistet wurden. Sie waren nicht viel mehr als symbolische Anerkennungsakte.<sup>59</sup> Dies wiederum wirft die interessante Frage auf, ob eine solche „Abkürzung“ im Prozess der Vergangenheitsbewältigung bei Makroverbrechen den gewünschten Effekt der Versöhnung und Wiedergutmachung haben kann.

### 3.1.3 Offizielle Mandate zur Aufarbeitung

Offizielle Schritte zu vertiefenden Abklärungen mittels aktenbasierter Aufarbeitung wurden nur zwei Mal unternommen: 1986 erhielt der Historiker Thomas Huonker den Auftrag vom Bundesamt „[...] für Kulturpflege, zuhanden des Eidgenössisches Departements des Innern (EDI)

---

das Vorgehen gegenüber den Jenischen. Galle (Fn. 23) 2002, 16; <https://www.kinderheime-schweiz.ch/aufarbeitung-in-den-kantonen> (31.12.2025). Erst am 7. Mai 1987 folgt dann die Entschuldigung der Pro Juventute, s. Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 154 f. Diesen Äusserungen folgten die nachfolgenden politischen Akte: 19. September 1988 beantragte der Bund dem Parlament, als Sofortmassnahme 3,5 Mio. Fr. zur Äufnung eines Fonds zur Wiedergutmachung zu bewilligen. Viele Friktionen unter den Kommissionsmitgliedern, bis hin zu Misswirtschaft und persönlicher Bereicherung des Kommissionssekretärs führten schon 1990 zur Auflösung und zur Errichtung 1991 der „Stiftung zur Wiedergutmachung für die Kinder der Landstrasse“ 7.5 Mio vom Parlament bewilligt, s. Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 84. Der Bund gewährte der Radgenossenschaft der Landstrasse und der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» finanzielle Unterstützung und an etwa 2000 Personen, die sich aus eigenem Antrieb innerhalb einer festgesetzten Frist (bis zum 30. Juni 1992) meldeten und ihre Betroffenheit glaubwürdig belegen mussten, wurden zwischen 2000 und max. (plafoniert) 20'000 Franken ausbezahlt. Siehe für eine Darstellung und Einschätzung des Bundesrates, seine Antwort auf eine Interpellation 1997, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19973225> (31.12.2025). Paolo Bernasconi bekundete als Stiftungsrats-Vizepräsident der Pro Juventute im Oktober 1986 in einer Fernsehsendung sein persönliches Bedauern wegen „der Aktion“ und sprach davon, dass die Pro Juventute die genannte Summe als „dargebotene Hand“ (1:10:42), als „tätige Reue“ stiften würde, s. Der Club (SRF) Kinder der Landstrasse. Unbewältigte Vergangenheit - Unmögliche Wiedergutmachung, <https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=stl-001%3A1986%3A11%3A%3A78> (31.12.2025); es wurde den Opfern in einem ersten Schritt offenbar zugemutet, dass sie sich selbst bei der Pro Juventute zu melden hätten für eine „Spende“ (Stefan Frischknecht in derselben Sendung, 1:18:08 <https://www.srf.ch/play/tv/club/video/kinder-der-landstrasse--unbewaeltigte-vergangenheit-unmoegliche-wiedergutmachung?urn=urn%3Asrf%3Avideo%3Ab4786375-30f0-481c-807b-a4dcb16ae470> (31.12.2025).

<sup>59</sup> In Bezug auf den Fonds der Pro Juventute gab es allerdings auch eine andere Interpretation, nach Robert Huber (Vertreter der Jenischen) in der SRF-Sendung Der Club (Fn. 56) 1986 (sinngemäss) sollten Einzelne mundtot gemacht werden (ab 1:46:03), denn tatsächlich wäre es um Vergangenheitsbewältigung, um zukunftsgerichtete Aufarbeitung gegangen, damit sich derartige Makrokriminalität nicht mehr wiederholen kann.

aufgrund wissenschaftlicher Kriterien die Entstehung des „Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse“<sup>60</sup> sowie chronologisch den Ablauf von dessen Tätigkeit unter Berücksichtigung der Mitbeteiligung von Bund, Kantonen, Stiftung Pro Juventute sowie eventuell weiterer Instanzen zu untersuchen“<sup>61,62</sup> Schon aus den einleitenden Schilderungen des Autors aber wird rasch ersichtlich, dass die institutionellen Rahmenbedingungen dieser ersten historischen Aufarbeitung (Mandat, Geld, Zeit, Zugang, politische Kontrolle der Veröffentlichung, s. für Präzisierungen die nachfolgende Fn) so gesetzt waren, dass nur fragmentarisches Wissen entstehen konnte und Nichtwissen die zwingende Folge sein musste.<sup>63</sup> So entstand nach der Aktensicherung eine weitere zentrale Phase „strategischen Nichtwissens“.

