



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 3/2017

Administrative Versorgungen im Spannungsfeld zwischen Bund und Kantonen

LILIANE DENISE MINDER, MLaw, Rechtsanwältin*

Im 20. Jahrhundert galten Menschen, die nicht in das bürgerliche Arbeitsethos reinzupassen schienen oder den damals geltenden Gesellschaftswerten nicht entsprachen, als «asozial». Um diese Personen «umzuerziehen» und wieder «gesellschaftsfähig» zu machen, wurden sie vom Staat in Anstalten interniert. Den Behörden standen unterschiedliche Wege offen, eine Person in einer Institution unterzubringen: Mit Hilfe des kantonalen Versorgungsrechts oder des eidgenössischen Zivil- respektive Strafrechts. Eine trennscharfe Abgrenzung in der Anordnung und im Vollzug dieser Massnahmen war mitunter schwierig. Hinzu kam, dass die angeordneten Massnahmen in die Verfahrens- und Grundrechte der Betroffenen in massivster Weise eingriffen. Erst mit der Revision des eidgenössischen Zivilgesetzbuchs und der Einführung der Bestimmungen über die fürsorgliche Freiheitsentziehung im Jahr 1981 wurden die bundesrechtlichen Erlasse an die erst kurz zuvor ratifizierten konventionsrechtlichen Standards angepasst. Damit traten die kantonalen Versorgungsgesetze ausser Kraft. Der vorliegende Beitrag soll neben einem Überblick über die kantonalen und eidgenössischen Erlasse und Vollzugsregimes einen Einblick in die Projekte zur Aufarbeitung der Geschehnisse der administrativen Versorgungen geben.

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhalt

I. Einleitung	2
II. Administrative Versorgungen	3
1. Normenvielfalt.....	4
a) Internierungen nach kantonalen Versorgungsgesetzen.....	5
b) Internierungen nach Zivilgesetzbuch.....	8
c) Internierungen nach Strafgesetzbuch.....	9
2. Beginn einer öffentlichen Debatte.....	10
III. Aufarbeitung und Ausblick	11

I. Einleitung

Während vielen Jahrzehnten – sogar Jahrhunderten – fand das Thema der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in einer breiten Öffentlichkeit kaum Beachtung. Gerade im Verlauf der Reformation und der Ausbreitung des Gedankenguts des protestantischen Pflichtbewusstseins, wurden das Betteln sowie andere verfeimte Verhaltensweisen, wie beispielsweise jene der Fahrenden, als Ausdruck von «Arbeitsscheue», «Liederlichkeit» oder «lasterhaftem Lebenswandel» gewertet.¹ Beeinflusst durch die Umstände der Massenverelendung als Folge der Industrialisierung, Überbevölkerung und Hungersnöte, entstand zu Beginn des 19. Jahrhunderts eine breitere öffentliche Diskussion des Phänomens «Pauperismus».² Daraufhin folgte in verschiedenen europäischen Ländern, darunter auch in der Schweiz, der Erlass verschiedener kantonalen Armengesetze sowie eine Welle von Neugründungen ländlicher Armenerschulungsanstalten, zumal der Aufbau und Betrieb solcher Heime als probates Mittel zur Linderung des Pauperismus und seinen Folgen betrachtet wurde.³

Geprägt durch den säkularen Modernisierungsprozess und die erstarkte Diskussion der sozialen Frage nach dem Zweiten Weltkrieg, gerieten disziplinarische armenrechtliche Bestimmungen in den Hintergrund. Im Vordergrund standen mehr und mehr Anliegen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit. Ausgehend davon wandelte sich der vormals ar-

* Diplomassistentin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht I der Universität Freiburg (liliane.minder@unifr.ch).

¹ Ausführlich zum Thema Kindswegnahmen der Fahrenden GALLE, Kindswegnahmen.

² Der Pauperismus ist ein um 1800 gebildeter und aus England stammender Begriff, welcher die Armut des 19. Jahrhunderts als Massenerscheinung bezeichnet. Arm respektive *pauper* war, wer trotz seiner Arbeitsleistung über kein genügendes Einkommen verfügte. Siehe dazu JÄGGI STEFAN, Pauperismus, in: Historisches Lexikon der Schweiz, abrufbar unter: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16091.php>>, besucht am 20.07.2017; als prominentester Vertreter der Schweiz zu dieser Diskussion gilt zu dieser Zeit wohl Jeremias Gotthelf, welcher dazu u.a. mit seinem 1840 erschienenen Werk «Armennot» beitrug, indem er darin die in der Armenerschulungsanstalt Trachselwald (BE) gemachten Erlebnisse verarbeitete.

³ Dazu gehören u.a. die Erziehungsanstalt Hofwil (BE), Schurtanne (AI), die «Freywillige Armenschullehrer- und Armenkinderanstalt» in Beuggen (oberhalb Badisch-Rheinfelden, D), oder das Rettungshaus Friedheim in Bubiikon (ZH); Erläuterungen dazu bei SCHOCH/TUGGENER/WEHRLI, Aufwachsen ohne Eltern, S. 24 ff.

menrechtliche Leitgedanke der Gesetze hin zu einem vorsorglichen Grundmotiv, wobei der Begriff der «Fürsorge» eher zum Ausdruck der «Vorsorge» umgedeutet wurde. Den Kantonen stand die Kompetenz zu, Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu beschliessen. Sie machten von dieser Möglichkeit in unterschiedlichem Ausmass Gebrauch und schufen eine Vielzahl von Gesetzen, welche die Einweisung in eine Anstalt für Menschen, die als «arbeitscheu» oder «liederlich» galten, vorsahen. Diese Gesetze wurden im damaligen gesellschaftlichen Kontext erlassen, wonach Männer einer Arbeit nachzugehen hatten und die Hausarbeit der traditionellen Frauenrolle zugeschrieben wurde. Menschen, die sich ausserhalb dieses Gesellschaftsbilds bewegten, wurden als «asozial» und randständig angesehen – ihr Verhalten sollte vom Staat geändert werden, indem sie in einer Anstalt durch harte Arbeit zu einem arbeitsamen und sittlich-bürgerlichen Leben «umerzogen» werden sollten.⁴ Der vorliegende Beitrag gibt einerseits einen Überblick über die kantonalen und eidgenössischen rechtlichen Bestimmungen und Vollzugsregimes im Bereich der administrativen Versorgungen. Andererseits soll er einen Einblick über die Projekte zur Aufarbeitung dieses unrühmlichen Teils der schweizerischen Sozialgeschichte gewähren.

