

Unabhängige Expertenkommission  
Administrative Versorgungen

Commission indépendante d'experts  
Internements administratifs

Commissione peritale indipendente  
Internamenti amministrativi

# ORDNUNG, MORAL UND ZWANG

ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN  
UND BEHÖRDENPRAXIS

# ORDRE, MORALE ET CONTRAINTE

INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS  
ET PRATIQUE DES AUTORITÉS

**VOL. 7**

Rahel Bühler, Sara Galle, Flavia Grossmann,  
Matthieu Lavoyer, Michael Mülli,  
Emmanuel Neuhaus, Nadja Ramsauer

VERÖFFENTLICHUNGEN DER  
UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK)  
ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN – VOL. 7

PUBLICATIONS DE LA  
COMMISSION INDÉPENDANTE D'EXPERTS (CIE)  
INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS – VOL. 7

RAHEL BÜHLER, SARA GALLE, FLAVIA GROSSMANN,  
MATTHIEU LAVOYER, MICHAEL MÜLLI, EMMANUEL NEUHAUS,  
NADJA RAMSAUER

## **ORDNUNG, MORAL UND ZWANG**

ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN UND BEHÖRDENPRAXIS

## **ORDRE, MORALE ET CONTRAINTE**

INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS ET PRATIQUE DES AUTORITÉS

HERAUSGEGEBEN VON DER  
UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK)  
ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN

ÉDITÉ PAR LA  
COMMISSION INDÉPENDANTE D'EXPERTS (CIE)  
INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS

CHRONOS VERLAG | ÉDITIONS ALPHIL | EDIZIONI CASAGRANDE



# INHALT | TABLE DES MATIÈRES

<b>1</b>	<b>ANSTALTSEINWEISUNGEN DURCH BEHÖRDEN IN DER SCHWEIZ 1935–1981</b>	<b>9</b>
1.1	Thema und Fragestellung	10
1.2	Forschungsstand	18
1.3	Theoretisch-methodischer Zugang und Begrifflichkeit	21
1.4	Aufbau der Publikation	28
<b>2</b>	<b>VERFAHREN UND ZUSTÄNDIGKEITEN</b>	<b>31</b>
2.1	Viele Wege führen in eine Anstalt: Spektrum und Entwicklung der kantonalen Versorgungsverfahren	31
2.1.1	Un arsenal de lois entre les mains d'une autorité unique: l'internement sur décision des préfets fribourgeois	32
2.1.2	Législations et interventions différenciées sous la conduite de commissions cantonales vaudoises	43
2.1.3	Beständigkeit der kantonalen Verfahren: Der Schwyzer Regierungsrat als Entscheidungs- und Rechtsmittelinstanz	54
2.1.4	Verknüpfte Gesetze und Versorgungsverfahren: Die Vormundschaftsbehörde mit zentraler Funktion im Kanton Zürich	66
2.1.5	Kantonale Interessen im Blick: Vormundschaftsdirektoren- konferenz und Vereinigung der Amtsvormünder	78
2.2	Verfahren aus zeitgenössischer verwaltungs- und verfassungs- rechtlicher Sicht	91
2.3	Die kantonalen Verfahren im Spiegel der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	107
2.4	Unübersichtliches Nebeneinander und ungenügende Garantien rechtsstaatlicher Verfahren	128

3	<b>BEHÖRDENPRAXIS UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSE</b>	<b>137</b>
3.1	«Maintenir l'ordre dans son district»: le pouvoir du préfet, incarnation de l'autorité administrative dans le canton de Fribourg	138
3.1.1	Des mesures de police aux mesures médico-sociales: évolution des pratiques d'internement	139
3.1.2	Procédure sommaire et insécurité juridique	155
3.1.3	L'internement «par défaut»: instrument de politique sociale	172
3.2	Le policier et le médecin: ordre et santé publique dans le canton de Vaud	178
3.2.1	Perpétuelle recomposition: une pratique interprétée et codifiée par des instances collectives	180
3.2.2	Le «règne du médecin»: ambivalences d'un processus de médicalisation	194
3.2.3	Une domination par la surveillance et le savoir: nouvelles formes de l'intervention étatique	211
3.3	«Auch die Versorgung wirke als Strafe»: Soziale Kontrolle und eigenmächtige Obrigkeiten im Kanton Schwyz	218
3.3.1	Versorgungen durch den Regierungsrat: Zahlen und Verwaltungsabläufe	219
3.3.2	Gemeinden als Hüterinnen der Gesellschaftsordnung	235
3.3.3	Deutungsmuster und Handlungslogiken der Behörden	249
3.4	Führe ein «arbeitsames» und «geordnetes» Leben: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich	263
3.4.1	«Entgleisungen» verhindern und Verhalten normalisieren: Verwarnungen, Entmündigungen und Versorgungen in der Stadt Zürich	264
3.4.2	«Wir kennen die Fälle aus nächster Nähe»: Versorgungen in der Zürcher Landgemeinde Dürnten	282

3.5	Unheilbare Krankheiten und ungünstige Prognosen: Medizinisch-psychiatrische Expertisen	304
3.5.1	Die Rolle der Experten und Gutachten in Versorgungsverfahren	306
3.5.2	Diagnosen, Prognosen und Versorgungsempfehlungen der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen	325
3.5.3	Pathologisierung sozialen Verhaltens	333
3.6	«Sie bereitet immer wieder Schwierigkeiten»: Aktenführung und Stigmatisierung	348
3.6.1	Zirkulation von behördlichem Wissen	353
3.6.2	Stigmatisierungen in Fallakten	360
3.7	Versorgungen als Ausdruck mangelnder gesellschaftlicher Solidarität	370
4	<b>INSTITUTIONELLE AUFSICHT UND WIDERSTAND VON BETROFFENEN</b>	<b>387</b>
4.1	Aufsichtspflichten und Aufsichtspraxis	388
4.1.1	Unbeaufsichtigte Freiburger Oberamtänner	388
4.1.2	En l'absence d'un tribunal administratif, l'impartialité relative des commissions cantonales vaudoises	392
4.1.3	Mangelhafte Anstaltsaufsicht und Kompetenzkonflikte im Kanton Schwyz	399
4.1.4	Aufsicht durch die Justizdirektion und Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Zürich	409
4.2	Rechtsmittelverfahren	414
4.2.1	Erfolgreiche Rekurse beim Freiburger Staatsrat	415
4.2.2	«Comment recourir contre un diagnostic?» Objectivité médicale et secret d'enquête dans les procédures vaudoises	422
4.2.3	Hohe Eintrittsbarrieren im Kanton Schwyz	428
4.2.4	Risikoreiches Rechtsmittelverfahren im Kanton Zürich	433

4.3	«Ich bin kein Verbrecher»: Widerstand von Betroffenen	440
4.3.1	Wegzug, Flucht und Nichtbeachten von Anordnungen	441
4.3.2	Widerrede und Gegendarstellung	446
4.3.3	Résister par la plume et le droit: exemple d'un avocat vaudois menacé d'internement	457
4.3.4	Strategien der Anpassung	462
4.4	Behörden gewichten gesellschaftliche Interessen höher als persönliche Freiheitsrechte	466
5	<b>HERAUSFORDERUNGEN DES RECHTS- UND SOZIALSTAATS. SCHLUSSBETRACHTUNG</b>	<b>473</b>
	<b>ANHANG</b>	<b>483</b>
	Grafiken 11–30	485
	Remerciements	501
	Abkürzungen	503
	Bibliografie	505
	Zusammenfassung	538
	Résumé	542
	Riassunto	547
	Summary	551
	Autorinnen und Autoren / Auteur·e·s	556

# 1 ANSTALTSEINWEISUNGEN DURCH BEHÖRDEN IN DER SCHWEIZ 1935–1981

«[Ich bin] keine Verbrecherin und gehöre nicht in eine Strafanstalt», so protestierte 1954 eine knapp 16-Jährige aus der Stadt Zürich gegen ihre Einweisung in die Strafanstalt Regensdorf. Sie kritisierte mit ihrer kurzen, klaren Stellungnahme implizit, dass die Vormundschaftsbehörde straf-, zivil- und verwaltungsrechtliche Belange vermischte. Vor allem aber handelte es sich um einen massiven Eingriff in ihre Persönlichkeitsrechte, gegen den sich die Jugendliche nur noch mit der Drohung wehren konnte, in der Strafanstalt die Nahrungsaufnahme zu verweigern.<sup>1</sup> Tatsächlich handelten die zuständigen Behörden hier in einem Bereich von Sozial- und Vormundschaftspolitik, in dem sie einen grossen Spielraum hatten, um Personen in sogenannte Zwangserziehungs- und Arbeitsanstalten, Trinkerheilanstalten, psychiatrische Kliniken oder gar Gefängnisse einzuweisen. Sozialer Ungleichheit begegneten die Behörden in der schweizerischen Nachkriegsgesellschaft zum Beispiel, indem sie Betroffene zwecks Erziehung zu regelmässiger Arbeit einschlossen. Über Alternativen dachten sie oftmals kaum nach, weil ihnen die Versorgung in einer gewissen Situation oder an einem bestimmten Punkt der Fallbearbeitung als unausweichlich erschien. Ob und wann ein solcher Eingriff erfolgte, war von partikularen Interessen abhängig und blieb deshalb weitgehend unberechenbar, selbst wenn sich gewisse Muster zeigen. Die einen versprachen sich eine Besserung der betroffenen Person, andere erhofften sich mögliche Kosteneinsparungen für die Gemeinde. Eine Versorgung bedeutete für die Behörden mitunter ein Abschieben von Verantwortung und eine Arbeitsentlastung. Für die Betroffenen war sie verbunden mit einer Stigmatisierung, die sie oft ein Leben lang begleiten sollte. Im eingangs erwähnten Beispiel war aus behördlicher Sicht aus einem Mädchen mit «Begabung in intellektueller Richtung» über die Jahre eine «notorische Ausbrecherin» aus Heimen geworden.<sup>2</sup>

1 StAZH, P 1407:25, Kantonale Strafanstalt Regensdorf: Personal-Akten, Trag-Nr. 680/55, Sekretär des Jugendamts III der Stadt Zürich an Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich, 23. 6. 1954.

2 StArZh, VJ.c.212, Jugendamt III, Fallakten, Abgangsnr. 33 257, Städtische Berufsberatung Zürich an das Jugendamt III, 9. 2. 1954; Direktion der Justiz des Kantons Zürich an Geschäftsleitung des Fürsorgeamts, 17. 11. 1953.

«Für die Anstaltsversorgungen, an deren Zustandekommen Verwaltungsbehörden irgendwie beteiligt sind, hat sich in unserer Zeit – bezeichnenderweise – der reichlich unpräzise und wenig besagende Begriff «administrative Versorgung» mehr und mehr eingebürgert»,<sup>3</sup> konstatierte 1959 der Jurist und Sekretär der Vormundschaftsbehörde Winterthur, Hans Manz. Administrative Versorgung wurde als Oberbegriff sowohl für öffentlich-rechtliche als auch für zivilrechtliche Anstaltseinweisungen verwendet. Gerade diese unpräzise Gegenstandsbestimmung und die nicht genauer definierten Verantwortlichkeiten erlaubten es Behördenmitgliedern wie Hans Manz im Verbund mit ihrer einseitigen und tendenziell negativen Wahrnehmung der Betroffenen, einen aus heutiger Sicht unverhältnismässigen Entscheid zu fällen. Im Moment, in dem sie eine Person in eine geschlossene Einrichtung verbringen liessen, wussten die beteiligten Akteurinnen und Akteure um die Schwere ihres Eingriffs in die individuellen Freiheitsrechte. Das zeigt sich daran, dass sie ihre Entscheide legitimierten, indem sie ausführlich aufeinander Bezug nahmen und sich gegenseitig bestätigten, Informationen aber auch nur selektiv weitergaben. Begünstigt wurde dieses Vorgehen durch die fragmentierten und geteilten Verantwortlichkeiten der involvierten Instanzen, aber auch durch die Tatsache, dass die Behörden über die Einsicht in die Akten bestimmten. Der Vorgang war für die Betroffenen undurchsichtig und lieferte sie Ohnmachtserfahrungen aus. Unberechenbarkeit war ein konstitutives, wirkungsvolles Machtinstrument der Behörden.

## 1.1 THEMA UND FRAGESTELLUNG

Gegenstand des vorliegenden Buches ist die Rechtspraxis der administrativen Versorgungen in der Schweiz. Wir legen dar, welche Gründe aus behördlicher Sicht eine Anstaltseinweisung rechtfertigten und was die Behörden mit einer solchen Massnahme bezweckten. Dabei gehen wir von der im juristischen Diskurs vorgenommenen Unterscheidung zwischen verwaltungs-, zivil- und strafrechtlichen Grundlagen für eine Versorgung aus. Wir untersuchen die Verfahren, in die mindestens eine Verwaltungsbehörde involviert war.<sup>4</sup> Damit berücksichtigen wir sowohl die zeitgenös-

3 Manz 1959, 41–49, hier 42.

4 Vgl. Bossart 1965.

sische Verwendung des Begriffs der administrativen Versorgung als auch analytische Befunde, wonach sich in der Rechtspraxis Bundeszivilrecht und kantonales-öffentliches Recht nicht klar abgrenzen lassen.<sup>5</sup>

In den Kantonen bestanden verschiedene, teilweise komplementäre Versorgungsregime. Es gab mehrere kantonale Erlasse, die unterschiedliche Personengruppen – zum Beispiel sogenannte Armenengössige, Alkoholiker, Prostituierte, Vaganten oder Geistesranke – adressierten oder auf verschiedenste nonkonforme Lebens- und Verhaltensweisen zielten, ohne diese allerdings näher zu definieren. Der Vergleich zwischen ausgewählten Kantonen ermöglicht es uns, Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Praxis aufzuzeigen und Verallgemeinerungen vorzunehmen, um die schweizerischen Spezifika ersichtlich zu machen. Immer im Fokus stehen dabei die asymmetrischen Machtbeziehungen von Beteiligten und Betroffenen. Die Kompetenzen, Beziehungen und Ressourcen der Akteurinnen und Akteure wirkten sich ebenso wie die Verfahrensregelungen und die von den Behörden verfolgten Zwecke auf die Handlungsspielräume aus.

#### VERSORGUNGSPRAXIS IN DEN KANTONEN FREIBURG, WAADT, SCHWYZ UND ZÜRICH

Unsere Forschung verstehen wir als Beitrag zur Aufarbeitung der Geschichte der Sozial- und Bevölkerungspolitik in der Schweiz des 20. Jahrhunderts. Wir untersuchten die administrativen Versorgungen als Teil des gesellschaftlichen Wandels und der Herausbildung moderner Sozialstaatlichkeit. Mit dem Untersuchungszeitraum von 1935 bis kurz nach 1981 wählten wir eine zeitgeschichtliche Perspektive. Nach 1945 setzte in der Schweiz eine beispiellose Hochkonjunktur ein. Armut war nun kein so vordringliches sozialpolitisches Problem mehr wie während der Industrialisierung oder noch in den 1930er-Jahren. Insbesondere in strukturschwachen Randregionen blieb sie jedoch weiterhin verbreitet. Das hatte auch damit zu tun, dass der Ausbau der Sozialversicherungen nur zögerlich vorankam und hauptsächlich männlichen Arbeitnehmern zugutekam. Für alle, die am Wirtschaftsaufschwung nicht teilhaben konnten oder sich der erwarteten Erwerbsbiografie verweigerten, gab es keinen gesicherten

<sup>5</sup> Germann 2014, 4. Zu den kantonsbezogenen Auslegungen vgl. exemplarisch Kälin 2015, 3; Knecht 2015, 8–35; Lippuner 2005, 10. Tanja Rietmann ordnet administrative Versorgungen dem kantonalen Recht zu, vormundschaftliche Versorgungen dem ZGB. Rietmann 2013, 12–15.

Rechtsanspruch auf Sozialleistungen. Nur wenige Personen konnten von den Leistungen der kantonalen Arbeitslosenversicherungen profitieren, hauptsächlich staatlich besoldete Arbeitnehmer. Auch gab es längst nicht in allen Kantonen obligatorische Krankenversicherungen. 1935 war erst die Hälfte der Bevölkerung in der Schweiz krankenversichert. Die Alters- und Hinterbliebenenversicherung wurde schliesslich 1948 eingeführt und war ebenfalls auf Lohnempfänger ausgerichtet.

Wer fürsorgeabhängig wurde, erhielt nur bedarfsgeprüfte Unterstützung und musste gar mit Zwangsmassnahmen rechnen. Das kantonale Armen- und Fürsorgerecht war viel restriktiver und invasiver als das Sozialversicherungsrecht. Es bestand zudem kein Rechtsanspruch wie bei einer Versicherung. Das Armenrecht wurde erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts zur modernen Sozialhilfe umgestaltet. Die zuständigen Behörden bedienten sich folglich in unserem Untersuchungszeitraum der altbewährten, föderalistisch geprägten Instrumente der Fürsorge- und Vormundschaftspolitik. Die hergebrachten moralisierenden Sichtweisen definierten Armut als individuelles Versagen und nicht als struktur- und lebenslagenbedingte Gefährdung. Behördenmitglieder sahen sich als obrigkeitliche Autoritäten; entsprechend paternalistisch begegneten sie ihrem Gegenüber. Solche Deutungen und Haltungen akzentuierten sich nach 1945 zusätzlich durch den bewahrenden Wertekanon der Schweizer Nachkriegsgesellschaft. Ob die sozialen Umwälzungen seit den 1960er-Jahren nicht nur diese beharrenden gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen aufbrachen, sondern auch ein Umdenken bezüglich der administrativen Versorgungen bewirkten, interessierte uns ebenso wie die Frage, welche Kontinuitäten es in der Rechtspraxis über 1981 hinaus gab und inwiefern die Einführung der fürsorglichen Freiheitsentziehung (FFE) eine Zäsur darstellte.

Es wäre falsch, sich nur auf die kantonalen Rechtsgrundlagen als Vorläufer der FFE von 1981 zu konzentrieren, denn es gab wie bereits erwähnt einen zweiten Rechtsbereich, der Anstaltseinweisungen regelte: Die zivilrechtlichen Massnahmen und Verfahren waren im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) und in den kantonalen Einführungsbestimmungen geregelt und wurden in der Praxis ebenfalls als administrative Versorgungen bezeichnet. Gerade mit Blick auf das Geschlechterverhältnis war es uns wichtig, auch die auf dem ZGB basierenden Versorgungen zu untersuchen. So waren es gemäss neuestem Forschungsstand überwiegend Männer, die aufgrund kantonalen Gesetze versorgt waren. Möglicherweise wurden weibliche Jugendliche und Frauen häufiger nach zivilrechtlichen Bestimmungen in Anstalten

eingewiesen als nach den kantonalen Gesetzen.<sup>6</sup> Für die Berücksichtigung zivilrechtlicher Versorgungen sprach auch, dass die Praxis gemäss ZGB mit der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) 1974 und im Hinblick auf die Einführung der FFE 1981 angepasst wurde.<sup>7</sup> Erklärungsbedürftig bleibt, weshalb nicht auch die stigmatisierende Terminologie zur Begründung von Entmündigungen ersetzt wurde. Dies geschah erst mit der umfassenden Revision des Vormundschaftsrechts, das 2013 neu als Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft trat. Entmündigungen stellten im untersuchten Zeitraum fürsorgerische Zwangsmassnahmen dar, die oft einer Versorgung voraus- oder mit ihr einhergingen. Sie sind deshalb auch Gegenstand unserer Studie.

Im Zentrum der Monografie stehen die Versorgungsverfahren in den Westschweizer Kantonen Freiburg und Waadt und in den Deutschschweizer Kantonen Schwyz und Zürich. Wir haben diese Kantone exemplarisch ausgewählt, um innerhalb der Sprachregionen einen maximalen Kontrast zu erreichen. Die Forschung geht tendenziell von grossen Unterschieden zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz aus. In der Rechtspraxis lassen sich indes auch viele Gemeinsamkeiten aufzeigen. Unsere Auswahl ermöglichte einen Vergleich zwischen ländlichen, politisch eher konservativ geprägten Kantonen und städtischen, politisch eher progressiven Zentren mit unterschiedlich professionalisierten Behördenstrukturen. In dieser Abfolge stellen wir die Kantone im Buch für die beiden Sprachregionen dar. Ein weiteres Kriterium für die Wahl der vier Kantone waren die variierenden konfessionellen Mehrheitsverhältnisse. Vertreten sind mit der Waadt und Zürich zudem zwei Kantone mit einem Universitätsspital und einer in der Universität verankerten Psychiatrie.<sup>8</sup> Diese waren für uns besonders interessant, um den Einfluss wissenschaftlicher, hauptsächlich psychiatrischer Diskurse auf die Versorgungspraxis zu untersuchen. Massgebend für die Auswahl war schliesslich, dass sie die Gegenüberstellung von Kantonen mit und ohne Arbeitserziehungs- oder Zwangsarbeitsanstalten auf eigenem Kantonsgebiet erlaubte.

6 Germann 2014, 8.

7 Schweizerischer Bundesrat, 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, in: BBl. 1977 III, 1–63.

8 Der Kanton Freiburg ist zwar ebenfalls ein Universitätskanton, verfügt aber weder über eine Universitätspsychiatrie noch über ein Universitätsspital.

Da auch in den kantonalen Rechtsgrundlagen teilweise Jugendliche als Zielgruppe angesprochen waren, wie das Eingangsbeispiel zu Zürich gezeigt hat, berücksichtigten wir Massnahmen für Nachschulpflichtige. Eine jüngst erschienene Studie hat gezeigt, dass die Grenzen von jugendstrafrechtlichen zu vormundschaftlichen Entscheiden durchlässig waren und der Vollzug oft in den gleichen Einrichtungen durchgeführt wurde.<sup>9</sup> Strafrechtliche Massnahmen bezogen wir sowohl bei Jugendlichen als auch bei Erwachsenen allerdings nur punktuell ein, wenn sie in den Fallakten der Behörden Erwähnung fanden.

#### VERSORGUNGSVERFAHREN

Unser Forschungsvorhaben ist in drei Felder gegliedert. In einem ersten Forschungsfeld zeichneten wir zum einen mit Blick auf die vier ausgewählten Kantone Freiburg, Waadt, Schwyz und Zürich die unterschiedlichen Versorgungsverfahren nach. Die Kompetenzen und Zusammensetzungen der zuständigen Instanzen beeinflussten das Verfahren ebenso wie die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Gesetzen auszuwählen oder diese im Verbund anzuwenden. Uns interessierte auch, ob der interkantonale Austausch zwischen den Behördenmitgliedern zu einer kritischen Reflexion der Anstaltseinweisungen führte, zum Beispiel in der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren oder in der Vereinigung der schweizerischen Amtsvormünder.

Zum anderen untersuchten wir die administrativen Versorgungsverfahren aus zeitgenössischer verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Sicht. Wir fragten danach, ob in der juristischen Literatur grundsätzliche Kritik an den administrativen Versorgungsgeübungen geübt und welche Ansprüche an die Verfahren gestellt wurden. Besondere Berücksichtigung fand der Einfluss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf die kantonalen Verfahren. Die administrativen Versorgungsgeübungen standen in einem Spannungsverhältnis zum liberalen Ideal der Verfassung, das im Schutz der individuellen Freiheitsrechte eine der wichtigsten Aufgaben des Staates sah, aber die persönliche nie als eine absolute Freiheit interpretierte. Wir rekonstruierten, wie individuelle, gesellschaftliche und staatliche Interessen gewichtet wurden respektive wer jeweils aus Sicht der Rechtsprechung geschützt werden sollte. Eingriffe in individuelle Freiheitsrechte bedurften einer

9 Germann 2018b.

Rechtfertigung.<sup>10</sup> Sie waren Gegenstand von Auseinandersetzungen um Grundrechte. Vor allem anhand der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich aufzeigen, wann und mit welcher Begründung die Verfahren der administrativen Versorgung als Verstoss gegen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes beurteilt wurden.

#### ENTSCHEIDUNGSPROZESSE UND WISSENSCHAFTLICHE EXPERTISE

Im zweiten Forschungsfeld stand die Praxis der Behörden im Zentrum. Wir untersuchten die Bedeutung und Wirkungsmacht behördlicher Deutungsmuster und die ihnen zugrunde liegenden Menschenbilder und Wertvorstellungen. Die in den Gesetzen genannten, nach Sprachregionen variierenden Einweisungsgründe «Arbeitsscheu», «Liederlichkeit» oder «Trunksucht», deren Wurzeln mindestens bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen und die über 1981 hinausgehen, bedurften der Auslegung. Wir prüften, wie die Behördenvertreter die Begriffe verwendeten und welche sozialen Verhältnisse sie zum Problem machten. Das Verfahren war häufig in einen längeren Vorgang der Fallführung eingebettet. Im Verlauf dieses Prozesses verfestigten sich negative Zuschreibungen, wurden Menschen als schwierig definiert und wurde schliesslich im Moment des Entscheids Stringenz hergestellt, indem die Behörden die Versorgung als alternativlose Massnahme darstellten.<sup>11</sup> Von besonderem Interesse waren für uns die geschlechts-, alters- und schichtbezogenen Spezifika der behördlichen Deutungen sowie die damit einhergehenden Stigmatisierungs- und sozialen Ausschlussprozesse.

Weiter interessierten uns die Entscheidungsprozesse, die zu administrativen Versorgungsfällen führten. Unterschiedliche Akteurskonstellationen wie etwa das für die Schweiz charakteristische Zusammenspiel von Behörden und privaten Fürsorgeeinrichtungen spielten dabei eine wichtige Rolle.<sup>12</sup> Institutionelle Rahmenbedingungen wie Fallzahlen, Stellendotierungen und Ausbildungserfordernisse gestalteten sich in grösseren und kleineren Gemeinden unterschiedlich aus. Der Professionalisierungsgrad der Behörden beeinflusste den Entscheidungsprozess ebenso wie inner- und zwischenbehördliche Arbeitsteilungen und das Zirkulieren von Fall-

<sup>10</sup> Bersier 1968.

<sup>11</sup> Vgl. beispielsweise Galle, Meier 2009; Meier 2009, 211–228.

<sup>12</sup> Vgl. beispielsweise Galle 2016; Guggisberg 2016; Heiniger, Matter, Ginalski 2017; Jenzer 2014; Matter 2015; Schumacher 2010.

wissen. So verfügten grössere Städte über spezialisierte Erkundigungsdienste, die Informationen im sozialen Umfeld der Betroffenen einholten, die wiederum in die Akten der mandatsführenden oder Recht sprechenden Instanzen einflossen.<sup>13</sup> Unabhängig von der Grösse der Gemeinden rekurierten deren Behörden auf mündliche oder schriftliche Informationen von Polizei, Armenfürsorge, Lehrerschaft, Arbeitgebern oder aus der Nachbarschaft und Familie der Betroffenen, die sie in den Akten festhielten. Zum Gegenstand unserer Analyse wurden damit die Aktenführung selbst und mit ihr die Normen einer Sozialordnung, die im Dokumentieren und Handeln von Verwaltungen ihren Niederschlag fanden, denn die Akten stifteten nach Jakob Tanner «gesellschaftliche Unterstützung für genau jene Massnahmen [...], die sie nahe legen und dokumentieren».<sup>14</sup>

Das Handlungswissen der Behörden entstand in deren Praxiskontexten. Wir fragten deshalb, inwieweit die Entscheidungsträger ergänzend zu verwaltungsinterner und sozialräumlich bestimmter Wissensgenerierung auf externe wissenschaftliche Expertise aus Medizin, Psychiatrie, Forensik, Heilpädagogik, Fürsorge oder anderen Disziplinen zurückgriffen.<sup>15</sup> Welche Fragen hatten die Expertinnen und Experten zu beantworten und welche Auswirkungen hatten ihre Gutachten auf den Entscheid? Besondere Beachtung schenkten wir der Psychiatrie, die bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts durch Gutachtertätigkeit für Gerichte und Behörden im Feld der Sozialpolitik zur einflussreichen Akteurin geworden war.<sup>16</sup>

Die Frage, warum Anzeigende, Antragstellende und Entscheidungstragende eine Anstaltseinweisung als notwendig erachteten, war eng mit dem Zweck der Versorgung verknüpft. Daher befassten wir uns damit, wie Rechtsbegriffe und Begründungen mit den Massnahmen und Handlungslogiken der Behörden korrespondierten. Wir untersuchten die Gewichtung von ordnungs- und sicherheitspolitischen Überlegungen, ökonomischen, pädagogischen, moralischen, eugenischen, familien- und gesundheitspolitischen Argumenten sowie die Diskrepanzen zwischen Absicht und Effekt der administrativen Versorgungen. Ein prioritäres Forschungsdesiderat besteht darin, an Beispielen das Ineinandergreifen von verschiedenen

13 Ramsauer 2000, 91, 219.

14 Tanner 2008, 156. Vgl. zur Aktenführung Galle, Meier 2009; Kaufmann, Leimgruber 2008.

15 Vgl. zu den verschiedenen Disziplinen Bernet 2013; Gasser, Heller 1999; Germann 2004; Matter 2011a; Meier et al. 2007; Wolfsberg 2002.

16 Bernet 2013; Dubach 2013; Germann 2015.

fürsorgerischen Zwangsmassnahmen aufzuzeigen.<sup>17</sup> Wir nahmen deshalb die Anstaltsversorgung – die im Fallverlauf oft in unterschiedlichen Einrichtungen erfolgte – nicht isoliert, sondern in ihrer Kombination mit Verwarnungen, Entmündigungen, Kindswegnahmen, Heiratsverboten oder Sanktionierungen des Konkubinats sowie Sterilisationen in den Blick.<sup>18</sup>

Die Behörden operierten zudem in einer räumlichen Logik. Sie wollten mit einer Versorgung mitunter eine abschreckende Wirkung im nahen Umfeld der Betroffenen erzielen oder behandelten Kantonsbürgerinnen und Kantonsbürger anders als Ausserkantonale. Die Thematik des Heimat- und Wohnortsprinzips spielte in Verbindung mit finanziellen Überlegungen für die behördlichen Beschlüsse eine wichtige Rolle. Wir prüften die These, nach der das Kostenargument im Verlauf des 20. Jahrhunderts gegenüber fürsorgerisch-präventiven Erwägungen in den Hintergrund gedrängt wurde.<sup>19</sup> Für die Anordnung einer Massnahme waren darüber hinaus die unterschiedlichen Regulierungsgrade der verschiedenen Verfahren von Bedeutung und nicht zuletzt auch der Auslastungsgrad in den Vollzugsanstalten.<sup>20</sup>

#### AUFSICHT ÜBER DIE BEHÖRDLICHE VERSORGUNGSPRAXIS

Im dritten Forschungsfeld beschäftigten wir uns mit der Art und Weise, wie die staatlichen Behörden ihre Aufsichtspflichten wahrnahmen. Kontrolllücken waren einerseits durch strukturelle Faktoren wie die Vielfalt der kantonalen Regelungen oder durch bestimmte Akteurskonstellationen bedingt. Andererseits interessierte uns, ob die Entscheidungsträger Anträge auf Überarbeitung zurückwiesen oder ablehnten. Weiter beschäftigten wir uns damit, welche Möglichkeiten administrativ versorgte Menschen hatten, um ihren Anliegen und Beschwerden Gehör zu verschaffen, respektive welcher Beschwerdetechniken wie zum Beispiel Briefe, Eingaben oder Beizug eines Rechtsbeistandes sie sich bedienen konnten.<sup>21</sup> Wenn die Behörden mit Untätigkeit, Zurückweisung oder Ablehnung reagierten, vergrösserte dies zusätzlich die Isolation und Ohnmacht, unter denen die Betroffenen litten.

17 Germann 2014, 4.

18 Heller et al. 2002; Huonker 2002.

19 Furrer et al. 2014a; Germann 2014, 5; Leuenberger, Seglias 2015, 232–250.

20 Vgl. beispielsweise Bersier 1968; Knecht 2015.

21 Gallati 2015, 192–212.

Von besonderer Bedeutung war die Analyse der Rechtsmittelverfahren. Die Aufsicht hatte die Entscheide der unteren Instanzen zu beurteilen und gegebenenfalls zu korrigieren. Im Zentrum standen folgende Fragen: Gab es formale Beanstandungen oder waren die Massnahmen aus Sicht der Aufsichtsinstanzen ausreichend begründet? Verfügten die Behördenmitglieder über einschlägige Rechtskenntnisse? Kamen allenfalls die Gerichte zu anderen Einschätzungen als die Behörden? Schliesslich interessierte uns, ob die Möglichkeit, ein Rechtsmittel zu ergreifen, den Rechtsschutz der Betroffenen verbesserte und ihre Handlungsspielräume erweiterte. Die Aufsicht über die Vollzugsinstanzen haben wir für die Anstalten in Freiburg und Schwyz untersucht.

## 1.2 FORSCHUNGSSTAND

Zur Problematik administrativer Versorgungen sind in jüngster Zeit verschiedene Einzelstudien entstanden, an die unsere Forschung anschliessen konnte.<sup>22</sup> Darunter sind vor allem Dissertationen, Master- und Seminararbeiten sowie von Behörden in Auftrag gegebene Berichte, die meistens eine kantonale Perspektive einnehmen. So existieren Studien zu den Kantonen Bern, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, St. Gallen, Tessin und Thurgau.<sup>23</sup> Die von uns untersuchten Kantone Freiburg, Waadt, Schwyz und Zürich wurden bis anhin erst ansatzweise erforscht. Aufbauen konnten wir hier auf Masterarbeiten von Yves Collaud zur Waadt sowie von Julien Rossier zu Freiburg. Für den Kanton Freiburg hat zudem Eva Locher die Versorgung von Mädchen und jungen Frauen ins Institut Bon Pasteur aufgearbeitet.<sup>24</sup> Christian Winkler hat zur Quellenlage im Kanton Schwyz einen Bericht verfasst.<sup>25</sup> Für einen ersten Überblick sowie zur Quellenauswahl im Kanton Zürich hilfreich ist der Bericht von Sara Zimmermann, die eine Sondierung einschlägiger Aktenbestände vornimmt. Für die Kontextualisierung unserer Ergebnisse wichtig ist weiter eine kürzlich erschienene Monografie zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen

22 Einen guten Überblick über die bis 2014 entstandene Forschung bietet Germann 2014.

23 Badran 2012, 2017; Bignasca 2015; Germann 2018b; Knecht 2015; Lavoyer 2013; Lippuner 2005; Rietmann 2017. Zum Kanton Zug erarbeitet Judith Kälin an der Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Universität Zürich eine Dissertation.

24 Collaud 2013; Locher 2011; Rossier 2010. Vgl. hierzu auch Bienz, Praz 2015; Collaud et al. 2015.

25 Winkler 2013.

im Kanton Zürich.<sup>26</sup> Von den kantonalen Studien besonders zu erwähnen und für unsere Forschung fruchtbar ist die umfassende Abhandlung von Tanja Rietmann zum Kanton Bern. In der Dissertation analysiert sie die Rechtspraxis sowie die Institutionengeschichte administrativer Versorgungen von 1884 bis 1981. Aufschlussreich sind insbesondere die exemplarischen Lebensläufe administrativ Versorgter.<sup>27</sup> Eine Studie mit einer gesamtschweizerischen Perspektive, wie sie die vorliegende Publikation einnimmt, existiert bis anhin nicht. Neuland betreten wir weiter mit der systematischen Untersuchung der zeitgenössischen juristischen und verwaltungsrechtlichen Literatur sowie mit der Analyse der Bundesgerichtsentscheide.<sup>28</sup>

Unsere Forschung hat weiter Bezugspunkte zu den Arbeiten von Urs Germann zum Strafrecht sowie zum Themenbereich administrative Versorgung und forensische Psychiatrie.<sup>29</sup> Daneben konnten wir auf Studien zu Entmündigungen und zur Geschichte des zivilrechtlichen Erwachsenenschutzes aufbauen. Zu erwähnen ist hier etwa Mischa Gallatis Dissertation zur Vormundschaft in der Stadt Bern.<sup>30</sup> Schliesslich griffen wir auf eine Reihe von Werken zurück, die sich auf einzelne Kantone beziehen und die Thematik der administrativen Versorgungen nur indirekt behandeln, jedoch Ergebnisse zu relevanten Aspekten der Versorgungen beinhalten.<sup>31</sup>

Zur Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen sind jüngst zwei Sammelbände von Markus Furrer et al. und Gisela Hauss et al. erschienen, die Ergebnisse aus Einzelstudien zur italienisch-, französisch- und deutschsprachigen Schweiz präsentieren. Sara Galle hat die Geschichte des «Hilfswerks für Kinder der Landstrasse» der Pro Juventute umfassend aufgearbeitet und dabei ein besonderes Augenmerk auf die Zusammenarbeit der privaten Stiftung mit lokalen Vormundschaftsbehörden gelegt. Die Rolle der Behörden, die Jugendliche in Heime einwiesen, ist für die Kantone Bern, Freiburg, Waadt und Zürich untersucht worden. Schliesslich wurde in den letzten Jahren, oftmals im Auftrag des zuständigen Trä-

26 Gnädinger, Rothenbühler 2018; Zimmermann 2014.

27 Rietmann 2013.

28 Vgl. hierzu die Kapitel 2.1 und 2.2.

29 Fussinger, Germann, Lengwiler 2003; Germann 2004, 2015; Meier et al. 2007.

30 Gallati 2015. Aufschlussreich hierzu auch Hauss et al. 2012.

31 Für den Kanton Freiburg vgl. Currat 2007; Fatke et al. 1991; Hayoz 1982; Python 2007, 2018; Simonet 1987. Zu Schwyz vgl. Lippuner 2012; Winkler 2013. Für die Waadt vgl. Charbon, Gasser 2000; Heller et al. 2002; Zeitoun 2001. Zu Zürich zum Beispiel Dubach 2013; Huonker 2002; Jenzer 2014; Meier et al. 2007.

gers oder Kantons, die Geschichte zahlreicher Kinder- und Jugendheime aufgearbeitet. Diese Studien zeigen, dass in der Regel die individuelle Entwicklung und Ausbildung der Heranwachsenden vernachlässigt wurde. Sie waren im Heim isoliert, erfuhren kaum Zuwendung und erlebten oftmals Gewalt. Zu ähnlichen Befunden kamen Studien zum Verdingkinderwesen in der Schweiz.<sup>32</sup>

Für unsere Forschung grundlegende Arbeiten sind zudem aus dem Nationalen Forschungsprogramm 51 zum Thema Integration und Abschluss hervorgegangen.<sup>33</sup> Zu nennen sind hier vornehmlich die Publikationen zur Psychiatriegeschichte, die sich schwerpunktmässig mit Sterilisationen und Eugenik auseinandersetzen.<sup>34</sup> Für die Westschweiz sind die bereits zuvor erschienenen Studien von Jacques Gasser und Geneviève Heller massgebend.<sup>35</sup> Neuere Untersuchungen fokussieren vor allem auf Medikamentenversuche in den psychiatrischen Kliniken, wobei für uns der Austausch mit dem von Marietta Meier geleiteten Forschungsprojekt zur Psychiatrischen Klinik Münsterlingen im Kanton Thurgau wichtig war.<sup>36</sup> Darüber hinaus konsultierten wir Publikationen, die sich mit der Rolle der Psychiatrie als Expertin in zivil- und strafrechtlichen Verfahren beschäftigen und die Praxis der Gutachtertätigkeit untersuchen.<sup>37</sup>

- 32 Akermann et al. 2015; Akermann, Furrer, Jenzer 2012; Businger, Ramsauer 2019; Furrer et al. 2014b; Galle 2016; Germann 2018; Guggisberg 2016; Hafner 2011; Hafner, Janett 2017; Hauss, Gabriel, Lengwiler 2018; Heiniger 2016; Jenzer 2014; Leuenberger et al. 2011; Leuenberger, Seglias 2010, 2015; Luchsinger 2016; Praz 2005; Ramsauer 2000; Ramsauer, Staiger Marx 2017; Ries, Beck 2013. Einen Überblick über die bis 2013 erschienenen Publikationen zur Geschichte der Heim- und Verdingkinder bietet Lengwiler et al. 2013. Zu den für uns ebenfalls relevanten Debatten zur Jugendpolitik in der Deutschschweiz vgl. Bühler 2016, 2019.
- 33 Eine Zusammenstellung der Forschungsergebnisse des NFP 51 (2003–2007) findet sich in Grunder 2009.
- 34 Bernet 2013; Braunschweig 2013; Dubach 2013; Hauss et al. 2012.; Hauss, Ziegler 2010; Mottier, von Mandach 2007; Ritter 2009; Wecker et al. 2009, 2013. Grundlegend für die vorliegende Arbeit ist zudem die aus einem Forschungsprojekt zur Zürcher Psychiatrie hervorgegangene Publikation von Meier et al. 2007.
- 35 Gasser, Heller 1999; Gasser, Yersin 2000; Heller 1995; Heller et al. 2002; Jeanmonod, Heller 2000; Jeanmonod et al. 2001; Klein, Gasser 1995.
- 36 Meier 2017. Weitere Untersuchungen zu Medikamentenversuchen laufen oder sind geplant in den Kantonen Basel-Stadt, Thurgau und Zürich. Zu den Medikamentenversuchen in der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich vgl. auch Brandenberger 2012. Eine umfassende Aufarbeitung der Psychiatriegeschichte im Kanton Graubünden leitet Martin Lengwiler.
- 37 Borck, Schäfer 2015a; Geisthövel, Hess 2017a; Germann 2004, 2007a, 2007b; Hoffmann-Richter 2005; Meier 2008.

Psychiaterinnen und Psychiater stützten sich zur Herleitung ihrer Diagnosen und empfohlenen Massnahmen im Besonderen auf die Akten der Behörden. Umgekehrt legitimierten die Behörden ihre Praxis mit den Gutachten. Wie in einem zirkulären Verfahren auf diese Weise negative Zuschreibungen reproduziert und gefestigt wurden, haben Sara Galle und Thomas Meier dargelegt und dabei aufgezeigt, dass Stigmatisierungen teilweise lebenslang zu mehrfachen Diskriminierungen führten. Claudia Kaufmann et al. haben sich wie Cornelia Vismann mit dem staatlichen Aktenmonopol und dem diesbezüglichen Machtgefälle zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern befasst. Sybille Brändli et al. erläutern anhand von Fallakten, wie Wissen über vermeintlich schwierige Personen gesammelt, produziert und zu fürsorgerischen Zwecken genutzt wurde. Studien zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen thematisieren die stigmatisierende Wirkung der Aktenführung teilweise am Rande.<sup>38</sup>

Da wir unsere Forschung als Teil der Aufarbeitung der Geschichte des schweizerischen Sozialstaats verstehen, sind für uns nicht zuletzt Untersuchungen von Bedeutung, die sich mit einzelnen Sozialversicherungswerken, mit der Modernisierung der kommunalen Fürsorge sowie mit der Professionalisierung der Sozialen Arbeit befassen und dabei besonders auf geschlechterspezifische Aspekte fokussieren.<sup>39</sup> Diese Studien erlauben uns, die Versorgungspraxis der Behörden in einem breiten sozialgeschichtlichen Kontext zu bewerten.

### 1.3 THEORETISCH-METHODISCHER ZUGANG UND BEGRIFFLICHKEIT

Die behördlichen Entscheidungsprozesse lassen sich von der ersten Kenntnisnahme einer Meldung über das Einholen und Bewerten von Informationen bis zum Beschluss rekonstruieren. Wir gehen davon aus, dass die Versorgungspraktiken durch bestimmte Problematisierungen, Deutungs-

38 Brändli, Lüthi, Spuhler 2009; Gallati 2015; Galle 2016; Galle, Meier 2009; Hauss et al. 2012; Hauss, Ziegler 2007; Kaufmann, Leimgruber 2008; Rietmann 2013; Vismann 2001<sup>2</sup>, 2012.

39 Epple, Schär 2015; Hauss, Ziegler 2010; Heiniger, Matter, Ginalski 2017; Lengwiler, Leimgruber 2009; Lengwiler 2007, 2010, 2014, 2015; Matter 2006, 2011a/b, 2015; Möckli 2012; Mooser, Wenger 2011; Sutter, Matter, Schnegg 2008; Studer 2014; Togni 2015a/b; Wecker, Studer, Sutter 2001; Wyler 2011.

muster und Handlungslogiken determiniert waren.<sup>40</sup> Die Behörden definierten Notstände, implizierten Handlungsbedarf und legten bestimmte Massnahmen fest, um diese Probleme zu lösen. Sie und die beigezogenen Expertinnen und Experten orientierten sich an fürsorgerischen, präventiven und wirtschaftlichen Handlungslogiken, wenn sie den Zweck einer Anstaltsversorgung darlegten.

In Anlehnung an den französischen Philosophen Michel Foucault lassen sich Deutungsmuster, gesetzliche Verfahrensregelungen, Expertisen und Akteurskonstellationen in ihrer Verknüpfung als Dispositiv analysieren.<sup>41</sup> Das Dispositiv der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen eröffnete bestimmte Handlungsspielräume und schränkte andere ein. Macht realisierte sich aus dieser Perspektive in Machtbeziehungen, die auf asymmetrischen Positionen der Beteiligten beruhten, aber auch Widerstandspotenzial beinhalteten.<sup>42</sup> Betroffene wiesen beispielsweise im Verfahren behördliche Zuschreibungen zurück, fochten Beschlüsse juristisch an oder versuchten sich der Anstaltsversorgung durch Wegzug zu entziehen.

#### AUSWAHL, ERHEBUNG UND AUSWERTUNG DER QUELLEN

Die vorliegende Darstellung stützt sich auf publizierte und nicht veröffentlichte Quellen unterschiedlicher Provenienz. Wir haben sowohl bei der Erhebung als auch bei der Auswertung quantitative und qualitative Methoden kombiniert. Bei der Analyse kamen historisch-kritische und diskursanalytische Instrumente zur Anwendung.<sup>43</sup> Es hatte einen Einfluss auf das Forschungsvorhaben, wenn Akten nur für einen bestimmten Zeitraum vorhanden waren oder teilweise ganz fehlten. Das trifft beispielsweise auf den Kanton Freiburg zu, wo der Archivbestand ein Spiegelbild der institutionellen Vergangenheit ist. Die kantonalen Gesetze übertrugen die Kompetenz für die administrativen Versorgungen an die Oberamt männer, die ausgesprochen autonom handelten. Für sie war es durchaus selbstverständlich, bei ihrer Pensionierung oder einem Stellenwechsel Unterlagen nach eigenem Gutdünken mitzunehmen oder zu entsorgen. Die Fallakten, die sie anlegten, sind deshalb nur lückenhaft überliefert. Symptomatisch für diese Praxis ist auch, dass die Jahresberichte zwischen 1936 und 1986

40 Unser Begriff der Handlungslogik entspricht sinngemäss demjenigen der Rationalität bei Foucault. Foucault 2005a, 218–219, 2005b, 243.

41 Foucault 1992, 113–128, 1994, 2003, 392.

42 Foucault 1992, 113–128, 2005a, 218, 2005b, 243–250, 261–263.

43 Kury 2006; Sarasin 2001, 2003, 2007.

fehlen.<sup>44</sup> Nur die akribische sprichwörtliche Suche nach der Nadel im Heuhaufen erlaubte es uns, bisher unerschlossenes Archivmaterial zu finden und zu sichten. Unterstützt wurden wir dabei auch in der Waadt, Schwyz und Zürich von Archivarinnen und Archivaren mit detektivischem Spürsinn und grossem Engagement.

In einem ersten Schritt recherchierten wir in allen vier Kantonen sämtliche einschlägigen Erlasse, Kreisschreiben und Korrespondenzen der Behörden sowie ausgewählte Bestimmungen der Vollzugsanstalten und interkantonale Konkordate. Diese Quellen erlaubten uns, die beschliessenden, mandatsführenden und aufsichtspflichtigen Instanzen der jeweiligen Verfahren zu bestimmen. Im zweiten Schritt wandten wir uns den behördlichen Entscheiden zu: Die Oberamt männer der Bezirke nahmen im Kanton Freiburg eine zentrale Funktion im Verfahren ein. In der Waadt kam zwei Kommissionen besondere Bedeutung zu, nämlich der Commission cantonale d'internement administratif (CCIA) und dem Conseil de santé. Der Regierungsrat war im Kanton Schwyz für Zwangsversorgungen zuständig und im Kanton Zürich spielte die Vormundschaftsbehörde eine wichtige Rolle. Entscheidend für die Auswahl der Quellen waren neben deren Verfügbarkeit analytisch-theoretische Überlegungen, die einen Vergleich zwischen den Kantonen erlaubten.<sup>45</sup>

In den Kantonen Freiburg und Schwyz war es möglich, quantitative Daten zu erheben und auszuwerten. Die Grundlage dafür stellte zum einen das Eintrittsregister der Anstalten von Bellechasse im freiburgischen Sugez dar, in dem alle im Zeitraum von 1920 bis 1982 eingewiesenen Freiburg-

44 Trotz mehrerer Anläufe und der engagierten Mitarbeit der Freiburger Behörden blieben diese Berichte für den Zeitraum von 1936 bis 1986 verschollen. Dieser bedauerliche Verlust wurde bereits mehrfach in Medienbeiträgen, politischen Debatten und früheren Forschungsvorhaben angesprochen. Siehe etwa Schneuwly, Rainer: Wichtige Dokumente einfach verschwunden, in: *Freiburger Nachrichten*, 24. 4. 1996, 1–2, [www.e-newspaper-archives.ch/imageserver.pl?oid=FZG19960424-01&getpdf=true](http://www.e-newspaper-archives.ch/imageserver.pl?oid=FZG19960424-01&getpdf=true), Stand 14. 11. 2018, und die Antwort des Staatsrats auf die Frage des Grossrats und Historikers Jean-Pierre Dorand, BGC FR, Nr. 164, 2004, 405–408. Eine mögliche Erklärung ist, dass die Oberamt männer im genannten Zeitraum keine Jahresberichte verfassten. Zumindest werden sie in den Protokollen des Staatsrats ab den späten 1930er-Jahren nicht mehr erwähnt. Warum auch immer diese Berichte nicht mehr auffindbar sind, allein die Tatsache, dass sie nicht mehr vorhanden sind, wirft die Frage auf, wie der Staatsrat die Tätigkeiten der Oberamt männer im 20. Jahrhundert beaufsichtigte. Denn die Erstellung eines Jahresberichts zuhanden des Staatsrats war und ist gesetzlich vorgeschrieben, Art. 21 des *Loi sur les préfets* vom 20. 11. 1975.

45 Vgl. Kaelble 1999, 2003; Lengwiler 2011, 196.

gerinnen und Freiburger aufgeführt sind.<sup>46</sup> Zum anderen erfassten wir im Kanton Schwyz alle Entscheide des Regierungsrates, die von 1935 bis zur Aufhebung der kantonalen Gesetze 1970 eine Zwangsversorgung betrafen, in einer Datenbank.<sup>47</sup> Die quantitativen Auswertungen erlaubten uns beispielsweise, Aussagen über die Anzahl der behördlichen Entscheide und das Geschlechterverhältnis der Versorgten im zeitlichen Verlauf zu machen. Sie bildeten den Kontext für die qualitative Analyse der Entscheide, die wir mit Zehn-Jahres-Schritten stichprobenmässig im Sinn eines reflexiven Samplings<sup>48</sup> auswählten und anhand deren wir die behördliche Praxis untersuchten.<sup>49</sup> Sowohl in Freiburg als auch in Schwyz ergänzten wir diese Analysen mit Auswertungen exemplarischer Gemeinde- beziehungsweise Bezirksakten.<sup>50</sup>

Die ausführlichen Debatten der beiden zentralen Kommissionen in der Waadt sind in Berichten, Protokollen, Korrespondenzen, Memos und in weiteren Akten belegt.<sup>51</sup> Anhand dieser Dokumente und ausgewählter Fallakten liessen sich die Problematisierungen der Versorgungsverfahren aus zeitgenössischer Perspektive erschliessen.<sup>52</sup> In der Stadt Zürich ermöglichten die Protokolle der Vormundschaftsbehörde und die Fallakten der

46 AEF, EB Det Reg 1, Maison de travail pour buveurs «La Sapinière» [et maison de travail], 1920–1982. Diese Analyse ist eine wichtige Ergänzung zum unvollständigen Aktenmaterial der einzelnen Bezirke, die keine solchen quantifizierenden Aussagen zulassen.

47 StASZ, lib. 38030-48006, RRB, 1935–1970. Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden im Folgenden die exakten Nummern der Regierungsratsbeschlüsse angegeben, zum Beispiel StASZ, RRB 22/1944.

48 Vgl. Lengwiler 2011, 70–73, hier insbesondere 72.

49 In Schwyz werteten wir alle einschlägigen Entscheide des Regierungsrates auch qualitativ aus. Zudem analysierten wir die Dossiers, die er zu einem Entscheid ablegte, integral für die Stichjahre. StASZ, Akten 3, 1, 6.36–44; Akten 3, 1, 135.120–165; Akten 3, 1, 219.67–73; Akten 3, 1, 352.269–297; Akten 3, 1, 452.49–67; Akten 3, 1, 629.144–182; Akten 3, 1, 724.2–6; Akten 3, 1, 861.129–153. Ergänzt wird die Analyse durch Akten des Departements des Innern und des Justizdepartements. Im Kanton Freiburg analysierten wir jeden fünften Versorgungsentscheid, welcher den Fallakten der Anstalten in Bellechasse beigelegt wurde, vgl. beispielsweise AEF, EB A.4140, A.4066, A.3238, wobei wir diese zufallsbasierte Auswahl aufgrund von qualitativen Kriterien ergänzten, um pro Jahr mindestens drei Entscheide pro analytischer Versorgungskategorie und Geschlecht im Sampling vertreten zu haben.

50 Für Schwyz: Analyse von Fallakten und Protokollen der Gemeinden Schwyz und Einsiedeln (vgl. Kapitel 3.3.2), für Freiburg: sämtliche überlieferten Akten des Saane- und Seebezirks.

51 ACV, S 132/771–784 et S239, und ACV, KVIIIb, KVIIIc et SB 124.

52 Im Falle des Service cantonal sanitaire wurden aus den 14 überlieferten Kisten, die Fallakten aus dem Zeitraum 1941 bis 1955 enthalten, fünf Fallakten ausgewählt und qualitativ ausgewertet. ACV, KVIIIc 177–191. Im Falle der CCIA wurden fünf Dossiers für das Stichjahr 1950 qualitativ ausgewertet. ACV, S 132/782.

Amtsvormunde eine detaillierte Untersuchung der behördlichen Deutungsmuster. Aus den über tausend Laufmeter umfassenden, komplett aufbewahrten Beständen haben wir die zwei Stichjahre 1952 und 1972 ausgewählt.<sup>53</sup> Für einen Vergleich zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden im Kanton Zürich untersuchten wir zusätzlich die vollständig überlieferten Protokolle der Vormundschaftsbehörde Dürnten für die Jahre 1945–1980 sowie ausgewählte Fallakten.<sup>54</sup>

Nicht alle kantonalen Erlasse verlangten für die Einweisung in eine Anstalt zwingend eine Begutachtung durch einen Sachverständigen. Ergänzend zu den zufälligen Funden von Gutachten in den Fallakten untersuchten wir deshalb zusätzlich den lückenlos überlieferten Gutachtenbestand der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen im Kanton Thurgau. Dieser ländlich-landwirtschaftlich geprägte Kanton lässt sich aufgrund der stark kommunal geprägten Strukturen mit den Kantonen Schwyz und Zürich vergleichen. Wie in Schwyz wurde das Fürsorgewesen erst spät ausgebaut. Der Ostschweizer Kanton verfügte aber im Unterschied zum Innerschweizer Kanton über eine psychiatrische Klinik, die eine wichtige Funktion für den Sozialstaat wahrnahm und deren Leitung nationales und internationales Renommee genoss. Münsterlingen verfügte im Vergleich zur damals führenden Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich indes über deutlich weniger staatliche Mittel und Personal. Für die Auswertung kombinierten wir quantitative und qualitative Methoden. Dies ermöglichte uns, sowohl die Anzahl beantragter Gutachten und die Häufigkeit der gestellten Diagnosen, Prognosen und empfohlenen Massnahmen in dem von uns untersuchten Zeitraum zu beziffern als auch die Argumentationsmuster und

53 Die beiden Jahre wählten wir aus den folgenden Gründen aus: 1952 war die Rekurstätigkeit von Betroffenen hoch und wir konnten ergänzend die Akten des Bezirksrats Zürich auswerten, die zu den 1950er-Jahren nur lückenhaft, für 1952 jedoch vollständig überliefert sind. Vgl. StAZH, Vormundschaftsprotokolle des Bezirksrats 1952, Z 602.263–278. 1972 wies die Vormundschaftsbehörde in ihrem Geschäftsbericht aus, das eigene Vorgehen aufgrund verwaltungsgerichtlicher Entscheide geändert zu haben. Vgl. Geschäftsbericht des Stadtrates 1970, 234. Die Vormundschaftsbehörde Zürich bestand aus zwei Kammern, die sich je mit Geschäften zu Personen aus der ersten respektive zweiten Hälfte des Alphabets befassten. Wir haben für 1952 und 1972 sämtliche Geschäfte der Kammer I ausgewertet, die Entmündigungen und Anstaltsversorgungen betrafen. StArZh, Protokolle der Vormundschaftsbehörde, Kammer 1, 1952 und 1972, V.K.a.4.: 650–661 beziehungsweise 1130–1141. Für die Analyse berücksichtigten wir zudem exemplarisch Fallakten der Amtsvormunde, die wir nach inhaltlichen Kriterien auswählten. StArZh, Fallakten der Amtsvormundschaft, V.K.c.30.

54 GAD, IV.B 4.1–4.10, Protokolle Vormundschaftsbehörde Dürnten, 1945–1980, und GAD, II.B. 38.03, Fallakten Vormundschaftsbehörde Dürnten, 1945–1983.

das Rollenverständnis der psychiatrischen Expertinnen und Experten zu untersuchen.

Für eine systematische Untersuchung der Behördenaufsicht haben wir alle im Zusammenhang mit einer Versorgung verfassten Beschwerden und Rekurse an den Regierungsrat im Kanton Schwyz ausgewertet. In Zürich war seit 1960 das Verwaltungsgericht zuständig, dessen Leitentscheide publiziert wurden. In den Jahren davor sind die Entscheide Teil der Akten der Justizdirektion.<sup>55</sup> In den beiden Kantonen Freiburg und Waadt untersuchten wir die Aufsichtspflicht der Behörden anhand der Fallakten.<sup>56</sup>

#### BEGRIFFLICHKEIT UND QUELLENSPRACHE

Wie ein roter Faden zieht sich durch die von uns untersuchten Fallakten, dass die Behörden den Betroffenen einen unterprivilegierten Platz in der Gesellschaft zuwiesen. Darüber hinausgehende Ambitionen legten ihnen die Behörden als Anmassung, Einsichtslosigkeit oder Widerstand aus. Das Verhältnis zwischen Behördenmitgliedern beziehungsweise Vormunden und Betroffenen war ausserdem von einem grossen Machtgefälle geprägt, das sich nicht zuletzt in einer despektierlichen oder gar gewalttätigen Sprache äusserte. Die Behörden benutzten aber auch euphemistische Bezeichnungen, indem sie zum Beispiel von einer Therapie oder ganz allgemein formuliert von einer Massnahme sprachen, statt den Zwangscharakter der Versorgung zu benennen. Bisweilen sprachen sie den Betroffenen mit den gewählten Bezeichnungen sogar die menschlichen Eigenschaften ab. So war bei den Freiburger Behörden etwa von «unerwünschten Elementen»<sup>57</sup> oder gar «sozialen Parasiten»<sup>58</sup> die Rede.

55 Wir werteten exemplarisch die Jahre 1952 und 1955 aus. StAZH, P 427 und P 430, Akten der Direktion der Justiz, 1952 beziehungsweise 1955; PP 8d 10 und PP 8d 13, Materien-Register der Direktion der Justiz 1952 beziehungsweise 1955. Zudem haben wir die einschlägigen Entscheide des Verwaltungsgerichtes analysiert. Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Rechenschaftsbericht an den Kantonsrat 1960–1980.

56 Für Freiburg insbesondere AEF, Oberamt des Saanebezirks, PFI2834, PFI3839, PFI3840, PFI3841, PFI3843, und AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Ordner «Interne-ments administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», Dossier H. E., Dossier H. J., Dossier U. N.; ohne Signatur, Schachtel «R 1963/64», Dossier H. J., Dossier S. O.; ohne Signatur, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1974», Dossier D. P., Dossier K. V. N. und AEF, Département de Santé publique, DSPa 2781.70.

57 Vgl. AEF, PBr 980, Circulaire du département de Police aux préfets concernant la sécurité publique du 20. 10. 1938.

58 Vgl. AEF, Rapport annuel de Bellechasse 1931, 20, oder Dossier A.7401, décision préfectorale d'internement du 30. 9. 1955: «Il est un vrai parasite de la société et il ne mérite plus d'y avoir sa place.»

Die Lektüre der Fallakten und Gutachten hat auch uns Forschende irritiert, aufgewühlt und teilweise fassungslos zurückgelassen. Es war uns deshalb von Beginn an bewusst, dass wir einen sorgfältigen Umgang mit der Sprache pflegen müssen. Wir wollten aber auch nicht beschönigen oder verschweigen, wie soziale Probleme beschrieben, konstruiert und individualisiert wurden. Unser Ziel war es, nachvollziehbar zu machen, welche Ordnungsvorstellungen, Deutungsmuster und Menschenbilder die Praxis der administrativen Versorgungen ermöglichten und prägten.

In Akten wurden Menschen zum Fall. Im Zentrum stand nicht die Person, sondern der Anlass, warum diese Person aktenkundig wurde. Wie betroffene Menschen fühlten, handelten und argumentierten, ist aus den Akten oftmals kaum ersichtlich. Die Behörden verwalteten das Leben von Menschen im untersuchten Zeitraum weitgehend ohne deren Mitwirkung. Das Aktenmonopol der Behörden führte dazu, dass Vermutungen und Behauptungen oft zu vermeintlichen Tatsachen wurden. Die Betroffenen hatten oft weder Kenntnis, worauf die behördlichen Anschuldigungen beruhten, noch konnten sie Stellung dazu nehmen. Es war uns gerade aufgrund dieses Umstands ein wichtiges Anliegen, nach Möglichkeit die Sicht der Betroffenen einzubeziehen, ihre Situation zu beschreiben und bewusst zu vermeiden, einseitig dem Blick und den Argumenten der Behörden zu folgen.<sup>59</sup>

In historischer Perspektive ist oft von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen die Rede, da die Massnahmen einen Eingriff in die Grundrechte einer Person bedeuteten. Dies gilt aber auch für die 1981 in Kraft getretene fürsorgerische Freiheitsentziehung, die die kantonalen Bestimmungen der administrativen Versorgungen ersetzte, und ebenso für die seit 2013 praktizierte fürsorgerische Unterbringung (FU). Mit dem Begriff fürsorgerische Zwangsmassnahmen für behördliche Anordnungen vor 1981 soll weiter verdeutlicht werden, dass die Grundrechte in Gesetzgebung und Rechtsprechung heute besser geschützt sind, nicht zuletzt aufgrund der Ratifizierung der EMRK durch die Schweiz 1974. Dass die Grundrechte aber nach wie vor stets umstritten sind, veranschaulichen die kritischen Berichte in den Medien über die zunehmenden «Zwangseinweisungen» und «Zwangstherapien» in psychiatrischen Kliniken.<sup>60</sup> Wir verstehen Zwang als

59 Wie die Betroffenen ihr Erleben aus heutiger Perspektive erzählen und deuten, zeigt UEK, Bd. 5, «Zwangslagenleben».

60 Vgl. zum Beispiel Boos, Susanne: Fürsorgerische Unterbringung. Sonst wird man dann gespritzt, in: *Die Wochenzeitung*, 5. 4. 2018, [www.woz.ch/1814/fuersorgerische-unterbringung/sonst-wird-man-dann-gespritzt](http://www.woz.ch/1814/fuersorgerische-unterbringung/sonst-wird-man-dann-gespritzt), Stand 13. 11. 2018.

relationale Kategorie und gehen nicht davon aus, dass Zwang in unserem Untersuchungszeitraum an einzelne Massnahmen gebunden war. Vielmehr untersuchten wir die Anwendung der rechtlichen Normen durch die Behörden in bestimmten Situationen und Kontexten.<sup>61</sup> Dadurch konnten wir auch den der Fürsorge- und Vormundschaftspolitik innewohnenden Gegensatz zwischen Hilfe und Zwang erfassen und kritisch reflektieren.

#### 1.4 AUFBAU DER PUBLIKATION

Der Aufbau dieser Monografie hat sich aus einem gemeinsam gestalteten Forschungsprozess ergeben. Die Fragen, Thesen und Ergebnisse haben die Autorinnen und Autoren regelmässig miteinander diskutiert und darauf basierend die Buchstruktur entwickelt. Aus dieser Zusammenarbeit entstand eine kollektive Autorschaft, in der die individuellen Forschungsbeiträge nicht mehr ersichtlich und deshalb an dieser Stelle ausgewiesen sind. Rahel Bühler wertete zusammen mit Emmanuel Neuhaus, der zusätzlich die Bundesgerichtsentscheide analysierte, die juristische Literatur aus. Matthieu Lavoyer und Emmanuel Neuhaus führten die Untersuchung zum Kanton Freiburg durch. Für die Studie zur Waadt zeichnet ebenfalls Matthieu Lavoyer verantwortlich. Flavia Grossmann untersuchte die administrativen Versorgungen im Kanton Schwyz. Michael Mülli beschäftigte sich mit den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in der Stadt Zürich, Rahel Bühler mit der behördlichen Praxis in der Zürcher Landgemeinde Dürnten. Sara Galle und Nadja Ramsauer koordinierten und unterstützten die Forschungsarbeiten und verantworten die Redaktion des Buches sowie die Kapitel zur Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren, zu den medizinisch-psychiatrischen Expertisen und zur Aktenführung. Gemeinsam mit Rahel Bühler haben sie zudem die Einleitung, die Schlussfolgerungen zu den einzelnen Kapiteln und das Schlusswort verfasst.

Im zweiten Kapitel, das auf die Einleitung folgt, werden die Verfahren der verschiedenen Gesetzesgrundlagen in den ausgewählten Kantonen verglichen, um die Spezifika der jeweiligen Dispositive aufzuzeigen. Die Sicht der verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Literatur auf die administrativen Versorgungen und der geringe Einfluss des Bundesgerichts auf die Rechtsprechung in den Kantonen haben massgeblich dazu

61 Vgl. Meier et al. 2007, 43–44.

beigetragen, dass in der Schweiz erst sehr spät grundsätzliche Kritik aufkam. Es war die nachgerade unüberschaubare Vielzahl der Versorgungsbestimmungen, die ein handlungseröffnendes Moment für die Behörden darstellte.

In Kapitel drei untersuchen wir die Konkretisierung dieser Bestimmungen in der Praxis. Wir zeigen auf, wie betroffene Personen in den Zuständigkeitsbereich von Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden gerieten, wie diese den Sachverhalt in den Akten darlegten und wie übergeordnete Instanzen aufgrund dieser Akten schliesslich über fürsorgerische Zwangsmassnahmen entschieden. Wir rekonstruieren die behördlichen Deutungen ebenso wie die Machtbeziehungen, die zwischen Behördenmitgliedern und betroffenen Personen bestanden. Zusätzlich eingeschränkt wurde der Handlungsspielraum administrativ versorgter Menschen durch die psychiatrischen Gutachten, die ihr Verhalten als unheilbare Krankheit darstellten, sowie durch die behördliche Aktenführung, in die sie keine Einsicht hatten. Darüber hinaus zeigen wir auf, wie unberechenbar die Verfahren für die Betroffenen waren. Die verworrene Lage in den Kantonen mit mehreren gleichzeitig geltenden Gesetzen mag aus heutiger Sicht unzulänglich erscheinen, erlaubte es den damals zuständigen Behörden aber, nach Belieben verschiedene Zwangsmassnahmen zu kombinieren. Diese wenig systematisierte und unübersichtliche Praxis entsprach dem politischen Willen. Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte blieben für die Behörden allzu lange eine kaum hinterfragte Selbstverständlichkeit. Hinzu kam, was die Situation für Betroffene noch verschärfte, dass oftmals auch das soziale Umfeld Versorgungen als geeignetes Disziplinierungsmittel gegenüber unliebsamen Mitbürgerinnen und Mitbürgern erachtete.

Im abschliessenden vierten Kapitel zeigen wir auf, dass staatliche und gesellschaftliche Interessen gegenüber dem Schutz individueller Freiheitsrechte in der Schweiz über weite Strecken Vorrang genossen. Die Aufsicht der Kantone beschränkte sich lange Zeit auf die von den administrativ Versorgten angestossenen Rechtsmittelverfahren. Diese vermochten den Schutz der Betroffenen jedoch nicht ausreißend zu gewährleisten. Sie erreichten mit ihren Versuchen, Rechte geltend zu machen, oftmals das Gegenteil. Die Behörden interpretierten die angestrebten Rechtsmittelverfahren und andere Widerstandsformen als erneute Belege für die Einsichtslosigkeit derjenigen Menschen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren.

Leserinnen und Leser, die sich einen raschen Überblick zu den wichtigsten Ergebnissen dieser Monografie verschaffen möchten, empfehlen wir, die Lektüre mit dem abschliessenden Kapitel fünf zu den Herausforderungen des Rechts- und Sozialstaats sowie mit den Schlussfolgerungen in den Kapiteln 2.4, 3.7 und 4.4 zu beginnen. Nicht nur in Kapitel 4.3 zum Widerstand der Betroffenen, sondern besonders auch in den drei separaten Bildteilen setzen wir einen Kontrapunkt zu unserem Forschungsauftrag, die Behördenpraxis zu untersuchen. Die Fotografien, die wir Christof Hauser verdanken, zeigen Inschriften und Zeichnungen, die internierte Frauen in den Arrestzellen der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach im Kanton Schwyz hinterliessen. Sie drückten darin ihre Verzweiflung, ihre Sehnsüchte, ihren Protest und ihren Willen zum Widerstand aus. Mit ihren Botschaften, in denen sie Gerechtigkeit einforderten, wandten sich die Frauen auch an die Welt draussen, an uns alle.

## 2 VERFAHREN UND ZUSTÄNDIGKEITEN

Im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen die Verfahren der verschiedenen Gesetzesgrundlagen in den Kantonen Freiburg, Waadt, Schwyz und Zürich sowie die Beurteilung dieser Verfahren durch das Bundesgericht und die einschlägige verwaltungs- und verfassungsrechtliche Literatur.

Wir zeigen auf, wie komplex sich das Rechtswesen in den Kantonen gestaltete, und erläutern die Spezifika der kantonalen Versorgungsdispositive. Diese Ausführungen bilden die Grundlage, um die Praxis der administrativen Versorgung nachzuvollziehen. Der Kantonsvergleich erlaubt uns darüber hinaus zu untersuchen, welche Implikationen die unterschiedlichen Dispositive für die Behördenpraxis hatten.

In der juristischen Literatur waren die Versorgungsverfahren ein marginales Thema. Lange Zeit wurden die administrativen Versorgung in der Rechtswissenschaft nicht grundsätzlich infrage gestellt. Kritik wurde höchstens an den Verfahren und am mangelhaften Schutz der Grundrechte laut. Wir erläutern, welche Systematisierungen in der Literatur vorgenommen, wie die Neuerungen in der Rechtsprechung ab den 1960er-Jahren reflektiert und welche Forderungen daraus abgeleitet wurden.

Über administrative Versorgung entschieden kantonale Behörden letztinstanzlich. Beim Bundesgericht beschwerten konnten sich die Betroffenen nur über Verfahrensverstöße, mit denen ihre Grundrechte verletzt wurden. Wir zeigen auf, dass der Rechtsschutz im Verwaltungsrecht im Vergleich zu anderen Rechtsbereichen erst spät ausgebaut wurde und das Bundesgericht nur beschränkten Einfluss auf die Rechtsprechung in den Kantonen hatte.

### 2.1 VIELE WEGE FÜHREN IN EINE ANSTALT: SPEKTRUM UND ENTWICKLUNG DER KANTONALEN VERSORGUNGSVERFAHREN

Aufgrund der starken föderalen Prägung der Schweiz beruhten die administrativen Versorgung auf einer Vielzahl kantonalen Gesetzesgrundlagen, die das zivilrechtliche Verfahren ergänzten. In den von uns untersuchten Kantonen Freiburg, Waadt, Schwyz und Zürich variierte nicht nur

die Anzahl der Rechtserlasse. Diese ermöglichten es den Behörden auch, Personen aus unterschiedlichen Gründen und mit verschiedenen Zielsetzungen in Anstalten einzuweisen. Die behördlichen Entscheide wurden in einem komplexen und vielgestaltigen Dispositiv gefällt, das aufgrund der ökonomischen, sozialen und politischen Entwicklungen in den Kantonen unterschiedlich ausgeprägt war. Um die Eigenheiten der kantonalen Dispositive darlegen zu können, werden nachfolgend die Gesetze und Verfahren in den vier Kantonen erläutert. Im Zentrum der Ausführungen stehen die normativen Grundlagen. Die Auswahl an Gesetzen und die Möglichkeit, Verfahren zu kombinieren, eröffneten den Behörden einen grossen Handlungsspielraum. Wie die Rechtsnormen in der Praxis ausgelegt und angewandt wurden, ist Gegenstand von Kapitel 3.

### 2.1.1 UN ARSENAL DE LOIS ENTRE LES MAINS D'UNE AUTORITÉ UNIQUE: L'INTERNEMENT SUR DÉCISION DES PRÉFETS FRIBOURGEOIS

Au cours du xx<sup>e</sup> siècle, les autorités du canton de Fribourg élaborent et disposent d'un arsenal de lois cantonales permettant l'internement administratif de citoyennes et citoyens sous le coup de différentes problématiques (voir graphique 11 en annexe). Quatre principales catégories de lois contiennent ces dispositions, ayant pour objet l'alcoolisme (1919, 1955, 1965), la maladie mentale (1919, 1949), l'assistance (1928, 1951, 1965), le danger pour la société (1942). À cet ensemble légal pluriel et révisé à plusieurs reprises au cours du temps s'ajoutent les mesures tutélares en vertu du Code civil suisse (1912) et leur mise en application selon la loi cantonale d'introduction. Cette pluralité des lois s'accompagne d'une complémentarité, voire d'une redondance des problématiques sur lesquelles elles prétendent porter. La notion de l'alcoolisme – ou jusqu'à tardivement dans les sources, celle d'«ivrognerie» – occupe ainsi une place prépondérante et commune aux différentes lois, avec comme second motif récurrent la problématique de l'assistance, respectivement de la déchéance matérielle. De plus, ces différentes bases légales relèvent dans leur application d'une même autorité.

Une particularité fribourgeoise réside dans la concentration de compétences entre les mains d'une autorité unique, la préfecture, et même d'un acteur unique en la personne du préfet. En effet, dans les différentes

procédures étudiées, à l'exception des tutelles confiées aux autorités judiciaires,<sup>1</sup> c'est le préfet qui détient l'autorité d'enquête et de décision pour interner administrativement. Représentant du Gouvernement au sein de son district, ce magistrat est nommé par le Conseil d'État et garant, entre autres missions, du maintien de l'ordre public. Comme nous le verrons, il dispose à cet effet d'une importante autonomie dans la conduite de sa mission.<sup>2</sup> Ce large pouvoir d'appréciation est renforcé par une législation où les modalités et garanties de procédures sont peu formalisées en comparaison intercantonale ou, à l'intérieur même du canton, en comparaison avec les procédures judiciaires civiles ou pénales.

### SURVOL DES PROCÉDURES EN VIGUEUR

Adoptés par le législatif cantonal sur proposition du Gouvernement, les différents textes légaux contiennent une définition des populations ou des comportements ciblés par la loi. Ils précisent les formes que doit revêtir la procédure d'internement ainsi que les autorités compétentes pour l'appliquer. Les prérequis et garanties juridiques y sont certes formalisés, mais de manière variable.<sup>3</sup>

La première loi conférant explicitement au préfet la compétence d'interner administrativement est une législation visant à réguler la consommation d'alcool.<sup>4</sup> Adoptée en 1919, cette loi sur les auberges précise essentiellement les modalités de fabrication et de vente des boissons alcooliques, mais contient aussi une section plus spécifique sous le titre «lutte contre l'alcoolisme» (voir graphique 1). Faisant suite à une violation de l'interdiction de fréquenter les établissements publics ou à un simple avertissement, un internement de un à trois ans en maison de travail est prévu à l'égard de la personne réputée «buveur dangereux» ou causant «du scandale».<sup>5</sup> La loi autorise également le placement jusqu'à deux en ans en maison de relèvement – ou maison de travail si nécessaire – du buveur «d'habitude», défini comme celui qui «sans causer du scandale public ou constituer un danger

- 1 Situation comparable aux autres cantons romands, à l'exception du canton du Valais.
- 2 Le canton compte sept districts: la Broye, la Glâne, la Gruyère, la Sarine, le Lac, la Singine et la Veveyse. Dès 1977, les préfets sont élus par la population.
- 3 Cela va de la dénonciation initiale aux pièces composant le dossier d'enquête, de la décision d'internement aux conditions de libération et aux voies de recours.
- 4 *Loi sur les auberges, la fabrication et la vente de boissons alcooliques et la répression de l'alcoolisme du 20 mai 1919.*
- 5 En cas d'ivresse répétée, l'interdiction d'auberge jusqu'à une année est une mesure disciplinaire prononcée par le préfet et généralement rendue publique.

pour son entourage, compromet par son ivrognerie habituelle sa santé, ses devoirs sociaux, sa situation et celle des siens». <sup>6</sup> Dans les deux cas, l'enquête est menée par le préfet qui consulte pour préavis la commune de domicile ou d'origine. <sup>7</sup> L'avis d'un médecin peut être sollicité, mais sans obligation. Au terme de l'enquête et seulement après audition du dénoncé, le préfet rend une décision «motivée». Une fois communiquée, cette décision peut faire l'objet d'un recours dans les vingt jours auprès du Conseil d'État. Les frais d'internement sont à la charge de la personne concernée, de sa famille tenue à la dette alimentaire ou le cas échéant de l'assistance publique.

Révisée en 1955, la nouvelle loi réitère les mêmes principes tout en simplifiant quelque peu la procédure, le préfet n'étant plus contraint de prendre l'avis de la commune. <sup>8</sup> Il est tenu par contre, si l'individu est suivi médicalement, de consulter l'avis du médecin traitant. De plus, le régime d'internement est uniformisé, étant ramené pour tous de six mois à deux ans en maison de travail. Le texte ne distingue plus que l'alcoolique «ayant contrevenu à l'interdiction de fréquenter les établissements publics ou à l'égard duquel cette mesure apparaît de prime abord insuffisante» et celui «qui sans causer de scandale, compromet sa situation ou celle des siens». <sup>9</sup>

En 1965, la loi <sup>10</sup> est revue, portant alors uniquement et spécifiquement sur la lutte contre l'alcoolisme. Formalisant un changement de paradigme, elle intègre les notions de curabilité/incurabilité, ainsi que de traitement ambulatoire. L'internement est désormais réservé à «l'alcoolique pour qui le traitement ambulatoire est demeuré inopérant» ou que le dossier et l'expertise médicale «font apparaître comme incurable». <sup>11</sup> La loi stipule qu'avant d'envisager un internement, le préfet «admoneste» la personne visée et la contraint à suivre un traitement sous contrôle du service médico-social cantonal. À cet effet, le magistrat doit prendre des rensei-

6 *Loi sur les auberges, la fabrication et la vente de boissons alcooliques et la répression de l'alcoolisme du 20 mai 1919*, art. 56.

7 En cas d'indigence, celle d'origine assume une responsabilité financière. S'il y a conflit entre la commune de domicile dénonciatrice et celle d'origine devant assumer les frais, le préfet est appelé à trancher.

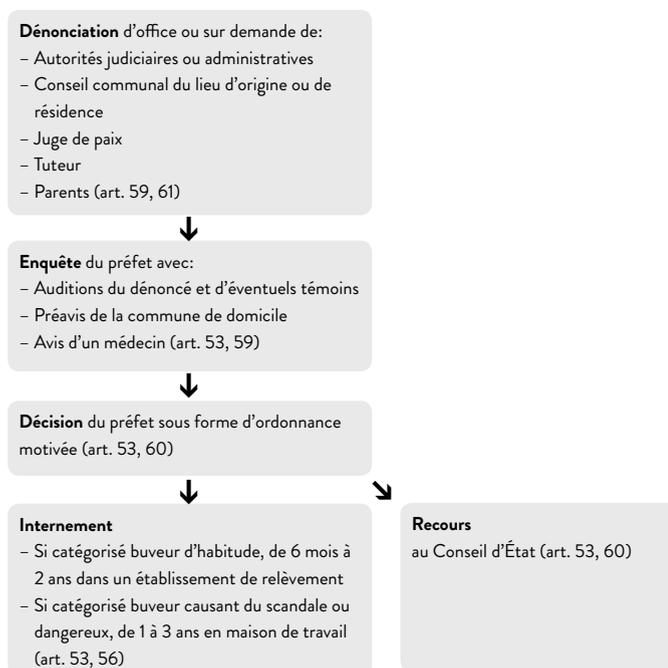
8 *Loi sur les établissements publics, la danse et le commerce des boissons du 18 novembre 1955*. Voir aussi le règlement d'exécution du 10 avril 1956.

9 *Loi sur les établissements publics, la danse et le commerce des boissons du 18 novembre 1955*, art. 129.

10 *Loi sur la lutte contre l'alcoolisme du 7 mai 1965*.

11 *Loi sur la lutte contre l'alcoolisme du 7 mai 1965*, art. 10 et 11.

**Graphique 1: Procédure d'internement selon la loi fribourgeoise de répression de l'alcoolisme de 1919**



Source: *Loi sur les auberges, la fabrication et la vente de boissons alcooliques et la répression de l'alcoolisme du 20 mai 1919*. Élaboré par les auteurs.

gnements utiles sur la situation personnelle, familiale et professionnelle de l'individu dénoncé. Si l'internement paraît la seule mesure appropriée, le préfet le prononce pour un maximum de deux ans. La personne concernée peut demander l'assistance d'un avocat, requérir une contre-expertise et recourir au Conseil d'État.

Dès 1919, d'autres dispositions d'internement entre les mains des préfets figurent dans la loi<sup>12</sup> régissant Marsens et d'Humilimont, principaux établissements psychiatriques publics du canton de Fribourg (voir graphique 12 en annexe). Réglant les modalités de l'internement psychia-

<sup>12</sup> *Loi organique concernant les Établissements de Marsens et d'Humilimont du 11 octobre 1919*.

trique d'office, elles ciblent notamment «les alcooliques dans un but thérapeutique» et «les aliénés qui présentent un danger sérieux pour la société ou qui sont l'objet de scandale».<sup>13</sup> L'internement peut dès lors être requis et décidé par le préfet, après constatation de la maladie mentale par un médecin. En cas de contestation, le Conseil d'État délègue à une commission d'experts la responsabilité de trancher le bien-fondé de la mesure. La loi ne précise toutefois pas la composition de cette commission. L'internement d'un individu peut aussi résulter d'un arrangement privé entre proches, tuteur, médecin et l'établissement. Dans cette circonstance, outre la constatation de la maladie par un médecin, un consentement des plus proches parents ou du tuteur est exigé. La sortie est ordonnée par le médecin chef de l'établissement et, lors d'un internement d'office, par l'autorité compétente, c'est-à-dire le préfet. En cas de refus d'autorisation de sortie, les possibilités de recours ne sont pas spécifiées.

En 1949, une révision de la loi apporte de légères modifications: dans la catégorie des personnes visées, l'alcoolisme est remplacé par le terme plus général de toxicomanie.<sup>14</sup> La loi spécifie désormais que le Conseil d'État délègue à une commission d'experts, désignée spécialement à cet effet, le soin de statuer aussi dans le cas d'une contestation d'un refus de sortie. Enfin, en cours de procédure, un certificat médical est nécessaire pour établir la constatation de la maladie. En 1965, une nouvelle loi est adoptée, la procédure demeurant inchangée à l'exception de la voie de recours qui revient au Conseil d'État après que ce dernier a pris l'avis d'experts.<sup>15</sup>

Des mesures d'internement sont également inscrites au sein de la *Loi sur l'assistance et la bienfaisance* de 1928 (voir graphique 13 en annexe).<sup>16</sup> Sous le titre «mesures répressives», quatre articles confèrent au préfet la compétence d'interner pour un à deux ans en cas de récidive, celle ou celui qui «abuse des secours», refuse de se «conformer aux ordres» de l'autorité communale, refuse un travail «proportionné à ses forces» ou «sollicite des secours de porte en porte». Visant ces différents motifs, la procédure est particulièrement peu détaillée dans le texte de loi. Il est seulement stipulé que le préfet instruit une enquête administrative et rend une décision mo-

13 *Loi organique concernant les Établissements de Marsens et d'Humilimont du 11 octobre 1919*, art. 17 et 20.

14 *Loi organique des Établissements cantonaux de Marsens et d'Humilimont du 5 mai 1949*.

15 *Loi organique des Établissements hospitaliers de Marsens et d'Humilimont du 6 mai 1965*.

16 *Loi sur l'assistance et la bienfaisance du 2 mai 1928*.

tivée après audition du dénoncé et d'éventuels témoins. Une voie de recours est prévue auprès du Conseil d'État.

Dès 1951, une nouvelle loi comporte plusieurs modifications formelles.<sup>17</sup> La liste des motifs d'internement est étendue aux personnes «qui tombent dans l'indigence par suite d'inconduite ou de fainéantise».<sup>18</sup> La dénonciation initiale doit nécessairement provenir d'une autorité communale et la durée d'internement est fixée de six mois à deux ans, indépendamment de la récidive. Un droit de recours est garanti à l'individu auprès du Conseil d'État, mais également, fait particulier, à la commune dénonciatrice en cas de décision préfectorale de non-entrée en matière.

Dès 1942, la *Loi sur l'internement administratif d'individus compromettant la santé ou la sécurité publiques*, promulguée dans le contexte de la guerre, sanctionne par son article premier toute personne âgée de plus de dix-huit ans dont «l'inconduite ou la fainéantise habituelle compromet la santé ou la sécurité publiques».<sup>19</sup> Contrairement à la loi vaudoise dont elle est inspirée,<sup>20</sup> elle ne vise pas explicitement la prostitution ou le proxénétisme. D'office ou sur dénonciation, le préfet mène l'enquête en prenant les mesures nécessaires (perquisitions, expertises, séquestre, etc.), auditionne la personne concernée et rend un prononcé de décision motivé. Comme dans le cas précédent de la loi sur l'assistance, les règles de procédure sont très peu formalisées, n'occupant que douze articles et deux pages dans le recueil officiel des lois. Une voie de recours au Conseil d'État est toutefois garantie. L'internement en maison de travail est prévu pour une durée minimale d'un an à un maximum de cinq ans. Cette loi, tout comme les articles des autres lois précitées prévoyant l'internement, sera abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 1981 au moment de l'adoption de la privation de liberté à des fins d'assistance telle que définie par le nouveau droit fédéral.

Enfin, le Code civil suisse précise, comme pour les autres cantons, les modalités générales de mise sous tutelle (interdiction) et de placement par le tuteur.<sup>21</sup> Dès 1912 et l'entrée en vigueur du Code fédéral, une loi d'introduction cantonale règle son adaptation dans le canton de Fribourg, spécifiant la procédure d'interdiction d'un individu mais non les modali-

17 *Loi sur l'assistance du 17 juillet 1951.*

18 *Loi sur l'assistance du 17 juillet 1951*, art. 30.