Ein ähnliches Muster ist auch beim zweiten offiziellen Mandat zu erkennen: Nach jahrelangen Verhandlungen zwischen dem EDI und den Kantonen einerseits betreffend Aktenzugang und zwischen dem EDI und den Betroffenen andererseits betreffend Wahl der Untersucher und Fokus der Untersuchung wurde am 30. September 1996 der Vertrag zwischen dem Bundesamt für Kultur und der Beratungsstelle für Landesgeschichte zur Verfassung einer historischen Studie unterzeichnet.<sup>64</sup> Obwohl Bundesrat Flavio Cotti 1990 eine „umfassende Abklärung der Geschehnisse in historischer, rechtlicher und soziologischer Hinsicht“<sup>65</sup> in Aussicht gestellt hatte, waren die institutionellen Rahmenbedingungen erneut massiv einschränkend hinsichtlich Mandat, Quellen, Zeit, Finanzen, Arbeitsressourcen. Zentrale Dokumente – insbesondere jene von Kantonen, Gemeinden, Heimen und Kliniken – blieben explizit vom Mandat ausgeschlossen.<sup>66</sup>

---

<sup>60</sup> Huonker (Fn. 45) 1987, Kapitel I. Einleitendes.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Auf Druck des Parlaments, 86.477 – Postulat Aktion „Kinder der Landstrasse“, eingereicht von Fankhauser Angeline am 4.06.1986, angenommen am 9.10.1986 vom Nationalrat (N AB 1986 III) [https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1986/d\\_gesch\\_19860477\\_002.htm](https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1986/d_gesch_19860477_002.htm) (31.12.2025).

<sup>63</sup> Die verfügbaren Verwaltungsakten des Bundes und der Betroffenen konnten innerhalb des lediglich dreimonatigen Auftrags nur zu einem Bruchteil ausgewertet werden. Zusätzlich war der Zugang zu vielen relevanten Archiven – etwa den Beständen der Pro Juventute, des Seraphischen Liebeswerks Solothurn und der Dokumentationsstelle des Amtes für Polizeiwesen – zwar dokumentiert, aber die eigentlichen Akten blieben unverfügbar. Schliesslich war der zentrale Quellenbestand, die Akten des „Hilfswerks Kinder der Landstrasse“, wegen einer stiftungsaufsichtsrechtlichen Versiegelung vollständig gesperrt und konnte somit überhaupt nicht eingesehen werden. Huonker 1987, Kapitel I. Einleitendes.

<sup>64</sup> Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 7.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>66</sup> *Ibid.*: „Der Bund als Auftraggeber fokussierte den Auftrag auf die Rolle des Bundes einerseits und die Rolle der Pro Juventute andererseits. Damit ist zugleich auch gesagt, dass wesentliche Elemente

Es erscheint im Rückblick offensichtlich, dass die Verfasser der Studie in eine vorbestimmte Architektur des Nichtwissens eingebunden waren. In ihrer Einleitung tritt ihr Unbehagen darüber deutlich zutage.<sup>67</sup> Hellsichtig unterstrichen die Historiker, dass eine wirkliche Bewältigung nur möglich sein werde, wenn das begangene Makroverbrechen angemessen rekonstruiert wird: „Es bestehen aber deutliche Verdachtsmomente, denen als Zeichen der Wiedergutmachung sehr genau nachgegangen werden sollte, selbst wenn allfällige Delikte längst verjährt sind.“<sup>68</sup>

Aus Sicht des Forschungszweigs zum Nichtwissen wird hier deutlich, wie *wilful ignorance* nicht durch individuelles Wegsehen, sondern durch institutionelle Rahmenbedingungen entsteht: durch selektiven Archivzugang, geringe zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen, administrative Zweckbindung des Wissens und politische Kontrolle über Veröffentlichung. Die beiden Berichte produzierten damit – bei aller wissenschaftlichen Sorgfalt – notwendigerweise ein fragmentarisches, administrativ gerahmtes Wissen, das die makrokriminelle Verfolgungsrealität nur in Ansätzen erfassen konnte. Sie sind damit bis heute zwar wertvolle erste (und einzige) Berichte, aber eben auch, paradoxerweise, selber sowohl ein Produkt der epistemischen Praktiken, die die Aufarbeitung über Jahrzehnte behinderten als auch ein Hilfsmittel, um Nichtwissen zu konstruieren.<sup>69</sup>

### 3.1.4 Wahrnehmungsverschiebung hin zur Fürsorge- und Administrativperspektive

Diese zielt nur fragmentarisch hergestellten Erkenntnisse<sup>70</sup> zur spezifischen Verfolgung der Jenischen verblassten schnell angesichts der wachsenden Kritik an der generell menschen-