II. Administrative Versorgungen

Im Verlauf der zweiten Hälfte des 19. und 20. Jahrhunderts bis (offiziell) 1981 wurden Personen, welche aus Sicht des Staats nicht gesellschaftskonform waren, als «trunksüchtig», «arbeitscheu», «liederlich» bezeichnet oder des «lasterhaften Lebenswandels» bezichtigt. In Anwendung verschiedener kantonalen oder bundesrechtlicher Normen, wurden minderjährige und erwachsene Personen in Zucht- oder Arbeitshäusern, teilweise sogar ohne richterlichen Beschluss in Strafanstalten, untergebracht. Obwohl die Vielfalt der bundesrechtlichen und kantonalen Rechtsgrundlagen gross war und sich Verflechtungen der verschiedenen Erlasse ergaben, lag die Zuständigkeit für die Einweisungen hauptsächlich bei den Kantonen. Diese wiederum organisierten die Verfahren um eine administrative Versorgung sehr unterschiedlich. Sie wurden meistens von Verwaltungsbehörden verfügt, weshalb auch von «administrativen Versorgungen» oder «administrativen Anstaltsversorgungen» gesprochen werden kann. Erst mit der Einführung der Regelungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) im Jahr 1981 im Zivilgesetzbuch, traten die verschiedenen kantonalen Bestimmungen zum administrativen Versorgungsregime ausser Kraft. Die vor 1981 angeordneten Administrativmassnahmen konnten jedoch über dieses Datum hinausgehend fortgeführt werden.

Was die quantitative Bestimmung der betroffenen Menschen anbelangt, wird davon ausgegangen, dass im Kanton Bern zwischen 1885 und 1981 mindestens 14'489 Versorgungsentscheide gefällt worden sind, wovon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mindestens 75 Prozent der jährlichen Versorgungsbeschlüsse auf männliche Personen fielen.⁵ Diese Beschlüsse wurden im Kanton Bern basierend auf öffentliches Recht (wie beispielsweise dem Gesetz vom 1. Dezember 1912 über die Armenpolizei und die Enthaltungs- und Arbeitsanstalten des Kantons Bern) von der bernischen Kantonsregierung gefasst und konnten eine Person in ihrem Leben mehr-

⁴ Siehe dazu LUDI, Armengesetzgebung Kanton Bern, S. 51 und 66 ff.

⁵ Vgl. RIETMANN, Anstaltsversorgung Kanton Bern, S.92.

mals tangieren.⁶ Dies bedeutet, dass mit der Anzahl Beschlüsse allein nicht eindeutig bestimmt werden kann, wie viele Menschen tatsächlich – beispielsweise im Kanton Bern – jemals in eine Anstalt eingewiesen worden sind. Ebenso sind bei dieser Schätzung die Zahlen über die im Kanton Bern aufgrund zivilrechtlicher Bestimmungen gefällten Versorgungsentscheide nicht enthalten. Die Zahl der Versorgungsentscheide in der Schweiz des 20. Jahrhunderts werden basierend auf diesen Zahlen auf mindestens 50'000 bis 60'000 geschätzt.⁷ Diese Zahl verrät auch, dass Versorgungsentscheide vielfach präventiv gefällt wurden: Die betroffenen Menschen fielen den Behörden noch nicht mit negativem Verhalten – wie etwa Straffälligkeit – auf. Die blossе Möglichkeit, dass Menschen, beispielsweise wegen Arbeitslosigkeit, dem Staat finanziell zur Belastung fielen, war für die Behörden Grund genug für eine Anstaltseinweisung. Dieser Eventualität wollten die Behörden zuvorkommen und solche ihnen suspekt erscheinende Menschen bereits vorsorglich in einer Institution unterbringen, um sie dort zu einem bürgerlichen, arbeitsamen Leben «umzuerziehen». Die Beschlüsse fielen damit vielfach basierend auf ökonomischen Leitgedanken und damit sehr undifferenziert aus. Zudem enthielten die damaligen Versorgungsgesetze meistens keine genügenden Bestimmungen zur Wahrung der Verfahrens- und Grundrechte der betroffenen Personen.

1. Normenvielfalt

Die zwangsweise Internierung «Arbeitsscheuer», «Liederlicher» oder «Müssiggänger» durch den Staat in eine Arbeits-, Erziehungs-, oder Enthaltungsanstalt konnte bei fehlender Straffälligkeit oder Vormundschaft nur auf der Basis des kantonalen öffentlichen Rechts, respektive den sogenannten Versorgungsgesetzen, vorgenommen werden. War eine Person bevormundet oder delinquent, bestand die Möglichkeit, sie mit Hilfe der Bestimmungen des Zivilgesetz- respektive Strafgesetzbuchs in einer Anstalt zu internieren. Betroffen waren bei allen Einweisungsarten vorwiegend Menschen aus der unteren sozialen Gesellschaftsschicht, welche aus der Sicht der Einweisenden, den damals herrschenden Sitten- und Moralvorstellungen nicht entsprachen: Gingen sie keiner oder nur einer unregelmässigen Arbeit nach, tranken sie übermässig Alkohol oder hatten sie häufige Beziehungswechsel, galten sie als «asozial». Asozialität fungierte als Überbegriff für die sehr diffusen Begriffe «Arbeitsscheue», «Müssiggang», «Trunksucht» oder «Liederlichkeit». Fielen Personen in der Gesellschaft aussergewöhnlich auf, kam es vor, dass Schulbehörden, Verwandte oder Nachbarn – beispielsweise bedingt durch die beengten Wohnverhältnisse – auf das aus ihrer Sicht ungebührende Verhalten der Betroffenen aufmerksam wurden und dieses bei den Behörden meldeten. Das Verfahren um eine Einweisung in eine Anstalt konnte damit in Gang gesetzt werden, wobei die Behörden je nach Konstellation berechtigt waren, sich auf kantonales oder eidgenössisches Recht zu stützen.⁸

⁶ Zur Geschichte der Armengesetzgebung siehe LUDI, Armengesetzgebung Kanton Bern, S. 7 ff.

⁷ Siehe dazu GERMANN, Bericht Anstaltsversorgung, S. 3 f., welcher auf die Erhebungen im Kanton Bern von RIETMANN, Anstaltsversorgung Kanton Bern, S.92 ff. verweist.

⁸ Zum Ganzen ZBINDEN, Adm. Einweisungsverfahren Schweiz, S. 28 ff.

a) *Internierungen nach kantonalen Versorgungsgesetzen*

In den Fällen der Internierung nach den kantonalen Versorgungsgesetzen bestand weder eine strafrechtliche Verurteilung noch eine Vormundschaft der Betroffenen. Sie wurden auf der Basis vage formulierter kantonalen öffentlich-rechtlicher Bestimmungen eingewiesen, da sie, wie erwähnt, dem damaligen traditionellen Rollenverständnis nicht entsprachen. Die Beweggründe für eine Einweisung konnten grob in drei Hauptgruppen unterteilt werden: erstens in die Einweisung aufgrund «Verwahrlosung», «Arbeitsscheue», «Liederlichkeit» oder «Armengenössigkeit», zweitens in die Internierung wegen Alkoholmissbrauch und drittens in die Anstaltsunterbringung infolge Geisteskrankheit respektive Geistesschwäche. Zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sollten diese Personen eingesperrt und durch harte Arbeit zu einem sittsamen Lebensstil umerzogen werden. Damit wollte der Staat verhindern, dass die betreffenden Personen überhaupt erst straffällig wurden. Demnach sollte beispielsweise nach dem bernischen Versorgungsgesetz «der Aufenthalt in der Anstalt erziehend auf den Enthaltenen einwirken und ihn auf den Wiedereintritt ins bürgerliche Leben vorbereiten.»⁹ Trotz fehlendem Strafurteil wurden die durch kantonales öffentliches Recht eingewiesenen Menschen in Anstalten untergebracht, wo sie Tür an Tür mit Straffälligen leben mussten. Im Kanton Bern waren unter anderem die Frauenvollzugsanstalt Hindelbank und die Strafanstalt Witzwil, im Kanton Freiburg die Strafanstalt Bellechasse, im Kanton Graubünden die Arbeitsanstalt Realta und im Kanton Thurgau die Arbeitsanstalt Kalchrain zuständig für die Betreuung von strafrechtlich verurteilten wie auch von administrativ versorgten Menschen.¹⁰ Damit erschwerte sich die Abgrenzung zwischen dem Vollzug der nach Strafrecht und kantonalem öffentlichem Versorgungsrecht angeordneten Massnahmen klarerweise.