19 *Loi sur l'internement administratif d'individus compromettant la santé ou la sécurité publiques du 13 mai 1942.*

20 Voir chapitre 3.2 et CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 3.1.

21 CC art. 369, 370, 406 et 421.

tés du placement une fois que la personne est sous tutelle.<sup>22</sup> Dans ce canton, comme dans l'ensemble de la Suisse romande à l'exception du Valais, l'autorité tutélaire compétente est judiciaire. Il s'agit de la justice de paix comme première instance et du Tribunal d'arrondissement comme autorité de surveillance. Si la justice de paix est chargée d'instruire et de préavisier les causes en interdiction civile, la décision relève systématiquement du Tribunal d'arrondissement, de même que sa levée (mainlevée). De plus, une voie de recours est prévue auprès du Tribunal cantonal.

#### UN PASSAGE OBLIGÉ PAR LA PRÉFECTURE: LE PLACEMENT TUTÉLAIRE SUBORDONNÉ AUX DISPOSITIONS DE DROIT CANTONAL

Qu'elles soient mesures de police, sanitaire ou d'assistance, les dispositions cantonales ont été privilégiées pour placer en détention des individus catégorisés selon des étiquettes communes tant aux lois cantonales qu'au Code civil suisse telles qu'«ivrognes», «malades mentaux» ou «risques» pour leur famille ou la société en raison de «leur inconduite ou leur fainéantise». Contrairement à une grande majorité de cantons alémaniques, mais comme on peut l'observer ailleurs en Romandie,<sup>23</sup> le placement sur décision d'un tuteur ou de l'autorité tutélaire en vertu du Code civil, n'a pas été la principale forme d'internement mobilisée pour les adultes avant 1981. Les décisions d'internement étaient basées sur les différentes lois spéciales cantonales susmentionnées. Ce constat, établi à partir du dépouillement des sources, marque une différence de pratiques sur le plan fédéral et l'organisation des systèmes cantonaux d'internement.<sup>24</sup>

Dans le contexte fribourgeois, à l'exception de l'internement psychiatrique qui peut être le fait d'une demande du tuteur directement traitée par l'établissement de placement, les différentes voies d'internement, sans exclusion des mesures tutélaires, réservent la compétence de le prononcer au préfet, magistrat institutionnellement indépendant de la

22 *Loi concernant l'application du Code civil suisse pour le canton de Fribourg du 22 novembre 1911.*

23 Notamment dans le canton de Vaud, voir chapitre 2.3.2.

24 Le traitement du registre d'entrée des interné-e-s fribourgeois-e-s à Bellechasse, voir chapitre 3.1, confirme que la presque totalité des personnes est internée par décision préfectorale sur la base des lois cantonales. Un sondage dans le registre des affaires pupillaires de la justice de paix de la ville de Fribourg confirme que la tutelle est essentiellement employée pour les individus mineurs ou relevant de la psychiatrie. Voir AEF TSA Fribourg 157, affaires pupillaires 1952–1954.

justice civile. Formellement, l'intervention du tuteur consiste à solliciter l'ouverture d'une procédure auprès du préfet. Dans la réalité, son rôle ne saurait se limiter à la seule dénonciation, puisqu'en cours d'enquête et lors de l'internement, les interactions qu'il a avec les autorités et sa mobilisation en faveur ou en défaveur de l'interné sont déterminantes, pour autant que l'interné soit interdit. En principe, au cours de la période qui nous intéresse, un tuteur ne peut placer à Bellechasse un pupille sans l'intermédiaire du préfet.<sup>25</sup>

Pour cerner davantage cette spécificité, une première explication réside dans le discours critique des autorités exécutives à l'égard du fonctionnement de la justice – civile ou pénale –, mis en évidence par les archives préfectorales et parlementaires.<sup>26</sup> La revendication de possibilités d'intervention plus souples et plus efficaces y figure comme un registre argumentatif récurrent.<sup>27</sup> Au cours des années 1920, par exemple, le préfet de la Broye sollicite à deux reprises une compétence étendue afin d'«interner administrativement» à Bellechasse plus seulement les «buveurs» mais aussi les «vagabonds», «nomades» et «paresseux» qui «n'ayant pas commis de délit, ne peuvent être condamnés par nos tribunaux» – ce que la loi sur l'assistance permettra en 1928.<sup>28</sup> En 1936, le préfet de la Sarine, dressant un tableau alarmant de la situation sociale dans son district, déplore un «engorgement des organes de répression résultant de la multiplicité des délits».<sup>29</sup> Pour répondre aux exigences d'ordre public, mais aussi d'économie, il propose de donner davantage de compétences aux préfetures et de ne pas référer toutes les causes pénales au ministère public. En confiant aux préfets la compétence de prononcer les internements, le Conseil d'État répondait à ces demandes tout en s'assurant un meilleur contrôle d'une pratique de placement officieuse préexistante. Depuis l'ouverture de Bellechasse, des personnes y étaient placées sur l'initiative de communes ou de particuliers.<sup>30</sup> De même avant la loi de 1928 sur l'assistance, il est attesté

25 Cette règle, exprimée lors des débats législatifs, est inscrite dans des directives officielles aux tuteurs. Voir AEF DJPM-SG 249, Département de justice et police, affaires tutélaires 1967–1987, Plichtenheft für den Amtsvormund, 30. 10. 1979, p. 2. Des exceptions à cette règle sont toutefois attestées: à ce sujet, voir Rossier 2010.

26 Voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 1.1 et 2.1.

27 Comparable à la situation dans le canton de Vaud, voir chapitre 2.3.2.

28 AEF [sans signature], Rapports administratifs des préfetures, Broye, 1924.

29 AEF [sans signature], Rapports administratifs des préfetures, Sarine, 1936.

30 Avec le seul accord de la direction. Cette marge de manœuvre laissée au directeur de Bellechasse confère «aux internés administratifs un statut légal extrêmement flou et im-

que des individus s’y trouvaient déjà internés pour vagabondage et mendicité sans base légale.<sup>31</sup> En ce sens, les lois ont aussi renforcé un encadrement – bien qu’encore très flexible – des pratiques et un ajustement des responsabilités.<sup>32</sup>

Pour le gouvernement cantonal, l’intervention de l’État se justifie par la «protection de l’ordre social» et la nécessité de sanctions «quasi pénales», mais aussi par pure prévention face à ceux qui, sans causer de trouble, «compromettraient» matériellement leur situation et celle de leur famille. L’État s’impose lui-même «comme une sorte de tuteur».<sup>33</sup> Lorsqu’en 1928, à l’occasion des débats sur la loi sur l’assistance publique, des députés s’interrogent sur l’opportunité de confier ces affaires aux autorités tutélaires existantes, le Conseil d’État précise que souvent l’intervention tutélaire est insuffisante, «arrivant comme moutarde après dîner, c’est-à-dire lorsque l’intéressé a perdu toute sa fortune».<sup>34</sup> Il critique alors ouvertement la pratique des tribunaux qu’il estime «trop libérale». À l’occasion d’un débat parlementaire ultérieur en 1951, un député conservateur du district de la Singine réitère ce grief: «Es wird schwer sein, Leute unter Vormundschaft zu stellen, wenn man ihnen nachweisen muss, dass sie ihr Vermögen verschleudern. Wenn nämlich der Betreffende etwas Geld hat, dann begibt er sich zu einem Fürsprecher. Die zuständige Instanz vermag dann meistens mit der ins Auge gefassten Massnahme nicht durchzudringen. Eine strengere Praxis der Gerichte ist wünschbar.»<sup>35</sup>

En réaction, le conseiller d’État en charge de l’Intérieur appelle les tribunaux à «prendre leur responsabilité» et à être plus «sévères», au risque même de «se voir déjugé» par le Tribunal fédéral «pointilleux dans ce domaine».<sup>36</sup> Pointant la complexité des règles de procédures soumises à la jurisprudence, il déclare ensuite que:

précis». Rossier 2010, p. 70. Voir aussi Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg (ci-après BGC FR) 1932, Fribourg, 1932, p. 482.

31 Rossier 2010, p. 50, 69 et 121.

32 Au cours du temps, on observe une plus grande prudence de la direction de Bellechasse qui demande des clarifications formelles au préfet.

33 BGC FR 1919, p. 14.

34 BGC FR 1928, p. 108–109.

35 À l’occasion de la révision de la loi sur l’assistance. Voir BGC FR 1951, p. 497–498. Traduction de l’auteur: «Il est difficile de mettre des personnes sous tutelle si vous devez prouver qu’ils dilapident leur fortune. Si la personne concernée a de l’argent, elle fera appel à un avocat. L’autorité compétente ne peut généralement pas faire passer la mesure envisagée. Une pratique plus dure des tribunaux est souhaitable».

36 BGC FR 1951, p. 498.

«Sans vouloir faire de la peine aux gens du barreau et de l'ordre judiciaire, la justice est beaucoup trop lente. Or nous sommes en proie à des vagabonds de toute espèce. S'il fallait recourir chaque fois à un tribunal, on ne pourrait appliquer notre loi avec efficacité. C'est donc guidé par des soucis d'ordre pratique que nous nous sommes résolus à rester dans la voie administrative.»<sup>37</sup>

Comme nous le verrons également dans l'exemple du canton de Vaud et quant à la figure du préfet, ce registre discursif, se référant à la nécessité d'agir, est indissociable de l'affirmation de l'internement administratif comme solution préférentielle de l'action étatique.<sup>38</sup> Particulièrement centrale dans notre perspective de recherche, l'argumentation d'impératif opératoire contribue à conditionner et à légitimer les formes d'organisation et les pratiques, des largesses de procédures et de surveillance jusqu'aux choix des acteurs compétents. Cela est révélateur d'une stratégie d'économie du pouvoir, les lois d'internement administratif se caractérisant par l'octroi de peines de longue durée au moyen de procédures expéditives, les garanties juridiques étant moindres que dans les champs pénaux ou civils.

De plus, des recherches portant sur l'assistance publique et les tutelles dans le canton de Fribourg démontrent que dans la tradition du XIX<sup>e</sup> siècle et du droit français, la mise sous tutelle aurait été interprétée comme un prolongement de la curatelle, dévolu d'abord à l'administration d'un patrimoine.<sup>39</sup> En l'absence de fortune personnelle, l'emploi de l'interdiction n'aurait donc revêtu qu'un intérêt limité. Faiblement développée et réputée difficile à imposer, la tutelle ne pénètre le champ de l'assistance que progressivement au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.<sup>40</sup> Après la prison et les institutions fermées, elle apparaît alors comme une nouvelle réponse à la pauvreté, et conséquemment, la proportion de personnes in-

37 BGC FR 1951, p. 501. On trouve des propos de la même teneur lors des débats sur les lois de 1919 et 1942. Voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 1.1.

38 Voir chapitres 2.3.2 et 3.1.2.

39 Simonet 1987; Fatke et al. 1991. Dans ce dernier ouvrage, les auteurs identifient que dans les deux cantons échantillons, Zurich et Fribourg, des conceptions différentes persistent après l'unification du Code civil. L'application des tutelles serait inscrite dans la tradition du droit français à Fribourg (autorités judiciaires) et dans la tradition germanique à Zurich (autorités administratives), avec une temporalité différente, le canton de Zurich intégrant la tutelle comme mode de gestion de la précarité précocement, dès les années 1920, par rapport à Fribourg où il faut attendre les années 1960.

40 Fatke et al. 1991, p. 180 et ss: «De leur propre aveu, les tribunaux craignent de prononcer l'interdiction parce que la jurisprudence trop théorique réclame beaucoup de détails et exige des preuves strictes.» Voir aussi BGC FR 1925, p. 5–25, 1938, p. 7 et 161, 1973, p. 527 et 1978, p. 893 et 1375.

terdites et de tuteurs officiels augmente dès les années 1950.<sup>41</sup> Ce glissement au cours du siècle de l'usage de l'internement administratif vers celui du placement tutélaire est également vérifiable dans le canton de Vaud.<sup>42</sup> Ainsi, le placement à des fins d'assistance qui succède aux différentes formes d'internement administratif et qui relève précisément des autorités tutélaires peut aussi être lu comme le fruit d'une certaine continuité historique plutôt que d'une rupture subite.

En conclusion, dans le canton de Fribourg, les décisions relèvent essentiellement d'une instance unique, les préfetures, au croisement des différents niveaux institutionnels et formes de procédure. Représentants de l'État dans leur district, les préfets disposent d'importantes attributions discrétionnaires: il leur revient personnellement d'engager une procédure, de sélectionner une base légale, puis de mener l'enquête et d'ordonner la décision. La marge de manœuvre du préfet, alors simultanément enquêteur, procureur et juge unique, est confortée par l'absence de règles détaillées de procédure et par sa proximité relationnelle avec le gouvernement cantonal qui n'exerce qu'une action de surveillance partielle.<sup>43</sup> Créée au moment de la République helvétique sur le modèle français, la fonction préfectorale<sup>44</sup> est particulièrement valorisée dans un paysage institutionnel fribourgeois où l'administration cantonale est peu développée et la fragmentation des communes est grande.<sup>45</sup> Le préfet apparaît comme l'homme «à tout faire» du Gouvernement, tant les attributions qui lui sont conférées sont nombreuses et variées. Cette «polyvalence fonctionnelle» complique la définition juridique de son statut: il est tout à la fois agent de l'État, homme politique, officier de police, et donc dépositaire d'un pouvoir administratif, exécutif et judiciaire.<sup>46</sup>

Si ce magistrat est au cœur du dispositif, la lecture des dossiers fait ressortir de régulières interactions et négociations entre particuliers, communes, institutions et préfetures, touchant plus particulièrement aux modalités, notamment financières, de l'internement. Bellechasse illustre

41 Auparavant, les tutelles reposaient sur un effectif restreint de tuteurs non professionnels. Voir Simonet 1987 p. 59–61 et 119; Fakte et al. 1991, p. 225.

42 Voir chapitre 3.2.3. De manière prometteuse, cet aspect mériterait d'être exploré par de futures études spécifiques, notamment sur la transition avec les PLAVA. Voir aussi Taperoux 1935.

43 Voir chapitres 3.1 et 4.

44 En allemand, Oberamtmann à Fribourg, Regierungstatthalter à Zurich ou à Berne.

45 Hayoz 1982, p. 16 et 27.

46 Hayoz 1982, p. 14. Voir aussi Emery 1986, p. 161 et ss.

bien l'influence de l'institution d'internement, avec ses différents espaces dédiés et régimes d'enfermement, sur la pratique «en amont» des préfets.<sup>47</sup> De plus, les motifs économiques paraissent prégnants, avec notamment une application des articles répressifs de la loi sur l'assistance et un usage de l'internement comme mesure sociale «par défaut» en l'absence de structures plus appropriées.<sup>48</sup> Il faut ainsi attendre la loi contre l'alcoolisme de 1965 pour observer une réelle médicalisation de la procédure et l'intervention de nouveaux acteurs. Ce développement, relativement tardif en comparaison intercantonale, est suivi par la mise en place d'un centre psycho-social au début des années 1970 et de traitements ambulatoires. Toutefois, l'internement administratif comme solution de défense sociale perdure, sans subir de processus politique marqué de délégitimation ou de refondation. Les différentes procédures fribourgeoises, y compris celle adoptée durant la Seconde Guerre à l'égard des individus réputés dangereux pour l'ordre public,<sup>49</sup> persistent jusqu'en 1980 et ne seront abrogées que consécutivement aux prescriptions fédérales.

## 2.1.2 LÉGISLATIONS ET INTERVENTIONS DIFFÉRENCIÉES SOUS LA CONDUITE DE COMMISSIONS CANTONALES VAUDOISES

Dans le canton de Vaud, les procédures aboutissant à priver de leur liberté des citoyennes et citoyens majeurs par des autorités extrajudiciaires reposent sur plusieurs lois cantonales. À l'instar du canton de Fribourg, chacune de ces bases légales est liée à une problématique spécifique et a connu des révisions au cours du xx<sup>e</sup> siècle (voir graphique 14 en annexe). En fonction de l'objet principal sur lequel elles portent, nous pouvons classer ces lois en quatre catégories: maladie mentale (1901, 1939), alcoolisme (1906, 1941, 1949), assistance (1938, 1947) et danger pour la société ou associabilité (1939, 1941, 1946). Outre ces bases légales cantonales, les mesures d'internement tutélaires prévues par le Code civil suisse entré en vigueur en 1912 sont également à prendre en considération. Si les dispositions générales sont alors unifiées sur le plan fédéral, les formes de mise

47 Voir CIE, vol. 8, *Un quotidien sous contrainte*.

48 Voir chapitre 3.1.3 et CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 1.1, et CIE, vol. 8, *Un quotidien sous contrainte*, chap. 3.

49 Des dispositions similaires sont abrogées en 1971 dans le canton de Vaud et en 1963 dans celui de Neuchâtel.

en œuvre et la désignation des autorités compétentes restent la prérogative des cantons. Dans le canton de Vaud, la justice civile relève d'abord d'autorités judiciaires déjà constituées, à savoir les justices de paix, les tribunaux de district et le tribunal cantonal. Les autorités disposent donc d'un arsenal législatif complexe, pluriel et complémentaire, avec toutefois la présence de motifs récurrents. La particularité de l'organisation vaudoise repose dans le fait que le niveau institutionnel de décision relève de l'État cantonal et mobilise des organes cantonaux spécialisés et constitués sous la forme d'instances collectives. Distincts des autorités d'enquête, ces commissions et conseils ont été des lieux de débats et de réflexivité répondant à une demande politique accrue de légitimation ainsi que de clarification et de conditionnement de la pratique.

#### SURVOL DES PROCÉDURES EN VIGUEUR

En premier lieu, les lois d'internement psychiatrique relèvent dès le début du <sup>xx</sup>e siècle du domaine médical, tant au niveau des intervenants que des prérequis de procédure.<sup>50</sup> Dans la première loi datant de 1901, une déclaration médicale provenant d'un médecin externe à l'établissement psychiatrique et ayant lui-même examiné la personne concernée est requise pour toute admission. Les décisions d'internement et de sortie sont confiées à un organe cantonal, le Conseil de santé, composé de représentants de l'administration et des professions médicales. La loi confère à ce collège une obligation de suivi en effectuant une visite dans les sept jours après l'admission et en recevant un rapport de la direction de l'établissement d'internement dans un délai maximal d'un mois. La personne internée peut requérir un second examen en cas de refus de libération et recourir en tout temps au Conseil d'État.

En 1939, une révision de la loi apporte plusieurs modifications, notamment par la distinction entre établissements officiels et établissements privés. Dans le premier cas, la décision d'internement relève désormais de la direction de l'établissement, sous la supervision du Conseil de santé. Dans la seconde configuration, si l'établissement est privé, la décision revient au Service sanitaire, alors dirigé par le médecin cantonal. Indépendamment du statut de l'institution d'accueil, l'autorisation de sortie reste de la responsabilité du Conseil de santé. Le certificat médical n'est plus

50 *Loi sur le régime des personnes atteintes de maladie mentale du 14 février 1901 et Loi sur les malades mentaux et autres psychopathes du 23 mai 1939.*

requis pour le placement d'un individu par une autorité judiciaire ou par le Conseil d'État. En plus des dangers que doit présenter l'individu pour lui-même ou pour autrui, cette loi introduit la notion de «dangers présentés pour l'ordre public ou les bonnes mœurs». <sup>51</sup> De plus, la loi précise, dans son article premier, s'appliquer aux «malades mentaux et autres psychopathes (infirmes mentaux, toxicomanes, alcooliques)», alors que la loi de 1901 visait «les personnes atteintes de maladies mentales ou de toxicomanie (morphinomanie, cocaïnomanie, alcoolisme) pour autant que leur état nécessite des soins ou offre des dangers pour autrui». <sup>52</sup>

À la suite des lois d'internement d'ordre psychiatrique, celles visant l'alcoolisme se démarquent également, dans le canton de Vaud, par une médicalisation précoce. <sup>53</sup> Dès l'entrée en vigueur de la première loi sur l'internement des alcooliques, en 1906, une expertise médicale et un préavis du Conseil de santé sont nécessaires pour rendre une décision d'internement ou de prolongation (voir graphique 15 en annexe). Au terme d'une enquête administrative menée par un préfet, le Conseil d'État dans son entier se prononce sur la décision d'internement. Certaines garanties juridiques sont octroyées, la personne visée devant être entendue et pouvant requérir une contre-expertise. Cette première loi ne prévoit toutefois aucune voie de recours et fixe une durée minimale d'internement de six mois, sans préciser de durée maximale. Elle vise les personnes déjà condamnées pénalement ou récidivistes, mais aussi plus généralement celle ou celui «qui par ivrognerie habituelle, compromet sa situation ou celle des siens». <sup>54</sup>

Succédant à celle de 1906, la loi de 1941 marque une complexification de la procédure, avec notamment l'introduction d'un premier niveau d'intervention (voir graphique 16 en annexe). Il s'agit des Offices régionaux de surveillance et de thérapeutique antialcoolique, responsables en amont de l'internement d'appliquer des mesures préliminaires: surveillance, avertissement, engagement d'abstinence, suivi médical. <sup>55</sup> C'est alors seulement si

51 *Loi sur les malades mentaux et autres psychopathes du 23 mai 1939*, art. 1.

52 *Loi sur le régime des personnes atteintes de maladie du 14 février 1901*, art. 1. La notion de toxicomanie a été ajoutée lors d'une modification de la loi en 1921.

53 *Loi sur l'internement des alcooliques du 27 novembre 1906*, *Loi sur l'internement des alcooliques du 5 février 1941* et *Loi sur le traitement des alcooliques du 12 décembre 1949*.

54 *Loi sur l'internement des alcooliques du 27 novembre 1906*, art. 1.

55 Alors que la loi de 1906 était formulée en seulement 13 articles, celle de 1941 est détaillée par 61 articles, en comprenant l'arrêté d'exécution. Voir le schéma de cette procédure en annexe.

l'individu «se dérobe aux investigations de l'Office», que les mesures prises «s'avèrent inefficaces» ou qu'il «constitue d'emblée un danger pour lui-même ou autrui» qu'il est dénoncé au Département cantonal de justice et police pour un internement, doté du préavis de l'Office et d'une expertise médicale.<sup>56</sup> Le conseiller d'État en charge du Département de justice et police ratifie le prononcé de l'internement, un recours étant possible auprès de l'ensemble du Conseil d'État. La loi de 1941 introduit en outre, sur la base de l'expertise médicale, les notions de «curable» et d'«incurable» qui conditionnent le régime d'internement, soit la durée et le type d'établissement. Si l'individu est qualifié d'incurable, il peut être interné pour une durée indéterminée dans une maison officielle d'internement et soumis annuellement à une expertise médicale pour juger de sa sortie. Si l'individu est reconnu curable, l'internement est prévu pour six à douze mois dans un établissement agréé. Le cas de récidive suivant la libération est également spécifié, provoquant une procédure simplifiée vers un nouvel internement. La définition des personnes visées est également restreinte, avec notamment la suppression des catégories relatives aux récidivistes et aux prévenus d'ordre pénal. Cette loi vise alors toutes les personnes qui «par l'abus des boissons alcooliques, altèrent manifestement leur santé, compromettent de façon durable leur situation morale et matérielle ou celle de leur famille ou qui constituent un danger pour elle-même ou autrui, en dehors de toute infraction pénale».<sup>57</sup>

En 1949, une révision de la loi reconduit pour l'essentiel le modèle de 1941, avec un renforcement du rôle de l'Office antialcoolique et des mesures préliminaires. En plus de l'expertise médicale, la loi formalise une mesure de mise en observation préalable dans un établissement psychiatrique ou spécialisé pour une durée maximale de six semaines, décision relevant du conseiller d'État sur préavis de l'Office. Cette loi – comme celle de 1939 sur «les malades mentaux» – sera remplacée en 1985 par la nouvelle loi de santé publique, alors que les mesures d'internement qu'elle contenait avaient déjà été abrogées en 1981.<sup>58</sup>

La *Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique de 1938*, révisée en 1947, prévoit des mesures coercitives et une privation de liberté à l'égard de toute personne assistée «refusant un travail compatible à ses

56 *Loi sur l'internement des alcooliques du 5 février 1941*, art. 4.

57 *Loi sur l'internement des alcooliques du 5 février 1941*, art. 1.

58 *Loi sur la santé publique du 29 mai 1985*.

aptitudes et ses forces» ou qui «abuse des boissons alcooliques».<sup>59</sup> En comparaison des autres dispositions légales, la procédure qui peut mener à un internement pour un maximum de trois ans en colonie de travail s'avère très peu formalisée. Le texte de loi spécifie seulement que la décision revient au Conseil d'État, après enquête du préfet et préavis de la Chambre cantonale d'assistance.<sup>60</sup> Les voies de recours ne sont pas précisées.

Mesures de maintien de l'ordre initialement décidé par l'exécutif cantonal, l'arrêté de 1939 puis la *Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société de 1941* visent en premier lieu la prostitution, le proxénétisme et les jeux interdits, mais également toute personne «compromettant par son inconduite ou sa fainéantise la sécurité ou la santé d'autrui».<sup>61</sup> L'enquête est confiée au préfet, offrant certaines similitudes avec la procédure pénale à laquelle elle se réfère d'ailleurs (mandat d'amener, perquisition, procès-verbal des opérations et des auditions, recours aux agents de la police judiciaire). Une expertise médicale est possible, mais non requise. L'internement jusqu'à trois ans relève du conseiller d'État en charge du Département de justice et police, la base légale prévoyant toutefois d'emblée une délégation de ses compétences à une commission spéciale. Une voie de recours auprès du Conseil d'État dans son ensemble est garantie.

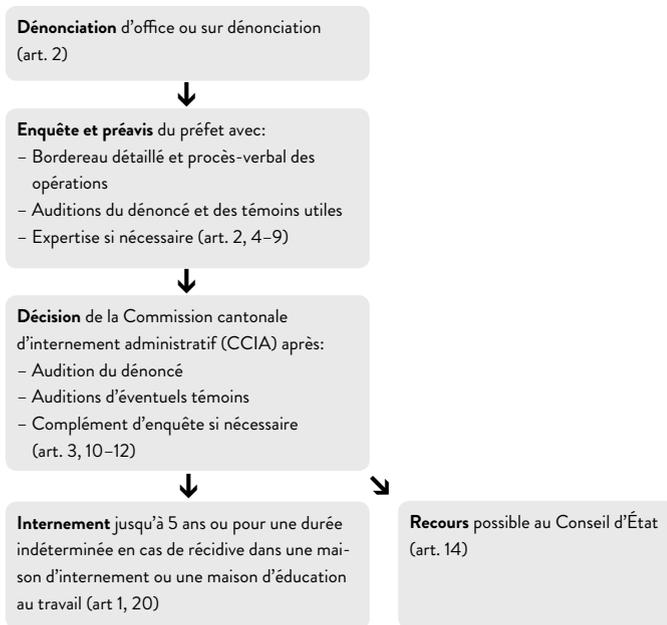
En 1941, l'arrêté, décision de l'exécutif, est pérennisé sous forme de loi par le Grand Conseil (voir graphique 2). À cette occasion, la procédure est davantage formalisée, avec notamment l'inscription d'une institution décisionnelle spécifique, la Commission cantonale d'internement administratif (CCIA). La durée maximale d'internement est prolongée jusqu'à cinq ans et en complément des précédents motifs, la loi prévoit l'internement à durée indéterminée pour une nouvelle catégorie d'individus: celle ou celui «qui a subi plusieurs peines privatives de liberté pour crimes ou délits et témoigne d'un penchant marqué à la criminalité, à l'inconduite ou

59 *Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique du 16 mai 1938 et Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique du 12 mai 1947.*

60 Commission consultative et de recours, composée de sept membres nommés par le Conseil d'État.

61 Arrêté concernant l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société du 24 octobre 1939, *Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société du 12 décembre 1941*. Modifiée en 1946, cette dernière devient la *Loi sur l'internement administratif d'éléments asociaux*.

**Graphique 2: Procédure selon la loi vaudoise sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société de 1941**



Source: *Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société du 8 décembre 1941*. Élaboré par les auteurs.

à la fainéantise».<sup>62</sup> La loi spécifie aussi que durant l'audition, la personne dénoncée peut se faire assister d'un avocat ou d'un stagiaire licencié en droit. En 1946, la loi subit quelques modifications: elle devient la *Loi sur l'internement administratif des éléments asociaux*. L'internement à durée indéterminée et l'alinéa visant les récidivistes sont supprimés alors que la mise à disposition d'un avocat d'office est formalisée. À la suite d'une motion parlementaire, cette loi sera abrogée en 1971, en même temps que les mesures prévues par la loi sur l'assistance.

Sont également à prendre en considération les mesures du droit civil en application des dispositions fédérales, soit la loi d'introduction dans

62 *Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société 12 décembre 1941*, art. 1.

le canton de Vaud du Code civil suisse<sup>63</sup> qui institue les autorités compétentes et la procédure d'interdiction – mise sous tutelle – d'un individu. En première ligne, la justice de paix est l'autorité tutélaire compétente pour autant que la personne soit consentante<sup>64</sup> ou souffrant «d'aliénation mentale».<sup>65</sup> En cas de contestation de la personne concernée, la décision relève alors automatiquement du Tribunal de district. Ce tribunal statue également sur les causes de mainlevée, c'est-à-dire de levée de tutelle. Le recours est possible contre les actes du tuteur auprès de la justice de paix, et contre les décisions de la justice de paix ou du Tribunal de district auprès du Tribunal cantonal, qui se forme en Chambre des tutelles et assume le rôle d'autorité de surveillance. Une fois la personne interdite, le tuteur peut procéder à un placement dans un établissement d'éducation, un asile ou un hôpital, mais seulement avec l'accord préalable de l'autorité tutélaire, en l'occurrence la justice de paix.<sup>66</sup> Au-delà de ces dispositions générales contenues dans le Code civil, les lois cantonales ne précisent pas davantage les modalités d'un placement par le tuteur.

#### ARMER L'ÉTAT»: DÉRÉGULATION JURIDIQUE ET RÉGULATION SOCIALE

On assiste au cours du xx<sup>e</sup> siècle à une extension et une spécification de l'internement administratif dans le canton de Vaud.<sup>67</sup> La pluralité des lois et des procédures au sein d'un même canton soulève invariablement la question de l'agencement des différentes mesures composant les dispositifs d'internement administratif. Si le contexte légal semble marquer une différenciation dans les types d'interventions étatiques, le système doit davantage être perçu comme s'inscrivant dans un continuum législatif. En effet, les lois se recoupent et présentent des traits convergents: elles visent des personnes qui compromettraient leur situation en particulier économique et/ou représenteraient un danger pour autrui ou plus généralement, pour l'ordre et la moralité publics. La question transversale de l'alcool est explicitement thématisée dans toutes les lois, à l'exception de l'arrêté de 1939 visant l'inconduite. De plus, si certains organes spécialisés

63 Loi d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil suisse du 30 novembre 1910.

64 Mise sous tutelle dite volontaire.

65 Ce cas de figure nécessite alors une expertise médicale et un préavis du ministère public.

66 Conformément aux articles 406 et 421 du Code civil suisse (CC) du 10 décembre 1907, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1912.

67 Ce constat est également valable au niveau national, particulièrement durant la période de l'entre-deux-guerres. Voir Germann 2014, p. 5.

sont institués, les acteurs chargés de mettre en pratique ces différentes lois sont souvent en réalité communs aux différentes procédures, notamment en ce qui concerne les rôles tenus par les préfets, le Conseil de santé et le Conseil d'État.<sup>68</sup>

Initialement réservées aux «malades mentaux» dès 1901 et aux «alcooliques» dès 1906, les dispositions légales d'internement administratif sont renouvelées et étendues entre la fin des années 1930 et le début des années 1940, non sans provoquer des débats et des résistances au sein des instances politiques. Une caractéristique du cas vaudois est certainement l'abondante problématisation des procédures régulièrement remises en question par les acteurs, qu'ils soient politiques ou internes à l'administration. Le seul débat sur l'adoption d'une nouvelle loi d'internement pour alcoolisme en 1941 l'illustre: son procès-verbal couvre plus de 95 pages. Ce consensus moins établi que dans d'autres cantons sur l'opportunité de l'internement administratif a généré de fréquents discours de légitimation autant que des postures réflexives de la part des acteurs sur leur propre pratique, comme nous le verrons dans les chapitres suivants. Les questions de l'intrication avec le domaine judiciaire ou des autorités compétentes pour appliquer l'internement nous renseignent ainsi sur la nature même de ces procédures. Dans les différents débats portant sur les lois présentées précédemment, il est ainsi intéressant de relever la récurrente critique des procédures pénales ou civiles ordinaires perçues et dénoncées comme étant insuffisantes ou inadaptées aux problèmes sociaux du temps.<sup>69</sup>

Durant la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, des membres des autorités politiques exécutives, communales ou cantonales, plaident et obtiennent une forme de «dérégulation» des procédures judiciaires. Alors même que certains motifs d'internement faisaient déjà l'objet d'un traitement pénal, le discours associe, au cours des années 1930 et 1940, la nécessité d'«armer l'État» en vertu de son droit de «défense sociale» à l'impératif de posséder

68 Notamment la Commission cantonale d'internement administratif en 1939 ou l'Office cantonal de surveillance antialcoolique en 1941.

69 Par exemple, à l'occasion de l'adoption de la loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux de 1941, le Conseil d'État présente les contraintes de la procédure pénale, ses temps de traitement et exigences de preuves comme une impuissance de la justice ordinaire: «Les tribunaux appelés à juger les délinquants, doivent en vertu des lois de procédure [...] adopter un point de vue restreint: appelés à statuer sur un fait précis. [...] Au surplus, la procédure pénale est relativement longue et le but recherché, soit l'épuration rapide et complète [de la rue], ne peut être atteint. C'est pourquoi la voie judiciaire a été abandonnée au profit de la voie administrative.» Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud (ci-après BGCVD), État de Vaud, Lausanne, automne 1941, p. 140.

des procédures plus «souples» et «efficaces» entre les mains des autorités exécutives.<sup>70</sup> Sous le sceau de l'action préventive, cette évolution prétend précéder les mesures de répression pénale, mais aussi les prolonger ou les suppléer si nécessaire.<sup>71</sup>

Corollaire de cette argumentation d'un impératif opératoire, les formes de procédures et les prérequis à une décision devront s'affranchir de certaines contraintes – garantes de la liberté individuelle – admises dans le processus pénal.<sup>72</sup> Sous le même angle, se pose alors la question des autorités compétentes en termes d'enquête et de décision.

À titre d'exemple significatif, le débat sur la loi contre les «alcooliques» en 1906, l'une des premières lois cantonales vaudoises ouvrant la voie à l'internement administratif, condense ces enjeux. Constatant que ni la loi sur l'internement psychiatrique ni la loi pénale<sup>73</sup> n'atteignent leur but de «régénération», le Conseil d'État juge urgent et nécessaire l'institution d'un «traitement spécial» – l'internement comme mesure «sanitaire forcée» – tout en reconnaissant «délicate» son attribution à une autorité en particulier:

«Fallait-il assimiler, à ce point de vue, la mesure proposée à une peine, et en charger un tribunal pénal, le tribunal de police, par exemple? Fallait-il lui maintenir, ici aussi, son caractère sanitaire, et, dans ce cas, en laisser juge le tribunal civil, la justice de paix, ou s'en remettre à la compétence administrative, soit au Conseil d'État? Fallait-il, suivant les cas, faire intervenir l'une ou l'autre de ces autorités, au risque de manquer d'uniformité dans l'application de la loi?»<sup>74</sup>

70 Visible lors de différents débats. Par exemple, en 1938 à propos de la loi sur l'assistance, le Conseil d'État expose: «Nous connaissons malheureusement [des personnes] qui chevauchent entre les différentes dispositions pénales, qui ne peuvent pas tomber sous le coup des dispositions répressives à l'égard des alcooliques [...] Nous devons nous défendre contre ces gens qui échappaient jusqu'à maintenant, parce que nous n'avions pas de dispositions légales. Ce n'est pas de la dureté, ni de la cruauté, mais une mesure de défense de la société.» BGCVD, automne 1938, p. 1365–1366.

71 Voir ACV, S132/771, Service de justice et législation, CCIA, PV du 9. 7. 1941 de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur l'internement administratif.

72 Réglementé par un code de procédure et bientôt uniformisé au niveau fédéral. La frontière est toutefois perméable entre droit administratif et pénal, qui peuvent participer d'une même logique et s'influencer réciproquement, comme l'explique le Conseil d'État: «On peut dire que toute l'évolution du droit administratif et du droit pénal moderne, quant aux mesures de sûreté que la société est amenée à prendre contre les délinquants d'habitude et les éléments sociaux ou pervers, aboutit à un système législatif dans le cadre duquel, nécessairement, doit intervenir l'internement administratif.» BGCVD, automne 1941, exposé des motifs (annexe), p. 132–133.

73 BGCVD, automne 1906, exposé des motifs (annexe), p. 22–23.

74 BGCVD, automne 1906, exposé des motifs (annexe), p. 28.

Plaidant que confier la mesure à un tribunal pénal, «ce serait faire de la mesure proposée une peine» et que la confier au tribunal civil, au même titre que l'interdiction, «paraît une procédure plus compliquée et coûteuse que cela n'est nécessaire», le Conseil d'État décide de conserver cette prérogative.<sup>75</sup> Il s'explique en ces mots:

«[En intégrant un tribunal au processus décisionnel] des complications de procédure surgissaient ainsi que des confusions de pouvoir. Il nous fallait une loi claire, simple, présentant toutes les garanties possibles pour l'individu qu'on avait l'intention d'interner. Nous pouvons trouver dans le système de l'internement administratif des garanties suffisantes et nous devons nous en tenir à ce système si nous voulons arriver à un résultat quelconque. [...] La solution que nous proposons abandonne le système judiciaire pour s'en tenir au système le plus pratique, celui de l'internement administratif.»<sup>76</sup>

Au cours du débat, certains députés tentant d'octroyer davantage de garanties procédurales, le conseiller d'État chargé du projet revendique, avec succès, l'attribution à l'autorité exécutive d'un pouvoir d'intervention libre et discrétionnaire:

«Les avocats qui siègent dans cette assemblée paraissent vouloir introduire dans cette loi des dispositions de procédure analogues à la procédure devant les tribunaux. Or le Conseil d'État doit pouvoir procéder de la manière la plus libre. [...] Il s'agit d'une procédure administrative, si vous y introduisez trop de formalités, vous entravez l'action de la loi et son exécution. [...] Le but de la loi n'est pas de prévoir tous les détails de la procédure, mais les cas dans lesquels un individu peut être interné, la procédure étant laissée au choix du Conseil d'État.»<sup>77</sup>

Ces extraits illustrent une préoccupation permanente et récurrente des autorités concernant l'internement administratif: établir une distinction – tout au moins dans le discours – entre la nature rééducative de cette

75 BGCVD, automne 1906, exposé des motifs (annexe), p. 28.

76 BGCVD, automne 1906, p. 110–112.

77 BGCVD, automne 1906, p. 221–222. On retrouve cet argument ultérieurement, par exemple à l'occasion de la révision de la loi en 1949: «Cette loi doit s'adapter à des situations extrêmement variées. Vous ne pouvez pas la comparer à une procédure pénale ou civile qui a des règles précises. Elle doit être souple et pouvoir s'appliquer à chaque cas particulier, avec les moyens dont nous disposons. Il est impossible de régler dans les moindres détails les dispositions.» BGCVD, automne 1949, p. 247.

mesure et celle répressive inhérente à une peine.<sup>78</sup> S'il est confié à une autorité administrative, l'internement doit être distinct dans ses objectifs de la sanction pénale, en conformité notamment avec les exigences du Tribunal fédéral.<sup>79</sup> Au-delà de la délimitation des autorités compétentes, l'interpénétration entre législations pénale, civile et administrative est régulièrement problématisée, en particulier par les juristes.

Ainsi, les formes d'organisation propres au canton de Vaud, ainsi que la présence de certaines garanties juridiques plus étendues que dans d'autres dispositifs cantonaux, semblent étroitement liées à cette nécessaire construction de consensus politique et de légitimation.<sup>80</sup> L'application et la surveillance de l'internement administratif reposent en effet sur plusieurs conseils ou commissions. De ces lieux de discussion des lois, favorisant une réflexivité des acteurs sur leur pratique, émane une abondante production de sources précieuses pour la recherche historique. Il s'agit de la Commission cantonale d'internement administratif (CCIA), formée de fonctionnaires et de personnes issues des professions libérales, généralement juristes ou médecins, qui est une création *ad hoc* pour appliquer la loi contre les «éléments dangereux/asociaux» dès 1939.<sup>81</sup> Sont également mobilisés la Chambre cantonale d'assistance pour la loi sur l'assistance dès 1938 et le Conseil de l'Office antialcoolique pour la loi sur l'alcoolisme dès 1941. Enfin, le Conseil de santé – commission cantonale composée de politiques, fonctionnaires et médecins – assume un rôle multiple autant que central, étant à la fois organe d'expertise et de surveillance, mais aussi de consultation lors de l'élaboration, de la révision ou de l'interprétation

78 Prénante dans les discours de légitimation, cette différenciation entre «mesure purement administrative» et peine, entre voie de procédure pénale et administrative, ne se décline pas aussi clairement dans la pratique comme nous le verrons dans les chapitres suivants.

79 Voir ACV, S132/771, Service de justice et législation, CCIA, PV de la séance du 16. 7. 1941 de la commission d'experts chargée de l'examen du projet de loi sur l'internement administratif. L'internement est néanmoins régulièrement interprété comme un complément, voire un substitut du Code pénal. Cette délimitation variable et la diversité des procédures sont communément partagées dans les différents cantons suisses. Voir Germann 2014, p. 4.

80 Relativement précises dans leur formulation, les procédures comportent notamment le droit d'être entendu, de recourir en appel ou à une contre-expertise. L'autorité d'enquête est distincte de l'autorité décisionnelle. Voir Bersier 1968, p. 164 et CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*.

81 Cette commission serait le seul exemple en Suisse d'un organe ayant l'internement administratif comme unique mission et raison d'être. Voir Bossart 1965, p. 75.

des lois touchant à la santé publique, menant notamment à des internements psychiatriques et antialcooliques.

L'intégration systématique et déterminante des expertises et la responsabilité toujours plus grande confiée aux détenteurs de la science médicale témoignent d'un processus de médicalisation à l'œuvre dès les premières lois et s'intensifiant au cours du siècle, notamment lors de moments de « crise » du dispositif.<sup>82</sup> Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, cette répartition des responsabilités au sein d'organes collectifs et la médicalisation des procédures participent au processus de légitimation des mesures autant qu'à leur recomposition dans la pratique.

### 2.1.3 BESTÄNDIGKEIT DER KANTONALEN VERFAHREN: DER SCHWYZER REGIERUNGSRAT ALS ENTSCHEIDUNGS- UND RECHTSMITTELINSTANZ

«Mit Gesetz vom 7. August 1896 (GS 2 390) beauftragte das Volk den Regierungsrat, auf der Strafhausliegenschaft in Kaltbach, Schwyz, eine Zwangsarbeitsanstalt für 50 Insassen zu erstellen. Nach § 2 des Gesetzes ist die Anstalt für die Aufnahme arbeitsfähiger, jedoch arbeitsscheuer und liederlicher Personen bestimmt, welche durch strenge Arbeit und bessernde Zucht wieder an ein ehrbares und tätiges Leben zu gewöhnen sind.»<sup>83</sup> Mit diesen Worten beschrieb der Schwyzer Regierungsrat 1970 die gesetzliche Grundlage, die er dem Kantonsrat nun zur Aufhebung empfahl. Während fast 80 Jahren war das vom Regierungsrat erwähnte *Gesetz über Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Schwyz* von 1896 in Kraft.<sup>84</sup> Während dieser Zeit avancierte es zum wichtigsten Instrument für die administrative Versorgung von Personen, die aus Sicht der Behörden «arbeits-scheu» und «liederlich» waren.<sup>85</sup> Das Zwangsarbeitsanstaltsgesetz war jedoch nicht die einzige gesetzliche Grundlage, die es im Kanton Schwyz

82 C'est-à-dire un processus par lequel une société, à un moment donné de son histoire, constitue un objet comme relevant du domaine de la médecine. Voir Artières, Da Silva 2001. La médecine, loin d'une science immuable, est interrogée en tant que partie prenante «d'un système historique, un système économique et de pouvoir». Voir Foucault 2008a [1976], p. 42–49.

83 StASZ, RRB 1625/1970.

84 Gesetz über Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Schwyz vom 27. 9. 1896 (Zwangsarbeitsanstaltsgesetz).

85 Vgl. Kapitel 3.3.1.

ermöglichte, jemanden in eine Anstalt einzuweisen. Bedeutend blieb auch die nur vier Jahre zuvor erlassene und nun ebenfalls zur Aufhebung empfohlene *Polizeiverordnung betreffend Unterbringung arbeitsfähiger Personen in Zwangsarbeitsanstalten* von 1892, welche die *Armenverordnung* von 1851 ergänzte.<sup>86</sup>

In diesen kantonalen Erlassen kam dem Regierungsrat eine zentrale Rolle innerhalb der Verfahren zu: Er entschied über Zwangseinweisungen und war im Falle der Polizeiverordnung auch Rechtsmittelinstanz.<sup>87</sup> Formell urteilte folglich wie in der Waadt eine kantonale Instanz über eine Versorgung. Anders als in der Waadt stützte sich der Schwyzer Regierungsrat aber nicht auf die Empfehlungen von Fachkommissionen, sondern auf die Begründungen der kommunalen Antragsteller, wie dies im Kanton Zürich die Bezirksräte taten. Trotz der zentralen Organisation waren in Schwyz die kommunalen Strukturen damit massgeblich.

Wie in allen Kantonen war es darüber hinaus auch in Schwyz möglich, basierend auf Artikel 406 des ZGB von 1907 Versorgungen in Anstalten anzuordnen.<sup>88</sup> Bei zivilrechtlichen Anstaltseinweisungen war der Regierungsrat ebenfalls oberste Rechtsmittelinstanz. Die Instanzen und Verfahren waren im kantonalen Einführungsgesetz von 1910 festgelegt.<sup>89</sup>

Will man die administrativen Versorgungen im Kanton Schwyz untersuchen, so ist es unabdingbar, die Bestimmungen und Verfahren dieser drei Versorgungswege zu kennen. Im Folgenden wird dargelegt, wen diese Gesetze adressierten, wie die Verfahren organisiert waren und welche Rechtsmittel den Betroffenen zur Verfügung standen. Die Rechtsgrundlagen tangierten zwar verschiedene Rechtsbereiche, enthielten teilweise aber dieselben Rechtsbegriffe zur Begründung einer Versorgung. Die wenig definierten Begriffe und das lange, parallele Fortbestehen der Gesetze (vgl. Grafik 17 im Anhang), die bezüglich einer Zwangsversorgung nur unwesentlich revidiert wurden, ermöglichten eine multifunktionale Anwendung.

86 Polizeiverordnung betreffend Unterbringung arbeitsfähiger Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 17. 5. 1892 und Armenverordnung des Kantons Schwyz vom 12. 2. 1851.

87 Rekurse waren über die Armenverordnung möglich, vgl. folgende Ausführungen.

88 Vgl. Kapitel 2.1.4.

89 Gesetz betreffend die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. 12. 1907 im Kanton Schwyz vom 29. 11. 1910 (EG ZGB SZ) und Vollziehungsverordnung zum kantonalen Gesetze vom 29. 11. 1910 betreffend Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 16. 9. 1911.

VOM ARMEN- ZUM FÜRSORGEGESETZ: GERINGFÜGIGE  
 AUSSDIFFERENZIERUNG UND ZUNEHMENDE RECHTS-  
 UNSICHERHEITEN

Die älteste Form der Anstaltsversorgung fusste, wie in vielen anderen Kantonen, auf den Armengesetzen.<sup>90</sup> Aufgrund des schwachen staatlichen Ausbaus nahm in Schwyz die private und kirchliche Fürsorge hingegen länger als in anderen Kantonen eine zentrale Rolle im Bereich des Armenwesens ein.<sup>91</sup> Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein war der Diskurs über Armut geprägt von der Unterscheidung zwischen unverschuldeter und selbstverschuldeter Armut und, davon abgeleitet, zwischen «würdigen» und «unwürdigen» Armen, so auch im Kanton Schwyz.<sup>92</sup> Die Gesetzgebung differenzierte zwischen unverschuldet bedürftigen und arbeitsunfähigen Personen und solchen, die aus Sicht der Behörden durch eine «liederliche Lebensweise» ihre prekäre Lebenslage selbst verschuldeten und diszipliniert werden mussten.

Die Schwyzer Armenverordnung von 1851 hielt fest, dass, wer sich der Pflicht zur Arbeit widersetzte oder wer bettelte, nach einer Verwarnung für bis zu sechs Tage in ein Armenhaus gebracht werden konnte. Für ledige, armengeköstigte Schwangere war sogar eine Unterbringung im Armenhaus auf unbestimmte Zeit möglich. Für Eltern und Kinder, «welche sich durch liederliches oder ausschweifendes Leben ausser Stande setzen, den ihnen gegenseitig obliegenden Unterhalt zu leisten», oder für jemanden, der Kinder, Kranke oder Gebrechliche vernachlässigte (§ 48), waren körperliche Strafen oder Gefängnis mit magerer Kost vorgesehen.<sup>93</sup>

Diese Bestimmungen des Paragrafen 48 der Armenverordnung wurden in der Polizeiverordnung von 1892 hinsichtlich einer Zwangsversorgung präzisiert (vgl. Grafik 18 im Anhang).<sup>94</sup> Die Polizeiverordnung wies die in Zwangsarbeitsanstalten zu versorgenden Personen vier Kategorien zu. Erstens zählten dazu minderjährige (unmündige) und entmündigte Personen, die sich den Weisungen ihrer Eltern, Vormunde oder anderer Autoritäten trotz bereits erfolgter Anwendung von Disziplinarmitteln

90 Vgl. zum Beispiel Bossart 1965 und für Nidwalden Badran 2012, 51–55, das wie Schwyz für Zwangsversorgungen eine ergänzende Bestimmung zum Armengesetz kannte.

91 Vgl. auch Lippuner 2012, insbesondere 246–250 und 256.

92 Vgl. zum Beispiel Galle 2016, 188; Geremek 1988; Lippuner 2005, 35–45.

93 Armenverordnung, insbesondere §§ 39–41 mit Verweis auf § 31 und § 48, vgl. Grafik 19 im Anhang.

94 Die Umsetzung der Polizeiverordnung steht im Zusammenhang mit der Zustimmung des Volkes zur Errichtung der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach.

widersetzten. Zweitens konnten Eltern versorgt werden, die ihre Kinder verlassen oder diese durch ein «liederliches, leichtsinniges und herumvagierendes Leben» in «unguten Zustand» gebracht und dadurch von der Fürsorge Verwandter oder der öffentlichen Armenpflege abhängig gemacht hatten. Drittens adressierte die Verordnung Eltern und Pflegeeltern, die trotz Ermahnung ihre Kinder vernachlässigten oder zu Bettel oder Diebstahl anhielten. Viertens zählte sie Personen dazu, «welche sich fortgesetzt dem Müssiggange, der Trunkenheit und Ausschweifung oder auf eine andere Art einem liederlichen, anstössigen Lebenswandel ergeben, und infolgedessen öffentliches Ärgernis erregen oder unterstützungsbedürftig, mittel- und arbeitslos werden».<sup>95</sup> Darüber hinaus legte die Verordnung fest, wer nicht in eine Zwangsarbeitsanstalt gehörte. Wiederum werden vier Kategorien genannt: Unmündige, die das 16. Lebensjahr noch nicht erreicht hatten, zweitens «Blödsinnige» und «Geistesranke», drittens Arbeitsunfähige und Kranke und viertens Frauen während der Schwangerschaft.<sup>96</sup>

Die Polizeiverordnung von 1896 veränderte die Zuständigkeiten und Abläufe bei einer Versorgung in eine Zwangsarbeitsanstalt insofern, als der Gemeinderat hierfür einen begründeten Antrag an den Regierungsrat stellen musste und nicht mehr eigenständig entscheiden konnte. Von nun an war eine schriftliche, aktenbasierte Begründung für eine Zwangseinweisung an den Regierungsrat erforderlich, was den Handlungsspielraum der Gemeindebehörden einschränkte. Den Antrag konnte der Gemeinderat von sich aus oder auf Anraten von Eltern, Pflegeeltern, Vormunden oder kommunalen Behörden stellen. Er musste Angaben über die zu versorgende Person wie das Alter, den Beruf und die Familienverhältnisse enthalten sowie eine «wahrheitsgetreue Schilderung des Charakters und der Vorstrafen». Weiter war ein ärztliches Zeugnis notwendig, das der betroffenen Person Arbeitsfähigkeit attestierte, und es musste die Notwendigkeit eines Zwangsarbeitsanstaltsaufenthalts nachgewiesen werden. Der Regierungsrat entschied schliesslich auch über die Dauer der Versorgung, die «in der Regel» bis auf ein Jahr angesetzt werden konnte. Für «Rückfällige» sowie «renitente» und «böswillige Subjekte» war es möglich, die Versorgungsdauer auf bis zu zwei Jahre zu erhöhen. Wie die behördliche Praxis zeigt, ordnete der Regierungsrat aufgrund der gesetzlich unbestimmten Formu-

95 § 1 Polizeiverordnung.

96 § 2 Polizeiverordnung.

lierung «in der Regel» indes häufig Einweisungen auf «unbestimmte Zeit» an.<sup>97</sup> In der Kompetenz des Regierungsrates lag es auch, über die Entlassung aus der Anstalt zu entscheiden.<sup>98</sup> Er konnte also faktisch die Versorgungsdauer unbegrenzt erhöhen.

Die kantonalen Gesetze unterschieden mit der Einführung der Polizeiverordnung zwischen einer Zwangseinweisung und einer Anstaltseinweisung aufgrund fürsorgerischer Überlegungen. Für Zwangseinweisungen war der Regierungsrat zuständig, auch für solche in Armenhäuser und Bürgerheime.<sup>99</sup> Basierend auf der Armenverordnung konnten die Gemeindebehörden jedoch weiterhin Versorgungen als fürsorgerische Massnahmen anordnen, und zwar in dieselben Anstalten wie der Regierungsrat. In der Rechtspraxis vermengten sich die Argumente, wie in Kapitel 3.3 dargelegt wird. Die idealtypische Unterscheidung zwischen Fürsorge und Zwang führte denn auch wiederholt zu Konflikten zwischen den Gemeinden und dem Regierungsrat.

Seit 1851 war im Kanton Schwyz nicht mehr der Gemeinderat, sondern die Armenpflege für das Armenwesen zuständig. Diese setzte sich aus dem Dorfpfarrer, Mitgliedern des Gemeinderates und aus gewählten Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde zusammen. Gegen die Beschlüsse der Armenpflege konnte beim Gemeinderat rekuriert werden.<sup>100</sup> Da einzelne Personen in beiden Gremien vertreten waren, kam ihnen eine Doppelfunktion zu. Sie fällten die Entscheide und waren zugleich für Rekurse gegen diese Entscheide zuständig. Die Entscheide des Gemeinderates konnten in zweiter Instanz beim Regierungsrat angefochten werden.<sup>101</sup> Dieser war auch für die Oberaufsicht über das Armenwesen im

97 Vgl. Kapitel 4.1.3.

98 §§ 3–5 Polizeiverordnung. Dem Antrag beigelegt werden musste neben einer Bescheinigung für die Kostenübernahme durch die Wohn- oder Heimatgemeinde der Nachweis, dass die Person bereits verwahrt worden war.

99 StASZ, RRB 2824/1951.

100 §§ 62–63 Armenverordnung.

101 Nach der Revision von 1876 war nur noch der Regierungsrat für die Aufsicht und für Rekurse zuständig, zuvor amtegte auch der Bezirksrat als Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz. §§ 69 und 77 Armenverordnung. In der Verordnung über das Verfahren in Administrativrechtstreitigkeiten vom 7. 10. 1858 in Kap. II, Punkt 5, wurde zudem direkt Bezug auf die Polizeiverordnung genommen. Versorgungen auf der Grundlage dieser Verordnung sollten ebenfalls beim Regierungsrat bestritten werden können: «Ebenso auch Anstände betr. Versorgungen in Zwangsarbeitsanstalten (siehe Polizeiverordnung vom 17. 5. 1892)». Ein direkter Bezug zum Zwangsarbeitsanstaltsgesetz fehlte indes und wurde in späteren Jahren auch nicht ergänzt.

Kanton zuständig und übte unter anderem die Aufsicht über die Armenanstalten aus.<sup>102</sup>

1946 wurde die Armenverordnung von 1851 durch das *Gesetz über die Armenfürsorge* ersetzt. Die Unterscheidung zwischen un- und selbstverschuldeter Armut blieb Teil des Gesetzes, sie befreite die Gemeinden jedoch nicht mehr von einer Unterstützungspflicht.<sup>103</sup> Derselbe Paragraph hielt indes auch fest, dass eine «fehlbare Person» nach fruchtloser Ermahnung in eine «geeignete Anstalt» zu bringen sei oder andere passende Massnahmen getroffen werden müssten. In der *Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Armenfürsorge* von 1947 war in den Straf- und Polizeibestimmungen zudem eine Anstaltsversorgung für Personen vorgesehen, die sich den Anordnungen der Armenbehörden widersetzen und beispielsweise «ihnen zugewiesene und zumutbare Arbeit nicht annehmen».<sup>104</sup> Diese Versorgungsungen hatten aufgrund ihrer sanktionierenden Funktion zweifelsohne Zwangscharakter.

Die Verfahrenswege bei einer solchen Anstaltseinweisung waren jedoch weder im Gesetz noch in der Vollziehungsverordnung explizit geregelt. In der Vollzugsverordnung hiess es lediglich, dass die Armenpflege den Antrag auf Anstaltsversorgung «nach den dafür bestehenden Verfahrensvorschriften» zu stellen hatte. Welche Vorschriften damit gemeint waren, blieb offen.<sup>105</sup> Mit der Aufhebung des Paragraphen 48 durch die Revision von 1946 entfiel auch der Verweis auf die Polizeiverordnung. Doch weder der Regierungsrat noch der Kantonsrat hoben sie auf.<sup>106</sup> Sie wurde vom Regierungsrat als eigenständige Verordnung wie ein Gesetz

102 § 67 der Armenverordnung von 1851 verweist darauf, dass der Regierungsrat im Falle von eingehenden Klagen örtliche Untersuchungen über den Zustand der Armenanstalten vornehmen und Weisungen an die Gemeinderäte zuhanden der Armenpflege erteilen konnte, vgl. auch §§ 65 und 70.

103 § 4 Gesetz über die Armenfürsorge vom 2. 5. 1946 (Armenfürsorgegesetz), vgl. Grafik 20 Anhang. Mit dieser Revision wechselte Schwyz in Richtung des Wohnortsprinzips, wenn auch mit Einschränkungen. Bereits seit 1915 war Schwyz Mitglied interkantonaler Konkordate bezüglich der wohnörtlichen Unterstützung, die in den folgenden Jahren erneuert wurden. Lippuner 2012, 253–255.

104 § 19 Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Armenfürsorge vom 23. 1. 1947.

105 § 19 Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Armenfürsorge.

106 Nach § 31 der Kantonsverfassung von 1898 konnte auch der Kantonsrat Verordnungen erlassen. Es steht zwar im neuen Armenfürsorgegesetz von 1946 geschrieben, dass alle ihm widersprechenden Vorschriften aufgehoben werden, namentlich erwähnt werden aber nur die Armenverordnung und die Instruktion für Armenpflegen, Armenpfleger und Armenvögte von 1851.

behandelt.<sup>107</sup> Eine Zwangsversorgung musste demnach weiterhin vom Regierungsrat genehmigt werden – ein Umstand, auf den der Regierungsrat die Gemeinden nach der Revision der Armenverordnung wiederholt aufmerksam machen musste.<sup>108</sup>

Da die gesetzlichen Grundlagen nicht definierten, was eine Zwangsversorgung beinhaltete, blieb die schwyzerische Versorgungspraxis kontingent. Die Gesetzesrevision verstärkte die Rechtsunsicherheiten in der Praxis, statt sie zu beheben, zumal die Gemeinden auch im Rahmen einer «Armenunterstützung» weiterhin in Eigenregie eine Anstaltsversorgung anordnen konnten: «Die Armenunterstützung kann durch Geld oder Naturalien, durch Gutscheine zum Bezug von Waren [...] durch Einweisung in eine Anstalt oder durch andere geeignete, den Verhältnissen des Unterstützungsbedürftigen angepasste Massnahmen geleistet werden.»<sup>109</sup> Die im Unterstützungsfall zu ergreifenden Massnahmen waren im neuen Gesetz nicht abschliessend genannt. Der Handlungsspielraum der Gemeinden blieb damit gross.

Auch nach 1965, als das Armengesetz durch das *Gesetz über die öffentliche Fürsorge* ersetzt wurde, konnte die zur Unterstützung verpflichtete Gemeinde eine Einweisung in eine Anstalt zu Unterstützungszwecken anordnen. Zudem blieb die selbstverschuldete Armengenössigkeit durch «Liederlichkeit», «Arbeitsscheue» und «Trunksucht» Bestandteil des Gesetzes. Die Vollziehungsverordnung enthielt aber keine Polizei- und Strafbestimmungen mehr.<sup>110</sup>

Die Aufsichtspflichten und Rechtsmittelmöglichkeiten bestanden 1946 und 1965 unverändert fort. In erster Instanz übte der Gemeinderat die Aufsicht über die Armenpflege aus, die ab 1965 als Fürsorgekommission bezeichnet wurde. Die Oberaufsicht über die Verwaltung des Fürsorge-

107 Verordnungen konnten wie ein Gesetz behandelt werden, wenn sie wie hier vom Kantonsrat erlassen wurden und dem Referendum unterstanden, vgl. Huber-Fries 2013, insbesondere 17.

108 Vgl. StASZ, RRB 488/1951, und Kapitel 3.3.

109 § 7 Armenfürsorgegesetz. Der Regierungsrat hielt 1952 im Falle einer Einweisung fest, dass es sich um eine «fürsorgliche» Unterbringung in Bellechasse (sic) handle und damit die Armenbehörde der Gemeinde gemäss § 7 des Armenfürsorgegesetzes zuständig sei. StASZ, RRB 2146/1952.

110 Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 7. 4. 1965 (Fürsorgegesetz) und Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 20. 9. 1965, hier insbesondere § 19, vgl. Grafik 21 im Anhang. Einweisungen im Sinne einer Unterstützungsleistung waren erst mit dem Gesetz über die Sozialhilfe vom 18. 5. 1983 nicht mehr vorgesehen. Ähnlich im Kanton Zug, vgl. Kälin 2015, 21.

wesens in den Gemeinden kam dem Regierungsrat zu. Sowohl 1946 als auch 1965 hielt das Gesetz zudem fest, dass der Regierungsrat gegenüber den Gemeinden weisungsberechtigt sei und im Fall einer Missachtung des Gesetzes Ordnungsbussen von bis zu 500 Franken aussprechen könne. Beschwerde gegen die Verfügungen der Armenpflege respektive der Fürsorgekommission konnten die Betroffenen beim Regierungsrat führen.<sup>111</sup>

#### NÜTZLICHKEIT UND PRODUKTIVITÄT: ZENTRALE ANLIEGEN DES KANTONALEN ZWANGSARBEITSANSTALTSGESETZES

Dieselben Kategorien von Adressaten und Versorgungsgründen wie in der Polizeiverordnung finden sich im Zwangsarbeitsanstaltsgesetz von 1896. Neben Eltern, Pflegeeltern und Vormunden, die ihren Pflichten nicht nachkamen, zielte das Gesetz auf Personen ab 16 Jahren, «welche sich fortgesetzt dem Müssiggange, der Trunkenheit oder auf eine andere Art einem liederlichen Lebenswandel ergeben, und infolgedessen arbeitslos oder unterstützungsbedürftig werden oder öffentliches Ärgernis erregen».<sup>112</sup>

Die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach war von 1902 bis 1971 in Betrieb. Geleitet wurde sie während ihres Bestehens von zwei Männern: Auf Jakob Moser folgte 1937 Albin Fuchs.<sup>113</sup> Kaltbach war neben den für die Gemeinden wichtigen Armenhäusern und Bürgerheimen im Untersuchungszeitraum die einzige Anstalt im Kanton Schwyz. Es gab weder ein Vollzugsgefängnis noch ein Erziehungsheim oder eine psychiatrische Klinik. Der Zweck der Zwangsarbeitsanstalt bestand darin, «ihre Insassen durch strenge Arbeit und bessernde Zucht wieder an ein ehrbares und thätiges Leben zu gewöhnen».<sup>114</sup> Das Gewöhnen an Arbeit und damit der Nutzen des Einzelnen für die Gesellschaft sowie die Produktivität der Körper standen im Zentrum des Gesetzes von 1896.<sup>115</sup> Dies wird umso deutlicher, wenn man die Aufnahmekriterien berücksichtigt: Erstens sollten Schwan-

111 §§ 35–37 Gesetz über die Armenfürsorge mit Bezug auf die Vorschriften der Verordnung über das Verfahren in Administrativrechtstreitigkeiten vom 7. 10. 1858 sowie §§ 11, 12 und 14 Gesetz über die öffentliche Fürsorge mit Bezug auf die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Schwyz vom 18. 7. 1951.

112 § 3 Zwangsarbeitsanstaltsgesetz. Das Gesetz bezeichnete dieselben Personen wie die Polizeiverordnung sowie weiter sogenannte gewerbmässige Bettler und Landstreicher.

113 StASZ, RRB 1625/1970.

114 § 2 Zwangsarbeitsanstaltsgesetz.

115 Nützlich zu sein, hiess für die Arbeitsgesellschaft des 19. Jahrhunderts, zu arbeiten und dem Staat nicht zur Last zu fallen. Vgl. Kunz 1998. Durch die Unterbringung in einer Anstalt und den damit einhergehenden Ausschluss aus der Gesellschaft sollte die be-

gere und Personen über 65 Jahre sowie Arbeitsunfähige keine Aufnahme in Kaltbach finden, zweitens war ein ärztliches Zeugnis notwendig, das die Arbeitsfähigkeit der einzuweisenden Person bescheinigte. Eine wissenschaftliche Expertise, die darüber hinausgehende Fragen zur psychischen, geistigen oder körperlichen Verfassung beantwortete, war im Gesetz nicht vorgeschrieben.<sup>116</sup>

Eine Einweisung nach Kaltbach erfolgte auf Antrag des Gemeinderates an das Bezirksamt (vgl. Grafik 3). Dieses prüfte, ergänzte oder wies den Antrag zurück und hörte die betroffene Person an. Bei diesem Verfahrensschritt konnte die betroffene Person eine Aktenvervollständigung verlangen. Das Bezirksamt leitete seinen Antrag schliesslich an den Regierungsrat weiter, der über die Versorgung entschied. Die Dauer konnte er dabei auf zwei Monate bis zwei Jahre für «Rückfällige» ansetzen. In «dringenden Fällen» konnte das Bezirksamt die Person in eigener Kompetenz provisorisch in eine Anstalt einweisen, gleichzeitig musste eine Anzeige an den Regierungsrat erfolgen. Auch für eine Entlassung oder Verlängerung sowie die Aufsicht über die Anstalt war der Regierungsrat zuständig.<sup>117</sup> Anders als in den Gesetzen zum Armenrecht sind im Zwangsarbeitsgesetz keine Rechtsmittel definiert. Offenbar erachtete der Gesetzgeber den Rechtsschutz der betroffenen Personen durch die Anhörung als genügend. Den Betroffenen blieb nur die Möglichkeit, mit einer staatsrechtlichen Beschwerde die Verletzung von Grundrechten beim Bundesgericht einzuklagen, wenn sie beispielsweise nicht angehört wurden.<sup>118</sup>

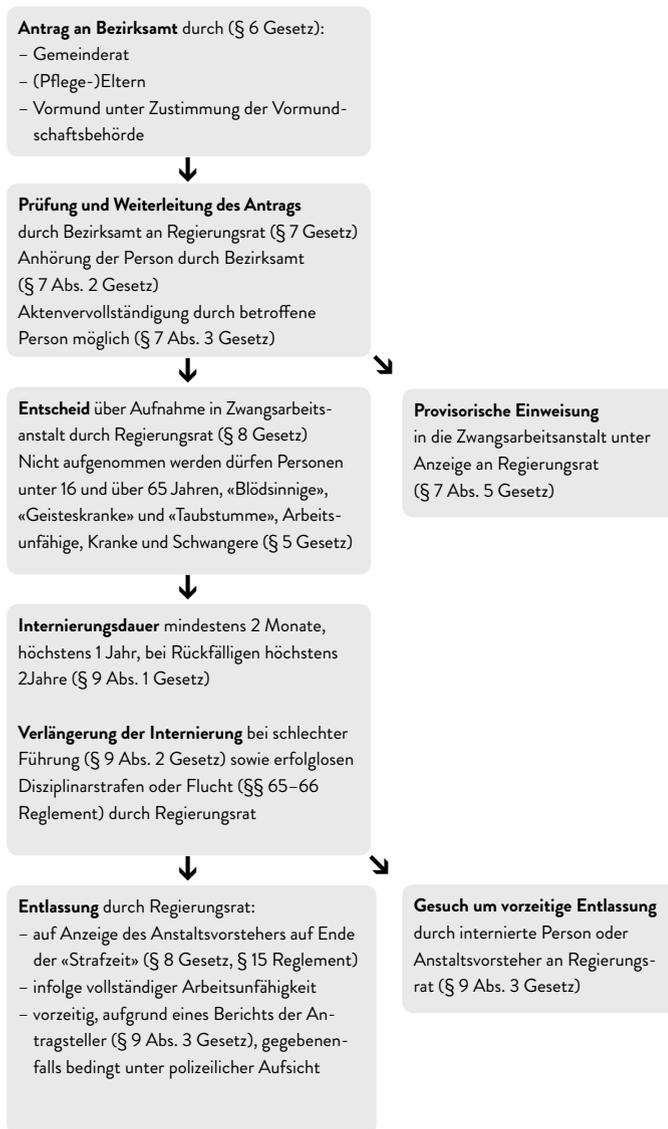
troffene Person als nützlicher Bürger wieder in die Arbeitsgesellschaft integriert werden können.

116 § 5 Zwangsarbeitsanstaltsgesetz und § 10 Reglement für die kantonale Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach-Schwyz vom 16. 5. 1902.

117 Zur Aufsicht der Anstalt setzte der Regierungsrat eine Aufsichtskommission ein, § 6 Reglement.

118 Vgl. Kapitel 2.3 und 4.2.3. Daran änderte auch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 18. 7. 1951 nur wenig, denn § 60 definierte lediglich, dass der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz für Entscheide «unterer Behörden in allen Fällen» zuständig sei.

### Grafik 3: Versorgungsverfahren nach dem Schwyzer Zwangsarbeitsanstaltsgesetz von 1896



Quelle: Gesetz über Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Schwyz vom 27. September 1896; Reglement für die kantonale Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach-Schwyz vom 16. 5. 1902. Eigene Darstellung.

## UNTERSCHIEDLICHE PERSONENGRUPPEN IM FOKUS

Der Regierungsrat entschied auch im zivilrechtlichen Verfahren letztinstanzlich über Anstaltsversorgungen. Unmündige und entmündigte Personen konnten von ihrem Vormund mit Zustimmung der Vormundschaftsbehörde in eine Anstalt eingewiesen werden. Gegen diesen Beschluss konnte beim Regierungsrat als Aufsichtsbehörde Beschwerde geführt werden. Im Kanton Schwyz war die Vormundschaftsbehörde – wie in den meisten Deutschschweizer Kantonen und im Unterschied zum Kanton Waadt – eine kommunale Behörde.<sup>119</sup> Sie setzte sich wie die Armenpflege grossteils aus Mitgliedern des Gemeinderates zusammen. Es kam auch vor, dass einzelne Personen sowohl dem Gemeinderat als auch der Armenpflege und der Vormundschaftsbehörde angehörten.<sup>120</sup>

Anders als im Kanton Waadt existierten in Schwyz keine nach Personengruppen differenzierten Gesetze. Die Versorgungsgründe waren zudem in allen rechtlichen Grundlagen wenig definiert. Aufgrund des tiefen Grades an Differenzierung waren die Gesetze multifunktional und ermöglichten es, Personen in verschiedenen Lebenslagen und unterschiedlichsten Alters zu adressieren.<sup>121</sup>

Involviert in eine Anstaltsversorgung waren im Kanton Schwyz mehrere Behörden. Eine zentrale Rolle kam dem Regierungsrat zu. Anstaltsversorgungen waren in Schwyz aber gleichwohl keine von oben initiierten Entscheide des Staates. Ausgangspunkt bildete vielmehr der kommunale und soziale Nahraum der Personen in den Gemeinden. Familienangehörige, Verwandte, Nachbarn und Vormunde konnten eine Anzeige an die kommunalen Behörden richten, die je nach angewandter Rechtsgrundlage entweder ans Bezirksamt oder direkt an den Regierungsrat gelangten. Damit waren potenziell alle Ebenen des föderalen Staatswesens Knoten-

119 EG ZGB SZ und Vollziehungsverordnung EG ZGB SZ. Zu den Rechtsbegriffen für eine Entmündigung vgl. Kapitel 2.1.4.

120 Vgl. Kapitel 3.3.2.

121 Die genannten gesetzlichen Grundlagen sind vergleichbar mit dem Kanton Tessin, vgl. Bignasca 2015, 37, und bis 1912 mit denjenigen im Kanton Bern. Dort findet jedoch mit der Einführung des Gesetzes über die Armenpolizei und die Enthaltungs- und Arbeitsanstalten von 1912 eine Differenzierung der Anstaltslandschaft statt. Sowohl in Bern als auch in Schwyz zeigt sich eine enge Verzahnung der Funktion der Anstalten mit der gesetzlichen Kategorienbildung: Kaltbach, als einzige Anstalt neben den Armenhäusern, sollte möglichst Personen unterschiedlichsten Alters aufnehmen können, denen verschiedene Verfehlungen oder ein Unvermögen aus behördlicher Sicht zur Last gelegt wurde. Das Gesetz von 1912 im Kanton Bern adressierte hingegen klar definierte Gruppen, die bestimmten Anstaltstypen zugeordnet werden konnten, vgl. Rietmann 2013, 60–61 und 103–105.

punkte im Dispositiv der administrativen Versorgung. Die Anstaltsversorgungen waren im Kanton Schwyz – mit Ausnahme der strafrechtlichen Versorgung – eine reine Verwaltungsangelegenheit.

Eine wissenschaftliche Expertise, die über ein ärztliches Zeugnis zur Arbeitsfähigkeit hinausging, spielte in keinem Gesetz eine klar umschriebene Rolle bei einem Versorgungsentscheid. Die vage Formulierung im Zwangsarbeitsanstaltsgesetz, «mit den nötigen Belegen»,<sup>122</sup> liess offen, welche Bestandteile einem Antrag genau beigelegt werden mussten beziehungsweise wie eine Abklärung zu erfolgen hatte und eine Begründung zu belegen war. Auch die Polizeiverordnung blieb in diesem Punkt unklar, indem sie lediglich verlangte, dass der Antrag neben dem Namen, dem Alter, dem Beruf sowie den Familienverhältnissen und dem Wohnort eine «wahrheitsgetreue Schilderung des Charakters und der Vorstrafen» der zu versorgenden Person enthalten musste.<sup>123</sup> Welche Regeln sich im Verwaltungshandeln durchsetzten, zeigt sich erst bei der Analyse der Rechtspraxis. Solche unbestimmten Vorschriften eröffneten den Behörden einen Interpretations- und Handlungsspielraum.

Im Juli 1970 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die kantonalen Erlasse über die administrative Versorgung aufzuheben – was im interkantonalen Vergleich früh war.<sup>124</sup> Der Antrag erfolgte aber zu einem Zeitpunkt, als bereits die meisten Versorgungen in Kaltbach wie in anderen Anstalten aufgrund zivilrechtlicher Grundlagen stattfanden.<sup>125</sup> Seinen Antrag begründete der Regierungsrat denn auch damit, dass die kantonalen Rechtsgrundlagen vom ZGB abgelöst würden. Zugleich führte er die stark rückläufige Zahl der Insassinnen und Insassen in der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach als Grund an. Offensichtlich war es dem Regierungsrat kein vordringliches Anliegen mehr, zwischen einer Zwangseinweisung und einer Versorgung als fürsorgerischer Massnahme zu unterscheiden. Ausschlaggebend für den regierungsrätlichen Antrag an den Kantonsrat dürfte weniger eine grundlegende Kritik an den Versorgungsverfahren

122 § 7 Zwangsarbeitsanstaltsgesetz.

123 § 3 Polizeiverordnung.

124 StASZ, RRB 1625/1970. Anders als in Luzern 1965 entschied man sich in Schwyz 1970 dagegen, die alten durch neue Erlasse zu ersetzen, vgl. UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*. Auch in St. Gallen kam es 1971 zur Aufhebung anstatt zu einer Revision, vgl. Knecht 2015, 26–29.

125 Vgl. Kapitel 3.3.1. Bis zur Revision des Fürsorgegesetzes zum Sozialhilfegesetz von 1983 waren Einweisungen in Anstalten auch über das Fürsorgegesetz weiterhin möglich, vgl. Kap. 2.1.3, S. 60, Anm. 110. Ab 1975 konnten Versorgungsentscheide vor dem kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden.

oder die Revisionsbedürftigkeit der noch aus dem 19. Jahrhundert stammenden kantonalen Erlasse gewesen sein. Vielmehr standen die zunehmend Sorge bereitende Rentabilität der kantonseigenen Zwangsarbeitsanstalt und die Notwendigkeit, die Bestimmungen früher oder später an internationale Vorgaben anpassen zu müssen, im Zentrum.<sup>126</sup> Wohl nicht zufällig fiel die kurz darauf erfolgte Schliessung der Anstalt 1971 mit dem altersbedingten Rücktritt des Verwalters zusammen. Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrats empfahl schliesslich, dem Regierungsrat zu folgen. Im Oktober 1970 beschloss der Kantonsrat, die kantonalen Erlasse aufzuheben.<sup>127</sup>

#### 2.1.4 VERKNÜPFTE GESETZE UND VERSORGUNGSVERFAHREN: DIE VORMUNDSCHAFTSBEHÖRDE MIT ZENTRALER FUNKTION IM KANTON ZÜRICH

Verschiedene Gesetze erlaubten es den Verwaltungsbehörden im Kanton Zürich, fürsorgerische Zwangsmassnahmen anzuordnen. Die Möglichkeiten reichten von der Verwarnung über die Entmündigung bis zur bedingten und unbedingten Anstaltsversorgung. Wie in der Waadt waren Massnahmen wichtig, die den Anstaltsversorgungen vor- und nachgelagert waren. Im Unterschied zu den untersuchten Westschweizer Kantonen war das Dispositiv der ausserstrafrechtlichen Freiheitsentziehung im Kanton Zürich aber kommunalisiert. Zwar spielte laut den gesetzlichen Regelungen auch die Bezirksebene eine Rolle, praktisch aber waren die Vormundschaftsbehörden der Gemeinden zentral.<sup>128</sup> Im Gegensatz zum Kanton Schwyz spielten Versorgungen durch die Armenfürsorge kaum eine Rolle. Die Fürsorge war in Zürich stark psychiatrisiert.

Rechtliche Erlasse, die ausserstrafrechtliche Anstaltsversorgungen vorsahen, kannte der Kanton Zürich seit dem frühen 19. Jahrhundert.<sup>129</sup> In

126 Während des Entscheidungsprozesses informierte sich das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement im Zuge der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit der Internationalen Arbeitskonferenz bei den kantonalen Stellen darüber, ob administrative Versorgungen in den Kantonen durch Gerichte ausgesprochen werden. Das Übereinkommen verbot andere Vorgehensweisen. StASZ, RRB 1597/1970. Vgl. zum Übereinkommen Nr. 29 UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*, Kap. 5.1.

127 StASZ, ohne Signatur, Akten des Kantonsrates, Session 15./16. 10. 1970.

128 Vgl. Kapitel 3.4.1.

129 Vgl. Christensen 2018, 22–40.

den 1920er-Jahren wurden sie vom *Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern* aus dem Jahr 1925 (Grafik 4) und dem *Gesetz über die Armenfürsorge* von 1927 abgelöst (Grafik 24 im Anhang).<sup>130</sup> Beide blieben bis 1981 in Kraft, wobei die Bestimmungen des Versorgungsgesetzes, die sich auf Jugendliche bezogen, bereits 1962 aufgehoben wurden.<sup>131</sup> Ebenfalls 1962 löste das *Gesetz über das Gesundheitswesen* ältere Erlasse ab. Es regelte Einweisungen in psychiatrische Kliniken durch Ärzte und einweisungsberechtigte Behörden.<sup>132</sup> Anstaltsversorgungen sah schliesslich seit 1912 auch das Familien- und Vormundschaftsrecht des *Schweizerischen Zivilgesetzbuches* (ZGB) vor, zu dem das kantonale *Einführungsgesetz* die Ausführungsbestimmungen formulierte (Grafik 23 im Anhang).<sup>133</sup>

Eine Besonderheit des Kantons Zürich bestand darin, dass diese Erlasse teilweise miteinander verknüpft waren. Das Gesetz über die Armenfürsorge sah in seinen «Disziplinar- und Strafbestimmungen» explizit das Verfahren nach Versorgungsgesetz vor.<sup>134</sup> Letzteres wiederum verwies auf die Bestimmungen des ZGB, woraus sich nach Versorgungsgesetz zwei Verfahrenswege ergaben (Grafik 4): Die Vormundschaftsbehörde konnte zum einen einer vom Amtsvormund und Jugendsekretär oder vom Privatvormund beschlossenen Anstaltseinweisung von Minderjährigen oder bevormundeten Erwachsenen zustimmen.<sup>135</sup> Zum anderen konnte sie beim Bezirksrat Einweisungen von Erwachsenen beantragen, die nicht entmün-

130 VersorgG vom 24. 5. 1925; ArmenfürsorgeG vom 23. 10. 1927.

131 Vgl. § 11 *Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962*. Das VersorgG wurde durch das *Gesetz über die Aufhebung und Bereinigung von Gesetzen für die Zürcher Gesetzessammlung 1981 vom 5. April 1981* (Bereinigungsgesetz) ausser Kraft gesetzt. Das *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 14. Juni 1981* (Sozialhilfegesetz) ersetzte das ArmenfürsorgeG von 1927.

132 Das *Gesetz über das Gesundheitswesen vom 4. November 1962* (Gesundheitsgesetz) löste das *Gesetz betreffend die Errichtung staatlicher Korrekationsanstalten vom 4. Mai 1879* (Korrekationsanstaltengesetz, EsK) und die zuletzt darauf gestützte *Verordnung über die kantonalen Heilanstalten Burghölzli und Rheinau vom 13. Oktober 1960* ab.

133 ZGB vom 10. 12. 1907; *Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Z. G. B.) vom 2. April 1911* (EG ZGB ZH).

134 § 53 lit. d ArmenfürsorgeG. Vgl. Grafik 24 im Anhang.

135 § 14 lit. b VersorgG verwies auf Art. 284, 406 und 421 Ziff. 13 ZGB. Vgl. Bollag-Winizki 1940, 28, 36–39; Bossart 1965, 27; Christensen 2018, 42, 50; Mühlebach 1933, 76. Die Amtsvormundschaft der Stadt Zürich war als Jugendamt IV eine Dienstabteilung des Wohlfahrtsamtes. Vgl. Balthasar 1941. Zur Organisation von Vormundschaftsbehörde, Amtsvormundschaft, Jugendamt und -sekretariat vgl. Kapitel 3.4.2 sowie Baldegger 1970; Businger, Ramsauer 2019, 120–135; von der Crone 1969; Desiderato, Lengwiler, Rothenbühler 2008; Silbernagel-Caloyanni 1931.

dig waren.<sup>136</sup> In diesem Fall waren auch Armenpflegen, Angehörige und Betroffene selbst berechtigt, einen Versorgungsantrag an den Bezirksrat zu stellen. Schliesslich konnten Betroffene durch den Richter nach den Vorschriften des Straf- und des Strafprozessrechts eingewiesen werden.<sup>137</sup> Die ausserstrafrechtlichen Anstaltsversorgungen aber waren im Kanton Zürich reine Verwaltungsverfahren.<sup>138</sup> Die Zürcher Gesetze blieben vergleichsweise lange in Kraft und wurden kaum revidiert (Grafik 22 im Anhang).

#### WENIG GEREGLTE VERSORGUNGSVERFAHREN IM VORMUNDSCHAFTSRECHT

Das Vormundschaftsrecht des ZGB ermöglichte die Anstaltsversorgung sowohl von entmündigten Erwachsenen als auch von Minderjährigen (Grafik 23 im Anhang). Zum «Schutze des Kindes» konnten Vormundschaftsbehörden eine Wegnahme aus der Familie und eine Einweisung in ein Heim oder eine sogenannte Zwangserziehungsanstalt verfügen. Dabei mussten sie begründen, inwiefern ein Kind «in seinem leiblichen oder geistigen Wohl dauernd gefährdet oder [...] verwaorlost» war.<sup>139</sup> Da das kantonale Versorgungsgesetz von 1925 explizit auf das ZGB verwies, konnte die Vormundschaftsbehörde die beiden Gesetze separat oder kombiniert anwenden.

Das ZGB befasste sich auch mit der Unterbringung von Erwachsenen, die unter Vormundschaft standen. Wie bei den Unmündigen leitete sich ihre Anstaltseinweisung von der vormundschaftlichen Aufgabe der persönlichen Fürsorge ab.<sup>140</sup> Die Entmündigungsgründe des ZGB waren «Geisteskrankheit» oder «Geistesschwäche», «Verschwendung», «Trunksucht», «lasterhafter Lebenswandel» oder «Misswirtschaft», Freiheitsstrafen nach Strafrecht sowie ein «eigenes Begehren» der betreffenden

136 § 14 lit. c VersorgungG. Zur Zuständigkeit bei der Wahl der Anstalt siehe StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben der Justizdirektion des Kantons Zürich an die Bezirksräte und Vormundschaftsbehörden betreffend die Anwendung des Gesetzes vom 24. Mai 1925 über die Versorgung von Jugendlichen, Verwaorlosteten und Gewohnheitstrinkern (Versorgungsgesetz) vom 9. Juli 1956, 5–6.

137 § 14 lit. a VersorgungG. Befand ein Gericht, dass eine strafrechtlich verurteilte Person eine «verbrecherische Veranlagung» hatte, überwies es seine Akten an die Justizdirektion. Diese übergab die Akten mit dem Antrag auf Prüfung oder mit der direkten Aufforderung zur Verwahrung an die Vormundschaftsbehörde. Mühlebach 1933, 76. Vgl. auch Bollag-Winizki 1940, 36–49; Bossart 1965, 26, Christensen 2018, 42. Zur Abgrenzung der Verwaltungsverfahren von strafrechtlichen Verfahren vgl. Kapitel 2.3.