---

der Aktion «Kinder der Landstrasse» nicht Teil der Studie sind, so etwa die Rolle der Kantone und Gemeinden, die Rolle anderer privater Organisationen, die Darstellung des Schicksals der Betroffenen und Beteiligten, aber auch das Umfeld der Aktion.“

<sup>67</sup> Trotz den offensichtlichen Unzulänglichkeiten beschlossen die Verfasser „[...] dennoch, ihn [den Auftrag] anzunehmen, weil der Bund unmissverständlich klar machte, dass angesichts der angespannten Bundesfinanzen sowie der Tatsache, dass trotz langer Verhandlungen keine befriedigende Lösung für eine umfassende Studie hatte gefunden werden können, eine andere Studie zurzeit nicht in Frage komme. Gleichzeitig betonte aber das EDI, weitere Schritte seien nicht ausgeschlossen, falls der Bericht solche für notwendig erachte.“, s. Leimgruber et al. (Fn. 11) 1998, 8.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Linsey McGoe, *The Unknowers. How Strategic Ignorance Rules The World*, London 2019, 12 über die Rolle ehrlicher Experten.

<sup>70</sup> Nur eine zusätzliche, unabhängige wissenschaftliche Arbeit, allerdings ohne Aktenzugang, ist damals entstanden: die Arbeit der Soziologin Gerth (Fn. 15) 1981. Vgl. Fn. 47 zur abgelehnten Forschungsförderung.

rechtsverletzenden Praxis des Sozialstaats. Die schweizerische Rechtswissenschaft und Kriminologie war ohnehin weitestgehend taub und blind gegenüber diesen Verbrechen, und die die Verfolgung pionierhaft aufdeckende Geschichtswissenschaft verlagerte ihr Interesse zunehmend auf das Fürsorge- und Administrativsystems insgesamt – auf Sozialdisziplinierung, Heimerziehung und administrative Versorgung. Die Verfolgung der Jenischen erschien in diesem Rahmen nur noch als „rassistisch unterfütterter Extremfall“<sup>71</sup> und nicht mehr als eigenständiges, eine straf- oder völkerrechtliche Einordnung verlangendes Makroverbrechen. In der Logik des Nichtwissens-Ansatzes lässt sich diese Verschiebung nicht einfach als blosser Themenwechsel, sondern bereits als Folge des zuvor entstandenen Nichtwissens-Regime verstehen.<sup>72</sup>

Die öffentliche Wahrnehmung der Problematik von Administrativversorgungen wurde in dieser Zeit stärker und führte dazu, dass das Parlament 2014 das Unrecht anerkannte, das den administrativ versorgten Menschen zugefügt worden war, und einer Unabhängigen Expertenkommission (UEK) den Auftrag erteilte, die Geschichte der administrativen Versorgungen (einschliesslich ihrer Bezüge zu anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, insbesondere vormundschaftlicher Versorgungen) in der Schweiz bis 1981 innerhalb von drei Jahren (2016-2019) zu untersuchen und zu dokumentieren.<sup>73</sup> In diesem Kontext beschloss der Bundesrat 2017 die Lancierung des NFP 76, weil eben Forschung hilft, ein öffentliches Bewusstsein zu schaffen.<sup>74</sup> Die grossen Forschungsprogramme – NFP 51<sup>75</sup>, später NFP

---

<sup>71</sup> Galle (Fn. 10) 2016, 31.

<sup>72</sup> Wehling (Fn. 8) 2024, 677.

<sup>73</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76236.html> (31.12.2025). In Bezug auf Jenische sind in diesem Kontext vermutlich die folgenden beiden Arbeiten entstanden: Christian Winkler, Akten betreffend die Situation der Pflegekinder und Fahrenden im Kanton Schwyz. Forschungsstand und Aktenlage im Kanton Schwyz (Auftraggeber: Kanton Schwyz), 2013, 37 Seiten (Hinweis abrufbar unter: <https://www.remembering-for-tomorrow.ch/forschungspublikationen/situation-der-pflegekinder-und-fahrenden-im-kanton-schwyz-forschungsstand-und-aktenlage-im-kanton-schwyz>, (31.12.2025); Galle/Grossmann/Häsler Kristmann (Fn. 16) 2019, 151.

<sup>74</sup> Alexander Grob, Interview vom 6.6.2018, <https://www.nfp76.ch/de/OWe6Kze3WsFmjsDb/news/180606-news-nfp76-forschung-hilft-oeffentliches-bewusstsein-zu-schaffen> (21.1.2026).