Bedingt durch das föderalistische System verfügte jeder Kanton über diverse eigene Versorgungsgesetze, welche ihrerseits von verschiedenen Einflüssen geprägt waren und an regionale Gepflogenheiten angepasst wurden.¹¹ Die meisten Kantone erliessen ihre Gesetze während einer veritablen Hochphase der «Versorgungslegiferierung» – insbesondere zwischen den 1870er und 1890er Jahren – und revidierten sie, geprägt durch die Wirren des Ersten und Zweiten Weltkriegs, im Verlauf der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Gewisse Kantone verfügten neben den Versorgungsgesetzen über eigens geschaffene Trinkerfürsorgegesetze, welche als eigentliche Fürsorgegesetze betrachtet wurden, zumal sie dem Alkoholentzug und der Abstinenz gedient und damit, zumindest im Grundsatz, einen fürsorgerischen Gedanken verfolgt haben.¹² Zu diesen Kantonen gehörten Aargau, Bern, Genf, Neuenburg, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn, Waadt und Zug. Die übrigen Kantone verfügten über kombinierte Erlasse für die Unterbringung von «Lasterhaften», «Geisteskranken», und «Trunksüchtigen» in Arbeits-, Erziehungs-, und

⁹ Art. 22 Abs. 1 des Gesetzes vom 3. Oktober 1965 über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen des Kantons Bern.

¹⁰ Verschiedene Porträts von Opfern stellt STREBEL, Weggesperrt S. 19 ff. dar; zur Strafanstalt Bellechasse siehe BERNOULLI, Bellechasse, S. 293 ff; die Frauenstrafanstalt Hindelbank war *de facto* die einzige Frauenstrafanstalt in der deutschen und französischen Schweiz, nachdem die Frauenabteilung der Strafanstalt Regensdorf (ZH) am 31. Januar 1972 geschlossen wurde, vgl. LANFRANCONI/KELLER, Hindelbank und EFK, S. 4 f.

¹¹ Eine Zusammenstellung der verschiedenen kantonalen Erlasse findet sich bei BOSSART, Persönliche Freiheit, S. XIX ff.

¹² Vgl. dazu DERS., S. 15.

Enthaltungsanstalten. Einzig die Kantone Appenzell Innerrhoden und Genf verfügten über keine expliziten Erlasse zur administrativen Versorgung, zumal bereits die Genfer Kantonsverfassung von 1847 mit den Bestimmungen über die persönliche Freiheit solche Massnahmen ausgeschlossen hat.¹³ Dies bedeutet jedoch nicht, dass in diesen Kantonen keine administrative Versorgungen vorgenommen wurden, zumal sich diese auf andere kantonale gesetzliche Grundlagen, wie beispielsweise dem *loi sur le régime des personnes atteintes d'affections mentales du 14 mars 1936* des Kantons Genf, stützen konnten.

Tangiert von einer administrativen Versorgung waren, wie erwähnt, vorwiegend sozial schwächer gestellte Personen: Kinderreiche Familien, bei welchen beide Elternteile arbeitstätig waren und dadurch die Betreuung der Kinder vernachlässigt wurde. Aber auch ledige Frauen, die sexuelle Beziehungen zu Männern unterhielten, waren betroffen. Solchen Frauen wurde überwiegend «liederlicher Lebenswandel» oder «unsittliches Verhalten» vorgeworfen. Diese undefinierten Begriffe, welche in die meisten Erlasse Einzug hielten, bezogen sich zumeist auf die sexuellen Verhaltensweisen der Frauen, mithin beispielsweise auf wiederholte Beziehungswechsel oder vor- oder aussereheliche sexuelle Beziehungen. Aber auch die Flucht aus Erziehungsheimen oder Suizidversuche konnten aus damaliger Sicht zu sittlicher Verrohung führen. Solche Verhaltensweisen versuchten die Versorgungserlasse zu unterbinden. Die Westschweizer Kantone sahen beispielsweise die Prostitution sogar als eigenständigen Einweisungsgrund vor: Der Kanton Waadt mass der Bekämpfung der Prostitution einen derart hohen Stellenwert bei, dass er diese Einweisungsvoraussetzung sogar in Art. 1 lit. a seines Versorgungsgesetzes statuierte.¹⁴ Aus diesem Grund waren wohl auch die Mehrzahl der Eingewiesenen im Kanton Waadt Frauen.¹⁵ Bei Männern wurde am häufigsten «Trunksucht» und «Arbeitsscheue» als Grund für ihre Versorgung angeführt. Im Kanton Neuenburg, wo eine gesetzliche Grundlage für die Einweisung wegen Prostitution fehlte, waren die Mehrzahl der Eingewiesenen dagegen Männer.¹⁶ Ebenso, wie erläutert, im Kanton Bern. Gerechtfertigt wurden die Einweisungen mit der Begründung, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sei durch das Verhalten dieser Personen gefährdet und diese könne nur durch entsprechende «Umerziehung» wiederhergestellt werden. In Wirklichkeit waren die Eingewiesenen in den Institutionen harten Vollzugsregimes unterworfen und hatten vielfach keine Möglichkeit, gegen diese zu rekurrieren.

Weitere kantonale Unterschiede werden in Bezug auf die Zuständigkeit für die Anordnung einer administrativen Versorgung sichtbar. Bei einer Umfrage durch den Bund zeigte sich, dass im Jahr 1977 in fünfzehn von neunzehn der befragten Kantone die Zuständigkeit für die Anordnung von administrativen Versorgungen bei den Verwaltungsbehörden – welche auch andere Aufgaben übernahmen – lag.¹⁷ In einigen Kantonen, darunter im Kanton Bern, war der Regie-

¹³ Vgl. *art. 3 de la Constitution du 24 mai 1847 de la République et canton de Genève*.

¹⁴ Vgl. *loi du canton de Vaud du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments asociaux*.

¹⁵ Siehe dazu den Bericht über die administrativen Versorgungen von MICHAUD, *Expliquer sans excuser*, S.42 ff.

¹⁶ A.a.O., S. 43.