138 Stebler 1972, 35.

139 Art. 283, 284, 297 ZGB; § 59 EG ZGB ZH.

140 Art. 405 beziehungsweise 406 ZGB. Vgl. Egger 1948, 402–418 beziehungsweise 436–451.

Person.<sup>141</sup> Zusätzlich verlangte das Gesetz von den Behörden, jeweils mindestens eine Entmündigungsvoraussetzung zu nennen. August Egger, der damals in der deutschsprachigen Schweiz für Fragen des Familien- und Vormundschaftsrechts massgebende Zivilrechtler, konkretisierte die im ZGB genannten Voraussetzungen im Zürcher Kommentar.<sup>142</sup> Dazu zählten die «Unfähigkeit zur Besorgung der eigenen Angelegenheiten», die «dauernde Beistands- und Fürsorgebedürftigkeit», die «Gefahr des Notstandes oder der Verarmung» für sich und die Familie sowie die «Gefährdung der Sicherheit Anderer». Nach Egger bildete die «Sorge um die eigenen Interessen des Mündels» das wichtigste Anliegen der Vormundschaft, neben dem Schutz «der Interessen der Familie» und dem «präventiven Schutz» der «Interessen Dritter».<sup>143</sup> Egger zog Parallelen zum Strafrecht. Wie dieses müsse sich das ZGB in eine «Abwehrstellung» begeben, es müsse die Rechte des «Asozialen» zum «Schutze der Andern» beschneiden.<sup>144</sup> Die Zwangsmassnahmen des ZGB waren damit durch die Logiken der individuellen Fürsorge und des Gesellschaftsschutzes geprägt.<sup>145</sup>

Tanja Rietmann hat in ihrer Studie zum Kanton Bern darauf hingewiesen, dass das ZGB nur wenige Regeln aufstellte, die das Handeln der einweisenden Behörden anleiteten.<sup>146</sup> Die Bestimmungen zur persönlichen Fürsorge bei Unmündigen etwa beschränkten sich darauf, den Vormunden elterliche Rechte und Pflichten wie «Unterhalt und Erziehung» zuzuweisen.<sup>147</sup> Bei den Entmündigten verpflichteten die Vorschriften des ZGB die Vormundschaftsbehörden lediglich zum «Schutz und Beistand in allen persönlichen Angelegenheiten, sowie nötigenfalls auf die Unterbringung in eine Anstalt».<sup>148</sup> Diese Unbestimmtheit setzte sich im Versorgungs-verfahren fort. Das Gesetz besagte nur, dass Vormunde mit Zustimmung

141 Art. 369–372 ZGB.

142 Egger 1943, 1948; Stadler-Labhart, Verena: Egger, August, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15806.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15806.php), Version 24. 8. 2004.

143 Egger 1948, 77–81.

144 Egger 1948, 123, vgl. Egger 1948, 77, 124–125. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte sich auch im Strafrecht die Logik der Prävention allmählich durchgesetzt. Germann 2015, 62–102.

145 Gewisse Kommentatoren wiesen auf die Untrennbarkeit von Fürsorge und Gesellschaftsschutz sowohl im ZGB als auch in den Versorgungsgesetzen hin. Vgl. Stebler 1972, 40; Suter 1952.

146 Rietmann 2013, 180. Vgl. auch Kapitel 2.1.3.

147 Art. 405 ZGB. Auch das EG ZGB ZH äusserte sich lediglich zur Anzeigepflicht und Erhebung des Sachverhalts bei Kindswegnahme und zur Unterbringung Unmündiger. §§ 59–61 EG ZGB ZH.

148 Art. 406 ZGB.

der Vormundschaftsbehörde in eine «Erziehungs-, Versorgungs- oder Heilanstalt» einweisen konnten.<sup>149</sup> Zudem war die Möglichkeit vorgesehen, Personen bereits während des Entmündigungsverfahrens zur Begutachtung in eine psychiatrische Klinik einzuweisen.<sup>150</sup> Kommentator Egger räumte einen «Kontrast» ein zwischen der grossen persönlichen Tragweite einer Anstaltsversorgung und ihrer «unzureichenden» Regelung, gerade im Vergleich mit dem Strafrecht.<sup>151</sup>

#### FÜRSORGE UND GESELLSCHAFTSSCHUTZ IM KANTONALEN RECHT

Im Unterschied zu den Kantonen der Westschweiz, die für jede Kategorie von Versorgungsungen ein separates Gesetz erliessen, fasste das Zürcher Versorgungsgesetz ähnlich wie auch die Schwyzer Polizeiverordnung unterschiedliche Kategorien zusammen.<sup>152</sup> Das Versorgungsgesetz sah Anstaltseinweisungen von «Jugendlichen», «[e]rziehungsfähige[n] Verwahrloste[n]», «[u]nverbesserliche[n] Verwahrloste[n]» und «Gewohnheits-trinker[n]» vor (Grafik 4).<sup>153</sup> Diese Kategorien waren entlang eines Lebenslaufs gebildet, mit denjenigen Jugendlichen an erster Stelle, die als «sittlich verdorben oder gefährdet» galten oder gegenüber Eltern und Vormund vermeintlich «böswilligen und hartnäckigen Widerstand» leisteten.<sup>154</sup>

Der Regierungsrat stellte dabei die Unterbringung in einer Pflegefamilie in den Vordergrund, da sie «das natürlichere Surrogat» der Erziehung durch die leiblichen Eltern sei.<sup>155</sup> Anstaltsversorgung kam laut Gesetz aber infrage, wenn sich keine Pflegeeltern fanden oder der «Charakter» eines Jugendlichen eine solche bedinge, was mittels «ärztliche[r] und pädagogische[r] Untersuchung» zu ermitteln war.<sup>156</sup> Die Altersobergrenze wurde bei 20 Jahren festgelegt, um Jugendlichen in der Anstalt den Abschluss ei-

149 Art. 421 Ziff. 13 ZGB. Vgl. Egger 1948, 563.

150 Art. 386 ZGB.

151 Egger 1948, 443–446.

152 Für die Vergleichskantone vgl. die Kapitel 2.1.1–2.1.3. Im Unterschied zu den Erlassen in der Westschweiz durfte in Zürich laut § 15 VersorgG «Geistesranke» ebenso wenig versorgt werden wie Personen, die aufgrund «geistiger» Gebrechen als dauernd arbeitsunfähig eingestuft wurden.

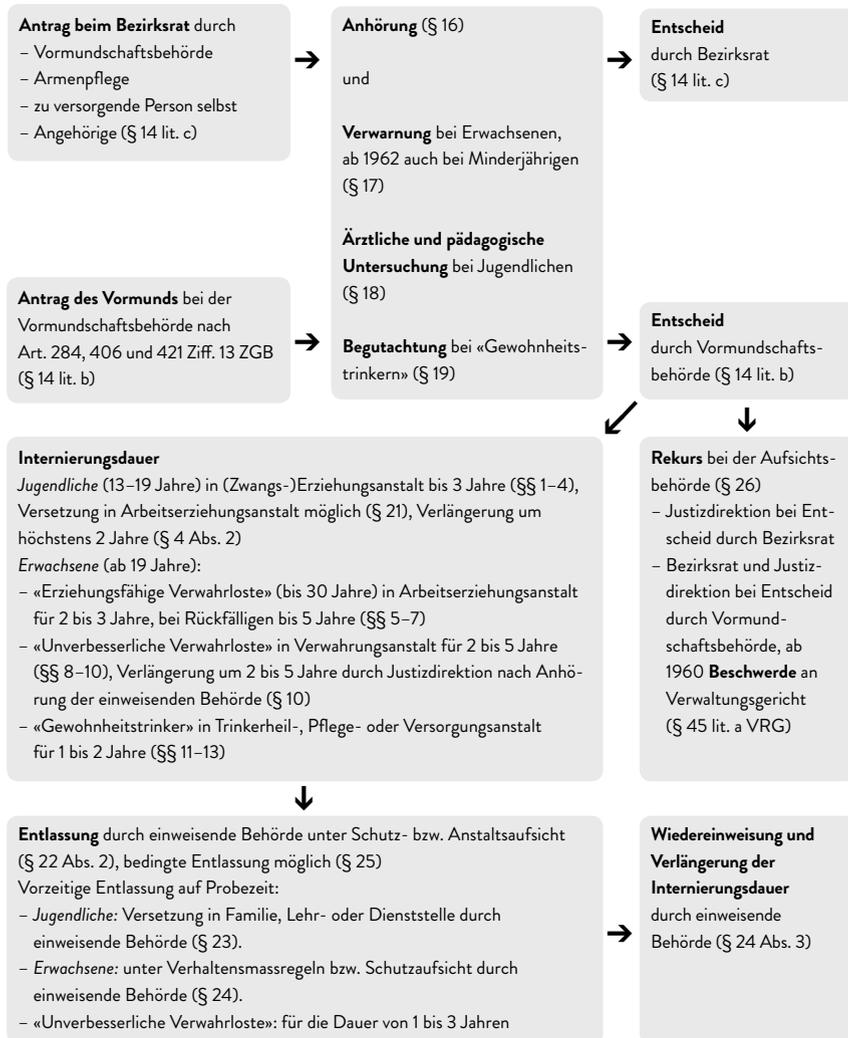
153 §§ 1–13 VersorgG.

154 Vgl. UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*, Kap. 4.2.

155 Regierungsrat 1925, 208.

156 § 3, § 18 VersorgG. Die Untersuchung musste eine ärztliche, nicht aber unbedingt eine psychiatrische sein. Sie erfolgte laut Bollag-Winizki 1940, 40–41, entweder ambulant in der psychiatrischen Poliklinik oder stationär auf der Beobachtungsstation eines Erziehungsheims.

**Grafik 4: Verfahren nach dem Zürcher Versorgungsgesetz von 1925**



Das Verfahren liess sich mit Zivil- oder Strafrecht verbinden.

Quellen: Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG); Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern vom 24. Mai 1925. Eigene Darstellung.

ner Berufslehre zu ermöglichen.<sup>157</sup> Als Zwecke der Versorgung nannte das Gesetz die «sittliche[...] Erziehung», «Charakterbildung» und «Ausbildung [...] in einem Berufe».<sup>158</sup>

Zwischen den Kategorien des Gesetzes bestand eine Altersüberschneidung, die sich nicht am Mündigkeitsalter orientierte. Wer sich im neunzehnten Altersjahr befand, konnte als «Jugendlicher», aber auch als «Verwahrloster» oder «Gewohnheitstrinker» versorgt werden.<sup>159</sup> Diese Flexibilität ermöglichte es Vormund und Behörden «je nach Besonderheit des Falles», Personen in eine Anstalt für Jugendliche oder Erwachsene einzuweisen.<sup>160</sup>

Die zweite Kategorie umfasste «[e]rziehungsfähige Verwahrloste». Wer im Alter von 19 bis 30 Jahren aus Behördensicht einen «Hang zu Vergehen» bekundete, «liederlich oder arbeitsscheu» war, jedoch «voraussichtlich zur Arbeit erzogen werden» konnte, war in eine «Arbeitserziehungsanstalt» einzuweisen. Als Zweck gab das Gesetz an, die Eingewiesenen an ein «geordnetes, tätiges Leben zu gewöhnen durch Erziehung zu einer Arbeit, die ihren Fähigkeiten entspricht und sie befähigt, ihren Unterhalt zu erwerben». Daneben war «Unterricht» vorgesehen, der die «berufliche Ausbildung» fördern sollte.<sup>161</sup> Die Juristin Lore Bollag-Winizki sah Ausbildung und Arbeitserziehung in der Anstalt als «Besserungsmittel» mit dem «Zweck der Resozialisierung». Letztere wiederum leiste einen Beitrag, die «Gefahr einer zukünftigen Schädigung der Gesellschaft» zu bannen.<sup>162</sup> Der Regierungsrat begründete die festgelegte Altersobergrenze mit dem Argument, bei noch älteren Personen sei «die Aussicht auf eine erfolgreiche Nachholung der fehlenden Erziehung zur Arbeit ausserordentlich gering».<sup>163</sup>

Als dritte Kategorie legte das Gesetz jene der «[u]nverbesserliche[n] Verwahrloste[n]» ab zurückgelegtem 18. Altersjahr fest. Arbeitserziehung musste sich für die Behörden bereits als «erfolglos» herausgestellt haben oder «aussichtslos» erscheinen. Die Betroffenen waren entsprechend in eine «Verwahrungsanstalt» zu versorgen mit dem Zweck, «die Gesellschaft

157 Regierungsrat 1925, 207–208. Vgl. Bollag-Winizki 1940, 19, 27.

158 § 2 VersorgG.

159 StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben 1956, 7.

160 Regierungsrat 1925, 208. Laut § 21 VersorgG konnten Jugendliche in Ausnahmefällen auch in eine Arbeitserziehungsanstalt für Erwachsene versetzt werden. Vgl. Bollag-Winizki 1940, 28, 40.

161 §§ 5–7 VersorgG. Vgl. Regierungsrat 1925, 209–210.

162 Bollag-Winizki 1940, 16–19.

163 Regierungsrat 1925, 210, vgl. Bollag-Winizki 1940, 32.

vor gefährlichen und unverbesserlichen Personen zu schützen, und die Insassen durch nützliche Arbeit zu zwingen, die Kosten des Lebensunterhaltes zu verdienen».<sup>164</sup> Oder wie der Regierungsrat formulierte: «Die Versorgung in die Verwahranstalt hat weniger die Erziehung und Ausbildung in der Arbeit als den Zwang zur Arbeit im Auge.»<sup>165</sup> Folgerichtig stellte Kommentatorin Bollag-Winizki die «Sicherung der Gesellschaft vor Unverbesserlichen» in den Vordergrund, die letztlich – wie die Resozialisierung – der «Verbrechensprävention» und der «Bekämpfung sozialgefährlicher Zustände» diene.<sup>166</sup>

Die vierte Kategorie schliesslich bildeten die «Gewohnheitstrinker». Das Gesetz verstand darunter Personen, die durch «Trunksucht sich oder andere gefährden oder ihre Familienpflichten dauernd vernachlässigen oder öffentliches Ärgernis erregen». Sofern die Betroffenen den Behörden noch als «heilbar» erschienen, sollten sie in eine «Trinkerheilanstalt» eingewiesen und dort zu einem «nüchternen und geordneten Leben» erzogen werden. «Unverbesserliche Trinker» waren hingegen in einer «Pflege- oder Versorgungsanstalt» unterzubringen.<sup>167</sup> Medizinische Gutachten sollten in der Praxis ermöglichen, zwischen «heilbar[en]» und «unverbesserliche[n]» Trinkern zu unterscheiden.<sup>168</sup> Diese Unterscheidung führte Zürich im interkantonalen Vergleich früh ein.<sup>169</sup>

Während in der Waadt bei kantonalrechtlichen Versorgungen ein psychiatrisches Gutachten vorgeschrieben oder zumindest möglich war, verlangte das Zürcher Versorgungsgesetz ein solches Gutachten nur bei dieser Kategorie der Gewohnheitstrinker, wenn auch nicht zwingend. Bei den Jugendlichen war eine ärztliche, nicht aber eine psychiatrische Begutachtung vorgeschrieben.<sup>170</sup>

Die Vormundschaftsbehörde hatte neben der Anstaltsversorgung die Kompetenz zur «Verwarnung», mit der sie «Verhaltensmassregeln» ertei-

164 §§ 8–10 VersorgG. Vgl. Bollag-Winizki, 17–18, 32–33; Bossart 1965, 8–9; Mühlebach 1933, 74–76.

165 Regierungsrat 1925, 210.

166 Bollag-Winizki 1940, 16–19, vgl. 32.

167 §§ 11–13 VersorgG; Bollag-Winizki 1940, 17–20, 33–35.

168 Regierungsrat 1925, 210; § 11, § 19 VersorgG.

169 Die Waadtländer *Loi sur l'internement des alcooliques*, die dieselbe Unterscheidung vornahm, wurde 1941 in Kraft gesetzt. Freiburg führte sie erst 1965 mit einer Revision der *Loi sur les auberges* ein. Vgl. Kapitel 2.1.2 beziehungsweise 2.1.1.

170 § 18 VersorgG. Vgl. Kapitel 3.5.1.

len konnte.<sup>171</sup> Der Regierungsrat sah mit der Verwarnung den «modernen Gedanken der Erprobung» umgesetzt.<sup>172</sup> Damit bezog er sich auf den kriminalpolitischen Erprobungsgedanken, wie er sich auch in der Schweizer Strafrechtsreform zeigte, die zum neuen Strafgesetzbuch von 1942 führte.<sup>173</sup> Zu diesem «Erprobungssystem» gehörten auch die bedingte Einweisung sowie die Entlassung mit Probezeit unter Schutzaufsicht, die bis zu fünf Jahre dauern konnte.<sup>174</sup> Während der Zeit der Erprobung drohte Betroffenen ständig der Vollzug einer Versorgung. Sie konnten zudem in der Anstalt zurückbehalten werden. In die Kritik gerieten diese Massnahmen kaum. Im Gegenteil wurden noch in der juristischen Fachdiskussion der 1950er-Jahre Verwarnungen und bedingte Einweisungen mit dem Argument befürwortet, die Betroffenen empfänden eine daran erst anschliessende Versorgung als weniger ungerecht, was letztlich ihre Resozialisierung fördere.<sup>175</sup>

Das Zürcher Versorgungsgesetz war damit wie das ZGB sowohl der individuellen Fürsorge als auch dem Gesellschaftsschutz verpflichtet. Diese Ambivalenz machte es möglich, Aufgabe und Zweck des Gesetzes unterschiedlich zu deuten und nach der jeweils aktuellen Rechtsprechung auszulegen.<sup>176</sup>

Ein weiterer Erlass im Kanton Zürich, der die Anstaltsversorgung vorsah, war das *Gesetz über die Armenfürsorge* von 1927. Nach diesem Gesetz sollten die Armenbehörden drohender Verarmung individuell

171 § 17 VersorgG; StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben 1956, 9–10. Die Verwarnung war nicht zwingend vorgeschrieben. In ihrem Kreisschreiben von 1956, 9, präzisierte die Justizdirektion die Fälle, in welchen eine Verwarnung umgangen werden konnte. Verwarnt wurden zunächst nur Volljährige, während dieser zusätzliche Verfahrensschritt bei Minderjährigen erst mit § 11 des *Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge* von 1962 vorgeschrieben wurde.

172 Regierungsrat 1925, 206, 211, 214. Vgl. Bossart 1965, 66–70; Stebler 1972, 41–42.

173 Mit dem Ziel der Besserung sollten bedingte Urteile ausgesprochen, Strafen unter Aufsicht aufgeschoben oder auf unbestimmte Zeit ausgesprochen und der Rückfall härter bestraft werden. Germann 2015, 62–67, 165–174, 184–192, 254. Zum präventions- und kriminalpolitischen Gehalt des Zürcher Versorgungsgesetzes siehe Bollag-Winizki 1940, 12–35; Bossart 1965, 6; Mühlebach 1933, 77.

174 § 10, §§ 22–25 VersorgG; Regierungsrat 1925, 206, 211. Expliziten Programmcharakter wie in Zürich nahmen dem Vollzug vor- und nachgelagerte Erprobungsmassnahmen nur noch in der Waadt an. Zu diesen *mesures préliminaires* vgl. Kapitel 3.2. Freiburg schrieb Verwarnungen nicht vor. Die Schwyzer Polizeiverordnung kannte die Verwarnung, systematisch angewendet wurde sie aber nicht. Vgl. Kapitel 2.1.3.

175 Vgl. Kapitel 2.2.

176 Kapitel 4.2.4 diskutiert die Effekte der Einführung eines kantonalen Verwaltungsgerichts und seiner Rechtsprechung.

«vorbeugen», mitunter durch «Versetzung» in eine Anstalt.<sup>177</sup> Wer finanzielle Unterstützung beanspruchte, musste sich nicht nur im Alltag durch sogenannte Patrone beaufsichtigen lassen, sondern war verpflichtet, Arbeit anzunehmen, die eigenen Finanzen offenzulegen und die erhaltenen Beiträge den Weisungen der Armenpflege gemäss zu verwenden.<sup>178</sup> War eine Armenpflege der Ansicht, eine unterstützte Person habe ihren Anordnungen nicht hinreichend Folge geleistet, konnte sie die «Disziplinar- und Strafbestimmungen» des Gesetzes anwenden, die neben Verwarnung und mehrtägigem Arrest die Anstaltseinweisung nach Versorgungsgesetz vorsahen.<sup>179</sup> Das Gesetz über die Armenfürsorge war mit seinem Fokus auf finanzielle Belange dem Schutz der Familie verpflichtet. Bei der Kostenfrage schloss es sich dem Wohnortsprinzip an, das sich bis 1967 in allen Kantonen durchsetzen sollte.<sup>180</sup>

Laut dem kantonalen *Gesetz über das Gesundheitswesen* von 1962 konnten zugelassene Ärzte sowie berechtigte Behörden, namentlich die Vormundschaftsbehörde, Einweisungen in «geschlossene Krankenhäuser für psychisch Kranke» verfügen.<sup>181</sup> Bei bevormundeten oder unmündigen Personen mussten Ärzte zusätzlich zu einem Zeugnis ein schriftliches Aufnahmegesuch des gesetzlichen Vertreters an die Direktion der Klinik einreichen. In Notfällen konnte dieses auch nachträglich eingeholt werden.<sup>182</sup> Anders als im Versorgungsverfahren des ZGB war die Gültigkeit des Zeugnisses befristet: es durfte maximal 14 Tage alt sein. Es musste bestätigen, «dass der Kranke entweder für sich selbst oder andere gefährlich ist oder sonst der Pflege in einem Krankenhaus für psychisch Kranke bedarf».<sup>183</sup> Gegenüber früheren Erlassen verbesserte sich mit dem Gesundheitsgesetz der Rechtsschutz der Betroffenen: Bezirksärzte hatten die Aufgabe, Aufnahmen in eine psychiatrische Klinik binnen acht Tagen routinemässig zu

177 § 25, § 31 ArmenfürsorgeG.

178 §§ 26–27 ArmenfürsorgeG.

179 § 53 ArmenfürsorgeG. § 59 nannte weitere Zwangsmassnahmen wegen Bettels und Landstreicherei.

180 § 1, § 19 ArmenfürsorgeG. Der Kanton Zürich war 1929 dem interkantonalen Konkordat zur wohnörtlichen Unterstützung beigetreten. *Beschluss des Regierungsrates über den Beitritt des Kantons Zürich zum Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung vom 24. November 1927*. Vgl. Christ, Thierry: Fürsorge, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25809.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25809.php), Version 14. 11. 2006; Galle 2016, 66; Spitzer 1949.

181 § 45 Ziff. 2 lit. a beziehungsweise lit. b Gesundheitsgesetz.

182 § 46 Gesundheitsgesetz.

183 § 46 lit. a Gesundheitsgesetz.

überprüfen und gegebenenfalls eine Entlassung zu verfügen.<sup>184</sup> Wem auf Gesuch hin die Entlassung verweigert wurde, der oder die konnte an die neu geschaffene Rekurskommission gelangen, die aus einem Juristen, einem Arzt und einem Facharzt für Psychiatrie zusammengesetzt war.<sup>185</sup> Diese Rekursinstanz wurde 1981 durch die Psychiatrische Gerichtskommission ersetzt, die nach den neuen Bestimmungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) als einzige kantonale Instanz über Beschwerden bei Einweisung, Ablehnung eines Entlassungsgesuchs, Zurückbehalten oder Rückversetzen in eine Anstalt entschied.<sup>186</sup>

#### KUMULATION VON EXPERTISE UND ENTSCHEIDUNGSKOMPETENZ BEI DER VORMUNDSCHAFTSBEHÖRDE

Die kommunalen Vormundschaftsbehörden verfügten im Kanton Zürich über weitreichende Kompetenzen.<sup>187</sup> In den Verfahren nach Versorgungsgesetz beantragten sie die Versorgung beim Bezirksrat (Grafik 4), während sie im Rahmen von Vormundschaften selber entsprechende Entscheide nach ZGB oder Versorgungsgesetz fällten. Da die Vormundschaftsbehörden in den Verfahren mit selbständiger Versorgungskompetenz zudem die obligatorische Anhörung der Betroffenen durchführten, wurde das rechtliche Gehör von jener Stelle gewährt, die zugleich die Versorgung beschloss.<sup>188</sup> Von Juristen wurde immer wieder Kritik an diesem Zusammenfallen von Untersuchungs- und Entscheidungsinstanz laut.<sup>189</sup> Auch die Anhörung im Entmündigungsverfahren war Sache der antragstellenden Vormundschaftsbehörde.<sup>190</sup> Beschwerden über die Amtsführung der

184 § 48 Abs. 1 Gesundheitsgesetz. In staatlichen Krankenhäusern übten die vom Regierungsrat gewählten ärztlichen Direktoren diese Kontrolle aus. § 48 Abs. 2 Gesundheitsgesetz.

185 § 49 Gesundheitsgesetz.

186 § 1, § 3 *Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission vom 28. Januar 1981*. Weil die Mitglieder auf Vorschlag der Justizdirektion vom Regierungsrat gewählt wurden, galt die Kommission nicht als verwaltungsunabhängig. Sie wurde daher 1995 abgeschafft und stattdessen ein zweistufiges Rekursverfahren vor Bezirks- und Obergericht eingeführt. Illi 2008, 345. Vgl. *Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Fürsorgerrische Freiheitsentziehung), Änderung vom 6. Oktober 1978*.

187 Giacometti hob die im Kanton Zürich vergleichsweise hohe Gemeindeautonomie hervor. Giacometti 1979, 77. Vgl. auch Imboden 1963, 308–309.

188 § 16 VersorgG. Die Anhörung war in jedem Fall obligatorisch. In den Verfahren nach § 14 lit. c musste die Anhörung durch den beschliessenden Bezirksrat erfolgen. StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben 1956, 9. Vgl. Bollag-Winizki 1940, 45–46.

189 Vgl. Kapitel 2.2.

190 Vgl. Egger 1948, 177–184; Nägeli 1954, 114. Kritisch Bersier 1968, 183; Meyer 1966, 18.

Vormunde waren schliesslich ebenfalls an die Vormundschaftsbehörde zu richten, also an jene Instanz, die eine Anstaltseinweisung verfügen konnte und dabei die Kooperationsbereitschaft der Bevormundeten beurteilte.<sup>191</sup>

Der Bezirksrat seinerseits entschied über Anstaltseinweisungen nach Versorgungsgesetz und Entmündigungen nach ZGB und war sodann erste Instanz bei Beschwerden gegen Verfügungen der Vormundschaftsbehörde sowie deren Aufsicht.<sup>192</sup> Neben dieser Mehrfachfunktion ist seine Tätigkeit insbesondere unter dem Aspekt der Professionalisierung kritisch zu würdigen. Das per Volkswahl bestellte und im Nebenamt tätige Laiengremium hatte über Anträge der Vormundschaftsbehörde zu befinden, unter deren Mitgliedern und Verwaltungsbeamten die Juristen zumindest in der Stadt Zürich lange in der Mehrheit waren.<sup>193</sup> Diese vernetzten sich in der Vereinigung der Amtsvormünder und der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren. Sie traten dort als Experten in Fragen des Kindes- und Erwachsenenschutzes auf – so zum Beispiel Gerhard Spitzer, promovierter Jurist und langjähriger Vizepräsident der städtischen Vormundschaftsbehörde.<sup>194</sup> Zudem war die Zusammenarbeit in der Vormundschaftsbehörde aufgrund ihrer hohen personellen Kontinuität eingespielt.<sup>195</sup> Die Laien des Bezirkrates konnten deren Anträge kaum fundiert beurteilen. Sie wiesen denn auch kaum je einen Antrag zurück oder entschieden abschlägig.<sup>196</sup> Dieses für die Stadt Zürich feststellbare Gefälle zwischen antragstellenden Juristen und Beschluss fassenden Laien wurde allerdings nicht problematisiert, weil der Bezirksrat als vom Volk gewähltes Gremium hohe Legitimität genoss.<sup>197</sup>

191 Art. 420 Abs. 1 ZGB.

192 § 41, § 63, § 75, § 83, § 87 EG ZGB ZH; Art. 420 Abs. 2 ZGB. Laut Gesetz hatte der Bezirksrat den Antrag der Armenpflegen oder Vormundschaftsbehörden zu prüfen und konnte eine Aktenergänzung vornehmen oder den Antrag zu diesem Zweck zurückweisen. Bossart 1965, 76.

193 In den frühen 1950er-Jahren setzte sich der Bezirksrat Zürich aus zwei Architekten, einem Sekretär und einem Vorarbeiter zusammen. Zu Beginn der 1970er-Jahre gesellten sich zu einem Kaufmann, einem Architekten und einem Mitglied ohne offizielle Berufsangabe zwei promovierte Juristen, einer davon als Präsident. Regierungsetat Kanton Zürich, 1951–1953, 152; 1971–1974, 212. Zur Zusammensetzung der Vormundschaftsbehörde in der Stadt Zürich vgl. Kapitel 3.4.2 und Verwaltungsetat Stadt Zürich 1953–1954, 229–230; 1972–1974, 275–276.

194 Siehe Kapitel 2.1.5.

195 Von den für 1970–1974 gewählten Mitgliedern der ersten Kammer waren Adolf Hoppler seit 1934, Gerhard Spitzer – zunächst als Mitglied, dann als Vizepräsident – seit 1938 und Albert Zwicky seit 1952 im Amt.

196 Vgl. Businger, Ramsauer 2019, 125–126.

197 Imboden 1963, 309.

Die Justizdirektion schliesslich war zweite Aufsichts- und Beschwerdeinstanz gegen Entscheide des Bezirksrates in Vormundschaftsangelegenheiten sowie bis 1960 einzige gesetzliche Aufsichts- und Rekursinstanz nach Versorgungsgesetz.<sup>198</sup> In Versorgungsfragen waren damit bis zu diesem Zeitpunkt ausschliesslich Verwaltungsbehörden für Aufsicht und Rechtsmittelverfahren zuständig.<sup>199</sup> Erst das neue *Verwaltungsrechtspflegegesetz* (VRG) von 1959 und die Schaffung eines Verwaltungsgerichts eröffneten in kantonrechtlichen Verfahren die Möglichkeit einer Beschwerde bei einem Gericht.<sup>200</sup> Während bei Rekursen gegen Entmündigungen seit Einführung des ZGB im Jahr 1912 Bezirks- und Obergericht zuständig waren,<sup>201</sup> führten nun auch die Rekursverfahren gegen Anstaltsversorgungen vor das Bezirks- oder Verwaltungsgericht. Dies ist heute im Kanton Zürich auch bei fürsorgerischen Unterbringungen (FU) der Fall, welche die zwischenzeitliche fürsorgerische Freiheitsentziehung seit 2013 ersetzen.<sup>202</sup>

#### 2.1.5 KANTONALE INTERESSEN IM BLICK: VORMUNDSCHAFTSDIREKTORENKONFERENZ UND VEREINIGUNG DER AMTSVORMÜNDER

«Die Anstaltsversorgung ist das Sorgenkind aller kantonalen Regierungen», konstatierte Jakob Kägi, erster Präsident der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren und sozialdemokratischer Justizdirektor des Kantons Zürich, in seiner Eröffnung der Jahrestagung von 1945 in Lausanne. Ein Jahr zuvor hatte sich das Gremium konstituiert, das ein gesamtschweizerischer Zusammenschluss der Regierungsmitglieder war, die für die oben beschriebenen Verfahren in den Kantonen verantwortlich waren. Die Konferenz war ein Verbindungsorgan zwischen den Aufsichtsbehörden und verstand sich als «Stimme der Praxis».<sup>203</sup> Sie behandelte Fragen

198 § 44 Ziff. 9, § 75 EG ZGB ZH; § 26 und 36 VersorgG.

199 Mühlebach 1933, 76.

200 § 45 lit. a, § 47 lit. b *Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959* (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG). Vgl. auch Bossert 1965, 76 sowie Kapitel 4.1.4.

201 § 85 EG ZGB ZH.

202 KESB-Präsidentenvereinigung Kanton Zürich 2014, 17; *Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), Änderung vom 19. Dezember 2008*.

203 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Arthur Bachmann, Regierungspräsident und Justizdirektor des Kantons Zürich, zitiert in Protokoll Tagung 8./9. 6. 1978 in Zürich, 1.

des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes, aber auch der Anstaltseinweisungen nach öffentlichem Recht, förderte die Koordination unter den Kantonen und mit dem Bund und arbeitete Empfehlungen aus. An den Jahrestagungen wurde debattiert, die Konferenz nahm jedoch keinen direktiven Einfluss auf die Praxis. Es lässt sich aber aufzeigen, inwiefern die Verantwortlichen in den Kantonen in unserem Untersuchungszeitraum die administrativen Versorgungen infrage stellten.

Das Thema, so Kägi im Jahr 1945, «ist äusserst aktuell. Seit 1 ½ Jahren wird die Frage der Anstaltsversorgung beinahe in allen kantonalen Parlamenten erörtert. Das rührt davon her, dass die Menschen durch den Krieg nervös geworden sind; sie reagieren stärker als früher, wenn ihnen etwas im Staate nicht in Ordnung zu sein scheint.» Kägi erwartete öffentliche Kritik: «Wenn der Leiter reine Hände hat und sachkundig ist, dann steht es gut um seine Anstalt, sonst aber nicht.» Beides, die mangelnde Kompetenz einzelner Anstaltsleiter als auch die Verfahrensdisparität in den Kantonen, betrachtete er kritisch. Kägis Ziel für die Jahrestagung war es, durch Vorträge und gemeinsame Diskussion Lösungen für ein einheitliches Vorgehen in den Kantonen zu finden, um diese «ins Leben hinaustragen und dort in die Tat umsetzen» zu können.<sup>204</sup> Da sich die Konferenz zudem vornahm, die Weiterbildung von Personen zu fördern, die im Kindes- und Erwachsenenschutz tätig waren, ist im Folgenden auch ihre Zusammenarbeit mit den Amtsvormunden von Interesse, die als Beamte Vormundschaften führten und sich ebenfalls zu einer Vereinigung zusammengeschlossen hatten.

#### ERGEBNISLOSE DEBATTE VON 1945 IM SPANNUNGSFELD DES FÖDERALISMUS

Nach Kägis Begrüssungsansprache hielt der Berner Privatdozent und Staatsanwalt Max Waiblinger ein Referat zur Abgrenzung der straf- von der zivil- und verwaltungsrechtlichen Versorgung. Waiblinger war, wie wir noch zeigen werden, eine wichtige Stimme im juristischen Diskurs.<sup>205</sup> Er plädierte dafür, mit dem Vormundschaftsrecht die Lücken des Strafgesetzbuchs zu schliessen. Verbüsse beispielsweise eine «angehende Dirne» eine Strafe wegen Betrug, so sei eine direkt daran anschliessende administrative Einweisung legitim, nicht mehr als Folge des Rechtsbruchs, sondern aus

204 Alle Zitate von Jakob Kägi stammen aus StABL, UE 4303.02., Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 13./14. 4. 1945 in Lausanne, 4. Vgl. Bürgi, Markus: Kägi, Jakob, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5920.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5920.php), Version 26. 11. 2014.

205 Vgl. Kapitel 2.2.

erzieherischen Gründen wegen «ihre[s] unsittlichen Lebenswandel[s]».<sup>206</sup> In der Diskussion zeigte sich der sozialdemokratische Vorsteher der Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt, Ernst Weber, diesem Vorschlag gegenüber unter formaljuristischen Gesichtspunkten skeptisch, äusserte sich dabei aber gleichzeitig selbst zynisch über Betroffene. Aus seiner Sicht wäre es nämlich «unpsychologisch, die Person sofort am Gefängnistor abzuholen. Man kann einem derartigen Menschen unter der erforderlichen vormundschaftlichen Aufsicht doch Gelegenheit geben, den noch nötigen Tropfen ins Glas zu giessen und dieses zum Überlaufen zu bringen.»<sup>207</sup> Ernst Weber kritisierte an Waiblingers Argumentation den fließenden Übergang von der straf- in die zivilrechtliche Versorgung sowie die entsprechend unklaren Zuständigkeiten. Der Zürcher Behördenvertreter Henry Nägeli, Sekretär der Justizdirektion, sah «die Lösung von Konflikten und Kollisionen beim Vollzug» in einer vereinheitlichten Aufsicht über Straf-, Vormundschafts- und Anstaltswesen, wie sie aus seiner Sicht im Kanton Zürich mit der Justizdirektion vorbildlich gegeben war.<sup>208</sup>

Gegen Ende der Diskussion kündigte Kägi als ersten Schritt, den er als Präsident plante, den Besuch aller schweizerischen Strafanstalten an, um deren Auf- und Ausbaupotenzial abzuschätzen. Dass Kägi «mit den kantonalen Regierungen Fühlung nehmen will», sei zwar zu begrüssen, «die Land- und Bergkantone» könnten jedoch die Kosten für eine Weiterentwicklung des Anstaltswesens nicht tragen, ja nicht einmal bei einer Heimschaffung die andernorts angeordnete Versorgung durchführen. «Wir haben zahllose Gemeinden, welche die Auslagen nicht übernehmen können», bremste der Direktor der Gemeindedirektion Appenzell Auserrhoden, Peter Flisch, seinen vorpreschenden Zürcher Parteikollegen aus. Bevor man aktiv werde, seien «die Verhältnisse in den kleinen Kantonen genauer zu prüfen».<sup>209</sup>

Diese erste inhaltliche Auseinandersetzung mit der Anstaltsversorgung von 1945 enthielt alle Ingredienzen, die auch die Diskussionen an

206 Waiblinger 1945, 20; StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 13./14. 4. 1945 in Lausanne, 5.

207 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 13./14. 4. 1945 in Lausanne, 9.

208 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 13./14. 4. 1945 in Lausanne, 6.

209 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 13./14. 4. 1945 in Lausanne, 10–11. Vgl. Fuchs, Thomas: Flisch, Peter, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13581.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13581.php), Version 13. 3. 2017.

späteren Jahrestagungen der Konferenz prägten. Die Teilnehmer betonten die politische Brisanz des Gegenstands und brachten wie im Falle von Ernst Weber zunächst äusserst vage, ab den 1970er-Jahren dann etwas dezidierter persönlichkeitsrechtliche Bedenken ein, angeregt durch die Referate der Rechtsexperten, die sie einluden. Was nach den Vorträgen folgte, war in der Regel ein detailbezogener Meinungs-austausch zu Teilaspekten der verschiedenen Gesetze. Städtisch geprägte Kantone wie Zürich oder die Waadt priesen ihre Verfahren und Aufsichtsstrukturen als modellhafte Kopiervorlagen für die anderen an, nur um jeweils umgehend im Plenum gesagt zu bekommen, dass sich vormundschaftsbehördliche Strukturen der Deutschschweiz nicht mit den Gerichtsverfahren der Romandie vergleichen liessen. Ausserdem hielten die Repräsentanten strukturschwacher Regionen ihre Finanzierungsschwierigkeiten dem Führungsanspruch der grossen Kantone entgegen, was die Streitgespräche im Ton ungeduldiger und in der Sache noch unüberschaubarer machte.<sup>210</sup> Alles in allem kamen die Diskussionsteilnehmer an den zwei Frühlingstagen pro Jahr gewöhnlich nicht über eine Auslegeordnung hinaus.

Dabei fehlte es nicht an prominenter und kompetenter Besetzung. Neben ihren zuständigen Regierungsräten schickten die städtisch geprägten Kantone der Deutschschweiz regelmässig die Fachvertreter der Vormundschaftsbehörden an die Tagung, wobei die Juristen aus der Stadt Zürich dominierten.<sup>211</sup> Freiburg und die Waadt sandten ebenfalls zuverlässig eine Zweier-, meistens sogar eine Dreierdelegation der zuständigen Kantons- und Friedensrichter an den Anlass, die sich jeweils massgebend in die Debatten einbrachten.<sup>212</sup> Kleinere Kantone setzten zwar an der Jahrestagung von 1945, wie Schwyz mit dem zuständigen Justizdirektor Josef Bösch, CVP, ein Zeichen, liessen sich aber in den folgenden Jahren oftmals

210 Diese Charakteristika der Debatten zeigen sich exemplarisch in StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokolle Tagungen 4./5. 5. 1951, 5–6; 22./23. 5. 1959, 4–6; 11./12. 5. 1967, 7–12; 9./10. 5. 1968, 8–11; 3./4. 6. 1971, 10–17; 24./25. 5. 1973, 6–7, 13–18; 24./25. 6. 1976, 6–11; 8./9. 6. 1978, 1, 5–11; 29./30. 5. 1980, 5–7.

211 Die regelmässig anwesenden Direktionssekretäre der Justizdirektion waren promovierte Juristen, teilweise auch die Präsidenten und Mitglieder der Vormundschaftsbehörde sowie die Amtsvormunde. Vgl. StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, zum Beispiel Protokolle Tagungen 13./14. 4. 1945, 2–3; 4./5. 5. 1951, 1; 22./23. 5. 1959, 1–3; 6./7. 5. 1965, 1; 11./12. 5. 1967, 2; 9./10. 5. 1968, 2; 3./4. 6. 1971, 2; 24./25. 5. 1973, 2.

212 Vgl. StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, zum Beispiel Protokolle Tagungen 4./5. 5. 1951, 2–3; 22./23. 5. 1959, 1–3; 6./7. 5. 1965, 1, 3; 11./12. 5. 1967, 1–4; 9./10. 5. 1968, 3–5; 3./4. 6. 1971, 4; 24./25. 5. 1973, 2–4.

entschuldigen oder ordneten einen subordinierten Direktionssekretär ab.<sup>213</sup> Der Kanton Schwyz fehlte bis 1967 an jeder Jahrestagung, die das Anstaltsthema tangierte, lud sodann in jenem Jahr als Gastgeber in imposanter Besetzung mit Landammann, Staatsschreiber und Justizdirektor inklusive Departements- und Kanzleisekretären ins prächtige Rathaus von Schwyz ein, war in den folgenden Jahren jedoch nur noch mit dem Sekretär des Justizdepartements, Adalbert Inglin, oder wiederum gar nicht anwesend.<sup>214</sup> Rar machten sich regelmässig auch die zuständigen Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), was der eigentlich beabsichtigten gesamtschweizerischen Koordination genauso wenig zuträglich war.<sup>215</sup>

#### ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN: KEIN PRIORITÄRES THEMA

Die Jahrestagung von 1945 vermochte die Vereinheitlichung der administrativen Versorgungspraxis nicht wie von Kägi erhofft zu lancieren, ja es sollte sogar Jahre dauern, bis man sich überhaupt wieder ausdrücklich mit dem Thema beschäftigte. Erst 1968 standen die Anstaltseinweisungen zum zweiten Mal als Haupttraktandum auf der Tagesordnung. Von der zweiten Hälfte der 1940er- bis Ende der 1950er-Jahre befasste sich die Konferenz viel eher mit Einzelfragen des Vormundschaftswesens wie den Amtsvormundschaften, Kosten oder Entmündigungsvoraussetzungen. Anstaltsversorgungen waren dabei jeweils höchstens ein beiläufig behandelte(r) Aspekt. Besonders zu den Themenstellungen Geisteskrankheit und Eheschliessung tauschte man sich hingegen wiederholt mit Psychiatern aus, die als Vertre-

213 1945 fehlte nur der Kanton Appenzell Innerrhoden. Kägi drückte «seine Genugtuung darüber aus, dass sozusagen alle Kantone vertreten sind». StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 13./14. 4. 1945 in Lausanne, 1–3, hier 3. Betreffend Teilnahme des Kantons Schwyz vgl. auch UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 6./7. 5. 1965, 2. Vgl. Auf der Maur, Franz: Böschi, Josef, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5720.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5720.php), Version 7. 1. 2003.

214 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokolle Tagungen 4./5. 5. 1951, 3; 22./23. 5. 1959, 1–3; 6./7. 5. 1965, 2; 11./12. 5. 1967, 1; 9./10. 5. 1968, 2; 3./4. 6. 1971, 2.

215 1945 liess sich der kurzfristig verhinderte Eduard von Steiger durch den Bundeskanzler vertreten. Auch 1951 meldete er sich ab. Vgl. StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokolle Tagungen 13./14. 4. 1945, 1; 4./5. 5. 1951, 3. Die zuständigen Bundesräte waren auch in den folgenden Jahren nie an den einschlägigen Tagungen vertreten, vgl. UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokolle Tagungen 22./23. 5. 1959, 1; 6./7. 5. 1965, 1; 11./12. 5. 1967, 1; 9./10. 5. 1968, 1; 3./4. 6. 1971, 1; 24./25. 5. 1973, 1.

ter einzelner Kliniken eingeladen wurden.<sup>216</sup> Die Diskussionsteilnehmer strebten in dieser Zeit im Grundtenor keine Veränderungen an, sondern würdigten das Vormundschaftsrecht des ZGB als fortschrittliches Regelwerk und machten ihren Wissensstand allgemein bekannt.

Diesem Zweck diente auch die *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, die «von jedem Mitglied der vormundschaftlichen Behörden gelesen werden soll». Ebenfalls an der Jahrestagung von 1945 initiiert, druckte die vierteljährlich erscheinende Publikation nicht nur die Hauptreferate ab, sondern enthielt auch eine Sammlung richtungsweisender Urteile, um sich darüber zu «orientieren, wie anderwärts entschieden wird».<sup>217</sup> Jahrestagung und Zeitschrift ermöglichten es den Aufsichtsbehörden, sich einen Überblick über die verschiedenen kantonalen Rechtspraktiken zu verschaffen, ohne Anstaltsversorgungen im Grundsatz zu kritisieren.

Zu diesem Stillstand trug zusätzlich bei, dass zwischen 1960 und 1965 sowie an den Jahrestagungen von 1970, 1974 und 1975 adoptions- und familienrechtliche Fragestellungen dominierten. Erst als die langjährige Familienrechtsrevision vorankam, widmete sich der Anlass von 1967 der Frage, ob auch das Vormundschaftsrecht zu überarbeiten sei. Diese Debatte wurde 1976 und 1977 weitergeführt, ergänzt um verwandte Themen an der Jahrestagung von 1971 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 1973 zum Jugendschutz sowie die bereits erwähnte Versammlung von 1968 zu den Anstaltsversorgungen. Die Konferenz setzte sich somit überhaupt erst ab 1967 intensiver mit dem Zusammenhang von Vormundschaft, Anstaltseinweisung und Menschenrechten auseinander.

Eine ähnliche thematische Prioritätensetzung, die Versorgungen ebenfalls lange Zeit vernachlässigte, zeigt sich bei den jährlichen Zusammenkünften der Vereinigung der schweizerischen Amtsvormünder, die 1913 von stadtzürcherischen Berufsvertretern gegründet und von diesen

216 StABL, UE 4303.01.05, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Katalog der Referate, Vorschläge für Referate, Referate an den Tagungen der Vormundschaftsdirektoren, 1944–1978, achtseitiges maschinen- und handschriftliches Dokument. Vgl. zum Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern der psychiatrischen Kliniken Kapitel 3.5.

217 Beide Zitate aus StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 13./14. 4. 1945 in Lausanne, 13–15. Als Redaktoren wurden einstimmig Dr. Karl Specker, Sekretär der Justizdirektion des Kantons Zürich, und Bernard de Vevey, Friedensrichter im Kanton Freiburg gewählt. Zur *Zeitschrift für Vormundschaftswesen* vgl. auch Kapitel 2.2.

geprägt wurde.<sup>218</sup> Thema Nummer eins war von Beginn weg die rechtliche und soziale Stellung des unehelichen Kindes, gefolgt von Fragen rund um die Vormundschaftsführung und die Zusammenarbeit mit der Armenfürsorge oder der Psychiatrie. Die Vereinigung befasste sich zudem ab 1946 mit vordringlichen berufsspezifischen Problemen. Die Ergebnisse einer entsprechenden Umfrage unter den Mitgliedern legte Präsident Brütsch aus Winterthur zwei Jahre später vor. «Obwohl wir unsere Vereinigung nicht als gewerkschaftliche Organisation betrachten», sei der hohen Arbeitsbelastung, der geringen Bezahlung und dem schlechten Ansehen in der Öffentlichkeit entgegenzuwirken. Ihre Rechte einfordernde Amtsvormunde würden gar «als Schmarozer betrachtet».<sup>219</sup> Von den vorgesetzten Stellen zeigte sich Brütsch enttäuscht. Der Gemeinderat, sprich das Stadtparlament, von Zürich etwa hatte 1945 und zehn Jahre später Vorschläge zur Entlastung der Amtsvormunde abgelehnt.<sup>220</sup>

Zwar konnte ein Amtsvormund auch bei den Vormundschaftsdirektoren seine Anliegen vortragen, etwa an der Jahrestagung von 1946, es geschah vorderhand aber nichts bis auf die Tatsache, dass ab dem folgenden Jahr der Zürcher Sozialdemokrat, frühere Administrator des *Volksrechts* und Prozessvertreter der Amtsvormundschaft Fritz Nehrwein als regelmässiger Gast an der Jahrestagung «schon rein figürlich uns mit Würde vertritt, aber auch mit seiner ungenierten Beredsamkeit die Aufmerksamkeit auf sich zu lenken versteht».<sup>221</sup> 1948 erwähnten die Amtsvormunde anerkennend die Einladung durch die Vormundschaftsdirektorenkonferenz, bereits 1952 beschrieben sie den Austausch als regelmässig und gefestigt, und 1965 galt ihr Vertreter Carl Schlatter, Amtsvormund in Zürich, den Vor-

218 Die Stadtzürcher stellten bis 1947 das Präsidium, das dann zu W. Brütsch nach Winterthur wechselte und erst 1956 an einen Amtsvormund aus dem Kanton Bern übergang. Sie führten auch eine Auskunftsstelle für auswärtige Amtsvormunde, ihren «grossen Schatz an Erfahrungen» zur Verfügung stellend. Die Statuten verlangten, das Wissen und Können von Amtsvormunden zu fördern. Archiv SVBB, ohne Signatur, Protokoll Jahres-Hauptversammlung 11./12. 10. 1947 in Schaffhausen, 6. Von Beginn an war die Vereinigung als Kollektivmitglied des Archivs Deutscher Berufsvormünder international vernetzt. Vgl. Archiv SVBB, ohne Signatur, Protokoll Jahres-Hauptversammlung 21. 6. 1914 in Zürich; Protokolle der Jahres-Hauptversammlungen von 1914, 1943, 1947, 1956.

219 Archiv SVBB, ohne Signatur, Protokoll Jahres-Hauptversammlung 9./10. 10. 1948 in Winterthur, 6.

220 Darauf wies der Gast Gerd Spitzer aus Zürich hin, der sich auch bei der Vormundschaftsdirektorenkonferenz regelmässig einbrachte. Archiv SVBB, ohne Signatur, Protokoll Jahres-Hauptversammlung 21./22. 9. 1956 in Basel, 16. Vgl. auch Spitzer 1963, 149–178.

221 Archiv SVBB, ohne Signatur, Protokoll Jahres-Hauptversammlung 11./12. 10. 1947 in Schaffhausen, 8.

mundschaftsdirektoren als «Teilnehmer von Rang».<sup>222</sup> Die Amtsvormunde luden fortan häufig die Referenten der Vormundschaftsdirektorenkonferenz ein Jahr später zur eigenen Versammlung ein und folgten damit zumindest teilweise der Agenda der Aufsichtsbehörden.

#### ZÄHES RINGEN UM DIE EMRK UND REVISION DES VORMUNDSCHAFTSRECHTS AB 1967

Bei der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren beschäftigte man sich zwar seit der Jahrestagung von 1967 öfters mit administrativen Versorgungen und Entmündigungen als früher. Es kam dabei aber wenig Bewegung in die Positionen, die vertreten wurden. Auch die gemeinsam verabschiedeten Resolutionen enthielten kaum Neues. Nach einem Referat des Freiburger Rechtsprofessors Bernhard Schnyder,<sup>223</sup> der sechs Jahre später im Auftrag des EJPD Vorschläge zum Vormundschaftsrecht erarbeiten sollte, tendierten die Anwesenden in der Diskussion dazu, auf eine Revision verzichten zu wollen.<sup>224</sup> Ein Jahr später regte der Vizepräsident der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich, Gerd Spitzer, eine erneute Debatte an, indem er dafür plädierte, Artikel 370 ZGB als nicht mehr zeitgemäss aufzuheben.<sup>225</sup> Die Konferenzteilnehmer traten nicht auf das Argument ein, und bald darauf änderte auch Gerd Spitzer seine aufgeschlossene Haltung. 1971 sprach er sich nämlich deutlich dagegen aus, die Versorgungsbestimmungen des ZGB zu lockern. Dank neu geschaffener kantonalen Verwaltungsgerichte erweise sich deren Handhabung als unbedenklich.<sup>226</sup>

Während einzelne regelmässige Diskussionsteilnehmer wie Gerd Spitzer zwischen Anpassungsbereitschaft und beharrender Härte schwankten, kam erschwerend hinzu, dass die Delegierten der ländlichen Regionen gar

222 Archiv SVBB, ohne Signatur, Protokolle Jahres-Hauptversammlungen 9./10. 10. 1948 in Winterthur und 11./12. 10. 1952 in Chur; StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 6./7. 5. 1965, 1.

223 Bernard Schnyder war 1970–1997 Professor für Haftpflicht- respektive Zivilrecht an der Universität Freiburg und Mitglied der Expertenkommission für die Revision des schweizerischen Familien- und Vormundschaftsrechts. Vgl. Friedli, Bettina Viola: Schnyder, Bernhard, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46162.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46162.php), Version 28. 11. 2013. Zur Position von Schnyder vgl. auch Kapitel 2.2.

224 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 11./12. 5. 1967, 9–12.

225 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 9./10. 5. 1968, 9.

226 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 3./4. 6. 1971, 14–16.

keinen gesellschaftlichen Wertewandel feststellen konnten. Sie argumentierten, dass die Zürcher fälschlicherweise von ihren eigenen Verhältnissen auf die gesamte Schweiz schliessen würden.<sup>227</sup> Uneinig war man sich auch bezüglich der Frage, ob den Versorgungsbestimmungen des ZGB in der Praxis tatsächlich der Vorzug zu geben sei, wie dies die Stadtgemeinden taten, oder ob auf dem Land trotz EMRK nicht doch eher an den herkömmlichen Versorgungsgesetzen festzuhalten sei. Regierungsrat Ernst Jaberg aus Bern zum Beispiel blieb dabei, dass das Versorgungsgesetz seines Kantons den besseren Rechtsschutz biete als das ZGB.<sup>228</sup>

Gleichwohl einigte sich die Jahrestagung von 1971 auf eine abschliessende Stellungnahme zum Zusammenhang von Menschenrechten und Anstaltseinweisungen. Grundlage dafür bildete ein Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich von 1970, in dem dieser dafür plädiert hatte, das Versorgungsgesetz als Verlängerung des Fürsorgeprinzips des ZGB zu betrachten und nicht mehr wie früher als Instrument zur Herstellung der öffentlichen Ordnung. Der Regierungsrat hatte sich auf den Standpunkt gestellt, das kantonale Gesetz nicht mehr zu revidieren, sondern die Anpassung des Vormundschaftsrechts auf eidgenössischer Ebene abzuwarten.<sup>229</sup> Diese zurückhaltende Position machte sich die Konferenz zu eigen, indem sie die Zürcher Anliegen ungeachtet der vorangegangenen Dispute für die gesamte Schweiz übernahm. Mit Blick auf die anstehende Revision der Versorgungsbestimmungen des ZGB warnte sie davor, eine feste Grenze des Eingriffs festlegen zu wollen. «Das Gebot des Helfen-Sollens, selbst unter

227 Kritisiert wurde zum Beispiel die Position von Hans Hug, Sekretär der Justizdirektion des Kantons Zürich, der von einer neuen Zeit sprach. Jugendliche würden «Lernwille, Arbeitsdisziplin und Gesellschaft» ablehnen, deshalb seien Arbeitsanstalterziehung kein probates Mittel und Vormundschaftsbehörden keine unumwundenen Autoritätsinstanzen mehr. Hug 1972, 56. Vgl. zur Debatte um Hugs Zeitdiagnostik StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 3./4. 6. 1971, 11; 24./25. 5. 1973, 12–17, hier insbesondere 16 zum Vorwurf, die Zürcher würden von städtischen zu unvermittelt auf schweizerische Verhältnisse schliessen.

228 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 3./4. 6. 1971, 13. Vgl. zur Berner Präferenz für das kantonale Versorgungsgesetz auch Rietmann 2013, 183–184.

229 Der Beschluss zeigt die Position auf, die der Regierungsrat betreffend Anstaltsversorgung in einem Antwortschreiben an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement vertrat. StAZH, MM 3.129 RRB 1970/3943, 20. 8. 1970. Oder StABL, UE 4303.04.03, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Sachfragen, Vormundschaft und Menschenrechte, 1970–1972, Administrative Versorgung, maschinenschriftliche Kopie, 11 Seiten. Eine solche Position hatte schon August Egger in seinem einflussreichen Kommentar zum Vormundschaftsrecht, ZGB, von 1948 vertreten. Vgl. dazu Kapitel 2.2; Rietmann 2013, 253; Gallati 2015, 73–74.

Zwanganwendung», diktiere geradezu den grossen Ermessensspielraum des Vormunds in Artikel 406 ZGB und gehe dem «Postulat der konsequenten Sicherung der eingriffsfreien Sphäre [...] voran».<sup>230</sup> Die Vormundschaftsdirektoren gewichteten weiterhin die behördliche Eingriffsbefugnis höher als die Persönlichkeitsrechte. Sie legitimierten diesen Standpunkt mit dem ausschliesslichen Fürsorgezweck des Freiheitsentzugs, den sie nicht nur dem ZGB, sondern neu auch den kantonalen Versorgungsgesetzen zuschrieben. Dadurch vermieden sie nicht nur geschickt, zur Frage der Abschaffung der kantonalen Gesetze Stellung zu beziehen, sondern leisteten einer Rechtspraxis Vorschub, die unter dem Vorzeichen der Fürsorge einen grossen Ermessensspielraum ausnutzen und weiterhin mehrere Gesetze anwenden konnte.

Dass dem Hauptreferenten von 1971, Bernhard Schnyder, dieser rückwärtsgewandte Vorschlag zu wenig weit ging, machte er in einer überarbeiteten Version seines Referats deutlich, das er ein Jahr später anlässlich der Jahresversammlung der Vereinigung der schweizerischen Amtsvormünder hielt. Er forderte die Praktiker auf, sich weder durch den voraussehbaren Beitritt der Schweiz zur EMRK noch durch die scharfe Kritik der Heimkampagne zu Trotzreaktionen verleiten zu lassen. Um dem neuen, seit den 1960er-Jahren auch bezüglich der Persönlichkeitsrechte geltend gemachten «Grundsatz der Verhältnismässigkeit»<sup>231</sup> zum Durchbruch zu verhelfen, solle der Ausbau der Rechtsstaatlichkeit im Bereich der Anstaltsversorgung eher vorangetrieben als gebremst werden.<sup>232</sup> Ungerechtfertigt war für Schnyder insbesondere die Anstaltsversorgung der «Gruppe der nacherziehungsbedürftigen Verwahrlosten».<sup>233</sup> Auch das Bestreben, einen sogenannten liederlichen Lebenswandel zu verhindern, schien ihm unzeitgemäss.

230 StABL, UE 4303.04.03, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Sachfragen, Vormundschaft und Menschenrechte, 1970–1972, Red., Menschenrechte und Anstaltseinweisung – Verwalter oder Richter: Eine Stellungnahme zum Versuch, das internationale Abkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit auf Versorgungen anzuwenden, Zeitschrift für Vormundschaftswesen 1/1971, 127–132, hier 128. Vgl. für eine Kritik an den unbestimmten Versorgungsbestimmungen des Artikels 406 ZGB auch Rietmann 2013, 180–181.

231 Schnyder 1971, 49.

232 StABL, UE 4303.04.03, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Sachfragen, Vormundschaft und Menschenrechte, 1970–1972, Vereinigung Schweizerischer Amtsvormünder, Konferenz 1972 in Davos, Vormundschaft und Menschenrechte, Vortrag von Herrn Prof. Dr. B. Schnyder, Fribourg, maschinenschriftliches Manuskript, 14 Seiten, hier 10–13. Vgl. auch Schnyder 1971, 41–46; Kapitel 2.2.

233 Schnyder 1972, 47.

Schnyder verortete in seinem Vortrag vor den Amtsvormündern die Thematik im Kontext der sozialen Grundrechte. Ihm schwebte vor, das Vormundschaftsrecht längerfristig nicht mehr unter dem Aspekt der sogenannten negativen Grundrechte – dem Eingriff in die persönliche Freiheit – zu behandeln, sondern als Teil des Sozialhilferechts, eines positiven Grundrechts, das einen Rechtsanspruch der Bürgerin und des Bürgers an den Staat beinhaltet.<sup>234</sup> Eine solche Bezugsberechtigung für staatliche Leistungen bestand zu diesem Zeitpunkt bereits in der Sozialhilfe, aber auch bei den Sozialversicherungen. Bei seinem Publikum stiess Schnyder damit auf offene Ohren. Anders als die Vormundschaftsdirektoren hatten die Amtsvormünder schon 1947 den Abstimmungsentscheid zur AHV euphorisch aufgenommen. Damit sei, so der damalige Präsident und Stadtzürcher Amtsvormünder Hans Hafner, «einem grossen Sozialwerk den Weg geöffnet, das uns Amtsvormündern in der fürsorglichen Praxis manche Erleichterung schaffen und Genugtuung bereiten wird. [...] Hoffen wir, dass die Zukunft uns weitere Bekenntnisse zur sozialen Gerechtigkeit und des wahren eidgenössischen Brudersinnes bringe.»<sup>235</sup>

#### AKZEPTANZ DES GESELLSCHAFTLICHEN WANDELS IN LETZTER MINUTE

In der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren vermochten sich solche Sichtweisen selbst in den 1970er-Jahren noch nicht durchzusetzen. 1976 entflammte anlässlich einer Beschäftigung mit den Entmündigungsgründen des ZGB ein letztes Mal eine Kontroverse um die gesellschaftlichen Veränderungen. Wieder war es Gerd Spitzer, dessen Referat dazu führte, über zeitbedingte Anpassungen zu diskutieren. Der Vorstand legte in Anlehnung an die Ausführungen Spitzers den Vorschlag auf den Tisch, die Artikel 369 und 370 ZGB beizubehalten, dabei den unzeitgemässen Begriff der Misswirtschaft zu streichen, die Artikel dagegen um Medikamentensucht und Drogenabhängigkeit als aktuelle Problematik

234 StABL, UE 4303.04.03, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Sachfragen, Vormundschaft und Menschenrechte, 1970–1972, Vortrag von Herrn Prof. Dr. B. Schnyder, Fribourg, Vereinigung Schweizerischer Amtsvormünder, Konferenz 1972 in Davos, Vormundschaft und Menschenrechte, maschinenschriftliches Manuskript, 14 Seiten, hier 13. Vgl. auch Schnyder 1972, 54.

235 Archiv SVBB, ohne Signatur, Vereinigung der Schweiz. Amtsvormünder, Protokoll der Jahres-Hauptversammlung 11./12. 10. 1947 in Schaffhausen, 9.

ken zu ergänzen.<sup>236</sup> Die folgende Konsultativabstimmung im Plenum fiel zugunsten einer beispielhaften, nicht abschliessenden Aufzählung von Entmündigungsgründen aus.<sup>237</sup> Diese Konsenslösung, die auf den hergebrachten Begrifflichkeiten des ZGB beruhte, belies im Vormundschaftsrecht alles beim Alten. Die Konferenzteilnehmer sahen keinen Grund, beim Bund dringlich auf Veränderungen hinzuwirken.

Seit dem Eintrittsvotum von Jakob Kägi 1945 erwies sich der Föderalismus immer wieder als bremsendes Moment. Das war auch 1978 nicht anders, als einer der Nachfolger von Kägi als Zürcher Justizdirektor, der Sozialdemokrat Arthur Bachmann, in seiner Grussbotschaft den Zweck des Austauschs darin sah, «die Kenntnisse der Teilnehmer zu vertiefen und, soweit dies möglich und wünschbar sei, zu einer Vereinheitlichung der Praxis in den verschiedenen Kantonen [zu] führen».<sup>238</sup> In der Diskussion hielt der Baselbieter CVP-Regierungsrat Clemens Stöckli wie schon so oft andere vor ihm fest, «dass die schweizerische Vielfalt gesamthaft als positiv zu werten sei». Durch die Forderungen der EMRK sei man aber «etwas an die Wand gedrückt worden».<sup>239</sup> Noch immer galt den Aufsichtsbehörden, die sich selbst als Autoritäten betrachteten, die kantonale Gestaltungshoheit mehr als die internationale Konvention.

Erst 1980 bewertete der freisinnige Zuger Regierungsrat und Vorsitzende der Jahrestagung der Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Andreas Iten, im historischen Rückblick die kantonalen Fürsorge- und Versorgungsgesetze als endgültig veraltet, weil «darin ein autoritärer Ton herrscht, und bis zum Zweiten Weltkrieg war es selbstverständlich, dass das obrigkeitliche Handeln, das Amtshandeln keine grosse Rücksicht auf die Gegenseite zu nehmen hatte. Der Zweite Weltkrieg brachte dann einen Wandel in der Autoritätsauffassung. Die beiden Stichworte «antiautoritäre Erziehung» und «Emanzipation» können ihn signalisieren.» Obwohl diese beiden Bewegungen zwar aus Sicht von Iten «keine echte Problemlösung

236 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Die Revision des Vormundschaftsrechtes, Referat von Gerd Spitzer, maschinenschriftliche Kurzfassung von drei Seiten, zitiert in Protokoll Tagung 24./25. 6. 1976 in Lugano, 3–4, 8.

237 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 24./25. 6. 1976 in Lugano, 8–9.

238 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 8./9. 6. 1978 in Zürich, 1. Vgl. Bürgi, Markus: Bachmann, Arthur, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5933.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5933.php), Version 15. 11. 2001.

239 StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 8./9. 6. 1978 in Zürich, 9.

brachte[n]», hätten sie einen «Beitrag zur Bewusstseinsveränderung geleistet» und «zur Besinnung auf das Wesen der Freiheit» gezwungen. Iten diagnostizierte, «dass ein Ringen um einen geläuterten Begriff von Autorität in allen Bereichen eingesetzt hat. Das Gesetz über die fürsorgerische Freiheitsentziehung leistet seinerseits einen wertvollen Beitrag dazu.»<sup>240</sup>

Tatsächlich konnten sich die zuständigen Vormundschaftsdirektoren zu diesem Zeitpunkt dem sozialen Wandel, den Iten ansprach, kaum mehr verwehren. Die neuen Bestimmungen zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) im ZGB hatte zuvor eine Expertenkommission ohne substanziellen Beitrag der Vormundschaftsdirektorenkonferenz erarbeitet, auch wenn Iten im Nachhinein die Fortschrittlichkeit der neuen Artikel lobte. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass auch auf dem politischen Weg zur FFE die progressiven und bewahrenden Positionen nicht so klar verteilt waren, und zu ähnlich gegenläufigen Entwicklungen in der Meinungsbildung geführt hatten, wie in der Vormundschaftsdirektorenkonferenz. Durchzusetzen vermochte sich mit den Artikeln zur FFE aber doch der verbesserte Rechtsschutz der Betroffenen. Und die vielen kantonalen Gesetze waren schlussendlich der gesamtschweizerischen Vereinheitlichung gewichen, die Kägi knapp vierzig Jahre zuvor anstossen wollte.

Bemerkenswert ist aus heutiger Sicht, dass anlässlich dieser ZGB-Revision von 1981 nicht auch gleichzeitig die vieldiskutierten, zweifelhaften Entmündigungsbestimmungen geändert wurden, die vom sozialen Wandel ebenfalls deutlich überholt wurden. Diese blieben noch bis Ende 2012 gültig und konnten, war eine Person einmal entmündigt, jederzeit zu weiteren Massnahmen des Vormunds führen. Die Vielzahl der partikularen Interessen hatte im politischen Prozess der Vormundschaftsrechtsrevision genauso wie an den Jahrestagungen der Konferenz entsprechende inhaltliche Reformen ins Stocken und schliesslich zum Erliegen gebracht.<sup>241</sup>

240 StABL, UE 4303.02.33/II, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Résumé des Referats von Herrn Regierungsrat Andreas Iten, Freiheitsverständnis und Vormundschaftsrecht, zitiert in Protokoll Tagung 29./30. 5. 1980 in Schaffhausen, 1. Nach Urs Germann erodierte seit den 1950er-Jahren der Konsens über die Zweckmässigkeit der Anstaltsversorgungen, unter anderem seitens der Fürsorgepraktiker. Germann 2014, 11. Für die Vormundschaftsdirektoren muss dieser Zeitpunkt deutlich später angesetzt werden.

241 Zur ZGB-Revision bezüglich FFE und zur ausbleibenden Überarbeitung der Entmündigungsbestimmungen in den 1970er-Jahren vgl. Kapitel 2.2 und 2.3 sowie UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*. Im Weiteren dazu auch Galle 2016, 147; Rietmann 2013, 303.

## 2.2 VERFAHREN AUS ZEITGENÖSSISCHER VERWALTUNGS- UND VERFASSUNGSRECHTLICHER SICHT

Im Zentrum von Kapitel 2.2 steht die Frage, wie die Versorgungsverfahren in der einschlägigen verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Literatur beurteilt wurden. Die Autoren dieser Werke unterscheiden idealtypisch zwischen administrativen, zivilrechtlichen und strafrechtlichen Versorgungsen. Im vorliegenden Kapitel geht es um die ersten beiden Typen, wobei das zivilrechtliche Verfahren erstaunlicherweise weniger Kritik erfuhr, obwohl es ebenfalls kaum geregelt war.

Juristinnen und Juristen aus Wissenschaft und Praxis äusserten sich in Kommentaren, Hand- und Lehrbüchern, Zeitschriftenartikeln oder Monografien zu den administrativen und zivilrechtlichen Versorgungsen. Auch Praktiker aus dem Bereich der Fürsorge, zum Beispiel die Armenpfleger, und weitere Behördenvertreter schalteten sich in die Diskussion ein.<sup>242</sup> Diesen Stimmen kam im Diskurs unterschiedliches Gewicht zu. Sie richteten sich auch an unterschiedliche Adressatinnen und Adressaten. Während davon ausgegangen werden kann, dass rechtswissenschaftliche Dissertationen oder juristische Zeitschriften vor allem von Juristinnen und Juristen gelesen wurden, erreichten Gesetzeskommentare, etwa der sogenannte Zürcher Kommentar zum ZGB, ein breiteres Publikum. Die Kommentare wurden auch von Behördenmitgliedern, zum Beispiel den kommunalen Vormundschaftsbehörden, konsultiert.<sup>243</sup> Regelmässig traten Juristen – darunter zum Beispiel Max Waiblinger oder Bernhard Schnyder – als Referenten an der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren auf.<sup>244</sup> Ihre Referate wurden teilweise in der *Zeitschrift für Vormundschaftswesen* veröffentlicht.<sup>245</sup> Diese Zeitschrift richtete sich nicht nur an die in der Kon-

242 Zum Beispiel über die *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, herausgegeben von der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren. Sichtweisen von Armenpflegern finden sich zum Beispiel in der Zeitschrift *Der Armenpfleger*. Die Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge war das offizielle Organ der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz. Vgl. hierzu auch Matter 2011a, 324.

243 Es gab verschiedene Kommentare zum ZGB, darunter den Zürcher Kommentar von Egger und den Berner Kommentar von Kaufmann: Egger 1914; Hegnauer 1964; Kaufmann 1924; Silbernagel, Wäber 1927; Tuor 1968. Auch Westschweizer Juristen verfassten einen Kommentar: Curti 1912. Die Behörden nutzten diese Kommentare allerdings ganz unterschiedlich. Tanja Rietmann zeigt zum Beispiel, dass die Vormundschaftsbehörden in Graubünden teilweise nicht einmal im Besitz eines ZGB waren. Rietmann 2017, 78.

244 Ausführlich zur Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren Kapitel 2.1.5.

245 Max Waiblinger, Staatsanwalt und Privatdozent an der Universität Bern, referierte 1945 an der ersten Jahrestagung der Konferenz der Vormundschaftsdirektoren zur Anstalts-

ferenz vertretenen Regierungsräte, Departementssekretäre und Mitglieder von Vormundschaftsbehörden, sondern an sämtliche vormundschaftliche Behörden. Auf diese Weise flossen Sichtweisen von Rechtswissenschaftlern sowie juristische Lehrmeinungen auch in eine breitere Diskussion und in die Praxis ein.

Die Literatur näherte sich den administrativen Versorgungen aus unterschiedlichen Perspektiven. Zu den Texten, die sich explizit zu den Versorgungen äusserten, gehört beispielsweise die Dissertation von Peter Bossart aus dem Jahr 1965, die die «persönliche Freiheit und administrative Versorgung» zum Untersuchungsgegenstand hat. Auch die Juristen Karl Zbinden (1942), Max Waiblinger (1945), Hans Dubs (1955) oder Roland Bersier (1968) behandelten die Versorgungen prominent, weshalb deren Texte für dieses Kapitel zentrale Quellen sind. Andere Autoren thematisierten die Versorgungen nur am Rand oder indirekt, indem sie einzelne Aspekte oder Gesetze erörterten, die für die Versorgungspraxis von Bedeutung waren.<sup>246</sup> Dabei zeigt sich, dass gewisse Praktiken in der zeitgenössischen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Literatur umstritten waren. Zudem lassen sich an ihnen zentrale, in der Zeit verbreitete Denkweisen und juristische Lehrmeinungen zu Konzepten wie der öffentlichen Ordnung oder der persönlichen Freiheit aufzeigen.

Dieser Überblick darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Versorgungsverfahren in der zeitgenössischen verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Literatur insgesamt und im von uns untersuchten Zeitraum ein marginales Thema waren. Die Versorgungsverfahren erschienen nur sporadisch und bei unterschiedlichen Gelegenheiten auf dem Schirm der Rechtswissenschaftler. Diese begannen sich insbesondere in Zusammenhang mit dem 1937 verabschiedeten und 1942 in Kraft getretenen

versorgung, vgl. StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Protokoll Tagung 13./14. 4. 1945 in Lausanne, 5. Das Referat wurde anschliessend publiziert: Waiblinger 1945. Bernhard Schnyder hielt 1967 und 1971 Referate. Weitere Referenten an den Jahrestagungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren waren unter anderen Gerd Spitzer oder Ernst Fischli.

246 Eine Literaturliste von 1968, die den Mitgliedern der Vormundschaftsdirektorenkonferenz anlässlich eines Referats von Gerd Spitzer verteilt wurde, vermittelt ein gutes Bild vom Stand der Kenntnis der juristischen Literatur. Zur zivilrechtlichen Versorgung nannte die Liste unter anderem Egger 1948, Hegnauer 1964 und Kaufmann 1924; zur administrativen Versorgung Bollag-Winizki 1940 und Zbinden 1942b. Unter dem Vermerk «Neuere Auffassungen zum Verhältnis zwischen vormundschaftlicher und administrativer Versorgung» wurden Bossart 1965 und Manz 1959 zitiert. StABL, UE 4303.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahrestagungen, Literaturliste von Gerd Spitzer, 9./10. 5. 1968.

Strafgesetzbuch vermehrt mit den rechtlichen Grundlagen der Anstaltsversorgung in der Schweiz zu beschäftigen. Für öffentliches Aufsehen sorgten die um 1938/39 vom Schriftsteller, Journalisten und Sozialkritiker Carl Albert Loosli verfassten Artikel in der Zeitschrift *Der Schweizerische Beobachter* und in der Zeitung *Die Nation*. 1939 erschien seine Schrift «Die Administrativjustiz und schweizerische Konzentrationslager».<sup>247</sup> Loosli übte als einer der Ersten ungewohnt scharfe Kritik an den administrativen Versorgungen und bezeichnete sie als verfassungs-, menschen- und bürgerrechtswidrig, was verschiedene Juristen zu einer Replik veranlasste.<sup>248</sup> Nach einer längeren Pause erhielten die Versorgungen erst ab Mitte der 1960er-Jahre wieder vermehrt Aufmerksamkeit in der Rechtswissenschaft.<sup>249</sup> Seit diesem Zeitpunkt wurden sie vor dem Hintergrund von Neuerungen in der Rechtsprechung debattiert, darunter der Anerkennung des Verhältnismässigkeitsprinzips in Verwaltungsverfahren und der persönlichen Freiheit als ungeschriebenes Verfassungsrecht.

#### SPÄTE FUNDAMENTALKRITIK VON JURISTISCHEN EXPERTEN

Ein Jurist, der auf die Ende der 1930er-Jahre von Loosli vorgebrachte Kritik reagierte, war Karl Zbinden, Luzerner Amtsstatthalter und in den 1950er-Jahren juristischer Experte für das Luzerner Versorgungsrecht.<sup>250</sup> In zwei Aufsätzen aus dem Jahr 1942 stellte er die administrativen Einweisungsverfahren ausführlich dar und verteidigte diese gegen die Anschuldigungen Looslis. Dessen Behauptung, dass jede Versorgung ein Willkürakt

247 Loosli 2007.

248 Vgl. hierzu Rietmann 2013, 239–240. Auf Loosli reagierten zum Beispiel Burckhardt 1939; Zbinden 1942a; Zbinden 1942b; Spoendlin 1945. Vgl. hierzu auch Badran 2017, 87.

249 Zeitlich deckte sich das mit einer zunehmenden Fokussierung auf die Rechte der Internierten, einer grundsätzlich kritischeren Perspektive auf geschlossene Institutionen, der steigenden Zahl journalistischer Beiträge und der vermehrten Befassung der eidgenössischen Räte mit dem Thema der administrativen Versorgungen. Vgl. hierzu UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*, insbesondere Kap. 5.1; siehe dort auch Kap. 3.1 und 4.2. Vgl. auch Rietmann 2013, 253–256.

250 Vgl. zu den Reaktionen auf Loosli seitens der Politik sowie zur Kritik an den administrativen Versorgungen innerhalb des politischen und öffentlichen Diskurses die Ausführungen in UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*, Kap. 5.1. Das Amt des Amtsstatthalters entspricht heute der Funktion des Staatsanwalts. Zbinden war von 1931 bis 1935 Mitglied des Grossen Ortsbürgerrates der Stadt Luzern, der als Armenbehörde fungierte, Beamter des Statthalteramtes Luzern-Stadt und ab 1935 Mitglied der Aufsichtskommission der kantonalen Strafanstalt des Kantons Luzern. Zbinden 1942b, 29. Zbinden erstellte 1955 im Auftrag des Justizdepartementes des Kantons Luzern ein Gutachten anlässlich der Revision des luzernischen Gesetzes betr. Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt vom 4. März 1885. Vgl. hierzu Badran 2017, 88.

und «unbedingt unrichtig» sei, bezeichnete er als «abwegig». Die administrativen Versorgungen könnten «ebenso gesetz- und rechtmässig wie die richterliche Anordnung sichernder Massnahmen sein».<sup>251</sup> Für Zbinden stellte das «administrative Massnahmenrecht» eine Notwendigkeit dar.<sup>252</sup> Die Kantone hätten keine andere Möglichkeit, «den dauernd gesellschaftsfeindlichen Zustand eines Individuums zu erfassen und durch eine Strafe zu korrigieren, bzw. die Gesellschaft davor zu sichern».<sup>253</sup> Die administrativen Versorgungen waren laut Zbinden kein Auslaufmodell, er betonte im Gegenteil deren Bedarf auch in Zukunft. Als Zbinden 1942 die zwei hier zitierten Artikel verfasste, trat gerade das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) in Kraft. Zbinden war überzeugt, dass weder das StGB noch das ZGB alle Personen, die versorgt gehörten, erfassen könne. Ohne die kantonalen Versorgungsgesetze bestand aus seiner Sicht keine Möglichkeit mehr, «Gewohnheitsverbrecher oder Liederliche und Arbeitsscheue», die ihre Strafe bereits verbüsst hatten, zu versorgen.<sup>254</sup> Zbinden bedauerte deshalb, dass einige Einführungsgesetze zum StGB, darunter diejenigen der Kantone Aargau, Thurgau, Uri und Zug, ihre neueren Versorgungsgesetze aufheben oder einschränken würden.<sup>255</sup> In seiner Verteidigung der administrativen Versorgungen unterstrich er deren präventiven Charakter: Sie würden die Massnahmen des StGB ergänzen und im «Kampf gegen das Verbrechen» unterstützen.<sup>256</sup> Loosli ignorierte laut Zbinden zudem, dass zum Schutz der Gesellschaft «Verwahrloste gebessert und Gewohnheitsverbrecher und andere fortgesetzt asozial sich betätigende Elemente unschädlich gemacht werden»<sup>257</sup> müssten. Diese Aufgabe komme nicht nur dem Strafrichter zu. Auch die Versorgungsgesetze seien ein probates Mittel im «Kampf gegen das Verbrechen und die Verarmung» und dienten gesamtgesellschaftlichen Interessen.<sup>258</sup>

251 Zbinden 1942a, 37.

252 Zbinden 1942b, 46. Zbinden spricht von administrativem Massnahmenrecht, womit er die kantonalen Versorgungsgesetze meint.

253 Zbinden 1942b, 47.

254 Zbinden 1942b, 48.

255 Zbinden 1942b, 48.

256 Zbinden 1942b, 48–49. Die administrative Versorgung richtete sich laut Zbinden «gegen Personen, die für Verbrechen disponiert sind». Dieser Meinung war auch Max Waiblinger, wie aus einem 1945 an der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren gehaltenen Referat hervorgeht. Waiblinger 1945, 20. Zu diesem Referat vgl. auch Kapitel 2.1.5. Fast identisch äusserte sich Jürg Meyer über zwanzig Jahre später. Meyer 1966, 61.

257 Zbinden 1942a, 37.

258 Zbinden 1942a, 38; Zbinden 1942b, 47.

Zbinden plädierte also für die Beibehaltung der administrativen Versorgung als wirksames sozialpolitisches Instrument. Er stand jedoch für deren Reform und einen verfahrens- und materiellrechtlichen Ausbau ein.<sup>259</sup> Seine Reformvorschläge sind später in diesem Kapitel Thema. Wichtig erscheint zunächst die Feststellung, dass Zbinden die Rechtmässigkeit der Versorgungen insgesamt nicht anzweifelte oder grundsätzlich infrage stellte. Er steht damit stellvertretend für eine in damaligen rechtswissenschaftlichen Kreisen verbreitete Haltung.

Kaspar Spoendlin formulierte 1945, rund drei Jahre nach Zbinden, in einer Monografie über die verfassungsmässige Garantie der persönlichen Freiheit verschiedene Vorbehalte gegen die administrativen Versorgungen. So kritisierte er, dass die zuständigen Behörden die Garantie der persönlichen Freiheit missachten würden oder die Dauer der Versorgung zu unbestimmt sei. Er war jedoch überzeugt, dass auf eine «Verwahrung von gesellschaftsgefährdenden Personen kaum verzichtet» werden könne und dass es im Wesen dieser Massnahme liege, dass man ihre Dauer nicht von Beginn weg festsetzen könne, da eine Bemessung der Schuld ausser Betracht falle.<sup>260</sup> Spoendlin erläuterte sodann die Verfahren in den verschiedenen Kantonen, ohne diese zu kommentieren oder zu beurteilen.

Die Versorgungen wurden auch in den zwei folgenden Jahrzehnten in der verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Literatur kaum grundsätzlich infrage gestellt. Zudem gingen die meisten Autoren noch in den 1960er-Jahren von denselben Grundprämissen aus und verteidigten denselben Wertekanon, der den Versorgungsregimen zugrunde lag. Wer die Versorgungen kritisierte, bemängelte höchstens Details der gesetzlichen Bestimmungen oder die mangelhafte Regelung der Verfahren. Hans Dubs beispielsweise, der Mitte der 1950er-Jahre Gerichtsschreiber und Staatsanwalt in Basel war und ab Ende der 1960er-Jahre als Bundesrichter amtierte, nahm in einer 1955 erschienenen Monografie zu den rechtlichen Grundlagen der Anstaltsversorgung in der Schweiz die administrativen Versorgungen weitgehend als gegeben an und referierte über weite Strecken ausschliesslich die kantonalen Normen.<sup>261</sup> Erst zum Schluss brachte

259 Zbinden 1942a, 3.

260 Spoendlin 1945, 44. Vgl. auch Schreiber, der die Einweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt bei «Landstreicherei» und «Bettelei» als sehr «zweckmässige Massnahme» erachtete. Schreiber 1946, 169.

261 Steffen Gerber, Therese: Dubs, Hans, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43820.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43820.php), Version 17. 9. 2007.

er einige «kritische Bemerkungen» an und beanstandete dabei unter anderem die teilweise fehlenden Rechtsmittel.<sup>262</sup> Noch bis Ende der 1970er-Jahre wurden zudem stigmatisierende Rechtsbegriffe wie «Arbeitsscheu» oder «Liederlichkeit» in rechtswissenschaftlichen Texten verwendet. Es fand zwar eine Problematisierung dieser Begriffe statt, die Kategorisierung von Menschen wurde aber trotzdem nicht aufgegeben.<sup>263</sup>

Die herkömmlichen gesellschaftlichen Wertvorstellungen begannen in den dynamischen 1960er-Jahren zu erodieren, gleichzeitig kam es in der Rechtsprechung zu Neuerungen wie der Anerkennung des Verhältnismässigkeitsprinzips in Verwaltungsverfahren 1968 und der persönlichen Freiheit als ungeschriebenes Verfassungsrecht 1963 durch das Bundesgericht.<sup>264</sup> Diese Transformationsprozesse hinterliessen auch in der verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Literatur Spuren. Ab Mitte der 1960er-Jahre erschienen vermehrt Texte, die die Neuerungen in der Rechtsprechung thematisierten.<sup>265</sup> Der Jurist Jürg Meyer befürwortete 1966 zwar Massnahmen, die «die Entwicklung zu ordnungsfeindlichen Lebensweisen abbremsen»<sup>266</sup> könnten. Zugleich forderte er Studien, die

262 Dubs 1955, 163–165.

263 Zimmerli etwa erachtete die administrative Versorgung als zulässig, «wenn sich der Betroffene in qualifizierter Weise asozial verhält, namentlich wenn er durch Stüchtigkeit oder Arbeitsscheu und Liederlichkeit sich selber, Dritte oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet oder der öffentlichen Fürsorge zur Last fällt». Zimmerli 1978, 65. Auch Meyer thematisierte 1966 junge Leute, die eine «gefährliche Neigung zur Liederlichkeit und Arbeitsscheu» hätten. Er problematisierte aber im Gegensatz zu Zimmerli zugleich die Normierung der sozialen Ordnung und warnte vor einem «Kulturdarwinismus», der sich darin äussere, dass abweichende Lebensweisen systematisch eliminiert würden. Zudem plädierte er für eine «Individualisierung der sozialen Rollen», um «die Zahl der asozialen Menschen erheblich» zu vermindern. Meyer 1966, 28 und 113–114. Auch Bossart beurteilte die Einteilung von Menschen in Kategorien als problematisch. Bossart 1965, 6. Ähnlich argumentierte Ernst Fischli. Er erachtete Versorgungsentscheide als problematisch bei Personen, die sich lediglich «von den durchschnittlichen Zivilisationsmassstäben entfernt» hätten, sowie bei «Individualisten». Diese sollte man aus Sicht von Fischli machen lassen. Fischli 1971, 129.

264 Die Rede von den «dynamischen Jahren» als Bezeichnung für die Zeit zwischen 1964 und 1974 wurde von Mario König geprägt, vgl. König 1999, 151–172, hier 155. Zum Verhältnismässigkeitsprinzip und zur persönlichen Freiheit ausführlicher Kapitel 2.3. Etwa zeitgleich ertönte auch die Kritik an den Anstalten lauter. Die zunehmende Kritik an den Anstalten wird in der Literatur auf die Debatten im Zusammenhang mit den Reformen im Straf- und Massnahmenvollzug zurückgeführt. Vgl. zum Beispiel Schär 2006.