<sup>75</sup> <https://www.snf.ch/de/lhkKqpmDRUIVqKrO/seite/fokusForschung/nationale-forschungsprogramme/nfp51-integration-ausschluss> (31.12.2025); nur zwei Teilprojekte betreffend Verfolgung der Jenische mit dem Thema „Unterwegs zwischen Verfolgung und Anerkennung. Formen und Sichtweisen der Integration und Ausgrenzung von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz von 1800 bis

76<sup>76</sup>, ein Sinergia-Projekt<sup>77</sup> sowie die UEK Administrative Versorgungen – richten das Forschungsinteresse von Beginn aus auf „Fürsorgepolitik“, auf „Integration und Ausschluss“, auf „administrative Freiheitsentziehung“. Sie schaffen insgesamt ein epistemisches Feld, in dem das „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse“ als paradigmatischer Fall von unmenschlicher Fürsorgepolitik sichtbar wird, während die Hypothese einer kriminellen zielgerichteten Gruppenverfolgung weggedrängt wird.

So blieb die Untersuchung der Verfolgung der Jenischen als Verbrechen aus – nicht, weil sie undenkbar gewesen wäre, sondern weil sie ausserhalb der vordefinierten Forschungslogik gelegen hat. Auch dies, die institutionell in eine thematisch andere Richtung gelenkte Forschung sowie die unterbliebene Forschung aufgrund fehlendem Forschungsinteresse (vor allem der Strafrechtswissenschaft und der Kriminologie), sind Ausprägungen einer *wilful ignorance*.

### **3.2 Rekonstruktion des Ausbleibens des spezifisch strafrechtlichen Völkermordnarrativs**

Die Rechtswissenschaft wurde erst im März 2024 offiziell und aktiv vom Bundesdepartement des Innern in die Aufarbeitung einbezogen. Aus Sicht der Forschung über das Nichtwissen fügt sich dieses Mandat allerdings nahtlos in das zuvor beschriebene (3.1.3) Muster institutionell vorfabrizierten Nichtwissens ein: personell, inhaltlich und zeitlich stark begrenzt, wird das Gutachten erneut selbst Teil des Nichtwissensregime.<sup>78</sup>

---

heute“ sowie „Die Jenischen in den Bündner Gemeinden im 19. und 20. Jahrhundert“ scheinen realisiert worden zu sein. S. zudem die in diesem Kontext entstandene Publikation von Galle/Meier (Fn. 20) 2006, 279-295.

<sup>76</sup> Es war ganz der «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart und Zukunft» gewidmet, s. die Beschreibung durch die finanzierende Institution: <https://www.snf.ch/de/xERRID-FQQkcJ2KME/news/nfp-fuersorge-und-zwang-identifiziert-baustellen-in-der-schweizer-sozialpolitik> (31.12.2025).

<sup>77</sup> An der Fachhochschule Nordwestschweiz mit dem Titel „Placing Children in Care: Child Welfare in Switzerland (1940–1990)“ fokussierte die Heimerziehung, s. <https://irf.fhnw.ch/entities/project/5fbdf4ce-f6b7-425d-8c7b-8ed1b1dd0f70> (31.12.2025).

<sup>78</sup> Die Frage lautete: „Trägt die Schweiz eine völkerrechtliche Verantwortung für die Verletzung der Tatbestände «Völkermord» («Genozid») oder «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» im Zusammenhang mit der gegenüber Jenischen und Sinti hauptsächlich zwischen 1920 und 1972 verfolgten Politik, die für die Betroffenen und ihre Nachkommen bis heute gravierende Folgen hat?“. Von Vorneherein ging es offensichtlich nicht um eigenständige aktenbasierte Erhebung und allenfalls mit Befragungen ergänzte Rekonstruktion von Sachverhalten durch die Rechtswissenschaftler; das hätte

Im Folgenden steht jedoch nicht mehr die administrative Produktion von Nichtwissen bezüglich der Makrokriminalität als solche im Fokus, sondern die spezifisch rechtliche Wissensordnung. Rechtswissenschaft und Rechtsprechung bilden ein eng verwobenes Wissensregime.<sup>79</sup>

Als Ausgangspunkt dient erneut die Medienmitteilung vom 20. Februar 2025, denn einer der zentralen Punkte der Medienmitteilung liegt darin, festzuhalten, dass – aufgrund des rechtswissenschaftlichen Befunds im Gutachten von Diggelmann et al. – „[...] aus rechtlicher Sicht kein (kultureller) Genozid vor[liegt]: Einen Tatbestand „kultureller Genozid“ (Vernichtung der kulturellen Existenz) gibt es im Völkerrecht nicht. Gemäss Rechtsgutachten ist auch kein Genozid im engeren Sinne gegeben, da die dafür notwendige „genozidäre Absicht“ (Absicht zur physischen oder biologischen Vernichtung von Menschen) nicht gegeben ist.“