¹⁷ Zuständig waren die Verwaltungsbehörden unter Einschluss der Vormundschaftsbehörden in den Kantonen GR, UR, SG, TG und ZG; in den Kantonen VD und FR das Oberamt; das Regierungsstatthalteramt im Kanton LU; der Bezirksrat in den Kantonen SH und ZH; das Departement des Innern im Kanton SO; der Gemeinderat in den Kantonen VS und LU sowie im Kanton BL die Polizeidirektion. Vgl. Botschaft Änderung ZGB, S. 10, welche darauf hinweist, dass die Zusammenstellung nicht sämtliche neue Gesetzgebungen enthält.

rungsrat letztinstanzlich zuständig. Vorgeschaltet waren die Regierungsstatthalterämter respektive die Vormundschafts-, Ortsarmen-, Ortspolizei- oder Schulbehörden, auf deren Antrag die Regierung ihren Entscheid fällte. In Kantonen wie Aargau, Glarus oder Waadt beschloss eine richterliche Behörde über die Anstaltsversorgung, währenddem die Armen- oder Gesundheitsbehörden in den Kantonen Uri oder Genf Versorgungen vornahmen.¹⁸ Andere Kantone wie Graubünden, Obwalden oder Schaffhausen sahen die Gewährung des rechtlichen Gehörs der Betroffenen vor, indem sie diese vor dem Erlass ihres Entscheids anhörten. Damit konnten sich die Behörden ein Bild der Betroffenen verschaffen und diese hatten die Gelegenheit, sich mündlich zu den Vorwürfen zu äussern, was ihnen oftmals leichter fiel, als auf schriftlichem Weg Stellung zu den ihnen gemachten Vorwürfen zu nehmen.

Besonders hervorzuheben, ist der vorwiegend mangelhafte oder sogar fehlende Rechtsschutz der kantonalen Versorgungsgesetze. Den von administrativen Massnahmen Betroffenen blieb mitunter ein faires Verfahren verwehrt. Folglich hatten sie weder die Gelegenheit, ihre Versorgungsentscheide bei einer höheren gerichtlichen Instanz anzufechten, noch erhielten sie ein Anrecht auf eine amtliche Verteidigung. Als einzige gerichtliche Instanz sahen viele Erlasse das Bundesgericht vor, an welches sich die Betroffenen mit staatsrechtlicher Beschwerde wenden konnten. Die Möglichkeit, an unabhängige kantonale Instanzen zu gelangen, war oftmals ausgeschlossen. Versuchten Betroffene dennoch zu rekurrieren, ging man nicht auf ihre Anliegen ein. Selbst ihre Schreiben wurden beschlagnahmt und nicht weitergeleitet. Erst im Anschluss an den Beitritt der Schweiz zum Europarat im Jahr 1963 verankerte beispielsweise das bernische Gesetz vom 3. Oktober 1965 über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen neu Rechtsschutzmöglichkeiten, wie die Einsetzung des Verwaltungsgerichts als höhere gerichtliche Instanz oder unter gewissen Voraussetzungen das Recht auf eine amtliche Verteidigung. Auch andere Schweizer Kantone revidierten ihre Versorgungsgesetze, oder setzten diese sogar im Verlauf der 1970er Jahre ganz ausser Kraft. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), welche von den Gründungsstaaten bereits 1953 in Kraft gesetzt wurde, forderte u.a. die gerichtliche Zuständigkeit in einem Rekursverfahren, die Anstaltsunterbringung nach klar formulierten Kriterien sowie die Befreiung der Arbeitspflicht administrativ versorgter Menschen. Die kantonalen administrativen Versorgungen und die Unterbringung in einer Anstalt nach eidgenössischem Recht standen, wie ausgeführt, im Widerspruch zur EMRK, weshalb die Schweiz bei ihrer Ratifizierung im Jahr 1974 Vorbehalte anbringen musste.¹⁹ Erst die erstarkte Diskussion zu den Menschenrechten ermöglichte die Revisionen verschiedener kantonalen Versorgungsgesetze im Hinblick auf die menschenrechtlichen Standards. Ausgehend davon wurde die Revision des Zivilgesetzbuchs an die Hand genommen: Mit den am 1. Januar 1981 in Kraft getretenen Änderungen der Bestimmungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) im Jahr 1981 konnten die angebrachten Vorbehalte von der Schweiz zurückgezogen werden. Zudem setzten die Kantone ihre Versorgungsgesetze ausser Kraft.

¹⁸ A.a.O., S. 10; im Kanton Genf vorwiegend die Gesundheitsbehörden in Anwendung des erwähnten Gesetzes.

¹⁹ Diese Vorbehalte betrafen Art. 5 und 6 EMRK in Bezug auf die kantonalen Gesetze über die administrative Versorgung und die Unterbringung von Kinder und Mündel in einer Anstalt.

b) *Internierungen nach Zivilgesetzbuch*

Ab dem Jahr 1912 ermöglichte zusätzlich das eidgenössische Recht die Auferlegung einer administrativen Massnahme nach einem Rechtstitel gemäss Zivilgesetzbuch (ZGB). Diese Tatsache erschwerte insbesondere den in der Praxis tätigen Personen die Abgrenzung zwischen den Massnahmen nach kantonalem Versorgungsrecht und solchen nach dem Zivilgesetzbuch.²⁰ Die Voraussetzung der Anordnung einer administrativen Versorgung nach ZGB war die vorgängige Anordnung der Vormundschaft. Sowohl Unmündige als auch Mündige konnten bevormundet werden: Jede mündige Person, die durch Verschwendung, Trunksucht, lasterhaften Lebenswandel oder durch die Art und Weise ihrer Vermögensverwaltung sich oder ihre Familie der Gefahr eines Notstands oder der Verarmung aussetzte (Art. 370 aZGB), wurde unter Vormundschaft gestellt. Auch jede mündige Person, welche infolge Geisteskrankheit oder Geistesschwäche ihre Angelegenheiten nicht zu besorgen vermochte, die zu ihrem Schutz dauernd des Beistands und der Fürsorge bedurfte, oder jede Person, welche die Sicherheit anderer gefährdete, wurde unter Vormundschaft gestellt (Art. 369 aZGB). Auch Mündige, die zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder mehr verurteilt wurden, gehörten nach Zivilrecht unter Vormundschaft (Art. 371 aZGB). Die Verfahrensbestimmungen delegierte der Bundesgesetzgeber an die Kantone, welche wiederum die für die Entmündigung zuständigen Behörden sowie die Verfahren bestimmten. In Bezug auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs sah das Gesetz vor, dass jede mündige Person vor der Entmündigung wegen Verschwendung, Trunksucht, lasterhaften Lebenswandels oder der Art und Weise ihrer Vermögensverwaltung anzuhören war. Ebenso war ein Gutachten einer sachverständigen Person einzuholen, welches sich zusätzlich über die Zulässigkeit einer vorgängigen Anhörung der zu entmündigenden Person auszusprechen hatte, für den Fall, dass jemand wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt werden sollte. Mit der bundesrechtlichen Delegation an die Kantone, schalteten sich bei der Anordnung einer Vormundschaft die kantonalen Vormundschaftsbehörden ein, welche, wie erwähnt, oftmals auch die kantonalen Versorgungsanordnungen anordneten. Die Befugnisse der gemäss Zivilgesetzbuch bestellten Vormünder erstreckten sich auf die Fürsorge und den Schutz, den Beistand in allen persönlichen Angelegenheiten und nötigenfalls auf die Unterbringung in einer Anstalt (Art. 406 aZGB). Für die Unterbringung in eine Erziehungs-, Versorgungs- oder Heilanstalt benötigte der Vormund nach Art. 421 Ziff. 13 aZGB sodann die Zustimmung der Vormundschaftsbehörde. Detailliertere Verfahrens- und Rechtsschutzbestimmungen fehlten jedoch auf Bundesebene. Diese fanden in die kantonalen Einführungsgesetze zum Zivilgesetzbuch Eingang.