265 Vgl. zum Beispiel Oberhänsli 1971. Schnyder verfasste einen Artikel zur Verhältnismässigkeit bei vormundschaftlichen Massnahmen und behandelte dieses Thema 1971 an der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren. Schnyder 1971, 41–52. Zum Referat von Schnyder vgl. auch Kapitel 2.1.5.

266 Meyer 1966, 28.

bestimmen sollten, inwieweit sich freiheitsentziehende Massnahmen mit der persönlichen Freiheit vereinbaren liessen. Er kritisierte unter anderem die Massnahmen der Trinkerfürsorge und forderte, die Freiheitsbeschränkung müsse auf ein Minimum reduziert und nur als letztes Mittel angewandt werden.<sup>267</sup>

In den 1960er-Jahren ertönten schliesslich auch zwei Stimmen, die die administrativen Versorgungen grundsätzlich infrage stellten. Beide kamen aus der Westschweiz. Jean-François Aubert, Professor für Verfassungsrecht, forderte 1963 im Neuenburger Grossen Rat die Abschaffung der administrativen Versorgungen in Neuenburg.<sup>268</sup> Der Rechtswissenschaftler Roland Bersier beurteilte 1968 in seiner Dissertation die Versorgung von «Asozialen» als unvereinbar mit dem Grundrecht der persönlichen Freiheit.<sup>269</sup> Er war der Meinung, dass Versorgungen aus sogenannten moralischen Gründen abzulehnen seien und es dem Recht nicht zustehe, Regeln über Anstand und Moral aufzustellen: «L'idée de bonnes mœurs est trop variable et trop élastique pour qu'une mesure fondée sur une atteinte aussi indéterminée à la moralité publique ne comporte pas inévitablement un grand risque d'arbitraire.»<sup>270</sup> Eine Ausnahme machte er für psychisch Kranke, Alkohol- und Drogenabhängige. Bei diesen bestünden objektive und wissenschaftlich nachweisbare Ursachen für eine Versorgung.<sup>271</sup> Auf diese Gruppen wurde ab 1981 die FFE angewandt. Im Zitat von Bersier zeichnet sich diese Verschiebung von moralisierenden zu sozialmedizinisch-psychiatrischen Begründungen bereits ab.<sup>272</sup>

267 Meyer 1966, 28. Ulrich Zimmerli betonte 1978 in seiner rechtswissenschaftlichen Dissertation über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht, dass dieser bei der administrativen Versorgung, die einen massiven Eingriff in die persönliche Freiheit darstelle, gegeben sein müsse, vgl. Zimmerli 1978, 65.

268 Aubert war von 1956 bis zu seiner Emeritierung Professor für Verfassungsrecht in Neuenburg, Genf und Lausanne. Von 1971 bis 1973 war er Grossrat in Neuenburg (LPS), von 1971 bis 1979 Nationalrat und von 1979 bis 1987 Ständerat. Klauser, Eric-André: Aubert, Jean-François, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6026.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6026.php), Version 24. 8. 2004. Vgl. Lavoyer 2013, 42.

269 Bersier 1968, 181.

270 Bersier 1968, 180.

271 Bersier 1968, 178.

272 Vgl. hierzu Kapitel 3.2, wo diese Verschiebung für den Kanton Waadt eingehender Thema ist. Dieser Trend zur Pathologisierung, den das ZGB durch die psychiatrische Expertise bot, wurde allerdings auch kritisiert, etwa vom Bündner Rechtsanwalt und Politiker Gaudenz Casanova. In Kapitel 3.5 werden wir zudem zeigen, dass die Expertisen weder objektiv sein konnten noch ohne moralische Urteile auskamen.

Selbst wenn eine Fundamentalkritik der Verfahren in rechtswissenschaftlichen Kreisen eine Ausnahme blieb, wurden seit den 1960er-Jahren mindestens einzelne Aspekte und Effekte der Versorgungen kritisiert und bisweilen auch Reformforderungen formuliert.

#### MANGELHAFTER SCHUTZ DER PERSÖNLICHEN FREIHEIT

Verschiedene namhafte Juristinnen und Juristen beurteilten die administrative und die zivilrechtliche Anstaltsversorgung als einen der schwersten Eingriffe in die persönliche Freiheit eines Menschen.<sup>273</sup> August Egger, Professor für Zivilrecht an der Universität Zürich, plädierte in seinem 1941 erschienenen und jahrzehntelang als Standardwerk geltenden Kommentar zum ZGB dafür, von der Anstaltsversorgung nur als *ultima ratio* Gebrauch zu machen und weniger einschneidende Massnahmen vorzuziehen.<sup>274</sup> Beim Eingriff in die persönliche Freiheit sei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen, betonten auch Roland Bersier und Lore Bollag-Winizki. Beide sprachen sich dafür aus, auf das Mittel der Versorgung in einer Anstalt nur zurückzugreifen, wenn das Ziel nicht mit mildereren Massnahmen erreicht werden könne.<sup>275</sup> Bemerkenswert ist, dass Bollag-Winizki ihren Appell bereits 1940 formulierte, denn das Bundesgericht anerkannte das Verhältnismässigkeitsprinzip erst 1968 als eine allgemeine Maxime des Verwaltungshandelns.<sup>276</sup>

Als problematisch erachteten diverse Juristen, dass die Versorgungsgründe oftmals nicht ausreichend umschrieben waren.<sup>277</sup> Besonders pointiert tat sich in dieser Hinsicht Roland Bersier hervor. Er hielt im Zusammenhang mit Versorgungen «Asozialer» fest, dass die juristische Definition von Begriffen wie beispielsweise «vagabundieren» zu behördlicher «Willkür» führe, weil sie es erlaube, alle Arten von unerwünschten Personen zu

273 Vgl. zum verfassungsmässigen Recht der persönlichen Freiheit auch Kapitel 2.3. Bersier 1968, 129 und 175; Bossart 1965, 1; Egger 1948, 443; Hug-Beeli 1976, 204; Kölz 1978, 303; Meyer 1966, 84; Spoendlin 1945, 81; Zbinden 1942a, 36. Vgl. auch Giacometti 1979, 178–179.

274 August Egger war 1905–1944 an der Universität Zürich Professor für Zivilrecht, 1905–1923 Ersatzrichter und Mitglied des Zürcher Kassationsgericht. Er veröffentlichte grundlegende Kommentare zum Personen- und Familienrecht des ZGB. Egger 1948, 443. Vgl. Stadler-Labhart, Verena: Egger, August, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15806.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15806.php), Version 24. 8. 2004.

275 Bersier 1968, 175; Bollag-Winizki 1940, 17.

276 BGE 94 I 82 (15. 3. 1968) und 94 I 392 (28. 6. 1968). Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.

277 Bersier 1968, 120 und 144–145; Egger 1948, 443; Meyer 1966, 84; Spoendlin 1945, 43; Suter 1952, 2.

versorgen.<sup>278</sup> Die begriffliche Offenheit hatte laut Bersier zur Folge, dass die Anwendung eines Gesetzes beziehungsweise die Interpretation der Rechtsbegriffe wesentlich vom zuständigen Behördenvertreter abhing, dessen Rolle dadurch im Verfahren zu viel Gewicht erhalte.<sup>279</sup> Ausserdem führe diese begriffliche Ungenauigkeit dazu, dass es für eine Person bisweilen schwierig sei vorauszusehen, ob ein bestimmtes Verhalten bereits zu einer Versorgung führen könnte oder noch toleriert werde.<sup>280</sup>

#### KRITIK AN DEN VERSORGUNGSVERFAHREN

Um den Schutz der Freiheitsrechte der Betroffenen besser zu gewährleisten, befürworteten die Juristen eine Angleichung der administrativen und zivilrechtlichen an das strafrechtliche Verfahren.<sup>281</sup> Zudem forderten zahlreiche Juristen die Einführung einer umfassenden Verwaltungsgerichtsbarkeit,<sup>282</sup> ab den späten 1960er-Jahren auch im Hinblick auf eine mögliche Ratifizierung der EMRK durch die Schweiz.<sup>283</sup> Peter Bossart erachtete es beispielsweise als eine Gefahr für Betroffene, wenn schlecht ausgebildete oder unerfahrene Beamte die Verfahren führten. Er stellte folgerichtig denjenigen Kantonen ein gutes Zeugnis aus, in denen Entscheide an ein Gericht weitergezogen werden konnten. Denn dadurch würden umfassendere Ermittlungsverfahren durchgeführt und die Verwaltungsverfahren seien professioneller geregelt.<sup>284</sup> Hans Dubs machte darüber hinaus geltend, dass bei Entscheiden von Gemeindebehörden bisweilen

278 Bersier 1968, 144.

279 Bersier 1968, 145. Ähnlich äusserte sich auch Schnyder über die Unbestimmtheit der Begriffe, vgl. Schnyder 1972, 41–55, hier 44. In Deutschland scheiterte die Schaffung eines Versorgungsgesetzes genau an der Frage der begrifflichen Offenheit, da sich die politischen Parteien nicht auf die Adressatinnen und Adressaten dieser Massnahme einigen konnten, vgl. Willing 2003, 290, 294 und 307–310.

280 Bersier 1968, 182.

281 Bersier 1968, 69–71; Bollag-Winizki 1940, 45–46; Bossart 1965, 1 und 85; Dubs 1955, 161 und 164; Egger 1948, 443; Fischli 1971, 128; Hug-Beeli 1976, 204; Imboden 1963, 307–336, hier 312; Meyer 1966, 84; Ruck 1951, 236; Zbinden 1942a, 37.

282 Vgl. hierzu Kapitel 2.3: Zu diesen Juristen gehörten unter anderen die Professoren Fritz Fleiner, Max Imboden, Otto Konstantin Kaufmann, Erwin Ruck und Jacob Wäckernagel. August Egger und Ernst Fischli standen richterlichen Entscheiden im Vormundschaftswesen eher kritisch gegenüber. Fischli betrachtete diese Forderung als unangemessen, weil ein Richter nicht verwalte, sondern Recht spreche. Gleichwohl befürwortete er die Verwaltungsgerichte als Aufsichtsinstanz. Egger würdigte das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren in Vormundschaftssachen wohlwollend. Diese Regelung bringe den Behörden Vertrauen entgegen, denn diese würden durchaus «die nötige Objektivität aufbringen». Vgl. Egger 1948, 538, und Fischli 1971, 129, 132.

283 Hug-Beeli 1976, 204; Kaufmann 1965, 261.

284 Bossart 1965, 79–81.

die «momentane Aufregung eines durch seinen Schützling enttäuschten Armenpflegers oder Vormunds, der vielleicht zugleich noch Gemeinderat oder Gemeindeschreiber ist, zum Beschluss einer mehrjährigen Internierung führen»<sup>285</sup> kann, obwohl auch eine weniger schwerwiegende Massnahme infrage käme. Meistens würden die Betroffenen in solchen Fällen nicht einmal auf die Rekursmöglichkeit aufmerksam gemacht, sondern sofort versorgt.<sup>286</sup>

Bereits 1942 hatte Karl Zbinden eine Stagnation im administrativen Verfahrensrecht konstatiert. Dieses sei im 19. Jahrhundert stecken geblieben, während andere Rechtsgebiete weiterentwickelt worden seien. Er führte dies auf die Fokussierung des Gesetzgebers auf die Ausarbeitung des ZGB und später des StGB zurück. Darüber hinaus seien weite Kreise der Rechtswissenschaft davon ausgegangen, dass die administrativen Versorgungen neben der zivil- und strafrechtlichen Versorgung obsolet würden.<sup>287</sup> Tatsächlich führte das Nebeneinander der verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen zu Rechtsunsicherheiten und Kompetenzkonflikten, die sich auch in der Literatur widerspiegelten. Während Hans Manz, promovierter Jurist und Sekretär der Vormundschaftsbehörde Winterthur, dafür plädierte, den vormundschaftsrechtlichen Bestimmungen den Vorzug zu geben, stellte Karl Zbinden dringenden Revisionsbedarf der administrativen Verfahren fest und forderte eine ganze Reihe von Massnahmen.<sup>288</sup> Zunächst sollte jeder Versorgung ein umfangreiches Ermittlungsverfahren vorangehen, denn in vielen Kantonen begegne er «geradezu rudimentären Verfahrensbestimmungen».<sup>289</sup> Zum Ermittlungsverfahren gehörte seiner Meinung nach die mündliche Einvernahme der einzuweisenden Person, da dies oftmals die einzige Möglichkeit der Betroffenen sei, im Verfahren zu Wort zu kommen.<sup>290</sup> Damit nahm er die Kritik an den Einweisungsverfahren auf, wie sie beispielsweise Carl Albert Loosli geäussert hatte. Diese bezog sich im Wesentlichen darauf, dass die administrativ Versorgten im

285 Dubs 1955, 163–164.

286 Dubs 1955, 164. Vgl. dazu auch Kapitel 3.

287 Zbinden 1942a, 6. August Egger war ein prominenter Vertreter dieser Position, die für die kantonalrechtliche beziehungsweise administrative Versorgung neben den zivil- und strafrechtlichen Massnahmen keinen Platz mehr sah. Vgl. Egger 1948, 442. Zum problematischen Nebeneinander zivil- und verwaltungsrechtlicher Versorgungsmassnahmen vgl. auch Kapitel 2.3.

288 Manz 1959, 45–49. Vgl. hierzu auch die Kapitel 2.1.4 und 3.4; Zbinden 1942a, 1 und 11.

289 Zbinden 1942a, 17.

290 Zbinden 1942a, 19.

Unterschied zu strafrechtlich Angeklagten nicht über Parteirechte verfügen und deshalb auch keine eigenen Beweismittel vorbringen oder Zeugen vorladen lassen konnten.<sup>291</sup> Um aber von diesen Rechten überhaupt Gebrauch machen zu können, so Zbinden, müsste den Betroffenen volle Akteneinsicht gewährt werden.<sup>292</sup> Anzumerken ist an dieser Stelle, dass das Bundesgericht diesen Rechtsanspruch bereits 1927 in einem Entscheid festgehalten hatte. Offenbar hatte dieser Entscheid weder in die Literatur Eingang gefunden noch wurde er in der Praxis als Grundsatz systematisch berücksichtigt.<sup>293</sup> Zbinden sprach sich ferner für die *Offizialmaxime*<sup>294</sup> im Verwaltungsverfahren aus, wonach die Entscheid fällende Instanz von sich aus die Tatsachen<sup>295</sup> eingehend hätte abklären müssen. Um die Verteidigungsrechte weiter zu stärken, verlangte er die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes und eine nicht bloss summarische Begründung der Versorgungsentscheide.<sup>296</sup> Er kritisierte insbesondere die Verwendung von Formularen, weil die alleinige Nennung des Versorgungsgrunds «im Volk häufig den Eindruck [vermittelt], es werde oberflächlich gearbeitet».<sup>297</sup> Zusätzlich forderte Zbinden auch in den Rechtsmittelverfahren in mindestens einer Instanz ein mündliches Verfahren, denn er mass dem «Eindruck des Einzuweisenden» für den Entscheid grosse Bedeutung zu.<sup>298</sup> Des Weiteren sprach er sich für eine ärztliche Begutachtung der Betroffenen aus, da beispielsweise bei Alkoholkranken die Frage zentral sei, ob sie in eine Trinkerheilanstalt oder in eine Zwangsarbeitsanstalt eingewiesen werden sollten.<sup>299</sup> Er begrüsst schliesslich ausdrücklich die Möglichkeit der Ein-

291 Zbinden 1942a, 21–23.

292 Zbinden 1942a, 24.

293 BGE 53 I 107 (12. 2. 1927). Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.

294 Bei der *Offizialmaxime* bestimmt die zuständige Verwaltungs- oder Justizbehörde, «ob ein Verfahren eingeleitet oder beendet wird und was Gegenstand des Verfahrens ist». Im Gegensatz dazu bestimmen bei der *Dispositionsmaxime* «die beteiligten Privaten [...] über Einleitung und Beendigung des Verfahrens sowie über dessen Gegenstand». Vgl. Metzger 2005, 143 und 414. Die *Offizialmaxime* war zumindest in den von uns untersuchten Kantonen gegeben.

295 Tatsachen sind «alle Umstände, die im Rahmen des dem Urteil zugrunde gelegten Sachverhalts von Bedeutung und geeignet sind, ihn in einem anderen, für den Verurteilten günstigeren Licht erscheinen zu lassen». Vgl. Metzger 2005, 583.

296 Zbinden 1942a, 24–25.

297 Zbinden 1942a, 26.

298 Zbinden 1942a, 28. Vgl. auch BGE 40 II 182 (18. 5. 1914): In seinem Kreisschreiben an die kantonalen Regierungen von 1914 hielt das Bundesgericht fest, dass bei Entmündigungen der betroffenen Person das rechtliche Gehör in einer mündlichen Verhandlung oder Einvernahme gewährt werden musste.

299 Zbinden 1942a, 28.

weisungsbehörden, Betroffene vorgängig zu verwarnen oder ihnen Verhaltensmassregeln – wie beispielsweise ein Wirtshausverbot – aufzuerlegen.<sup>300</sup> Zbindens Vorschläge zielten also in der Mehrheit darauf ab, die Verfahren weiter auszugestalten.

Ähnliche Forderungen wie Zbinden formulierten 1955 Dubs sowie in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre Bossart und Bersier. Dubs plädierte insbesondere für «ein gut ausgebautes erstinstanzliches Verfahren», da Betroffene «meistens in rechtlichen Dingen sehr ungelenkt» seien.<sup>301</sup> Er bezweifelte namentlich, dass eine kantonale Exekutive als Entscheid- oder Rekursinstanz die «notwendige Zeit und das notwendige Interesse» aufbringe, sich eingehend mit den Versorgungsfällen zu beschäftigen.<sup>302</sup> Aus rechtsstaatlicher Perspektive sollte deshalb eine neutrale Voruntersuchung durchgeführt werden, die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einer mündlichen Verhandlung stattfinden und eine «unformalistische Rekursmöglichkeit» bestehen.<sup>303</sup> Seine Forderungen sah er im Kanton Waadt erfüllt, wo eine aus Juristen und Medizinern bestehende Kommission die Untersuchung durchführte und als Entscheidungsinstanz fungierte.<sup>304</sup> Wie schon Zbinden befürwortete Dubs bedingte Einweisungen und Verwarnungen, da eine im Anschluss daran erfolgende Versorgung von den Betroffenen als weniger ungerecht empfunden werde, was wiederum die Resozialisierung fördere.<sup>305</sup> Dubs sah im Unterschied zu Zbinden auch im zivilrechtlichen Verfahren grossen Handlungsbedarf. Seiner Meinung nach fehlten in prozessualer Hinsicht, abgesehen von der obligatorischen Einholung der Zustimmung der Vormundschaftsbehörde, jegliche Garantien. Daher seien die verfahrensrechtlichen Garantien bei Entmündigten zu stark eingeschränkt.<sup>306</sup> Er erachtete eine Präzisierung von Artikel 406 ZGB als nötig, damit nicht mehr bloss von «Unterbringung in eine Anstalt» die Rede wäre, sondern die infrage kommenden Anstaltstypen genannt würden. Schliesslich drängte er darauf, Versorgungen nur noch zuzulassen, wenn sie mit dem Bevormundungsgrund zusammenhingen.<sup>307</sup>

300 Zbinden 1942a, 32.

301 Dubs 1955, 163.

302 Dubs 1955, 163.

303 Dubs 1955, 164.

304 Vgl. hierzu die Kapitel 2.1.2 und 3.2.

305 Dubs 1955, 165.

306 Dubs 1955, 184 und 190.

307 Dubs 1955, 185–187.

Wie Zbinden und Dubs erachtete auch Bossart Verwarnungen und die Erteilung von Weisungen als eine Möglichkeit, Verhaltensänderungen bei den Betroffenen zu erreichen. Zusätzlich schätzte Bossart eine vorgängige Entmündigung als geeignetes Mittel ein, um die Zahl der Versorgungen zu verringern.<sup>308</sup> Bossart stützte Dubs' Ansicht, kantonale Exekutiven seien als Entscheid- und Rekursinstanz ungeeignet, da sie vielfach bereits mit Arbeit überlastet seien.<sup>309</sup> Wiederum in Übereinstimmung mit Zbinden forderte Bossart ausserdem die mündliche Anhörung der Betroffenen, denn «der vom Einzuweisenden während der Verhandlung erhaltene persönliche Eindruck [...] würde der urteilenden Behörde die Einblicknahme in die Verhältnisse und damit eine differenziertere Urteilsbildung erleichtern, ja eigentlich erst ermöglichen».<sup>310</sup> Aber vor allen Dingen betonte Bossart stärker als noch Zbinden die Notwendigkeit, Betroffene vor der Versorgung eingehend ärztlich untersuchen zu lassen. Insbesondere psychiatrische Untersuchungen könnten «die Hintergründe für ein Versagen» erhellen. Die Kosten dieser Gutachten würden durch die «differenziertere und damit erfolgreichere Erziehung» wettgemacht.<sup>311</sup> Fast identisch argumentierte August Egger. Er leitete seine Überzeugung aber aus der in Artikel 43 StGB vorgeschriebenen ärztlichen Begutachtung ab, die auch für vormundschaftliche und administrative Verfahren als wegweisend zu betrachten seien.<sup>312</sup>

Roland Bersier sprach sich wie Zbinden entschieden dafür aus, den Betroffenen in administrativen Versorgungsverfahren einen unentgeltlichen Rechtsbeistand beizugeben.<sup>313</sup> Ferner merkte er an, die Versorgungsentscheide sollten von einer anderen Behörde gefällt werden als derjenigen, die bereits das Untersuchungsverfahren durchführte.<sup>314</sup> Schliesslich setzte er sich dafür ein, dass die Entscheid fällenden Behörden einer wirksamen Aufsicht unterstellt werden.<sup>315</sup> Letzteres forderte wenige Jahre spä-

308 Bossart 1965, 35 und 70.

309 Bossart 1965, 73–74.

310 Bossart 1965, 92–93.

311 Bossart 1965, 89–91. Vgl. auch Bollag-Winizki 1940, 23, die ebenfalls ärztliche Zeugnisse verlangte, hauptsächlich um arbeitsunfähige Personen nicht in Arbeitsanstalten zu internieren. Vgl. zur Rolle psychiatrischer Expertise auch Kapitel 3.5.

312 Egger 1948, 446.

313 Bersier 1968, 126, 129–130 und 183.

314 Bersier 1968, 183. Vgl. auch Meyer 1966, 18: Meyer beanstandete ebenfalls die Verfahren, in denen eine einzige Instanz sowohl die Untersuchung durchführte als auch über die Versorgung entschied.

315 Bersier 1968, 126.

ter auch Ernst Fischli für die zivilrechtlichen Versorgungen. Seiner Ansicht nach bedurfte es zum Schutz der Freiheitsrechte der Bevormundeten einer griffigen Kontrolle der Vormundschaftsführung, da die staatsrechtliche Beschwerde als Rechtsmittel bloss ein Notbehelf sei, indem sie zwar vor Grundrechtsverletzungen schützte, aber keine materielle Prüfung des Entscheids beinhaltete, die Versorgungsbegründung vom Bundesgericht also gar nicht beurteilt wurde.<sup>316</sup> Die Juristen formulierten also viele Möglichkeiten, wie die Verfahren hätten verbessert werden können, doch wurden diese Forderungen kaum umgesetzt.

#### KRITIK AM VOLLZUG DER VERSORGUNGEN

Die Juristen vertraten einstimmig die Ansicht, dass sowohl die zu Versorgenden als auch die zur Verfügung stehenden Anstalten klarer kategorisiert werden sollten. Als massgeblich erachteten sie die Unterscheidung zwischen sogenannten Besserungsfähigen und Unverbesserlichen. Vernachlässige man eine Trennung dieser beiden Gruppen in den Anstalten, habe dies zur Folge, dass bei den «Besserungsfähigen» die angestrebten erzieherischen Effekte ausblieben.<sup>317</sup> Kritisiert wurde hauptsächlich die in den Anstalten oftmals ungenügende oder gar fehlende Trennung der administrativ und zivilrechtlich Versorgten von den strafrechtlich Verurteilten.<sup>318</sup> Bemerkenswert prägnant äusserte sich der Jurist Robert Mühlebach bereits 1933 zu dieser Problematik. Er erachtete es als unbefriedigend, «dass Leute, die keine Strafen zu verbüssen haben, ja die teilweise noch nie ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, wie Sträflinge behandelt und in eine Strafanstalt gesteckt werden».<sup>319</sup> Auch Bossart monierte die Unterbringung von administrativ Versorgten in Strafanstalten mangels Alternativen und setzte sich deshalb für interkantonale Anstaltskonkordate sowie die Errichtung von Spezialanstalten ein.<sup>320</sup> Dubs verlangte aus denselben Gründen ebenfalls eine gesamt-

316 Fischli 1971, 128. Vgl. zum Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde die Ausführungen in Kapitel 2.3 und Giacometti 1933, 268.

317 Bollag-Winizki 1940, 25 und 32; Bossart 1965, 7–9; Dubs 1955, 104, 132, 143, 194 und 208; Egger 1948, 447–448; Hug-Beeli 1976, 196–197; Rickenbach 1946, 191; Zbinden 1942a, 29.

318 Bollag-Winizki 1940, 33; Bossart 1965, 99; Dubs 1955, 146; Egger 1948, 447–448; Kady 1939, 51–54. Vgl. hierzu UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*.

319 Mühlebach 1933, 79. Vgl. auch Rickenbach 1946, 191: Rickenbach war auch für eine stärkere Differenzierung, jedoch um «keine administrativ eingewiesenen, schwer verwahrlosten Jugendlichen neben harmlosen Rechtsbrechern» unterzubringen.

320 Bossart 1965, 99–100.

schweizerische Regelung.<sup>321</sup> Zbinden unterstützte hingegen die Idee, die administrativen Versorgungen analog zum Strafrecht sowohl in «Arbeits-erziehungsanstalten» als auch in «Verwahranstalten» zu vollziehen. Unterscheide man zwischen «Besserungsfähigen» und «Unverbesserlichen», könnten administrative und strafrechtliche Versorgte «ohne Bedenken» in den gleichen Anstalten untergebracht werden.<sup>322</sup>

#### REFORMEN OHNE ADRESSATEN

Die administrativen Versorgungen wurden, wie dargelegt, zwar zu- meist nicht grundsätzlich infrage gestellt, dennoch formulierten juristi- sche Experten über Jahrzehnte hinweg Reformforderungen. Zbinden hatte diesbezüglich bereits 1942 an die Pflicht des Juristen und Gesetzgebers ap- pellierte, das Recht «nicht veralten und verrostet zu lassen», sondern den veränderten Umständen anzupassen.<sup>323</sup> Die Forderungen nach Reformen ertönten unter anderem von liberalen Juristen, wie etwa Zaccaria Giaco- metti, Fritz Fleiner oder Max Imboden, die sich zugleich für den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit einsetzten und allgemein einen Ausbau der Rechtsstaatlichkeit forderten.<sup>324</sup>

In verschiedenen Kantonen wurden in den 1950er- und 1960er-Jahren einige der genannten Reformforderungen aufgenommen und «neue mo- derne Versorgungsgesetze»<sup>325</sup> geschaffen beziehungsweise ältere Gesetze revidiert.<sup>326</sup> Diese neueren Gesetze sahen in der Regel eine stufenweise Steigerung von wenig zu stark einschneidenden Massnahmen vor und re- gelten die Verfahren eingehender.<sup>327</sup> Als Beispiel wird in der Forschung oft- mals der Kanton Bern angeführt, dessen Versorgungsgesetz von 1965 sich am Strafrecht orientierte,<sup>328</sup> die Einsetzung des Verwaltungsgerichts ver- ankerte und unter bestimmten Umständen einen unentgeltlichen Rechts- beistand gewährte.<sup>329</sup> Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass selbst im genannten Berner Versorgungsgesetz nur einige wenige der ge-

321 Dubs 1955, 154.

322 Zbinden 1942a, 29.

323 Zbinden 1942a, 37.

324 Vgl. hierzu Kapitel 4.1.4.

325 Stebler 1972, 41. Otto Stebler war der Vorsteher des kantonalen Fürsorgeamts Solothurn.

326 Minder 2017, 7.

327 Rietmann 2013, 271, 276–277 und 282; Stebler 1972, 41–42.

328 Stebler 1972, 41.

329 Minder 2017, 7; Rietmann 2013, 267–269.

forderten Reformen umgesetzt wurden. Vielerorts und auch in den von uns untersuchten Kantonen blieben sie hingegen grösstenteils unerfüllt.

Es stellt sich sodann die Frage, warum die geforderten Reformen nicht umgesetzt wurden und die Kritik wenig Wirkung zeigte. Die Antwort ist eine Kombination aus strukturellen, staatsrechtlichen und politischen Gründen.

Erstens hatten die Reformforderungen keinen klaren Adressaten. Selbst in interkantonalen Kommissionen wie der Vormundschaftsdirektorenkonferenz fanden sie kaum Resonanz.<sup>330</sup> In der föderalistischen Schweiz waren die administrativen Versorgungen kantonal in unterschiedlichen Gesetzen geregelt. Kaum jemand hatte eine Übersicht über die Rechtspraxis in den Kantonen. Es gab auch keine eigentliche Aufsichtsinstanz. Das Bundesgericht hatte keine Aufsichtsfunktion, die über die Garantie der Grundrechte gemäss damaligem Verständnis hinausging. Entsprechend gering war der Einfluss der Rechtsprechung des Bundesgerichts auf die Kantone. Die Kritik des Bundesgerichts an den Verfahren beschränkte sich hauptsächlich auf formale Fehler. Dies konnte zu einer Aufhebung eines einzelnen Versorgungsentscheides führen, schützte aber nicht vor einem weiteren, ebenso einschneidenden Entscheid.<sup>331</sup>

Zweitens waren politische Ursachen dafür verantwortlich, dass Reformen ausblieben. Sowohl in fürsorgerischen Fachkreisen wie auch von kantonalen und kommunalen Behörden wurden die administrativen Versorgungen bis in die 1960er-Jahre und teilweise darüber hinaus fast einhellig bejaht und als unverzichtbares und taugliches sozialpolitisches Instrument erachtet.<sup>332</sup> Auch wenn dieses Instrument immer weniger zur Anwendung kam, erachtete man den Eingriff in die persönliche Freiheit von Betroffenen nicht als grundlegendes Problem. Dementsprechend waren die involvierten Behörden kaum interessiert an Reformen. Dies zeigt exemplarisch die Antwort des Zürcher Regierungsrates auf ein Kreisschreiben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom Juli 1970. In diesem machte das Departement die Kantone darauf aufmerksam, dass es nach dem internationalen Abkommen über die Zwangs- und Pflichtarbeit nicht mehr zulässig sei, Personen ohne gerichtliches Verfahren in eine Anstalt einzuweisen. Das

330 Vgl. hierzu Kapitel 2.1.5.

331 Vgl. hierzu Kapitel 2.3.

332 Vgl. Rietmann 2013, 253–256. Der Vorsteher des städtischen Jugendamtes Bern verwahrte sich gegen die Ansicht des Bundesgerichts, dass die Heimversorgung eine der schlimmsten Massnahmen darstelle. Fischer 1956, 37. Und auch Zihlmann, Vorsteher der Armenpflege Basel-Stadt, würdigte die administrative Versorgung positiv. Zihlmann 1955, 113.

Departement forderte von den Kantonen Vorschläge, wie dieser Zustand geändert werden könnte.<sup>333</sup> Der Regierungsrat des Kantons Zürich hielt in seinem Antwortschreiben fest, warum er bezüglich der kantonalen Versorgungen keine Gesetzesrevisionen einleiten wollte. Grundsätzlich erachtete der Regierungsrat Verwaltungsbehörden als geeigneter und «menschlicher» als Richter, weil sie auch nach dem Entscheid weiterhin Fürsorge leisteten.<sup>334</sup> Zudem wies er darauf hin, dass das Vormundschaftsrecht des Bundes die Einweisung durch Verwaltungsbehörden zulasse, wogegen das Bundesgericht nie Einwände erhoben habe: «Solange dieser Zustand besteht und ihn der Bundesgesetzgeber nicht beseitigt, haben die Kantone keinen Anlass, die wenigen, auf Versorgungsgesetze gestützten Einweisungen durch die Verwaltungsbehörden zu untersagen.»<sup>335</sup> Damit ist ein weiterer Grund genannt, warum die kantonalen Versorgungsgesetze so lange nicht revidiert oder aufgehoben wurden. Die kantonalen Behörden sahen nämlich drittens zuerst den Bund in der Pflicht, seinen internationalen Verpflichtungen nachzukommen und bei den zivilrechtlichen Versorgungen anzusetzen. Sie warteten deshalb die Revision des Vormundschaftsrechts ab.<sup>336</sup>

### 2.3 DIE KANTONALEN VERFAHREN IM SPIEGEL DER BUNDESGERICHTLICHEN RECHTSPRECHUNG

Dem Bundesgericht kommt für die Untersuchung der Versorgungsverfahren besondere Bedeutung zu. Es hatte im untersuchten Zeitraum nicht nur die Aufgabe, die verfassungsmässigen Grundrechte zu garantieren, sondern entschied auch über die Einhaltung der Verfahren in den Kantonen, weil sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz erst spät ausbildete.

333 StAZH, MM 3.129 RRB 1970/3943, 20. 8. 1970.

334 StAZH, MM 3.129 RRB 1970/3943, 20. 8. 1970. Hier zeigen sich Parallelen zur aktuellen Debatte um die KESB-Initiative von SVP-Nationalrat Pirmin Schwander. Die Initianten begründen ihr Anliegen mit ähnlichen Argumenten.

335 StAZH, MM 3.129 RRB 1970/3943, 20. 8. 1970.

336 StAZH, MM 3.129 RRB 1970/3943, 20. 8. 1970. Erst ab 1977 befasste sich die Kommission Grossen mit der Revision des Vormundschaftsrechts. Der Reformstau wurde über Jahrzehnte hinweg als Problem wahrgenommen. Zbinden brachte bereits 1942 die «Stagnation» des «administrativen Massnahmenrechts» ähnlich wie die Zürcher Regierung mit der ausbleibenden Revision des Vormundschaftsrechts in Verbindung. Zbinden 1942a, 3. Die seit längerem geforderte Revision des Vormundschaftsrechts konnte erst 2008 abgeschlossen werden und das neue Gesetz trat 2013 in Kraft. 1981 wurde das zivilrechtliche Versorgungsverfahren zwar durch die FFE ersetzt, nicht aber die stigmatisierende Terminologie im Entmündigungsverfahren aufgehoben.

Grundlage für die folgenden Ausführungen bilden 335 Bundesgerichtsentscheide,<sup>337</sup> die zwischen 1875 und 1981 gefällt und publiziert wurden. Diese Entscheide betrafen Rechtsbereiche und rechtliche Aspekte, die die Versorgungsverfahren und die Versorgungspraxis tangierten. Die in den publizierten Entscheiden formulierten Prinzipien haben zwar Grundsatzcharakter, das heisst, sie sind bei gleichgelagerten Sachverhalten, in denen dieselbe Norm ihren Platz findet, verbindlich. Die Entscheide wurden aber meist in anderen Rechtsbereichen verfasst und das Bundesgericht stellte nur selten explizit Analogien zum Verwaltungsrecht her, was für die Analyse und Bewertung eine Herausforderung darstellt, nicht zuletzt weil das Bundesgericht die Missachtung dieser Grundsatzentscheide durch die Kantone nur in Zusammenhang mit einer Beschwerde rügen konnte. Das Bundesgericht führte also keine sogenannte abstrakte Normenkontrolle<sup>338</sup> durch und überprüfte kantonale Hoheitsakte nicht von Amtes wegen. Die Kantone entschieden faktisch letztinstanzlich über Versorgungsungen.

Im vorliegenden Kapitel werden zunächst unter Einbezug der rechtswissenschaftlichen Literatur die in Versorgungsverfahren zur Verfügung stehenden Rechtsmittel und die verfassungsmässig garantierten Rechte behandelt. Zu Letzteren zählen namentlich das Grundrecht der persönlichen Freiheit sowie die aus der Rechtsgleichheit, Artikel 4 der Bundesverfassung (BV) von 1874, abgeleiteten Rechte beziehungsweise ungeschriebenen Verfassungsrechte und die Niederlassungsfreiheit. Im Anschluss wird das Verhältnis zwischen den bundesrechtlichen und kantonalen Rechtsgrundlagen dargestellt. Die Rechtsgrundlagen lassen sich in die drei Rechtsbereiche kantonales Verwaltungs- respektive Administrativrecht, Zivilrecht (ZGB) und Strafrecht (StGB) gliedern. Die Unterscheidung der drei Rechtsbereiche wurde sowohl vom Bundesgericht als auch in der Fachliteratur vorgenommen. Abschliessend wird in aller Kürze darauf eingegangen, welche Auswirkungen die 1974 erfolgte Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention, die schlussendlich 1981 zur Aufhebung der kantonalen Versorgungsgesetze führte, auf den Grundrechtsschutz in der

337 Die für unsere Forschungsfragen relevanten Bundesgerichtsentscheide (BGE) haben wir anhand von ausgewählten Stichworten über die Volltextsuche auf der Website des Bundesgerichts erhoben. Diese Suchmöglichkeit besteht jedoch nur für Entscheide ab 1954. Die älteren BGE haben wir über Nachweise in der Sekundärliteratur und Referenzen in jüngeren BGE erschlossen. Zum besseren Verständnis der einzelnen Rechtsmittel und rechtlichen Grundsätze konsultierten wir die einschlägige zeitgenössische Literatur.

338 Vgl. Metzger 2005, 404: «Eine Rechtsnorm wird unabhängig von einem konkreten Anwendungsakt auf ihre Rechtmässigkeit geprüft.»

Schweiz hatte. Dabei geht es speziell um die Frage, inwiefern das Bundesgericht in seinen Entscheiden nach der Ratifizierung der Konvention Bezug auf diese nahm.

#### DIE RECHTSMITTEL

Von kantonalrechtlichen administrativen Versorgungen betroffenen Personen standen nur beschränkt Rechtsmittel zur Verfügung: Sie konnten lediglich mit einer staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht gelangen.<sup>339</sup> Diese wurde in der Rechtswissenschaft oft als Ersatz für die in den Kantonen lange Zeit fehlende Verwaltungsgerichtsbarkeit betrachtet.<sup>340</sup> Betroffene konnten sich wegen der Verletzung von Verfassungsrechten formell beschweren, beispielsweise weil sie während des Versorgungsverfahrens nicht angehört wurden. Das Bundesgericht nahm allerdings keine Stellung zum Inhalt der Beschwerde, soweit dieser den Sachverhalt betraf; es prüfte also die Versorgungsentscheide nicht umfassend. Hiess das Bundesgericht eine Beschwerde wegen Verfahrensmängeln oder Missachtung der Grundrechte gut, so hatte dies die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zur Folge, schützte die betroffene Person aber nicht vor weiteren Versorgungsentscheiden aus denselben Gründen.<sup>341</sup>

Bei staatsrechtlichen Beschwerden beurteilte das Bundesgericht den angefochtenen Hoheitsakt – das heisst den Entscheid oder die Verfügung – zweistufig. Zuerst ging es der Frage nach, ob kantonales Recht in willkürlicher Weise beziehungsweise ob überhaupt ein (zulässiger) Rechtssatz angewendet wurde. In einem zweiten Schritt prüfte es jeweils, ob mit dem kantonalen Entscheid verfassungsmässige Rechte verletzt wurden.<sup>342</sup> Die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts beschränkte sich auf die beanstandete Verletzung von Verfassungsrechten und generell auf Beschwerden, das heisst, es konnte die kantonalen Hoheitsakte nicht von Amtes wegen kontrollieren.<sup>343</sup> Proble-

339 Vgl. hierzu Kley, Andreas: Staatsrechtliche Beschwerde, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10372.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10372.php), Version 24. 2. 2012: «Das Rechtsmittel der s[taatsrechtlichen Beschwerde] wurde durch Art. 105 der Bundesverfassung (BV) von 1848 eingeführt, ohne dass der Ausdruck dort erschien. Der Verfassungsgeber schuf es zur Beurteilung von Beschwerden von Bürgern wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte. [...] Für die Bevölkerung stellte das Rechtsmittel die letzte Sicherung gegen Behördenwillkür dar.» In der BV von 1874 wurde die staatsrechtliche Beschwerde in Art. 113 Ziff. 3 festgehalten, vgl. hierzu beispielsweise Fleiner 1923, 442.

340 Giacometti 1933, 268.

341 Giacometti 1933, 201.

342 Kälin 1984, 182–183.

343 Marti 1979, 20–22.

matisch im Zusammenhang mit Anstaltsversorgungen war zudem, dass die staatsrechtliche Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hatte und der kantonale Instanzenzug für deren Ergreifung ausgeschöpft sein musste.<sup>344</sup> Aufgrund des Rechtsprinzips der Subsidiarität kam die staatsrechtliche Beschwerde grundsätzlich nur dort zum Tragen, wo kein anderes eidgenössisches Rechtsmittel existierte, das heisst eine zivilrechtliche Beschwerde im Zusammenhang mit vormundschaftlichen Massnahmen möglich war.<sup>345</sup> Sie war deshalb von Anfang an als «Rechtsbehelf» der Bürgerinnen und Bürger konzipiert.<sup>346</sup> Das Bundesgericht sollte mit ihr eine bewusst beschränkte Aufsicht über die Kantone wahrnehmen können.

In den Kantonen fehlte lange Zeit eine umfassende Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zwar erhielt der Bund bereits 1914 die Kompetenz zur Schaffung eines eidgenössischen Verwaltungsgerichts,<sup>347</sup> doch wurde erst 1968 eine Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit mit allgemeiner Zuständigkeit geschaffen. In den Kantonen dauerte die Errichtung von Verwaltungsgerichten mitunter sogar bis in die 1990er-Jahre.<sup>348</sup> Die späte Einführung der Verwaltungsgerichte steht in einem starken Kontrast zur rechtswissenschaftlichen Lehrmeinung. Namhafte Juristen forderten seit Beginn des 20. Jahrhunderts fast einstimmig einen Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit und kritisierten insbesondere die fehlende Unabhängigkeit von Verwaltungsbehörden als Rechtsmittelinstanzen.<sup>349</sup> Bedingt durch

344 Marti 1979, 22 und 27. Eine Ausnahme hiervon waren unter anderem staatsrechtliche Beschwerden wegen Verletzung der Niederlassungsfreiheit, Art. 45 BV.

345 BGE 68 I 88 (12. 10. 1942); Fleiner 1923, 446; Giacometti 1949, 889.

346 Marti 1979, 20.

347 Fleiner 1923, 234; Moor, Pierre: Verwaltungsrecht, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9660.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9660.php), Version 15. 1. 2014; Rappard 1948, 364–365.

348 Moor 2014, in: HLS online. In den von uns untersuchten Kantonen wurden die Verwaltungsgerichte in den folgenden Jahren eingeführt: Zürich 1960, Schwyz 1975, Freiburg 1979 und Waadt 1989. Für unsere Forschung von Bedeutung war die Verwaltungsgerichtsbarkeit folglich nur im Kanton Zürich, vgl. Kölz, Häner, Bertschi 2013, 105–109.

349 Fleiner 1908, 6; Imboden 1963, 316 und 318; Kaufmann 1965, 261; Oberhänsli 1971, 103; Ruck 1951, 230; Wackernagel 1948, 244–247. Vgl. ausserdem Burckhardt 1931, 797: Burckhardt äusserte sich skeptisch über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, bezog sich jedoch in seinen Ausführungen ausschliesslich auf die Bundesverwaltung. Vgl. auch Knecht 2015, 59–60: Dass Verwaltungsgerichte für die rechtliche Situation der Betroffenen eine Verbesserung mit sich brachten, zeigt etwa der Kanton St. Gallen. Nachdem das dortige, erst ein Jahr zuvor geschaffene Verwaltungsgericht in einem Präzedenzfall einen Versorgungsentscheid aufhob, räumten die zuständigen Behörden anschliessend dem rechtlichen Gehör merkbar mehr Gewicht ein. Zur fundamentalen Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit für den Rechtsstaat und die Gewaltenteilung, wie sie bei den administrativen Versorgungen durch den verwaltungsinternen Rechtsmittelweg meist nicht gegeben war, vgl. Gschwend 2013.

die lange Zeit nicht vorhandene Verwaltungsgerichtsbarkeit gingen die Impulse für allgemeine administrativrechtliche Grundsätze lediglich von staatsrechtlichen Beschwerden aus.<sup>350</sup> Zentral war hierbei vor allem die Ausgestaltung und Konkretisierung von Artikel 4 BV.<sup>351</sup>

Die zivilrechtliche Nichtigkeitsbeschwerde kam zur Anwendung, wenn eine Anstaltsversorgung eine vormundschaftliche Massnahme darstellte, und hatte wie die staatsrechtliche Beschwerde eine rein kassatorische Funktion.<sup>352</sup> Die staatsrechtliche Beschwerde spielte im Zivilrecht eine weniger wichtige Rolle als im Verwaltungsrecht. Denn in Artikel 374 ZGB wurden Verfahrensvorschriften festgelegt, die zwingend eine Anhörung der Betroffenen vorsahen und somit eine ähnliche Funktion wie Artikel 4 BV erfüllten, jedoch der zivilrechtlichen Beschwerde unterstanden.<sup>353</sup> Bei Verletzungen von Verfassungsrechten, die nicht mit einem zivilrechtlichen Rechtsmittel angefochten werden konnten – wie beispielsweise Rechtsverweigerung oder willkürliche Anwendung beziehungsweise Auslegung von kantonalem Recht –, bestand auch bei zivilrechtlichen Versorgungen die Möglichkeit, eine staatsrechtliche Beschwerde zu ergreifen.<sup>354</sup>

Bei allen bundesgerichtlichen Rechtsmittelverfahren konnten sich die Betroffenen durch eine Anwältin oder einen Anwalt vertreten lassen. Dies war jedoch bei keinem Rechtsmittel zwingend vorgeschrieben, es bestand also kein Anwaltszwang.<sup>355</sup>

#### GLEICHHEITSGEBOT, WILLKÜR- UND RECHTSVERWEIGERUNGSVERBOT

Artikel 4 der Bundesverfassung von 1874 besagt, dass «alle Schweizer vor dem Gesetze gleich» sind.<sup>356</sup> Seit den Anfängen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anerkannte das Bundesgericht diesen Verfassungsartikel als ein zentrales verfassungsmässiges Recht der Bürgerinnen und Bürger.<sup>357</sup> Das Bundesgericht hat diesen Rechtssatz bereits früh weit über den eigent-

350 Imboden 1963, 316 und 326, 1971, 374–375; Marti 1979, 24.

351 Vgl. hierzu die nächsten Abschnitte.

352 Birchmeier 1950, 135–136; Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943, Art. 44 und 68. Vgl. auch Fleiner 1923, 429–430: Entmündigungen konnten seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes mit der Berufung angefochten werden. Das Bundesgericht hatte deshalb hier eine weiterreichende Prüfungsbefugnis.

353 Birchmeier 1950, 134 und 140; Burckhardt 1931, 53–54.

354 Birchmeier 1950, 86. Vgl. auch BGE 59 I 159 (6. 10. 1933).

355 Fleiner 1923, 444; Giacometti 1949, 637; Marti 1979, 59.

356 Burckhardt 1931, 23.

357 Fleiner 1923, 282; Kaelin 1984, 75.

lichen Wortlaut hinaus konkretisiert und daraus fundamentale rechtsstaatliche Verfahrensgarantien mit Grundsatzcharakter für die Rechtspraxis abgeleitet, nämlich das Willkürverbot und das Rechtsverweigerungsverbot.<sup>358</sup> Artikel 4 BV wurde zu einem bundesrechtlichen Mindeststandard für behördliches Handeln,<sup>359</sup> weshalb die nachfolgenden Ausführungen für das Verständnis der bundesgerichtlichen Praxis elementar sind.

Bei der Feststellung von Willkür setzte das Bundesgericht enge Grenzen.<sup>360</sup> Tatsachenirrtümer wurden nur selten als willkürlich beurteilt;<sup>361</sup> es musste eine Missachtung klaren Rechts vorliegen.<sup>362</sup> Unter das Willkürverbot fiel indes auch, und dies ist im Zusammenhang mit Versorgungsverfahren wichtig, der Ermessensmissbrauch.<sup>363</sup> Dieser konnte darin bestehen, dass Behörden und Gerichte ihre Ermessensentscheide nicht begründeten oder dass sie bei gleichen Tatbeständen denselben Rechtssatz unterschiedlich anwendeten.<sup>364</sup> Willkür wurde folglich der Nichtanwendung von materiellem Recht gleichgesetzt.<sup>365</sup> Aufgrund der fehlenden Verwaltungsgerichtsbarkeit kam dem bundesrechtlichen Schutz vor Willkür insbesondere auf dem Gebiet der Verwaltung eine eminente Bedeutung zu. Gleichwohl bestanden für deren Anerkennung in Rechtsmittelverfahren generell hohe Barrieren.<sup>366</sup> Das Willkürverbot wirkte sich auch auf die Rolle von Expertisen und Gutachten aus. Allerdings hielt das Bundesgericht erst 1975 fest, dass Richter oder mit richterlichen Kompetenzen ausgestattete Behörden beziehungsweise Beamte nicht ohne stichhaltige Gründe von einem Gutachten abweichen durften. Dies galt namentlich, wenn ein Gutachten vom Verfahren vorgeschrieben war. Richterinnen und Richter durften aber gemäss Bundesgericht von einer Expertise abweichen, wenn diese widersprüchlich war, die begutachtende Person bei der Anhörung vom Gutachten abrückte, wenn ein Obergutachten zu einem anderen Schluss gelangte oder wenn sich das Gutachten auf Akten oder Zeugenaussagen stützte, die vom Richter anders beurteilt wurden.<sup>367</sup>

358 Kaelin 1984, 75; Oberhänsli 1971, 26.

359 Kaelin 1984, 194.

360 Burckhardt 1931, 33.

361 Giacometti 1949, 422.

362 Burckhardt 1931, 32.

363 Fleiner 1923, 287.

364 Fleiner 1923, 285; Giacometti 1949, 426.

365 Giacometti 1949, 417.

366 Giacometti 1949, 427. Vgl. auch Kapitel 4.2.

367 BGE 101 IV 129 (17. 4. 1975).

Ebenfalls als Willkür erachtete das Bundesgericht die Nichtberücksichtigung von formellem Recht. Insbesondere dann, wenn sich die zuständige Behörde weigerte, ihre Amtspflichten zu erfüllen. Deshalb hat die Rechtsprechung die Erfüllung des «Gebots der ausnahmslosen Rechtsanwendung» verlangt. Das Bundesgericht nahm dabei allerdings keine Willkür im eigentlichen Sinn an, sondern hat daraus das Verbot der formellen Rechtsverweigerung hergeleitet.<sup>368</sup> Aus diesem Verbot ergaben sich in der bundesgerichtlichen Praxis mehrere weitere Verfahrensgrundsätze, von denen nachfolgend die beiden wichtigsten erläutert werden. Diesen kam im Versorgungsverfahren eine zentrale Bedeutung zu.

#### GEWÄHRUNG DES RECHTLICHEN GEHÖRS UND ARMENRECHT

Zum einen – und für die Versorgungspraxis ausgesprochen relevant – galt die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Als Verstoss gegen das rechtliche Gehör wurde in der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht nur das Nichtanhören einer Prozesspartei erachtet, «sondern schon die Verletzung wesentlicher Prozessformen zum Nachteil einer Partei»,<sup>369</sup> worunter das Ausserachtlassen der gesetzlichen Verfahrensvorschriften, die Nichtwürdigung von erheblichen Beweisen, die Nichtbegründung des Urteils oder die Nichtannahme beziehungsweise Nichterledigung einer Klage oder eines Rekurses fielen.<sup>370</sup> Dazu gehörte ausdrücklich auch, wenn eine Behörde willkürlich die eigene Überprüfungsbefugnis beschränkte.<sup>371</sup> Das rechtliche Gehör umfasste nicht zuletzt die Gewährung der Akteneinsicht. Diese hätte den Betroffenen ab 1927 in sämtlichen Verfahren gewährt werden müssen, die eine Einschränkung der persönlichen Freiheit zur Folge haben konnten. Denn das Recht auf Akteneinsicht war laut Bundesgericht von grundlegender Bedeutung, damit überhaupt von Verteidigungsrechten Gebrauch gemacht werden konnte. Das Recht auf Akteneinsicht galt jedoch nicht vollumfänglich. Es mussten auch die Persönlichkeitsrechte Dritter geschützt werden. Namentlich Personen, die Anzeige einreichten, hatten das Recht, anonym zu bleiben. Die Akteneinsicht wurde auch verweigert, wenn übergeordnete Interessen bestanden, zum Beispiel staat-

368 Giacometti 1949, 418. Begrifflich sind die Willkür und das Verbot der formellen Rechtsverweigerung nicht trennbar. Giacometti 1949, 418.

369 Fleiner 1923, 286. Diesbezüglich scheint die Abgrenzung des rechtlichen Gehörs zum Willkürverbot nicht klar definiert zu sein.

370 Fleiner 1923, 286. Vgl. auch Burckhardt 1931, 55–57.

371 BGE 84 I 227 (19. 11. 1958).

liche Angelegenheiten oder vertrauliche Korrespondenz zwischen Ämtern.<sup>372</sup>

War die Pflicht zur Gewährung des rechtlichen Gehörs ursprünglich auf Zivil- und Strafsachen beschränkt, stellte das Bundesgericht 1904 eine Analogie zu den Fällen des Verwaltungsverfahrens her, in denen behördliche Massnahmen einen schwerwiegenden Eingriff in die persönliche Freiheit oder in die höchstpersönliche Rechtssphäre darstellten. Dazu gehörten ausdrücklich die Anstaltsversorgungen.<sup>373</sup> Das Bundesgericht führte hierzu aus:

«Alleine dasselbe [rechtliche Gehör] geht auf Anordnung einer [administrativen] Massnahme, welche in analoger Weise, wie die staatliche Rechtsstrafe in ihren strengsten Erscheinungsformen, in die Rechtssphäre des davon betroffenen Individuums eingreift, indem sie, gleich den sogenannten Freiheitsstrafen, gegen das fundamentale Rechtsgut der persönlichen Freiheit gerichtet ist. Daher ist es zweifellos ein Gebot der Logik, den erwähnten Verfassungsgrundsatz [Artikel 4 BV], den vorsorglichen Schutz gegen behördliche Willkür, auch auf Verwaltungsakte so einschneidender Art, wie gerade die Verweisung eines Bürgers in eine Zwangsarbeitsanstalt, auszudehnen.»<sup>374</sup>

Der Anspruch auf das rechtliche Gehör galt daher seit 1904 für administrative und zivilrechtliche Anstaltsversorgungen absolut.<sup>375</sup> Er hatte auch im Fall einer Wiedereinweisung in eine Anstalt Gültigkeit, sei es als administrative oder als vormundschaftliche Massnahme.<sup>376</sup> Diese Praxis sollte «ungerechtfertigten schweren Eingriffen in die Persönlichkeitssphäre des Bürgers» vorbeugen.<sup>377</sup> Das rechtliche Gehör musste spätestens dann gewährt werden, wenn eine administrative Behörde eine definitive Verfügung erliess, sofern die kantonale Rechtsgrundlage keine Bestimmungen dazu enthielt.<sup>378</sup> 1944 präzisierte das Bundesgericht seinen Entscheid, indem es die Fälle nannte, in denen im Verwaltungsverfahren dieser Grundsatz beachtet werden

372 BGE 53 I 107 (12. 2. 1927).

373 Burckhardt 1931, 53; Imboden 1963, 329; Nägeli 1954, 119. Vgl. auch BGE 30 I 276 (16. 6. 1904).

374 BGE 30 I 276 (16. 6. 1904), 280.

375 Imboden 1963, 328. Das Bundesgericht bestätigte den BGE 30 I 276 (16. 6. 1904) in BGE 43 I 162 (29. 6. 1917) und 97 I 616 (24. 9. 1971). Vgl. zum rechtlichen Gehör in Verwaltungsverfahren auch BGE 46 I 323 (19. 11. 1920), 67 I 71 (20. 7. 1941) und 70 I 67 (9. 5. 1944).

376 BGE 83 I 240 (2. 10. 1957) und 98 Ib 172 (24. 3. 1972).

377 BGE 83 I 240 (2. 10. 1957), 241.

378 BGE 43 I 162 (29. 6. 1917).

musste.<sup>379</sup> Der Grundsatz galt namentlich dann, wenn es sich um einen Eingriff in die höchstpersönliche Rechtssphäre handelte (beispielsweise eine Anstaltsversorgung) oder eine Verwaltungsbehörde über – wie vom ZGB in gewissen Bereichen zugelassen – Zivilrechtsstreitigkeiten befand, etwa über die verwandtschaftliche Unterstützungspflicht.<sup>380</sup> Da das rechtliche Gehör formeller Natur war, hatte die Unterlassung oder Verweigerung desselben automatisch die Aufhebung des Entscheids zur Folge, und zwar unabhängig davon, ob ein materielles Interesse bestand oder die betroffene Person von sich aus eine Annullation verlangte oder rechtfertigen konnte.<sup>381</sup>

Zum anderen und ebenfalls auf dem Verbot der formellen Rechtsverweigerung fussend, musste Personen, die von Armut betroffen waren, für die Prozessführung das sogenannte Armenrecht zugestanden werden.<sup>382</sup> Das Armenrecht befreite aber nur von der Vorschusspflicht und nicht generell von der Auferlegung von Prozesskosten.<sup>383</sup> Wurde das Armenrecht gewährt, galt es auch für allfällige Rechtsmittelverfahren.<sup>384</sup> Das Armenrecht, so stellte das Bundesgericht bereits 1932 klar, durfte sogar dann nicht verweigert werden, wenn die Armut selbstverschuldet war.<sup>385</sup> Aus dem Armenrecht ergab sich etwa, dass in Zivilprozessen von Armut Betroffene spätestens ab 1938 Anspruch auf einen kostenlosen Rechtsbeistand hatten, wenn sie diesen «zur gehörigen Wahrung ihrer Interessen»<sup>386</sup> brauchten und der Prozess nicht materiell aussichtslos war.<sup>387</sup> Das Bundesgericht hat während unseres Untersuchungszeitraums keine Analogie für das Verwaltungsverfahren hergestellt, da es sich zu dieser Fragestellung bis 1981 nie äussern musste.<sup>388</sup> Das ist insbesondere deshalb bemerkenswert, weil Versorgungs-

379 BGE 70 I 69 (15. 5. 1944).

380 BGE 70 I 69 (15. 5. 1944), 70.

381 BGE 74 I 241 (14. 10. 1948), 75 I 225 (7. 7. 1949) und 92 I 259 (21. 12. 1966).

382 Burckhardt 1931, 51; Giacometti 1949, 420.

383 BGE 13 I 251 (30. 9. 1887), 57 I 337 (25. 9. 1931), 60 I 179 (18. 7. 1934), 64 I 1 (21. 1. 1938) und 67 I 65 (9. 5. 1941). Vgl. auch BGE 67 I 65 (9. 5. 1941), 72 I 145 (19. 9. 1946) und 85 I 1 (4. 2. 1959): Bei Minderjährigen konnte zur Ermittlung der Bedürftigkeit das Vermögen der Eltern mit einbezogen werden und durch die eheliche Beistandspflicht mussten sich Ehepartner in Rechtsstreitigkeiten gegenseitig unterstützen.

384 BGE 60 I 179 (18. 7. 1934) und 78 I 193 (9. 7. 1952).

385 BGE 58 I 285 (18. 11. 1932) und 104 Ia 31 (22.3.1978). Vgl. auch BGE 99 Ia 327 (19. 9. 1973) und 99 Ia 437 (17. 10. 1973): Anders verhielte es sich laut Bundesgericht nur, wenn eine Person absichtlich eine Stelle kündigt oder nicht antritt, um das Armenrecht zu erhalten.

386 BGE 99 Ia 430 (11. 7. 1973), 432.

387 BGE 64 I 1 (21. 1. 1938), 69 I 158 (13. 12. 1943), 78 I 193 (9. 7. 1952), 99 Ia 430 (11. 7. 1973), 99 Ia 437 (17. 10. 1973) und 104 Ia 72 (3. 5. 1978).

388 Wamister 1983, 114.

verfahren höchstpersönliche Rechte tangierten. Tatsächlich erwiesen sich fehlende oder mangelnde Rechtskenntnisse für die von administrativen Versorgungen Betroffenen als hohe Zugangsschranke zu Rechtsmittelverfahren, wie wir in Kapitel 4 zeigen.

Der verfassungsmässige Armenrechtsanspruch galt, wie das Bundesgericht 1973 festhielt, ebenso für bevormundete und verbeiständete Personen. Vormundschaftsbehörden hatten zwar einen gewissen Spielraum, was die Prozessvertretung anbelangte. So hatten Betroffene keinen Anspruch auf eine Vertretung durch eine Anwältin oder einen Anwalt, wenn die Vormundin beziehungsweise der Vormund eine entsprechende Ausbildung hatte oder andere juristisch gebildete Personen in der Vormundschaftsbehörde beigezogen werden konnten.<sup>389</sup> In solchen Fällen hatten die Betroffenen folglich keine unabhängige Rechtsvertretung. Das verfassungsmässige Armenrecht konnte aber gerichtlich durchgesetzt werden, denn «bei Verhältnissen, wie sie z. B. im Kanton Uri herrschen, wo den Vormundschaftsbehörden keine Juristen als Amtsvormünder zur Verfügung stehen, die im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit mit der Übernahme von Prozessvertretungen betraut werden können, mögen leicht finanzielle Überlegungen mitspielen».<sup>390</sup> Das Bundesgericht hob an dieser Stelle also hervor, dass die Vormundschaftsbehörden unabhängig von den daraus erwachsenden Kosten verpflichtet waren, externe Juristinnen und Juristen mit der Prozessvertretung für die Betroffenen zu beauftragen, wenn sie nicht über hierfür kompetentes Personal verfügten, weil nur so die Betroffenen ihre Rechte wahrnehmen konnten.

#### PERSÖNLICHE FREIHEIT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEITSPRINZIP

Das zweite im Zusammenhang mit Versorgungen zentrale (ungeschriebene) Verfassungsrecht neben Artikel 4 BV war die persönliche Freiheit,<sup>391</sup> die das Bundesgericht 1971 «als fundamentale Institution unserer Rechtsordnung»<sup>392</sup> bezeichnete.<sup>393</sup> Während die meisten Kantonsverfas-

389 BGE 99 Ia 430 (11. 7. 1973).

390 BGE 99 Ia 430 (11. 7. 1973), 434. Vgl. auch BGE 100 Ia 180 (13. 2. 1974) und 102 Ia 188 (7. 4. 1976): Beim Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand durfte bei Bevormundeten berücksichtigt werden, ob der Vormund juristisch gebildet war.

391 Das Grundrecht der persönlichen Freiheit wurde erst in der neuen Bundesverfassung vom 18. 4. 1999, die am 1. 1. 2000 in Kraft trat, explizit schriftlich aufgeführt.

392 BGE 97 I 45 (17. 2. 1971), 50.

393 Vgl. auch Kägi 1948, 53: Kägi bezeichnete die persönliche Freiheit als eines der zentralen Freiheitsrechte neben der politischen und föderalistischen Freiheit.

sungen einen Artikel zur persönlichen Freiheit enthielten, dauerte es auf Bundesebene bis 1963, ehe das Bundesgericht die persönliche Freiheit als ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Freiheitsrecht anerkannte.<sup>394</sup> Diese Anerkennung entsprach auch der vorherrschenden Lehrmeinung und wurde dementsprechend von wissenschaftlicher Seite begrüsst.<sup>395</sup>

1962 fällte das Bundesgericht den ersten Entscheid, in dem es die persönliche Freiheit umfassend erläuterte und definierte. Die persönliche Freiheit war neben der Niederlassungsfreiheit, der Ehefreiheit und einigen weiteren eines der «unverzichtbaren und unverjährenbaren Verfassungsrechte».<sup>396</sup> Sie richtete sich laut Bundesgericht hauptsächlich gegen ungesetzliche Verhaftungen oder Einsperrungen und gewährleistete die körperliche Freiheit umfassend. Letztere beinhaltete sowohl die freie räumliche Bewegung als auch die körperliche Unversehrtheit.<sup>397</sup> Der persönlichen Freiheit kam zum einen insofern eine «überragende Bedeutung zu, als [sie] als notwendige Voraussetzung für die Ausübung der übrigen verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheitsrechte zu gelten habe»,<sup>398</sup> weshalb sie wörtlich zu verstehen sei.<sup>399</sup> Zum anderen fasste das Bundesgericht die persönliche Freiheit komplementär zu den unmittelbar anwendbaren Verfassungsrechten auf: Wenn kein anderes Verfassungsrecht betroffen war, konnten sich die Bürger auf die persönliche Freiheit berufen.<sup>400</sup> Wie die anderen Freiheitsrechte war die persönliche Freiheit unmittelbar anwendbares Recht. Dies hielt das Bundesgericht 1964 in einem wegweisenden Entscheid fest. Bürgerinnen und Bürger konnten sich folglich auch direkt auf die persönliche Freiheit berufen.<sup>401</sup> Zuvor prüfte das Bundesgericht Beschwerden wegen Verletzungen der persönlichen Freiheit bloss auf Willkür beziehungsweise daraufhin, ob überhaupt ein Gesetz angewendet wurde.<sup>402</sup> Erst mit seinem Entscheid von 1964 schrieb das Bundesgericht der persönlichen Freiheit

394 BGE 89 I 92 (20. 3. 1963); Haefliger 1999, 72. Vgl. auch Marti 1979, 37: Ungeschriebene Verfassungsrechte galten als stillschweigend gewährleistete Rechte und deshalb nicht als Gewohnheitsrecht.

395 Oberhänsli 1971, 24. Laut Oberhänsli war Zaccaria Giacometti wegweisend für die extensive Interpretation der persönlichen Freiheit. Oberhänsli 1971, 87.

396 BGE 88 I 260 (14. 11. 1962), 265. Vgl. auch Marti 1979, 37: Weder die BV noch das OG kannten den Begriff der «unverzichtbaren Rechte». Es handelte sich um eine Neuschöpfung der Rechtsprechung.

397 BGE 88 I 260 (14. 11. 1962), 272; Spoendlin 1945, 36.

398 BGE 97 I 45 (17. 2. 1971), 47.

399 Giacometti 1979, 159.

400 BGE 97 I 45 (17. 2. 1971).

401 BGE 90 I 29 (25. 3. 1964); Giacometti 1949, 243, 1979, 153.

402 Giacometti 1979, 179.

einen unantastbaren «Wesenskern» zu, weshalb es sich fortan vorbehielt, frei über Verletzungen der persönlichen Freiheit zu befinden. Gleichzeitig dehnte es in seiner Entscheidung von 1964 den Schutzbereich der persönlichen Freiheit von der physischen Freiheit auf sämtliche Eingriffe aus, die die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Handlungsfähigkeit einschränken konnten.<sup>403</sup> Die Ausweitung des Geltungsbereichs der persönlichen Freiheit in der ersten Hälfte der 1960er-Jahre führte Hans Oberhänsli auf die Kritik an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zurück.<sup>404</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg habe «allgemein eine Neubesinnung auf die materiellen Grundrechtspostulate des Rechtsstaates» stattgefunden, wodurch die Freiheitsrechte zunehmend ins Zentrum der Rechtsbetrachtung rückten.<sup>405</sup> Im Zuge dieser Entwicklung etablierte sich die Ansicht, dass die persönliche Freiheit ausnahmslos allen Menschen zustehe. Deshalb galt sie ebenfalls für Personen im «besonderen Gewaltverhältnis», das heisst namentlich auch für in Straf-, Heil- und Arbeitsanstalten oder psychiatrische Kliniken eingewiesene Personen. Zuvor vertrat die traditionelle Lehre den Standpunkt, dass Privatpersonen sich zu unterwerfen hatten, wenn sie in eine Beziehung zum Staat traten.<sup>406</sup> Bereits seit 1939 konnten aber bevormundete Personen selbständig eine staatsrechtliche Beschwerde gegen eine Anstaltsversorgung einlegen, weil es sich laut Bundesgericht bei dieser Massnahme um einen massiven Eingriff in die persönliche Freiheit und Rechtssphäre der Betroffenen handelte.<sup>407</sup>

Ab 1968 anerkannte das Bundesgericht darüber hinaus das Verhältnismässigkeitsprinzip als allgemeine Maxime des Verwaltungshandelns, nachdem dieser Grundsatz zuvor auf die Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt gewesen war.<sup>408</sup> Das Verhältnismässigkeitsprinzip wurde also erst spät zum bestimmenden Kriterium für Beschränkungen von Freiheitsrechten wie der persönlichen Freiheit.<sup>409</sup> Bei mehreren zur Verfügung stehenden Massnahmen musste fortan diejenige gewählt werden, die die geringste Freiheitsbeschränkung für die betroffene Person darstellte.<sup>410</sup> Das Bundesgericht verstand die Verhältnismässigkeit aber nicht

403 BGE 90 I 29 (25. 3. 1964); Oberhänsli 1971, 24–25.

404 Oberhänsli 1971, 75.

405 Oberhänsli 1971, 97.

406 Oberhänsli 1971, 109; Spoendlin 1945, 91.

407 BGE 65 I 266 (10. 11. 1939).

408 BGE 94 I 82 (15. 3. 1968) und 94 I 392 (28. 6. 1968).

409 Vgl. hierzu beispielsweise BGE 97 I 45 (17. 2. 1971).

410 Oberhänsli 1971, 98; Zimmerli 1978, 82. Vgl. auch Imboden 1971, 382.

nur im engeren Sinne, sondern betrachtete auch die Gebote der Geeignetheit und Erforderlichkeit als massgeblich.<sup>411</sup> Die Ausdehnung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes auf das Verwaltungshandeln scheint sich zumindest in einigen Kantonen auf die Versorgungspraxis ausgewirkt zu haben. Im Kanton Freiburg beispielsweise begründeten und rechtfertigten die Oberamtmänner die Versorgungen seither weit ausführlicher als in den Jahrzehnten zuvor.<sup>412</sup>

Zur persönlichen Freiheit existierte vor den 1960er-Jahren nur eine spärliche Rechtsprechung.<sup>413</sup> Das Bundesgericht fällte lediglich drei für die Thematik der Anstaltsversorgungen relevante Entscheide, dies aber bemerkenswert früh, nämlich in den Jahren vor 1912.<sup>414</sup> 1901 erkannte es in einer Strafe von einem Jahr Arbeitskolonie einen ungerechtfertigten Eingriff in die persönliche Freiheit, weil der Betroffene nicht über das Verfahren in Kenntnis gesetzt worden war.<sup>415</sup> 1904 setzte das Bundesgericht den mit der administrativen Massnahme erfolgten Eingriff in die persönliche Freiheit demjenigen von Freiheitsstrafen gleich.<sup>416</sup> 1912 charakterisierte es schliesslich Entmündigungen – die bei Erwachsenen Voraussetzung für zivilrechtliche Anstaltsversorgungen waren – als so schweren Eingriff in die persönliche Freiheit, «dass ihre Voraussetzungen strikte ausgelegt und angewendet werden müssen».<sup>417</sup> Demzufolge konnte eine Vormundschaft nicht allein wegen blosser Bedenken aufrechterhalten werden.<sup>418</sup> Das Bundesgericht kritisierte in diesen drei Entscheiden nicht die Versorgungen selber, sondern die Mängel in den Verfahren. Wie unsere Untersuchungen zeigen werden, kam es aber durchaus vor, dass die Behörden die in den Bundesgerichtsentscheiden festgestellten Grundsätze nicht befolgten.<sup>419</sup>

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass erst ab Mitte der 1960er-Jahre die persönliche Freiheit als Grundrecht in der Rechtsprechung des Bundesgerichts an Geltung gewann. In dieser Zeit lassen sich denn auch einige Änderungen in der bundesgerichtlichen Praxis feststel-

411 Vgl. hierzu Zimmerli 1978, 13–17.

412 Vgl. Kapitel 3.1.1.

413 Spoendlin 1945, 27.

414 Ob ein Zusammenhang mit der Einführung des ZGB bestand, liess sich nicht ermitteln.

415 BGE 27 I 414 (9. 10. 1901).

416 BGE 30 I 276 (16. 6. 1904).

417 BGE 38 II 429 (11. 9. 1912), 433.

418 BGE 38 II 429 (11. 9. 1912).

419 Vgl. die Kapitel 3 und 4.

len. Erstens anerkannte das Bundesgericht die persönliche Freiheit als ein ungeschriebenes Verfassungsrecht. Zweitens wurde der ursprüngliche Geltungsbereich von der Bewegungsfreiheit und der körperlichen Unversehrtheit auf sämtliche Eingriffe ausgedehnt, die die Handlungsfreiheit einschränkten. Drittens wurden die Voraussetzungen für Einschränkungen der persönlichen Freiheit näher umschrieben, wobei das Verhältnismässigkeitsprinzip zu einem Leitsatz wurde.<sup>420</sup> Diese bundesgerichtlichen Grundsatzentscheide spiegeln aber nicht nur juristische, sondern gesamtgesellschaftliche Umwälzungen der 1960er-Jahre wider. Die Entwicklung zu einer stärkeren Gewichtung der persönlichen Freiheit wird mit ein Grund sein, weshalb die Versorgungszahlen ab dieser Zeit insgesamt zurückgingen.<sup>421</sup>

#### NIEDERLASSUNGSFREIHEIT UND NIEDERLASSUNGSENTZUG

Das letzte hier besprochene Verfassungsrecht ist die in Artikel 45 BV festgehaltene Niederlassungsfreiheit. Der Verfassungsartikel erlaubte den ausnahmsweisen Entzug der Niederlassung ausschliesslich wegen wiederholter schwerer Vergehen, bei Verlust der bürgerlichen Rechte und Ehren sowie bei dauerhafter Unterstützungsbedürftigkeit.<sup>422</sup> Diese Voraussetzungen waren Maximalbedingungen, weshalb andere oder weitergehende Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit nicht erlaubt waren.<sup>423</sup>

Die Behördenvertreter erachteten administrative und vormundschaftliche Versorgungen als öffentliche Unterstützung im Sinn von Artikel 45 BV.<sup>424</sup> Gleichzeitig eröffneten die Behörden, wie aus den von uns in den Kantonen untersuchten Fallakten hervorgeht, im Anschluss an eine «Heimschaffung» nicht selten unverzüglich ein Versorgungsverfahren.

Wenn zwei Kantone nicht ohnehin Teil desselben Wohnortskonkordats waren, durfte Personen wegen eingetretener Unterstützungsbedürftigkeit die Niederlassung nur entzogen werden, wenn es sich nicht bloss um eine vorübergehende Situation handelte und wenn sich der Heimat-

420 Dressler 1980, 383.

421 Vgl. hierzu die Kapitel 3.1–3.4.

422 Burckhardt 1931, 386.

423 Giacometti 1949, 259. Dass der Niederlassungsfreiheit schon zu Beginn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im 19. Jahrhundert eine hohe Schutzwürdigkeit zugesprochen wurde, zeigte sich etwa daran, dass bei Verletzungen dieses Freiheitsrechts der kantonale Instanzenzug für die Ergreifung der staatsrechtlichen Beschwerde keine zwingende Voraussetzung darstellte, vgl. Birchmeier 1950, 345.

424 Vgl. Kapitel 3.1.3.

kanton weigerte, für die anfallenden Armenkosten aufzukommen.<sup>425</sup> Wie sowohl aus den Behördenakten als auch aus der zeitgenössischen Literatur hervorgeht, war die verweigerte Übernahme der Armen- oder Versorgungskosten ein häufiger Streitfall.<sup>426</sup> Die Kantone und Gemeinden hatten ein eminentes Interesse daran, armutsgefährdete Angehörige anderer Kantone respektive Gemeinwesen so rasch wie möglich auszuweisen, damit diese keinen Wohnsitz begründen konnten. Denn dies hätte zur Folge gehabt, dass sie unterstützungspflichtig geworden wären, zumindest dort, wo das Wohnortsprinzip galt.<sup>427</sup> Die Niederlassungsfreiheit galt für diese Personen deshalb faktisch nicht mehr, was einer Aushöhlung der Niederlassungsfreiheit gleichkam und aus verfassungsrechtlicher Perspektive schon damals fragwürdig hätte erscheinen müssen. Das Bundesgericht hatte zur Thematik der Heimschaffung respektive des Niederlassungsentzugs<sup>428</sup> entsprechend zahlreiche Entscheide zu fällen.

Aus Sicht des Bundesgerichts stellte ein «unsittlicher» oder «liederlicher Lebenswandel» alleine noch keinen ausreichenden Grund für eine Ausweisung respektive eine Heimschaffung in den Heimatkanton dar.<sup>429</sup> Auch Polizeiübertretungen, wie sie sich in den kantonalen Übertretungsstrafgesetzen fanden, waren laut Bundesgericht keine schweren Vergehen im Sinn von Artikel 45 BV.<sup>430</sup> In einer Vielzahl von weiteren Entscheiden beurteilte das Bundesgericht, welche Delikte im Einzelfall als schwere Vergehen zu bewerten seien und wie hoch deren Mindestzahl zu veranschlagen sei, damit ein Niederlassungsentzug begründet werden konnte.<sup>431</sup>

425 BGE 23 I 11 (18. 2. 1897), 33 I 56 (30. 1. 1907), 49 I 446 (2. 11. 1923), 50 I 294 (27. 12. 1924), 53 I 285 (14. 10. 1927), 54 I 15 (25. 2. 1928), 55 I 33 (8. 2. 1929), 56 I 10 (28. 2. 1930), 58 I 43 (23. 1. 1932), 62 I 65 (21. 2. 1936), 64 I 239 (7. 10. 1938), 65 I 214 (1. 12. 1939), 66 I 27 (8. 3. 1940), 71 I 10 (19. 2. 1945), 71 I 233 (28. 5. 1945), 71 I 240 (11. 6. 1945) und 76 I 104 (5. 7. 1950).

426 Vgl. beispielsweise Albisser 1963, 25–36, hier 36.

427 Vgl. Kapitel 3.1.3.

428 Vgl. zur Niederlassungsfreiheit Guzzi-Heeb, Sandro: Niederlassungsfreiheit, in: HLS online, 6. 8. 2009, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10369.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10369.php): Die Niederlassungsfreiheit galt ab 1848 für Schweizer Bürgerinnen und Bürger christlicher Konfession und ab 1866 auch für die jüdische Bevölkerung. Mit den Verfassungsrevisionen von 1874 und 1891 wurde die Niederlassungsfreiheit ausgeweitet und 1975 fielen die letzten Einschränkungen.

429 BGE 29 I 147 (13. 5. 1903), 46 I 139 (30. 4. 1920), 46 I 404 (4. 12. 1920) und 80 I 178 (12. 5. 1954).

430 BGE 64 I 247 (4. 11. 1938), 74 I 259 (16. 9. 1946), 76 I 81 (8. 3. 1950) und 78 I 310 (24. 9. 1952).

431 BGE 20 I 726 (4. 10. 1894), 21 I 671 (18. 7. 1895), 22 I 16 (18. 3. 1896), 22 I 363 (13. 6. 1896), 22 I 711 (20. 7. 1896), 23 I 508 (8. 4. 1897), 23 I 510 (29. 4. 1897), 23 I 1357 (10. 11. 1897), 24 I 452 (14. 9. 1898), 28 I 127 (1. 5. 1902), 33 I 286 (22. 5. 1907), 33 I 288 (30. 5. 1907), 36 I 27 (23. 3. 1910), 36 I 366 (21. 9. 1910), 36 I 568 (7. 12. 1910), 46 I 8 (23. 4. 1920), 49 I 111 (5. 5. 1923), 49 I 330 (28. 4. 1923), 51 I 41 (21. 2. 1925), 51 I 117 (9. 7. 1925), 53 I 199 (17. 6. 1927), 56 I 501

## BUNDESRECHTLICHE UND KANTONALE GESETZESGRUNDLAGEN

Eine administrative Versorgung war auf der Basis sowohl von Bundeszivilrecht wie auch von kantonalem Recht möglich. Das Bundesgericht konstatierte 1947, dass die (armen)polizeilichen Massnahmen des kantonalen Rechts zulässig seien und dass das Bundesrecht diese nicht tangiere.<sup>432</sup> Es bezog sich dabei auf einen Entscheid des Bundesrats vom 28. Mai 1904, wonach das ZGB private Interessen schütze und deshalb das öffentliche Recht nicht berühre. Es vermerkte allerdings auch, dass es in einzelnen Fällen zu einer «Massnahmenkonkurrenz» kommen und beispielsweise von einer administrativen Versorgung abgesehen werden könne, wenn bereits eine vormundschaftliche Anstaltseinweisung angeordnet worden sei, und umgekehrt.<sup>433</sup>

Drei Jahre zuvor hatte das Bundesgericht hervorgehoben, dass das administrative Recht dem Zivilrecht nicht untergeordnet sei. Kantonale Behörden konnten deshalb administrative Versorgungen auch dann verfügen, wenn die betroffene Person unter Vormundschaft stand.<sup>434</sup> Diesen Grundsatz begründete das Bundesgericht damit, dass die administrative Versorgung aus (armen)polizeilichen Gründen geschehe, während eine zivilrechtliche Anstaltsversorgung der Fürsorge, also den «Interessen des Mündels», dienen müsse.<sup>435</sup> Diese idealtypische Unterscheidung findet sich auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur.<sup>436</sup> In der Versorgungspraxis fehlte eine klare Trennung zwischen Massnahmen, die mit öffentlichen beziehungsweise individuellen Interessen begründet wurden, hingegen weitestgehend.<sup>437</sup> Wurden jedoch strafrechtliche sowie vormundschaftliche oder administrative Massnahmen parallel verfügt und konkurrierten diese miteinander, dann hatte das StGB gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gegenüber den anderen beiden Rechtsgebieten Vorrang.<sup>438</sup>

(20. 12. 1930), 60 I 421 (28. 11. 1934), 66 I 145 (4. 10. 1940), 69 I 70 (1. 7. 1943), 69 I 162 (16. 9. 1943) und 84 IV 3 (7. 3. 1958).

432 Dieser Grundsatz fand als Art. 6 Niederschlag im ZGB.

433 BGE 73 I 42 (13. 3. 1947).

434 BGE 70 I 149 (21. 9. 1944).

435 BGE 83 II 180 (16. 5. 1957).

436 Vgl. Kapitel 2.2.

437 Vgl. die Kapitel 3.1–3.4.

438 BGE 70 IV 112 (19. 5. 1944).

## ZIVIL- UND STRAFRECHTLICHE VERSORGUNGSMASSNAHMEN

Bereits zwei Jahre nachdem das ZGB 1912 in Kraft getreten war, wies das Bundesgericht in einem Kreisschreiben an die Kantonsregierungen auf Probleme in der kantonalen Verfahrenspraxis hin. Das Bundesgericht gab zu verstehen, dass das rechtliche Gehör in einigen Kantonen nicht genügend beachtet werde, namentlich dort, wo Verwaltungsbehörden die für eine Anstaltsversorgung nach ZGB notwendigen Entmündigungsverfahren durchführten.<sup>439</sup> Im Folgenden werden die Ansprüche an das Verfahren genannt, die über die oben bereits genannten Grundsätze hinausgehen. Die Behörden mussten den betroffenen Personen die einzelnen Tatsachen mitteilen und ihnen die Gelegenheit geben, den Gegenbeweis anzutreten. In einigen Fällen, über die das Bundesgericht zu urteilen hatte, fand zwar eine vorschriftsgemässe Beweiserhebung oder amtliche Untersuchung statt. Deren Ergebnis wurde aber nur summarisch festgehalten, sodass das Bundesgericht nicht in der Lage war, sich ein selbständiges Urteil zu bilden. Es bat die kantonalen Regierungen deshalb,

«den in Betracht kommenden kantonalen Behörden und Amtsstellen folgende, teils aus Art. 374 ZGB, teils aus Art. 63 und 94 OG sich ergebenden [...] Grundsätze in Erinnerung zu rufen, damit das Bundesgericht nicht in die Lage versetzt wird, deren Entscheidungen wegen Verletzung jener Grundsätze aufheben zu müssen. 1. Der unter Vormundschaft zu stellenden Person ist nicht nur von dem Bevormundungsantrag und dessen allgemeiner Begründung (Verschwendungssucht, Trunksucht, lasterhafter Lebenswandel usw.), sondern auch von allen ihr zu Last gelegten Einzel-tatsachen und [...] Beweismitteln Kenntnis zu geben.»<sup>440</sup>

Weiter mussten Betroffene Gelegenheit erhalten, in einer mündlichen Verhandlung oder Anhörung Stellung zu beziehen.<sup>441</sup> Nach der Beweisführung war das Ergebnis so festzuhalten, «dass daraus ersichtlich ist, auf welche Weise jede einzelne Tatsache konstatiert wurde. Erst gestützt hierauf ist über das Bevormundungsbegehren zu entscheiden.»<sup>442</sup> Schliesslich war ein genaues Protokoll über alle diese erstinstanzlichen Behördenhandlungen erforderlich. Über dessen Inhalt mussten die Betroffenen in Kenntnis

439 BGE 40 II 182 (18. 5. 1914), 182. Vgl. zum Grundsatz des rechtlichen Gehörs bei Entmündigungen auch BGE 35 I 101 (10. 3. 1909), 38 II 762 (23. 10. 1912), 39 II 185 (10. 9. 1913), 39 II 514 (5. 11. 1913), 53 II 437 (25. 11. 1927), 64 I 145 (6. 5. 1938), 70 II 75 (23. 3. 1944), 84 II 146 (28. 4. 1958), 87 II 129 (21. 9. 1961) und 96 II 15 (5. 3. 1970).

440 BGE 40 II 182 (18. 5. 1914), 183.

441 BGE 40 II 182 (18. 5. 1914).

442 BGE 40 II 182 (18. 5. 1914), 183.

gesetzt werden. Ein gefällter Entscheid musste ihnen ausserdem sofort schriftlich mitgeteilt werden, selbst wenn er noch nicht rechtskräftig war. Die Betroffenen waren hierbei auf die kantonalen Rechtsmittel aufmerksam zu machen. Im Übrigen galten die allgemeinen prozessrechtlichen Grundsätze, soweit sie das rechtliche Gehör betrafen.<sup>443</sup>

Was die Ansprüche an die kantonalen Entscheide anbelangt, führte das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Bevormundung 1918 aus, dass die Tatsachen angegeben, das Ergebnis der Beweisführung festgestellt und die angewendeten Gesetzesbestimmungen genannt sein mussten. Das Bundesgericht sei als oberste Instanz «verpflichtet von Amteswegen [sic] auf Einhaltung dieser Vorschriften zu dringen. Die ihnen widersprechenden Entscheide sind [...] aufzuheben.»<sup>444</sup> Da im Unterschied zu den aus öffentlichen Interessen angeordneten administrativen Versorgungen die vormundschaftliche Anstaltseinweisung stets aus Gründen der Fürsorge zu erfolgen habe, sei bei der letztgenannten «eine dauernde Internierung, wie sie unter Umständen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und Moral geboten ist»,<sup>445</sup> nicht möglich.