Die auffällige Formel „kulturellen Genozid gibt es nicht“ ist, auch mit der nuancierenden Klammer, sowohl rechtlich als auch sachlich irreführend. Zwar nennt die Genozidkonvention den kulturellen Genozid nicht explizit, doch enthält sie mit Art. II lit. e ausdrücklich eine Tatmodalität, die historisch aus der Diskussion um den kulturellen Genozid hervorgegangen ist und die – bei entsprechend nachweisbarer Absicht – gerade auf die Zerstörung der sozialen Existenz einer Gruppe zielt. Das Gutachten verweist durchaus auf die damit zusammenhängende dogmatische Kontroverse, wenn es letztlich auch den reduktionistischen, auf physisch-biologische Zerstörung beschränkten Interpretationsrahmen der internationalen Gerichte übernimmt.<sup>80</sup>

Dieser Rechtsprechung internationaler Tribunale<sup>81</sup> zum Völkermordtatbestand kommt aus dem Blickwinkel der Forschung zu Nichtwissen grundsätzlich eine interessante, weil ambivalente

---

einen interdisziplinäres und viele Monate dauerndes Mandat bedingt. Entstehen sollte eine rechtswissenschaftliche Subsumtion (unter Ausschluss des schweizerischen Strafrechts) des geschichtswissenschaftlich – von den Historikern der hauptsächlichen Quelle selbst als stark lückenhaft bezeichneten – Narrativs.

<sup>79</sup> Nichtwissen, das in der Rechtsdoktrin entsteht, beeinflusst gerichtliche Entscheidungen, und umgekehrt wird Nichtwissen im Recht nicht nur durch die Rechtswissenschaft erzeugt, sondern auch durch staatsanwaltschaftliche und richterliche Praktiken.

<sup>80</sup> Diggelmann et al. (Fn. 11) 2025, 201 f.

<sup>81</sup> Das sind nach den Internationalen Militärgerichtshöfen von Nürnberg und Tokio die Internationalen Strafgerichtshöfe für Ex-Jugoslawien (errichtet durch die Resolution 827 des UNO-Sicherheitsrates vom 25. Mai 1993) und für Ruanda (errichtet durch die Resolution 955 des UNO-Sicherheitsrates vom 8. November 1994). S. Botschaft über das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie die entsprechende Revision des Strafrechts, BBl 1999 5327, 5331. Hinzugekommen ist seither der Internationale Strafgerichtshof (errichtet durch das Statut von Rom vom 17. Juli 1998, RS 0.312.1), s. Sabine Gless, Internationales Strafrecht, 3. Aufl., Basel 2021, Rz. 10.

Rolle zu: Sie schafft Wissen, produziert aber zugleich Nichtwissen, indem Tatbilder von vorneherein als nicht tatbestandsmässig erachtet werden. Massgebend dafür ist, dass diese Rechtsprechung zwangsläufig höchst selektiv ist<sup>82</sup> und geprägt von Fällen totalitärer Regime, massenhafter Tötungen und militärischer Gewalt. Dadurch geraten andere Verlaufsformen, wie etwa partizipatorische, dezentral organisierte, über Fürsorge- und Verwaltungspraktiken vermittelte Formen gruppengerichteter Zerstörung aus dem Fokus.

Als Grund für diese enge Auslegung der Völkermordnorm wird häufig die Singularitätsthese – auch in der Geschichtswissenschaft wirksam<sup>83</sup> – angeführt, womit gemeint ist, dass die Shoah als Massstab<sup>84</sup> frühere oder nachfolgende genozidäre Ereignisse ausschliesst.<sup>85</sup> Das hatte zur Folge, dass der Diskurs und die Rechtsprechung sich auf Tatbestände der Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschränkte.<sup>86</sup> Dieser Ausweichmechanismus zeigte

---

<sup>82</sup> Wegen ihrer besonderen Kompetenzgrundlagen – der nur komplementären Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs gegenüber den Nationalstaaten, der *ad-hoc*-Einsetzung der anderen internationalen Strafgerichte und ihrer Konzentration auf die schwersten Verbrechen – haben sie überhaupt nur in einer sehr begrenzten Auswahl von besonderen Fällen Gelegenheit, sich zur Anwendung und Auslegung des Völkermordtatbestands zu äussern. In Bezug auf die Völkermord-Norm stehen zudem vor allem Tötungen, Zufügung schwerer körperlicher oder seelischer Schäden und Verhängung lebensvernichtender Bedingungen im Vordergrund, s. Hans Vest, in: Hans Vest/Andreas R. Ziegler/Jürg Lindenmann/Stefan Wehrenberg (Hrsg.), Die völkerstrafrechtlichen Bestimmungen des StGB – Kommentar, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 264 StGB Rz 147.