Die Schwierigkeiten der Anstaltseinweisungen nach eidgenössischem Zivilrecht lagen damit u.a. in der vorgängigen Einleitung eines Entmündigungsverfahrens, der uneinheitlichen Rechtsanwendung der Vormundschaftsbehörden sowie den Handlungen der oft nebenamtlich tätigen und teilweise unerfahrenen Vormünder.²¹ Als weiteres Erschwernis kam hinzu, dass gewisse kantonale Versorgungsgesetze die Einweisung auch von bereits Bevormundeten vorsahen und sich daraus Abgrenzungsschwierigkeiten zu den bundesrechtlichen Vorschriften ergeben konnten. So sahen dies (neben dem ZGB) u.a. das solothurnische Gesetz vom 20. Juni 1954 über die Versorgung und Verwahrung in Arbeitsanstalten oder das bernische Gesetz vom 3. Oktober

²⁰ Vgl. dazu RIETMANN, Die Freiheit so elend entziehen, S. 299.

²¹ Vgl. WITTMER, Anstaltseinweisung, S. 473.

1965 über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen vor. Solche Konstellationen führten beispielsweise im Kanton Solothurn dazu, dass das Departement des Innern mittels Kreisschreiben die Vormundschaftsbehörden ersuchte, Betroffene nach dem kantonalen Versorgungsgesetz in einer Anstalt unterzubringen. Der Grund dafür war, dass die kantonalen Bestimmungen, im Gegensatz zu den bundesrechtlichen, im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen, die Dauer der Internierung und die Verfahrensrechte ausführlicher waren. Diese Anweisungen wurden damit begründet, dass die Vormundschaftsbehörden Betroffene gestützt auf das Zivilrecht ohne ausreichende Gründe in Anstalten unterbrachten, diese über die verfügte Dauer hinaus dort festhielten und ihnen ihre zustehenden Verfahrensrechte, wie beispielsweise das rechtliche Gehör, nicht gewährten.²² Demnach gab es auch Konstellationen, in welchen kantonale Versorgungsgesetze die Verfahrensrechte der Betroffenen «besser» zu schützen vermochten.

c) *Internierungen nach Strafgesetzbuch*

Die Internierung in eine Anstalt nach dem Strafgesetzbuch (StGB) war erst nach dessen Inkraftsetzung im Jahr 1942 möglich. Ab diesem Zeitpunkt kann eine gewisse Entflechtung zwischen den kantonalen Versorgungsmassnahmen und den sichernden strafrechtlichen Massnahmen verzeichnet werden.²³ Damit zusammenhängend ist ab den 1950er Jahren ein schweizweiter Rückgang der kantonalen Versorgungsentscheide festzustellen.²⁴ Die Internierung nach dem Strafgesetzbuch setzte die Delinquenz einer Person voraus. Wurde demnach eine Person wegen eines Delikts nach dem Strafgesetzbuch verurteilt, konnte das Gericht im Sinne einer sichernden Massnahme die Anstaltsinternierung aussprechen. Diese sichernde Massnahme wurde entweder als Zustandsbehandlung oder Verwahrung angeordnet und sollte die Delinquentin oder den Delinquenten vor künftigen verbrecherischen Handlungen bewahren. Von solchen präventiven Massnahmen waren Kinder, Jugendliche wie auch Erwachsene betroffen, wobei sich die Internierung bei Erwachsenen zwecks Verwahrung auf unbestimmte Zeit hinziehen konnte.

Gegenüber delinquenten Kindern zwischen sechs und dreizehn Jahren konnte die zuständige Behörde bei sittlicher Gefährdung oder Verwahrlosung die Übergabe an eine vertrauenswürdige Familie oder die Einweisung in eine Erziehungsanstalt verfügen, wobei die zuständige Behörde in allen Fällen die Kindeserziehung zu überwachen hatte (Art. 84 ff. aStGB).

Gegenüber Jugendlichen über vierzehn bis siebzehn Jahren wurde bei Straffälligkeit – wiederum unter Verwendung diffuser Rechtsbegriffe – ein strengeres Regime angewendet (Art. 91 ff. aStGB): Waren diese sittlich verwahrlost, sittlich verdorben oder gefährdet, wurden sie von der zuständigen Behörde in eine Erziehungsanstalt für Jugendliche für mindestens ein Jahr eingewiesen und konnten spätestens nach dem zweiundzwanzigsten Lebensjahr die Anstalt verlassen. Die Unterbringung zur Erziehung bei der eigenen oder bei einer vertrauenswürdigen Familie

²² DERS., a.a.O., S. 475, welcher das Beispiels eines Bevormundeten anführte, der von der Vormundschaftsbehörde für die Dauer von drei Jahren in der Arbeitsanstalt Schachen (SO) untergebracht wurde und das Departement des Innern bat, den Mündel unverzüglich in die Anstalt zu überführen. Das Verwaltungsgericht hielt auf Rekurs des Betroffenen fest, dass zwar gleichgültig sei, welche Behörde die Einweisung anordne, dies jedoch nur eine Behörde tun könne und nicht beide gleichzeitig.

²³ Vgl. RIETMANN, Anstaltsversorgung Kanton Bern, S. 317 f.

²⁴ DIES., S. 318.

konnte angeordnet werden. Sie wurde jedoch aufgehoben, sobald sich diese Familienerziehung nicht bewährte. Für den Fall, dass die jugendliche Person «besonders verdorben» war oder ein Verbrechen oder schweres Vergehen begangen hatte, welches einen hohen Grad der Gefährlichkeit offenbarte, war sie in eine Erziehungsanstalt einzuweisen und von den übrigen Eingewiesenen zu trennen. Dort hatte sie zu verbleiben, bis sich die Situation verbessert hatte, jedoch mindestens drei und höchstens zehn Jahre.

«Liederliche» oder «arbeitsscheue» Mündige, gewohnheitsmässige mündige Trinker oder Rauschgiftsüchtige (Art. 43 ff. aStGB), welche zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurden und ihre Tat damit in Verbindung stand, konnte das Gericht in Aufschub der Gefängnisstrafe auf unbestimmte Zeit in eine Arbeitserziehungsanstalt einweisen, falls sie vorher nicht zu einer Zuchthausstrafe verurteilt oder in einer Verwahranstalt eingewiesen worden waren. In der Arbeitserziehungsanstalt sollten die eingewiesenen Personen zu einer Arbeit erzogen werden, welche ihren Fähigkeiten entsprach. Die geistige und körperliche Ausbildung sollte durch Unterricht gefördert werden und die Person in einen solchen Stand setzen, dass sie in Freiheit ihren Unterhalt bestreiten konnte. Die Armenengössigkeit spielte bei den nach dem Strafgesetzbuch angeordneten Massnahmen keine Rolle. Die Realität wich jedoch oftmals von den kantonalen oder eidgenössischen gesetzlichen Vorgaben ab, da sich die rechtsanwendenden Organe vielfach nicht an diese hielten beziehungsweise das ihnen zustehende Ermessen missbrauchten.