Das Bundesgericht definierte mehrfach die verschiedenen Rechtsbegriffe, nach denen eine Person entmündigt und im Anschluss versorgt werden konnte. So erläuterte das Bundesgericht, was es unter «lasterhaftem Lebenswandel»<sup>446</sup> verstand:

«Als lasterhaft hat nach der Rechtsprechung und Lehre zu Art. 370 ZGB nicht nur ein unmoralisches Verhalten in geschlechtlicher Beziehung, sondern jedes Verhalten zu gelten, das in erheblichem Masse gegen die Rechtsordnung oder die guten Sitten verstösst. Für die Annahme, dass der Lebenswandel lasterhaft sei, genügt eine einzelne Verfehlung nicht, sondern es muss sich um ein fortgesetztes, gewohnheitsmässiges Verhalten der erwähnten Art handeln, von dem anzunehmen ist, dass es auch in Zukunft andauern würde [...].»<sup>447</sup>

Die Voraussetzung eines «gewohnheitsmässigen Verhaltens» galt auch für die Rechtsbegriffe «Liederlichkeit» und «Arbeitsscheu»,<sup>448</sup> die wie der «lasterhafte Lebenswandel» häufig Bestandteile kantonalen Gesetze waren

443 BGE 40 II 182 (18. 5. 1914).

444 BGE 44 II 227 (10. 7. 1918), 229–230.

445 BGE 83 II 180 (16. 5. 1957), 188. Siehe auch BGE 70 I 149 (21. 9. 1945).

446 Dieses Motiv fand sich ebenfalls in zahlreichen kantonalen Gesetzen und konnte als Begründung für eine Anstaltsversorgung dienen.

447 BGE 88 II 400 (8. 11. 1962), 402.

448 BGE 73 I 42 (13. 3. 1947).

und als Begründungen für eine Versorgung dienen konnten. Ebenfalls ein Entmündigungsgrund nach Artikel 370 ZGB war die Misswirtschaft, die gemäss Bundesgericht

«ein ähnlich unsinniges Verhalten in der Vermögensverwaltung voraus[setzt], wie der Entmündigungsgrund der Verschwendung beim Ausgeben. Der ökonomische Misserfolg und die Gefahr des Notstandes – und damit der Inanspruchnahme der öffentlichen Armenpflege – genügen nicht, sondern es muss jene Gefahr durch eine unsinnige Art und Weise der Vermögensverwaltung bewirkt sein.»<sup>449</sup>

Das Bundesgericht rügte zwar teilweise die zivilrechtliche Praxis der Kantone und drängte auf die Einhaltung der bundes- und verfassungsrechtlichen Verfahrensgrundsätze, die Ausführungen zu den Rechtsbegriffen blieben aber vage und liessen einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum offen.

Im Bereich des Strafrechts sind die Artikel 14, 15 sowie 42, 43 und 44 StGB zu nennen, mit denen sich das Bundesgericht in Dutzenden von Entscheidungen auseinandersetzte und die im Strafrecht aus ähnlichen Gründen wie im Zivil- oder Verwaltungsrecht Anstaltsversorgungen ermöglichten.<sup>450</sup> Die nationale Vereinheitlichung und eingehende prozessuale Regelung mit der Einführung des StGB 1942 erschwerte aber einen direkten Vergleich mit den administrativen und vormundschaftlichen Versorgungen. Von Bedeutung scheint das Strafrecht insbesondere in der Versorgung von minderjährigen Jugendlichen gewesen zu sein, wo die Artikel 91–93 StGB zur Anwendung kamen, die vom Gesetzgeber als Erziehungsmassnahmen gegenüber den Strafen ausdrücklich priorisiert wurden.<sup>451</sup>

449 BGE 38 II 423 (11. 9. 1912), 426–427. Vgl. ausserdem BGE 54 II 353 (4. 10. 1928) und 92 II 141 (7. 7. 1966).

450 Vgl. BGE 63 I 290 (8.19.1937), 69 IV 51 (16. 4. 1943), 69 IV 99 (25. 6. 1943), 70 IV 4 (27. 1. 1944), 70 IV 53 (18. 2. 1944), 70 IV 110 (14. 7. 1944), 71 IV 68 (4. 5. 1945), 72 IV 1 (16. 4. 1946), 73 IV 9 (31. 1. 1947), 73 IV 145 (19. 9. 1947), 73 IV 223 (31. 10. 1947), 74 IV 135 (29. 10. 1948), 77 IV 129 (28. 9. 1951), 77 IV 146 (2. 7. 1951), 77 IV 151 (10. 7. 1951), 78 IV 213 (22. 12. 1952), 81 IV 1 (21. 1. 1955), 82 IV 82 (29. 6. 1956), 82 IV 131 (28. 9. 1956), 83 IV 4 (1. 3. 1957), 84 IV 145 (27. 10. 1958), 86 IV 201 (23. 12. 1960), 90 IV 4 (28. 2. 1964), 90 IV 57 (2. 7. 1964), 90 IV 126 (2. 7. 1964), 96 IV 106 (7. 9. 1970), 98 Ib 194 (12. 6. 1972), 102 IV 12 (11. 2. 1976) und 106 Ia 136 (26. 3. 1980).

451 BGE 68 IV 36 (15. 3. 1942), 76 IV 224 (10. 11. 1950), 85 IV 14 (23. 1. 1959), 88 IV 97 (16. 11. 1962), 91 IV 177 (25. 10. 1965), 92 IV 81 (13. 5. 1965), 94 IV 17 (11. 3. 1968), 96 IV 9 (23. 2. 1970), 101 IV 26 (31. 1. 1975), 101 IV 141 (4. 7. 1975), 103 Ib 82 (20. 6. 1977), 103 IV 80 (5. 4. 1977) und 105 IV 92 (22. 5. 1979). Vgl. ausserdem BGE 99 IV 135 (2. 7. 1973): Jugendliche, bei denen sämtliche ordentlichen Massnahmen versagten oder die wiederholt aus der

Gewissermassen einen Sonderfall stellte das kantonale Übertretungsstrafrecht dar, das es den Kantonen auch nach der Einführung des StGB erlaubte, Vergehen zu sanktionieren, die das eidgenössische Strafrecht nicht ahndete.<sup>452</sup> Sie durften im Übertretungsstrafrecht jedoch nur Vergehen ahnden, die im StGB nicht erschöpfend geregelt waren. So durfte beispielsweise die Prostitution nicht bestraft werden, während Strafen für Betteln möglich waren.<sup>453</sup>

#### KRITIK AN DER RECHTSPRECHUNG DES BUNDESGERICHTS UND DER EINFLUSS DER EMRK

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung war seit je Kritik ausgesetzt und zu den Kritikern zählten namhafte Rechtsgelehrte. Max Imboden beispielsweise bemängelte die Rechtsprechung des Bundesgerichts 1959 als in hohem Masse selbstreferenziell und monierte, dass sie die rechtswissenschaftliche Literatur kaum beachte. Dadurch fänden aktuelle Lehrmeinungen erst mit einer Verzögerung von Jahren oder gar Jahrzehnten Eingang in die bundesgerichtliche Praxis. Zu oft, so Imboden, wage sich das Bundesgericht nicht über den Wortlaut der Gesetzestexte hinaus. Ausserdem wende es die Methode des konstruktiven Rechtsvergleichs im Allgemeinen nicht an, obwohl sich diese gerade bei der Vielfältigkeit des kantonalen Rechts anbiete.<sup>454</sup> Wie unsere Untersuchungen zeigen, fand ab den 1960er-Jahren ein Wandel statt. Ob dazu Imbodens Kritik beitrug oder ob dieser Wandel andere Ursachen hatte, lässt sich nur schwer ermitteln. Nicht zuletzt in der Rechtsprechung zur persönlichen Freiheit bezog das Bundesgericht die wissenschaftliche Literatur zunehmend mit ein und nahm mit der Anerkennung der persönlichen Freiheit als ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht seine rechtsschöpfende Aufgabe wahr.

Als eines der letzten Mitgliedsländer des Europarats ratifizierte die Schweiz 1974 die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).<sup>455</sup> Wegen der Praxis der administrativen Anstaltsversorgungen musste die

Anstalt entwichen, konnten wegen «Unverbesserlichkeit» in eine Strafanstalt versetzt werden.

452 BGE 73 I 42 (13. 3. 1947).

453 BGE 68 IV 40 (15. 5. 1942).

454 Imboden 1971, 372–377.

455 Haefliger 1999, 18; Wildhaber 1979, 360. Vgl. zum politischen, juristischen und öffentlichen Diskurs UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*, Kap. 9. Vgl. zum Verhältnis von administrativen Versorgungen und EMRK auch Plassard 2018.

Schweiz einen Vorbehalt gegen Artikel 5 der EMRK anbringen. Dieser gewährleistet die persönliche Freiheit und nennt die zulässigen Gründe für Freiheitsentziehungen abschliessend.<sup>456</sup> Insbesondere schreibt der Artikel eine unverzügliche richterliche Kontrolle schon in erster Instanz vor.<sup>457</sup> 1977 legte der Bundesrat mit der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) im Bundeszivilrecht eine konventionskonforme Regelung vor.<sup>458</sup> Diese trat auf den 1. Januar 1981 in Kraft, womit der Vorbehalt gegen Artikel 5 der EMRK zurückgezogen werden konnte.<sup>459</sup> Sie ersetzte zugleich die kantonalen Versorgungsgesetze. Fortan waren Anstaltseinweisungen und ähnliche Massnahmen nur mehr auf richterliche Anordnung möglich, womit die Praxis der «administrativen», das heisst durch Verwaltungsbehörden verfügte Versorgungen endete.<sup>460</sup>

In den Jahren zwischen der Ratifizierung der Menschenrechtskonvention und dem Inkrafttreten der fürsorgerischen Freiheitsentziehung nahm das Bundesgericht nur in ganz wenigen Entscheiden Bezug auf die Bestimmungen der Konvention. Zumeist ging es in diesen Entscheiden um die Bedingungen in der Untersuchungshaft, die auch andere als den fünften Artikel der EMRK betrafen.<sup>461</sup> Das Bundesgericht rügte jedoch in einem Entscheid die Justizdirektion des Kantons Zürich und eine Zürcher Vormundschaftsbehörde, weil sie gestützt auf ein 19 Jahre altes Gutachten eine bevormundete Person in einer Zwangsarbeitsanstalt versorgten. Es führte hierzu aus:

«Zu beachten ist nämlich, dass jeder Mensch [...] im Laufe der Zeit Erfahrungen sammelt und sich weiterentwickelt. Da es um das fundamentale Recht des Menschen auf persönliche Freiheit geht, durfte die Justizdirektion daher den [...] Beschwerdeführer nicht auf Grund eines vor 19 Jahren eingeholten Gutachtens beurteilen. Im übrigen war die Fragestellung an die Sachverständigen im Jahre 1961 darauf aus-

456 Oberhänsli 1971, 27.

457 Haefliger 1999, 27–28; Kaufmann 1965, 261; Schnyder 1972, 44–46.

458 Wildhaber 1979, 360.

459 Haefliger 1999, 28.

460 Vgl. StABE, BB 13.1.226, Akte 200 115-A, Gesetz über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen, 1965–1978: Im Kanton Bern blieben auch nach 1981 Teile des Versorgungsgesetzes in Kraft, da nach Ansicht der zuständigen Behörden das Versorgungsgesetz weiterreichende Verfahrensgarantien gewährleistete als der FFE. Vgl. Bignasca 2015, 15: Im Kanton Tessin wurde das kantonale Versorgungsgesetz erst 1985 mit dem Inkrafttreten des *Legge sull'assistenza sociopsichiatrica* aufgehoben.

461 Vgl. beispielsweise BGE 97 I 45 (17. 2. 1971 [sic]), 102 Ia 379 (3. 11. 1976), 103 Ia 293 (23. 2. 1977) und 106 Ia 277 (30. 9. 1980).

gerichtet, ob der Beschwerdeführer entmündigt werden sollte. Heute geht es demgegenüber um eine ganz andere Frage, nämlich um die, ob der Beschwerdeführer sein Leben für kürzere oder längere Zeit in einer Anstalt verbringen soll.»<sup>462</sup>

Das Bundesgericht bezeichnete in dem Entscheid schliesslich «das ungeschriebene Verfassungsrecht der persönlichen Freiheit, das durch die angerufene Garantie von Art. 5 Ziff. 1 lit. e EMRK konkretisiert wird», als «Richtschnur» für die Auslegung der Versorgungsbestimmungen des ZGB. Die EMRK wirkte sich also, wie Hans Oberhänsli zu Recht konstatierte, auch in der Schweiz positiv auf die Gewährleistung von Freiheitsrechten aus.<sup>463</sup> Dass die Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung aber trotz verbesserten Rechtsschutzes für die Betroffenen und die Gerichte als Entscheid fällende Instanzen nicht zwingend mit dem Ende der alten Versorgungspraxis gleichzusetzen ist, zeigt das Beispiel des Kantons Freiburg.<sup>464</sup>

#### 2.4 UNÜBERSICHTLICHES NEBENEINANDER UND UNGENÜGENDE GARANTIEN RECHTSSTAATLICHER VERFAHREN

Administrative Versorgungen beruhten auf einer Vielzahl von rechtlichen Grundlagen. Jeder Kanton verfügte über eigene Gesetze und Verordnungen, welche die Verfahren definierten und unterschiedliche Behörden als Entscheidungsträger festlegten. Diese Vorgaben beeinflussten die Handlungsspielräume der Behörden. So war beispielsweise für die Versorgungspraxis in den Kantonen entscheidend, ob die Gesetze verschiedene Personengruppen adressierten oder sich kombinieren liessen, ob die Verfahren mehr oder weniger stark reguliert waren und ob Gutachten von Sachverständigen und Rechtsmittel vorgesehen waren. Wie sich diese kantonal unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen verbunden mit den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Praxis manifestierten, wird das nachfolgende Kapitel 3 zeigen.

462 BGE 106 Ia 33 (25. 6. 1980). Der Beschwerdeführer stellte die Massnahmen von Art. 406 ZGB nicht als solche infrage, sondern bloss deren Anwendung. Deswegen prüfte das Bundesgericht Ersteres nicht.

463 Oberhänsli 1971, 29.

464 Vgl. Kapitel 3.1.1. Zur Problematik der staatlichen Aufarbeitung in Zusammenhang mit dem Verfassungsrecht vgl. auch Schürer 2009.

## VIELE AKTEURE MIT VERSCHIEDENEN KOMPETENZEN

In den Kantonen waren mehrere Behörden auf verschiedenen Verwaltungsebenen in die Versorgungsverfahren involviert. Im Kanton Zürich nahm die Vormundschaftsbehörde eine zentrale Rolle ein, im Kanton Schwyz kam bei Zwangsversorgungen dem Regierungsrat die Hoheit zu. Im Kanton Waadt waren es zwei interdisziplinär zusammengesetzte Fachkommissionen, die für den Regierungsrat die Entscheide vorbereiteten, und im Kanton Freiburg befanden die Verwaltungsvorsteher der Bezirke, die sogenannten Oberamt männer, über Versorgungen. Wie gross der Handlungsspielraum dieser Akteure war, unterschied sich von Kanton zu Kanton.

Kennzeichnend für das Versorgungsdispositiv im Kanton Freiburg war die Machtkonzentration beim Oberamt mann. Dieser wurde von sich aus aktiv und brachte die Verfahren in Gang. Dabei stützte er sich massgeblich auf Polizeirapporte und hatte die öffentliche Ordnung im Blick. Die Multifunktionalität der kantonseigenen Anstalten von Bellechasse und das Nebeneinander verschiedener Gesetze bei gleichzeitig weitgehend fehlender Aufsicht förderten sein eigenmächtiges Handeln zusätzlich.

In den Schwyzer sowie in den Zürcher Landgemeinden waren die Behörden, die für die zivilrechtlichen Verfahren zuständig waren, stark personalisiert. Das Schicksal der Betroffenen hing dadurch vermehrt von einzelnen Personen ab, die verschiedene Ämter gleichzeitig ausübten und die Betroffenen im persönlichen Kontakt überwachten. Dies im Unterschied zur Stadt Zürich, wo verschiedene Amtsvormunde und Fürsorgerinnen tätig waren und Erkundigungen über einen zentralen Dienst eingeholt wurden.

Die Kommissionen in der Waadt waren demgegenüber auf kantonaler Ebene angesiedelt und aus medizinischen, psychiatrischen und juristischen Fachpersonen zusammengesetzt. Dass hier Vertreter unterschiedlicher Disziplinen miteinander verhandelten, erhöhte die Hürde für Versorgungen, weil die Kommissionsmitglieder gezwungen waren, einen konsensualen Entscheid für den massiven Eingriff zu fällen. In der Waadt wurde dank der Kommissionen auch die Gewaltenteilung eingehalten, was im Nachbarkanton nicht der Fall war. Während in Freiburg der Oberamt mann Entscheidungsträger war und gleichzeitig die Untersuchung führte, gab es im Kanton Waadt eine Trennung zwischen untersuchender und entscheidender Instanz. Es gilt allerdings zu bedenken, dass auch in der Waadt eine Exekutivbehörde über Zwangsversorgungen entschied, die zugleich höchste Rechtsmittelinstanz war, was aus heutiger Sicht bedenklich ist. Darin unterschied sich die Waadt nicht vom Kanton Schwyz.

## VERFAHRENSVIELFALT UND MULTIFUNKTIONALE ANSTALTEN ERÖFFNEN GROSSEN BEHÖRDLICHEN HANDLUNGSSPIELRAUM

Versorgungen konnten auf kantonaler, öffentlich-rechtlicher Grundlage sowie nach eidgenössischem Zivilrecht erfolgen. Wie die kantonalen und zivilrechtlichen Verfahren, die im ZGB und in den kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB geregelt waren, angewandt wurden, unterschied sich in den Kantonen. Während in Zürich das zivilrechtliche Verfahren schon früh wichtig war, spielte es in Freiburg bis in die 1970er-Jahre eine untergeordnete Rolle. Vormunde wurden in Freiburg hauptsächlich zur Vermögensverwaltung eingesetzt. Von der herausragenden Bedeutung der kantonalen Gesetze in diesem Westschweizer Kanton zeugt auch, dass sie erst 1981 mit der Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung aufgehoben wurden.

Das Versorgungsdispositiv im ländlich-konservativen Schwyz war ebenfalls durch eine hohe Kontinuität der kantonal geregelten Verfahren und Gesetze gekennzeichnet, die aus dem 19. Jahrhundert stammten. Die zivilrechtliche Anstaltsversorgung, für die kommunale Behörden zuständig waren, wurde in Schwyz erst im Laufe der 1960er-Jahre für Einweisungen in die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach wichtig. Nach der Schliessung von Kaltbach und der Aufhebung der kantonalen Polizeiverordnung 1971 war das ZGB neu die wichtigste, wenn auch weiterhin nicht die alleinige Grundlage für administrative Versorgungsleistungen.

Das Nebeneinander kantonalen und zivilrechtlicher Bestimmungen und die Multifunktionalität der Anstalten führten in Schwyz zu Rechtsunsicherheiten, die durch die Gesetzesrevisionen verstärkt statt behoben wurden. Das Versorgungsdispositiv in Schwyz kannte nur zwei Typen von kantonseigenen Anstalten: die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach, in der auch Strafen verbüsst wurden, sowie die Armenhäuser, wo gebrechliche, kranke, gefährdete und aus behördlicher Sicht gesellschaftsgefährdende Personen unterschiedlichen Alters untergebracht waren. Es gab im Kanton Schwyz weder ein Gefängnis oder Zuchthaus noch eine psychiatrische Klinik. Schwyzer Bürgerinnen und Bürger wurden auch in Anstalten anderer Kantone untergebracht, mit denen teilweise vertragliche Vereinbarungen bestanden. Die Aufhebung der kantonalen Erlasse stand in engem Zusammenhang mit der fehlenden Rentabilität und Reformbedürftigkeit der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach und der Umwandlung der Armenhäuser in Altersheime. In Schwyz wurden die administrativen Versorgungsleistungen vor 1981 zu keinem Zeitpunkt grundsätzlich infrage gestellt.

In Zürich eröffnete die Koexistenz verschiedener Gesetze und Verfahren sowie die Möglichkeit, kantonale und zivilrechtliche Verfahren zu kombinieren, den Behörden ebenfalls einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum. Die niederschwellige Möglichkeit des Eingriffs zu bewahren, war für die Behörden wichtiger, als die Persönlichkeitsrechte besser zu schützen. Das Versorgungsgesetz wurde erst 1980 aufgehoben, obwohl es bereits seit längerem kaum mehr in Gebrauch war. Die zunehmende Delegitimierung der administrativen Versorgungen war eine Folge der Einrichtung des Verwaltungsgerichts 1960. Eine wichtige Funktion in diesem Prozess nahm auch das 1962 erlassene Gesetz über das Gesundheitswesen ein, welches die Einweisungsbefugnis der Ärzte stärkte. Die Massnahmen für Jugendliche bis zum vollendeten 19. Altersjahr wurden ebenfalls bereits zu dieser Zeit aufgehoben, was den zunehmend prioritären Stellenwert zivilrechtlicher Einweisungen in Anstalten verdeutlicht.

Während das Zürcher Versorgungsgesetz von 1925 neben Jugendlichen auch sogenannte Verwahrloste und Gewohnheitstrinker umfasste, existierten in der Waadt nach Personengruppen und Problemlagen ausdifferenzierte Gesetze. Hier wurden für «Alkoholiker», «Prostituierte», «Geistesranke» sowie «Asoziale» je eigene Gesetze geschaffen, die unterschiedliche Begründungen für die Versorgungen vorsahen. Dabei zeigt sich das Bestreben, wissenschaftliche, insbesondere medizinische Erkenntnisse in Gesetzgebung und Verfahren einfließen zu lassen. Diese Bemühungen wurden gefördert durch die interdisziplinäre Tätigkeit der beiden kantonalen Kommissionen und die Rechtsmittelmöglichkeiten. In keinem anderen von uns untersuchten Kanton waren die Debatten um die administrativen Versorgungen so kontrovers und ausgeprägt. Die einschlägigen Gesetze wurden mehrmals revidiert, aufgehoben oder ersetzt. Sie betonten zunehmend die Prophylaxe, womit sie jedoch den Zugriff der zuständigen Behörden auf Betroffene erweiterten, statt deren Persönlichkeitsrechte verstärkt zu schützen. Die Versorgung von «Asozialen» war ab 1971 hingegen nicht mehr möglich. Grössere Akzeptanz genossen aufgrund der ausgeprägten Medikalisierung die Gesundheitsbestimmungen, die 1981 in der fürsorgerischen Freiheitsentziehung ihre Fortsetzung fanden. Gleichzeitig wurden alternative Massnahmen, vor allem ambulante therapeutische Angebote, wichtig, die tendenziell weniger stark in das Leben der Betroffenen eingriffen als die Anstaltsversorgungen.

## MANGELHAFTER SCHUTZ DER PERSÖNLICHKEITSRECHTE UND DIFFUSE ABGRENZUNG DER RECHTSBEREICHE

Gemeinsamkeiten der Verfahren zeigen sich vor allem in Freiburg und Schwyz. In beiden Kantonen entschieden die Autoritäten weitgehend in eigener Kompetenz. Zudem behielten die Gesetze und Verfahren ihren armenpolizeilichen Charakter. Sie waren wenig formalisiert, was aufgrund der multifunktionalen Anstalten nicht nötig war. Die rudimentären und teilweise gar fehlenden Rechtsmittel hatten direkten Einfluss auf die Legitimation einer Versorgung. Die Begründungen beschränkten sich nämlich hauptsächlich auf die Nennung von Rechtsbegriffen. Die Persönlichkeitsrechte waren nach Ansicht des Gesetzgebers mit der Möglichkeit einer Anhörung genügend geschützt.

In den Kantonen Waadt und Zürich waren die Verfahren demgegenüber stärker reguliert und erforderten eine differenziertere Begründung. Diese Anforderung verlangte nach detaillierten Abklärungen und erhöhte damit die Hürden für das Einschreiten der Behörden. Der höhere Institutionalisierungsgrad gestattete es aber, wie bereits erwähnt, Alternativen zur Anstaltsversorgung zu entwickeln. In der Waadt wie auch in Zürich schlug sich eine im Vergleich frühe und ausgeprägte Medikalisierung in den kantonalen Gesetzen nieder. Das zeigt sich auch an den Gutachten von Sachverständigen, die zumindest teilweise in den Versorgungsverfahren vorgeschrieben waren. Die Gutachten waren zentral für die Beurteilung der Betroffenen als «curable» oder «incurable» beziehungsweise «heilbar» oder «nicht heilbar», bei Jugendlichen gegebenenfalls als «erziehbar» oder «nicht erziehbar». Je nachdem konnte der Prophylaxe, der Erziehung beziehungsweise Besserung oder der Strafe als Begründung mehr Gewicht gegeben werden. Die Gutachten ermöglichten es den Behörden zugleich, strukturelle Probleme wie Armut dem individuellen Versagen zuzurechnen.

Die Waadt hatte als einziger Kanton eine institutionalisierte Aufsicht für die Begutachtungen eingerichtet, und im Verfahren waren Zweitgutachten vorgesehen. Die in allen Kantonen hohen Barrieren für Rechtsmittelverfahren, die sich durch kurze Fristen und formale Vorgaben sowie unterschiedliche Verfahren und Instanzen in den verschiedenen Gesetzen ergaben, lassen indes Zweifel aufkommen, ob damit die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen ausreichend geschützt waren. In Freiburg und Schwyz waren in den kantonalen Versorgungsverfahren keine Gutachten von Sachverständigen vorgeschrieben. Die psychiatrischen Kliniken

gehörten aber gleichwohl zum Versorgungsdispositiv. In Schwyz erfolgten die Einweisungen aufgrund des ZGB durch die kommunalen Behörden in ausserkantonale Kliniken. In Freiburg konnte der Oberamtmann basierend auf dem Trinkerfürsorgegesetz und dem Anstaltsgesetz von 1965 Einweisungen in die kantonale psychiatrische Klinik Marsens anordnen.

Die in der juristischen Literatur vorgenommene idealtypische Unterscheidung zwischen zivil- und öffentlich-rechtlichen Versorgungen lässt sich in den von uns untersuchten Verfahren nicht erkennen. Zum einen gab es – wie im Kanton Zürich – die Möglichkeit, Massnahmen rechtsübergreifend miteinander zu kombinieren. Zum anderen erlaubten die Bestimmungen beider Rechtsbereiche, sowohl den Schutz des Individuums zu betonen und einen fürsorgerischen Zweck geltend zu machen als auch Versorgungen mit dem Schutz der Gesellschaft zu begründen. Mit denselben wenig definierten Rechtsbegriffen konnten sowohl Versorgungen als auch Entmündigungen begründet werden, wobei Letztere oft mit einer Versorgung einhergingen. Versorgungsverfahren waren im ZGB wie in den meisten kantonalen Gesetzen wenig reglementiert.

Zudem wiesen die Verfahren beider Rechtsbereiche einen ausgeprägten Zwangscharakter auf. Dieser zeigte sich insbesondere in der Möglichkeit der Behörden, Personen von Amtes wegen zu überwachen, vorzuladen, polizeilich auszuschreiben und zuzuführen sowie Verwarnungen und Androhungen von Massnahmen auszusprechen. Verwarnungen dienten explizit der Abschreckung und der Disziplinierung. Die adressierten Personen hatten die Anweisungen der Behörden zu befolgen, sonst drohten ihnen weitere Sanktionen. Arbeit war ein Mittel der Zwangserziehung, das heisst der Erziehung zur Arbeit durch Arbeit. Sie diente auch der Normalisierung, das heisst der Anpassung an gesellschaftliche Normen. Darüber hinaus war Arbeit ein Instrument, das die Machtbeziehung zwischen Behörden und Betroffenen definierte. So konnten aus Sicht der Behörden unverbesserliche Personen gezwungen werden, die Kosten für ihren Lebensunterhalt mit Zwangsarbeit zu decken.

Gemeinsam war allen von uns untersuchten Kantonen, dass das Versorgungsdispositiv äusserst komplex war. Die Vielfältigkeit und Unübersichtlichkeit der Gesetze und Verfahren war dabei ein handlungseröffnendes Moment für die Behörden und erhöhte die Rechtsunsicherheit der Betroffenen. Unabhängig von der Ausgestaltung der Gesetze und den behördlichen Zuständigkeiten waren die Persönlichkeitsrechte dadurch in allen Kantonen mangelhaft geschützt.

## ZUNEHMENDE KRITIK AN VERWALTUNGSVERFAHREN DURCH RECHTSWISSENSCHAFTLER

In den 1950er- und 1960er-Jahren nahmen Rekurse von Betroffenen gegen die Versorgungen zu. Zugleich meldeten sich auch Behördenvertreter vermehrt kritisch zu Wort. Josef Schelbert, Fürsorge- und Schutzaufsichtsbeamter des Kantons Schwyz, beanstandete 1950 beispielsweise, dass die Verfahren häufig nicht korrekt eingehalten würden. Er stellte die administrativen Versorgungen aber nicht grundsätzlich infrage. Diese Haltung deckt sich weitgehend mit der Lehrmeinung der Juristen. Einzelne Rechtswissenschaftler forderten zwar Reformen, zweifelten die Rechtmässigkeit der Versorgungen im Grundsatz aber nicht an.

Ab Mitte der 1960er-Jahre fanden Neuerungen in der Rechtsprechung vermehrt Eingang in die Diskussion um die administrativen Verfahren. Dazu gehörte die Anerkennung des Verhältnismässigkeitsprinzips in Verwaltungsverfahren und der persönlichen Freiheit als ungeschriebenes Verfassungsrecht. Nun wurden unter verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Experten die Forderungen immer lauter, die Rechtsmittelverfahren detaillierter zu regeln und insbesondere die umfassende Verwaltungsgerichtsbarkeit einzuführen. Generell herrschte in juristischen Fachkreisen seit der Einführung des eidgenössischen Strafgesetzbuches die Meinung vor, dass die Verfahren der administrativen Versorgung demjenigen des Strafrechts angeglichen werden sollten, da Letzteres die persönliche Freiheit ausreichend schütze. Reformforderungen kamen unter anderem von liberalen Juristen, darunter Zaccaria Giacometti, Fritz Fleiner oder Max Imboden. Diese setzten sich auch für den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein und forderten eine Weiterentwicklung der Rechtsstaatlichkeit.

Obwohl bereits in den 1950er-Jahren kritische Stimmen und seit 1960 viele gewichtige Vorbehalte gegen die Versorgungsverfahren existierten, wurden die aus heutiger Sicht höchst problematischen administrativen Versorgungen weiter praktiziert.

Dass die erwähnten Postulate verschiedener Rechtswissenschaftler nicht umgesetzt wurden, lag erstens darin begründet, dass sie im föderalen System keinen klaren Adressaten hatten. Zweitens wurden die Versorgungen von den Behörden lange Zeit befürwortet und der Eingriff in die persönliche Freiheit nicht als problematisch erachtet. Drittens wollten die Kantone die Revision des Vormundschaftsrechts durch den Bund abwarten. Zu einer Totalrevision, die die kritisierte stigmatisierende Terminologie ersetzte, kam es indes erst 2008.

Eine äusserst konservative Haltung vertraten auch die Aufsichtsinstanzen, die in der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren zusammengeschlossen waren. Obwohl die Vormundschaftsdirektoren die politische Brisanz der administrativen Versorgungen erkannt hatten, verloren sie sich anlässlich ihrer Jahrestagungen in Details. Es waren vor allem die Delegierten der ländlichen Kantone, die Reformvorhaben ausbremsen, weil sie dafür weder eine gesellschaftliche noch eine rechtliche Dringlichkeit erkannten. Die Vormundschaftsdirektoren gewichteten die behördliche Eingriffsbefugnis generell höher als die Persönlichkeitsrechte. Sie hielten an der kantonalen Autonomie fest und vertraten beharrlich partikulare Interessen. Dies erwies sich als hinderlich, die Reformbedürftigkeit der gesetzlichen Grundlagen überhaupt zu erkennen. Beides ist für das föderalistische System kennzeichnend. Erst in letzter Minute, als die Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung Tatsache wurde, bewertete die Vormundschaftsdirektorenkonferenz die kantonalen Gesetze als überholt.

Hinzu kommt, dass der Einfluss des Bundesgerichts auf die kantonale Rechtsprechung beschränkt war. Entscheide kantonalen Behörden mussten nur aufgehoben werden, wenn formale Fehler geltend gemacht werden konnten. Das Bundesgericht durfte nicht selber aktiv werden, das heisst, es konnte kantonale Hoheitsakte nicht aus eigenem Antrieb kontrollieren, sondern nur in Rechtsmittelverfahren prüfen, ob Gesetze willkürlich angewandt oder verfassungsmässige Rechte verletzt wurden. Die staatsrechtliche Beschwerde bildete das einzige Korrektiv zu den behördlichen Entscheiden in den Kantonen, war aber für die fehlenden Verwaltungsgerichte nur ein ungenügender Ersatz. Das Bundesgericht rügte zwar teilweise die Praxis der Kantone und drängte auf die Einhaltung der bundes- und verfassungsrechtlichen Verfahrensgrundsätze, die Ausführungen zu den unbestimmten Rechtsbegriffen blieben aber vage und liessen den kantonalen Behörden einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum. Die Kantone hatten sich im Gesetzgebungsverfahren erfolgreich gegen die Einmischung durch eine übergeordnete Instanz gewehrt. Somit kam der Rechtsprechung des Bundesgerichts lange Zeit eine legitimierende Funktion für die Versorgungspraxis der Kantone zu.

Schliesslich war auch die späte Herausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mitverantwortlich dafür, dass Menschen in der Schweiz bis 1981 administrativ versorgt wurden. Zum Vergleich ein Blick ins benachbarte Ausland: In der Bundesrepublik Deutschland setzte das Bundesver-

fassungsgericht der 1918 lancierten und nach 1945 abermals ins Stocken geratenen Debatte um ein Bewahrungsgesetz im Jahr 1967 ein abruptes Ende. Das Gericht bezeichnete die zwangsweise Anstaltsunterbringung von Erwachsenen als verfassungswidrig.<sup>465</sup> In der Schweiz hingegen dauerte die Einführung der Verwaltungsgerichte in den Kantonen teilweise bis in die 1990er-Jahre an.

ZUM BILDTEIL 1  
WANDINSCHRIFTEN IN DEN FRAUENARRESTZELLEN DER  
ZWANGSARBEITSANSTALT KALTBACH IM KANTON SCHWYZ

465 In der Weimarer Republik scheiterte das Gesetz an rechtsstaatlichen Bedenken und an der Kostenfrage. Während des Nationalsozialismus stand die «polizeiliche Lösung» im Vordergrund. Willing 2003, 307–309.

### 3 BEHÖRDENPRAXIS UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSE

Alkoholkonsum als Ursache, Arbeitslosigkeit als Problem und fehlende Familienunterstützung als Folge waren die wichtigsten Einweisungsbegründungen, die in den Akten auftauchten, insbesondere bei Männern. Frauen warfen die Behörden obendrein oft ein nonkonformes Sexualverhalten vor. In diesen Zuschreibungen zeigt sich, dass die Behörden gesellschaftliche Probleme wie Armut individualisierten. In der Konsequenz verwehrten sie sowohl Frauen wie Männern ein selbstbestimmtes Leben, denn das «soziale Versagen»<sup>1</sup> einer Person, so ihr Vokabular, erachteten sie als zentralen Zuständigkeitsbereich von Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden. Zeichen der «Arbeitsscheu» sahen sie in temporärer Erwerbstätigkeit, Stellenverlust oder dem Ablehnen von vermittelten Stellen. Den prekären Status der Betroffenen, die oft ohne Berufsausbildung auf Stellensuche gingen und sich mit Hilfsarbeiten begnügen mussten, berücksichtigten die Behördenmitglieder kaum.

Wir beleuchten im folgenden Kapitel neben diesen Begründungen einer Anstaltsversorgung auch den Entscheidungsprozess – von der Gefährdungsmeldung über die Abklärung des Sachverhalts bis zum behördlichen Beschluss. Die Funktion, die dabei externen Gutachten, insbesondere von Psychiaterinnen und Psychiatern zukam, betrachten wir gesondert, ebenso den Umstand, dass die psychiatrischen Diagnosen und die Aktenführung betroffene Personen zusätzlich stigmatisierten, und zwar weit über die Zeit einer Versorgung hinaus.

Die Behörden bezweckten mit einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme, Personen zu bessern und zu «Arbeitsfreudigkeit»<sup>2</sup> zu erziehen oder sie gar zu bestrafen. Sie gaben an, damit deren Familie zu schützen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Häufig war ihr Entscheid aber schlicht dadurch motiviert, dass sie Kosten für die Gemeinden möglichst tief halten wollten. Dass sich diese Absichten, Entscheidungsprozesse und Deutungsmuster nicht nur regional unterschieden

1 Hess-Haeberli 1979, 27.

2 Bollag-Winizki 1940, 19. Vgl. auch Regierungsrat des Kantons Zürich 1925, 210.

den, sondern auch über den Verlauf unseres Untersuchungszeitraums veränderten, zeigen wir im Folgenden für die Kantone Freiburg, Waadt, Schwyz und Zürich auf.

### 3.1 «MAINTENIR L'ORDRE DANS SON DISTRICT»: LE POUVOIR DU PRÉFET, INCARNATION DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE DANS LE CANTON DE FRIBOURG

Dans ce chapitre, il s'agira d'identifier sur la durée les continuités et discontinuités des pratiques d'internement menant à Bellechasse sur décision des préfets. Ce pénitencier a été une pièce maîtresse du dispositif d'internement dans le canton de Fribourg,<sup>3</sup> s'adaptant aux évolutions de la législation et s'imposant comme principale destination d'internement.<sup>4</sup> Concentrant les différentes catégories d'interné-e-s et entretenant une relation étroite avec l'État et les préfetures, cette institution permet d'accéder à des pans importants de la pratique effective des préfets et de restituer une vue plus globale de l'histoire de l'internement administratif en terres fribourgeoises.<sup>5</sup> Dans cette perspective, un document en particulier a été précieux pour notre étude: le registre des interné-e-s fribourgeois-e-s à Bellechasse.<sup>6</sup> Avec plus de 2700 entrées, cette source entièrement transcrite a permis un traitement quantifié de la composition de la population internée, puis l'analyse sérielle d'un échantillon de décisions d'internement.<sup>7</sup>

3 Ainsi que sur le plan national. Voir CIE, vol. 8, *Un quotidien sous contrainte*.

4 À l'exception notable des internements psychiatriques d'office effectués aux établissements psychiatriques de Marsens et d'Humilimont également sur décision du préfet.

5 À l'exception, outre des internements psychiatriques susmentionnés, des non-lieux ou sursis non révoqués.

6 AEF EB, Det Reg1, Registre des internés à la Sapinière et à la Maison de travail 1920–1983. Cet imposant registre, qui a été tenu par le personnel de Bellechasse, rassemble des données sur la population internée dans cet établissement par les instances administratives du canton de Fribourg pour l'ensemble de la période étudiée.

7 Dont 2617 décisions d'internement administratif par les préfets pour quelques 1518 individus. À noter qu'en outre, une base de données constituée par les AEF recense la presque totalité des dossiers d'interné-e-s à Bellechasse. Ces dossiers contiennent généralement les décisions préfectorales. L'analyse de ces décisions «brutes» est complétée par celle des dossiers des préfetures, plus détaillés mais moins systématiquement conservés, pour appréhender plus finement les processus décisionnels.

En complément, une approche plus qualitative a été adoptée pour exploiter les archives préfectorales<sup>8</sup> contenant encore certains dossiers constitués en amont de l'internement, traces conservées des processus décisionnels. À travers l'interprétation des préfets, ce sont la teneur des catégorisations effectives, souvent divergentes des intentions exprimées par le législateur, et les stigmatisations en raison du sexe, de l'âge ou de l'origine sociale qui sont rendues visibles. Sur la durée, nous verrons les effets d'une lente adaptation des constellations institutionnelles. À partir d'une composante policière et sécuritaire prégnante, le dispositif ne se transforme que tardivement en intégrant de nouvelles formes de prises en charge, avec le développement des institutions médico-sociales et des mesures ambulatoires.

Dans une deuxième partie sera présentée l'institution préfectorale en décomposant plus particulièrement les processus décisionnels et les logiques opératoires prépondérantes dans l'utilisation d'un arsenal législatif pluriel. Nous déterminerons dans quelle mesure la concentration de compétences entre les mains du préfet, «personnification» désignée du pouvoir administratif et de l'ordre public, et la faiblesse des garanties procédurales ont engendré des conséquences dommageables pour les personnes internées. Si la figure de ce magistrat au cœur des interactions est incontournable, nous questionnerons en dernière partie l'internement en institution fermée comme mode de gestion de la précarité.

### 3.1.1 DES MESURES DE POLICE AUX MESURES MÉDICO-SOCIALES: ÉVOLUTION DES PRATIQUES D'INTERNEMENT

De 1920 à 1981, 1518 ressortissant-e-s fribourgeois-e-s ont été interné-e-s à Bellechasse en application de dispositions du droit cantonal ou par décision administrative, comme le montre un relevé complet du registre des entrées de Bellechasse.<sup>9</sup> Les hommes (1308) étaient environ six fois plus

8 Après investigations dans les fonds d'archives des préfectures, celles de la Sarine 1944–1967 et du Lac/See 1925–1963 ont été retenues. Bien que sur des périodes limitées, ces districts détiennent les fonds les plus complets en particulier des dossiers individuels d'interné-e-s avec les pièces de procédure: correspondances, procès-verbaux, rapports, décisions, etc. De plus, ils présentent l'avantage d'une représentation ville/campagne ainsi que romand/alémanique.

9 Voir AEF, EB, Det Reg 1: Parce qu'un grand nombre de ces personnes (503) ont été internées plusieurs fois, le nombre total des internements s'élève à 2617. Quatre personnes

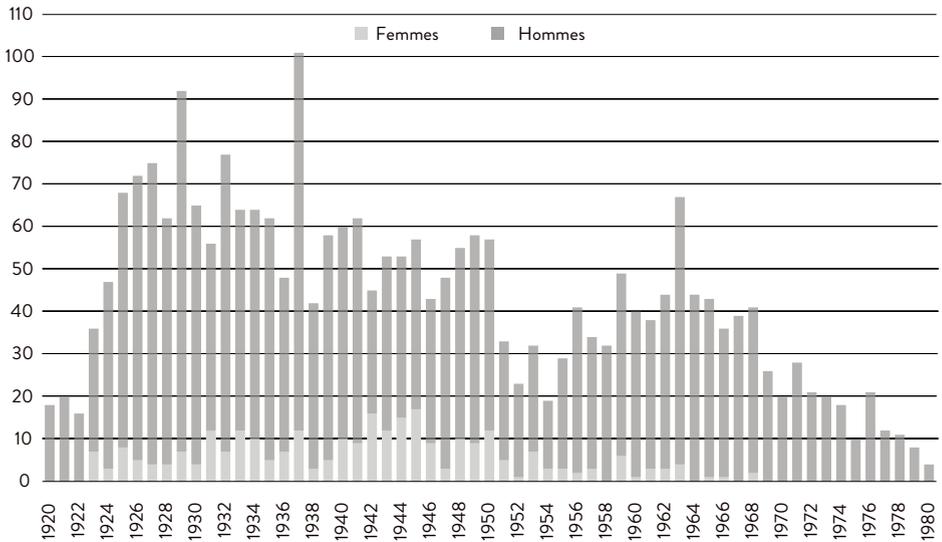
nombreux que les femmes (212).<sup>10</sup> Un nombre considérable de ces personnes ont été internées à plusieurs reprises.

Comme on peut le voir dans le graphique 5 ci-après, le nombre d'internements est au plus haut, pour les hommes, entre le milieu des années 1920 et la fin des années 1930.<sup>11</sup> Il diminue ensuite lentement, mais de manière continue. On constate encore un point culminant au milieu des années 1960 avant une diminution à moins de deux douzaines d'internements par année.<sup>12</sup> Pour les femmes, le sommet de la courbe est légèrement différé, les internements atteignant leur maximum durant la période de la Seconde Guerre mondiale.

Outre l'élaboration de ces tendances sur la durée, le registre de Bellechasse a permis de sélectionner et d'analyser un échantillon réflexif de 80 décisions d'internement.<sup>13</sup> L'objectif de cette analyse sérielle était de repérer dans l'argumentation des préfets et dans les termes qu'ils utilisent des schémas ou des divergences, et de retracer les grandes lignes de l'évolution de la pratique fribourgeoise en matière d'internement. Pour le choix des décisions, nous avons classé les motifs d'internement cités dans le registre en différentes catégories.<sup>14</sup> L'analyse a par la suite montré que les motifs d'internement étaient en général plus diversifiés et plus nombreux dans les décisions que ceux présents dans le registre des interné-e-s. En outre, dans la plupart des situations, les préfets combinaient plusieurs motifs d'internement.

ont été internées plus de dix fois à Bellechasse. L'exemple le plus extrême est celui d'un homme qui a passé en tout plus de seize ans à Bellechasse, pour un total de quinze internements successifs.

- 10 Cette proportion est comparable à la situation d'autres cantons. Par exemple, dans le canton de Nidwald, moins d'un cinquième des personnes concernées sont des femmes. Voir Badran 2012, p. 60.
- 11 Une situation similaire est visible dans les cantons de Schwyz, voir chapitre 3.3, et de Berne, voir Rietmann 2013, p. 130.
- 12 Dans le canton de Schwyz également, les chiffres de l'internement connaissent une nouvelle augmentation durant les années 1960. À ce sujet, voir le chapitre 3.3.
- 13 À cette fin, nous avons choisi pour les années de référence 1925, 1935 etc. et jusqu'à 1975 une entrée sur cinq dans le registre. Pour pouvoir faire des constatations générales, compte tenu des différents motifs d'internement, nous avons étoffé nos catégories d'analyse et inclus d'autres décisions pour avoir – lorsque c'était possible – au moins trois décisions par année de référence et par catégorie. Pour être en mesure de faire des catégorisations spécifiques aux sexes, nous avons par ailleurs veillé à inclure au moins trois décisions concernant des femmes par année de référence.
- 14 Nous avons défini les catégories d'analyse suivantes: «alcool», «moralité», «précarité professionnelle», «insoumission», «sans domicile fixe», «mendicité», «scandale», «violence», «assistance» et «autres». Les catégories «insoumission», «violence» et «autres» n'ont pas pu être utilisées pour l'analyse en raison du nombre restreint de situations. Voir la liste complète des motifs d'internement en annexe.

**Graphique 5: Internements à Bellechasse par décision des préfets fribourgeois 1920–1980**

Source: AEF, EB Det Reg 1. Élaboré par les auteurs.

#### ACCUSATION DE CONSOMMATION EXCESSIVE D'ALCOOL ET MÉDICALISATION TARDIVE

Dans le canton de Fribourg, la consommation d'alcool jugée problématique a été le principal motif d'internement (voir graphique 25 en annexe). Dans 55 % des situations, il s'agit de l'unique motif cité, et dans plus de deux tiers d'entre elles, elle fait partie intégrante de la motivation de la décision.<sup>15</sup> La consommation d'alcool est, de plus, la seule catégorie présente sur l'ensemble de la période examinée. Cette continuité s'explique du fait qu'entre l'adoption de la loi de 1919 sur les auberges et celle de 1928 sur l'assistance, la consommation d'alcool était l'unique motif légal d'internement et jouait, à ce titre, un rôle central, mais aussi en raison du fait qu'à partir de la fin des années 1960, l'usage de l'internement a progressivement évolué. D'une mesure de police, il est progressivement devenu une mesure médico-sociale maintenant le traitement de l'alcoolisme (réel ou

15 Presque deux tiers des situations sont concernées tout ou partie par un motif lié à l'alcool. La question du genre sera traitée spécifiquement plus loin.

présumé) au centre des enjeux. Les autres motifs d'internement n'étaient dès lors plus déterminants dans les années 1970.

Cette médicalisation se reflète dans la terminologie même utilisée dans le registre des interné-e-s à Bellechasse: aux termes d'«abus d'alcool», d'«abus de boisson» ou d'«ivrognerie» utilisé jusque dans la deuxième moitié des années 1960, succède à partir de 1970, le terme plus médical d'«alcoolisme» (voir graphique 6).

Durant la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, les représentants des autorités considèrent encore l'alcoolisme comme une «passion»<sup>16</sup> ou un «vice». <sup>17</sup> Les préfets utilisaient alors les termes de «buveur» ou d'«ivrogne invétéré»<sup>18</sup> pour désigner ces personnes qui, leur semblait-il, étaient incapables de s'amender et préféraient s'adonner à leur passion plutôt que de travailler normalement. <sup>19</sup> À partir de 1965, cette conception a évolué, bien qu'encore timidement. On le voit par exemple dans une décision du préfet du district de la Glâne anticipant l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 1965 sur la lutte contre l'alcoolisme et renvoyant à des mesures préliminaires, prévues par ladite loi, pouvant possiblement leur épargner l'internement administratif. <sup>20</sup> Avec cette nouvelle loi, le législateur entendait introduire une pratique misant non plus uniquement sur la répression, mais aussi sur des mesures de prise en charge médicale. <sup>21</sup> L'internement ne devait plus être ordonné que dans les cas où la personne refusait un traitement ambulatoire ou institutionnel – par exemple un traitement médical à l'Antabus<sup>22</sup> – ou lorsque ce traitement demeurerait sans résultat. <sup>23</sup> Le Grand Conseil entendait ainsi tenir compte des résultats de la recherche médicale. <sup>24</sup>

Toujours en 1965, l'adoption d'une nouvelle loi organique des Établissements hospitaliers de Marsens et d'Humilimont a donné une base légale au traitement des personnes souffrant d'alcoolisme au sein de

16 AEF, EB, A.5520 (1925), A.3238 (1925), A.4387 (1925), A.7658 (1935) et A.9090 (1955).

17 AEF, EB, A.5520 (1925) et A.6777 (1955).

18 AEF, EB, A.4140 (1925), A.4066 (1925), A.7658 (1935) et A.8044 (1945).

19 AEF, EB, A.5475 (1925) et A.8044 (1945).

20 AEF, EB, A.389 (1965).

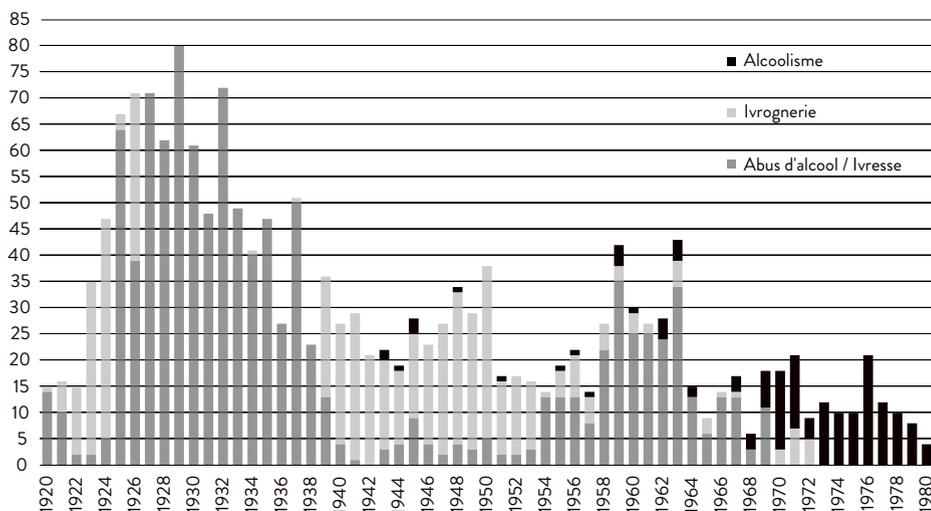
21 BGC FR 1965, 343. À propos des débats législatifs relatifs, voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 2.1.

22 Antabus est le nom commercial d'un médicament dont la substance active est le disulfirame et qui induit une intolérance à l'alcool. Il n'est plus guère prescrit aujourd'hui en raison de ses effets secondaires potentiellement mortels. Voir à ce sujet Stähelin, Solms 1951 et Wiedmer 1952, ainsi que l'encadré de Thomas Huonker, CIE, vol. 4, «... je vous fais une lettre», chap. 3.1.

23 BGC FR 1965, p. 344.

24 BGC FR 1965, p. 379.

**Graphique 6: Évolution de la terminologie concernant l'alcool selon la récurrence des causes inscrites au registre de Bellechasse 1920–1980**



Source: AEF, EB Det Reg 1. Élaboré par les auteurs.

l'établissement psychiatrique de Marsens, qui n'était auparavant qu'une pratique officieuse.<sup>25</sup> En 1969, avec la loi du 11 février 1969 relative à une création d'un Centre psycho-social, le Grand Conseil a enfin appuyé les efforts en vue d'une meilleure intégration sociale et professionnelle des personnes internées sur décision administrative ou présentant des troubles psychiques.<sup>26</sup> Tout en visant à réduire la durée et les coûts des traitements, le législateur fribourgeois reconnaissait pour la première fois l'alcoolisme comme une maladie à part entière.<sup>27</sup>

25 BGC FR 1965, p. 96.

26 En parallèle, depuis 1955, un psychiatre de la clinique de Marsens se déplaçait mensuellement pour une offrir un traitement ambulatoire dans les Établissements de Bellechasse. Il rédigeait par ailleurs des rapports aux autorités compétentes lors de demandes de libération. Voir Lauber 1957.

27 BGC FR 1969, p. 104–112. Voir aussi BGC FR 1965, p. 379. Voir aussi CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 2.3, sur la manière dont les personnes alcooliques sont traitées par la législation dans le canton de Lucerne: dans ce canton également catholique et rural, l'alcoolisme a été reconnu comme une maladie près de quinze ans auparavant.

En comparaison d'autres cantons, la médicalisation de la prise en charge de l'alcoolisme a fait son apparition relativement tardivement dans la pratique de l'internement.<sup>28</sup> Ce processus à l'œuvre peut aussi être constaté à travers la diminution, au fil du temps, de l'importance des rapports de police dans le déclenchement et l'alimentation des procédures d'internement. Si dès 1925, la grande majorité des décisions étaient fondées sur un rapport de police, ce cas de figure était devenu l'exception en 1975.<sup>29</sup> Les préfets basaient alors le plus souvent leurs décisions sur des rapports, avis médicaux et expertises émanant du Service médico-social et du Centre psycho-social.<sup>30</sup> Relativement tardivement par rapport aux intentions exprimées politiquement ainsi qu'en comparaison intercantonale, ces deux institutions se sont établies dans la dernière décennie du système, entre 1970 et 1980, comme des centres d'expertise conditionnant la pratique en matière d'internement. Les personnes concernées sont alors internées à Bellechasse, parce qu'un préavis indique que leur état psychique ne justifie pas un séjour dans un établissement psychiatrique ou qu'un précédent traitement psychiatrique n'a pas donné le résultat souhaité. Dans l'exposé de leurs motivations, les préfets reprennent l'essentiel des recommandations et des arguments des experts médicaux,<sup>31</sup> ainsi que leur terminologie, tout en rappelant les conséquences physiques, psychiques et sociales d'une consommation excessive d'alcool.<sup>32</sup>

28 Voir Bosson 2001, p. 4–6: Le canton de Fribourg se caractérisait par un sous-développement médical. Vers 1950, la densité de médecins y était encore inférieure de moitié à la moyenne suisse. Dans les cantons de Zurich et de Vaud, les médecins ont exercé bien plus tôt une influence sur la pratique de l'internement que dans les cantons de Schwyz et de Fribourg, voir à ce sujet les chapitres 3.2–3.5.

29 Voir aussi Rossier 2010, p. 68.

30 AEF, EB, Det DI 1–185 / bte 15 (1975), Det DI 1–395 / bte 31 (1975) et Det DI 2–1674 / bte 132 (1975). Les préfets se sont ainsi fondés, pour la moitié des six décisions analysées pour l'année 1975, sur des rapports d'expertise du Service médico-social ou du Centre psycho-social.

31 AEF, EB, Det DI 1–185 / bte 15 (1975), Det DI 2–1674 / bte 132 (1975) et Det DI 1–395 / bte 31 (1975).

32 AEF, EB, A.7613 (1955), Det DI 1–821 / bte 62 (1965), A.126 (1965), Det DI 1–353 / bte 27 (1975), Det DI 1–185 / bte 15 (1975) et Det DI 1–528 / bte 41 (1975).

## LA MÉDICATION COMME ALTERNATIVE À L'INTERNEMENT

Au cours des années de référence d'avant 1975, l'internement était souvent précédé d'une «interdiction d'auberge».<sup>33</sup> Dans certaines situations, le préfet explique cependant qu'une interdiction des auberges serait inopérante, vu que l'intéressé ne boit pas dans les établissements publics ou que la dépendance à l'alcool est déjà trop avancée.<sup>34</sup> Les préfets soulignent par ailleurs dans plusieurs situations que la personne a déjà eu un avertissement avant la décision d'internement.<sup>35</sup> On ne sait pas toujours si cet avertissement est donné lors d'une conversation informelle ou si des internements ont été suspendus pour une période probatoire. Il est également attesté que les avertissements et la «promesse d'amendement» ont été donnés formellement. À la différence d'une peine suspendue avec une mise à l'épreuve,<sup>36</sup> un avertissement ne donnait pas lieu automatiquement à une décision d'internement.<sup>37</sup> Ce n'est que vers la fin des années 1960 que des thérapies ambulatoires, ainsi que le traitement à l'Antabus, ont peu à peu remplacé l'interdiction des auberges et l'avertissement comme étapes préalables à un internement administratif.

Dans une décision de 1975, un préfet considère qu'un internement est indiqué à partir du moment où l'intéressé «se refuse à prendre des mesures qui lui sont préconisées et notamment de prendre des pastilles d'Antabus».<sup>38</sup> La prise d'Antabus dans la perspective d'un sevrage alcoolique, était aux yeux des préfets une solution alternative à l'internement. L'importance des traitements ambulatoires et non plus en milieu fermé ainsi que de la médication comme alternative à un internement administratif, se confirment à la lecture des dossiers personnels conservés de la préfecture du Lac entre 1973 et 1981. Dans plusieurs situations, le préfet a renoncé à un traitement à l'Antabus parce que la personne concernée

33 AEF, EB, A.4066 (1925), A.5520 (1925), A.3483 (1925), A.1582 (1935), Det DI 1-715 / bte 53 (1935), A.5148 (1936), A.6820 (1955), A.9090 (1955), A.6777 (1955), A.8250 (1965) et A.126 (1965).

34 AEF, EB, A.4140 (1925), A.3365 (1925), A.3365 (1925) et Det DI 1-374 / bte 28 (1965).

35 AEF, EB, A.4066 (1925), A.3734 (1925), A.3365 (1925), A.3238 (1925), A.8250 (1935), Det DI 1-715 / bte 53 (1935), A.8044 (1945), A.10398 (1945), A.7613 (1955), A.6820 (1955), A.127 (1965), A.389 (1965), A.8250 (1965), A.126 (1965) et Det DI 1-180 / bte 14 (1975).

36 Certaines décisions faisaient explicitement mention d'une période probatoire, avec un internement suspendu au profit de cette mise à l'épreuve. Voir AEF, EB, A.1819 (1935), A.8250 (1935), A.7613 (1955), A.8250 (1965), Det DI 1-374 / bte 28 (1965) et Det DI 1-180 / bte 14 (1975).

37 AEF, EB, A.8250 (1935), A.161 (1965) et Det DI 1-180 / bte 14 (1965).

38 AEF, EB, Det DI 1-180 / bte 14 (1975).

s'y était soustraite. L'épouse de UJ se plaint par exemple au préfet de la consommation d'alcool de son mari. Le préfet s'enquiert alors auprès du Service médico-social, qui transmet le dossier au Centre psycho-social. Ce dernier confirme que l'intéressé souffre d'alcoolisme mais ne préconise qu'une brève hospitalisation avec par la suite un traitement à l'Antabus.<sup>39</sup>

Il en va de même pour EK. Selon une lettre de son médecin, le conseil communal de son lieu de vie avait ordonné, pour des raisons financières, la fin de son séjour à la clinique psychiatrique de Marsens. Le médecin s'est prononcé avec insistance pour un traitement à l'Antabus, avec la menace concomitante d'un internement. Le préfet a alors transmis le dossier au Centre psycho-social, qui a fait admettre l'intéressé à Marsens pour examen. Le psychiatre responsable a ensuite exposé au préfet dans une lettre qu'EK n'était pas un alcoolique grave, qu'il s'était montré coopératif et que son employeur était satisfait de lui. Le psychiatre concluait qu'un internement à Bellechasse ne se justifiait pas et qu'un traitement à l'Antabus avec un suivi par le Centre psycho-social suffirait.<sup>40</sup>

Comme le montre un autre exemple, le préfet du district du Lac, dans les années 1970, pouvait renoncer à un internement même lorsqu'un traitement à l'Antabus n'était pas possible. Après une plainte téléphonique du père d'UW, le préfet a référé l'affaire au Service médico-social en lui demandant quelles mesures seraient appropriées. Par la suite, le Centre psycho-social a écrit au préfet pour lui exposer qu'UW ne pouvait pas être traité à l'Antabus en raison d'une dépression, mais que la psychothérapie ambulatoire au Centre psycho-social avait un effet positif et devait être poursuivie.<sup>41</sup> Le rôle central joué par le Service médico-social et par le Centre psycho-social dans la mutation du dispositif concernant l'internement au cours des années 1970 se voit aussi de manière démonstrative dans la situation d'IF. Le préfet en communiquant au Service médico-social son intention de l'interner à Bellechasse, sollicitait un soutien à sa

39 AEF, [sans signature], Préfecture du district du Lac, Affaires administratives 1973–1982, boîte «1979», UJ.

40 AEF, [sans signature], Préfecture du district du Lac, Affaires administratives 1973–1982, boîte «1976», EK, et boîte «1973», ZE. Dans la situation de ZE, le préfet a également renoncé à un internement suite aux renseignements positifs fournis par l'employeur, bien que l'intéressé ait refusé le traitement à l'Antabus.

41 AEF, [sans signature], Préfecture du district du Lac, Affaires administratives 1973–1982, boîte «1974», UW et, KV. Dans le dossier de KV, les circonstances étaient différentes, car le psychiatre avait écarté la possibilité d'un traitement à l'Antabus en raison de l'âge de l'intéressé et de son degré de dépendance à l'alcool. Le préfet avait alors ordonné que KV soit interné à la Sapinière pour une durée d'un an.

décision. Prémisse d'une délégitimation de l'internement pur et simple de la personne prétendue alcoolique, cet exemple révèle que le préfet ne pouvait ou ne voulait plus décider sans autre formalité d'un internement, en raison du statut d'expert désormais acquis par le Service médico-social.<sup>42</sup>

#### CONSOMMATION «PUBLIQUE» D'ALCOOL, ÉTHIQUE DE TRAVAIL ET BIAIS SPÉCIFIQUES AUX SEXES

Pendant toute la période analysée, la consommation d'alcool a été systématiquement mise en relation avec une capacité réduite de travailler ou un manque de volonté de travailler.<sup>43</sup> On le voit par exemple dans une situation de 1975 pour lequel, selon l'exposé en préambule de la décision, le préfet avait à plusieurs reprises renoncé à un internement pour que l'intéressé puisse prendre un emploi.<sup>44</sup> Cette interdépendance entre consommation d'alcool et situation professionnelle se retrouve également dans le fait que souvent, lorsqu'une situation professionnelle précaire est l'argument qui fait pencher la balance en faveur d'un internement, les préfets mentionnent aussi une consommation d'alcool problématique.<sup>45</sup> Le portrait d'un individu négligeant sa famille est alors un argument de poids en faveur de l'internement,<sup>46</sup> comme on le voit dans une décision de 1925: «Les voisins sont obligés de nourrir les pauvres abandonnés, le père dépense tout son gain pour la boisson. [...] Dès lors, il convient de mettre un terme à la conduite désordonnée de ce père indigne et de le retirer de la circulation, afin de le soustraire de son vice».<sup>47</sup>

Négliger sa famille était pour les préfets l'expression d'un caractère «fainéant». Ils reprochaient à des pères de famille de manquer de volonté et de se soustraire à leurs obligations, comme dans cette décision de 1945: «Il ne s'occupe aucunement de trouver du travail. Il abandonne complè-

42 AEF, [sans signature], Préfecture du district du Lac, Affaires administratives 1973–1982, boîte «1973», IF.

43 AEF, EB, A.3483 (1925), A.5475 (1925), A.984 (1935), A.2003 (1935), A.3754 (1945), A.9090 (1955), A.127 (1965), A.161 (1965), A.7614 (1965) Det DI 1–395 / bte 31 (1975) et Det DI 2–1674 / bte 132 (1975).

44 AEF, EB, Det DI 1–180 / bte 14 (1975).

45 AEF, EB, A.2573 (1935), A.5843 (1935), A.3754 (1945), A.10398 (1945), A.1733 (1945), A.6820 (1955), A.7401 (1955), A.161 (1965), Det DI 1–352 / bte 27 (1965), A.126 (1965) et Det DI 1–353 / bte 27 (1975).

46 AEF, EB, A.4140 (1925), A.2389 (1925), A.5520 (1925), A.3754 (1945), A.1733 (1945), A.161 (1965) et Det DI 1–821 / bte 62 (1965). Cela rappelle la situation du canton de Saint-Gall où la négligence de la famille était un argument central pour un internement. Voir Knecht 2015, p. 40.

47 AEF, EB, A.2389 (1925).

tement sa famille. Il ne veut absolument pas travailler pour nourrir sa famille, son épouse doit travailler pour nourrir la famille de 7 enfants».<sup>48</sup> L'individu en question a été interné car il ne correspondait pas à l'idéal type de l'homme subvenant aux besoins de sa famille. Dans aucune des décisions examinées, les préfets ne font pourtant allusion à la situation sur le marché de l'emploi, alors qu'ils sont parfaitement conscients des conditions précaires, sur les plans financier et économique, que connaissent de nombreuses personnes dans le canton de Fribourg.<sup>49</sup> Les hommes jeunes, en particulier, se voyaient dire par les préfets qu'ils pourraient sans autres difficultés trouver un travail.<sup>50</sup> C'était encore plus spécifiquement le cas pour les personnes qui mendiaient ou qui se déplaçaient en quête de possibilités de gagner un peu d'argent, accusées, dans le langage de l'époque, de «vagabonder».<sup>51</sup>

Un autre comportement que les préfets mentionnent dans un grand nombre de leurs décisions et sur toute la période étudiée est celui du «scandale».<sup>52</sup> Dans le registre des interné-e-s dans les Établissements de Bellechasse, le motif de «scandale public» est dans l'immense majorité des situations lié à la consommation d'alcool. Cette notion n'est souvent pas décrite plus en détail, mais différentes décisions font état de menaces ou d'insultes proférées par l'intéressé, qui constitueraient des expressions de trouble à l'ordre public.<sup>53</sup> Outre l'état d'ébriété sur la voie publique, les préfets considéraient aussi de petites escroqueries comme portant atteinte à des tiers et, à ce titre, causant du scandale.<sup>54</sup> Les préfets sanctionnaient donc la consommation excessive d'alcool par un internement administratif

48 AEF EB, A.3754 (1945). Dans les décisions suivantes, les préfets ont décrété que l'intéressé n'avait pas la volonté de travailler: AEF EB, A.2573 (1935), A.5843 (1935), A.3161 (1935), A.3754 (1945) A.7981 (1945), A.10398 (1945), A.1733 (1945), A.6256 (1945), A.6820 (1955), A.378 (1955), A.9165 (1955), A.7401 (1955), A.161 (1965), Det DI 1-352 / bte 27 (1965), A.126 (1965) et Det DI 1-353 / bte 27 (1975). Voir aussi CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 1.1, et Lippuner 2005, p. 39, à propos du déficit de volonté attribué aux classes inférieures.

49 Voir AEF, [sans signature], Rapports administratifs des préfectures, Singine, 1933, p. 2-5.

50 AEF EB, A.2573 (1935) et A.5843 (1935).

51 AEF EB, A.7884 (1935), Det DI 1-136 / bte 11 (1955, 1965), Det DI 1-374 / bte 28 (1965) et Det DI 1-353 / bte 27 (1975).

52 AEF EB, Det DI 1-715 / bte 53 (1935), A.1819 (1935), A.5148 (1935), A.2003 (1935), A.8250 (1935), A.7658 (1935), A. 9357 (1945), A.10398 (1945), A.7613 (1955), A.6777 (1955), A.7401 (1955), A.9090 (1955), Det DI 1-374 / bte 28 (1965), A.127 (1965), Det DI 1-180 / bte 14 (1975) et Det DI 1-528 / bte 41 (1975).

53 AEF EB, A.9090 (1955), A.127 (1965), Det DI 1-180 / bte 14 (1965), Det DI 1-656 / bte 49 (1965), A.8250 (1965) et Det DI 1-180 / bte 14 (1975).

54 AEF EB, A.4387 (1925) et A.984 (1935).

en particulier lorsque cette consommation était visible publiquement ou qu'elle avait des conséquences financières pour la collectivité. Ces conséquences financières, du point de vue des préfets, menaçaient notamment lorsqu'un père de famille n'avait d'activité lucrative que par intermittence ou négligeait sa famille.

L'argumentation des préfets concernant la consommation d'alcool par des femmes ne diffère pas fondamentalement de celle qu'ils développent pour les hommes,<sup>55</sup> avec la dénonciation des personnes «causant du scandale» et l'usage d'avertissements et d'interdictions des auberges. Si pour les hommes, la décision d'internement est justifiée par la volonté d'améliorer leur santé et leur productivité, pour les femmes, les préoccupations sont davantage celles d'un «relèvement moral».<sup>56</sup> Dans la pratique d'internement à Bellechasse, on constate cependant que si pour les hommes la consommation d'alcool est la principale cause d'internement pendant toute la période analysée, ce motif d'internement est nettement moins avancé pour les femmes. Ces dernières ne représentent que 7% des personnes internées sous motif d'alcoolisme.

#### DEUX CONCEPTIONS DE LA MORALITÉ

Sur le plan de la moralité,<sup>57</sup> c'est l'«inconduite» qui figure au premier rang des motifs d'internement. Occupent également une place importante les motifs de prostitution ou de racolage sur la voie publique.<sup>58</sup> À la différence des rares décisions motivées par des considérations de moralité concernant des hommes,<sup>59</sup> la conception de la moralité pour les femmes a presque toujours une connotation sexuelle. Dans plusieurs exemples, les préfets vont jusqu'à décrire les jeunes femmes comme un danger pour les jeunes hommes: «Cette fille a une conduite déplorable qui constitue un vrai scandale pour son entourage ainsi qu'un danger pour la jeunesse. [...]

55 Pour les années de référence 1935, 1955 et 1975, il n'y a pas de décisions concernant des femmes pour la catégorie d'analyse «alcool». À noter qu'en 1971, la section des femmes à Bellechasse a fermé.

56 Pour une analyse de la problématique de d'alcool sous l'angle du genre, voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 2.3.

57 La catégorie d'analyse «moralité» manque pour les années de référence 1925 et 1975. L'explication est que les lois prévoyant ce motif d'internement n'existaient pas en 1925, et qu'en 1975, les internements étaient motivés par des motifs médicaux.

58 Voir AEF, EB, Det Reg 1.

59 Voir AEF, EB, A.10222 (1945) et A.6820 (1955): pour un homme, l'atteinte à la moralité est de négliger sa famille, d'avoir une consommation d'alcool excessive ou une situation professionnelle précaire.

Son inconduite est flagrante et il est certain qu'elle constitue un danger de perversion pour son entourage.»<sup>60</sup> Le préfet était ici convaincu que seul un internement à Bellechasse était susceptible de remettre la jeune fille en question sur le droit chemin.

Des réserves s'exprimaient néanmoins aussi contre les internements fondés sur ce genre de motifs. En 1955, un tuteur exposait qu'un précédent internement avait eu un effet plutôt négatif sur la moralité de sa pupille.<sup>61</sup> Il remettait dès lors en question l'utilité d'un internement à Bellechasse. Comme il ne s'exprimait cependant pas contre un nouvel internement, le juge de paix compétent ordonna que l'intéressée soit une nouvelle fois internée à Bellechasse, sur la base des articles 406 et 421 du Code civil, pour une durée indéterminée. Cette intervention de l'autorité de tutelle de sa propre initiative est, pour le canton de Fribourg, une exception notoire, car le placement d'une personne sous tutelle passait généralement par le préfet, seul compétent à ordonner l'internement d'une personne à Bellechasse ou à Marsens.<sup>62</sup> La même année, le juge de paix, d'entente avec le tuteur et le conseil communal de la commune d'origine de l'intéressée, décida de libérer cette dernière de l'internement, car elle avait reçu «une demande en mariage sérieuse». <sup>63</sup> La libération fut accordée à la condition que le mariage soit célébré dans les six semaines. On voit ainsi que pour les autorités, le problème était que la jeune femme célibataire puisse continuer à vivre sa sexualité en dehors du cadre marital.<sup>64</sup>

Comme le montre une autre situation datant de 1955, les couples vivant en concubinage pouvaient également devenir une cible pour les autorités.<sup>65</sup> Le tuteur d'une femme vivant avec un homme plus âgé et séparé d'une première union a tenté de mettre un terme à cette relation en attribuant à la jeune femme un emploi situé à une grande distance du logement de son partenaire. La femme a cependant regagné le domicile commun, ce qui a entraîné des plaintes de la part des voisins du couple. On relèvera en

60 AEF, EB, A.3161 (1935).

61 AEF, EB, A.9624 (1955).

62 Parce que le préfet était resté inactif suite à une plainte du tuteur, le juge de paix et le tuteur ont décidé, dans ce dossier, d'ordonner de leur propre chef un internement. Voir aussi, au sujet de la compétence des préfets concernant l'internement de personnes sous tutelle, le chapitre 2.1.1.

63 AEF, EB, A.9624 (1955).

64 Cette perspective des autorités peut être comprise comme l'expression d'une conception néomalthusianiste. Voir développement dans le paragraphe suivant du texte ainsi que Jenzer 2014, p. 13.

65 Voir Jenzer 2014, p. 13.

passant que seul le comportement de la femme fut qualifié d'«inconduite». La situation conjugale de l'homme, en revanche, ne semble pas avoir incité les autorités à prendre des mesures.<sup>66</sup> Certaines décisions mettent en lumière un autre danger associé aux femmes sexuellement actives. Dans une situation, le préfet indique dans le procès-verbal que l'intéressée est traitée pour une «maladie vénérienne». Il souligne l'urgence de son intervention en faisant un lien entre la maladie et l'accusation de prostitution.<sup>67</sup> À une autre occasion, la décision du préfet indique de manière un peu plus vague que la femme concernée souffre d'une «maladie dangereuse et contagieuse»,<sup>68</sup> dont le traitement doit être pris en charge par la commune d'origine. Si l'intéressée continue de s'opposer aux instructions des autorités, poursuit le préfet, le risque est qu'elle se retrouve durablement à la charge de l'assistance publique.<sup>69</sup> À noter que les coûts des traitements médicaux pouvaient cependant aussi être un motif d'internement en soi, la personne concernée se voyant alors accusée d'un «abus de secours».<sup>70</sup>

L'atteinte à la «moralité», généralement sous l'étiquette d'«inconduite», était le motif d'internement le plus fréquent pour les femmes dans les années de la Seconde Guerre mondiale et jusqu'au début des années 1950 (voir graphique 26 en annexe). Cette constatation rejoint les résultats du canton de Vaud, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, où un arrêté de 1939, puis une loi, dès 1941, a ciblé directement les prostituées, reflétant la crainte des autorités de voir des maladies sexuellement transmissibles se répandre parmi les soldats mobilisés.<sup>71</sup> Dans le contexte fribourgeois, il est frappant de constater que les femmes étaient très jeunes, avec un âge moyen inférieur à vingt-cinq ans au moment de l'internement.<sup>72</sup> Dans la phase de leur vie précédant la fondation d'une famille, les jeunes femmes étaient considérées par les autorités

66 AEF, EB, A.9165 (1955).

67 AEF, EB, A.10549 (1945).

68 AEF, EB, A.1372 (1935).

69 AEF, EB, A.1372 (1935).

70 AEF, EB, A.1372 (1935) et A.6302 (1935). L'abus de secours caractérise généralement une situation où la personne bénéficiaire n'utilise pas l'argent reçu de l'État pour le but prévu. Un autre aspect que les préfets assimilaient parfois à ce motif d'internement était celui des rapatriements d'autres cantons, pour lesquels les coûts de transport étaient en principe pris en charge par la commune d'origine. Concernant les rapatriements dans le canton d'origine, voir aussi le chapitre 3.1.3.

71 Voir chapitre 3.2 et Collaud 2013.

72 AEF, EB, A.3161 (1935), A.1372 (1935), A.10549 (1945), A.10621 (1945), A.9624 (1955), et A.9165 (1955).

comme un risque particulièrement important pour l'ordre moral.<sup>73</sup> Cette conception est certainement influencée par le néomalthusianisme, doctrine considérant dans son fondement que l'humain a tendance à se multiplier de manière excessive. Puisque selon cette idée, la procréation doit être liée à une sécurité matérielle, la fertilité des personnes les plus précarisées de la population devenait problématique. Ainsi, dans le sens d'une responsabilité et rigueur morale, il était attendu de ces personnes qu'elles mènent une vie sexuelle sobre, voire inactive dans la mesure où elles ne disposaient pas des ressources suffisantes pour leur subsistance. Dans la conception de Malthus et des autorités fribourgeoises, une femme ne pouvait acquérir une sécurité matérielle suffisante qu'à travers le mariage.<sup>74</sup>

Il faut enfin relever que si les femmes étaient toujours nettement moins nombreuses que les hommes à Bellechasse, on peut supposer que des femmes, notamment plus jeunes, étaient également internées dans d'autres établissements, par exemple des établissements religieux, comme l'Institut Bon Pasteur.<sup>75</sup> Enfin, une différence spécifique au sexe peut s'observer dans les dénonciations de la police, qui jouaient un rôle nettement moindre pour les femmes et étaient moins souvent à l'origine d'une procédure d'internement que pour les hommes.

#### EXPERTISE» POLICIÈRE ET BESOIN CROISSANT DE LÉGITIMATION

Durant toute la période analysée et quel que soit le motif de l'internement, les préfets s'appuient régulièrement, dans leurs décisions, sur des mesures ordonnées précédemment.<sup>76</sup> Comme nous l'avons déjà mentionné, la pratique de l'internement dans le canton de Fribourg semble,

73 Voir aussi chapitre 3.3.

74 Voir Ferdinand 1999, p. 29–43; Dubach 2012, p. 13–15. La théorie de Malthus a pour toile de fond la misère de la classe ouvrière anglaise au XIX<sup>e</sup> siècle. Pour forcer l'abstinence sexuelle, il propose une «contrainte morale». Selon Ferdinand 1999, p. 41–42: «Nicht die Liebe [...] war die Basis der Reproduktionsgemeinschaft oder bestimmte die Freiheit zur Ehe, sondern die sozioökonomische Stellung des Mannes und die sittliche Ehrbarkeit der Frau. Vor diesem Hintergrund integrierten seine Normen auch die christliche Norm der monogamen und unauflösbaren Ehe, die katholischen Tugenden des Zölibats und der Jungfräulichkeit und protestantische wie Fleiss, Abstinenz und Spätheirat». À propos du mariage comme opportunité de libération de l'établissement d'internement, voir CIE, vol. 4, «... je vous fais une lettre», chap. 3.1.

75 Voir, concernant l'Institut Bon Pasteur, Locher 2011: ne pouvaient être internées à l'Institut Bon Pasteur que des jeunes filles n'ayant pas encore atteint l'âge de la majorité, qui était à l'époque fixée à vingt ans. Voir aussi Praz 2015.

76 Voir aussi chapitre 3.6.

jusqu'à la fin des années 1960, relever principalement d'une mesure répressive de police, s'exprimant notamment dans le fait que la plupart des procédures d'internement étaient déclenchées par un rapport des forces de l'ordre. Jusque dans les années 1970, il n'était pas rare que les préfets consultent la police, comme dans la situation de MU. La police a présenté à son égard un rapport structuré selon les rubriques: «éducation et formation scolaire», «situation familiale», «activité», «situation financière», «antécédents» et «caractère et morale». L'appointé de police signant le document y décrit MU comme un homme «de caractère malheureusement quelque peu instable», un solitaire qui, pour cette raison, ne boit pas dans les auberges mais chez lui.<sup>77</sup> Tout comme les rapports psychiatriques, ces rapports de police prétendaient être un compte rendu de toute la biographie des intéressés et de leurs antécédents, ce qui leur donnait un effet gravement stigmatisant.<sup>78</sup>

Durant la période analysée, on constate que les motivations écrites des internements deviennent de plus en plus détaillées.<sup>79</sup> Si les décisions des années de référence de 1925 à 1955 comptent généralement une ou, tout au plus, deux pages de textes, celles rédigées à partir des années 1960 en ont en général davantage. Les préfets semblent avoir fait face à une pression croissante de légitimer leurs décisions. Cette évolution s'explique notamment par le fait qu'en 1968, le Tribunal fédéral a étendu le principe de proportionnalité aux procédures administratives.<sup>80</sup> De plus, avec l'avancée de la médicalisation, les internements administratifs sont motivés de manière plus structurée, vu qu'ils constituaient une alternative parmi d'autres et donc une solution discutable.

77 AEF, [sans signature], Préfecture du district du Lac, Affaires administratives 1973–1982, boîte «1974», dossier MU, 9. 8. 1974. Voir aussi: AEF, DSPa 2781.36; AEF, [sans signature], Préfecture du district du Lac, Affaires administratives 1973–1982, boîte «1973», dossier ZE, 27. 9. 1976, et boîte «1976», Dossier MJ, 27. 4. 1973.

78 Les dossiers de police contiennent parfois des descriptions détaillées des aspects les plus divers de la vie des personnes concernées. Dans la situation de MSJ, le rapport mentionne même une méningite à l'âge de cinq ans: voir à ce sujet AEF, DSPa 2781.36, 24. 6. 1977.

79 Le même constat est fait dans le canton de Saint-Gall. Voir Knecht 2015, p. 41.

80 Voir à ce sujet le chapitre 2.2.2.

PASSAGE À LA PRIVATION DE LIBERTÉ À DES FINS D'ASSISTANCE  
EN 1981

Concernant le passage de l'internement administratif au régime de la privation de liberté à des fins d'assistance (PLAFA), le registre des entrées de Bellechasse, qui a été tenu jusqu'à la fin de l'année 1982, montre que la pratique ne s'interrompt pas brusquement en 1981.<sup>81</sup> Ne changent que l'autorité ordonnant le placement et la référence à la loi appliquée: après l'introduction de la PLAFA, ce ne sont plus les préfets mais les justices de paix qui sont compétentes, en tant qu'autorité de tutelle, et la base légale appliquée n'est plus la législation cantonale, mais le code civil révisé.<sup>82</sup> Les dossiers des préfets sont alors transmis à la justice de paix, aboutissant dans certaines occasions à une privation de liberté.<sup>83</sup> Le registre d'entrée atteste que plusieurs personnes internées administrativement à Bellechasse avant 1981 y demeurent après 1981 sur la base d'un PLAFA.

Un cas particulièrement frappant est celui de PE, que le préfet de la Gruyère a interné pour deux ans à la Sapinière en janvier 1980.<sup>84</sup> Un an plus tard, la direction de l'établissement informe l'intéressé que les nouvelles dispositions du Code civil lui donnent le droit de faire examiner sa situation par un tribunal.<sup>85</sup> Sur la base des rapports négatifs de la direction de Bellechasse et de la tutrice, la Chambre des tutelles du district de la Gruyère refusera sa demande de libération en mars 1981.<sup>86</sup> Bien que le président du tribunal ait informé la direction de Bellechasse, quelques mois plus tard, que la décision préfectorale de janvier 1980 était caduque, suite à l'introduction des PLAFA, l'internement n'a pas été levé.<sup>87</sup>

Ce n'est qu'en mars 1982 qu'un juge de paix a ordonné un placement à des fins d'assistance. Le tribunal s'est fondé pour cela sur la requête du tuteur nouvellement nommé, attribuant à PE, après une audience judiciaire, un «comportement de vagabond».<sup>88</sup> La justice de paix a alors consi-

81 Urs Germann a obtenu le même résultat. Voir Germann 2017, p. 6.

82 Les justices de paix sont composées d'un juge de paix et de deux assesseurs. Voir aussi BGC FR 1980, p. 1128.

83 AEF [sans signature], Préfecture du district du Lac, Affaires administratives 1973–1982, boîte «1977–82», KN, 12. 2. 1981. Dans cet exemple, le préfet qui transmet le dossier demande simultanément l'ouverture d'une procédure pour une PLAFA et un internement ultérieur à la Sapinière.

84 AEF, EB, Det DI 1–180, 16. 1. 1980.

85 AEF, EB, Det DI 1–180, 19. 1. 1981.

86 AEF, EB, Det DI 1–180, 4. 2. 1981, 8. 2. 1981, 10. 3. 1981.

87 AEF, EB, Det DI 1–180, 24. 7. 1981.

88 AEF, EB, Det DI 1–180, 29. 3. 1982.

déré qu'un des motifs d'internement prévus par le code civil révisé («maladie mentale», «faiblesse d'esprit», «alcoolisme», «toxicomanie» ou «grave état d'abandon») s'appliquait à PF, mais sans préciser lequel, et l'a placé à la Sapinière. En outre, la justice de paix motive sa décision de privation de liberté à des fins d'assistance en exposant que la personne concernée a un «comportement de vagabond», illustrant le fait que la pratique de l'internement n'a pas véritablement été remise en question immédiatement après 1981. On le discerne également à l'occasion du discours du Conseil d'État fribourgeois devant le Grand Conseil au moment de l'introduction de la nouvelle procédure en 1980 qui constate avec satisfaction qu'il n'y a eu «aucun abus» à Fribourg concernant les internements administratifs, et que «ce n'est pas nécessairement le cas dans d'autres cantons».<sup>89</sup>

### 3.1.2 PROCÉDURE SOMMAIRE ET INSÉCURITÉ JURIDIQUE

À la suite de ce panorama des pratiques sur la durée, cette deuxième partie propose d'analyser la catégorisation qui s'opère en amont de l'internement et de cerner plus spécifiquement la figure centrale du préfet. Si la première partie reposait principalement sur les seules décisions d'internement prononcées par les préfetures et contenues dans les dossiers des interné-e-s à Bellechasse, cette seconde approche plus qualitative s'attache au processus même qui mène à la production de cet acte officiel et formel. Les dossiers individuels constitués par les préfets sont alors des sources précieuses, bien que toujours incomplètes et délicates à aborder dans la mesure où elles ne conservent qu'une part de l'écrit, laissant dans l'oubli les pratiques officieuses et notamment les interactions orales.<sup>90</sup> Ce type de source garde néanmoins une forte valeur heuristique, dans la mesure où l'archive légitime une «vérité».<sup>91</sup>

En déchiffrant le relief de l'archive comme production de sens historiquement situé, on accède à certaines règles de fonctionnement discursif d'une époque. «L'archive, c'est d'abord la loi de ce qui peut être dit» obser-

89 BGC FR 1980, p. 1289–1290.

90 Ont été lus et exploités les dossiers des personnes internées conservés de la préfecture de la Sarine (243 dossiers, 1945–1965), ainsi que les dossiers épars de la préfecture du Lac/See (106 dossiers, 1938–1978). Leur contenu est variable, allant de la seule décision d'internement à plusieurs dizaines de pièces en présence d'internements multiples et/ou de recours.