<sup>83</sup> Alan Rosenberg, Was the Holocaust Unique? A Peculiar Question?, in: Isidor Wallimann/Michael N. Dobkowski (Hrsg.), Genocide and the Modern Age: Etiology and Case Studies of Mass Death, New York 1987, 145-161 mit weiteren Hinweisen auf Verfechter dieser These, 151.

<sup>84</sup> Malin Isaksson, The Holocaust and Genocide in History and Politics. A Study Of The Discrepancy Between Human Rights Law and International Politics, Malmö 2010, 24.

<sup>85</sup> Auch in der Kriminologie wurde die gedankliche Blockade erkannt, die sich in fehlender wissenschaftlicher Auseinandersetzung manifestiert, s. Karstedt (Fn. 33) 2022, 19; George S. Yacoubian, The (in)significance of genocidal behavior to the discipline of criminology, Crime, Law & Social Change 34 2000, 7-19; Grace Allbaugh/Susan A. Woollen/Jacqueline L. Schneider/Joanne Savage, Where are the Criminologists? The Persistent Absence of the Field in Genocide Research, Genocide Studies and Prevention. An International Journal 19 (1) 2025, 3–19. Susan Karstedt/Hollie Nyseth Brehm/Laura C. Frizzell, Genocide, Mass Atrocity, and Theories of Crime: Unlocking Criminology's Potential, Annual Review of Criminology 4 2021, 75–97, 91 versuchen mit der Verwendung eines zusätzlichen, anderen Begriffs (*atrocities*, Gräueltaten) diese Blockade zu überwinden: „Genocide and mass atrocity are crimes and should be studied as such“.

<sup>86</sup> Was nicht nur zu einer breiteren strafrechtlichen Erfassung führt, weil keines der Verbrechen wie der Völkermord auf bestimmte Gruppen beschränkt ist, sondern auch verhindert, dass die Zerstörung an

sich auch im ersten Völkermordfall, dem Völkermord in Ruanda, der aufgrund des Universalitätsprinzips vom damals (1996) noch zuständigen Schweizer Militärstrafgericht zu behandeln war.<sup>87</sup>

Das Strafverfahren gegen Fulgence Niyonteze stellt als „Beinahe-Präzedenzfall“ in der Perspektive der Nichtwissensforschung einen markanten Punkt des schweizerischen Umgangs mit dem Völkermordnarrativ dar. Ohne dazu verpflichtet gewesen zu sein, verkündete das Militärstrafgericht zwar, dass es die völkergewohnheitsrechtliche Norm des Völkermords (und die der Verbrechen gegen die Menschlichkeit) direkt, sogar ohne nationale Umsetzungsnorm auf völkergewohnheitsrechtlicher Basis angewendet hätte<sup>88</sup>, es aber nicht tue, weil es aufgrund der Anklage wegen Kriegsverbrechen nicht nötig gewesen sei.<sup>89</sup> Aus der Perspektive der Lehre zum Nichtwissen ist dies ein Beispiel für institutionell abgesicherte Wissensvermeidung – denn die Sachverhaltserhebungen, die für die entsprechende Tatbestandssubsumption nötig gewesen wären, wurden mit Bedacht unterlassen.

Auch in Bezug auf die Verfolgung der Jenischen hätte die schweizerische Strafjustiz die Gelegenheit gehabt, sich mit den Ereignissen aus Sicht der Völkermordnorm auseinanderzusetzen. Die Verbindung lag aufgrund des vorhandenen Wissens bereits damals nahe.<sup>90</sup> So war es 1986 für den damaligen Vizepräsidenten der Stiftung Pro Juventute, Paolo Bernasconi, ein versierter

---

sich aus dem Blickfeld gerät, wenn nur noch über die Absichten diskutiert wird, s. zu dieser Beobachtung Robert Van Krieken, *Cultural Genocide Reconsidered*, *Australian Indigenous Law Review* 12 2008, 76–81.

<sup>87</sup> Mit Rechtsprechung ausschliesslich basierend auf dem Universalitätsprinzips könnte das Risiko entstehen, dass europäische staatliche Organe und Gerichte den Tatbestand des Völkermords nur dann als solcher anerkennen, wenn Gewaltformen in ein bereits kolonial-präpariertes Bild passen, während andere Formen massiver Vernichtung – die nicht den erwarteten „exotischen“ Mustern entsprechen – systematisch marginalisiert oder gar nicht erst als Völkermord klassifiziert werden.

<sup>88</sup> Und dies zurecht, s. Nadja Capus, *Ewig still steht die Vergangenheit. Der unvergängliche Strafverfolgungsanspruch nach schweizerischem Recht*, Bern 2006, 87.