2. Beginn einer öffentlichen Debatte

Die Zustände in den Arbeitserziehungsanstalten, Heimen und Gefängnissen waren gezeichnet durch harte Arbeit, fehlende Betreuung, Demütigung und vielfach auch durch körperlichen Missbrauch. Hinzu kamen die Einweisungsverfahren, welche die Grund- und Verfahrensrechte der Betroffenen missachteten. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts setzten sich vermehrt verschiedene Personen mit dieser Thematik auseinander. Dabei stellten sie fest, dass die administrative Versorgung ungleich mehr in die Rechte der Betroffenen eingriff, als dies im ordentlichen Strafverfahren ohne Versorgung der Fall war.²⁵ Allmählich verstärkte sich der Ruf nach einer Behebung der rechtlichen und sozialen Missstände.²⁶ Auch von politischer Seite nahmen die Anstrengungen zu, um die Öffentlichkeit auf die Grundrechtsverstösse hinzuweisen sowie umfassende Aufarbeitungsprozesse an die Hand zu nehmen. Nicht nur im nationalen Parlament, sondern auch in diversen Kantonen wurden verschiedene politische Vorstösse eingereicht, welche die Aufarbeitung dieses schmachvollen Abschnitts der Schweizer Geschichte forderten.²⁷ Diesen

²⁵ So SCHÜRMAN, Administrative Zwangsversorgung, S. 506.

²⁶ Kritiker dieser Zustände waren u.a. ZBINDEN, Adm. Einweisungsverfahren Schweiz sowie DUBS, Grundlagen Anstaltsversorgung.

²⁷ Siehe beispielsweise die von Hans Oldani (GR BE) am 1. Februar 1928 eingereichte Motion sowie die von den Grossräten Friedrich Althaus und Simon Kohler (GR BE) am 6. September 1954 eingereichten Motionen zur Totalrevision des Armen- und Fürsorgegesetzes; sodann viele Jahre später, die *proposition* Christian Grobet und Jean Spielmann *sur les placements d'enfants à Genève avant et après la dernière guerre mondiale* vom 1. Februar 2005 (GR GE); die Motion von Margrit Stucki-Mäder (GR BE) vom 28. Juni 2006, Verdingkinder im Kanton Bern; der Anzug [Korrelat zum Postulat im Bund und vielen Kantonen] von Noëmi Sibold und Konsorten (GR BS) vom 11. Januar 2006 betreffend Geschichte der Verdingkinder; die Anfrage von Mathis Trepp (GR GR) betreffend Verdingkinder und andere Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen vom 11. Juni 2013; das Postulat der AdG/LA-Fraktion (GR VS) betreffend Bericht über die Zwangsmassnahmen und die fürsorgerische

Vorstössen war zwar zu Beginn wenig Erfolg beschieden, da sie nicht von Anfang an zu gesetzlichen Normierungen von Geldleistungen und Aufarbeitungsmassnahmen führten. Dennoch muss festgehalten werden, dass diese Forderungen den Weg für nachfolgende Vorhaben – wie die Veranstaltung nationaler und kantonaler Gedenkveranstaltungen, die Initiierung des Runden Tisches²⁸ und kantonaler Studien oder das Einreichen parlamentarischer und eidgenössischer Initiativen – geebnet haben, was sie für die Aufarbeitung dieser Thematik nicht weniger bedeutsam erscheinen lässt.

III. Aufarbeitung und Ausblick

Die Aufarbeitungen der Zustände im Bereich der administrativen Versorgungen nahmen ab Mitte des 20. Jahrhunderts ihren Lauf. Bereits der Berner Carl Albert Loosli, selbst von einer Anstaltseinweisung betroffen, wies die Öffentlichkeit auf die Missstände in Erziehungsanstalten, Heimen und Gefängnissen hin und war unter anderem dafür verantwortlich, dass sich ab den 1940er Jahren sukzessive eine öffentliche Diskussion entfalten konnte.²⁹ Ihm folgten Menschen verschiedener Berufsgattungen; seien dies der Schriftsteller Peter Surava oder der Fotograf Paul Senn. Den Stein weiter ins Rollen brachte sodann die sogenannte Schweizer Heimkampagne. Diese nahm 1970 mit Hilfe von Aktivistinnen und Aktivisten der 1968er Bewegung ihren Anfang und unterstützte zahlreiche heim- und anstaltsplatzierte Menschen bei der Auseinandersetzung mit ihren Geschichten. Die gemeinschaftliche Aktion kritisierte vor allem die damaligen Zustände in den Heimen und Anstalten und organisierte sogar eine Massenflucht von Heimzöglingen, damit diese ihren Protest an die Öffentlichkeit bringen konnten. Die Behörden reagierten mit Fahndungs- und Verhaftungsaktionen, jedoch wurden auch einige Kritikpunkte aufgenommen: Diese Bewegung war mit einem Umbruchdenken verbunden, welches sich mit der ändernden Auffassung, dass Armut nicht mehr als individuell-moralische, sondern als sozioökonomische Problematik darstellte, auseinandersetzte. Damit wurden die Fremdplatzierungen und fürsorgerischen Zwangsmassnahmen nicht nur erneut ins Gedächtnis gerufen, sondern auch in die Debatte einer breiten Öffentlichkeit getragen.

Unterbringung von Kindern im Wallis von 1926 bis 1996 und offizielle Rehabilitierung der Opfer vom 12. Juni 2013.

²⁸ Aufgabe des im Jahr 2013 von Bundesrätin Simonetta Sommaruga initiierten Runden Tisches war die Vorbereitung von Aufarbeitungsmassnahmen fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in historischer, juristischer, finanzieller, gesellschaftspolitischer und organisatorischer Hinsicht. Darin vertreten waren Opfer, Vertreterinnen und Vertreter von Betroffenenorganisationen, Behörden, Institutionen und weiteren Organisationen. Der Runde Tisch beschäftigte sich u.a. mit dem Aufbau von kantonalen Anlauf- und Beratungsstellen sowie dem Zugänglichmachen und der Einsichtnahme in Archivakten. Zudem setzte er sich dafür ein, dass auf Basis freiwilliger kantonaler und privater Zahlungen Soforthilfeleistungen ausgezahlt werden konnte. Im August 2014 veröffentlichte er einen Bericht mit verschiedenen Massnahmenvorschlägen. Siehe zum Ganzen: Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen bis 1981 vom 1. Juli 2014 abrufbar unter <http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/de/runder_tisch.html>, besucht am 13.09.2017. Ein Überblick zur den vorgeschlagenen Massnahmen findet sich auf S. 9 des Berichts.

²⁹ Beispielsweise mit seinen Werken «Anstaltsleben» sowie «Administrativ Justiz und Schweizerische Konzentrationslager».