91 Farge 1989, p. 40.

vait en ce sens le philosophe Michel Foucault, lui qui a également proposé le concept de «régime de vérité», soit l'espace relatif où se situer pour produire du «vrai». <sup>92</sup> La narration contenue dans un acte officiel, par exemple une décision d'internement, peut alors être analysée comme l'affirmation d'une «vérité» performative, produite par des rituels et des personnes qualifiées. <sup>93</sup>

#### AU TERME DE L'ENQUÊTE, LE PRÉFET ORDONNE

Processus probatoire et d'authentification d'une vérité, l'enquête, à travers le dossier constitué et la décision finale, incarne l'ordonnement d'un récit multiple, mettant «en ordre» différents témoignages et en évidence une version. Dans le cas de l'internement, en analogie avec le lexique pénal, le préfet rend précisément une «ordonnance», terme désignant une décision de justice généralement le fait d'un seul magistrat et dont la racine étymologique latine *ordinare* signifie ordonner, dans le sens de donner un ordre mais aussi de mettre en ordre, de ranger. En jouant un rôle dans la production d'un semblant d'ordre, la constitution en elle-même d'un dossier administratif participe, plus largement, à la légitimation du processus décisionnel et donc à le rendre socialement plus acceptable. <sup>94</sup> Les sources issues des préfetures, et notamment les décisions officielles, sont l'expression de ce qui peut être dit mais aussi en termes de procédure de ce qui peut être fait, rendant visible, du moins partiellement, la marge de manœuvre du préfet qui instruit l'enquête et prononce la décision.

En regardant de plus près les dossiers, se fissure bientôt l'apparence juridique d'ordre et de rigueur dans la gestion des situations. Dans le contexte fribourgeois particulièrement, le lecteur contemporain ne peut être qu'interpellé par le caractère sommaire de la procédure, le manque de diversification et de vérification des sources d'information, la violence du langage utilisée, la confusion qui semble régner dans l'usage des lois et les nombreux écarts, plus ou moins dissimulés, par rapport aux règles formelles de procédures. L'exemple de HM, interné en 1957 pour une année à la Maison de travail, illustre bien ces éléments ainsi que l'interprétation

92 Foucault 1969, p. 170.

93 Tanner 2008, p. 156: «Dans leur première fonction, (les dossiers) représentent l'activité administrative que nous pouvons lire *a posteriori* en tant que traces du passé. Dans leur deuxième fonction, nous pouvons les considérer comme des prescriptions qui dirigent les activités, et qui, par leur *agency* (action), ont sur l'évolution des processus une influence indépendante de la volonté des personnes impliquées et mettent ces processus sur une voie administrative déterminée.»

94 Béliard, Biland 2008; Tanner 2008; Foucault 2008b [1973].

de l'archive comme révélatrice de ce qui doit être dit pour procéder à un internement. Pour motiver son ordonnance, il suffit au préfet de la Sarine de rédiger ces quelques lignes :

«Appréhendé sous inculpation d'ivresse et de scandale public [suivi de référence à des articles de loi<sup>95</sup>]. M. est un récidiviste notoire, bien connu des organes de la police. Il ne tient aucun compte des nombreux avertissements qu'il a reçus et de toutes les condamnations qu'il a subies. Il reconnaît d'ailleurs les faits qui lui sont reprochés et, en particulier, sa faiblesse de caractère. La société doit être débarrassée d'individus de cette espèce.»<sup>96</sup>

Cet énoncé condense des aspects récurrents et constitutifs de la rationalité marquant la pratique d'internement des préfets fribourgeois. L'homme de quarante-neuf ans, présenté comme n'ayant ni domicile fixe ni profession, a fait l'objet d'un rapport de police quatre jours auparavant. Il a été arrêté en «état d'ivresse complet», alors qu'il déambulait sur une route à l'extérieur de la ville de Fribourg. Aucune résistance ou agitation de sa part n'est signalée, si ce n'est le «véritable danger» qu'il représentait «pour lui-même et la circulation». Détenu, HM est alors mis à la disposition du préfet le temps de l'enquête.

Bien que la pratique connaisse des transformations, avec notamment le développement de l'orientation médico-sociale, la lecture des dossiers conservés dans les préfectures confirme que l'internement administratif reste inscrit dans un modèle très répressif. Lors de l'enquête, les acteurs les plus communément impliqués sont les agents de la gendarmerie, voire de la police de sûreté.<sup>97</sup> Dans la grande majorité des situations, ce sont eux qui signalent au préfet les comportements sanctionnables, constatés de leur propre chef ou sur dénonciation d'un tiers. L'information contenue dans leurs rapports opère en tant que déclencheur mais aussi comme principal substrat de la procédure, se révélant essentielle à la prise de décision du préfet et à sa justification. Il est ainsi courant que la décision du préfet se fonde sur un rapport succinct de la police dont elle reprend textuellement et sommairement le contenu à charge. La décision officielle d'internement

95 *Loi du 18 novembre 1955 sur les établissements publics, la danse et le commerce des boissons*, articles 124 et 125 portant sur les droits des associations de lutte contre l'alcoolisme et les compétences générales du préfet. Le renvoi semble erroné, ne portant pas sur les articles relatifs à l'arrestation et à l'internement, art. 126 et 129.

96 AEF, PFI 3830, dossier HM. Décision du préfet du 13. 6. 1957.

97 En contradiction avec les règles de procédure pénale, voir sous-chapitre suivant.

telle que standardisée dès les années 1940 en formulaire préétabli à compléter, est d'ailleurs structurée selon ce schéma: le préfet «vu le rapport de la gendarmerie du [date]», considère les motifs en quelques lignes et prononce l'internement. Parfois, le préfet requiert un complément d'enquête ou des renseignements auprès des communes afin de déterminer les «moyens d'existence» de l'individu visé.<sup>98</sup>

Dans la situation de HM présentée en exemple, le rapport de police semble la seule source immédiate d'informations. Plus indirectement, le casier judiciaire et les dossiers déjà constitués antérieurement sont déterminants en termes de production et partage du savoir que l'administration, en l'occurrence police et préfecture, possède sur l'individu.<sup>99</sup> Au moment des faits, HM a déjà subi quatre précédents internements.<sup>100</sup> En affirmant que HM est un «récidiviste notoire, bien connu des organes de police», le préfet insiste sur cette connaissance acquise de la «nature» même du prévenu<sup>101</sup> et sur la notion d'«habitude» conformément aux textes de loi. Une fois étiqueté «incorrigible» ou «invétéré», l'individu porte ce stigmate imprimé dans son dossier administratif et dès lors, un nouvel internement est facilité, s'inscrivant dans une continuité du portrait initialement dressé. Une épée de Damoclès pèse sur l'individu au moindre écart constaté.<sup>102</sup> Dans leurs décisions, les préfets exploitent souvent le fait que l'individu

98 Sollicitant notamment la police de sûreté, comme dans la situation d'un homme prévenu de vagabondage: «Il a lieu de mener une enquête aux fins de connaître sa manière de vivre, ses antécédents, son casier judiciaire, sa situation matrimoniale et ce qui concerne son comportement». AEF, PFI 3831, Préfecture de la Sarine, dossier OP, note du préfet du 10. 7. 1958. Plus rarement un avis médical. Voir chapitre 3.5.

99 En 1938, la Direction cantonale de justice et police rappelle aux préfets l'importance de constituer un fichier des vagabonds et mendiants qui «devront être dactyloscopiés et anthropométrés. Nous compléterons ainsi notre collection d'empreintes digitales et de photographies; elles seront une précieuse documentation pour la recherche rapide des délinquants et criminels, permettront d'accélérer la répression du mal.» AEF, PBr 980, Préfecture de la Broye, circulaire de la Direction de justice et police aux préfets concernant la sécurité publique du 20. 10. 1938.

100 Selon le registre des intern-és, il sera soumis à un total de neuf internements entre 1943 et 1970, passant un peu moins de onze ans entre les murs de Bellechasse pour «ivrognerie», «vagabondage» et «mendicité».

101 Le préfet «connaît son monde». Cette importance des relations interpersonnelles est également relatée par l'ancien préfet de la Sarine (1976–1996) Hubert Lauper dans l'entretien qu'il a accordé à la CIE.

102 Libéré conditionnellement, PV est, par exemple, «mis à l'épreuve» deux ans, prévenu que s'il «donne lieu à des plaintes ou des dénonciations pour ivrognerie, ou si, de toute autre manière, il trompe la confiance mise en lui, il sera immédiatement réintégré à la Sapinière». AEF, PFI 3834, Préfecture de la Sarine, dossier PV, lettre du Département de police du 8. 6. 1964.

est déjà «connu», ayant été condamné pénalement ou administrativement, pour dégager une trame biographique déviante mais aussi démontrer que les avertissements et autres méthodes préventives n'ont rien donné.

Selon la volonté du législateur, l'internement doit s'inscrire dans une «échelle de peine»<sup>103</sup> comprenant amende, jours d'arrêt en prison, interdiction de fréquenter les auberges,<sup>104</sup> puis plus tardivement des mesures médico-sociales. Comme on le voit dans la situation exemplaire de HM, le préfet motive sa décision par le fait qu'il n'est tenu «aucun compte des avertissements reçus». Si l'individu ne se plie pas aux injonctions du préfet et ne fait pas acte de «soumission»<sup>105</sup> à l'autorité, il conforte le stigmate qui lui est attribué. Fréquemment dans les dossiers, le préfet présente alors la mesure d'internement comme une nécessité et sa décision contrainte par l'attitude même de l'interné-e. Cela contribue à renforcer la culpabilité de la personne internée, présentée comme seule responsable de son sort. En 1919, le Gouvernement précisait cet esprit de la loi au moment de son adoption: «si l'individu qui se sera trouvé en face du premier magistrat du district, lui montrant sévèrement où sa conduite peut le mener, continue sa vie de désordre, il aura lui-même choisi l'internement dont il était menacé».<sup>106</sup> De la même manière, les préfets manient l'aveu et le consentement prétendu des personnes soupçonnées pour appuyer leur décision et contrer d'éventuels recours. La dialectique de la contrainte est alors invisible à la lecture des sources écrites, seuls ses effets légitimants demeurant.<sup>107</sup>

Derrière les différents motifs avancés, la dangerosité établie par le préfet relève d'abord d'une virtualité.<sup>108</sup> Cette projection permet d'inscrire un acte *a priori* inoffensif – dans l'exemple de HM, un simple état d'ivresse dans l'espace public – dans un récit plus long et inquiétant, nourri par la réputation de l'individu et réciproquement, tout en évacuant le principe

103 BGC FR 1919, p. 198.

104 Cette mesure courante n'est pas anodine en termes d'entrave à la sociabilité de l'individu. Elle contribue aussi à sa stigmatisation en raison de sa publicité.

105 Voir AEF, Pve 44, Préfecture de la Veveyse, affaires traitées devant le préfet 1920–1925.

106 BGC FR 1919, p. 203.

107 Souvent, aucun procès-verbal d'audition ne subsiste et la seule trace de «consentement» est une signature apposée au bas d'une note dactylographiée. Des contestations sont formulées lors des recours. Selon Tanner 2008, p. 154: «Nous ne pouvons pas travailler avec des catégories telles que «a donné son consentement» ou «a participé de son plein gré» car ce consentement peut lui-même être le résultat d'une procédure immuable à laquelle la «personne concernée» est confrontée. Le pouvoir performatif [...] des mesures administratives s'exprime alors sous forme d'absence d'alternatives ou de pression exercée par ce qui est attendu».

108 Foucault 2008b [1973], p. 1471.

de proportionnalité. Sous le coup d'éléments à charge mineurs, des individus peuvent être internés pour des années par un préfet: par exemple, des hommes sous motif de vagabondage par le fait qu'ils sont surpris dormant dans une grange<sup>109</sup> ou une cave,<sup>110</sup> ou une femme accusée d'inconduite pour avoir la réputation d'«aimer rôder la nuit et rechercher la compagnie d'hommes» sans preuve d'une activité de prostitution.<sup>111</sup> Si les faits semblent en soi de faible gravité,<sup>112</sup> ils le deviennent davantage à partir du moment où ils sont inscrits dans une trajectoire biographique déviante. La transgression, même minime, est alors le symptôme mis en exergue d'une vie «de désordre» imputée à un «caractère faible».

En lisant ces documents avec un regard contemporain, le langage retenu par les préfets interpelle par sa verdeur. Dans la décision officielle relative à HM, le préfet peut ainsi écrire en guise de conclusion: «La société doit être débarrassée d'individus de cette espèce», rappelant que selon la conception avouable et donc acceptable des acteurs étatiques de cette époque, la société n'a pas seulement le droit mais le devoir de se défendre de la sorte. Plus grave encore, le vocabulaire trahit une forme de déshumanisation assumée lors de l'emploi, y compris au sein de documents destinés à être partagés et conservés, d'énoncés tels que «parasite social» ou «éléments indésirables». Cette latitude de parole, partagée par les autorités supérieures et le discours ambiant, se concrétise aussi à travers la conduite même des procédures.<sup>113</sup> Dans la plupart des situations, le préfet ne semble pas devoir expliquer ou justifier davantage sa décision que dans celle de HM. Par moments, le magistrat s'écarte même des règles formelles de procédure et peut adopter une pratique approximative des textes de loi. Dans l'exemple de HM, plusieurs éléments l'attestent. En premier lieu, les articles de loi sur lesquels la police et le préfet basent leur dénonciation sont inexacts. Par ailleurs, HM

109 Malgré l'accord du propriétaire.

110 Voir AEF, PFI 3836, Préfecture de la Sarine, dossier MD, décision du 9. 1. 1956, ou, dossier PV, décision du 19. 3. 1964.

111 Voir AEF, PFI 3837, Préfecture de la Sarine, dossier VE, décision du 20. 2. 1945.

112 Y compris dans le cadre légal de l'époque.

113 Par exemple, en 1938, le Département de police conclut ses directives à l'égard des «vagabonds et mendiants» ainsi: «Ce n'est qu'en mettant en pratique, et régulièrement, ces indications que nous arriverons à débarrasser notre canton des éléments indésirables.» Voir AEF, PBr 980, Préfecture de la Broye, circulaire de la Direction de justice et police aux préfets concernant la sécurité publique du 20. 10. 1938. Ce type de terminologie est aussi exprimée par le Conseil d'État lorsqu'il écarte un recours, par la direction de Bellechasse, et dans une moindre mesure, par des députés lors des débats au Grand Conseil.

est dénoncé en vertu de la loi de lutte contre l'alcool de 1955 pour «ivresse et scandale public», mais c'est la loi de 1942 contre les «individus compromettant la santé ou la sécurité publiques» par «inconduite ou fainéantise» qui est finalement retenue. Dès lors, quand bien même la problématique de l'alcool était mise en avant par le préfet, HM est interné à la Maison de travail, et non à l'établissement pour buveurs de la Sapinière comme le préconisent la loi de 1955 et le cadre institutionnel.

Si selon nos recherches toutes les lois ont été régulièrement utilisées, l'usage des différentes dispositions légales par les préfets se révèle peu précis, mobilisant des motifs aux contours diffus, souvent combinés et interchangeables. Cette liberté prise à l'égard des catégories légales est une constante importante et révélatrice de la pratique des préfets. Avant la loi sur l'assistance de 1928, la loi sur les auberges de 1919 est ainsi interprétée de manière extensive à la répression du «vagabondage». Dans l'attente d'une maison de travail spécifique, le directeur de Bellechasse, Camille Grêt, relève qu'«il arrive fréquemment que les individus de ce genre (vagabonds/mendiants), qui n'ont d'ailleurs aucun goût pour le travail, passent leur temps dans les auberges ou s'adonnent à la boisson d'une façon quelconque. Dans ces conditions, il nous paraît possible d'appliquer à leur égard les dispositions de la loi sur les auberges prévoyant l'internement, comme le fait, entre autres, la préfecture de la Sarine».<sup>114</sup> Un autre directeur, Max Rentsch, en 1961, constate, lui, que dans les décisions des préfectures, «il y a souvent confusion des termes ou d'application des lois; ainsi dans un cas on a appliqué la loi du 13. 5. 42 pour un alcoolique ou la loi du 18. 11. 55 à un vagabond [...]. Les termes Maison de travail et Sapinière sont souvent confondus de sorte qu'ils sont placés ici selon notre connaissance de l'homme et des considérants de la décision d'internement».<sup>115</sup>

Dans les dossiers, des décalages entre la loi retenue et les motifs exposés par le préfet sont visibles. Par exemple, un homme est interné en vertu des dispositions de lutte contre l'alcoolisme, mais sans aucune mention d'une consommation excessive, d'état d'ivresse ou de comportements pro-

114 AEF, [sans signature], Bellechasse, affaires diverses, VI correspondance 1915–1928, lettre du directeur de Bellechasse au conseiller d'État en charge de la Direction de l'intérieur du 8. 4. 1926.

115 AEF, EB, Adm Corr 4–5, Bellechasse, correspondance avec la Direction de justice 1959–1972, lettre du directeur de Bellechasse à la Direction de la santé publique et des affaires sociales du 19. 1. 1961.

blématiques liés à l'alcool.<sup>116</sup> Plutôt que comme des cadres spécifiques et définis, les différentes bases légales peuvent être comprises comme appartenant toutes à un réservoir de mesures subsidiaires, tant leur utilisation est permutable et les frontières qui les séparent poreuses. À la lecture des dossiers, la logique d'utilisation d'une loi plutôt qu'une autre est souvent opaque dans la mesure où un même motif peut être mobilisé, seul ou combiné, pour justifier un internement selon chacune des différentes lois. Un facteur déterminant transparaît toutefois dans la sélection de la base légale par le préfet: la destination d'internement. Un individu destiné au régime plus strict de la Colonie (ou Maison de travail) sera de préférence interné en vertu de la loi sur l'assistance ou de la loi sur l'ordre public de 1942, alors qu'un individu placé à la Sapinière (Maison pour buveurs) le sera sur la base de la loi de lutte contre l'alcoolisme.<sup>117</sup> Cette volonté de faire concorder les catégories légales avec les espaces dédiés à Bellechasse dépasse d'ailleurs la seule décision initiale d'internement.

À plusieurs reprises, la direction de Bellechasse interpelle les préfets pour obtenir le transfert d'un interné «indiscipliné» vers une section plus dure, généralement de la Sapinière à la Maison de travail, voire au pénitencier lui-même. Pour ce faire, les préfets ajustent la décision initiale d'internement en modifiant rétroactivement la base légale mobilisée. En 1962, par exemple, le directeur de Bellechasse écrit au préfet de la Sarine pour se plaindre du comportement d'un interné pour alcoolisme placé à la Maison de travail «par manque de place» puis en régime cellulaire au péniten-

116 Voir AEF, PFI 3839, Préfecture de la Sarine, dossier IJ. En réponse au recours, le Conseil d'État reconnaît un motif de «vagabondage» tout en relevant que «l'alcool ne paraît pas avoir joué de rôle. [...] Dès lors, la loi sur les établissements publics ne s'applique pas en l'espèce. C'est au contraire la loi du 13 mai 1942 sur l'internement administratif qui aurait dû être appliquée». IJ est par conséquent maintenu en internement, mais selon la loi de 1942. Un autre exemple d'adaptation de la base légale a lieu dans le dossier de PV. À l'occasion d'un recours, le préfet reconnaît l'absence d'état d'ivresse et décide de maintenir la décision d'internement, mais au lieu de faire application de l'art. 129 de la loi sur les établissements publics, il applique la loi du 13 mai 1942 et fait transférer PV de la Sapinière à la Maison de travail. Rappelons que la loi de 1942 permet un internement pour une plus longue durée et que la Maison de travail fonctionne selon un régime plus strict. Voir AEF, PFI 3843, Préfecture de la Sarine, dossier PV, lettre du préfet au procureur général du 12. 8. 1964. Voir chapitre 4.

117 Cette classification, entérinant la séparation entre interné-e-s et condamné-e-s pénaux-nales, est inscrite dans la loi organique du 20 février 1933 concernant les Établissements de Bellechasse. Renforcée par l'introduction du CP, cette séparation est toutefois à relativiser dans la pratique, en particulier à l'égard des femmes. Voir Currat 2007, Rossier 2010 et CIE, vol. 8, *Un quotidien sous contrainte*, chap. 2.2.

cier en raison des «difficultés» qu'il pose.<sup>118</sup> Il se réfère à une conversation au cours de laquelle le préfet s'était dit prêt à modifier une décision d'internement si un interné «se comportait mal». Le directeur lui propose de «changer l'arrêté d'internement ou de tolérer la situation de fait actuelle». Le préfet entre en matière et révisé sa décision d'internement en la faisant reposer sur une autre loi, celle de 1942. En 1966, un avocat mandaté par la famille d'un homme interné pour abus d'alcool, écrit au préfet de la Sarine pour demander son placement à la Sapinière «et non pas au pénitencier comme c'est le cas actuellement».<sup>119</sup> Consulté, le directeur de Bellechasse répond au préfet qu'«un élément aussi anormal et indiscipliné ne peut pas être gardé à la Sapinière» et que pour se mettre en «ordre au point de vue légal, il y aurait lieu de lui appliquer la loi de 1942».<sup>120</sup>

La configuration de Bellechasse avec ses différents régimes et lieux d'internement influence donc la loi retenue comme base de la décision, avant mais aussi durant l'exécution de l'internement.<sup>121</sup> Plus généralement, l'étude des dossiers confirme l'importante marge de manœuvre octroyée au préfet au cours du processus décisionnel et plus indirectement, l'insécurité juridique qui pèse sur l'individu visé par un internement. Comme nous allons le voir, cette réalité est conditionnée par le fonctionnement institutionnel et le contexte structurel fribourgeois, ainsi que par la conception même de l'internement comme procédure discrétionnaire de «police administrative» entre les mains d'un magistrat unique.

#### LE PRÉFET: BRAS ARMÉ DE L'ÉTAT ET DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

Au printemps de l'année 1950, une femme de vingt-sept ans, BI, est sous enquête de la préfecture de la Sarine. Déjà remarquée quelques années plutôt par la police de sûreté pour son «allure» et son «attitude déno-

118 AEF, PFI 3840, Préfecture de la Sarine, dossier JP, lettre du directeur de Bellechasse du 23. 2. 1962.

119 AEF, PFI 3832, Préfecture de la Sarine, dossier MR, lettre du 21. 2. 1966.

120 AEF, PFI 3832, Préfecture de la Sarine, dossier MR, lettre du directeur de Bellechasse du 5. 3. 1966.

121 Les logiques de l'établissement influencent aussi la durée d'internement. À plusieurs reprises, le directeur Grêt plaide dans son rapport annuel pour que ces durées soient prolongées ou indéterminées, expliquant que: «les internements de courte durée laissent supposer que l'on n'a pas suffisamment en vue l'amélioration du buveur, mais que c'est plutôt une punition qu'on lui inflige». Rapport annuel de Bellechasse, 1940, p. 18.

tant un genre de vie suspect»,<sup>122</sup> elle fait désormais l'objet d'une décision d'internement pour «vagabondage et inconduite», le préfet considérant qu'elle «se trouve journallement dans les établissements publics» et que «pour subvenir à son entretien, elle s'adonne à la prostitution».<sup>123</sup> Elle entre à Bellechasse le 7 avril.

Quelques mois plus tard, toujours internée, elle est traduite en justice pour complicité dans une ancienne affaire de vol et pourvue d'un avocat d'office. Le jeune avocat stagiaire qui la défend estime alors de son devoir de recourir aussi contre l'ordonnance préfectorale d'internement. Selon lui, la décision du préfet n'ayant été communiquée que verbalement, BI a été dans l'impossibilité matérielle de faire valoir ses droits dans le délai de recours impartit.<sup>124</sup> L'avocat dénonce énergiquement de nombreux vices de procédure:

«Le préfet de la Sarine n'a pas rendu un prononcé motivé. Il s'est contenté d'un rapport bref et peu convaincant de la police de sûreté pour condamner [BI] à une année d'internement. Il n'a pas même entendu la prévenue et il n'a procédé à l'audition d'aucun témoin. Tout ceci viole manifestement la loi fribourgeoise et montre avec quel arbitraire on a procédé dans cette affaire.»<sup>125</sup>

Critiquant l'ordonnance du préfet «mal fondée quant au fond, irrégulière quant à la procédure»,<sup>126</sup> il relève à charge du magistrat les lacunes du dossier d'enquête<sup>127</sup> et la manière dont l'instruction aurait été menée:

«[BI] reçut une citation à comparaître devant le préfet. Elle se rendit à l'audience et c'est alors que, sans même l'interroger, le préfet de la Sarine lui signifia qu'elle était condamnée à l'internement dans une maison de travail pour la durée d'une année. Sachant probablement l'arbitraire de sa décision, ce magistrat exigea encore de la recourante qu'elle signe une acceptation de son internement. Il lui fit remarquer qu'il pouvait fort bien l'interner pour cinq ans et qu'elle devait s'estimer heureuse avec une condamnation de la durée d'une année. BI, craignant une condamnation

122 AEF, PFI 3839, dossier BI(V), rapport de la police de sûreté du 12. 3. 1946. Lors d'une audition, elle explique avoir été mère célibataire jeune. Abandonnée du père de l'enfant et chassée du foyer paternel, n'ayant aucune autre profession que tricoteuse, elle reconnaît s'être livrée à la prostitution pour survivre.

123 AEF, PFI 3839, dossier BI(V), décision du préfet du 5. 4. 1950, selon la loi de 1942.

124 AEF, PFI 3839, dossier BI(V), dossier de recours du 12. 9. 1950, p. 3 et 5.

125 AEF, PFI 3839, dossier BI(V), dossier de recours du 12. 9. 1950, p. 4.

126 AEF, PFI 3839, dossier BI(V), dossier de recours du 12. 9. 1950, p. 6-7.

127 Reprenant essentiellement le rapport de la police de sûreté.

plus longue, signa l'acceptation préparée par le préfet. Elle fut arrêtée immédiatement et conduite à la prison centrale d'où on la mena à Bellechasse. La recourante n'avait rien pu prendre avec elle. Elle n'avait pas eu le temps d'avertir ses parents [...] C'est ainsi qu'en démocratie se décida l'internement d'une femme pour la durée d'une année.»<sup>128</sup>

En conclusion, le défenseur estime qu'il s'agit d'un cas manifeste d'«abus de pouvoir» et que la loi de 1942 est une «arme très efficace, mais très dangereuse dans la main de nos préfets». Selon lui, le Conseil d'État doit exiger de ces magistrats qu'ils en usent avec «la plus extrême prudence», car il est «navrant que dans un État démocratique, on puisse en arriver à une telle aberration des droits des citoyens».<sup>129</sup> Le préfet concerné conteste brièvement ces arguments et le Conseil d'État déclare peu après le recours irrecevable, estimant le délai échu et la qualité de défenseur de l'avocat stagiaire limitée à l'affaire pénale.<sup>130</sup>

Une décennie plus tard, le même avocat, après une carrière de haut fonctionnaire, est nommé à son tour préfet de la Sarine. Entre-temps, BI s'est mariée<sup>131</sup> puis est devenue veuve. En 1963, elle est appréhendée par la police: «légèrement prise de boisson», elle aurait provoqué du scandale «en soulevant sa jupe» en public. Une enquête de la police de sûreté cherche à établir son «genre de vie» et conclut que faute de ressource, elle s'adonne occasionnellement à la prostitution. Le nouveau préfet, celui-là même qui l'avait autrefois défendue,<sup>132</sup> l'entend en audience avant de prononcer son internement pour une année, considérant qu'«il ne fait aucun doute que (BI) est dangereuse pour la société» et que par ailleurs, «une partie de la population s'inquiète de la recrudescence de l'activité de prostituées en ville de Fribourg [...] au risque de mettre en danger, non seulement la tranquil-

128 AEF, PFI 3839, dossier BI(V), dossier de recours du 12. 9. 1950, p. 8.

129 AEF, PFI 3839, dossier BI(V), dossier de recours du 12. 9. 1950, p. 10.

130 Par ailleurs, le Conseil d'État remarque qu'une notification de la décision a eu lieu, mais quatre mois après le début de son internement, et que lors de l'audition «BI, en déclarant accepter la décision dont elle était objet, renonçait à son droit de recours». Voir AEF, PFI 3839, dossier BI(V), extrait du PV du Conseil d'État du 30. 9. 1950. Dans un autre dossier, à l'occasion d'un recours admis, des faits similaires sont dénoncés. Voir PFI 3843, Préfecture de la Sarine, dossier HY.

131 Devenant BV.

132 Selon des standards juridiques actuels, mais aussi ceux contemporains à l'affaire, on peut s'étonner du fait que le préfet ne se recuse pas. L'article 53 de la loi d'organisation judiciaire fribourgeoise du 22. 11. 1949 alors en vigueur le prévoit pourtant. Si cet article n'est pas suivi, c'est certainement qu'il s'agit d'une procédure «administrative» et non «judiciaire».

lité et l'ordre publics mais aussi la santé morale de notre jeunesse». <sup>133</sup> Ce dossier si particulier, au-delà des pratiques problématiques et vices de procédure qu'il met en évidence, illustre la responsabilité inhérente à la charge préfectorale et le fait qu'un même individu, selon sa fonction, peut être opposant ou acteur de l'internement administratif. Entre les années 1920 et 1970, tous les préfets ont participé à la pratique de l'internement sans que des différences notables n'apparaissent selon leur individualité.

Nommés par le Conseil d'État jusqu'en 1977, <sup>134</sup> les préfets n'ont été jusqu'à cette date que des hommes issus des rangs conservateurs. L'accession à ce poste s'inscrivait généralement dans une carrière administrative et politique, étape d'un *cursum honorum* menant vers les plus hautes fonctions. <sup>135</sup> L'opposition, qu'elle soit radicale ou socialiste, contestait d'ailleurs ce «bastion» conservateur observant que «les préfets ne sont pas seulement les agents du gouvernement et des autorités judiciaires dans les districts, mais ils sont encore les agents d'un parti politique. [...] l'accession à la dignité préfectorale est toujours la consécration des services rendus au parti. De plus le maintien dans cette charge dépend encore de la fidélité à l'égard de ce même parti.» <sup>136</sup> Les différents débats législatifs concernant l'internement administratif témoignent des solides liens et soutiens mutuels qui unissaient les autorités. La majorité conservatrice <sup>137</sup> du Conseil d'État et du Grand Conseil défend avec constance la latitude et la confiance accordées aux préfets, <sup>138</sup> même si au sein du législatif, certaines voix minoritaires s'in-

133 AEF PFI 3843, Préfecture de la Sarine, dossier BV(I), décision du préfet du 17. 7. 1963.

134 Puis élus par le peuple.

135 En passant en revue le profil des préfets de la Sarine et de la Singine en fonction entre 1920 et 1980, on constate qu'ils ont presque tous travaillé comme fonctionnaires et assumé d'autres mandats politiques, notamment comme députés au Grand Conseil. Sur les douze individus concernés, quatre ont accédé au Conseil d'État après avoir été préfets et deux au Conseil national.

136 À l'occasion d'une motion qui demandait une révision de la loi sur les préfets datant de 1848 et un inventaire des tâches attribuées à ce magistrat. Voir BGC FR 1969, p. 86, et Hayoz 1982.

137 Le parti conservateur détient la majorité absolue au Grand Conseil jusqu'en 1966 et au Conseil d'État jusqu'à la fin des années 1970. C'est seulement après 1977 que sont élus des préfets appartenant à d'autres formations politiques.

138 Jusqu'en 1980, au moment de l'introduction des PLAFAs, le Conseil d'État affirme: «Nous n'avons pas de raison d'être méfiants à l'égard de l'autorité administrative. Il n'y a pas eu d'abus dans le canton, du moins d'abus manifeste, dans l'application de la mesure d'internement administratif; ce n'est pas nécessairement le cas dans d'autres cantons». Voir BGC FR 1980, p. 1289-1290.

quêtent parfois du pouvoir «autocratique et absolu» concentré entre les mains d'un seul magistrat.<sup>139</sup>

Lors de l'adoption de la loi de 1942, inspirée de celle du canton de Vaud,<sup>140</sup> quelques députés proposent une forme d'organisation où les préfets ne se prononceraient pas seuls, mais avec le concours de représentants des autorités judiciaires ou communales.<sup>141</sup> Cette idée est rapidement écartée par une majorité qui estime que cela prolongerait inutilement la procédure et amoindrirait le «sentiment de responsabilité» des acteurs en charge de la pratique. De plus, le préfet est réputé connaître «le mieux le district et la population».<sup>142</sup> Le Conseil d'État insiste lui aussi sur le fait que confier l'internement au seul préfet est conforme au «système et à l'usage» du canton.<sup>143</sup> Il rappelle que le préfet, «personnification de l'autorité administrative»,<sup>144</sup> a «fait ses preuves», en appliquant les lois sur les auberges et l'assistance sans «donner lieu à aucune critique».<sup>145</sup> Au centre du message de l'exécutif, se lit la volonté de «faciliter» l'œuvre publique «d'épuration et de protection» en donnant au préfet les moyens d'assurer l'ordre, tout en «accélération des procédures et en diminuant les frais» inhérents.<sup>146</sup>

Paradoxalement, alors qu'au cours des débats, le Gouvernement évoque la nécessité d'adopter un texte précis pour «dissiper les craintes d'une interprétation extensive par MM. les préfets»,<sup>147</sup> la loi de 1942, qui prévoit l'internement jusqu'à cinq ans, est laconique dans sa formulation.

139 Voir BGC FR 1928, p. 107 et BGC FR 1951, p. 501. En 1963, devant le Grand Conseil, un avocat conservateur, Aloys Sallin estime que «certains préfets exagèrent dans l'usage de l'internement administratif. Sur des préavis parfois plus que douteux, on prononce l'internement et on a l'impression que le Conseil d'État confirme automatiquement la décision préfectorale. Il s'agit là d'un abus manifeste». BGC FR 1963, p. 985.

140 Qui institue comme autorité décisionnelle une commission de trois personnes. Voir chapitre 3.2.

141 BGC FR 1942, p. 137.

142 BGC FR 1942, p. 146–147.

143 BGC FR 1942, p. 141: «La procédure prévue est la procédure habituelle de notre droit administratif; elle n'est pas sans analogie avec celle en vigueur depuis 1919 dans le cadre de la loi sur les auberges et, depuis 1928, en matière d'assistance. Or, cette procédure n'a donné lieu jusqu'ici, à notre connaissance, à aucun abus.»

144 Dans son district, il est attendu que le préfet, par sa personnalité et sa présence, incarne l'autorité régaliennne de l'État. Si l'image du préfet est volontiers entretenue comme celle d'un médiateur bienveillant et porté sur le relationnel, l'aspect de contrainte est «toujours présent discrètement en arrière-plan et reste utile dans la mesure où il nourrit son autorité». Voir Hayoz 1982, p. 38.

145 BGC FR 1942, p. 142, et 146–147.

146 BGC FR 1942, p. 141 et 147.

147 BGC FR 1942, p. 147.

«Seuls les principes essentiels y sont explicitement indiqués»<sup>148</sup> expose le Gouvernement qui souhaite ainsi laisser sciemment la plus grande latitude possible aux préfets dans l'appréciation des situations. En 1955, à l'occasion de la révision de la loi sur l'alcool, c'est la commission législative elle-même qui propose d'adopter une procédure moins stricte que dans le projet du Gouvernement, concluant que: «[le texte de loi] donne des règles de procédure qui sont trop détaillées. Ce n'est pas au législateur à imposer les règles que le préfet doit suivre pour prendre une décision. Le dénoncé doit être entendu. [...] Pour le surplus, le préfet sera libre de faire la lumière sur un cas comme il l'entend».<sup>149</sup> Les autorités politiques répondaient ainsi aux demandes, émanant notamment des préfets eux-mêmes,<sup>150</sup> de disposer d'une procédure «autant sommaire que possible» pour régler de manière rapide et économe certaines affaires de «basse justice», tout en conférant une base légale à certaines pratiques préexistantes.<sup>151</sup> Cette réponse passait par une extension du pouvoir de «police administrative» des préfets.

Distincte de la «police judiciaire», la notion de «police administrative» recouvre la responsabilité de maintien de l'ordre public qui était conférée sous la forme d'une clause générale aux préfetures et plus spécifiquement en différentes matières, par des dispositions de droit administratif.<sup>152</sup> L'histoire de l'internement administratif dans le canton de Fribourg est intimement liée à cette extension légalisée des domaines d'intervention des préfets sous le couvert d'attributions de police administrative.<sup>153</sup> Corollairement, la concentration graduelle de compétences entre les mains de ces

148 BGC FR 1942, p. 140–141: «un projet condensé en 12 articles eux-mêmes assez concis».

149 BGC FR 1955, p. 151.

150 Voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 1.1.

151 En 1935, le préfet de la Sarine écrit au Conseil d'État qu'il y aurait «lieu d'accorder au Préfet des compétences répressives définitives [...]». L'intérêt réside dans les économies qui pourraient être réalisées. [...] Depuis plusieurs années, il a été convenu [à propos du vagabondage et de la mendicité] que le Préfet, pour décharger le président du tribunal, ne transmettrait pas, mais prononcerait définitivement sur les infractions de cette nature. Il serait indiqué qu'une telle procédure qui s'inspire de nécessités pratiques trouvât une base légale et que l'autorité supérieure prît une décision». AEF Rapport annuel du préfet de la Sarine, 1935, p. 2–3. Voir aussi chapitre 2.1.1 et CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 1.1.

152 La loi sur les préfets de 1848, puis celle de 1975, précisent dans les attributions générales du préfet qu'il est responsable du maintien de l'ordre dans son district et peut recourir à cet effet, aux forces de police. Voir Emery 1986, p. 270 et ss.

153 Les autorités étendent les mesures expérimentées par la loi de 1919 à d'autres personnes jugées non conformes en 1928 puis en 1942. Voir Bienz, Praz 2015, p. 5. Durant l'entre-deux-guerres, une extension et une différenciation des lois est également visible au niveau suisse. Voir Germann 2014, p. 5.

magistrats repose sur une dynamique qui s'alimente elle-même, dans la mesure où plus ils possèdent de compétences, plus il semble légitime de leur en confier d'autres.<sup>154</sup> En termes de procédure et de pratique juridique, ces attributions de « police administrative » relevant du droit administratif, occupent une zone grise où les règles de procédure pénale ou civile ne s'appliquent pas, ni certaines règles de contrôle institutionnel, avec pour conséquence une grave insécurité juridique pesant sur le justiciable. Cet espace, investi par le pouvoir préfectoral pour répondre à la perception de maux sociaux, n'est, en effet, régi que par un droit administratif peu développé, notamment en l'absence de juridiction indépendante de surveillance,<sup>155</sup> de code de procédure ou d'assistance judiciaire d'office.

À cette problématique de procédures affranchies de certaines garanties, s'ajoute la traditionnelle autonomie des préfetures dans leur fonctionnement.<sup>156</sup> Lors d'un débat sur les missions des préfets, le Conseil d'État exprime à propos de leur accumulation de compétences que :

« D'une part le développement considérable du droit administratif, reflétant moins une synthèse que des préoccupations normatives occasionnelles, a donné naissance à une législation très disparate qui confère aux préfets des compétences à la fois administratives et pénales, d'autre part, il n'existe pas de dispositions particulières sur l'organisation des préfetures. »<sup>157</sup>

Concrètement cette évolution juridique, renforçant l'asymétrie de la relation de pouvoir entre les représentants de l'État et certains citoyens, s'est traduite pour ces derniers par une détérioration de leurs droits et par leur

154 Visible lors des débats législatifs. En 1951, le Conseil d'État rappelle que la loi de 1942 donne déjà des compétences étendues aux préfets pour prononcer des « peines encore plus longues ». BGC FR 1951, p. 501. En 1942, le Conseil d'État se réfère aux procédures « habituelles de notre droit administratif » de 1919 et 1928.

155 En 1952, un député demandant la réglementation des recours administratifs, déplore « la règle de l'incertitude la plus absolue. [...] Le citoyen qui proteste contre une décision de l'administration est souvent livré au bon plaisir de celle-ci. » BGC FR 1952, p. 1061.

156 Hayoz 1982, p. 24–25 : « l'absence de normativité de l'institution préfectorale et l'utilisation de termes non précis pour décrire les fonctions préfectorales ont comme conséquence l'autonomie considérable, une large latitude d'appréciation du préfet dans la définition et la délimitation de l'ensemble de ses fonctions et de par-là, la possibilité d'accumulation et de compétences, qui portent en elles le risque indéniable d'abus de pouvoir ».

157 BGC FR 1969, p. 529. Une nouvelle loi, adoptée en 1975, modernise la loi précédente datant de 1848, sans apporter de changements fondamentaux. Si la question d'une clarification des pouvoirs est régulièrement posée, le maintien de la situation existante prime. Un recul de la figure autoritaire du préfet au profit de son rôle de coordination et de médiation est toutefois visible sur la durée.

soumission à un oppressant régime d'incertitude. En comparant, au niveau des préfectures, les contraintes procédurales en matière administrative et pénale, le contraste est particulièrement saisissant. Pour les affaires pénales, le préfet est essentiellement un intermédiaire entre la société, la police et la justice:<sup>158</sup>

«Le préfet, chargé de surveiller la marche générale de la société [...], se tient à l'affût des infractions aux lois pénales; il a mission de les découvrir, par l'organe des agents de police de son district et de les signaler. Il prend, en cas d'urgence, les mesures conservatrices qui s'imposent, procède aux arrestations nécessaires et fait les premières constatations, mais là s'arrête son rôle. Il doit s'interdire tout acte d'instruction et transmettre immédiatement au juge instructeur le dossier. [...] Le rôle du préfet est ainsi défini nettement; (il n'a) ni à juger, ni à sévir.»<sup>159</sup>

Le juge d'instruction, «seul maître de l'enquête», instruit alors la cause sous le contrôle de la chambre d'accusation qui s'assure que les «fonctionnaires de la police judiciaire n'abusent pas de leurs fonctions et de leur pouvoir».<sup>160</sup>

À plusieurs reprises, le Tribunal cantonal, autorité de surveillance de la justice, rappelle d'ailleurs à l'ordre les préfets au sujet de «mauvaises pratiques»:<sup>161</sup> ils ne transmettraient pas toutes les causes dont ils ont connaissance, instruiraient eux-mêmes des enquêtes,<sup>162</sup> diligenteraient des investigations de la police de sûreté<sup>163</sup> et procéderaient à des arrestations outrepassant le cadre de la détention préventive. Dénoncés dans le cadre pénal, ces mêmes procédés sont pourtant en usage et acceptés à l'égard des interné-e-s administratifs-ves. L'exemple de la détention préventive

158 Excepté pour certaines contraventions et actions en conciliation de son ressort.

159 BGC FR 1927, p. 34.

160 BGC FR 1927, p. XVI du Message du Conseil d'État (annexe). Des règles garantissent au prévenu sa défense (communication et notification, accès au contenu de l'enquête, avocat d'office) et la protection de ses droits en cas d'arrestation préventive (recours à la chambre d'accusation, droit d'être entendu dans les vingt-quatre heures, détention préventive limitée à un maximum de quinze jours). Voir Code de procédure pénale frivourgeoise du 20. 1. 1927.

161 Voir Rapports annuel du Tribunal cantonal: 1943, 1945 et 1953.

162 Rapport annuel du Tribunal cantonal, 1953, p. 5: «Certains préfets continuent à procéder eux-mêmes à de véritables opérations d'instruction et à ne pas transmettre immédiatement les affaires au juge, ceci en violation du Code de procédure pénale». Dans un dossier individuel, un avocat conteste précisément le fait qu'une plainte pénale pour injure est à l'origine d'une procédure d'internement, le préfet ayant décidé de son propre chef de la traiter par cette voie. Voir AEF, PFI 3843, dossier HY.

163 Rapport annuel du Tribunal cantonal, 1945, p. 33: «Il arrive que le préfet, saisi d'une dénonciation ou d'une plainte, la transmette simplement pour enquête à la police de sûreté [...]. Une telle procédure est irrégulière».

est particulièrement frappant. Selon le code de procédure pénale, un prévenu en état d'arrestation doit être entendu dans les vingt-quatre heures et sa mise en détention doit faire l'objet d'une décision formelle, précise et communiquée, dans «le but [...] d'éviter que des personnes ne restent incarcérées sans savoir ce qu'on leur reproche et sans avoir eu l'occasion de s'expliquer».<sup>164</sup>

L'étude du registre des interné-e-s à Bellechasse a mis en évidence que dans un nombre important de situations,<sup>165</sup> la date d'entrée à Bellechasse précède la date de décision officielle d'internement, illustrant une pratique de détention préventive où la décision du préfet entérine l'internement d'un individu qui se trouve en réalité déjà privé de sa liberté. Cette détention pour enquête administrative peut durer des semaines, voire des mois, et signifier pour l'individu une privation du droit d'être entendu, informé ou de se défendre,<sup>166</sup> comme l'illustre la contestation d'un avocat d'office en 1966 après la libération judiciaire de sa cliente:

«[Le juge d'instruction] a gardé Mme Z. à disposition [du préfet] en vue de l'ouverture d'une procédure administrative. [...] Si le juge d'instruction a estimé qu'une détention préventive ne se justifiait plus, à combien plus une détention administrative pour les besoins d'une enquête ne trouve aucune justification, surtout que, d'une part, depuis quatre mois, au vu du dossier, aucune opération n'a été entreprise pour les besoins de l'enquête et que, d'autre part, cette dernière portait sur les mêmes faits.»<sup>167</sup>

Cet exemple retrace une autre ambivalence de la procédure administrative: un effet de vases communicants avec la justice ordinaire. Dans un autre exemple, un juge d'instruction écrit ainsi au préfet à propos d'un individu qui a comparu à plusieurs reprises devant la justice: «ce serait un non-sens de le punir de quelques jours d'arrêt pour vagabondage; bien que j'estime que l'internement administratif est une mesure qu'il y a lieu de prendre avec beaucoup de circonspection, j'ai quand même le sentiment que, dans

164 Rapport annuel du Tribunal cantonal, 1945, p. 41.

165 À 422 reprises sur le total de 2617 décisions préfectorales. En 1963 par exemple, une majorité des décisions d'internement (35 sur 65) est datée postérieurement à l'entrée à Bellechasse, dans un délai d'un jour à cent dix jours. Voir par exemple, AEF, PFI 3843, Préfecture de la Sarine, dossier DY: Bellechasse réclame au préfet la décision d'internement deux mois après l'entrée dans l'établissement.

166 En principe, le temps passé en détention préventive doit être déduit de la durée de l'internement.

167 AEF, PFI 3843, Préfecture de la Sarine, dossier UZ, lettre d'un avocat au préfet du 2. 12. 1966.

ce cas, une telle mesure s'impose». <sup>168</sup> Dans les faits, l'internement administratif est donc aussi alimenté par des demandes des magistrats de l'ordre judiciaire, juges d'instruction ou présidents des tribunaux de district, qui estiment une mesure nécessaire mais leur marge d'action trop limitée. <sup>169</sup> Ils transmettent alors l'affaire au préfet pour qu'il agisse selon ses méthodes, la procédure administrative ouvrant un champ de possibilités accrues, au détriment des droits du justiciable.

### 3.1.3 L'INTERNEMENT «PAR DÉFAUT»: INSTRUMENT DE POLITIQUE SOCIALE

Au-delà des préfetures, l'internement administratif bien que revêtant une forme répressive, parfois subsidiaire de la justice pénale, incarne d'abord une composante de politique sociale. Dans les dossiers, en filigrane des motifs de troubles à l'«ordre» et la «moralité» publics, transparait le rapport de l'individu à l'ordre socio-économique avec des injonctions de stabilité et de productivité. Dans sa conception <sup>170</sup> comme dans son application, le système fribourgeois d'internement administratif est indissociable des problématiques de précarité et d'assistance publique. Outre l'emploi fréquent des articles de la loi sur l'assistance pour prononcer un internement, <sup>171</sup> cette corrélation s'exprime dans la pratique par la prédominance des situations en lien avec le vagabondage et la mendicité, souvent sous couvert d'alcoolisme. <sup>172</sup> À ce titre, il est particulièrement frappant de constater que plus du tiers des personnes internées à Bellechasse sont enregistrées en tant que «sdf», sans domicile fixe. <sup>173</sup> Preuve en est également la centralité

168 AEF, PFI 3838, Préfecture de la Sarine, dossier FLF, lettre d'un juge d'instruction au préfet du 24. 5. 1955.

169 Notamment lorsqu'ils ne peuvent appliquer un internement judiciaire selon CP art. 42–43. Voir AEF, [sans signature], Préfecture du Lac, classeur affaires administratives 1943–1963, dossiers QD, NU, KY.

170 Voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 1.1.

171 Contrairement, par exemple, au canton de Vaud. Voir chapitre 3.2.

172 En 1964, le directeur de Bellechasse écrit ainsi à la Direction de la santé publique: «Nous constatons en passant en revue nos internés que les préfets nous confient surtout des éléments du type «vagabond»; les vrais alcooliques sont une minorité à la Sapinière». Voir AEF, EB, Adm Corr 4–5, Bellechasse, correspondance avec la Direction de justice 1959–1972, lettre du 2. 5. 1964.

173 Soit 906 entrées du registre des interné-e-s à la Sapinière et la Maison de travail.

et l'omniprésence des préoccupations financières tant du côté des législateurs que des praticiens.<sup>174</sup>

Les logiques d'usage d'une base légale ou d'un établissement spécifique reposent couramment sur les modalités de financement, à savoir le coût en frais d'entretien qu'implique l'internement<sup>175</sup> et qui de l'État cantonal ou de la commune les assumera.<sup>176</sup> L'attractivité des lois est ainsi débattue à l'aune du financement, l'internement devant être une solution économique pour les pouvoirs publics.<sup>177</sup> Ce recours à l'assistance «en clôture», consistant à placer en institution fermée les ressortissants fribourgeois «indésirables», s'inscrit dans un contexte cantonal spécifique perdurant jusqu'aux années 1970: situation économique défavorable, présence des institutions privées et religieuses de bienfaisance, responsabilité des communes d'origine dans l'octroi et le financement de l'assistance, structures médicales et sociales peu développées, résistances aux assurances sociales initiées et imposées par la Confédération.<sup>178</sup>

Au cœur de cette politique coercitive et du maillage législatif, les établissements de Bellechasse permettent alors de substituer au «grouille-

174 Également relevé par le rapport de Bienz, Praz, 2015, p. 5–6 et Rossier, 2010, p. 119.

175 Par exemple dans le dossier d'une femme placée à Marsens pour alcoolisme, le service de l'assistance publique intervient auprès du préfet de la Sarine pour qu'il prenne rapidement une décision, avançant qu'il serait «utile qu'une décision purement formelle soit prise sans délai afin que Mme P. puisse rejoindre [Bellechasse] le plus rapidement possible. Sa présence à Marsens constitue pour nous une dépense journalière de 10.– Fr alors qu'à [Bellechasse] le tarif n'est que de 2.5 fr par jour. Pour le surplus, aucune raison ne justifie le maintien de l'intéressée dans un hôpital psychiatrique». Peu après, une décision d'internement pour deux ans à la Maison de travail est rendue. Voir AEF, PFI 3840. Dossier PP, lettre du 18. 3. 1959.

176 Le préfet, à qui il revient d'attribuer la charge financière de l'internement, a aussi pour mission d'arbitrer les différents intérêts en présence.

177 Voir par exemple, BGC FR 1965, p. 244: «Pour que les autorités communales ne reculent pas pour des raisons financières devant certaines mesures d'exécution, [le texte de loi] prévoit expressément que les frais de contrôle médical ou psychiatrique, de placement dans une maison de soins ou d'internement dans une maison de travail sont à la charge de l'intéressé ou des personnes tenues à la dette alimentaire, ou, à défaut, à la charge de l'État». Cela détermine aussi le régime d'internement retenu par les préfets. En 1955, la direction de Bellechasse constate une baisse des effectifs à la Sapinière qu'elle impute à la préférence des préfetures de prononcer des internements à la Maison de travail pour éviter des frais aux communes en les faisant assumés par l'État. Deux ans plus tard, la même direction constate que la nouvelle loi sur les établissements publics et la danse permettant de faire supporter par l'État les frais d'internement, «elle est de ce fait plus souvent appliquée, mais l'internement à la Maison de travail est en revanche devenu plus rare». Voir Rapport annuel de Bellechasse 1955, p. 12 et 1957, p. 13.

178 Fatke 1991, p. 176 et ss.; Python 2018, p. 116–117. Voir aussi Clerc 2007 et CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 1.1 et 2.1.

ment imprécis» d'une population susceptible d'être une charge financière pour les collectivités un contrôle sur un groupe circonscrit d'individus et par là même un contrôle de leur productivité.<sup>179</sup> L'opération se révèle dans un premier temps particulièrement bénéfique pour les communes puisqu'initialement aucun frais d'entretien n'est exigé pour les interné-e-s fribourgeois-e-s aptes au travail.<sup>180</sup> Même en cas d'inaptitude au travail ou lorsqu'une participation aux frais est progressivement imposée dès le milieu des années 1930, l'opération reste financièrement attractive par rapport à une hospitalisation ou un placement dans une autre institution.<sup>181</sup> L'internement «par défaut» à Bellechasse a été une solution employée par les autorités en l'absence d'autres structures existantes ou par mesure d'économie.<sup>182</sup> Ainsi, des individus, notamment âgés, précarisés ou souffrant de handicaps, ont été enfermés sous le coup d'un régime pénitentiaire sévère et inadapté.

Au début des années 1930, le Conseil d'État reconnaît que «Bellechasse pratique sur une assez large échelle l'assistance publique, en hospitalisant [sic] certains sujets dont l'entretien ne manquerait pas d'être onéreux pour les communes».<sup>183</sup> Or pour le Gouvernement, «si communes ou familles estiment devoir recourir à la mesure de l'internement – c'est le point capital – le préfet, à qui elles s'adresseront, leur demandera de garantir les frais de pension».<sup>184</sup> Cet accueil à Bellechasse de personnes «infirmes et indigentes indésirables à l'hôpital ou à l'hospice»,<sup>185</sup> attesté dans les rap-

179 Foucault 1975, p. 324. Voir CIE, vol. 8, *Un quotidien sous contrainte*, et Currat 2007.

180 Voir CIE, vol. 8, *Un quotidien sous contrainte*, chap. 3.

181 Dès les premières lois fixant le principe de l'internement administratif, ce facteur est déterminant. En 1919, le Conseil d'État expose devant le Grand Conseil s'être «inspiré de motifs d'ordre pratique: nous avons une maison de travail toute prête, c'est le pavillon actuel de notre colonie agricole de Belle-Chasse. [...] Non seulement cette nouvelle institution ne coûtera que des sommes modiques, mais elle nous permettra de cultiver d'une manière intensive notre domaine, qui a besoin de bras». Plus loin, il affirme que le projet s'efforce «de diminuer autant que possible les charges des corporations communales. C'est pour cela que, à côté de l'asile pour buveurs, nous prévoyons l'institution d'une maison de travail, qui ne coûtera rien aux communes». Voir BGC FR 1919, p. 15 et 204.

182 Rossier 2010.

183 BGC FR 1931, p. 289 et ss.

184 BGC FR 1932, p. 485.

185 Dans un article sur Bellechasse daté de 1935, Jean Oberson, ancien juge et préfet de la Gruyère, décrit la maison de travail comme «une nouvelle Cour des miracles. [...] C'est le dépotoir des communes, un ramassis de déchets humain et c'est une grande pitié! Quelle charge pour l'Établissement!» Il souligne néanmoins que le but de la récente loi sur l'assistance «est de lutter contre le vagabondage et le parasitisme social», et que par conséquent l'internement est «un avantage pour le pays qui ne souffre de leur présence». Voir Oberson 1935.



*Image 1*: Internés à Bellechasse selon la loi sur l'assistance, aux environs de 1930. AEF, EB Div Photos 24, fonds photographique de Bellechasse.

ports annuels de l'institution, démontre que l'internement est avant tout une exclusion au profit de la société plutôt qu'une mesure dans l'intérêt de l'individu.

En 1944, la direction de Bellechasse reconnaît elle-même que souvent «la rééducation au travail ne se pose plus: il s'agit de garder chez nous les incorrigibles et de nous servir au mieux de leur capacité de travail». <sup>186</sup> Tout en considérant une décennie plus tard que l'internement est un problème «délicat et fort discuté», elle estime néanmoins que «l'internement est pour le moment le seul moyen mis à la disposition des autorités pour préserver la société des éléments qui sont une source de désordres». <sup>187</sup> Jusque dans les années 1960, <sup>188</sup> la direction de Bellechasse admet recevoir «des gens qui devraient être internés dans des asiles psychiatriques. Comme les frais de pension sont considérables dans ces

<sup>186</sup> Rapport annuel de Bellechasse, 1944, p. 22.

<sup>187</sup> Rapport annuel de Bellechasse, 1958, p. 5.

<sup>188</sup> Bien qu'à son entrée en fonction, le nouveau directeur Max Rentsch diminue le nombre d'interné-e-s en faisant transférer malades et vieillards dans des maisons hospitalières. Voir Rapport annuel de Bellechasse, 1951, p. 13.

derniers établissements, certaines autorités essayent un placement dans une maison de travail. Nous sommes assez patients avec ces gens; mais dès que l'un d'eux devient incapable de se soumettre à la discipline de la maison, nous prions l'autorité de le transférer».<sup>189</sup>

L'introduction des assurances sociales,<sup>190</sup> la conjoncture favorable de l'après-guerre et l'augmentation des tarifs de Bellechasse<sup>191</sup> accompagnent une diminution du nombre d'internements au cours de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle.<sup>192</sup> S'imposant comme alternative à l'internement, le développement des structures médico-sociales et des mesures ambulatoires répond aussi, entre autres évolutions, à des visées économiques. Par ailleurs, d'autres effets sont également visibles dans la dernière phase de la période et mériteraient d'être davantage étudiés, en particulier ce qui semble être un déplacement vers les structures hospitalières et psychiatriques.

Au cours des années 1960, le taux d'hospitalisations au sein de l'établissement psychiatrique cantonal de Marsens augmente continuellement.<sup>193</sup> En 1976, le Conseil d'État diligente une enquête et constate que certaines communes s'enrichissent au moyen de l'internement: l'introduction de nouveaux modes de financement – une péréquation financière intercommunale et les assurances sociales – permettrait à certaines d'entre elles de «tirer un avantage financier du fait de l'hospitalisation d'indigents de Marsens».<sup>194</sup> À l'occasion du centenaire de cet établissement en 1975,

189 Rapport annuel de Bellechasse, 1960, p. 13. Répété en 1961.

190 AVS dès 1948, puis AI dès 1960, suivis de la généralisation de l'assurance maladie.

191 En particulier, la forte hausse dès les années 1960. Voir CIE, vol. 8, *Un quotidien sous contrainte*, chap. 3.

192 En 1972, dans son rapport, la direction de Bellechasse observe que si auparavant, «La société se protégea en plaçant les indésirables dans les maisons de travail. [...] Au cours des derniers 25 ans, une évolution considérable s'est produite. La Suisse ne connaît plus la crise, mais la haute conjoncture. Les institutions sociales ont été améliorées et l'État dispose des moyens voulus pour résoudre beaucoup de problèmes». Voir Rapport annuel de Bellechasse, 1972, p. 2. Voir aussi ceux de 1967 et 1953.

193 Voir BGC FR 1965, p. 100. Voir aussi la motion Kolly, BGC FR 1976, p. 371.

194 BGC FR 1976, p. 652–653. Selon le Gouvernement, «de tels abus sont devenus possibles précisément parce que la loi sur l'assistance a été conçue en dehors de toute référence à d'autres lois sociales comme l'assurance-maladie ou l'AVS». Il constate alors «que certaines communes encaissent les prestations des caisses-maladie qui couvrent la totalité des frais d'hospitalisation, mais mettent tout de même, et cela en vertu de la loi, la moitié de ces frais à la charge de la péréquation intercommunale. [...] Une enquête menée par la Direction de la Santé publique et des Affaires sociales a révélé que, sur les 108 cas d'indigents hospitalisés à Marsens en 1975, 45 auraient dû être, à coup sûr, exclus de la répartition intercommunale».

son directeur, le docteur Maurice Remy, dénonçait «l'abus manifeste qui consiste à considérer son institution comme un dépotoir où l'on peut mêler impunément vieillards, criminels, malades, alcooliques, mères de famille et filles publiques [...] Un problème qui n'est absolument pas résolu dans le canton de Fribourg».<sup>195</sup>

Enfin, rappelons que la solution du placement en institution fermée a concerné en premier lieu les ressortissant-e-s fribourgeois-e-s, puisque les personnes «indigentes» originaires d'autres cantons pouvaient faire l'objet d'une mesure d'expulsion jusqu'à la fin des années 1960.<sup>196</sup> De nombreuses décisions relatives aux coûts<sup>197</sup> illustrent le fait que les communes et les cantons avaient un intérêt financier direct à expulser promptement de leur territoire les personnes soupçonnées de n'être pas en mesure de subvenir elles-mêmes à leurs besoins. Lorsque ces personnes ne pouvaient pas justifier d'un domicile fixe, la commune concernée n'était pas tenue de leur fournir une assistance. En 1938, le Conseil d'État fribourgeois s'est adressé à ce sujet aux préfets et aux présidents des tribunaux du canton pour leur demander de se conformer aux instructions et d'expulser immédiatement tout ressortissant d'un autre canton arrêté pour «vagabondage», «mendicité» ou «absence de moyens de subsistance». Cette pratique était alors répandue dans toute la Suisse, ce qui signifie que de nombreux Fribourgeois étaient également «rapatriés» d'autres cantons.<sup>198</sup> Ce procédé, comme le relève sans équivoque le Conseil d'État fribourgeois, visait «à débarasser [*sic*] notre canton des éléments indésirables».<sup>199</sup>

Les autorités fribourgeoises considéraient dans ce contexte tout internement fondé sur la législation cantonale ou sur le Code civil et assumé financièrement par la collectivité comme une prestation d'assistance au sens de l'art. 45 de la Constitution fédérale.<sup>200</sup> La liberté d'établissement ne s'appliquait donc plus, *de facto*, à la plupart des interné-e-s, ce qui vi-

195 Remy 1975, p. 26.

196 Un concordat entre les cantons est signé en 1967 garantissant pour les citoyen-ne-s suisses l'assistance par le canton de domicile, suivie pour ce dernier d'un remboursement par le canton d'origine.

197 Voir par ex. AEF, [sans signature], Préfecture du Lac, boîte «R 1963/64», dossiers HP, IN, MPR, NU, OD et SO.

198 Voir AEF, [sans signature], Préfecture du Lac, boîte «R 1963/64», dossiers FPH, IN et NU, et classeur «Sapinière Marsens depuis 1925», Dossiers BPE, PE, QD et QLE.

199 AEF, PBr 980, Préfecture de la Broye, circulaire de la Direction de justice et police aux préfets concernant la sécurité publique du 20. 10. 1938.

200 AEF, [sans signature], Préfecture du Lac, boîte «R 1963/64», dossier SO, 4. 11. 1959.

avait ce droit fondamental de sa substance et devait déjà sembler discutable à l'époque du point de vue du droit constitutionnel.<sup>201</sup> Outre l'expulsion des personnes «indésirables» en provenance d'autres cantons, les autorités fribourgeoises sont allées plus loin en expulsant parfois leurs propres ressortissants. Un Fribourgeois concerné s'est ainsi adressé par voie de pétition au Grand Conseil, en 1963, parce qu'il avait été contraint par un préfet de signer une déclaration par laquelle il s'engageait à quitter le canton sous peine d'un internement administratif à Bellechasse. Le Grand Conseil fut forcé d'admettre que cette pratique était à l'évidence contraire à la Constitution fédérale, «mais» – expose-t-il dans la réponse qu'il a adoptée – «il faut relever qu'il peut être de bonne politique de chercher à obtenir l'éloignement de personnes indésirables [...]. Si cette solution a pour effet de débarrasser la cité d'un individu peu désirable, elle vaut la peine d'être utilisée».<sup>202</sup> Le législatif fribourgeois appuya ainsi sans sourciller une pratique qui violait explicitement le droit supérieur dans le but de permettre aux collectivités du canton de se débarrasser rapidement et à peu de frais de certain·e·s de leurs propres citoyen·ne·s jugé·e·s indésirables.

### 3.2 LE POLICIER ET LE MÉDECIN: ORDRE ET SANTÉ PUBLIQUE DANS LE CANTON DE VAUD

En 1948, lors d'une conférence, Victor Curchod, docteur en droit et chef de la police administrative vaudoise, présente le système d'internement administratif en vigueur dans son canton. Pour celui qui fut aussi secrétaire de la Commission cantonale d'internement administratif entre 1940 et 1960, deux grands ensembles se dégagent au sein de la législation cantonale, les lois «sanitaires» et celles contre les «asociaux»,<sup>203</sup> visant:

«D'un côté, les personnes dont le mauvais état de santé nécessite, pour leur bien et par mesure de prophylaxie, l'éloignement temporaire, parfois définitif, de la société; de l'autre côté, les individus plus ou moins tarés dont le comportement social est tel qu'à un moment donné il ne reste

201 Voir à ce sujet chapitre 2.2.

202 BGC FR 1963, p. 984 et ss.

203 Parmi lesquelles il classe la loi contre les «éléments asociaux» ainsi que la loi sur l'assistance publique. Cette dernière n'aurait été que rarement mobilisée pour un internement: 16 personnes entre 1940 et 1972. Voir Collaud et al. 2015, p. 16–17.

plus rien d'autre à faire qu'à les exclure de la communauté pour un temps plus ou moins long. Les premiers relèvent essentiellement du médecin; les seconds avant tout de la police.»<sup>204</sup>

Si le procédé est assimilé à un éloignement dans un cas et une exclusion dans l'autre, sa conséquence finale se confond en une privation de liberté «temporaire, parfois définitive». Pour un résultat similaire, les voies de procédure, les acteurs mobilisés et les logiques à l'œuvre diffèrent, même si les frontières ne sont pas aussi nettes que le laisse entendre l'auteur. Dans ce chapitre, à travers l'étude de deux composantes du système, l'internement des personnes accusées d'être «dangereuses ou asociales» et d'être «alcooliques», nous questionnerons les continuités et discontinuités dans la mise en application des lois d'internement ainsi que les décalages existant entre les intentions initiales et les effets réels de ces lois.<sup>205</sup>

Dans une première partie, nous verrons comment les pratiques et les procédures ont été abondamment problématisées, en particulier au sein d'instances collectives qui ont codifié et accompagné la transformation des modalités d'application, offrant un observatoire privilégié et parfois inédit. Dans une deuxième partie, nous questionnerons plus précisément les internements sous couvert d'«alcoolisme». Outre qu'elles sont à la base du plus grand nombre d'internements et encore peu étudiées, les lois successives touchant à l'alcoolisme sont décisives, car situées entre le policier et le médecin, au croisement de logiques de maintien de l'ordre, médicale et d'assistance.<sup>206</sup> Mobilisant des acteurs centraux du dispositif, notamment les préfets et les membres du Conseil de santé, elles sont marquées

204 ACV, S 132/772, Service de justice et législation, CCIA, «L'internement administratif des adultes dans le canton de Vaud. Extrait de l'exposé fait par M. Victor Curchod, Dr en droit, chef du Service de la police administrative, au cours organisé par le groupement romand des Institutions d'assistance publique et privée» dans *L'entraide*. Bulletin du Groupement romand des Institutions d'assistance publique et privé, 1948, p. 26.

205 Outre les rares internements selon la loi sur l'assistance susmentionnés, les internements psychiatriques restent un champ important de la pratique à explorer, le présent chapitre ne les considérant qu'en lien avec l'internement connexe pour alcoolisme. Sur cette question, voir également les chapitres 3.5 et 4.2.2.

206 Comme les données quantitatives le préfiguraient et nos recherches le confirment, la législation «policrière» étendue contre les «asociaux», entre les mains de la Commission cantonale d'internement administratif (CCIA), apparaît sur la durée, moins significative de la pratique vaudoise que celle «médicale» visant les «alcooliques». Sous ce motif, nous avons recensé sur la base des comptes rendus annuels du Conseil d'État vaudois pas moins de 3471 décisions d'internements entre 1907 et 1980. À préciser qu'il s'agit du nombre de décisions et non de personnes internées, une même personne pouvant faire l'objet de plusieurs décisions. Les chiffres de Collaud et al. 2015 sont revus à la hausse concernant l'internement pour alcoolisme.

par un lent et complexe processus de médicalisation. Associée à une quête de méthode et d'objectivité, l'affirmation du pouvoir médical et de formes plus subtiles de contrôle répond à des moments de «crise» du système et contribue à le légitimer, même si dans la pratique, malgré l'affirmation de la figure du médecin, un schéma répressif de maintien de l'ordre public persiste avec l'intervention policière et préfectorale. Enfin dans une dernière partie prospective, nous verrons que le déploiement de la surveillance «hors les murs» puis la montée en puissance des mesures tutélaires annoncent de nouvelles formes de prise en charge. Si le nombre d'internements tend à diminuer, d'autres types de mesures attentatoires sont alors à prendre en compte.

### 3.2.1 PERPÉTUELLE RECOMPOSITION: UNE PRATIQUE INTERPRÉTÉE ET CODIFIÉE PAR DES INSTANCES COLLECTIVES

Dans le contexte vaudois, c'est au sein d'instances collectives cantonales, évoluant entre les acteurs de terrain qui signalent et enquêtent et l'autorité décisionnelle formelle, que réside une part importante du pouvoir de conditionnement de la pratique. Occupant cet échelon intermédiaire tout en générant leurs propres interprétations, la Commission cantonale d'internement administratif et le Conseil de santé sont deux institutions centrales du dispositif en vigueur dans le canton de Vaud durant le xx<sup>e</sup> siècle.

#### LA COMMISSION CANTONALE D'INTERNEMENT ADMINISTRATIF, UNE JUSTICE D'EXCEPTION QUI SE VEUT RASSURANTE

Le 24 octobre 1939, en vertu des pleins pouvoirs, le Conseil d'État vaudois adopte un arrêté sur l'internement administratif «d'éléments dangereux» pour la société afin de «protéger l'ensemble du peuple contre l'immoralité propagée par certains indésirables» comme l'indique son préambule.<sup>207</sup> Le Département de justice et police peut dès lors interner jusqu'à trois ans dans une colonie de travail toute personne majeure qui «s'adonne habituellement à la prostitution ou au racolage», tire ses moyens d'existence de l'«inconduite d'autrui» ou de «jeux interdits»,

207 Décision de l'autorité exécutive, l'arrêté ne devient une base légale durable, la *Loi sur l'internement administratif des éléments dangereux*, qu'après son adoption par le Grand Conseil en décembre 1941.

«compromet par son inconduite ou sa fainéantise la sécurité ou la santé d'autrui».<sup>208</sup> Si cette décision trouve ses origines dans des débats antérieurs, elle se concrétise alors dans la conjoncture particulière de la Seconde Guerre mondiale et de la mobilisation.<sup>209</sup> L'argumentation porte spécifiquement sur la lutte contre la prostitution et le «milieu de la pègre», présentés comme nébuleuse criminogène.<sup>210</sup> L'énoncé de la loi vise en premier lieu la prostitution, sans la définir davantage, mais dépasse aussi ce seul motif par son dernier alinéa mentionnant plus généralement l'«inconduite» et la «fainéantise».<sup>211</sup> La grande majorité des cas traités l'a été durant la période de la guerre.<sup>212</sup> Débattue en 1946 à la suite d'une motion qui remettait en cause sa légalité, elle est alors confirmée, devenant la *Loi sur l'internement des éléments asociaux*.<sup>213</sup> De plus en plus rarement appliquée, elle sera finalement abrogée en 1971.<sup>214</sup>

Les premières années de fonctionnement de la Commission cantonale d'internement administratif (CCIA) ont fait l'objet d'une étude qui a mis en évidence la forte prégnance du discours policier, le dossier d'enquête reposant essentiellement sur le portrait initial dressé par les forces de l'ordre.<sup>215</sup> Sous l'angle du genre, cette mesure a eu une fonction marquée

208 Arrêté du 24 octobre 1939, art. 1. Dès l'entrée en vigueur de l'arrêté, cette compétence est déléguée du Département à la CCIA. Pour la procédure, voir graphique 2.

209 À propos de la genèse de cette loi et des débats législatifs relatifs, voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 3.1.

210 Cette législation a pour buts déclarés d'«assainir les mœurs, de protéger la famille, de faire respecter la décence de la rue et de lutter contre la criminalité que développent les mauvais penchants de la pègre et de ce qu'on appelle le milieu». Voir BGC VD, automne 1941, p. 120.

211 Ce dernier alinéa avec les notions d'«inconduite» et de «fainéantise» ouvre la voie à une extension de la portée de la loi. On l'observe dans les cantons limitrophes ayant adopté une législation s'inspirant directement du modèle vaudois, Neuchâtel et Fribourg. Dans la pratique de ces deux cantons, cet alinéa a été à la base d'une interprétation extensive pour toucher en majorité des hommes accusés de «vagabondage» ou de «vie irrégulière». Voir Lavoyer 2013 ainsi que le chapitre 3.1.

212 Sur 321 décisions de la CCIA recensées, non-lieu et sursis compris, 240 ont lieu entre 1939 et 1945.

213 Cette motion fut défendue par le député socialiste Paul Golay (1877–1951), député au Grand Conseil (1917–1951) et conseiller national (1925–1942). Voir aussi CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 3.1.

214 Entre 1947 et 1970, la CCIA prononce 47 décisions, dont seulement 13 décisions d'internement ferme. Cf. ACV, S 132/773, Service de justice et législation, CCIA, fichiers des cas traités.

215 Collaud 2013, p. 61 et 87. La problématique visée apparaît comme étant d'abord urbaine, l'essentiel des interventions ayant lieu à Lausanne et sur demande d'un même préfet, Albert Blanc, en fonction de 1937 à 1952. Comme nous le verrons plus loin, ce dernier a aussi été fortement impliqué dans la procédure d'internement pour alcoolisme.

de régulation sexuée. Elle a visé en majorité des femmes, souvent préca-  
risées, alors même que les autorités «ne s'intéressent pas aux causes éco-  
nomiques de l'entrée dans la prostitution, mais au caractère immoral de  
cette activité».<sup>216</sup> De fait, les préfets et la CCIA disposent d'une compétence  
spéciale pour réprimer l'«immoralité» de la prostitution, mais aussi plus  
ponctuellement de l'homosexualité.

Nichées au sein d'un dossier, les considérations d'un préfet rédigées  
juste une année après l'entrée en vigueur de l'arrêté cernent les spécificités  
de ce nouvel instrument:

«Une commission possède en quelque sorte les pleins pouvoirs pour  
prendre des mesures avant que des délits soient commis. [...] Une cer-  
taine latitude est laissée quant à l'appréciation de ces données. [...] Il [lui]  
appartient d'intervenir avant que [le tribunal de police] n'ait matière à  
le faire. Et il lui appartient de le faire par une tout autre procédure. Cette  
Commission aura donc le devoir d'agir autant sur le terrain moral que  
sur le terrain de la stricte répression. Elle sera autorisée à user largement  
de l'avertissement, de la réprimande, du conseil et du sursis. [...] Devant  
cette Cour spéciale, la tâche de la défense telle qu'un tribunal l'exige n'au-  
rait aucun sens. [...] Nous sommes davantage sur le terrain de l'opportu-  
nité, du bon sens, donc aussi, évidemment, sur le terrain de l'arbitraire.»<sup>217</sup>

Comprise comme organe d'une justice d'exception et préventive, la CCIA  
se caractérise par des compétences pour une action prédélictuelle avec une  
procédure différant de la procédure judiciaire, ainsi qu'une large latitude  
d'interprétation dans l'appréciation des informations et dans l'usage de  
mesures «morales» ou «répressives». Le registre discursif qui place la Com-  
mission sur «le terrain de l'opportunité» et du «bon sens» rappelle fortement  
les arguments invoqués lors des débats législatifs. En effet, le choix d'une  
commission comme autorité compétente pour prononcer les internements  
l'associait à l'image d'une autorité conciliante et soucieuse de chaque cas,  
participant ainsi à légitimer son action et à atténuer les critiques à l'égard  
d'une procédure pourtant peu protectrice des droits individuels.

216 Collaud et al. 2015, p. 88; Demierre 1953. L'étude des dossiers de l'année échantillon  
1950 confirme ces observations. S'y ajoute la question de la visibilité et de l'occupation  
de l'espace public pour la répression de la prostitution.

217 ACV, S 132/775, Service de justice et législation, CCIA, dossier n° 37, rapport du Conseil  
de surveillance des Établissements de détention et d'internement de la plaine d'Orbe:  
considérations sur les internements administratifs du 8. 11. 1940. Les établissements de  
la plaine de l'Orbe sont la principale institution d'internement pour les internés vaudois  
de sexe masculin. Les femmes sont placées à Rolle ou à Bellechasse (FR).

Devant le Grand Conseil, le Conseil d'État vaudois expliquera que son principal souci avait été de «soustraire l'application de ces mesures spéciales à l'influence décisive de la police et de l'administration» en nommant des personnes «pour leur connaissance profonde des hommes et des choses, mais aussi leur complète indépendance». <sup>218</sup> Il s'agit, initialement, de trois avocats, dont l'un est assesseur de la justice de paix de Lausanne et de deux médecins membres du Conseil de santé. <sup>219</sup> Contrastant avec les discours sur la nécessité de démanteler un milieu dangereusement organisé et criminogène, le Conseil d'État se plaît à souligner que «la loi a été appliquée avec modération et humanité. C'est ce que l'on attendait de la CCIA et nous nous plaignons à lui reconnaître le très grand mérite d'avoir su allier la fermeté à la compréhension et souvent l'indulgence». <sup>220</sup> À l'occasion d'un recours, il affirme qu'étant composée de médecins et juristes travaillant hors de l'administration, «cette commission offre le maximum de garanties à ceux qui sont appelés à se présenter devant elle. L'expérience de ses membres est précisément de nature à protéger les dénoncés contre l'absence d'objectivité reprochée à certains rapports de police». <sup>221</sup> Modération et indépendance de l'organe de décision sont alors au cœur de la représentation entretenue par les autorités politiques pour rendre davantage acceptable le procédé d'internement administratif.

Dans la pratique, la commission paraît avoir assumé, dans une certaine mesure, une fonction de pondération des influences des acteurs «du terrain», plus particulièrement de la police et des préfets. D'une part, les décisions rendues par la CCIA ne suivent pas systématiquement les conclusions de l'enquête de police transmise par le préfet; dans presque un tiers des situations, entre 1939 et 1971, la commission ne suit pas le préfet et opte pour un non-lieu, libérant séance tenante les personnes dénoncées. D'autre part, il est fait un usage fréquent du sursis et de la libération condi-

218 BGCVD, printemps 1946, p. 1186.

219 Pour la composition détaillée de la CCIA au cours du temps, voir Collaud 2013, p. 42 et ss. La commission est généralement composée de deux avocats et d'un médecin. La présence de représentants de la profession médicale ne semble toutefois pas pour autant influencer le discours qui repose essentiellement sur des préoccupations de maintien de l'ordre. De 1939 à 1971, quinze hommes et deux femmes y ont été nommés. Les cinq premiers membres ont assumé leur fonction de 1939 au début des années 1950, soit durant la période d'activité la plus intensive de la CCIA.

220 BGCVD, printemps 1946, p. 1187. Propos récurrents lors des débats parlementaires relatifs à la CCIA.

221 ACV, S 132/771, Service de justice et législation, CCIA, sous-dossier 1, observations du Conseil État en réponse à un recours au Tribunal fédéral, 19. 4. 1940, p. 14.

tionnelle anticipée. Organe différencié de celui en charge de l'enquête, mais spécifiquement institué pour étudier les dossiers et entendre les personnes dénoncées, la CCIA génère sa propre interprétation plus libérale de la loi. De manière explicite dans une lettre adressée au chef du Département de justice et police en février 1945, la Commission, par la plume de son président, explique ne pas appliquer la «loi à la lettre», ne punissant que la prostitution visible, celle qui dérange par le «scandale» ou l'«indécence» publics.<sup>222</sup> Limitant l'application de la loi, elle estime qu'une prostituée qui ne sort pas dans la rue n'est pas un élément dangereux pour la société et «ne saurait être l'objet d'une mesure d'internement». Les membres de la commission se demandent même «s'il n'est pas quelque peu illogique ou même arbitraire de sévir contre la femme, alors que l'homme (le client) n'est pas inquiété».<sup>223</sup>

Devant la difficulté d'établir l'élément d'habitude tel que défini par la loi, ils reconnaissent leur embarras «lorsqu'il s'agit de femmes qui travaillent pendant la journée, mais le soir se livrent à la prostitution. Elles le font, disent-elles, parce que le salaire qu'elles gagnent est insuffisant».<sup>224</sup> Face à cette question «délicate», la commission se «tire généralement d'affaire en prononçant l'internement avec sursis». Pour statuer, ses membres regrettent de n'avoir en mains que les rapports de police, dont la dénoncée conteste parfois le bien-fondé. Si la preuve n'est pas jugée suffisante, la libération est alors prononcée. En revanche, l'internement est confirmé si la conviction est établie par l'«attitude de la femme» lors de l'audition qu'elle porte «atteinte à la décence de la rue». Enfin, la sélection opérée par la police est critiquée du fait que «la police lausannoise, ou plus exactement quelques agents font preuve de beaucoup de zèle à l'égard de certaines femmes, alors que d'autres, ne valant guère mieux, bénéficient de ce qu'on pourrait appeler une neutralité bienveillante».<sup>225</sup> Enfin, à propos de l'énoncé de la loi visant plus généralement la «fainéantise» et l'«inconduite», la Commission rappelle «certains cas où des individus [lui] étaient renvoyés d'une façon abusive, ayant été l'objet d'une dénonciation abu-

222 ACV, S 132/771, Service de justice et législation, CCIA, sous-dossier motion Golay, lettre du président de la CCIA au Département de justice et police du 5. 2. 1945.

223 ACV, S 132/771, Service de justice et législation, CCIA, sous-dossier motion Golay, lettre du président de la CCIA au Département de justice et police du 5. 2. 1945.

224 Cette cause économique de la prostitution est confortée par l'étude de Demierre 1953.

225 ACV, S 132/771, Service de justice et législation, CCIA, sous-dossier motion Golay, lettre du président de la CCIA au Département de justice et police du 5. 2. 1945.

sive». Ces dossiers transmis par le préfet ont été invalidés par la commission qui a prononcé un non-lieu.

Des critiques analogues sont réitérées quelques mois plus tard, dans une note de séance interne par un membre suppléant de la commission, Paul Valloton,<sup>226</sup> qui déplore «la manière dont les préfets, spécialement le préfet de Lausanne, ont compris la loi» tout en saluant «la clémence et la mansuétude» de la CCIA qui a «su s'écarter des préavis préfectoraux, corrigeant ainsi ce qu'ils avaient d'excessif».<sup>227</sup> Par la suite, devant le Grand Conseil, il soutient ouvertement la motion Golay demandant l'abrogation de la loi. Il conteste alors le pouvoir conféré à l'administration et l'implacable mécanique de la procédure, regrettant qu'il suffise «que quelqu'un soit dénoncé par lettre pour que la police municipale fasse un rapport pour infraction aux règlements et l'affaire va devant le préfet qui renvoie le dénoncé devant la commission».<sup>228</sup> Il témoigne du décalage persistant entre les intentions énoncées par le législateur et les effets réels de la loi, déclarant: «J'ai vu comment on appliquait cette loi. [...] La commission n'a pas eu à juger de grands cas. Elle n'a vu arriver devant elle que du menu fretin, de pauvres femmes, mal défendues en général».<sup>229</sup> Ces critiques attestent de l'important pouvoir de la police à travers les opérations de signalement et l'exclusivité des rapports qu'elle produit. Émergent également les schémas d'interprétation de la loi propres à la CCIA, se traduisant dans la pratique par la restriction de sa portée générale, par une répression de la prostitution confinée à l'espace public et par la suspension de peine. Étonnante, cette interprétation relativement libérale, partiellement traduite dans la pratique, s'explique notamment par la composition interdisciplinaire de l'organe décisionnel, la CCIA, ainsi que par son indépendance institutionnelle par rapport aux acteurs de terrain – policiers et préfet – dénonçant et constituant le dossier à charge.

Mobilisés en qualité d'experts, les membres de la CCIA et les chefs de service concernés seront par la suite invités à se prononcer sur la législa-

226 Député et avocat, il siège à la CCIA de 1940 à 1948.

227 ACV, S 132/771, Service de justice et législation, CCIA, sous-dossier motion Golay, procès-verbal de la séance de travail de la CCIA du 21. 1. 1946. Le préfet, en particulier de Lausanne, joue un rôle de premier plan dans l'application de la loi et le suivi des situations individuelles. Il s'agit ici d'une référence directe à Albert Blanc, voir p. 181 note 215.

228 BGCVD, printemps 1946, p. 668.

229 BGCVD, printemps 1946, p. 667.

tion et à proposer des adaptations en adéquation avec leurs conceptions.<sup>230</sup> Au moment des discussions consécutives à la motion Golay en 1946, la loi subit certaines modifications, selon le vœu d'une majorité des députés qui estimaient que, dans l'intérêt général, la loi devait être maintenue mais avec des aménagements. Elle sera modifiée dans son article premier précisant que c'est la prostitution qui porte directement «atteinte à la décence, à l'hygiène ou à l'ordre publics» qui est désormais ciblée. De plus, la notion de «fainéantise» sera supprimée, la loi ne conservant que celle d'«inconduite». À cette occasion, le conseiller d'État Paul Chaudet dira «qu'il s'agit beaucoup moins maintenant de nettoyer la rue que d'y maintenir l'état de propreté acquis par l'application de la loi. En effet, les cas soumis maintenant à la commission d'internement administratif sont extrêmement peu nombreux [...] nous avons fait l'effort pour assouplir et humaniser cette loi».<sup>231</sup> Plusieurs garanties, déjà admises dans la pratique, sont formalisées dans le texte de la loi: en particulier le droit à un défenseur d'office, introduit dès décembre 1944, le droit de consulter le dossier, la procédure de révision d'une décision ou la nomination de membres de la commission hors de l'administration. Pour les autorités, ces modifications, «dictées par l'expérience», aspirent à corriger les «imperfections» de la loi tout en préservant son esprit.<sup>232</sup> Après la Seconde Guerre mondiale, alors que la légalité même de l'internement administratif est questionnée par la motion Golay, la loi est ainsi confirmée dans son principe et sa portée «intimidante», mais son déploiement est restreint par l'interprétation de la CCIA et davantage encadré par des règles de procédures.

Soulignons encore que si elle est prégnante dans les discours de légitimation, la différenciation entre mesure «purement administrative» à vocation rééducative et peine répressive a tendance à s'estomper dans la pratique, en particulier au niveau du régime d'internement.<sup>233</sup> Un même service, dit de la protection pénale, est ainsi en charge de l'exécution des peines des condamné·e·s pénaux·les et des interné·e·s administratifs·ives.<sup>234</sup>

230 ACV, S 132/771, Service de justice et législation, CCIA, sous-dossier motion Golay, procès-verbal de la séance de travail de la CCIA du 21. 1. 1946: «M. le chef du Département fait remarquer que les députés du Grand Conseil s'opposeraient plus volontiers à l'abrogation de la loi si on leur faisait des propositions d'améliorations et d'assouplissement».

231 BGCVD, printemps 1946, p. 1222.

232 BGCVD, printemps 1946, p. 1199 et ss.

233 À propos de la légitimation, voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*.