<sup>89</sup> Andreas Ziegler, *Rechtsprechungsbericht zum Urteil des MKG vom 27.4.2001*, *Aktuelle Juristische Praxis* 2002, 215-219, abgedruckt in: Andreas Ziegler/Stefan Wehrenberg/Renaud Weber (Hrsg.), *Kriegsverbrecherprozesse in der Schweiz*, Zürich 2009, 389-396, 395.

<sup>90</sup> Verwiesen wird auf den Genozid bereits 1980 in der Publikation der Gesellschaft für bedrohte Völker: *In Auschwitz vergast, bis heute verfolgt: Sinti und Roma im ehemaligen KZ Bergen Belsen am 27. Oktober 1979* (*Für Vielfalt: Zeitschrift für Menschen- und Minderheitenrechte*), s. entsprechender Hinweis bei Robert Huber, *Vorwort in der Publikation Fahrendes Volk- verfolgt und verfemt* (Fn. 47), 1987, 9.

Strafrechtler, augenfällig, dass das Vorgehen einem kulturellen Genozid entsprach.<sup>91</sup> Die Strafjustiz wurde aber trotz Officialcharakter in keinem Kanton aktiv, nicht einmal nach einer Strafanzeige einer Betroffenen im Kanton Graubünden.<sup>92</sup> Die Staatsanwaltschaft übernahm zwar die von der Anzeigerstatterin laienmässig eigenständig vorgenommene rechtliche Einordnung, zog dann aber den Schluss, dass die Verjährung eingetreten sei.<sup>93</sup> Für die Nichtwissensforschung ist die Institution der Verjährung als vorprogrammierter Mechanismus des Nichtwissen-Wollens interessant, denn sie erlaubt, ja erzwingt sogar Nichtwissen, weil Verjährung juristisch als Prozesshinderungsgrund gilt. Die Rechtsfigur der Nichtanhandnahmeverfügung entspricht so der *oracular power*, wie sie Lindsey McGoey beschrieben hat: Sie beansprucht das Recht, nicht wissen zu müssen und trifft autoritativ Entscheidungen ohne vollständige Prüfung des Sachverhalts, ohne vertiefende und ohne transparente Begründungspflichten ihrer Deutungen.<sup>94</sup> Damit wird jede strafjustizielle Möglichkeit, Nichtwissen in Wissen zu transferieren, in institutionell abgesicherter Form verhindert. Im konkreten Fall wurde damit die damals vorherrschende Deutung einer zwar zu harten, aber nicht kriminellen Sozialpolitik effektiv aufrechterhalten. So wurde die Herausbildung konkurrierender Erkenntnisse umgangen, und ebenso in letzter Konsequenz die Strafverfolgung der Verbrecherinnen und Verbrecher.

---

<sup>91</sup> Paolo Bernasconi war von 1969-1985 Tessiner Staatsanwalt. Das strafrechtliche Konzept des Völkermords war ihm daher nicht unbekannt. Ab Minute 49:48 führt der Journalist Hans Caprez in der SRF-Sendung Der Club (Fn. 58) im Oktober 1986 aus, dass es allgemein die sozial Schwachen waren/sind, die stärker der Gewalt von Ämtern, Vormundschaften unterworfen sind, zu leiden hatten, um dann aber zu differenzieren (50:06): „Hier kommt noch etwas hinzu. Hier wurde eine Minderheit dieser Gewalt unterworfen mit dem Ziel, ihre Art zu leben auszumerzen. Das kommt noch hinzu, während es bei anderen „einfach“ - ich sage das ist nicht besser, aber bei anderen sind es punktuell Leute.“. Bei Minute 50:25 ist daraufhin die juristische affirmative, mit italienischer Prägung erfolgten Ergänzung durch Paolo Bernasconi zu hören: „Kulturelles Genozid!“.

<sup>92</sup> Auch das Bundesgericht war mit dem Vorwurf des Völkermords konfrontiert, in dem es einerseits die Beschwerden von Mariella Mehr gegen die Nichtanhandnahme ihrer Strafanzeige und andererseits ihre staatsrechtliche Beschwerde gegen die Verwaltungsvereinbarung der Aktenarchivierung zu behandeln hatte und damit die Frage, ob es sich um Beweismaterial handle, das zugunsten späterer Strafverfahren zu sichern sei. Das Bundesgericht wies die Beschwerde am 1.2.1989 ab, soweit es überhaupt darauf eintrat.

<sup>93</sup> Beispielsweise blieb das verjährungstechnisch relevante rechtliche Konzept des Dauerdelikts ausser Acht und wurde weder die genannte Täterschaft noch die vorgenommene Subsumtion eigenständig überprüft. S. Abschrift der Strafanzeige von Mariella Mehr vom 1. Mai 1988, Schweizerisches Literaturarchiv Nachlass Mariella Mehr, C-1-h-02 SLA, NL MM, C-1-h-02.