Nach dem Beginn politischer Aufarbeitungsprozesse im nationalen Parlament wurden mittels nationaler Gedenkanklässe verschiedene Gruppen für die Thematik der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen sensibilisiert, sodass auch in den kantonalen Parlamenten die Forderungen nach einer umfassenden Aufarbeitung immer lauter wurden.³⁰ Dank der Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und verschiedenen anderen Akteuren ist es gelungen, innert einem kurzen Zeitraum verschiedene Massnahmen zu initiieren. Darunter beispielsweise die Schaffung des Runden Tisches, die Einrichtung eines Soforthilfefonds für Opfer und Betroffene, die Errichtung kantonaler Anlaufstellen und nicht zuletzt der Erlass des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen (AFZFG). Dieses Gesetz ist das Resultat des indirekten Gegenvorschlags zur sogenannten Wiedergutmachungsinitiative, welche die wesentlichen Anliegen von Opfern und Betroffenen aufnahm. Das AFZFG ersetzte das am 1. August 2014 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen. Dieses galt für Personen, welche gestützt auf die in der Schweiz vor dem 1. Januar 1981 geltenden Bestimmungen des kantonalen öffentlichen Rechts oder Zivilgesetzbuchs, durch eine kantonale oder kommunale Behörde administrativ versorgt und in eine Anstalt eingewiesen worden sind. Das Gesetz anerkannte zwar, dass zahlreiche vor diesem Datum erfolgten administrativen Versorgungen aus heutiger Sicht zu Unrecht erfolgt oder in einer Weise vollzogen worden sind, die bereits damals als Unrecht betrachtet wurden. Es sah jedoch keine Möglichkeit zur Ausrichtung von Entschädigungszahlungen vor. Eine solche wurde erst – und nicht in der von der Wiedergutmachungsinitiative geforderten Höhe – in das AFZFG aufgenommen. Die Finanzierung dieser sogenannten Solidaritätsbeiträge wird hauptsächlich vom Bund getragen und unter anderem durch freiwillige kantonale Zuwendungen ergänzt. Die Mehrzahl der Kantone haben aktuell noch keine Zahlungen in den Solidaritätsfonds zugesichert. Einzig die Kantone Appenzell Innerrhoden und Solothurn sprachen je einen Beitrag von 200'000 Franken respektive einer Million Franken zu.³¹ Auch rund zwanzig Gemeinden stellten ihre Unterstützung mit Einzahlungen in den Solidaritätsfonds in Aussicht. Bis die Zahlungen an die Betroffenen und Opfer jedoch ausgelöst werden können, wird noch einige Zeit vergehen: Es ist geplant, dass erste Auszahlungen im Mai 2018 fliessen werden. Eine erste Bilanz zeigt jedoch auf, dass bislang lediglich ein kleiner Teil der geschätzten 12'000 bis 25'000 Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen beim Bundesamt für Justiz ein Gesuch um Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrages gestellt hat.³² Anfang Juli 2017 zählte

³⁰ Vgl. Fn. 27.

³¹ Siehe dazu «Zwangsmassnahmen im Kinderheim Steig, Ein dunkles Kapitel Appenzeller Geschichte», in: NZZ vom 17. Juli 2017, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/schweiz/zwangsmassnahmen-im-kinderheim-steig-ein-dunkles-kapitel-appenzeller-geschichte-ld.1304049>> sowie «Solothurn spricht 1 Million für Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen», in: az Solothurner Zeitung vom 4. Juli 2017, abrufbar unter: <<https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/solothurn-spricht-1-million-fuer-opfer-fuersorgerischer-zwangsmassnahmen-131491786>>, beide besucht am 20.07.2017.

³² Aufgrund der Tatsache, dass weder von den Behörden noch von Privaten statistische Erhebungen zu den Fremdplatzierungen und den übrigen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen je vorgenommen worden sind, ist eine exakte Bestimmung der Anzahl der Betroffenen und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen auf Basis der bestehenden Angaben nicht möglich. Bereits auf politischer Seite wird klar, wie grosse Uneinigkeit darüber herrscht: Die Initiantinnen und Initianten der Wiedergutmachungsinitiative gingen von schätzungsweise 20'000 bis 25'000 Personen aus, welche von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder einer Fremdplatzierung bis ins Jahr 1981 betroffen waren. Der Bundesrat dagegen schätzte aufgrund von

der Bund erst 2'536 eingegangene Gesuche.³³ Detaillierter betrachtet fällt auf, dass aus dem Kanton Waadt mit 370 Gesuchen bis zum genannten Datum die meisten Anträge eingetroffen sind, gefolgt von den Kantonen Bern mit 195, Freiburg mit 166 und Zürich mit 155. Die wenigsten Gesuche kamen bis dato aus den Kantonen Jura und Obwalden mit 10 respektive 2 Eingaben.³⁴ Die Opfer melden sich aus verschiedenen Gründen nicht: Ein Grossteil ist bereits verstorben, viele möchten aufgrund der mit dem Staat gewonnenen Erfahrungen keine staatlichen Geldbeträge mehr annehmen, da sie es als Hohn empfinden. Die medialen Berichterstattungen führten im Verlauf der Sommermonate zu einer Zunahme der eingereichten Gesuche – bis am 6. September 2017 zählte das Bundesamt für Justiz rund 3'200 eingegangene Gesuche.³⁵ Die im Frühherbst von der Guido-Fluri-Stiftung und vom Bundesamt für Justiz geplanten Informationskampagnen bei Hausärzten, Pflegeheimen und der Spitex sollen mögliche Opfer direkter erreichen und sie auffordern, ein Gesuch einzureichen.³⁶ Damit ist zu hoffen, dass sich bis zum Ablauf der Frist im März 2018 noch weitere Opfer beim Bund melden und ihre Gesuchsformulare einreichen werden.

Neben der Finanzierung wurde eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der Thematik im Gesetzestext verankert, welche unter anderem die Folgen und Auswirkungen der Fürsorge- und Zwangspraktiken in der Schweiz des 20. Jahrhunderts untersuchen soll. Doch nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone haben Studien zur Aufarbeitung der Sozialfürsorgepraxen verschiedener Akteure im 20. Jahrhundert in Auftrag gegeben. So beispielsweise der Kanton Zürich, der Ende Januar 2017 ein eigenes Forschungsprojekt über fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen lancierte, dessen Ergebnisse Ende 2018 zu erwarten sind. Der Kanton Graubünden hat ebenfalls im Jahr 2014 eine breitangelegte Studie über fürsorgerische Zwangsmassnahmen im Kanton in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse wurden im April 2017 veröffentlicht.³⁷ Der Kanton Tessin schliesslich hat im Oktober 2015 eine in Auftrag gegebene Studie zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton zwischen 1900 und 1981 veröffentlicht.³⁸ Weitere durch Kantone und kirchliche Institutionen finanzierte Forschungsprojekte

Mehrfachbetroffenheit die Gesamtzahl der Opfer mit 12'000 bis 15'000 Personen weit geringer ein; von Seiten der Wissenschaft bestehen auch unterschiedliche Schätzungen, vgl. S. 3 f.

³³ Vgl. Medienmitteilung Bundesamt für Justiz vom 6. Juli 2017, Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen: Gesuche um Solidaritätsbeiträge, abrufbar unter: <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2017/2017-07-06.html>>, besucht am 10.08.2017.

³⁴ Vgl. «Verdingkinder, viele Gesuche aus Bern und Zürich», in: Berner Zeitung vom 7. Juli 2017, abrufbar unter: <<https://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/viele-gesuche-aus-bern-und-zuerich/story/23904626>>, besucht am 14.08.2017.

³⁵ Telefonische Auskunft des BJ, Abteilung FSZM vom 7. September 2017.