234 Le Service de la protection pénale, ou Service pénitentiaire dès 1968, a pour mission de veiller à l'exécution de l'internement et de prendre des mesures de surveillance lors

Lors d'une consultation, le chef de ce service décrit l'internement administratif selon la loi de 1941 comme présentant «un caractère analogue à certains égards à une mesure de nature pénale et à l'internement judiciaire par exemple», le déclarant même «mesure policière et pénitentiaire» en opposition avec l'internement «sanitaire et thérapeutique» des «alcooliques». <sup>235</sup> Dans la compréhension d'un acteur central de sa mise en œuvre, l'internement administratif est donc assimilé à une peine, à une sanction répressive équivalente à une sanction pénale. Un régime d'enfermement non différencié entre détenus judiciaires et administratifs est régulièrement attesté dans les sources, en contradiction avec le texte de loi et la volonté politique énoncée. <sup>236</sup>

#### LE CONSEIL DE SANTÉ, DÉPOSITAIRE DE L'AUTORITÉ MÉDICALE

La critique des logiques policières, l'ambivalence entre répression et «relèvement» ainsi que l'épineuse question du régime d'internement occupent également une place centrale dans l'évolution de l'autre législation vaudoise étudiée: celle visant les «alcooliques». Après la *Loi sur le régime des personnes atteintes de maladie mentale de 1901* qui comprenait déjà l'alcoolisme dans son énoncé, la *Loi d'internement des alcooliques de 1906* consacre le principe d'un traitement imposé sur la durée, mesure de soin forcé tout en «s'efforçant d'éviter le plus possible un caractère pénal» (voir graphique 15 en annexe). <sup>237</sup> Si l'on assiste à un glissement de la problématique sur le terrain sanitaire, bientôt qualifié de santé publique, il subsiste dans les débats et dans le texte même de la loi une coexistence entre la notion d'alcoolisme et celle d'ivrognerie, entre la pathologie relevant d'une intervention médicale et la conception traditionnelle et morale

de l'octroi d'un sursis ou d'une libération conditionnelle. Il collabore à cet effet avec le Service de la police administrative, créé en 1941.

235 ACV, S 132/771, Service de justice et législation, CCIA, lettre du Service de la protection pénale au chef du Département de justice et police du 23. 11. 1944. Certaines modalités du processus de libération des détenus pénaux sont appliquées en analogie aux interné-e-s administratif-ive-s. De même, l'inscription au casier judiciaire n'est pas prévue par la loi, mais laissée à l'appréciation des organes d'exécution.

236 De même que le socialiste Paul Golay, le député libéral et avocat de profession Paul Vallotton critiquera vertement le décalage entre les objectifs de la loi et la réalité de l'internement. Devant le Grand Conseil, il déclare en 1946: «La commission ne rend pas des jugements: elle rend des décisions. Elle ne met pas en prison: elle interne. Or envoyer une femme en internement pour cinq ans à Bellechasse ou la condamner à cinq de prison également à Bellechasse n'est-ce pas la même chose?». BGCVD, printemps 1946, p. 668.

237 BGCVD, automne 1906, exposé des motifs, annexe, p. 25.

d'un vice.<sup>238</sup> Une expertise médicale et un préavis du Conseil de santé sont certes requis, mais dans la pratique l'enquête du préfet demeure «la base capitale du dossier».<sup>239</sup> Celle-ci se fonde, au moyen d'une enquête de police, sur les renseignements que peut fournir l'entourage du dénoncé et vise notamment à connaître sa conduite à l'égard de sa famille, sa situation financière et ses antécédents judiciaires.<sup>240</sup> L'examen par un médecin doit établir la présence de «symptômes physiques ou psychiques» de l'alcoolisme, le degré de dangerosité et la durée de traitement.

Si formellement le Conseil d'État entérine la décision, l'appréciation du bien-fondé de l'enquête et les modalités de l'internement telles que la présence d'un sursis, la durée,<sup>241</sup> le type d'établissement ou encore la libération sont en réalité essentiellement du ressort du Conseil de santé. Ce «collège d'experts», institution héritée du XIX<sup>e</sup> siècle, est une autorité consultative et de surveillance aux rôles multiples et incontournable pour tout ce qui a trait à l'intervention de l'État dans le vaste domaine sanitaire.<sup>242</sup> Sa composition et ses missions sont inscrites dans la loi sanitaire cantonale:<sup>243</sup> Présidé par le chef du Département de l'intérieur, le Conseil de santé réunit le chef du Service sanitaire,<sup>244</sup> le procureur général et plusieurs autres membres externes à l'administration, en grande majorité des médecins, plus minoritairement des juristes.<sup>245</sup> Il a notamment pour mission de surveiller par des visites régulières les établissements de soins,<sup>246</sup> de contrôler la régularité des internements psychiatriques et la qualité des

238 Charbon, Gasser 2000, p. 13-44. La loi vaudoise de 1906 serait la première loi suisse à nommer l'alcoolisme en tant que tel, selon Charbon, Gasser 2000. Cette médicalisation précoce est toutefois à relativiser dans la réalité de sa pratique. Voir aussi CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 2.

239 ACV, S 84/9, Préfecture d'Aigle, rapport du chef du Service sanitaire au sujet des mesures à prendre contre les alcooliques dangereux présenté à la réunion des préfets du canton de Vaud le 7. 1. 1925, p. 2.

240 Outre le noyau familial, le préfet entend: «les personnes qui peuvent donner des renseignements utiles, soit celles qui connaissent bien le dénoncé, les voisins, les patrons, les camarades de travail, les débitants de boissons [...] les autorités locales [...] éventuellement le pasteur, l'instituteur. Si le dénoncé a changé de domicile, il commande des rapports à la police des différentes localités dans lesquelles il a séjourné». ACV, S 84/9, Préfecture d'Aigle, directives au sujet des enquêtes administratives relatives aux alcooliques du 25. 3. 1927.

241 D'un minimum de six mois, sans spécification d'une durée maximale.

242 Voir Chauvie 1990b.

243 Plus particulièrement les lois d'organisation sanitaire de 1897, 1928 et 1952.

244 Fonction qui se confond jusqu'en 1958 avec celle de médecin cantonal.

245 Pour la composition détaillée du Conseil de santé entre 1885 et 1958, voir Zeitoun 2001, p. 48-49.

246 Hospitaliers et psychiatriques, privés et publics.

rapports d'expertises médico-légales. Dès 1928, des compétences dans la procédure de stérilisation non volontaire lui sont confiées.<sup>247</sup>

Étant mobilisé tant pour cette dernière procédure que pour celles portant sur la «maladie mentale» et l'«alcoolisme», le Conseil de santé assume un rôle d'«aiguillage» ou d'orientation dans les multiples voies procédurales, appréciant les situations particulières. Il assume également une fonction corporatiste de contrôle de la pratique médicale.<sup>248</sup> De plus, il participe activement à l'élaboration et à la révision des lois cantonales touchant aux questions sanitaires, ainsi qu'à l'évaluation et la réglementation de leur application.<sup>249</sup> Sa vocation d'autorité consultative et de recours se renforce au cours du xx<sup>e</sup> siècle, au détriment de ses fonctions décisionnelles et opérationnelles.<sup>250</sup> En analogie avec la CCIA, sa forme d'organisation participe activement à la légitimation de son autorité, comme le souligne le Gouvernement:

«[Le Conseil de santé] est un conseil d'experts dont l'avis est requis dans de très nombreuses circonstances. S'agit-il d'interner un alcoolique, un toxicomane ou un aliéné, c'est à lui qu'on a recours pour dire, définitivement, si les candidats à la colonie ou à l'asile remplissent bien les conditions exigées par la loi. [...] C'est une connaissance approfondie des mœurs et des traditions vaudoises, de l'expérience, du bon sens, d'une juste estimation des choses, que ses décisions doivent inspirer. Ce collège de médecins et de juristes [...] donne toutes garanties d'impartialité au public.»<sup>251</sup>

247 Voir Heller et al. 2002, p. 139 et ss.

248 C'est le Conseil de santé qui préavise la nomination à des postes de direction médicale, qui confère le droit de pratiquer la médecine et sanctionne, si besoin, les médecins par des mesures disciplinaires.

249 Recevant à cet effet des invités externes, notamment le médecin directeur de l'asile de Cery.

250 Des délégations de compétences sont précocement faites à des sous-groupes de travail ou au Service sanitaire, le Conseil de santé dans son ensemble n'étudiant en détail que les «cas spéciaux» dès les années 1930. La loi sanitaire de 1952 formalise une réduction de ses prérogatives, marquant le développement du Service sanitaire cantonal, comme le relève un membre: «Le terme de Conseil de santé désignait précédemment non pas l'organe dont nous faisons partie, mais le Service sanitaire lui-même. C'est la raison pour laquelle, vraisemblablement, le Conseil de santé avait conservé certaines attributions qui ne sont pas celles d'un organe consultatif». ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 23. 10. 1951, p. 3-4. Voir aussi BGCVD, automne 1952, p. 819. Voir aussi Chauvie 1990a.

251 Exposé des motifs par le Conseil État à l'occasion de l'adoption de la loi sanitaire de 1928. BGCVD, printemps 1928, annexe, p. 21.

Plutôt que l'aptitude scientifique, c'est avant tout les qualités morales de ses membres qui sont mises en avant, par l'usage des notions indéfinies de «bon sens» et de «connaissance des mœurs et traditions vaudoises», tant dans le débat public qu'à l'interne même du Conseil. La figure ainsi esquissée d'un médecin «moins savant que sage, homme de vertu et d'intégrité morale plus que de science» reflète le pouvoir d'ordre social et moral qui lui est conféré.<sup>252</sup> Cela rappelle également fortement le champ lexical légitimant associé à la CCIA.

Au sein du Conseil de santé, les modalités de l'internement pour alcoolisme sont régulièrement débattues. Dès les années 1920, le discours des autorités sur l'application de la loi est teinté d'insatisfaction. En première ligne, l'échelon communal collabore peu, ses autorités ne connaissant pas suffisamment les dispositions légales, voire rechignant à y recourir. «Le gros contingent des alcooliques échappe à la loi», s'étonne le chef du Service sanitaire alors même que «notre législation antialcoolique est excellente au point de vue de la simplicité de la procédure».<sup>253</sup> Outre les écueils constatés dans le processus de signalement, c'est sur les conditions d'internement dans les établissements dédiés que se cristallisent les critiques à l'encontre des carences fondamentales du dispositif. En effet, la loi de 1906 stipulait que l'internement avait lieu dans un établissement spécifiquement prévu à cet effet et enjoignait au Conseil d'État d'édicter un règlement d'application.<sup>254</sup> Or, ni l'un ni l'autre ne sera concrétisé avant le milieu des années 1930, soit trois décennies après l'adoption de la loi.<sup>255</sup> Comme dans le cas de la CCIA, cette absence manifeste d'établissement spécifique pour l'internement administratif dépasse la seule population étiquetée d'«alcoolisme» et rappelle le sort commun de celles et ceux que

252 Vandewalle 2006, p. 44.

253 ACV, S 84/9, Préfecture d'Aigle, rapport du chef du Service sanitaire du 7. 1. 1925, p. 2. Plusieurs circulaires sont émises par le Département de l'intérieur invitant les préfets à une application plus stricte de la loi.

254 *Loi sur l'internement des alcooliques du 27 novembre 1906*, art. 1, 9 et 11.

255 En 1936, le Département de justice et police écrit au Service sanitaire qu'«il est nécessaire d'édicter un règlement d'exécution de la loi sur l'internement des alcooliques et il est regrettable que celui-ci n'ait pas encore vu le jour». ACV, KVIII f 162, Service sanitaire, dossier n° 56: internement des alcooliques, lettre du 5. 8. 1936. Un règlement est finalement adopté en 1938, mais il porte essentiellement sur la répartition des frais. Au niveau des établissements, la solution provisoire perdue avec les structures existantes: la colonie pénitentiaire d'Orbe et l'établissement privé d'Étagnières pour les hommes, la colonie pénitentiaire de Rolle et l'établissement privé de Béthesda pour les femmes.

les autorités ne savent où placer.<sup>256</sup> Les contraintes budgétaires et les aléas du calendrier politique ont contribué à aggraver les conditions d'internement. On le discerne bien en 1921 à l'occasion d'un rapport de commission devant le Grand Conseil qui estime que la loi d'internement des alcooliques «n'a pas donné tous ses fruits» et demande au Conseil d'État de créer une «colonie non pénitentiaire».<sup>257</sup> Dans cet établissement de «régénération par le travail», placé sous la surveillance du Conseil de santé, devront «y trouver leur place, une quantité d'éléments asociaux ou antisociaux, des vagabonds, non condamnés, qui sont des malades et ne doivent être traités comme des malandrins».<sup>258</sup>

Cette question se manifeste régulièrement dans les échanges protocolés du Conseil de santé éclairant comment elle devient un «objet» d'expertise et quels impératifs guident l'action des autorités cantonales. Ainsi, en 1920, le chef du Service sanitaire s'inquiète qu'«un certain nombre d'alcooliques appartenant à des familles convenables ont été envoyés à la Colonie de l'Orbe, ce qui a provoqué des réclamations, vu le caractère infamant de cet établissement».<sup>259</sup> Le Conseil décide d'appliquer désormais les conditions suivantes: «1. Envoi à Orbe de tous les récidivistes et étrangers au canton qui ne peuvent pas participer au paiement des frais d'internement; 2. Envoi à Étagnières de tous les Vaudois admis pour la première fois et des Confédérés qui peuvent payer tout ou partie de leur pension».<sup>260</sup> Plutôt que la notion de curabilité de l'alcoolisme, est dès lors adopté un traitement discriminant en fonction de la récidive, de l'origine cantonale et de la capacité financière. Quelques années plus tard, à la suite d'une plainte d'un interné qui décrit son expérience comme un «régime de bagne», le Conseil de santé constate que «les alcooliques sont internés en vue d'un traitement médical, mais le Département de justice et police ne fait pas de distinction avec les détenus; il semble bien qu'il y a quelque chose à dire».<sup>261</sup> Le procureur général estimant que le régime est certes «dur, mais

256 Voir Wagnières 1987, p. 67. L'auteur y précise la notion de «dangerosité sociale» et le développement, en marge du dispositif pénal, de mécanismes de contrôle et de gestion, «cette population flottante, ni vraiment délinquante ni vraiment malade, ressortissant de l'administration plus que des juges et des médecins».

257 BGCVD, automne 1921, p. 26–27.

258 BGCVD, automne 1921, p. 26–27.

259 ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 8. 12. 1920, p. 317–318.

260 ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 8. 12. 1920, p. 317–318. Le régime pénitentiaire d'Orbe est présenté comme étant le plus dur. Le même constat est fait à Rolle pour les femmes.

261 ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 25. 2. 1925, p. 2.

n'a rien d'illégal», le Conseil décide de «prendre acte, mais, comme mention est faite que les alcooliques ont le même costume que les colons», demande «de ne pas leur imposer cette tenue». Au-delà de cette intervention symbolique,<sup>262</sup> l'autorité sanitaire s'inquiète de la faiblesse thérapeutique de l'internement tel qu'il est pratiqué autant que de l'«encombrement» des établissements psychiatriques par une population «à cheval entre l'asile et la prison», parfois réunie sous l'étiquette de «demi-responsable».

En 1928, le conseiller d'État Norbert Bosset expose au Conseil de santé que «quantité d'individus paresseux et fainéants encombrant l'asile de Cery» et que «leur placement coûtant très cher, on pourra faire une sérieuse économie en les plaçant à Orbe».<sup>263</sup> Le Conseil est alors associé aux réflexions pour la construction d'un bâtiment dédié aux alcooliques aux Établissements de la plaine de l'Orbe.<sup>264</sup> Outre le «triage» des interné-e-s, l'expertise de ses membres, ainsi que du médecin directeur de l'asile de Cery, est donc sollicitée afin de façonner l'architecture et la configuration spatiale des lieux mêmes d'internement. Lors de ces discussions apparaît explicitement au sein du Conseil de santé la classification entre individus «curables» et «incurables» préfigurant les fondations de la future loi. Malgré l'aménagement d'un nouveau lieu d'internement, le système ne tardera pas à être fortement remis en question au sein même du Conseil de santé qui obtiendra sa transformation, sous couvert de prévention et d'objectivité médicale.

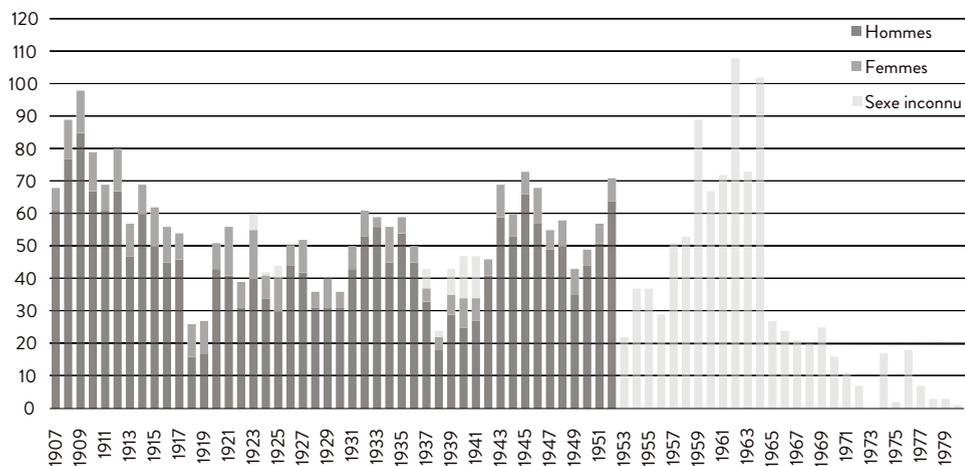
Sous le régime de cette première loi, en moyenne, plus de cinquante-cinq internements sont prononcés annuellement entre 1907 et 1935.<sup>265</sup> Selon notre recensement, pour cette seule période, cela représente un total de 1626 décisions d'internement ferme, concernant en grande majorité – 83 % – des hommes. Si dès 1935, le nombre d'internements diminue temporairement, durant la décennie suivant l'adoption

262 Outre l'habillement, quelques mesures de formes sont adoptées, par exemple en 1929, le Conseil de santé «désire qu'on ne donne pas le nom de *cellules* aux chambres d'isolement» pour leur éviter un «caractère pénitentiaire». ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 23. 10. 1929, p. 3 et ss.

263 ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 22. 10. 1928, p. 6.

264 Cf. ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 7. 1. 1929. L'établissement des Prés-Neufs est inauguré en 1932.

265 Cf. Comptes rendus annuels du Conseil État vaudois 1907–1980. Ces chiffres ne comprennent pas les internements pour alcoolisme en vertu de la loi d'internement psychiatrique.

**Graphique 7: Internements pour alcoolisme dans le canton de Vaud 1907–1980.**

Données manquantes en 1973.

Source: Comptes rendus annuels du Conseil d'État vaudois, 1908–1981. Élaboré par les auteurs.

d'une nouvelle loi, entre 1942 et 1952, en moyenne plus de 59 personnes sont internées chaque année.<sup>266</sup>

Comme le montre le graphique 7, le nombre d'internements connaît globalement une augmentation durant la période de l'après-guerre, et ce sans comptabiliser les autres formes alternatives de prise en charge: internements «volontaires», placements psychiatriques ou hospitalisations. On constate que le nombre d'internements diminue provisoirement au début des années 1950, ce qui coïncide avec un nouveau moment de «crise», focalisant réformes et changements d'acteurs. Une hausse se dessine jusqu'au milieu des années 1960 avant que d'autres types de mesures ne prennent le relais et réduisent le nombre d'internements fermes.<sup>267</sup>

266 Toujours en grande majorité des hommes (87%). Sans compter les internements dits «volontaires».

267 Des recherches seraient nécessaires pour déterminer l'évolution des durées d'internement. Par analogie, dans le cas des internements psychiatriques, on observe que si le nombre d'entrées augmente au cours du xx<sup>e</sup> siècle, inversement la durée des séjours est en diminution. Cf. Klein, Gasser 1995.

### 3.2.2 LE «RÈGNE DU MÉDECIN»: AMBIVALENCES D'UN PROCESSUS DE MÉDICALISATION

Dans le canton de Vaud, l'internement pour alcoolisme a été un instrument de privation de liberté fréquemment utilisé par les autorités. Sous couvert de lutte contre l'alcoolisme, le contrôle social ainsi exercé s'est porté sur des problématiques plus diffuses de précarité, de moralité ou d'instabilité professionnelle. Particularité de ce pan de la pratique, il est indissociable d'un lent et ambivalent processus de médicalisation.<sup>268</sup> Associée dans les discours à une quête de méthode et d'objectivité, cette médicalisation relativement précoce des procédures vaudoises répond à des moments de «crise» du dispositif. Le déploiement de la médecine doit alors permettre un meilleur «rendement» dans l'application des lois en facilitant et en rationalisant la prise en charge tout en contribuant à la légitimation des mesures. Par une sorte d'inertie, le caractère répressif de l'internement subsiste néanmoins avec l'implication continue des acteurs policiers et préfectoraux, l'affirmation de l'ordre public comme logique prégnante et la dureté du régime d'enfermement. Derrière les catégories ordonnant le système sur la base de normes médicales, des mécanismes induisent une discrimination en fonction de la situation socio-économique de l'individu dénoncé.

«L'ÉTAT PERD SA PEINE, SON ARGENT ET SON PRESTIGE  
EN S'OBSTINANT À UNE ŒUVRE QUE LE RIDICULE TUE»;<sup>269</sup>  
L'INTERNEMENT DES ALCOOLIQUES SOUS LE FEU DE LA  
CRITIQUE

En 1935, l'édifice antialcoolique est très fortement ébranlé par une prise de position sans équivoque du Conseil de santé mettant au jour les failles et insuffisances du système en vigueur depuis trois décennies, tant dans sa conception que dans son application concrète, et les décalages entre les effets inhérents à cet état de fait et l'ambition première de la loi. Lors d'une séance ordinaire de ce Conseil, le procureur général Pierre Boven demande l'ouverture d'une discussion sur l'internement des alcoo-

268 Offrant de nombreuses analogies avec la situation présente dans le canton de Lucerne. Voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 2.3.

269 ACV, KVIII f 141, Service sanitaire cantonal, dossier n° 67, rapport au Conseil de santé sur le relèvement des alcooliques dans le canton de Vaud, 23. 12. 1935, p. 28.

liques.<sup>270</sup> En fonction depuis plus de deux ans, le magistrat s'inquiète des divergences de vues et de pratiques qu'il observe au sein des autorités<sup>271</sup> et du fait que selon lui:

«Nous travaillons actuellement à bâtons rompus, sans principe directeur. Nous n'avons ni système, ni méthode. Il est manifeste que les différents membres du Conseil ont une conception souvent différente. [...] Certains d'entre nous semblent considérer les Prés-Neufs comme un établissement *pénitentiaire* [sic] où l'alcoolique, *condamné* [sic], purge une peine. D'autres paraissent admettre qu'il s'agit d'un hospice où l'on soigne physiquement et moralement des malades. D'autres encore comprennent l'institution comme une sorte de compromis entre les deux systèmes. Quant à moi, je n'y comprends vraiment plus rien.»<sup>272</sup>

Dans la droite ligne des discussions qui ont déjà occupé cette instance, le régime d'internement à Orbe ne satisfait par le Conseil de santé qui regrette la concentration d'une population aux contours flous et l'absence de toute compartimentation: «En un mot, c'est la confusion complète entre le régime de l'asile et celui de la prison»<sup>273</sup> relève le procureur.

Plus inédit dans les sources, il témoigne de différents vices de procédures qui embarrassent la pratique en amont même de l'internement:

«La confusion complète qui paraît avoir régné jusqu'ici [...] s'est aggravée d'incertitudes et d'erreurs dont voici des exemples: les préfets, chargés des enquêtes administratives, ont eux-mêmes des idées fort différentes sur leur tâche. Généralement, ces procédures sont d'une longueur désespérante. [...] Il arrive aussi à des préfets de déférer l'alcoolique au Dépar-

270 Pierre Boven (1886–1968), procureur général du canton de Vaud de 1932 à 1951, a notamment été en charge de la révision du Code de procédure pénale cantonal en 1929. Lors des discussions au sein du Conseil de santé, il se prononce régulièrement en faveur de mesures plus fermes que celles envisagées, s'opposant à l'octroi de sursis.

271 Notamment entre le directeur du pénitencier d'Orbe et le directeur de l'asile psychiatrique de Cery.

272 ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 6. 3. 1935, p. 1–2.

273 ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 6. 3. 1935, p. 4. Le procureur précise également: «On met de tout à la Colonie de l'Orbe: internés pour vagabondage, mendicité, rupture de ban, abandon de famille; emprisonnés, soit gens condamnés; colons volontaires, soit détenus libérés qui manquent de travail; [...] mineurs de plus de 16 ans remis au Conseil État comme auteurs d'un délit, ou internés par une justice de paix». Sur cette dernière catégorie des mineurs, la même observation est faite par Fišek 1948, p. 93: «Les autorités vaudoises placent [des mineurs] aux Prés-Neufs tout en sachant qu'ils y seront en contact avec les adultes. Ce ne sont certainement pas les méthodes pratiquées dans cette institution qui motivent leurs décisions, mais bien plutôt des avantages financiers et des considérations d'ordre confessionnel». À propos du placement des mineurs, voir CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 4.1.

tement sans avoir entendu l'intéressé. [...] Les rapports médicaux sur les alcooliques sont très souvent défectueux.»<sup>274</sup>

Face à ces irrégularités et à l'absence de toute «méthode», le procureur en appelle directement aux médecins pour qu'ils investissent le domaine, se mettent d'accord et dictent «à tous» la pratique à adopter.<sup>275</sup> En guise de réponse, le docteur Gustave Delay, ancien chef du Service sanitaire, estime qu'il faut alors «moins considérer la distinction entre condamnés judiciaires et internés administratifs que celle entre malades curables et malades incurables».<sup>276</sup> Le Conseil de santé, suivant la position du procureur, décide de confier à une délégation le soin d'étudier la situation et de préparer un rapport à destination du Conseil d'État. Les mois suivants, cette délégation visite les établissements d'internement puis livre ses conclusions. Véritable réquisitoire, le rapport reprend les griefs déjà exprimés et présente plus longuement «l'arbitraire» d'un système menant à l'«abandon moral» des interné·e·s.<sup>277</sup> Alors que la loi de 1906 visait initialement le «relèvement du buveur» par une cure «morale et médicale», ce principe n'a en réalité jamais pénétré les dispositions de la loi au point que pour les auteurs:

«On cherche en vain une esquisse de traitement moral ou de rééducation individuelle. Il faut se rendre à l'évidence: elle fait défaut; le régime du malade est celui des travaux forcés, tout simplement. [...] On peut dire que le régime de fait est celui de l'incohérence [...] Le pour cent des régénérés est dérisoire. La plupart des internés sont incurables.»<sup>278</sup>

Au centre de la critique, la tentative de concentrer les interné·e·s pour alcoolisme dans un établissement officiel principal est perçue comme un échec tant pour les hommes que pour les femmes. Les auteurs du rapport estiment alors pouvoir parler de guérison seulement dans 6% des situations et d'amélioration dans 10%, la très grande majorité étant à considé-

274 ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 6. 3. 1935, p. 3–4.

275 ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 6. 3. 1935, p. 2: «[Le procureur] s'en rapporte en toute confiance à l'avis de ses collègues médecins. Mais il insiste avec force sur le fait que les médecins doivent se mettre d'accord entre eux, afin que le législateur et tous ceux qui collaborent à l'œuvre antialcoolique sachent ce qu'ils doivent faire et comment ils doivent s'y prendre».

276 ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 6. 3. 1935, p. 6.

277 ACV, KVIII f 141, Service sanitaire cantonal, rapport au Conseil de santé sur le relèvement des alcooliques, 23. 12. 1935, 28 pages. Rédigé par le procureur Boven en qualité de rapporteur.

278 ACV, KVIII f 141, Service sanitaire cantonal, rapport au Conseil de santé sur le relèvement des alcooliques, 23. 12. 1935, p. 6–7.

rer comme «déchet inévitable» et «incurable». Au moyen d'une révision complète, le rapport suggère que l'État renonce à s'occuper lui-même du traitement des «alcooliques» au profit de l'initiative privée. De plus, pour éviter une œuvre «inutile et coûteuse» pour l'État, à savoir le traitement d'«incurables», il paraît essentiel que «le triage des alcooliques [ait] pour base un diagnostic et un pronostic médical. Encore faut-il que celui-ci intervienne le plus tôt possible et qu'il soit très sérieux».<sup>279</sup> Au-delà de la mise en cause des conditions inadaptées d'internement, deux problématiques, déterminantes pour la suite, émergent de ce rapport. En premier lieu, la portée préventive et curative de la loi serait mise à mal par des signalements trop tardifs:<sup>280</sup>

«Tant par veulerie que par bonté, on retarde le plus possible l'internement; de telle sorte que le simple ivrogne devient un alcoolique avéré, puis invétéré, enfin incurable. Lorsqu'un malheur est imminent, la crainte préside aux opérations. On interne le buveur pour plusieurs années. Parents et commune sont enfin tranquilisés; mais il est trop tard pour sauver l'homme et le foyer! Maintes fois la crainte n'est pas d'un malheur. Fréquemment elle est d'ordre économique. [...] Ainsi la responsabilité d'une mesure énergique ne pèse sur personne: la force publique n'a été mise en branle que par la force des choses. Dès lors, c'est l'État qui fait les frais d'une détention inconciliable avec la loi et le bon sens.»<sup>281</sup>

En second lieu, le rapport insiste plus généralement sur l'absence d'une gestion cohérente et rigoureuse des situations personnelles, dénonçant un «régime de l'arbitraire, où le subalterne agit à sa guise et le chef au

279 ACV, KVIII f 141, Service sanitaire cantonal, rapport au Conseil de santé sur le relèvement des alcooliques, 23. 12. 1935, p. 27.

280 Lors de la discussion sur le rapport au sein du Conseil de santé, Henri Preisig, médecin chef de Cery, considère que: «si les cas curables sont rares, c'est que la dénonciation par l'autorité est généralement trop tardive, surtout chez nous». ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 15. 1. 1936, p. 3 et ss.

281 ACV, KVIII f 141, Service sanitaire cantonal, rapport au Conseil de santé sur le relèvement des alcooliques, 23. 12. 1935, p. 9–10. Le médecin-conseil de la préfecture de Lausanne le relève aussi: «Par suite du caractère disciplinaire de la loi, l'indication des cas à la préfecture était trop timorée. La loi était en fait impopulaire et la tâche des indicateurs délicate». Voir ACV, KVIII f 176, Office cantonal de surveillance antialcoolique (ci-après OCSA): dossiers généraux concernant les alcooliques 1941–1954, exposé du Dr Burnier à Monsieur le Préfet du district de Lausanne sur la lutte antialcoolique dans le canton de Vaud, 15. 9. 1941, p. 28. Les autorités imputeront également au caractère foncièrement disciplinaire et «infamant» de l'internement, un déficit de réputation entravant la collaboration des particuliers et des autorités locales.

hasard». <sup>282</sup> À propos des modalités mêmes de l'internement, il explicite cet arbitraire: «force nous est donc d'avouer qu'il n'existe aucun critère, et que le choix du lieu de placement est une question d'espèce et d'opportunité abandonnée à la libre appréciation des personnes saisies du cas». <sup>283</sup>

Sous la plume du procureur général, la critique vise plus fondamentalement les partisans du système en vigueur, arguant que la largesse de procédure rime avec une faiblesse d'exécution tant la confusion prédomine dans la pratique:

«[Certains] pensent qu'en somme système, doctrine, textes de loi importent assez peu; qu'il convient de garder un régime aussi souple que possible, afin de laisser aux organes administratifs la plus grande liberté d'action possible. [...] Si l'on s'étonne de leur indifférence à l'égard des contradictions dans les principes, de l'oubli des règles du droit, de l'illogisme de l'organisation et l'étrangeté de certaines mesures, ils répondent que c'est une affaire de théorie, et qu'eux portent leur attention sur la pratique. Il faut croire décidément que le législateur vaudois n'a pas su s'exprimer, pour qu'il soit compris de façons si diverses, opposées ou contradictoires, par ceux-là mêmes qui sont chargés de traduire en actes sa volonté. Or, il est impossible que les organes d'exécution puissent parer aux défauts de la loi, grâce une interprétation adroite et une mise en œuvre habile, puisqu'ils ignorent comme tout le monde ce que veut la loi.» <sup>284</sup>

Soulignons que contrairement à ce que pourrait laisser penser la lecture de ces propos, ce ne sont ni l'opportunité ni le principe même de l'internement par voie administrative qui sont remis en cause, mais bien l'absence de concordance dans l'action étatique. Le discours bientôt triomphant en faveur d'un instrument «moderne», plus organisé et systématique, ira d'ailleurs de pair dans un premier temps avec une augmentation du nombre d'internements et, plus massivement encore, avec l'extension d'une surveillance «morale et médicale» hors des murs de la prison et de l'asile. Au début de l'année 1936 le rapport est remis au Gouvernement, provoquant un processus de réforme législative. Sans attendre la mise en chantier de la

282 ACV, KVIII f 141, Service sanitaire cantonal, rapport au Conseil de santé sur le relèvement des alcooliques, 23. 12. 1935, p. 12.

283 ACV, KVIII f 141, Service sanitaire cantonal, rapport au Conseil de santé sur le relèvement des alcooliques, 23. 12. 1935, p. 18.

284 ACV, KVIII f 141, Service sanitaire cantonal, rapport au Conseil de santé sur le relèvement des alcooliques, 23. 12. 1935, p. 11.

législation, le Conseil de santé adapte sa pratique: il use davantage du sursis et du placement en institution privée et élabore un formulaire médical standardisé.

LA LOI DE 1941: «ICI LA MÉDECINE L'EMPORTE SUR LA SCIENCE PÉNALE»<sup>285</sup>

En 1941, le Gouvernement et le Parlement déplorent publiquement la faillite du système en vigueur qui ne permet «d'atteindre qu'une faible partie des intéressés et trop tard» et adoptent une nouvelle loi, pétrie d'«idées modernes».<sup>286</sup> Fondée sur les éléments exprimés au sein du Conseil de santé, il s'agit pour les autorités de concilier une intervention plus précoce et une gestion plus suivie des situations personnelles. Par la nouvelle loi, le Gouvernement entend réaffirmer la portée sanitaire et préventive de son action au détriment de son caractère policier et répressif (voir graphique 16 en annexe). En préambule du projet de loi, le Conseil d'État résume ainsi sa vision:

«Il faut absolument que l'alcoolique soit traité comme un malade et cesse de vivre sous le sentiment déprimant d'une peine. Pour cela, il convient d'enlever au traitement son caractère officiel, autoritaire et répressif, mais aussi, il importe de l'appliquer avec une continuité de vues et une logique inexorable. Du moment que l'alcoolique n'est plus considéré comme un délinquant ou un hors-la-loi, mais comme un diminué, auquel une cure est imposée, il faut que celle-ci soit suivie avec une constance rigoureuse; la thérapeutique, inspirée des données scientifiques, ne peut s'accompagner de mesures de clémence. Ici la médecine l'emporte sur la science pénale.»<sup>287</sup>

Le système ne devra comprendre ni préfet ni gendarme, mais un office spécialisé dont l'action sera «infiniment plus discrète, plus nuancée et sans doute par là plus efficace que celle des organes officiels de l'État».<sup>288</sup> La nou-

285 BGCVD, automne 1940, p. 1279.

286 Le Conseil d'État considère faire œuvre de «révolution» modernisatrice, suscitant la critique du député socialiste Paul Golay qui déclare: «Nous sommes sur le terrain de l'expérience et de l'expérimentation; on fait des expériences au détriment de la liberté, des intérêts de la famille, du droit et de la justice». BGCVD, automne 1940, p. 1310-11.

287 BGCVD, automne 1940, p. 1279.

288 BGCVD, automne 1940, p. 1285. Ou plus loin, p. 1348: «Il s'agit de remplacer le gendarme et l'appareil administratif intimidant, trop officiel, par une institution plus souple, plus discrète. [...] Pour certaines familles, c'était très difficile [de signaler] parce qu'infamant». Comme nous le verrons, ils resteront néanmoins très actifs dans la pratique.

velle loi institue un Office cantonal de surveillance antialcoolique (OCSA) et plusieurs Offices régionaux compétents pour les mesures préliminaires et le suivi des dossiers. Pour assurer leur impartialité autant que leur efficacité, ces offices sont conçus pour évoluer dans un espace institutionnel intermédiaire, entre communes et canton, entre rattachement formel à l'administration et fonctionnement autonome.<sup>289</sup> Outre un médecin et un chef d'office, généralement un préfet,<sup>290</sup> il est d'emblée prévu que ces organismes soient pourvus d'assistantes sociales, «agentes ou sous-agentes» qui pourront plus aisément et précocement «pénétrer dans les familles».<sup>291</sup>

L'obsession d'un signalement toujours plus anticipé se traduit aussi par des dispositions exceptionnelles, fortement critiquées mais néanmoins adoptées, garantissant l'anonymat des dénonciateurs et des témoins, ainsi que l'obligation pour toute autorité ayant connaissance d'une situation de la signaler.<sup>292</sup> Alors que la loi précédente portait essentiellement sur l'internement, celle de 1941, dans sa visée préventive, consacre tout un arsenal de mesures préliminaires en amont de l'internement, le futur Office cantonal disposant de moyens diversifiés et gradués de contrainte (examens médicaux réguliers, engagement d'abstinence, avertissement, mise en observation à Ceryou sous surveillance).<sup>293</sup> Sur proposition de l'Office antialcoolique, l'internement ne doit alors intervenir qu'après échec des mesures préliminaires, ou en cas d'urgence ou de danger apparent.

Provoquant moins de résistance que le gendarme et avantageusement présenté comme garant d'objectivité et de méthode, le médecin est

289 Au nom du Conseil d'État, Antoine Vodoz explique que: «souvent l'institution officielle qui veut s'occuper des buveurs est trop près d'eux, on se connaît bien, on habite la même région, on a la même profession, quelquefois, il y a des questions de partis politiques qui jouent un rôle». BGC VD, automne 1940, p. 1349.

290 Avec un troisième membre (secrétaire), ils constituent un conseil qui auditionne et décide des mesures préliminaires.

291 Au cours du débat, un député, médecin de profession, relève que: «Ces assistantes sociales peuvent servir d'agentes ou sous-agentes dans un office parce qu'elles savent travailler beaucoup mieux que les gendarmes et les préfets; [...] elles savent s'approcher de ces gens et les aider à se redresser. [...] Ces sous-agentes pourront précisément pénétrer dans les familles». BGCVD, automne 1940, p. 1301–1302.

292 La critique provient notamment du député socialiste Paul Golay qui y voit «la suppression de toute espèce de garanties» et «une prime donnée à la médisance du voisin ou de celui avec lequel on a eu des difficultés». BGC VD, automne 1940, p. 1313.

293 Des études spécifiques seraient nécessaires sur les relations avec l'asile psychiatrique de Cery et sa prise en charge d'une part croissante des patients pour alcoolisme, en particulier en présence d'un diagnostic de pathologie mentale.

investi de la responsabilité de la pratique.<sup>294</sup> Au cœur de la procédure, le point charnière du processus décisionnel réside dans l'examen médical par lequel le détenteur du savoir médical – le médecin généraliste, plus rarement le psychiatre – est appelé à établir un diagnostic, la pathologie de l'individu, et un pronostic, sa curabilité.<sup>295</sup> Le conseiller d'État en charge du projet de loi, Antoine Vodoz,<sup>296</sup> l'expose ainsi:

«L'innovation, c'est de diviser les alcooliques en deux catégories: les curables et les incurables. Mais ce n'est pas l'État qui dira quels sont ceux que l'on doit mettre dans une catégorie ou dans l'autre: c'est le médecin. Cette loi, c'est le règne du médecin. Ce n'est plus une question pénale, mais médicale, et ce sont des médecins qui s'en plaignent!<sup>297</sup> Faut-il qu'ils aient peu d'illusions sur leur propre science! (rires).»<sup>298</sup>

La mobilisation de la science médicale irrigue le texte de la loi par cette classification structurante, mais également par la présence d'une plus vaste terminologie pouvant paraître euphémisante au regard de la pratique; la dénonciation devenant dépistage, l'internement cure et le relèvement guérison.<sup>299</sup> Pour les personnes concernées, l'attribution à une catégorie, de même que la constante possibilité d'un «déclassement», impacte considérablement le régime d'internement – soit le type d'établissement, la durée et les modalités de sortie – auquel elles seront soumises, toujours sur recommandation du médecin (voir graphique 16 en annexe).

294 Cf. ACV, KVIII f 176, Service sanitaire cantonal, OCSA, exposé du Dr Burnier du 15. 9. 1941, p. 20–21: «L'autorité du médecin renforcée aurait une immense efficacité. [...] Le médecin peut le mieux, sans heurter les susceptibilités, faire des démarches [auprès de l'entourage]». À propos de l'objectivité médicale, voir chapitre 4.2.2.

295 La notion d'examen est fondamentale dans l'expression du pouvoir-savoir médical, codifiant et ritualisant une procédure normative. Le rapport d'expertise produit une «vérité» ayant «vis-à-vis de tout autre élément de démonstration, un certain privilège» en raison du «statut de scientificité» conféré aux experts. Voir Foucault 1999 [1974–1975], p. 11.

296 Antoine Vodoz (1900–1945), docteur en droit, libéral, conseiller d'État en charge du Département de justice et police (1938–1945) et conseiller national (1939–1945), artisan de plusieurs lois judiciaires et administratives intégrant des mesures d'internement.

297 Certains députés médecins questionnent les notions de curabilité/incurabilité, la définition de l'alcoolisme et de la guérison. L'un d'entre eux déclare ainsi: «Vous vous trompez si vous pensez à l'unanimité des médecins du canton en faveur du projet de loi. [...] Nous ne pouvons accepter cette mise en œuvre de ce système d'inquisition». BGC VD, automne 1940, p. 1336. Cela rappelle le processus de médicalisation de la justice pénale en réponse à une demande émanant d'abord des autorités. Voir Germann 2004.

298 BGCVD, automne 1940, p. 1328.

299 L'activité de classification est à la base du savoir médical, mais aussi bureaucratique par la tenue de dossiers. Voir Tanner 2008.

Pour s'écarter de la peine, la finalité thérapeutique de «guérison» détermine un temps d'internement s'inscrivant dans une durée plus longue ou même indéfinie et évacue l'octroi du sursis.<sup>300</sup> Prétendant rationaliser son action par ce traitement différencié entre «curables» et «incurables», l'État entend concentrer son effort sur les individus «intéressants» en les plaçant dans des établissements spécialisés privés, reléguant ceux qui résistent ou sont perçus comme «irré récupérables» à une exclusion prolongée de la société. En effet, pour ces derniers, les autorités reconnaissent qu'«il n'y a guère que la maison officielle d'internement», soit les controversés Prés-Neufs, pour une durée indéterminée, mais admettent toutefois que «pour ne pas enlever à l'alcoolique réfractaire toute espérance, une expertise annuelle l'encourage à considérer son cas comme transitoire».<sup>301</sup> Derrière ces catégories prétendant ordonner le système sur la base de normes médicales, des mécanismes induisent une discrimination en fonction de la situation socio-économique de l'individu dénoncé. La loi stipule ainsi que l'individu «curable» peut choisir l'établissement où il accomplira sa cure s'il a la capacité financière d'assumer les frais. Lors du débat, le Gouvernement l'explique: «Comme la loi s'appliquera sans distinction de position sociale et de fortune, l'alcoolique qui aura consenti à son internement pourra choisir, à ses frais bien entendu, une autre institution».<sup>302</sup>

Moins débattu, mais tout aussi problématique en termes d'égalité devant la loi, le recours à une contre-expertise médicale, volontiers présenté comme une garantie protectrice de la liberté individuelle, est en réalité à charge de l'individu sous enquête, excluant de fait son accès à ceux qui sont en situation de précarité. Illustrant cette forme de ségrégation, un rapport du médecin de la préfecture de Lausanne rédigé en 1941 atteste, d'une part, du fait que l'internement antialcoolique a été privilégié par les autorités et les forces de l'ordre – préfectures et police – comme instrument d'un vaste contrôle social. Au-delà de la question de l'alcoolisme émergent des motifs de vagabondage, de prostitution ou de violence. D'autre part, il

300 La loi permet de prononcer l'internement pour une durée indéterminée des personnes catégorisées «incurables» ou de la prolonger sur les seules conclusions d'un examen médical pour celles «curables». Le Gouvernement l'expose: «L'alcoolique doit être interné [...] le temps jugé nécessaire par le médecin. C'est la durée du traitement qui détermine la durée de l'internement. [...] Un internement conçu de cette manière pourra se prolonger et il ne sera pas toujours possible d'en connaître d'avance la durée. Cette incertitude sera évidemment pénible». BGCVD, automne 1940, p. 1286-1287.

301 BGCVD, automne 1940, p. 1280.

302 BGCVD, automne 1940, p. 1280.

observe l'affirmation d'une rationalité médicale aspirant à concentrer les efforts thérapeutiques sur les «alcooliques curables» sans pour autant renoncer à interner séparément tous ceux peuplant, pour différentes raisons, la catégorie des «incurables». Il note à propos de la pratique en vigueur jusqu'alors que:

«La plupart des «alcooliques» étaient annoncés par la police et ces cas ne correspondaient souvent pas à la définition réelle de l'alcoolique. [...] Des cas de vagabonds de toutes sortes, de vieux chômeurs, de prostituées de bas étage, qui après avoir longtemps embarrassé la police, finissent par échouer à la Préfecture, inculpés d'alcoolisme; et ceci à l'occasion d'une crise d'ébriété survenant après une triste libation et causée par leur misère psychologique, plutôt que par un excès d'alcool. Ne sachant que faire de ces gens, la loi sur l'internement des alcooliques se trouvait une solution commode et permettait d'en débarrasser la société. [...] Interner ces gens, véritables épaves de la vie plutôt que déchets de l'alcoolisme, c'est les mêler à d'autres gens, plus intéressants qu'eux, dont la guérison représenterait un réel bénéfice pour la société. S'ils doivent être internés, que ce soit dans un établissement d'aliénés, un asile d'incurables ou de vieillards.»<sup>303</sup>

Si d'un côté le régime d'internement est fortement différencié et individualisé, de l'autre, la portée du «dépistage» est étendue pour atteindre la population dans son ensemble et gagner les «alcooliques véritables».<sup>304</sup>

La loi vise désormais dans son énoncé celles et ceux qui «par l'abus des boissons alcooliques, *altèrent manifestement leur santé*», «compromettent de façon durable leur situation morale et matérielle ou celle de leur famille», ou qui «constituent, en dehors de toute infraction pénale,<sup>305</sup>

303 ACV, KVIII f 176, Service sanitaire cantonal, OCSA, exposé du Dr Burnier du 15. 9. 1941, p. 29.

304 ACV, KVIII f 176, Service sanitaire cantonal, OCSA, exposé du Dr Burnier du 15. 9. 1941, p. 33: «[L'Office] n'enverra dans une maison spécialisée pour la rééducation que les alcooliques vrais, susceptibles d'être relevés. Le contact de ces malades avec des crétins ou des ivrognes invétérés ne pouvant être que très fâcheux». Individualisant et en même temps contribuant à une connaissance des traits biologiques d'une population, les deux grandes cibles du «pouvoir-savoir» médical sont précisément l'individu et la population à «risque». Voir Artières 2001, p. 22. Cette notion de population à «risque» s'attache moins à «l'existence d'un danger précis porté par un individu» qu'à «la mise en relation de données abstraites ou facteurs de risques qui rendent plus probable l'avènement d'un comportement indésirable». Cf. Castel 2011 [1981], p. 9.

305 La loi exclut désormais de son champ d'application les récidivistes pénaux, renvoyant aux nouvelles dispositions du Code pénal suisse notamment les mesures de sûreté encadrant l'internement judiciaire.

un danger pour elles-mêmes ou pour autrui».<sup>306</sup> Cette nouvelle formulation relative à une altération de la santé, en plus de la situation matérielle ou morale personnelle, n'est pas anodine. Selon les arguments du Conseil d'État, face au constat admis d'une justice de classe qui touche d'abord les couches populaires,<sup>307</sup> cette définition doit participer à étendre l'intervention de l'État à l'ensemble de la population, indépendamment des situations financières et statuts sociaux individuels.<sup>308</sup> Comme nous le verrons plus loin, ces objectifs affichés de soumettre toute la population à la loi et de s'émanciper des logiques policières ne se réaliseront que tardivement et partiellement dans la pratique effective.

De manière exemplaire dans le cas de la loi vaudoise de 1941, le processus de médicalisation et ses formes plus subtiles de contrôle social répondent stratégiquement aux insuffisances mises au jour par le Conseil de santé en assurant une prise en charge plus méthodique tout en présentant un caractère moins «infamant» et par conséquent, une meilleure collaboration des différents acteurs impliqués et de l'entourage de l'individu dénoncé. Simultanément, ce processus s'inscrit dans le contexte plus large de l'émergence d'un paradigme de santé publique et de nouvelles formes d'organisation administrative au service d'une intervention accrue de l'État sur la vie et la santé des individus. Jalon de ce processus de longue durée, la loi d'organisation sanitaire vaudoise adoptée en 1928 formalise cette évolution dans la loi, sous l'influence de conceptions scientifiques, notamment l'hygiène sociale et l'eugénisme.<sup>309</sup> Plus rarement étudiée sous cet angle, cette législation consacre le développement de la médecine dite

306 *Loi sur l'internement des alcooliques du 5 février 1941*, art. 1.

307 Entre autres interventions, celle du médecin cantonal souligne qu'«il y a inégalité de traitement entre l'alcoolique pauvre qui est interné dans un asile et le riche qui est placé par sa famille dans un établissement privé. La totalité des cas devrait donner lieu à une enquête administrative et non seulement les cas tombés à la charge de l'assistance. Il y a là une injustice». ACV, KVIII f 176, Service sanitaire cantonal, OCSA, PV du 21. 6. 1939, p. 6–7.

308 Le conseiller d'État Antoine Vodoz l'affirme: «La loi, et c'est là une de ses innovations, a pris des dispositions telles qu'elles sont applicables à n'importe quelle catégorie de citoyen. [...] La volonté du Conseil d'État est précisément que le système change: il ne doit pas s'appliquer à certaines catégories de citoyens, mais doit pouvoir faire sentir ses effets dans n'importe quelles conditions sociales». BGC VD, automne 1940, p. 1353.

309 *Loi d'organisation sanitaire du 4 septembre 1928*. À noter que les concepts eugéniques étaient «rarement mentionnés comme tels dans les expertises, mais légitimaient l'entrée et l'intrusion des professionnels dans des espaces de vie définis auparavant comme privés et protégés». Voir Grunder 2009, p. 66; Heller et al. 2002.

légale<sup>310</sup> et la modernisation de l'action bureaucratique dans le domaine sanitaire.<sup>311</sup>

Dans une perspective économique autant que de salubrité publique et sociale, le Gouvernement ambitionne alors de faire disparaître «au moyen de la science» toutes les causes de «souffrance matérielle et morale», considérant que:<sup>312</sup>

«[L'État] ne se contente plus de guérir, il s'efforce de prévenir. Cette tâche nouvelle demande une organisation serrée, pratique, exempte de toutes tracasseries inutiles. [...] Les efforts de tous ne pourront être couronnés de succès que s'ils sont dirigés et coordonnés par une autorité centrale disposant de pouvoirs suffisants pour intervenir elle-même. [...] C'est cette unité dans le bon combat contre toutes les causes d'affaiblissement physique et de dépression morale que la loi sanitaire établit.»<sup>313</sup>

De nombreuses prescriptions sont adoptées, à commencer par la centralisation de vastes compétences entre les mains du Service sanitaire cantonal.<sup>314</sup> Par ailleurs, lors de la même session législative, le Grand Conseil vaudois décide d'encadrer la pratique de la stérilisation forcée.<sup>315</sup> Ce moment

- 310 Définie comme «l'ensemble des rapports que la médecine peut avoir avec les organismes de l'État dans l'application des lois administratives, pénales et civiles». BGC VD, printemps 1928, annexe, p. 20.
- 311 Lors des discussions préparatoires du projet de loi, le Conseil de santé insiste sur l'importance d'instaurer «une liaison administrative avec tous les agents [...] une concordance dans l'action». ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 7. 6. 1923, p. 6.
- 312 BGC VD, printemps 1928, annexe, p. 7. Dans ce même exposé des motifs, le Conseil d'État déclare: «un peuple sain est un peuple heureux. [...] La diminution du nombre des débiles, la lutte contre toutes les causes générales d'affaiblissement physique, la préservation de la race en un mot, ont pour résultat certain d'augmenter la capacité de production des individus et d'allonger la durée des services de chacun d'eux. Les sommes que l'État consacre au maintien de la santé générale sont largement compensées par les bénéfices qu'il retire de ces placements de pères de famille».
- 313 BGCVD, printemps 1928, annexe, p. 8.
- 314 Par exemple, la création de postes de médecins délégués en lien avec les préfectures, le contrôle accru des professions médicales, des mesures d'hygiène dans le domaine du logement et de l'urbanisme, ainsi que la centralisation des rapports d'expertise. Bras administratif du Conseil de santé et du Département de l'intérieur, le Service sanitaire, dirigé par le médecin cantonal, a pour mission de «suivre les progrès de la science médicale et de l'hygiène [...] [et] de mettre en harmonie les lois et institutions sanitaires avec ces progrès». BGC VD, printemps 1928, annexe, p. 20.
- 315 Faisant «corps avec la loi sanitaire», la disposition légale de 1928, la plus ancienne de ce type en Europe, encadrerait la pratique de la stérilisation non volontaire en la confiant au Service sanitaire et au Conseil de santé. La recherche récente a mis en évidence l'effet limitant de la loi et des acteurs impliqués sur une pratique préexistante. Alternative à l'internement, la stérilisation a été utilisée majoritairement à l'égard de femmes en situation socio-économique précaire et souffrant d'une santé mentale déficiente. Voir Heller et al. 2002, p. 413 et ss., ainsi que BGCVD, printemps 1928, p. 308.

d'intense activité législative présage une redéfinition du rôle de l'État dans le domaine sanitaire, préfigurant celui de la santé publique, ce fait étant relativement précoce dans le contexte vaudois.<sup>316</sup>

S'affirmant dès les années 1930 en tant qu'acteur du système de santé, l'État cantonal vaudois se démarque, faisant «figure d'exception en Suisse romande par les ambitions interventionnistes de ses autorités sanitaires» et par le fait qu'il est le seul à déjà posséder un hôpital universitaire.<sup>317</sup> Concrétisant une complémentarité de la médecine – notamment la psychiatrie – et de la bureaucratie, la médicalisation croissante des processus décisionnels, juridiques et administratifs au cours du xx<sup>e</sup> siècle n'est pas un phénomène purement spécifique à notre cas d'étude, ni même au cadre suisse.<sup>318</sup> La recherche historique a mis en évidence l'existence et l'influence de ce changement de paradigme consacrant une forme d'intervention politique étendue, placée sous le signe de la prévention et du risque.<sup>319</sup> La santé de l'individu dans l'absolu, et non plus la maladie épisodique, tend à devenir un enjeu politique permanent, impactant la prise en charge sanitaire des populations et redéfinissant le rôle des détenteurs de la science médicale.<sup>320</sup> Lors de l'adoption de la loi sanitaire, le Gouvernement vaudois proclamait déjà cette vocation grandissante de la médecine légale. «L'intervention du médecin, dans une foule d'occasions créées par la vie moderne, est de plus en plus nécessaire» écrivait-il, constatant que «plus la société est organisée, plus les rouages administratifs se développent et plus aussi le champ d'action de la médecine légale s'élargit».<sup>321</sup>

316 En 1957, le Service sanitaire cantonal prendra d'ailleurs le nom de Service de la santé publique.

317 Donzé 2017, p. 84. Avec la création de la faculté de médecine en 1891, Lausanne connaît un «âge d'or» de la médecine, attirant et formant de nombreux étudiants. Cette tendance est visible dans la densité de médecins dans le canton qui passe d'un praticien pour 1655 habitants en 1900, à un pour 856 habitants en 1950. Voir Zeitoun 2001, p. 45. À titre de comparaison, le canton de Fribourg ne compte en 1950 qu'un médecin pour 1805 habitants, selon Bosson 2001, p. 6.

318 Meier et al. 2007, p. 74.

319 L'histoire de la santé publique contemporaine est d'abord «le récit de l'extension de son territoire à un nombre croissant de registres de l'activité humaine, impliquant une quantité et une diversité d'acteurs de plus en plus importantes», selon Fassin 1996, p. 266. Voir aussi Castel 2011 [1981], p. 7–8.

320 Ou «biopolitique» selon le concept de Foucault qui voit «ces années 1940–1950 comme période de référence» pour la «naissance de ce nouveau droit, de cette nouvelle morale, de cette nouvelle politique et de cette nouvelle économie du corps». Voir Foucault 2008a [1976], p. 42–49.

321 BGC VD, printemps 1928, annexe, p. 20.

L'intervention de l'État s'étend, au sein d'un continuum entre justice, médecine et administration, à de nouveaux objets: les populations qui tombent sous le coup de sa loi sont plus nombreuses, les problèmes dont elle prétend traiter se multiplient alors que les intervenants se diversifient et leurs rapports se complexifient.<sup>322</sup> Au centre de cette évolution, l'officialisation et la professionnalisation des agents mobilisés sont primordiales, avec un renforcement des responsabilités du corps médical et des autorités sanitaires.<sup>323</sup>

#### LE TOURNANT DES ANNÉES 1950, RÉVÉLATEUR DE PRATIQUES COERCITIVES ET DE CONFLITS INTERNES

Par la loi de 1941, les autorités prétendaient préférer l'approche thérapeutique à la sanction et évacuer toute intervention policière, en consacrant l'autorité du médecin et lui allouant une place primordiale dans le processus décisionnel. Pourtant, sa mise en œuvre ne rompt pas complètement avec les habitudes préexistantes et reproduit même certains procédés répressifs déplorés auparavant par le Conseil de santé. Paradoxalement, dès 1942, les Offices antialcooliques nouvellement créés sont rattachés administrativement au Département de justice et police, et plus particulièrement au Service de protection pénale, en lieu et place du Département de l'intérieur et du Service sanitaire.<sup>324</sup> La direction de l'Office cantonal est confiée au préfet de Lausanne et au médecin-conseil avec lequel il colla-

322 Selon Fassin 1996, p. 257: «Initialement limitée à des groupes spécifiques [la santé publique] couvre peu à peu la totalité du monde social, à travers la généralisation de la notion de risque [...] s'ouvrant à de nouveaux agents» et «s'accompagnant d'une forte demande pour des expertises et des spécialisations». Dans le canton de Vaud, les sources mettent en évidence des jeux de pouvoir entre médecins généralistes et psychiatres, ainsi que la diversité des positionnements des médecins face aux injonctions de la médecine légale.

323 Foucault 2008a [1976], p. 49–50: «En réalité, l'intervention autoritaire de la médecine dans un domaine chaque fois plus vaste de l'existence individuelle ou collective est un fait absolument caractéristique. Aujourd'hui, la médecine est dotée d'un pouvoir autoritaire aux fonctions normalisatrices qui vont bien au-delà de l'existence des maladies». D'autres spécialisations suivront avec le développement des institutions médico-sociales. À ce sujet, voir le chapitre 3.2.3.

324 Le Service de protection pénale est en charge de la «prophylaxie criminelle» et l'exécution des peines. Voir p. 186, note 234. Une décennie plus tard, le Conseil d'État admettra la nécessité d'un changement de Département, remarquant que: «si les offices chargés d'appliquer la loi ont été rattachés au Département de justice et police, cela est dû à des raisons de personnes et de circonstances». BGC VD, automne 1949, p. 175. Cela semble lié, en particulier, à la forte personnalité du conseiller d'État Antoine Vodoz. Voir p. 201, note 296.

borait déjà. Le préfet, garant, entre autres missions, du maintien de l'ordre public, requiert toujours régulièrement la collaboration active des agents de police dans les dossiers ouverts pour alcoolisme.

Au cours des années suivant son adoption, la loi est à nouveau débattue politiquement: en 1943, à la suite d'une pétition populaire munie de plus de mille deux cents signatures demandant son abrogation, puis en 1945, à la suite d'une motion du député du Parti suisse du travail et médecin Armand Forel qui plaide pour le renforcement de la médecine sociale et préventive.<sup>325</sup> En 1949, à l'occasion d'une révision, la loi est finalement aménagée sur plusieurs points.<sup>326</sup> Bien que les autorités exécutives vantent les nouvelles méthodes employées, médicales, mais aussi sociales, certains députés mettent ouvertement en cause les «habitudes» de l'Office antialcoolique et le «caractère répressif» de son action de par les acteurs mobilisés, notamment la gendarmerie, et le régime d'internement peu distinct de la sanction pénale. À l'interne de l'administration, la critique est plus affûtée encore et des rééquilibrages s'opèrent.

Au début des années 1950, des divergences sont visibles entre l'Office antialcoolique et le Conseil de santé, ce dernier déplorant l'absence de diagnostic médical clair et le zèle des acteurs de terrain.<sup>327</sup> Une réforme administrative est amorcée sous l'égide du conseiller d'État Gabriel Despland en charge de l'Intérieur.<sup>328</sup> Sur proposition du médecin cantonal et chef du Service sanitaire, Francis Payot, l'Office antialcoolique doit quitter le giron du Département de justice et police pour être mis sous la responsabilité de son service, l'objectif affiché étant de «donner un accent médical plus authentique», renforcer la prophylaxie et évacuer – encore et toujours – le «caractère policier» de l'application.<sup>329</sup> Payot propose d'un côté que l'Office cantonal s'intègre pleinement à l'administration cantonale et soit impéra-

325 Armand Forel (1920–2005), petit-fils du psychiatre Auguste Forel, est membre du Parti communiste puis du Parti suisse du travail. Surnommé le «médecin des pauvres», il siège au Grand Conseil vaudois (1945–1988) et au Conseil national (1947–1980). Cf. Jeanneret, Pierre: Forel, Armand, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F4940.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F4940.php), consulté le 27. 4. 2005.

326 Outre une codification de la pratique et la précision de compétences, la loi change de titre devenant la loi de «traitement des alcooliques» et non plus d'«internement».

327 Voir ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 13. 9. 1950.

328 Gabriel Despland (1901–1983), vétérinaire de profession, radical, conseiller d'État (1945–1961) et conseiller national puis aux États (1941–1967).

329 Compte rendu du Conseil État vaudois pour 1953, p. 144. En poste de 1931 à 1958, Francis Payot défend alors une direction médicale pour l'Office, contre l'avis du préfet. Voir notamment ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 20. 11. 1952. Le caractère policier est associé à la conduite des enquêtes, ce que confirme le conseiller d'État Gabriel Despland lorsqu'il déclare au Conseil de santé: «Ce qui [me] gêne essentiellement, c'est toute la

tivement dirigé par un médecin, et de l'autre une décentralisation par un renforcement des antennes régionales et une meilleure collaboration avec les œuvres privées et le Conseil de santé.<sup>330</sup> Il préconise que «des directives précises soient données afin que [soit] adoptée la ligne de conduite que nous respecterons nous-mêmes: donner absolument un caractère médical et thérapeutique à l'Office antialcoolique».<sup>331</sup> Ces propositions sont discutées puis adoptées par le Gouvernement au cours de l'année 1953.

Dans ce contexte mouvant et certainement conflictuel, une source inédite met en cause certaines pratiques et nous renseigne sur des aspects rarement documentés. Au cours de cette même année, une série de rapports dresse un tableau sans concession de la «fin de règne» des deux figures fondatrices de l'Office cantonal antialcoolique et de leurs méthodes.<sup>332</sup> L'auteure de ces documents confidentiels est Elsi Suter, une secrétaire du Service sanitaire expressément diligentée par le médecin cantonal pour assister aux séances de l'Office cantonal et le renseigner.<sup>333</sup> Ayant reçu un accueil mitigé, elle relate son expérience en ces termes:

«Atmosphère très tendue. À 16 h, M. Blanc<sup>334</sup> [préfet] arrive avec l'expression qu'il a en somme toujours eue depuis que la soussignée lui a été imposée. [...] M. Blanc a tourné sa chaise pour être dos avec moi. [...] À 16 h 15

procédure d'enquête. Cela donne trop un caractère policier.» ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 2. 10. 1952, p. 4.

- 330 Cf. Compte rendu du Conseil État vaudois pour 1953, p. 144: «Cette manière de travailler permet non seulement l'application de la loi de 1949 sur le traitement des alcooliques, mais encore à certaines occasions de celle de 1939 sur les malades mentaux et autres psychopathes ou de celle de 1952 sur l'organisation sanitaire». Le nombre d'offices régionaux passe de 9 à 15. L'Office cantonal est distingué de l'Office régional de Lausanne. Des postes d'assistants sociaux sont créés.
- 331 ACV, SB 124 A 2/7/7, Service de la Santé publique, Office cantonal antialcoolique, lettre du 16. 12. 1952. Le chef du Département plaide aussi pour la création d'une institution spécialisée, critiquant la «proximité fâcheuse» existant à Orbe et considérant que cela permettrait des séjours plus courts et donc plus économiques. Compte rendu du Conseil État vaudois pour 1953, p. 145.
- 332 Cet Office, couvrant la région de Lausanne et le reste du canton en seconde instance, concentre une majorité des affaires traitées: plus des deux tiers. Voir ACV, SB 124 I, PV du Conseil de santé, 16. 10. 1952.
- 333 Sous prétexte de se familiariser avec le travail administratif de l'Office, elle transmet des copies de procès-verbaux décisionnels annotés, les comparant avec les dossiers individuels, et rédige des rapports. Voir ACV, SB 124 A2/7/3, Service de la Santé publique, Office cantonal antialcoolique, Office régional de Lausanne 1952–1963, note à l'intention du Dr Payot du 17. 4. 1953.
- 334 Préfet du district de Lausanne (1937–1952). Il préside alors le Conseil de l'Office cantonal antialcoolique.

arrive M. Burnier<sup>335</sup> [médecin de l'Office], il tremble de colère. Il n'arrive pas à s'exprimer comme devrait le faire un Monsieur de sa classe. Il écume parce qu'il a dû venir l'après-midi, me signifie que cela ne se reproduira pas. [...] Par un jeu de coups d'œil mal dissimulés accompagnés de sourires par trop significatifs, ce tandem d'indésirables s'imagine que le Dr Payot [médecin cantonal et chef du Service sanitaire] va se trouver très ennuyé dans les jours qui viennent par leur attitude de résistance.»

S'ensuit l'audition des personnes dénoncées à l'Office qui

«selon l'usage, n'ont pas eu le temps de préparer un peu de salive pour parler. Monsieur K. a ouvert 4 fois la bouche, je n'ai pas entendu un son, il a chaque fois été coupé vertement. Il ne voulait pas prendre d'engagement d'abstinence et n'avait pas le temps de le dire. Arrivé vers moi, dans le bureau, il s'est dégonflé et j'ai pris sur moi de lui dire que nous ne pouvions pas l'obliger à signer. Il en était tout heureux, mais tremblait que j'aie montré l'engagement non signé à M. Blanc. Je lui ai donné l'assurance que M. Blanc ne reverrait pas son dossier et que je ne lui tendais pas un piège. [Une autre personne est reçue] Même cinéma. Le Dr Burnier veut un avertissement, M. Blanc veut une urgence à Cery. Avec toute la maîtrise qui les caractérise, ces MM. se contrarient comme deux coqs devant le malade. [...] Puis nous terminons par Monsieur G. d'une gérance, qui est un privilégié. Tout le temps désiré lui est donné et il part accompagné avec force courbettes, certain d'avoir eu affaire à deux gentlemen.»<sup>336</sup>

Ce témoignage apporte un éclairage sur des procédés généralement imperceptibles à la seule lecture des dossiers: contrainte à la signature d'engagement «volontaire»,<sup>337</sup> impossibilité matérielle d'être entendu, traitement différencié en fonction du statut social, comportement inconvenant des détenteurs de l'autorité. Provisoirement maintenus en poste au moment de la réforme administrative, les deux hommes seront bientôt remerciés pour «service rendu», le préfet arrivant au terme de son mandat et le docteur demeurant désormais en retrait, au seul titre de médecin suppléant. Le travail de renseignement d'Elsi Suter et les rapports confidentiels qui

335 Médecin de l'Office, auteur de plusieurs articles et conférences sur la lutte antialcoolique de l'Office. Il écrivait peu après l'adoption de la loi: «La plus grande fermeté est nécessaire, mais si elle n'est pas accompagnée d'un tact infini et d'une prudence extrême, elle se révélera inopérante». Cf. ACV, KVIII f 176, Service sanitaire cantonal, OCSA, exposé du Dr Burnier du 15. 9. 1941, p. 34.

336 ACV, SB 124 A2/7/3, Service de la Santé publique, Office cantonal antialcoolique, Office régional de Lausanne 1952–1963, note confidentielle au Dr Payot du 20. 4. 1953, p. 1–2.

337 De même, après 1945, le nombre d'internements dits «volontaires» est en augmentation.

l'accompagnent ont certainement contribué au changement de cap qui s'opère alors sous l'impulsion du médecin cantonal. S'imposant comme nouvel acteur central, ce dernier siégera désormais en personne dans l'organe cantonal chargé de statuer sur les mesures préliminaires et de prévenir les internements.<sup>338</sup>

### 3.2.3 UNE DOMINATION PAR LA SURVEILLANCE ET LE SAVOIR: NOUVELLES FORMES DE L'INTERVENTION ÉTATIQUE

De «machine à interner»<sup>339</sup> au cours des années 1940, l'activité de l'Office cantonal de surveillance antialcoolique consiste toujours plus, dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle, à appliquer d'autres types de mesures: enquêtes préalables, examens médicaux réguliers, mise en observation et traitements médicamenteux.<sup>340</sup> De manière dynamique, à la conception préventive d'interner avant le crime ou l'incurabilité succède une intention de prévenir l'internement lui-même.<sup>341</sup> De nouvelles techniques en gestation façonnent ce maillage institutionnel appelé à s'exercer de manière plus diffuse par la mise en place d'un réseau de collecte d'informations sur la conduite de l'individu. En amont de l'internement, une série de mesures s'immisce donc dans le champ social et complète le dispositif.<sup>342</sup> Cette évolution illustre la centralité de la constitution et de l'utilisation d'un savoir sur l'individu par l'appareil étatique, mais aussi l'ambivalence des processus de modernisation et de rationalisation qui renouvellent les

338 Secondé par le professeur de médecine légale Marc-Henri Thélin.

339 Selon les mots de son secrétaire. Voir ACV, S 57/41–44, Cery, internement des alcooliques et toxicomanes 1936–1958, PV de la séance du 13. 9. 1949 de la commission du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi sur le traitement des alcooliques, p. 1.

340 Il est de la compétence discrétionnaire de l'Office de retenir quelqu'un contre son gré de un à cinq jours pour examen. Voir BGC VD, automne 1949, p. 215 et 239. Lors des débats, le député Paul Golay déplore que: «souvent, sans examen préalable, des gens sont enfermés pendant deux, trois ou quatre jours sans que leur famille soit informée. Ces gens arrivent à l'Office tranquillement où on leur annonce qu'ils vont être mis en observation». Le traitement médicamenteux a lieu par administration d'apomorphine ou d'antabuse dès les années 1940, se généralisant dès les années 1950.

341 Compte rendu du Conseil État vaudois pour 1950, Département de justice et police, p. 51: «La pratique depuis plusieurs années est d'éviter l'internement antialcoolique aussi longtemps qu'il est possible de prendre d'autres mesures. [...] En 1950, sur 716 mesures prises par l'Office cantonal, les internements sont au nombre de 49, soit moins de 7%».

342 Selon Foucault 2008b [1973], p. 1462, il n'y a alors «plus enquête, mais surveillance, examen» dont le but n'est plus de reconstituer un événement, mais quelqu'un à «surveiller sans interruption et totalement».

formes de régulation sociale avec de nouvelles techniques, désinstitutionnalisent l'internement,<sup>343</sup> laissent le champ libre à de nouveaux agents mais génèrent aussi à leur tour des mécanismes collatéraux d'exclusion et de stigmatisation.<sup>344</sup>

Aux difficultés de signalement et de méthodes constatées, la loi de 1941 apportait une réponse par la médicalisation mais aussi par l'introduction de facilités de signalement et l'extension tant spatiale que temporelle de la «surveillance».<sup>345</sup> La vocation de l'Office cantonal est de «s'intéresser à tous les cas survenant dans son rayon» sur la base de signalements «automatiques» et de «veiller à ce que l'alcoolique ne se trouve jamais seul et sans surveillance».<sup>346</sup> L'individu réputé alcoolique doit se «sentir continuellement surveillé» et être pris «dans un triple réseau médical, spirituel<sup>347</sup> et policier» dont il ne sortira «que le jour où il aura été médicalement reconnu guéri», expose le médecin de l'Office cantonal en 1942.<sup>348</sup> Cette mission est confiée aux médecins traitants qui procèdent à des contrôles réguliers et ont l'obligation de fournir des rapports à l'Office, mais y participent aussi la police et l'entourage. Si le nombre d'internements au cours de l'après-guerre varie avant de décliner, celui des personnes sous surveillance connaît une progression importante: en 1945, 1516 personnes sont sous surveillance de l'Office; elles seront 2475 en 1950 et jusqu'à 3565 en 1968 (voir graphique 8).<sup>349</sup>

Sans limite de temps ni règles l'encadrant, la surveillance est très mal vécue par les personnes concernées, d'autant qu'elle est généralement

343 Soit une diminution des internements en établissement fermé au profit de la prise en charge ambulatoire.

344 L'histoire des dynamiques sociales d'exclusion et d'intégration telles qu'elles opèrent dans les domaines de la santé publique, la psychiatrie et des services sociaux, sans «nier les profondes améliorations des conditions de vie à l'essor desquelles elles ont participé», nous rappelle «que le progrès médical, et plus généralement, social de la modernité s'accompagne ici et là de zones d'ombre». Cf. Mottier, von Mandach 2007, p. 17.

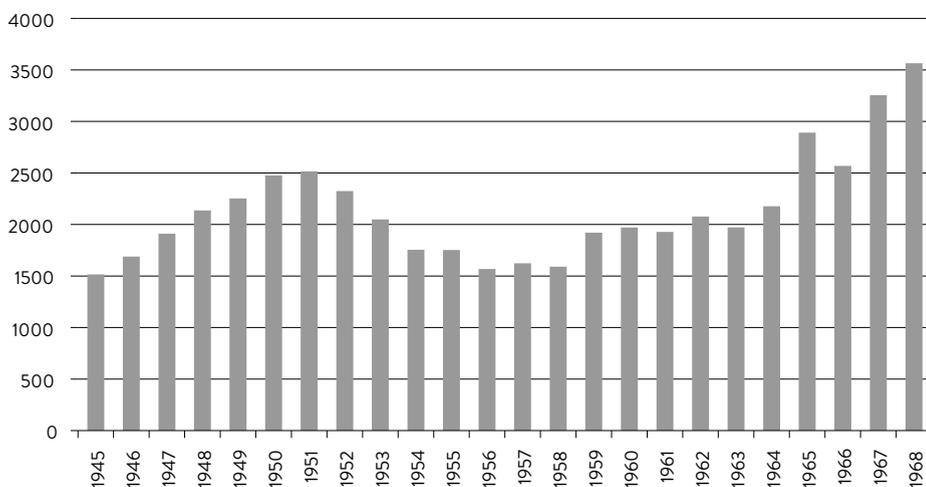
345 L'article 2 de la loi du 5 février 1941 stipule que «lorsqu'un buveur lui est connu ou signalé, l'Office prend, après enquête, toute mesure préliminaire utile pour amener sa guérison. Le buveur reste sous la surveillance de l'Office qui contrôle périodiquement sa conduite».

346 ACV, KVIII f 176, Service sanitaire cantonal, OCSA, exposé du Dr Burnier du 15. 9. 1941, p. 32.

347 En référence aux sociétés de patronage.

348 Burnier Michel, «Du rôle du médecin dans l'application de la loi sur l'internement des alcooliques du 5 février 1941», *Revue médicale de la Suisse Romande*, septembre 1942, p. 723.

349 Pour 49 internements fermes en 1950 et 20 en 1968, selon les comptes rendus annuels du Conseil d'État.

**Graphique 8: Personnes sous surveillance de l'Office cantonal antialcoolique vaudois 1945–1968**

Source: Compte-rendus annuels du Conseil d'État vaudois, 1946–1969. Élaboré par les auteurs.

menée par des agents de police ou par les communes. Facteur aggravant, les dispositions légales garantissent l'anonymat des dénonciateurs et prescrivent l'ouverture automatique d'une enquête préliminaire au moindre signalement. Même sans internement, la procédure laisse des traces comme le rapportent des élus lors des débats législatifs. En 1943, le député radical Jean Peitrequin, membre de l'exécutif lausannois, en témoigne devant le Grand Conseil:<sup>350</sup>

«[Après avoir vu passé un rapport de police] j'ai demandé pourquoi on faisait cette enquête, parce que dans le rapport, il n'était pas question [d'alcoolisme]. Il m'a été répondu: «C'est sur ordre de l'Office de surveillance, de prévoyance...», je ne sais plus le nom, il est très beau. La police qui accomplit son travail fait cette enquête préliminaire lorsqu'il s'agit d'une dénonciation, mais en attendant, c'est extrêmement désagréable lorsqu'on procède à ces enquêtes à la légère. En effet, l'agent de police s'adresse au patron, au concierge, à la femme de l'intéressé, aux parents. Cette seule enquête préliminaire, lorsqu'il y a dénonciation, peut com-

350 Membre du parti radical, ingénieur et journaliste, Jean Peitrequin (1902–1969) fut conseiller municipal puis syndic à Lausanne (1937–1957) et conseiller national (1951–1955).

promettre une vie. [...] Les agents de police [...] n'ont pas tendance à blanchir les gens dont ils parlent, c'est connu.»<sup>351</sup>

Par la voix du conseiller d'État Antoine Vodoz, le Gouvernement rétorque que l'enquête préliminaire est nécessaire pour écarter les dénonciations abusives, tout en reconnaissant que son déroulé dépend bel et bien «comme dans toute institution humaine, de l'appréciation individuelle d'un agent [de police]». <sup>352</sup> En 1949, le député Paul Golay réitère des critiques identiques sur les méthodes employées qui «causent souvent des répercussions extrêmement douloureuses du point de vue du lien familial» et même sans internement, «suffisent à déconsidérer un citoyen» et à le transformer en «un poids mort» d'un point de vue social. <sup>353</sup> Ayant lui-même défendu juridiquement des personnes concernées, il relate des situations concrètes auxquels il a été confronté.

Lors des débats, plusieurs récits de suicide consécutifs à la seule convocation par l'Office sont même attestés. Un député, intervenant pourtant en soutien à la loi, livre son expérience d'une situation de sa connaissance:

«On accuse l'office antialcoolique de bien des méfaits. À moi aussi, on m'a annoncé autrefois qu'un ancien collègue s'était pendu parce qu'il avait été convoqué à Lausanne. Ce n'était pourtant pas la faute de l'office, mais bien d'une de ses filles, laquelle, manquant de doigté, lui avait dit: «Si tu continues à boire, on te mettra à Bochuz!» Ce brave homme, qui avait élevé sa famille durant quarante ans, n'était pas un buveur. Mais ayant pris sa retraite, il ne sut pas comment s'occuper et fréquenta trop souvent les cafés. Lorsqu'il rentrait à la maison, parfois tard le soir, il laissait tomber ses souliers avec bruit. C'est ce qui provoqua un rapport à l'office antialcoolique qui le convoqua. [...] Il dit [à sa fille]: «tant que je serai vivant, j'irai pas à Bochuz!» La veille du jour où il devait se rendre à Lausanne, il se pendit à l'espagnolette de la fenêtre de sa chambre.»<sup>354</sup>

Ces témoignages retranscrivent avec force la violence des procédures en amont de l'internement, la simple convocation par l'office étant vécue comme un événement infamant. Telle une épée de Damoclès qui pèse sur l'individu, l'internement administratif produit des effets stigmatisants

351 BGCVD, printemps 1943, p. 598–599.

352 BGCVD, printemps 1943, p. 598–599.

353 BGCVD, automne 1949, p. 213–215 et p. 236.

354 BGCVD, automne 1949, p. 228.

sans même qu'il soit prononcé, par les seuls procédés d'enquête ou l'existence d'un dossier.

Quand bien même l'Office antialcoolique ne comporte qu'une poignée de collaborateurs, il centralise et conserve des milliers de dossiers ouverts et bien plus encore de dossiers dormants accumulés.<sup>355</sup> Cette évolution «ambiguë» d'un mode de gestion plus capillaire – mais de prime abord moins répressif – interroge la relation entre liberté et contrainte.<sup>356</sup> Présente sous d'autres formes et de manière graduée, la contrainte ne se limite pas au paradigme internement ou non-internement.<sup>357</sup> Si d'autres mesures plus courantes que les internements les précèdent ou les remplacent, il ne faut pas négliger leurs conséquences en termes de stigmates ni les exclure de notre compréhension du système. Au-delà des personnes ayant subi un internement ferme, nombreuses sont celles ayant fait l'expérience de ces mesures coercitives.

Si la systématique de surveillance est consacrée par la loi de 1941, l'internement par voie administrative repose dès son origine sur un savoir spécifique qui serait l'apanage de l'administration.<sup>358</sup> Cette «domination par le savoir», selon le concept webérien, se base sur des techniques bureaucratiques en développement: tenue de dossiers standardisés et d'archives, collecte et transmission organisées d'informations, obligation de signalement.<sup>359</sup> D'un côté, la professionnalisation et la spécialisation des organes

355 En 1965, l'Office cantonal conserve 18 500 dossiers individuels. Le médecin qui le dirige est secondé de seulement quatre assistants sociaux et d'un secrétariat. Voir Simon et al. 1972, p. 8. Voir aussi chapitre 3.6.

356 Selon le sociologue Robert Castel qui analyse ce «renouvellement complet de la problématique de surveillance» au nom de la prévention. Cf. Castel 2011 [1981], p. 9–10. L'historien Urs Germann souligne aussi l'ambivalence de ces processus de modernisation et la séparation toujours plus floue entre prévention et répression. Voir Germann 2015, p. 9 et 249. Selon Charbon, Gasser 2000, p. 26: «Plus que les modalités concrètes ou le nombre, c'est la dialectique liberté/contrainte que la création de lois autorisant le traitement contre la volonté semble avoir modifiée».

357 Comme l'observe l'historien Jakob Tanner à propos des internements psychiatriques et des traitements médicamenteux, il ne faut pas confondre nouvelles formes de traitement et absence de contrainte. Voir Tanner 2009, p. 146.

358 Voir chapitre 3.6.2.

359 Weber 1995 [1921], p. 299–298: «L'administration bureaucratique signifie la domination en vertu du savoir: c'est son caractère fondamental spécifiquement rationnel. Par-delà l'énorme position de puissance que détermine le savoir spécialisé, la bureaucratie (ou le détenteur du pouvoir se servant de celle-ci) a tendance à accroître davantage encore sa puissance par le savoir du service: les connaissances de fait acquises ou issues des dossiers». La collecte d'informations emprunte de nouveaux canaux: par exemple, dès les années 1950, la lutte contre l'ivresse au volant étend et «démocratise» l'action de l'Office antialcoolique, les automobilistes fautifs lui étant automatiquement signalés.

en charge de la lutte antialcoolique s'accompagnent de nouvelles formes d'assujettissement des individus, de l'autre, ces acteurs nouvellement impliqués se révéleront des acteurs de transformation, contribuant à redéfinir les contours de la pratique.<sup>360</sup> Médecins et assistant-e-s sociaux-ales en particulier prennent toujours plus d'influence avec l'émergence du paradigme médico-social.<sup>361</sup>

De plus, comme on peut l'observer dans le domaine psychiatrique, dès les années 1960, l'intervention de l'État s'inscrit dans une nouvelle conception spatiale – au cœur de la cité et non plus à l'écart – avec une diversification des structures, en particulier ambulatoire avec l'ouverture d'une polyclinique psychiatrique à Lausanne dès 1948 puis de l'Organisme médico-social vaudois en 1968.<sup>362</sup> Désormais, l'Office antialcoolique considère que «l'alcoolisme est une maladie de la société et doit être traité dans la société» en visant «le reclassement professionnel et social du patient».<sup>363</sup> De plus, cette transition vers l'ambulatoire est présentée comme «une économie certaine pour les pouvoirs publics».<sup>364</sup> Dès le milieu des années 1960, le nombre d'internements diminue considérablement, mais la mesure subsiste comme *ultima ratio*.<sup>365</sup> Au même moment, un nouveau médecin-chef de l'Office antialcoolique est nommé, le psychiatre Marcel Mivelaz qui renforce encore la «perspective médico-sociale» en misant sur la prévention, le dépistage précoce, les traitements ambulatoires par Antabus et les hospitalisations de courte durée. Comme d'autres, il déplore néanmoins le manque de moyens alloués et que la tâche des assistant-e-s

360 Comme dans l'assistance publique, la professionnalisation, en renforçant la surveillance et les expertises, permet «tout en renonçant à des mesures coercitives, de contrôler, voire modifier les conduites», selon Tabin et al. 2010, p. 126–127. Voir aussi les observations critiques de l'Office du Tuteur général ou de l'Association des assistants sociaux en 1970. ACV, SB 196/9, Service de justice et de législation, dossier 5/76, Motion Menétrey sur l'internement administratif et motion Bagi concernant l'adaptation de la législation (internement) à la CEDH.

361 Voir la thèse en médecine de Rod 1959. Dès les années 1940, des assistantes sociales sont présentes dans l'administration. En 1952, une école de travail social ouvre à Lausanne. Voir Keller 2005, p. 52.

362 Aussi la création de foyers et cliniques médico-sociales et la transformation des sections pour alcooliques à Cery et à Orbe. Voir ACV, SB 258 A1/18/8, Cery, fonds administration général 1873–2001, prophylaxie de l'alcoolisme, exposé par A. Chauvie, adjoint au chef du Service de la santé publique, du 8. 11. 1973. À propos de cette question en lien avec la psychiatrie en général, voir Majerus 2013, p. 268 et ss.

363 Compte rendu annuel de l'État, 1966, Département de l'intérieur, p. 56.

364 Compte rendu annuel de l'État, 1966, Département de l'intérieur, p. 56.

365 Voir Simon et al. 1972.

sociaux, dont l'Office est faiblement doté, se limite encore souvent «à un travail d'enquête et de contrôle».<sup>366</sup>

Cette période est aussi marquée par une intensification du travail interdisciplinaire, en particulier une collaboration accrue avec l'Office du Tuteur général.<sup>367</sup> À plusieurs reprises débattu au Grand Conseil et au sein du Conseil de santé dès les années 1940, l'usage de mesures civiles (tutelle/curatelle) s'impose progressivement au cours des décennies suivantes.<sup>368</sup> En 1953, le Service sanitaire cantonal écrit, par exemple, aux offices antialcooliques régionaux que «l'expérience a démontré l'efficacité des mesures que l'on applique trop rarement: la tutelle et la curatelle. Il vaudrait la peine de provoquer des demandes de tutelles ou de curatelles volontaires».<sup>369</sup> Rarement employés selon l'article 370 CC – interdiction pour «prodigalité, ivrognerie, inconduite et mauvaise gestion» –, la mise sous tutelle et le placement étaient auparavant utilisés principalement à l'égard de mineurs comme le confirment des sondages dans les registres de la justice de paix de Lausanne: en 1930 et 1950, plusieurs internements «disciplinaires» ou «rééducatifs» concernant des mineurs (art. 284 CC) sont enregistrés mais aucune décision de placement d'adulte.<sup>370</sup> En 1970, en plus de décisions concernant les mineurs, douze autorisations de placement d'adultes en maison de rééducation au travail y figurent. Cette évolution s'observe aussi dans les mandats confiés à l'Office du Tuteur général.<sup>371</sup>

Permettant «une surveillance plus stricte de la conduite» de l'individu, la tutelle est indissociable de la contrainte même quand elle est présen-

366 Compte rendu annuel de l'État, 1965, Département de l'intérieur, p. 51. Le même constat sera exprimé par la députée du Parti ouvrier et populaire Anne-Catherine Ménétrety qui dépose une motion en 1969 pour abroger les dispositions d'internement administratif. Voir BGC VD, automne 1969, p. 759 et ss. Voir également CIE, vol. 3, *Des lois d'exception?*, chap. 3.1.