<sup>94</sup> McGoey (Fn. 70) 2019, 294: „The inability or the refusal to prosecute a crime is the ultimate oracular power: it makes it credible that no criminality occurred.“

## 4 Schlussfolgerungen

Die Analyse zeigt, dass das Ausbleiben eines kohärenten Verbrechensnarrativs zur Verfolgung der Jenischen auf ein über Jahrzehnte institutionell erzeugtes, verwaltetes und politisch stabilisiertes Regime des Nichtwissens zurückzuführen ist. Formen von *wilful ignorance* – in Gestalt selektiver Archivpolitik, restriktiver Zugangsregime, Wissensbegrenzungen durch restriktive Mandate und symbolpolitischer Ersatzhandlungen – verhinderten die Herausbildung eines konsistenten Verstehens des Geschehens als Makroverbrechen. Parallel dazu wirkte eine rechtliche Wissensordnung, deren Vorverständnisse durch eine international verengte Genozidrechtsprechung geprägt sind und die alternative Interpretationsmöglichkeiten systematisch ausblendet. Die Schweizer Strafjustiz trug zu dieser Wissensvermeidung bei, indem sie Verfahren nicht eröffnete, Verjährungsargumente vorschob und Nichtanhandnahmen nutzte, um die Erzeugung belastbaren Wissens zu unterbinden.

Theoretisch zeigt sich, dass Makrokriminalität ohne ein klar formuliertes Verbrechensnarrativ weder begrifflich noch normativ angemessen erfasst werden kann. Praktisch bedeutet dies, um auf die zuvor (3.1.2) gestellte Frage zu antworten, dass es keine Abkürzung gibt: ein Staat hat die Bedingungen einer unabhängigen und umfassenden Aufarbeitung zu schaffen, ansonsten er eine fundamentale Voraussetzung für Anerkennung, Verantwortung, Wiedergutmachung und Erinnerung – die Etablierung eines Verbrechensnarrativs – untergräbt.

Dieses fortgesetzte Ausbleiben eines kohärenten Verbrechensnarrativs bleibt nicht folgenlos, sondern beeinflusst die heutige Rechts- und Verwaltungspraxis – mit konkreten, für die Betroffenen nachteiligen Wirkungen. Die Anerkennung des Verbrechens läuft, wie eingangs erwähnt Gefahr, zur unglaublichen Geste zu verkommen, wenn sie auf eine inhaltlich unpassende frühere Entschuldigung verweist (1.).

Noch gravierender ist, wenn mittels vorsätzlichen Nichtwissens das ursprüngliche Unrecht perpetuiert wird. Dies zeigt sich exemplarisch im Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981:<sup>95</sup> Die von der Wegnahme betroffenen Kinder werden dort nur dann als Opfer anerkannt, wenn sie eine schwere Integritätsverletzung nachweisen können, die *während* ihres Aufenthalts in einem Heim oder einer Pflegefamilie erfolgt ist. Indem das zentrale Tatmoment, das in der Wegnahme an sich liegt, ausgeblendet wird, wird das historische Unrecht nicht nur unvollständig anerkannt, sondern in seiner normativen Bedeutung erneut verkannt.

---

<sup>95</sup> S. Fn 7.

Für die Zukunft folgt daraus, dass ein angemessener Umgang mit dem historischen Unrecht der Verfolgung der Jemischen nur gelingen kann, wenn die bestehenden Wissensordnungen innerhalb der Archive, der Verwaltung und des Rechts neu ausgerichtet werden. In diesem Sinne kommt dem Gedenken als eigenständigem „fünftem Pfeiler“ der Aufarbeitung eine zentrale Bedeutung zu<sup>96</sup>: Gemeint ist damit nicht bloss eine erinnerungspolitische Geste, sondern die institutionell gesicherte Bewahrung, Zugänglichkeit und kritische Kontextualisierung. Gerade die Gegenwartsbezogenheit des „fünftens Pfeilers“ ist relevant: In Bezug auf die Makroverbrechen gegenüber den Jemischen geht es nicht um die Aufarbeitung eines abgeschlossenen Ausnahmezustands, sondern um die kritische Selbstreflexion eines fortbestehenden Rechts- und Verwaltungsstaates.

---

<sup>96</sup> United Nations Human Rights Council. *Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence: Memorialization Processes in the Context of Serious Violations of Human Rights and International Humanitarian Law*. A/HRC/45/45. Geneva: United Nations, 2020, Rn 58 ff. <https://docs.un.org/en/A/HRC/45/45> (21.1.2026). Die anderen vier Pfeiler sind Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantie der Nicht-Wiederholung.