³⁶ Siehe «Wiedergutmachung an Verdingkinder: Es reicht, Unrecht glaubhaft zu machen», in: az Solothurner Zeitung vom 27. August 2017, abrufbar unter: <<https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/wiedergutmachung-an-verdingkinder-es-reicht-unrecht-glaubhaft-zu-machen-131648343>>, besucht am 28.08.2017.

³⁷ Vgl. RIETMANN, Fürsorgerische Zwangsmassnahmen, Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert, April 2017, abrufbar unter: <<https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2017/Seiten/2017051803.aspx>>, besucht am 07.08.2017.

³⁸ VANESSA BIGNASCA, *Ricerca preliminare sulle misure coercitive a scopo assistenziale e sul collocamento extra-familiare nel Cantone Ticino (1900-1981)*, Oktober 2015, abrufbar unter: <<http://www4.ti.ch/decs/dcsu/ac/asti/attivita/documenti/>>, besucht am 14.08.2017.

geben Aufschluss über die damaligen Zustände im Bereich der Fremdplatzierung, beispielsweise in den Kinderheimen Rathausen (LU)³⁹, St. Iddazell in Fischingen (TG)⁴⁰ und dem Institut Marini de Montet (FR).⁴¹ Weitere Studien geben zudem einen Einblick in die Durchführung von Medikamentenversuchen an Eingewiesenen in den Kliniken Münsterlingen (TG), Burghölzli (ZH) und der PUK Basel.⁴²

Dennoch sind die Forschungslücken im Bereich der administrativen Versorgungen und Fremdplatzierungen, ebenso wie diejenigen auf den Gebieten der Zwangsmedikationen sowie Zwangssterilisationen und -kastrationen, noch sehr gross.⁴³ Es ist erforderlich, dass diese so rasch wie möglich geschlossen werden, damit auch den immateriellen Bedürfnissen der betroffenen Personen nach Ausgleich rechtzeitig und umfassend Rechnung getragen werden kann. Jedoch wird auch die eingehende Aufarbeitung der Geschehnisse durch die Wissenschaft ein Pyrrhussieg für die Opfer bleiben.

³⁹ Abrufbar unter: <https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Publikationen/schlussbericht_aufarbeitung_kinderheime_120731.pdf?la=de-CH>, besucht am 31.08.2017.

⁴⁰ Abrufbar unter: <<https://staatsarchiv.tg.ch/public/upload/assets/14134/St.Iddazell-Bericht.pdf>>, besucht am 31.08.2017.

⁴¹ Abrufbar unter: <https://www.diocese-igf.ch/fileadmin/documents/Documents/Marini/MARINI_rapport_recherche_2016.pdf>, besucht am 31.08.2017.

⁴² Siehe dazu BRANDENBERGER KATHARINA, Psychiatrie und Psychopharmaka, Therapien und klinische Forschung mit Psychopharmaka in zwei psychiatrischen Kliniken der Schweiz, 1950-1980, Diss. Zürich 2012; GERMANN URS, Medikamentenprüfungen an der Psychiatrischen Universitätsklinik Basel 1953-1980, Pilotstudie mit Vorschlägen für das weitere Vorgehen, 9. März 2017; die Veröffentlichung der Studie zur Klinik Münsterlingen wird im Jahr 2019 erwartet.

⁴³ Vgl. dazu HUONKER, Diagnose moralisch defekt, S. 159 ff. und 207 ff.

Bibliographie

Literatur

BERNOULLI ANDREAS, Die Anstalten von Bellechasse FR, Diss. Basel 1980 (zit. Bellechasse); BOSSART PETER, Persönliche Freiheit und administrative Versorgung, Diss. Zürich 1965 (zit. Persönliche Freiheit); DUBS HANS, Die rechtlichen Grundlagen der Anstaltsversorgung in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung des gegenseitigen Verhältnisses gleichartiger Versorgungsnormen, Habil. Basel 1955 (zit. Grundlagen Anstaltsversorgung); GALLE SARA, Kindswegnahmen, «Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Diss. Zürich 2016 (zit. Kindeswegnahmen); GERMANN URS, Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz im 20. Jahrhundert, Bericht zum aktuellen Stand der Forschung, Bern 2014 (zit. Bericht Anstaltsversorgung); HUONKER THOMAS (Hrsg.), Diagnose: «moralisch defekt», Kastration, Sterilisation und Rassenhygiene im Dienst der Schweizer Sozialpolitik und Psychiatrie 1890-1970, Zürich 2003 (zit. Diagnose moralisch defekt); LANFRANCONI LUCIA/KELLER ELISABETH, Administrativ versorgte Frauen in den Anstalten Hindelbank und das Engagement der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF für eine Reform des Frauenstrafvollzugs in den 1970er und 1980er Jahren, Bern August 2010 (zit. Hindelbank und EKF); LOOSLI CARL ALBERT, Anstaltsleben, Betrachtungen und Gedanken eines ehemaligen Anstaltszöglings, Bern 1924 (zit. Anstaltsleben); DERS., «Administrativjustiz» und Schweizerische Konzentrationslager, Bern-Bümpliz 1939 (zit. Administrativjustiz); LUDI NIKLAUS (Hrsg.), Die Armengesetzgebung des Kantons Bern im 19. Jahrhundert, vom Armengesetz von 1847 zum Armen- und Niederlassungsgesetz von 1897, Diss. Bern 1975 (zit. Armengesetzgebung Kt. Bern); PATRICIA MICHAUD, *Expliquer sans excuser*, in: universitas, 02/2017, S. 42-45 (zit. *Expliquer sans excuser*); RIETMANN TANJA, «Liederlich» und «arbeitsscheu», Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884-1981), Zürich 2013 (zit. Anstaltsversorgung Kt. Bern); DIES., «Die Freiheit so elend entziehen»: zur «administrativen Anstaltsversorgung» im Kanton Bern in den 1950er-Jahren, in: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, 2006/21, S. 297-307 (zit. Die Freiheit so elend entziehen); SCHOCH JÜRIG/TUGGENER HEINRICH/WEHRLI DANIEL, Aufwachsen ohne Eltern, Verdingkinder, Heimkinder, Pflegekinder, Windenkinder, Zur ausserfamiliären Erziehung in der deutschsprachigen Schweiz, Zürich 1989 (zit. Aufwachsen ohne Eltern); SCHÜRMAN LEO, Bemerkungen zum Recht der administrativen Zwangsversorgung unter besonderer Berücksichtigung der solothurnischen Gesetzgebung und Verwaltungspraxis, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 24/1945, S. 505-511 (zit. Administrative Anstaltsversorgung); STREBEL DOMINIQUE, Weggesperrt, Warum Tausende in der Schweiz unschuldig hinter Gittern sassen, Zürich 2010 (zit. Weggesperrt); WIDMER EMIL, Administrative oder vormundschaftliche Anstaltseinweisung, in: ZBI 67/1966 S. 473-477 (zit. Anstaltseinweisung); ZBINDEN KARL, Die administrative Einweisungsverfahren in der Schweiz, in: Abhandlungen des Schweizerischen Vereins für Straf-, Gefängniswesen und Schutzaufsicht, 21/1942, S. 28-49 (zit. Adm. Einweisungsverfahren Schweiz).

Materialien

Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fürsorgerische Freiheitsentziehung) und den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 5 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 17. August 1977, BBl 1977 III 1 (zit. Botschaft Änderung ZGB).