367 Institué en 1946, cet organe de tutelle officiel est destiné à prendre en charge les situations complexes à la place des tuteurs privés. Jusqu'en 2007, l'OTG est rattaché à l'ordre judiciaire.

368 Voir en particulier BGC VD, printemps 1943, p. 584 et ss.

369 ACV, SB 124 A 2/7/3, Service de la santé publique, Office cantonal antialcoolique, lettre du Service sanitaire aux offices régionaux du 28. 4. 1953.

370 ACV, K XIX 29/168, S211/12-13 et S211/748-749, registres des affaires de tutelle de la justice de paix de Lausanne pour les années 1930, 1950, 1970. Voir aussi Tapernoux 1935.

371 ACV, SC 197/C12, Registre des mandats confiés à l'Office du Tuteur général (1946-1996). Art. 369 CC (maladie mentale): 20 (au 31. 12. 1956), 110 (au 31. 12. 1976); art. 370 CC (prodigalité, ivrognerie, etc.): 7 (au 31. 12. 1956), 53 (au 31. 12. 1976); art. 372 CC (volontaire): 35 (au 31. 12. 1956), 194 (au 31. 12. 1976); total: 62 (au 31. 12. 1956), 357 (au 31. 12. 1976).

tée comme volontaire.<sup>372</sup> La désinstitutionnalisation s'accompagne d'une montée en puissance des mesures tutélaires et médicalisées préfigurant le système des PLAFAs consacrant des formes plus «acceptables» de privation de liberté. Ainsi, le nouveau cadre légal en vigueur dès 1981 et la pratique contemporaine, bien que plus soucieux des droits individuels, peuvent être vus comme le fruit d'une transition plutôt qu'une rupture subite.

### 3.3 «AUCH DIE VERSORGUNG WIRKE ALS STRAFE»:<sup>373</sup> SOZIALE KONTROLLE UND EIGENMÄCHTIGE OBRIGKEITEN IM KANTON SCHWYZ

«Ich finde es nicht recht, dass ich in die Anstalt Kaltbach versorgt werde, denn ich habe nichts verbrochen. Wenn man auch sagt, es sei kein Zucht- haus, so ist es halt doch eines.» Diese Aussage machte A. B. anlässlich ihrer Anhörung durch das Bezirksamt Schwyz im Sommer 1966. Gezeichnet von einem Leben in verschiedenen Anstalten, gab die 22-Jährige am Ende der Anhörung ihr vorübergehendes Einverständnis zur Versorgung in Kaltbach unter der Bedingung, dass etwas Passendes für sie gesucht würde und sie Pillen verschrieben bekomme, mit denen sie schlafen könne. Auf die Frage des Bezirksammanns, ob sie nicht glaube, dass sie unter ärztliche Kontrolle gehöre, antwortete A. B.: «Das weiss ich nicht. Ich kann einfach nicht schlafen und sagen darf man nichts.»<sup>374</sup>

Der kurze Ausschnitt aus dem behördlichen Protokoll und die darin aufgezeichneten beklemmenden Worte von A. B. verweisen auf zentrale Merkmale des Dispositivs der administrativen Versorgungen im Kanton Schwyz. So waren erstens Ende der 1960er-Jahre verhältnismässig viele junge Frauen von Einweisungen nach Kaltbach betroffen. Der Zwangs-

372 Tapernoux 1935, p. 23–24. L'auteure précise dans le même passage que «l'interdiction volontaire est souvent devenue par l'usage, une condition de la libération, qu'il s'agisse de malades mentaux légers ou d'alcooliques libérés des Prés-Neufs. On ne peut admettre toutefois qu'il s'agisse vraiment d'une interdiction volontaire au sens de l'art. 372. L'intéressé choisit simplement entre deux maux le moindre». Voir aussi Esseiva 1982. Citant le Tuteur général, cette étude confirme qu'un grand nombre de pupilles finissent par accepter «volontairement» la mise sous tutelle à la suite de pressions.

373 StASZ, RRB 782/1956. Dieser Regierungsratsbeschluss behandelt ein «Gesuch um Aufhebung einer administrativen Versorgung». Der Rechtsvertreter der betreffenden Person wird mit dieser Aussage im Entscheid zitiert.

374 StASZ, Akten 3, 1, 861.170, Protokoll der Einvernahme von A. B. durch Bezirksamt Schwyz am 20. 7. 1966, 1–2.

arbeitsanstalt kam zweitens neben den Armenhäusern und Bürgerheimen eine herausragende Rolle als Versorgungseinrichtung zu. Das Fehlen anderer Institutionen wie eines Vollzugsgefängnisses oder einer psychiatrischen Klinik wurde von den Behörden zwar problematisiert. Gleichwohl zeigt sich in der Rechtspraxis bis in die 1970er-Jahre eine Tendenz, Personen verschiedenen Alters und in unterschiedlichen Problemlagen in Kaltbach und in den Armenhäusern unterzubringen und die Anstalten nicht zu modernisieren. Diese Tendenz wurde begünstigt durch die langen Amtszeiten einzelner Exponenten und die beharrlich auf ihre Autonomie pochenden Gemeinden. Drittens bezeichnete A. B. Kaltbach als Zuchthaus. Diese Einordnung der Massnahme verweist auf die strafende Logik der administrativen Versorgung, die neben ökonomischen Überlegungen im Kanton Schwyz handlungsleitend war.

### 3.3.1 VERSORGUNGEN DURCH DEN REGIERUNGSRAT: ZAHLEN UND VERWALTUNGSABLÄUFE

Zwangsversorgungen basierten im Kanton Schwyz auf kantonalen Gesetzen. Entscheidende Instanz war der Regierungsrat.<sup>375</sup> Seine Protokolle sind von 1935, dem Beginn unseres Untersuchungszeitraumes, bis 1970, als der Kantonsrat die kantonalen Gesetze aufhob, lückenlos überliefert. Diese Tatsache und die guten Arbeitsbedingungen im Staatsarchiv Schwyz erlaubten uns, die Entscheide betreffend Einweisungen, Verlängerungen und Entlassungen zu beziffern, die der Regierungsrat auf der Grundlage der Polizeiverordnung von 1892 und des Zwangsarbeitsanstaltsgesetzes von 1896 gefällt hatte. Darüber hinaus konnten wir Kontinuitäten und Veränderungen in den Entscheidungsprozessen und Begründungen untersuchen.

#### IN DER MEHRZAHL MÄNNER – ABER KONSTANT VIELE FRAUEN

Der Regierungsrat behandelte von 1935 bis 1970 insgesamt 1280 Einweisungsanträge, wovon er die grosse Mehrheit, nämlich 1244 (rund 97 Prozent) guthiess.<sup>376</sup> In dieser Zahl enthalten sind Entscheide über Anträge, die

<sup>375</sup> Zu den gesetzlichen Grundlagen und Verfahren im Kanton Schwyz vgl. Kapitel 2.1.3.

<sup>376</sup> 1233-mal hiess der Regierungsrat die Anträge gut, elf änderte er teilweise ab. Die Anzahl Einweisungsentscheide ist nicht mit der Anzahl betroffener Personen identisch. Einerseits würde die Personenzahl aufgrund von Mehrfacheinweisungen tiefer liegen,

sowohl von einer ausserkantonalen Behörde wie auch von schwyzerischen Gemeinden an den Regierungsrat gerichtet waren.<sup>377</sup> Im Fall einer ausserkantonal angeordneten Versorgung in die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach musste der Regierungsrat die Aufnahme bewilligen. Er war indes nicht verpflichtet, die Rechtmässigkeit des vorangehenden Versorgungsentscheides zu prüfen.

Grafik 9 zeigt die Anzahl Einweisungsentscheide des Regierungsrates nach kantonalem Recht für den Zeitraum von 1935 bis 1970. 1938 ordnete er mit 71 Einweisungen am meisten Versorgungen pro Jahr an. Dieser Höhepunkt fällt auf das Ende der Zwischenkriegszeit, als die Arbeitslosigkeit in der Schweiz hoch war.<sup>378</sup> Die schwierige Wirtschaftslage und der schwache Ausbau des Sozialstaates werden in der Forschung als wesentliche Faktoren für die hohen Zahlen von staatlichen Zugriffen verschiedenster Art, auch in anderen Kantonen, insbesondere während der Zwischenkriegszeit gesehen.<sup>379</sup> In dieser Zeit entwickelte sich zudem eine intolerante Haltung gegenüber nonkonformen Verhaltensweisen, die den Anpassungsdruck erhöhte.<sup>380</sup>

Während der Zeit des Zweiten Weltkrieges gingen die Versorgungen zurück. Ein erneuter deutlicher Anstieg erfolgte 1949 mit 55 Einweisungen. Betroffen waren vornehmlich Männer. Die Einführung der AHV 1948 führte offenbar nicht zu einem direkten Rückgang der Versorgungen. Das

andererseits fehlen in den ausgewerteten Entscheiden alle Versorgungen, welche die Gemeindebehörden eigenständig anordneten. Die Zahl versorgter Personen im Kanton Schwyz würde also höher ausfallen, vgl. Kap. 3.3.2.

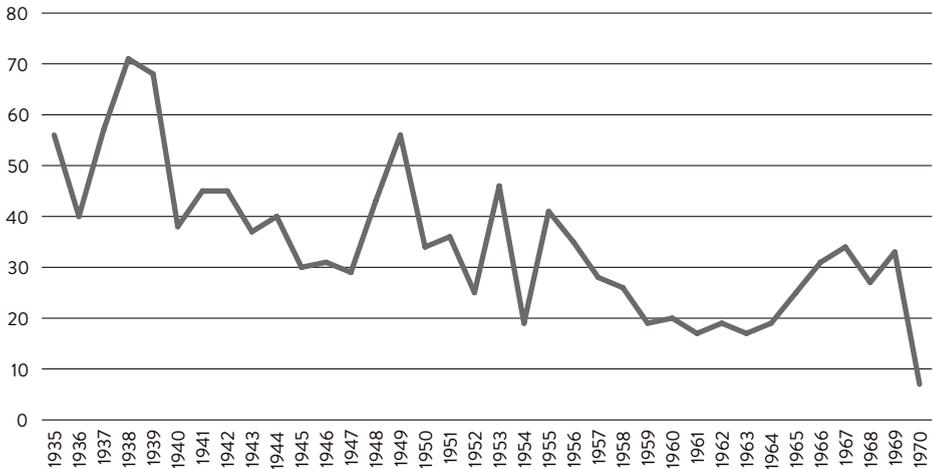
377 Ausserkantonal insgesamt 541, davon 536 gutgeheissen, zwei zur Kenntnisnahme und drei abgelehnte, von Schwyzer Behörden insgesamt 739, davon 708 gutgeheissene (elf teilweise).

378 Vgl. Guex, 1987. Die schwierige wirtschaftliche Situation in der Zwischenkriegszeit wurde in den Rechenschaftsberichten des Schwyzer Regierungsrates beispielsweise bezogen auf die Schutzaufsicht thematisiert: Rechenschaftsberichte des Regierungsrates an den hohen Kantonsrat des eidgenössischen Standes Schwyz über die Amtsjahre (RB SZ) 1932, 1933 und 1938. Vgl. auch Straumann 2012. Der Kanton Freiburg weist in diesem Zeitraum die höchsten Zahlen auf, vgl. Kapitel 3.1. Rietmann erhob Spitzenwerte im Kanton Bern für die Jahre zwischen 1910 und 1940, vgl. Rietmann 2013, 92. Die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach verzeichnet bis 1940 am meisten Insassinnen und Insassen, vgl. Angaben zu den Verpflegungstagen und der durchschnittlichen Belegung, die noch 1940 eine Überbelegung zeigt, unter StASZ, RRB 1625/1970.

379 Vgl. Galle, Meier 2009, 66–70; Ramsauer 2000, 89.

380 Tanner, 2007, 284, und Rietmann 2013, 131. Die «geistige Landesverteidigung», welche die bürgerliche und konservative Ausrichtung der Schweiz unterstrich und autoritätsbejahende Momente enthielt, verstärkte den genannten gesellschaftlichen Grundtenor. Vgl. auch Jorio, Marco: Geistige Landesverteidigung, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17426.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17426.php), Version 23. 11. 2006.

**Grafik 9: Anzahl gutgeheissener Einweisungsentscheide des Regierungsrates pro Jahr im Kanton Schwyz, 1935–1970**



Quelle: StASZ, RRB, 1935–1970. Eigene Berechnungen.

lässt sich damit erklären, dass das Rentenniveau bis in die späten 1960er-Jahre auf einem tiefen Niveau blieb und eine Rente nicht ausreichend vor Armut im Alter schützte.<sup>381</sup> Hinzu kam, dass die kantonalen Gesetze in Schwyz hauptsächlich Personen im erwerbsfähigen Alter adressierten. Bis 1963 nahmen die Einweisungen wieder ab, wobei es in den 1950er-Jahren mehrmals zu Schwankungen kam – ein kantonales Spezifikum, auf das wir im Folgenden noch eingehen werden. Noch 1970, also im Jahr der Aufhebung der kantonalen Gesetze, hiess der Schwyzer Regierungsrat sieben Einweisungen nach Kaltbach gut, drei davon auf «unbestimmte Zeit».<sup>382</sup> Die Zwangsarbeitsanstalt wurde 1971 geschlossen.

Hervorzuheben ist der nochmalige Anstieg an Versorgungen ab Mitte der 1960er-Jahre – eine Entwicklung, die auch im Kanton Freiburg zu verfolgen ist –, als die Zahlen ein mit der Mitte der 1940er-Jahre vergleichbares Niveau erreichten. Betrachtet man das Geschlecht der einzuweisenden

381 Lengwiler 2015, 81. Die AHV blieb zudem grundsätzlich Lohnempfängern, also vornehmlich Männern, vorbehalten. Lücken bei längerer Stellenlosigkeit wirken sich bis heute negativ auf die Rentenhöhe aus. Die Armenhäuser wiederum profitierten jedoch von den Rentenzuschüssen, vgl. Kapitel 3.3.2.

382 StASZ, RRB 204/1970, RRB 201/1970, RRB 663/1970.

Personen, so fällt auf, dass noch immer mehr Männer als Frauen versorgt wurden, die Zahl der Einweisungsentscheide, die Frauen betrafen, aber seit den 1940er-Jahren stabiler waren. So wurden 1941 gleich viele Frauen in eine Anstalt eingewiesen wie 1966, nämlich 15. Hinzu kommt, dass der Regierungsrat im Jahr 1966 fast gleich viele Männer wie Frauen versorgte. Seit Ende der 1950er-Jahre zeichnete sich eine Angleichung der Zahlen nach Geschlecht ab. Die Einweisungen von Frauen waren demnach wesentlich dafür verantwortlich, dass die Gesamtzahl im Kanton Schwyz Ende der 1960er-Jahre nochmals anstieg (vgl. Grafik 10).

Das Versorgungsdispositiv in Schwyz richtete sich folglich verstärkt auch gegen Frauen. Grund dafür könnte der erhöhte Normalisierungsdruck vor allem auf junge Frauen und damit verbundene Disziplinierungsmassnahmen in Zeiten der gesellschaftlichen Liberalisierung der Lebensstile sein. Das «bewegte Jahrzehnt»,<sup>383</sup> wie die Dekade zwischen 1964 und 1974 bezeichnet wird, war in der Schweiz wie in anderen westlichen Gesellschaften geprägt durch rasante politisch-soziale und wirtschaftlich-technische Transformationsprozesse. Diese wurden begleitet durch eine Modernisierung der Lebensweisen und -normen.<sup>384</sup>

Das Infragestellen und Aufbegehren gegen Autoritäten sowie die Forderungen nach einem selbstbestimmten Leben wurden in Schwyz bei Frauen stärker sanktioniert als bei Männern. Das zeigen auch die Akten der Anstalt Kaltbach, die aus dieser Zeit überliefert sind.<sup>385</sup> Eindrücklich vermitteln zudem die Inschriften und Zeichnungen in den ehemaligen Arrestzellen der Anstalt, die im Frauentrakt nur teilweise renoviert worden sind, die Situation der zumeist jungen Frauen. Das Verlangen nach Selbstbestimmung umfasste auch Kleidung und Frisur, so prangt unter einer Bleistiftzeichnung der 1960er-Jahre einer betroffenen Frau der Slogan: «Es lebe der Mini-Rock!» (vgl. Fotografie Bildteil 3). Der Rechtsbegriff der «Liederlichkeit», mit dem die jungen Frauen und Männer vielfach versorgt wurden, stützt diese Argumentation.<sup>386</sup>

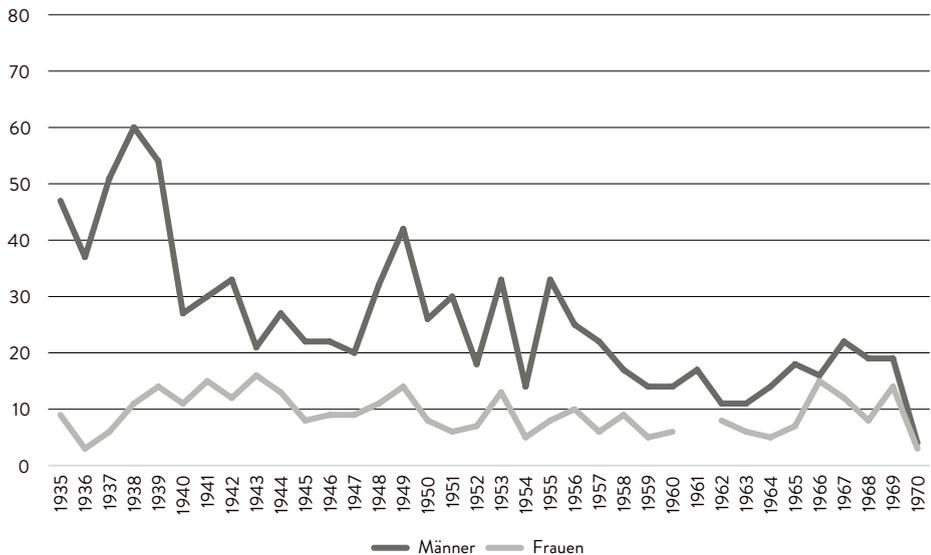
383 König et al. 1998, 12. Vgl. hierzu auch Schaufelbuehl 2009.

384 Allerdings verlief dieser Wandel nicht linear, vielmehr präsentieren sich die 1960er-Jahre als ambivalente Übergangsphase, in der traditionell-konservative Vorstellungen und neue, liberalere Gegenkonzepte koexistierten und in Konflikt zueinander standen, vgl. Herbert 2002, 12–15, 31, und Bühler 2019.

385 Vgl. StASZ, Akten, 2, 3, 131; Akten 2, 3, 132; Akten 2, 3, 135. Vgl. auch Germann 2018b und Naef 1958.

386 Vgl. Kapitel 3.3.3.

**Grafik 10: Anzahl gutgeheissener Einweisungsentscheide pro Jahr und Geschlecht im Kanton Schwyz, 1935–1970**



Quelle: StASZ, RRB, 1935–1970. Eigene Berechnungen.

Dass sich die verstärkte Repression nicht auf katholisch-konservative Kantone wie Schwyz beschränkte, verdeutlichen die verhältnismässig zahlreichen Einweisungen von Frauen nach Kaltbach durch Behörden aus dem Kanton Zürich in dieser Zeit.<sup>387</sup> Diese Beobachtung soll allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch Männer weiterhin zur Disziplinierung nach Kaltbach eingewiesen wurden. Auffallend viele Gesuche um eine Auf-

387 Im Zeitraum von 1965 bis 1970 wiesen diese zwölf Frauen und einen Mann nach Kaltbach ein, vgl. StASZ, RRB 2591/1965, RRB 2592/1965, RRB 2453/1966, RRB 3563/1966, RRB 1048/1967, RRB 1613/1967, RRB 2506/2967, RRB 2507/1967, RRB 506/1968, RRB 1358/1969, RRB 1462/1969, RRB 1520/1969, RRB 667/1970. Erst 1955 kommt es zur ersten Versorgung durch eine zürcherische Gemeinde, bis 1965 sind es nur vier weitere. Sowohl die Zürcher als auch die Schwyzer Behörden verwiesen auf fehlende, geschlossene Einrichtungen für Frauen, vgl. für Zürich Businger, Ramsauer 2019, Kapitel 7.2, für Schwyz vgl. StASZ, Akten 3, 3, 1237.1, Armenpflegerkonferenz in Einsiedeln, 12. 2. 1963.

nahme in Kaltbach erreichten den Schwyzer Regierungsrat während dieser Zeit aus katholisch-konservativen Kantonen der Innerschweiz.<sup>388</sup>

Der wirtschaftliche Aufschwung nach 1945 führte im Kanton Schwyz nicht zu einem generellen Rückgang der Versorgungen. Das hat damit zu tun, dass diese Entwicklung einerseits in Schwyz später – erst nach 1970 – als in anderen Kantonen spürbar wurde und andererseits regional stark variierte. Die drei Regionen Ausserschwyz, Innerschwyz und Einsiedeln entwickelten sich bereits im 19. Jahrhundert unterschiedlich. Insbesondere Ausserschwyz, das zum Zürichsee hin ausgerichtet ist, erlebte nach 1970 einen massiven Aufschwung, während das wirtschaftliche Wachstum in den Regionen Einsiedeln und Innerschwyz im gesamtschweizerischen Vergleich unterdurchschnittlich blieb.<sup>389</sup>

#### BEVORZUGTE VERSORGUNGSEINRICHTUNGEN DES REGIERUNGSRATS

Insgesamt 25 Gemeinden des Kantons Schwyz stellten Einweisungsanträge an den Regierungsrat. Die meisten kamen aus Einsiedeln und Schwyz, was gemessen an ihrer Einwohnerzahl nicht erstaunt. Während Einsiedeln, das 126-mal an den Regierungsrat gelangte, um die Jahrhundertwende die grösste Gemeinde im Kanton war und als Stadt bezeichnet wurde, zählte sie 1950 noch 8423 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Gemeinde Schwyz wuchs bis 1950 auf 10 259 Einwohnerinnen und Einwohner an und löste damit Einsiedeln als grösste Gemeinde ab. Sie stellte zwischen 1935 und 1970 aber deutlich weniger, nämlich insgesamt 68 Versorgungsanträge.<sup>390</sup>

Nicht bestätigen lässt sich für den Kanton Schwyz die These, dass die Einweisungen in den Wintermonaten zunahmen, weil es zu «freiwilligen» Eintritten gekommen sei. Diese Behauptung äusserten die damaligen Behördenmitglieder in verschiedenen Zusammenhängen.<sup>391</sup> Im Kanton

388 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 1073/1967 und RRB 2721/1968 (Uri); RRB 3562/1966 (Obwalden); RRB 858/1969 (Nidwalden).

389 Zwar war auch in Schwyz wie in der gesamten Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg ein gewisser Aufschwung und Strukturwandel zu spüren, dennoch blieb die Wirtschaft im Vergleich zu den Zentren gesamthaft rückständig. Straumann 2012, zu Einsiedeln und Schwyz vgl. insbesondere 188–189.

390 Amt für Wirtschaft Kanton Schwyz, Ständige Wohnbevölkerung, 1950–1970, [www.sz.ch/public/upload/assets/9204/wohnbevoelkerung\\_1950\\_1970.pdf](http://www.sz.ch/public/upload/assets/9204/wohnbevoelkerung_1950_1970.pdf), Stand 31. 10. 2018. Unteriberg, eine kleinere Gemeinde im Kanton Schwyz, gelangte im Verhältnis zur Bevölkerungszahl häufig, nämlich 38-mal, mit einem Versorgungsantrag an den Regierungsrat (Wohnbevölkerung 1950: 1213; die Wohnbevölkerung blieb bis 1970 relativ stabil).

391 Siehe beispielsweise Feld-Abegg 1929, zitiert in Galle 2016, 194.

Schwyz sind die Einweisungen in den Frühlings- und Sommermonaten sogar etwas zahlreicher. Es zeigen sich keine saisonal bedingten Schwankungen, etwa aufgrund des geringeren Stellenangebots im Winter im Baugewerbe oder in der Landwirtschaft. Wohl aber spielten die Arbeitsmarktbedingungen bei den Entlassungen eine Rolle, wie noch dargelegt wird.

Am häufigsten kam das Zwangsarbeitsanstaltsgesetz zur Anwendung, nämlich bei 1074 regierungsrätlichen Entscheiden.<sup>392</sup> Die Anstalt Kaltbach nahm demnach im kantonalen Versorgungsdispositiv eine herausragende Stellung ein. Deutlich seltener stellten die kommunalen Behörden beim Regierungsrat den Antrag, Personen aufgrund der Polizeiverordnung in eine Anstalt einzuweisen, nämlich lediglich 65-mal.<sup>393</sup> Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeindebehörden auch ohne Zustimmung des Regierungsrates Einweisungen in geschlossene Anstalten anordneten. Auf die Praxis der Gemeinden werden wir weiter unten noch eingehen. Wichtig ist an dieser Stelle, dass der Regierungsrat für Versorgungen auf der Grundlage der Polizeiverordnung in erster Linie die Anstalten von Bellechasse im freiburgischen Sugiez berücksichtigte.

Eine Einweisung nach Bellechasse stellte eine strafverschärfende Massnahme dar, wenn etwa die Unterbringung in Kaltbach nicht den gewünschten Effekt erzielt hatte oder eine Person geflohen war.<sup>394</sup> Dies trifft aber längst nicht auf alle Fälle zu. Es gab sowohl Personen, die vom Regierungsrat direkt nach Bellechasse eingewiesen wurden,<sup>395</sup> als auch Personen, die mehrfach aus Kaltbach flohen und trotzdem nicht nach Bellechasse versetzt wurden.<sup>396</sup> Der Regierungsrat wählte offenbar in einigen

392 Bei insgesamt 60 Entscheiden fehlte eine explizite Nennung der gesetzlichen Grundlage, wobei es sich bei 34 um Einweisungen nach Kaltbach handelte, bei denen meist das gleiche Formular verwendet wurde. Zählen wir diese hinzu, sind es sogar 1108 Einweisungen aufgrund des Zwangsarbeitsanstaltsgesetzes. 43 Einweisungen wurden aufgrund des ZGB ausgesprochen, alle erfolgten nach Kaltbach und im Verlauf der 1960er-Jahre (vgl. zur Verschiebung der gesetzlichen Grundlage S. 228).

393 Von den insgesamt 60 Entscheiden, bei denen eine explizite Nennung der gesetzlichen Grundlage fehlte, wurden 16 Personen nach Bellechasse und zehn in andere Anstalten eingewiesen.

394 Vgl. zum Beispiel StASZ, RRB 2351/1938, und UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 14.

395 Die situative Verwendung der kantonalen Gesetzesgrundlagen zeigt sich eindrücklich im Fall eines 70-jährigen Mannes, der aufgrund seines Alters in Kaltbach keine Aufnahme finden konnte. Der Regierungsrat empfahl der Gemeinde deshalb, einen neuen Antrag auf der Grundlage der Polizeiverordnung für eine Einweisung nach Bellechasse zu stellen. StASZ, RRB 1013/1941. Auch in anderen Fällen ist Bellechasse wahrscheinlich aufgrund des Alters die Alternative zur Versorgung in Kaltbach, vgl. beispielsweise RRB 894/1938. Vgl. Ähnlichkeiten für Kalchrain (TG) Lippuner 2005, 197.

396 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 1564/1936.

Fällen situativ die Gesetzesgrundlage aus. Zudem äusserten Insassinnen und Insassen in Kaltbach explizit den Wunsch, nach Bellechasse versetzt zu werden. Kaltbach wurde mitunter mit einem «SS-Lager» verglichen.<sup>397</sup> Eine Versorgung nach Kaltbach stellte aus Sicht der Betroffenen keine grundsätzlich mildere Massnahme dar.

Die Anstalten von Bellechasse waren zwar nicht die einzigen, in denen der Regierungsrat in Schwyz wohnhafte oder beheimatete Personen ausserhalb des Kantons versorgte. Einweisungen oder Versetzungen in andere Anstalten als Bellechasse waren aber deutlich seltener. So lassen sich vereinzelt Einweisungen beispielsweise in die Berner Arbeitsanstalt Witzwil oder in den 1950er-Jahren in verschiedene Arbeiterkolonien, insbesondere in den Tannenhof bei Gampelen, ebenfalls im Kanton Bern, finden.<sup>398</sup>

Die starke Konzentration des Regierungsrates auf die Anstalten von Bellechasse ist auch Folge des Vertrages, den der Regierungsrat 1928 mit dem Kanton Freiburg abgeschlossen hatte. Die Vereinbarung zur Unterbringung von Sträflingen hielt ausdrücklich fest, dass in Bellechasse auch Personen Aufnahme finden sollten, die von einer schwyzerischen Verwaltungsbehörde eingewiesen werden. Das Kostgeld für die Unterbringung belief sich auf einen Franken pro Tag und Person, wobei der Schwyzer Regierungsrat das Kostgeld bereits 1930 auf 80 Rappen pro Tag und Person herunterhandelte.<sup>399</sup> Erst 1956 lassen sich Belege finden, die eine Erhöhung der Tarife andeuten. In diesem Jahr zeigte sich der Regierungsrat von Schwyz irritiert über die von Bellechasse veranschlagten Kosten, die deutlich höher als vertraglich vereinbart waren. Sie bewegten sich neu zwischen 1.50 und

397 StASZ, RRB 2742/1966, und die Inschrift in der Frauenarrestzelle in Bildteil 1. Dies zeigt sich grundsätzlich in dem kleinen Bestand aus den 1960er-Jahren, der aus Kaltbach überliefert ist. StASZ, Akten, 2, 3, 131–132, 135. Ähnliche Äusserungen finden sich zudem in den Anhörungen, die in den Akten des Regierungsrates überliefert sind, insbesondere aus dem Jahr 1935, als Moser noch Anstaltsleiter war. Verschiedentlich insistierten die betroffenen Personen, dass sie lieber nach Bellechasse kommen wollten, einen «schweren Kerker» oder den Tod bevorzugen würden, vgl. StASZ, Akten 3, 1, 135.132, Protokoll der Einvernahme von O. S. durch Bezirksamt Schwyz am 2. 2. 1935; Akten 3, 1, 135.138, Protokoll der Einvernahme von W. durch Bezirksamt March vom 9. 4. 1935; Akten 3, 1, 135.120, Protokoll der Einvernahme von A. J. durch Kantonspolizei Schwyz am 12. 12. 1934; Akten 3, 1, 135.162, Protokoll der Einvernahme von O. M. durch Bezirksamt March am 28. 11. 1935.

398 Zu Witzwil beispielsweise StASZ, RRB 1530/1957, RRB 3249/1960, RRB 1953/1939; zum Tannenhof beispielsweise StASZ, RRB 1282/1957, RRB 1505/1955, RRB 1240/1951.

399 AEF, EB Adm Corr 30. Correspondance avec les autorités du canton de Schwytz, 1928–1973, Korrespondenz zwischen Justizdirektion des Kantons Schwyz und dem Direktor der Anstalten von Bellechasse, August 1930.

4 Franken pro Tag und Person. Als Erklärung für die Erhöhung führte die Direktion von Bellechasse an, dass sie die Preise für Schwyzer Bürgerinnen und Bürger mitunter deshalb anpassen musste, weil diese einer überdurchschnittlichen Betreuung bedürften und teilweise nicht arbeitsfähig seien.<sup>400</sup> Dies deutet darauf hin, dass insbesondere Personen über 60 Jahre, die in Kaltbach keine Aufnahme mehr fanden, nach Bellechasse abgeschoben wurden. Auf den 3. Mai 1968 kündigte Schwyz schliesslich den Vertrag, der mit dem Konkordat über den Vollzug von Strafen und Massnahmen der Nordwest- und Innerschweizer Kantone überflüssig geworden war.<sup>401</sup>

Für den Kanton Schwyz stellten Versorgungen in Bellechasse lange Zeit in erster Linie eine günstige Alternative zu Kaltbach dar. Das Kostgeld lag nur unwesentlich über demjenigen der kantonseigenen Anstalt, wo die Schwyzer Gemeinden, oft auch die Angehörigen der Betroffenen bis zur Schliessung der Anstalt konstant rund 40 Rappen pro Person und Tag bezahlten, was auch im interkantonalen Vergleich einen tiefen Betrag darstellte.<sup>402</sup> Die Kosten für Auswärtige erhöhte der Regierungsrat hingegen Anfang der 1960er-Jahre mehrfach. Betrug das Kostgeld bis 1962 pro Person und Jahr 450 Franken, also rund 1.25 Franken pro Tag, erhöhte es der Regierungsrat 1963 auf 3, 1964 bereits auf 3.20 und 1968 auf 4.50 Franken.<sup>403</sup>

Verträge mit anderen Anstalten spielten eine untergeordnete Rolle. So schloss der Regierungsrat mit der Nervenheilanstalt Franziskusheim in Oberwil bei Zug 1926 zwar einen Vertrag ab, mit dem sich die Anstalt verpflichtete, 30 männliche Patienten zu einem Betrag von 3.30 Franken pro Tag aufzunehmen.<sup>404</sup> Dieser war aber lediglich für die kommunalen Behör-

400 AEF, EB Adm Corr 30, Correspondance avec les autorités du canton de Schwytz, 1928–1973, Justizdepartement des Kantons Schwyz an die Direktion der Strafanstalten Bellechasse, 13. 4. 1956, und Direktion an das Justizdepartement des Kantons Schwyz, 23. 4. 1956.

401 AEF, EB Adm Corr 30, Correspondence avec les autorités du canton de Schwytz, 1928–1973, Landammann und Regierungsrat des Kantons Schwyz an den Staatsrat des Kantons Freiburg, 3. 5. 1968 (Nr. 988), vgl. auch StASZ, Akten 3, 1, 801.10.

402 Plus 40 Franken Unfallprämie Ende 1960. 1950 betrug dieser Beitrag noch 14 Franken. Damit war die kantonseigene Anstalt im interkantonalen Vergleich kostengünstig, vgl. Rickenbach 1946, 192–194, der von Beträgen zwischen 600 bis 1000 Franken spricht. Im Vergleich: Die Unterstützungsbeiträge für eine Familie bei vollständiger Arbeitsunfähigkeit betragen 1936 pro Jahr zusammengerechnet rund 605 Franken plus Naturalienbeiträge, vgl. Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1936, 60, Sitzung vom 29. 5. 1936.

403 Vgl. StASZ, RRB 1960, 1962, 1964, 1968.

404 *Vertrag betreffend Versorgung von armengeössigen Geisteskranken aus dem Kanton Schwyz in der Nervenheilanstalt Franziskusheim in Oberwil bei Zug.* Das Franziskusheim Oberwil findet nur in zwei Regierungsratsbeschlüssen, die wir erfassten, Eingang. Da der

den von Bedeutung, denn Einweisungen in psychiatrische Kliniken erfolgten basierend auf zivilrechtlichen Bestimmungen. Der Regierungsrat war lediglich Rechtsmittelinstanz.

Tatsächlich kam ab den 1960er-Jahren anstelle der kantonalen Gesetze vermehrt das ZGB zur Anwendung. Zu den einweisenden Instanzen zählten nun die Waisenämter beziehungsweise die Vormundschaftsbehörden. Auch Einweisungen nach Kaltbach erfolgten ab 1967 nunmehr fast ausschliesslich gestützt auf das ZGB.<sup>405</sup> Mit dieser Verschiebung von öffentlich-rechtlichen zu zivilrechtlichen Versorgungen veränderte sich die Rolle des Regierungsrats im Entscheidungsprozess: Er zog sich schrittweise aus den zivilrechtlichen Versorgungsverfahren zurück. Auch die Aufgaben des Bezirksamtes wandelten sich, wie bei der Einweisung von S. T. zum Ausdruck kommt.<sup>406</sup> Sich auf den Kommentar von August Egger zum ZGB beziehend, hielt der Regierungsrat fest, dass eine vormundschaftliche und eine administrative Versorgung nicht dasselbe seien. Das Zwangsarbeitsanstaltsgesetz regle eine administrative Einweisung nach Kaltbach, auch wenn die Person entmündigt sei. Unter welchen Voraussetzungen hingegen die vormundschaftliche Massnahme anzuordnen sei, bestimme das ZGB. Eine Einweisung könne demnach der Vormund oder die Vormundschaftsbehörde anordnen, «auch wenn keine der in § 3 des Gesetzes erwähnten Voraussetzungen gegeben ist».<sup>407</sup> Ob das Verfahren, wie in Paragraf sieben festgehalten, eine Anhörung durch das Bezirksamt zwingend erforderte, liess der Regierungsrat offen. Die Anhörung der zu versorgenden Person durch die Vormundschaftsbehörde erschien ihm zweckmässiger. Mit seiner Stellungnahme schmälerte der Regierungsrat den Einfluss des Bezirksamts auf den Entscheidungsprozess. Seine eigene Rolle sah er darin, wie in Paragraf acht des Gesetzes vorgesehen, die Aufnahmebedingungen zu prüfen und die Dauer der Internierung festzulegen sowie

Regierungsrat aber nicht zuständig war, weil es sich um eine Versorgung auf der Grundlage des ZGB handelte, nahm er die Beschlüsse lediglich zur Kenntnis.

405 Die Einweisungen nach Bellechasse nach 1970 wurden auf der Grundlage des ZGB gefällt, sofern es sich nicht um strafrechtliche Einweisungen handelte, vgl. Auswertung UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 14.4.

406 StASZ, RRB 231/1967. Diese Veränderungen in der Rechtspraxis des Regierungsrates führten noch Ende der 1950er-Jahre offensichtlich zu Rechtsunsicherheiten, wie sich im Fall von L. P. zeigt, der durch die Vormundschaftsbehörde in Kaltbach eingewiesen wurde. Der Regierungsrat ermahnte die Gemeinde zwar, dass sie einen Antrag hätte stellen müssen. Doch dabei blieb es. Erst sein Entlassungsgesuch brachte zum Vorschein, dass er zwei Jahre in Kaltbach war – ohne Regierungsratsbeschluss. StASZ, RRB 1390/1957.

407 StASZ, RRB 231/1967, 2.

zu klären, ob sich eine Versorgung aufdrängte oder eine weniger einschneidende Massnahme ausreichend war.<sup>408</sup> Im Falle von S. T. überliess der Regierungsrat die Beantwortung dieser Frage dem Vormund. Er beschränkte die Versorgungsdauer aber auf höchstens sechs Monate. Bis zu diesem Zeitpunkt musste der Vormund eine Stelle für sein Mündel gefunden haben.<sup>409</sup>

Nur wenige Monate später interpretierte der Regierungsrat seine Rolle im zivilrechtlichen Verfahren noch eingeschränkter. Er prüfte lediglich, ob ein Versorgungsentscheid rechtskräftig war, also keine Beschwerde gegen den Entscheid eingereicht wurde.<sup>410</sup> Es kam nun, basierend auf den Bestimmungen des ZGB, vermehrt zur Kombination von Entmündigungen und Versorgungsungen. Die Behörden in Schwyz vollzogen damit eine Entwicklung, die beispielsweise im Kanton Zürich schon viel früher eingesetzt hatte.<sup>411</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass der Regierungsrat 1970 in der zunehmenden Bedeutung der zivilrechtlichen Massnahmen, die auf Fürsorge statt Zwangsarbeit ausgelegt waren, einen wichtigen Faktor für die Schliessung von Kaltbach sah. Zudem sanken die Einweisungszahlen stark, während der Kantonsbeitrag an die Anstalt stieg. Nach Meinung des Regierungsrates hatte dies nicht zuletzt mit einer Verlagerung der Versorgungsungen auf private Arbeiterheime und dem ausgetrockneten Arbeitsmarkt zu tun.<sup>412</sup> In Zeiten von hohen Beschäftigungszahlen verlor die Zwangsarbeitsanstalt nicht nur zunehmend an Bedeutung, sondern sie war der Regierung auch ein zu kostspieliges Unternehmen.

#### EINWEISUNGEN AUF DER GRUNDLAGE KOMMUNALER AKTEN

Bei seinen Einweisungsentscheiden stützte sich der Regierungsrat auf die Akten der Vorinstanzen ab. In der Regel waren das der Gemeinderat, die Armenpflege oder die Vormundschaftsbehörde, die er nur in wenigen Fällen aufforderte, weitere Informationen einzuholen. Dabei handelte es sich zumeist um die im Gesetz vorgeschriebenen Belege wie die Anhörungsprotokolle oder die ärztliche Bescheinigung der Arbeitsfähigkeit. Dass dies nur ausnahmsweise geschah, hängt auch damit zusammen, dass das Bezirksamt die Anträge der kommunalen Behörden zu prüfen und an den Regierungsrat weiterzuleiten hatte.

408 StASZ, RRB 231/1967, 2.

409 StASZ, RRB 231/1967, 3–4.

410 StASZ, RRB 2690/1967.

411 Vgl. zum Beispiel StASZ, RRB 2690/1967, RRB 507/1968.

412 StASZ, RRB 1625/1970.

Der Gesamtregierungsrat fällt in seinen Sitzungen oft mehrere Versorgungsentscheide. Daneben behandelte er zahlreiche andere Geschäfte, insgesamt durchschnittlich 60 an einer Sitzung.<sup>413</sup> Der Regierungsrat hatte dementsprechend in den Sitzungen wenig Zeit, die Fälle ausführlich zu besprechen. Umso grösser war die Bedeutung, die den Empfehlungen durch das vorbereitende Departement zukam. Da der Ausbau der Verwaltung im Kanton Schwyz im Vergleich mit anderen Kantonen nur langsam voranschritt, kam es vor, dass sich der Departementsvorsteher selber der Anträge annahm.

Im Fall des Vollzugs des Zwangsarbeitsanstaltsgesetzes wechselten die Departementszuständigkeiten mehrmals.<sup>414</sup> Am längsten war das Volkswirtschaftsdepartement verantwortlich, nämlich von 1936 bis 1960. Während dieser Jahre war es durchgehend in der Hand der Katholisch-Konservativen (KVP).<sup>415</sup> Versorgungen nach der Polizeiverordnung bearbeitete das Departement des Innern, dem das Armensekretariat angegliedert war.<sup>416</sup> Das Departement hatte deutlich weniger Fälle vorzubereiten.

Der Regierungsrat wurde gelegentlich erst nachträglich, das heisst nach dem Anstaltseintritt um eine Bewilligung gebeten.<sup>417</sup> In der Regel bewilligte er auch diese Versorgungen. Selbst wenn er sich gegen eine Ver-

413 Die durchschnittliche Anzahl Sitzungen pro Jahr für die Stichjahre liegt bei rund 47, die durchschnittliche Anzahl Geschäfte pro Jahr, die der Regierungsrat behandelte, bei rund 3000. Die Anzahl Sitzungen erlebte 1955 einen Höhepunkt und nahm danach bis 1985 wieder ab. 1945 wurden am wenigsten Sitzungen durchgeführt. Im Gegensatz dazu nahm die Anzahl Geschäfte von 1935 (2671) bis 1965 (3954) stetig zu, um danach bis 1985 (2024) stark abzunehmen. RB SZ 1935, 1945, 1955, 1965, 1975, 1985.

414 Von 1934 bis 1936 und von 1960 bis 1971 war das Justizdepartement zuständig. In diesen Jahren waren die Vorsteher Mitglieder der Katholisch-Konservativen (KVP Schweizerisch Konservative Volkspartei, 1934–1936), der Christlich-sozialen Partei (CSP, 1960–1964) und der Liberalen Volkspartei (LVP, 1964–1971).

415 Die KVP wurde 1912 als gesamtschweizerische Organisation gegründet und ist die Vorgängerin des konservativen Flügels der heutigen Christlichdemokratischen Partei (CVP).

416 Das Departement des Innern war von 1935 bis 1944 in LVP- und von 1944 bis 1968 in sozialdemokratischer (SP) Hand. Von 1968 bis 1971 stand dem Departement wiederum ein Vertreter der LVP vor. 1962 schuf der Regierungsrat innerhalb des Departements ein Departementssekretariat, das in der Folge die Aufgaben des Armensekretariats übernahm. Das Armensekretariat wurde 1962 als Dienststelle aus dem Staatskalender gestrichen. Vgl. Horat 2010, 13.

417 StASZ, RRB 972/1957, RRB 856/1942. Ab 1961 ist im Entscheid vielfach ersichtlich, dass sich die Personen bereits in Kaltbach befanden, da ihnen dorthin der Beschluss zugestellt werden sollte. Ein Ausnahmefall war derjenige von L. P. Er befand sich zwei Jahre ohne Regierungsratsbeschluss in Kaltbach. StASZ, RRB 1390/1957. Gemäss § 7 des Zwangsarbeitsanstaltsgesetzes war eine provisorische Überweisung durch das Bezirksamt mit gleichzeitiger Anzeige an den Regierungsrat möglich.

sorgung aussprach, erfolgte lediglich eine vorzeitige Entlassung der betreffenden Personen, die sich zum Zeitpunkt des Entscheides bereits bis zu mehreren Monaten in Kaltbach befanden.<sup>418</sup>

Bei Entlassungsgesuchen entschied der Regierungsrat in der Regel wenige Tage oder bis zu drei Monate nach Eingang des Gesuchs. Es kam aber auch vor, dass die Gesuchsteller erst nach mehreren Monaten eine Antwort erhielten.<sup>419</sup> Im Falle von W. P. war das Entlassungsgesuch laut Regierungsrat «aus Versehen» bei der Anstaltsdirektion liegen geblieben.<sup>420</sup> Der Regierungsrat beurteilte ein Entlassungsgesuch auf der Grundlage der Stellungnahme der zuständigen Gemeinde und des Führungsberichts des Anstaltsverwalters.<sup>421</sup> Er hiess die Gesuche zumeist dann gut, wenn die Gemeindebehörde dem Ansinnen der versorgten Person zustimmte oder selber einen Antrag stellte, der Bericht des Verwalters zudem positiv ausfiel und schliesslich für die zu entlassende Person eine Arbeitsstelle in Aussicht stand. Der Regierungsrat beschloss aber ohne Anhörung der Person, allein aufgrund der Akten. Seine Argumentation basierte auf unüberprüften Einschätzungen der kommunalen Behörden und der Anstalt, die den betroffenen Personen nicht zur Kenntnis gebracht wurden. Der Regierungsrat verfügte über einen nahezu unbeschränkten Ermessensspielraum, da er zugleich oberste Rechtsmittelinstanz war.

Handelte es sich um Entlassungsgesuche von Frauen, so spielten ihr Zivilstand und ihre familiäre Situation eine entscheidende Rolle. A. Z. sollte etwa erst unter der Bedingung entlassen werden, dass ihr ebenfalls versorgter Ehemann wieder zu Hause weilte, damit «die Eheleute ein gemeinsames Familienleben» aufnehmen konnten. Aus Sicht der Behörde bedurfte die Frau der Führung des Mannes, wie dies auch das Eherecht vorsah, um nicht einem «lasterhaften Lebenswandel» zu verfallen.<sup>422</sup>

Einer vorzeitigen Entlassung stimmte der Regierungsrat oft nicht zu, wenn sie in den Wintermonaten erfolgen sollte. Er erachtete eine Entlassung zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Arbeitsmarktsituation grundsätzlich als ungünstig. Dies konnte umgekehrt auch dazu führen, dass

418 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 2411/1946, RRB 2685/1946.

419 Im extremsten Fall wartete ein Betroffener rund acht Monate auf einen Entscheid, vgl. StASZ, RRB 697/1957. Der Vormund doppelte später offenbar mit einem Entlassungsgesuch nach. Der Regierungsrat behandelte beide Gesuche schliesslich gemeinsam.

420 StASZ, RRB 1947/1951.

421 Zu allgemeinen Ausführungen der Entlassungspraxis und den gesetzlichen Bedingungen siehe UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 14.

422 StASZ, RRB 3011/1949.

der Regierungsrat im Gegensatz zur Gemeinde eine vorzeitige Entlassung guthiess, wenn der reguläre Austritt in die Winterzeit gefallen wäre.<sup>423</sup> Der Regierungsrat hatte genaue Vorstellungen, welche Arbeitsstellen für die zu entlassenden Personen infrage kamen. Mit der Wahl der Stellen zementierte er ihren unterprivilegierten Status. So sollten Männer hauptsächlich als Knechte in der Landwirtschaft oder als Handlanger auf dem Bau ihr Auskommen finden.

Der Regierungsrat lehnte darüber hinaus Gesuche um vorzeitige Entlassungen, die eine Verringerung der Detentionszeit um mehr als zwei Monate beinhalteten, meistens ab. Seine Praxis war indes nicht konsistent.<sup>424</sup> Es kam auch vor, dass der Regierungsrat wegen des Vorbehalts einer Gemeinde die Detentionszeit aufgrund eines Entlassungsgesuchs sogar noch zusätzlich verlängerte.<sup>425</sup> Dies bedeutet, dass die Betroffenen den Verfahrensverlauf kaum antizipieren konnten.

Nach der Revision des Armengesetzes von 1946 änderte sich Anfang der 1950er-Jahre die Praxis des Regierungsrates geringfügig. Neu lehnte er Versorgungsanträge der Gemeinden vereinzelt ab, was vor 1946 nur ein einziges Mal vorkam, oder wies sie zur Vervollständigung zurück.<sup>426</sup> Aufgrund eines vom kantonalen Fürsorge- und Schutzaufsichtsbeamten Josef Schelbert verfassten Berichtes von 1950 zu den in den Anstalten Bellechasse versorgten Schwyzerinnen und Schwyzern sah sich der Regierungsrat gezwungen, die Gemeinden – insbesondere Einsiedeln – mehrfach daran zu erinnern, dass Versorgungen nach Bellechasse vom Regierungsrat zu genehmigen seien.<sup>427</sup> Schelbert und der Regierungsrat kritisierten, dass bei vielen «administrativ Versorgte[n]» das Verfahren nicht korrekt eingehalten worden sei, indem sie nicht einvernommen oder die entsprechenden

423 StASZ, RRB 908/1941, RRB 1254/1941, RRB 1973/1949.

424 StASZ, RRB 1561/1938 in Verbindung mit RRB 2084/1938. 1942 hielt der Regierungsrat fest, dass bei «guter Aufführung» ein Monat erlassen werden könne (StASZ, RRB 855/1942). Einige Monate später sprach er von höchstens einem Viertel der Detentionszeit (StASZ, RRB 1493/1942). Gemäss StASZ, RRB 2419/1949, wird die Person ein Jahr vor Ablauf der regulären Versorgungsdauer entlassen. Für ein weiteres Beispiel vgl. StASZ, RRB 1973/1949.

425 Insbesondere in Bezug auf Schübelbach, vgl. StASZ, RRB 843/1943, RRB 1144/1943, RRB 1145/1943, RRB 2/1949, RRB 273/1944.

426 Von 1945 bis 1970 waren es insgesamt 17 Anträge von Gemeinden, die der Regierungsrat ablehnte. Eine Veränderung in der Weiterleitungspraxis dürfte auch das Verwaltungspflegegesetz von 1951 bewirkt haben, das in § 20 festschrieb, dass Eingaben bei einer falschen Instanz weitergeleitet werden müssen.

427 StASZ, Akten 3, 3, 1229.11, Bericht über den Besuch in den Anstalten Bellechasse vom 10. und 11. Januar 1950, Josef Schelbert.

Bewilligungen des Regierungsrates nicht eingeholt worden seien.<sup>428</sup> Die Einweisungen würden teilweise lediglich auf einem Beschluss der Armenpflege oder auf einer Verfügung des Gemeindepräsidenten beruhen. Kurz darauf lehnte der Regierungsrat einen drei Personen umfassenden, nachträglich eingereichten Einweisungsantrag aus Einsiedeln ab.<sup>429</sup> Der Konflikt zwischen den Gemeinden und dem Regierungsrat war aber nicht neu. Schon 1929 hatte der Regierungsrat den Anstaltsdirektor von Bellechasse ermahnt, keine direkt von Schwyzer Gemeindebehörden ersuchten Aufnahmen mehr zu bewilligen.<sup>430</sup> Die Gemeinde Einsiedeln wurde wie auch die Gemeinde Steinen erstmals 1938 vom Regierungsrat angewiesen, keine eigenmächtigen Einweisungen nach Bellechasse vorzunehmen.<sup>431</sup>

In diesem Konflikt zeigen sich die Rechtsunsicherheiten, die sich aus dem Nebeneinander der verschiedenen Gesetzesgrundlagen ergaben. So beanspruchte der Regierungsrat zwar die Hoheit über Zwangsversorgungen, aber sowohl die Vormundschaftsbehörden als auch die Armenpflegen konnten eine Einweisung in die Anstalten von Bellechasse auch aufgrund des ZGB oder des Armenrechts als fürsorgerische Massnahme begründen, zumal es sich um eine multifunktionale Einrichtung handelte. In den 1950er-Jahren schwankte infolge dieser Rechtsunsicherheiten und wohl auch aufgrund von Überlegungen der Verlegung und Reorganisation von Kaltbach die Anzahl der Versorgungsanträge beim Regierungsrat.<sup>432</sup> Zugleich stellten Schwyzer Insassinnen und Insassen in Bellechasse vermehrt Entlassungsgesuche oder rekurrirten gegen ihre Einweisung.<sup>433</sup>

Kurz vor Aufhebung der kantonalen Erlasse 1970 änderte der Regierungsrat seine Praxis erneut.<sup>434</sup> Es kam allerdings auch zu diesem Zeitpunkt nicht zu entscheidenden Neuerungen. Der Regierungsrat modifizierte die Anträge der Gemeindebehörden meist bloss dahingehend, dass er die Versorgungen in Kaltbach auf «unbestimmte Zeit» mit einer Maximaldauer

428 StASZ, RRB 488/1951, RRB 2765/1950.

429 StASZ, RRB 196/1951. In seiner Begründung hielt der Regierungsrat insbesondere daran fest, dass kein Grund für eine Unterbringung in Bellechasse anstatt in Kaltbach bestehe.

430 AEF, EB Adm Corr 30. Correspondence avec les autorités du canton de Schwytz, 1928–1973, Justizdepartement des Kantons Schwyz an Direktion der Stranfanstalt Bellechasse, 18. 9. 1929. Der Direktor entgegnete in seiner Antwort, dass sich die Personen nicht in der Strafanstalt befänden, sondern im Erlenhof.

431 StASZ, RRB 2765/1950, RRB 462/1938, RRB 853/1938.

432 StASZ, RRB 3668/1954, RRB 3220/1957, Akten 3, 3, 2169.

433 Vgl. Kapitel 4.2.3.

434 Vgl. Kapitel 2.1.3 zu den Gründen der frühen Aufhebung.

von zwei Jahren versah.<sup>435</sup> Betroffene wussten damit zwar weiterhin nicht, wie lange ihre Versorgung dauern würde, konnten aber im Unterschied zu früher sicher sein, dass die Detentionszeit zwei Jahre nicht überschreiten würde. Anträge, welche diese Grenze überstiegen, wurden vom Regierungsrat entsprechend korrigiert.<sup>436</sup> Der Regierungsrat tendierte also dazu, die gesetzlichen Vorgaben, namentlich die Verfahrensbestimmungen, strenger einzuhalten. Das Recht der Betroffenen, zu wissen, wie lange sie interniert werden, wurde damit zwar vermehrt eingehalten, ihre Aussagen erhielten aber oft nicht mehr Gewicht.<sup>437</sup> Doch auch in diesem Fall änderte der Regierungsrat seine Praxis nicht konsequent und fügte 1969 keine Maximal-, sondern nur eine Minimaldauer hinzu.<sup>438</sup>

Der Regierungsrat war für Versorgungen nach kantonalem Recht verantwortlich. Er entschied, ob jemand in eine Zwangsarbeitsanstalt eingewiesen wurde oder nicht, wie lange eine Versorgung dauerte und wann eine Entlassung angezeigt war. Dass der Regierungsrat aber ein Verfahren ansties, war die Ausnahme. Aktiv wurde er beispielsweise, wenn ein anderer Kanton ihn auf eine Person aufmerksam machte, die aus Armutsgründen oder nach der Verbüssung einer Freiheitsstrafe heimgeschafft werden sollte.<sup>439</sup> Meist handelte es sich um Personen, die von den Behörden als gemeingefährlich eingestuft wurden oder die in einem Strafverfahren als nicht zurechnungsfähig erklärt worden waren und nun aufgrund einer anderen gesetzlichen Grundlage versorgt werden sollten.<sup>440</sup>

In den allermeisten Fällen aber gelangten, wie wir gesehen haben, Gemeindebehörden mit einem Versorgungsantrag an den Regierungsrat. Unter den Antragstellern war der Gemeinderat an erster Stelle, gefolgt von der Armenpflege und der Vormundschaftsbehörde. Vereinzelt wandten sich Verwandte, Vormunde oder private Hilfsvereine direkt an den Regie-

435 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 603/1968, RRB 1356/1968, RRB 1672/1968, RRB 2298/1968.

436 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 508/1968, RRB 640/1968.

437 Beispielsweise StASZ, RRB 1157/1968, zeigt, dass der Regierungsrat darauf bestand, dass die Person noch einvernommen wird, diese befand sich aber bereits in der Anstalt und der Beschluss war absegnet. Bei W. H. wurde die Anstaltsleitung angewiesen, die Untersuchung durch den Anstaltsarzt nachzuholen. StASZ, RRB 866/1968.

438 Dazu ausführlich Kapitel 4.1.3 und StASZ, RRB 1463/1969, RRB 2216/1969, RRB 639/1969, RRB 1083/1969.

439 Winkler 2013, 5, weist generell auf die Wichtigkeit der Heimschaffungen von unterstützungsbedürftigen Personen in Schwyz hin. Zur Thematik der Heimschaffungen im Allgemeinen vgl. Matter 2011b.

440 Vgl. StASZ, RRB 2242/1938, RRB 944/1936, RRB 1908/1937, RRB 1478/1938, RRB 1325/1938, RRB 2046/1941, RRB 1027/1950.

rungsrat.<sup>441</sup> Anstaltsversorgungen waren demnach keine von oben initiierten Massnahmen des Staates. Ausgangspunkt bildeten vielmehr Akteure auf der kommunalen Ebene und aus dem sozialen Nahraum der betroffenen Personen.

Dass der Regierungsrat selbst kaum aktiv wurde, sondern das unterstützte, was an ihn herangetragen wurde, zeigt sich auch daran, dass er nur 18 von insgesamt 1280 Anträgen ablehnte, zumeist wegen Krankheit der betreffenden Person. In weiteren elf Fällen wies er die Gesuche an die Gemeinden zurück, in sieben nahm er den Einweisungsentscheid der Gemeinden lediglich zur Kenntnis.<sup>442</sup>

### 3.3.2 GEMEINDEN ALS HÜTERINNEN DER GESELLSCHAFTSORDNUNG

Am Anfang einer Versorgung standen also in der Regel die Gemeindebehörden.<sup>443</sup> Für die Untersuchung der Entscheidungsprozesse und der Akteurskonstellation auf kommunaler Ebene wählten wir exemplarisch zwei Gemeinden aus: Einsiedeln und Schwyz. Schwyz ist gleichzeitig Hauptort des Kantons, in Einsiedeln fallen Bezirk und Gemeinde zusammen. Beide Gemeinden verfügten über ein eigenes Armenhaus und gelangten häufig mit Versorgungsanträgen an den Regierungsrat. Von ihrer Grösse her sind sie vergleichbar, befinden sich jedoch in unterschiedlichen Regionen. Die Gemeinde Schwyz, als Teil der Innerschwyz-Region, profitierte ab den 1970er-Jahren während des Wirtschaftsaufschwungs vom Ausbau der Verwaltung, die einer der wichtigsten Arbeitgeber war. Gesamthaft blieb der Bezirk aber landwirtschaftlich geprägt: 1960 war rund ein Viertel der Beschäftigten in diesem Sektor tätig.<sup>444</sup> Der Wallfahrtsort Einsiedeln mit seinem monumentalen Kloster, das jedes Jahr Tausende von Pilgerinnen und Pilger anzieht, war für seine hohe Zahl an Wirtshäusern bekannt. Auch gab es im Ort ein Kino. Von Bedeutung für den Arbeitsmarkt beider Bezirke war die Tourismusbranche. Einsiedeln wies ungeachtet dessen im Ver-

441 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 167/1940, RRB 1476/1941, RRB 1320/1941, RRB 1046/1946.

442 Die zurückgewiesenen Anträge leitete er den Gemeinden zur Bearbeitung weiter oder er wies die Anträge zur Aktenvervollständigung an die antragstellende Instanz zurück. Ein ablehnender Entscheid umfasste drei verschiedene Personen, weshalb er dreimal einberechnet wurde (StASZ, RRB 196/1951).

443 Die bisherige Forschung zur administrativen Versorgung bestätigt diese Erkenntnis auch für andere Kantone, vgl. Rietmann 2013, 210–212, 324.

444 Straumann 2012, 189.

gleich zu den anderen Bezirken auch noch 1980 eine tiefe Durchmischung der Bevölkerung auf, und die Bevölkerung wuchs unterdurchschnittlich.<sup>445</sup> Einsiedeln ist uns zudem wegen seiner konflikthafter Beziehung zum Regierungsrat aufgefallen.<sup>446</sup>

Der Blick in die Gemeindearchive zeigt, wie sehr einzelne Exponenten das Versorgungsdispositiv durch ihre lange Amtsdauer und die Anhäufung verschiedener Ämter prägten und wie wichtig die konfessionell geleiteten Armenhäuser darin waren, die sich aufgrund der stets knappen finanziellen und personellen Ressourcen und des Beharrens auf althergebrachten Gewohnheiten oft in einem desolaten Zustand befanden.

#### ARMENVERWALTER UND VORMUND IN PERSONALUNION

Da im Kanton Schwyz der Ausbau der Verwaltung nur sehr zögerlich vorankam, was in der Literatur oft mit einem generellen Misstrauen gegenüber Staat und Obrigkeit in Verbindung gebracht wird,<sup>447</sup> blieb das Fürsorge- und Vormundtschaftswesen wenig ausgebaut und Milizbehörden anvertraut, die ihre Aufgaben lange Zeit neben- und ehrenamtlich wahrnahmen.<sup>448</sup> So fanden die Sitzungen der Armenpflege in den Gemeinden

445 Frei 2012, 26. Während 1980 in den Bezirken Höfe und Küssnacht nur noch 45 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Schwyz geboren wurden, waren dies im Bezirk Schwyz noch 66 Prozent und in Einsiedeln 73 Prozent. Bevölkerungswachstum vgl. Straumann 2012, 188–190.

446 In beiden Gemeinden werteten wir die Protokolle der Vormundtschaft, der Fürsorge und des Gemeinde- beziehungsweise in Einsiedeln des Bezirksrats für die Stichjahre 1935/36, 1945, 1955, 1965, 1970, 1975, 1985 aus, wobei bei einzelnen Behörden einzelne Stichjahre aufgrund der Verfügbarkeit nicht berücksichtigt werden konnten beziehungsweise ersetzt wurden. Wir werteten bei allen Behörden diejenigen Einträge aus, die in Bezug zu einer Versorgung standen. Zusätzlich arbeiteten wir die Fürsorgeprotokolle der Stichjahre der Gemeinde Schwyz integral durch. Ergänzt haben wir die Protokolleinträge durch exemplarische Fallakten der Vormundtschaft, die wir im Hinblick auf unsere Forschungsfragen bearbeitet haben. BAE, Protokolle des Bezirksrats, B I 2.76, B I 2.86, B I 2.96 A und B, B I 2.106 A bis C, B I 2.111 A bis D, B I 2.116 a bis c, B I 2.126 a bis d; Protokolle des Waisenamts, K I 1.27, K I 1.28, K I 1.38, K I 1.48, K I 1.54 A, K I 1.58 A und B, K I 1.63 a und b, K I 1.68, K I 1.78 a; Protokolle der Armenpflege, K I 36.36, K I 36.46, K I 36.51, K I 26.56, K I 36.66. GASZ, Gemeinderatsprotokolle, I. 30 XXXI und I. 30, neue Folge; Protokolle des Waisenamtes, I. 50 XXII. und I. 50, neue Folge; Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege und Fürsorgebehörde, 1936, 1945, 1955, 1965, 1970, 1975 und 1985.

447 Vgl. beispielsweise Straumann 2012, 179, und Rickenbacher 2012, 282–288, der die Freiheitsliebe der Schwyzerinnen und Schwyzer und die Identifikation insbesondere mit der eigenen Gemeinde und damit einhergehend einer kritischen Haltung gegenüber Kanton und Bund betont. Vgl. auch Winkler 2014, 44.

448 Horat 2010, insbesondere 4–5. Bis heute ist die Verwaltung im Kanton Schwyz im schweizweiten Vergleich die zweitkleinste, Winkler 2014, 44. In Schwyz misstraute man dem Aufschwung lange Zeit und sparte bei den Staatsausgaben. Erst ab den 1960er-Jah-

nach Feierabend statt, und bis 1946 verfügte offiziell nur Gersau über eine Amtsvormundschaft, die der zuständige Landesschreiber in der Freizeit ausübte.<sup>449</sup>

In der Zusammensetzung der Kommissionen und Ämter fallen verschiedene Punkte auf: Die Besetzung von Positionen durch Geistliche und die enge Verbindung verschiedener Behörden durch Personalunionen. Die Vormundschaftsbehörden setzten sich wie die Armenpflege aus Mitgliedern des Gemeinderates zusammen, so sah es das Schwyzer Einführungsgesetz von 1910 zum ZGB vor. Drei bis fünf Mitglieder sollten aus seiner Mitte bestimmt werden.<sup>450</sup> Die Zusammensetzung der Vormundschaftsbehörde aus dem Kreis des Gemeinderates war typisch für ländliche Gemeinden.<sup>451</sup> Aus rechtsstaatlicher Perspektive ist an dieser Bestimmung stossend, dass der Gemeinderat zugleich erstinstanzliche Aufsichtsbehörde über Waisenamt und Armenpflege war. Zudem kam es vor, dass ein Mitglied des Gemeinderates nicht nur im Waisenamt tätig war, sondern auch die Armenpflege präsierte.<sup>452</sup> Die neben- oder ehrenamtliche Tätigkeit mit wenig oder keiner Entschädigung begünstigte Ämterkumulativen. Oft war es schwierig, Personen zu finden, die sich für ein solches Amt zur Verfügung stellten.<sup>453</sup> Zugleich war die Meinung verbreitet, dass die Anhäufung von Mandaten ein effizientes Arbeiten ermögliche. So führte etwa der Verwalter des Armenhauses oft auch sämtliche Vormundschaften über Personen, die sich im Armenhaus befanden.<sup>454</sup>

Nicht selten wurden sodann Mitglieder der kommunalen Behörden als Vormunde ernannt.<sup>455</sup> Für Mitglieder des Waisenamtes war das nicht unproblematisch, hatte doch das Waisenamt die Tätigkeiten des Vormundes zu beaufsichtigen. 1960 kritisierte eine Beschwerde an den Regierungs-

ren griff der Kanton etwas tiefer in die Tasche, angefangen mit dem Ausbau des Strassen-netzes. Dieser Posten machte auch 1975 noch ein Drittel der Gesamtausgaben aus. 1975 wuchsen schliesslich auch die Ausgaben für Bildung, Kultur und Freizeit auf 17 Prozent an. Auch andere Bereiche wie soziale Wohlfahrt, öffentliche Sicherheit und Umwelt erhielten allmählich mehr Zuwendungen, jedoch weiterhin auf niedrigem Niveau. Straumann 2012, 193.

449 Flueler 1946.

450 § 55 EG ZGB SZ.

451 Vgl. Baldegger 1970, 107; Hess 1959, 25, sowie Kapitel 3.4.2 zu Dürnten.

452 Staatskalender des Kantons Schwyz für das Jahr 1940/1942, Gemeinde Schwyz, 97–98.

453 Vgl. Balthasar 1941, 86: «Heute [...] wird es immer schwieriger, Personen zu finden, die in der Lage und willens sind, kostbare Zeit für eine Sache zu opfern, die im Ganzen mehr Unannehmlichkeiten als Vorteile mit sich zu bringen pflegt.» Vgl. auch Galle 2016, 204.

454 C. B.: Zum Tode von Verwalter Severin Lienert, in: *Einsiedler Nachrichten*, 11. 12. 1964, 2.

455 Flueler 1946. Dies zeigt sich auch in den Protokollen der Armenpflege.

rat diesen Umstand. Der Regierungsrat rügte in seiner Argumentation, dass der Vormund als Mitglied des Waisenamtes an den Sitzungen in den Ausstand hätte treten müssen.<sup>456</sup> In der Praxis wurden die verschiedenen Rollen aber kaum auseinandergehalten. Fraglich ist zudem, wie stark solche regierungsrätlichen Ermahnungen in Vormundschaftssachen die Tätigkeit der kommunalen Behörden beeinflussten. Festgehalten werden kann, dass auch das Nichtgewähren des rechtlichen Gehörs vom Regierungsrat gerügt wurde.<sup>457</sup> Diese Regierungsratsentscheide sind jedoch zugleich ein Hinweis, dass die Behörden noch bis in die 1970er-Jahre verfassungsmässige Verfahrensgrundsätze missachteten.

Im Bereich der Fürsorge fällt zudem auf, dass Geistliche wichtige Positionen besetzten. So war der Dorfpfarrer im Kanton Schwyz fester Bestandteil der Armenpflege.<sup>458</sup> Obwohl nach der Revision des Armenrechts 1946 entsprechende Vorschriften fehlten, waren stets teilweise mehrere Geistliche bis in die 1980er-Jahre Mitglieder der Armenpflege beziehungsweise der Fürsorgekommissionen.<sup>459</sup> Gesellschaft und Staat waren im Kanton Schwyz grundsätzlich bis weit in die 1960er-Jahre stark katholisch geprägt. Kirchliche Institutionen formten nicht nur den Fürsorge-, sondern beispielsweise auch den Bildungsbereich lange mit.<sup>460</sup>

Die Meinung des Pfarrers – als Autoritätsperson und in seiner Funktion als Mitglied der Armenpflege – hatte Gewicht. In manchen Fällen griff er unterstützend ein, indem er betroffenen Personen dazu verhalf, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen.<sup>461</sup> Seine Stellungnahme führte zum Einlenken der Behörde, was in vergleichbaren Fällen nicht denkbar gewesen

456 StASZ, RRB 2996/1960.

457 Vgl. dazu die publizierten Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden 1960 und 1975. Die Entscheide sind bis 1966 Teil der Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und danach als eigenständige Publikationen erschienen. Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz, Einsiedeln 1967–1982.

458 Vgl. § 62 Armenverordnung 1851.

459 BAE, K I 36.66, Protokolle der Fürsorgekommission, 1985, und Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1965.

460 Sutter 2012, insbesondere ab 221. Die Bildungslandschaft im Kanton Schwyz war lange Zeit stark konfessionell geprägt, die Kirche übernahm fehlende Angebote. Der Kanton profitierte laut Sutter enorm vom geistlichen Lehrpersonal, denn diese verlangten nur ein Drittel des Lehrergehalts. «Prinzipiell aber wurden auch die weltlichen Lehrkräfte während ihrer Ausbildung weit ins 20. Jahrhundert hinein auf den Kirchendienst vorbereitet, mit Unterricht in Katechismus, Orgel, liturgischen Choralgesängen und Kirchenlatein. Erst mit dem gesellschaftlichen Umbruch der 1960er-Jahre begann die reale Säkularisierung der Volksschule.» Erst 1964 wurde der erste weltliche Schulinspektor gewählt.

461 StASZ, RRB 40/1940; trotz Flucht aus Kaltbach gewährt der Regierungsrat die Entlassung auf Gesuch eines Pfarrers, zu dem die betroffene Person flüchtete. Auch unter StASZ,

wäre, hätte sich die Person alleine, ohne Unterstützung einer Autoritätsperson, gewehrt. Gerade weil der Pfarrer für viele eine Vertrauensperson war, galt er den Behörden als Garant für zuverlässige Informationen.<sup>462</sup> Die Kombination der Tätigkeiten als Seelsorger und Entscheidungsträger einer kommunalen Behörde verweist auf die schwierige Doppelrolle des Dorfpfarrers zwischen Unterstützung und Kontrolle.

Die Konfession war ausserdem für die Wahl der Anstalt massgeblich. Selbst der Regierungsrat hielt bei Vertragsabschluss mit der Trinkerheilanstalt Mühlhof im sankt-gallischen Tübach fest, dass es sich um eine «Heilstätte mit katholischer Hausleitung» handle.<sup>463</sup> In den kommunalen Armenhäusern, die, wie die folgenden Ausführungen zeigen, zentrale Einrichtungen im schwyzerischen Versorgungsdispositiv waren, war der Alltag bestimmt durch religiöse Rituale und Vorschriften. Die meisten Häuser wurden von Ingenbohrer oder Menzinger Schwestern geführt. Die Hausordnungen verpflichteten die Bewohnerinnen und Bewohner, «den angesetzten religiösen Uebungen beizuwohnen».<sup>464</sup> Der Tag begann mit dem Morgengebet um 6 Uhr im Sommer und um 7 Uhr im Winter und endete mit einem Abendrosenkrantz zwischen 17.30 und 18 Uhr.<sup>465</sup>

In keinem der untersuchten Fälle sprachen der Regierungsrat oder die Gemeindebehörden eine Versorgung jedoch explizit wegen mangelnder religiöser Pflichterfüllung aus.<sup>466</sup> Aktenkundig ist aber, dass die Behörden und Pfarrer hilfeschendenden Ehefrauen von einer Trennung oder gar Scheidung abrieten. In den behördlichen Entscheiden kommt die religiöse Prägung in strengen Moral- und Sittlichkeitsvorstellungen zum Ausdruck.<sup>467</sup>

RRB 101/1944, lässt sich der Regierungsrat vom Ansinnen des Pfarrers in Bezug auf eine Entlassung umstimmen, um das Zusammenleben eines Ehepaars zu ermöglichen.

462 StASZ, RRB 1730/1942.

463 StASZ, RRB 668/1951.

464 StASZ, Akten 3, 3, 1232.13, § 4 Hausordnung für das Armenhaus Einsiedeln.

465 StASZ, Akten 3, 3, 1232.13, Tagesordnung. Vgl. auch Hinweise zur Hausordnung des Armenhauses der Gemeinde Schwyz unter GASZ, I. 30 XXXI, Gemeinderatsprotokolle, 1935, 147–150. Dass eine Hausordnung nur einen aus Sicht der Institution idealtypischen Hinweis auf den Alltag bildet, sind wir uns bewusst.

466 Einzig unter StASZ, RRB 1754/1940, wurde festgehalten, dass der Person aufgrund des Nichterscheinens im Gottesdienst in der Anstalt der Tabak gestrichen wurde. Im Falle von Versorgungen von Minderjährigen spielte die Konfession eine entscheidende Rolle insbesondere auch hinsichtlich des Orts der Unterbringung, um eine «mangelnde religiöse Erziehung» nachholen zu können, vgl. beispielsweise StASZ, RRB 1836/1950. Das ZGB betont die Wichtigkeit der religiösen Erziehung, vgl. hierzu Art. 277 und 387.

467 Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1945, 77, 82, und Protokolle der Armenpflege, 1955, Eintrag vom 26. 4. 1955.

Eine Besonderheit im Kanton Schwyz war zudem die enge Verbindung zwischen Armenpflege und Vormundschaftsbehörde.<sup>468</sup> Im Bezirk Einsiedeln wurde bereits vor Einführung der Amtsvormundschaft der Armenverwalter routinemässig als Vormund bestimmt.<sup>469</sup> Sein Aufgabenbereich umfasste neben der Führung der Vormundschaften auch die Leitung des Armen- und Waisenhauses in Einsiedeln. In dieser Funktion oblag es ihm zudem, den angegliederten landwirtschaftlichen Betrieb zu führen. Wie im Nachruf auf Verwalter Severin Lienert festgehalten ist, modernisierte er diesen auf eigene Rechnung und nach eigenem Gutdünken, ohne dass ein Beschluss der bewilligenden Behörden vorgelegen hätte. Reformen der Armenhäuser stand er indes kritisch gegenüber, denn «allzusehr war er mit der bisherigen Verwaltung vertraut».<sup>470</sup> Eine Professionalisierung dieser Ämter erfolgte erst mit der Demission des Verwalters 1962 im Alter von 76 Jahren, nach 35 Dienstjahren.<sup>471</sup>

Auffällig ist ausserdem, dass in Einsiedeln die Zahl entmündigter Personen besonders hoch war (vgl. Grafik 27 im Anhang). In der Gemeinde waren phasenweise mehr als 4 Prozent der Bevölkerung bevormundet, was im Vergleich mit der Stadt Zürich einen hohen Wert darstellt.<sup>472</sup> Wie viele davon in Anstalten versorgt waren, lässt sich aufgrund der Vormundschaftsprotokolle nicht durchgehend erschliessen. Eine Auflistung aus dem Jahr 1967 zeigt, dass sich von den insgesamt 237 bevormundeten Personen 14 in Arbeits- oder Strafanstalten, 8 in Erziehungsheimen, 27 in Heil- und Pflegeanstalten oder Sanatorien, 20 in Kinderheimen und 45 im Bürgerheim befanden. Zu diesem Zeitpunkt waren also insgesamt 114 der

468 StASZ, RRB 2996/1960 und Akten 3, 1, 219.73, und GASZ, I. 50, neue Folge, Waisenamtsprotokolle, 1945, Eintrag Nr. 157 vom 4. 1. 1945. Der Vormund von H. E. war gleichzeitig Armenverwalter. Diese enge Verknüpfung spiegelt sich auch in den archivierten Akten wider. In der Gemeinde Schwyz wurden die Dokumente der Vormundschaftsbehörde und der Armenpflege vielfach in einem Karton aufbewahrt.

469 Vgl. BAE, B I 2.86 und B I 2.96 A und B, Protokolle des Bezirksrats 1945 und 1955. Erst 1961 wurde die Amtsvormundschaft in Einsiedeln offiziell eingeführt. BAE, K I 1.54 A, Protokoll des Waisenamtes, 1961. Bis zu diesem Zeitpunkt teilten sich der Armenverwalter Severin Lienert und der Landschreiber Birchler die Vormundschaften grösstenteils untereinander auf.

470 C. B.: Zum Tode von Verwalter Severin Lienert, in: *Einsiedler Nachrichten*, 11. 12. 1964, 2.

471 C. B.: Zum Tode von Verwalter Severin Lienert, in: *Einsiedler Nachrichten*, 11. 12. 1964, 2.

472 1950: 8423 Einwohnerinnen und Einwohner und 202 Vormundschaften: 2,4%; 1960: 8792 Einwohnerinnen und Einwohner, 388 Vormundschaften: 4,4%. Zu Zürich vgl. Kapitel 3.4.1.

237, das heisst rund die Hälfte aller bevormundeten Personen in einer Anstalt untergebracht.<sup>473</sup>

Auch in der Gemeinde Schwyz verzeichnen die Vormundschaftsprotokolle zwischen 57 und 226 bevormundete Personen pro Jahr während des untersuchten Zeitraums (vgl. Grafik 28 im Anhang). Anders als in Einsiedeln gingen die Zahlen in der Gemeinde Schwyz nach einem deutlichen Anstieg 1954 und einem Höchstwert 1956 langsam, aber stetig zurück. Die Gemeinde führte bereits 1953 eine nebenamtliche Amtsvormundschaft ein mit dem Ziel, die Führung der Vormundschaften zu verbessern.<sup>474</sup> Der kontinuierliche Anstieg an Beirat- und Vormundschaften sowie der Rücktritt eines nebenamtlichen Amtsvormundes, dem vor allem «schwierige Vormundschaften anvertraut werden» konnten, machten aus Sicht des Gemeinderats einen weiteren Ausbau notwendig. Mit der Erweiterung der Amtsvormundschaft auf ein Vollamt 1962 erhoffte die Gemeinde, geeignete Anwärter für das Amt zu finden.<sup>475</sup>

In den 1970er-Jahren entschied sich die Gemeinde schliesslich, einen Anwärter mit anderen Qualifikationen anzustellen. Nicht mehr nur kaufmännische oder juristische Kenntnisse standen im Vordergrund, sondern auch Fachwissen in Sozialarbeit.<sup>476</sup> Dass dieser als Absolvent der Sozialen Abendschule Luzern ein neues Verständnis seiner Aufgabe mitbrachte, zeigt sich in den Vormundschaftsakten deutlich. Seine ausführlichen Notizen machen seine Arbeit nicht nur nachvollziehbar, die Aufzeichnungen zeugen auch von einem anderen Menschenbild. So machte er strukturelle und soziale Gründe für die teilweise prekären Lebenslagen seiner Mündel geltend. Ihr «Versagen» führte er in erster Linie auf die Mängel des Sozialwesens zurück und weniger auf die vermeintlich defizitären Charaktereigenschaften. Vor allem aber hörte er seinen Schutzbefohlenen zu. Zuweilen telefonierte er täglich, auch an Feiertagen, mit ihnen und liess sie an seinem Leben teilhaben. Diese Vermischung von Beruf und Privatleben barg allerdings andere Tücken, die etwa in der ungenügenden Abgrenzung

473 BAE, K II 9.0, Berichte, Statistiken, Amtsvormundschaft Einsiedeln an Waisenamt und Fürsorgekommission Einsiedeln, 22. 6. 1967.

474 StASZ, Akten 3, 1, 812.192. Unter anderem wurde damals festgestellt, dass die bisherigen freiwilligen Vormunde ihr Amt nur ungenügend ausübten.

475 StASZ, Akten 3, 1, 812.192. Und wahrscheinlich in Richtung der Skeptiker wurde angefügt, dass nicht alle Vormundschaften von ihm übernommen werden sollten, dass also das «alte» System durchaus noch beibehalten werden solle.

476 In den Unterlagen, die er der UEK zur Verfügung stellte, betonte der Amtsvormund, dass dieser Schritt der Gemeinde innerhalb des Kantons ein aussergewöhnlicher war.

sowie in der Arbeitsüberlastung deutlich werden. Auch wies er weiterhin mit Zustimmung der Vormundschaftsbehörde Betroffene in Arbeitsanstalten und psychiatrische Kliniken ein. Doch zeigte er sich immer wieder bereit, von seinen Plänen abzuweichen und nach alternativen Wegen zu suchen. Mit einzelnen Schutzbefohlenen hatte er auch nach seiner Pensionierung noch Kontakt.<sup>477</sup>

#### PARTIKULARE INTERESSEN

Kommunale Behörden, die befugt waren, auch ohne Beschluss des Regierungsrates Versorgungen anzuordnen, waren, wie gezeigt, der Vormund mit Einwilligung der Vormundschaftsbehörde und die Armenpflege auf der Grundlage der Armengesetze. Anders als der Regierungsrat visierten die kommunalen Behörden verschiedene Typen von Anstalten, die sich auch ausserhalb des Kantons Schwyz befanden. Gerade psychiatrische Einrichtungen waren, insbesondere bei der Vormundschaftsbehörde und im Gegensatz zum Regierungsrat, der auf der Grundlage der kantonalen Gesetze keine Einweisungen von «Geisteskranken» verfügen durfte, bedeutend. Erwähnung finden psychiatrische Anstalten wie das Asyl Littenheid (TG), die psychiatrische Universitätsklinik Burghölzli in Zürich, das Franziskusheim in Oberwil (ZG) und andere.<sup>478</sup> Aber auch Erziehungsheime wie Hohenrain und St. Georg in Knutwil im Kanton Luzern sowie verschiedene Arbeiterkolonien waren wichtig.<sup>479</sup>

Der Vergleich zwischen den Gemeinden Einsiedeln und Schwyz führt zudem einen grundlegenden Unterschied in der Versorgungspraxis vor Augen. Für den Gemeinderat Schwyz spielten Versorgungen aufgrund der kantonalen Gesetze eine wichtigere Rolle, während in Einsiedeln der Bezirksrat bereits vor 1960 diese häufig nach ZGB und damit ohne Konsultation des Regierungsrates aussprach. Die Auswertung der Protokolle, insbesondere der Fürsorgeprotokolle, zeigt darüber hinaus, dass Vormunde und Behörden nicht die einzigen Akteure waren, die Personen in geschlos-

477 Vgl. beispielsweise GASZ, ohne Signatur, Vormundschaftsdossiers, A. B. Schachteln Nr. 63, 69, 71, 117 und 12 und Z. Q. Nr. 106 und weitere, sowie private Akten des Amtsvormundes. Eine systematische Auswertung aller Fallakten der Vormundschaft stellt ein Desiderat dar. Das Gemeindearchiv Schwyz befindet sich zum Erscheinungszeitpunkt dieser Publikation in einer umfassenden Revision, bei der die Akten der Vormundschaftsbehörde in einen neuen Registraturplan übertragen werden.

478 BAE, K I 36.36, Protokolle der Armenpflege Einsiedeln, 1955.

479 BAE, K I 36.46, Protokolle der Armenpflege Einsiedeln, 1965.

sene Anstalten einwiesen. Auch der Armenarzt und das Spital konnten Anstaltseinweisungen anordnen.<sup>480</sup>

Dabei kam es regelmässig zu Kompetenzkonflikten, wie beispielsweise zwischen Armenpflege, Gemeinderat und dem Bezirksamt Schwyz. So ersuchte die Armenpflege 1945 den Gemeinderat, dem Bezirksamt mitzuteilen, dass dessen eigenmächtige Versorgung von A. Z. in die kantonale Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach zu Unrecht erfolgt sei. Sie stelle eine Kompetenzüberschreitung dar. Der Gemeinderat solle deshalb beim Bezirksamt energisch vorstellig werden und es daran erinnern, dass es «keine Versorgungsgewalt habe».<sup>481</sup> Wirksamer schien dem Gemeinderat indes, die Rechnungen an das Bezirksamt weiterzuleiten und bereits geleistete Zahlungen zurückzufordern. Eine schriftliche Intervention würde beim Bezirksamt «bestenfalls im Papierkorb ihre Erledigung finden».<sup>482</sup> Klar wird aus diesem Beispiel, dass nicht rechtsstaatliche Bedenken, sondern die Belastung der Bezirkskasse das Bezirksamt umstimmen sollten. Es dürften aber auch bei der Armenpflege die aus der Versorgung entstehenden Kosten im Zentrum gestanden haben.

Das Nebeneinander unterschiedlicher Verfahren und Zuständigkeiten stellte ein grosses Problem für die Betroffenen dar. Es führte nicht nur zu einer unübersichtlichen, sondern auch zu einer unberechenbaren Situation, vertraten die verschiedenen Akteure doch ganz unterschiedliche Interessen. Auch aus heutiger Sicht ist oft nicht nachvollziehbar, warum beispielsweise ein junger Mann trotz Flucht aus einer Anstalt eine Lehrstelle antreten durfte, während bei einem anderen rigoros eine Wiedereinweisung verfügt wurde.<sup>483</sup> Es zeigt sich deutlich, dass im Kanton Schwyz partikulare Interessen und persönliche Ansichten einzelner Autoritäten über Versorgungen entschieden und die Fürsorge- und Vormundschaftspraxis im Kanton Schwyz stark von einzelnen Persönlichkeiten in einflussreichen Positionen geprägt war, ähnlich, wie dies auch auf die Vormundschaftspraxis in der Gemeinde Dürnten im Kanton Zürich zutrifft.<sup>484</sup> Die Betroffenen waren vom Wohlwollen einzelner Entscheidungsträger abhängig. Schliesslich war entscheidend, in welcher Gemeinde jemand wohnte. Nicht nur die grossen Unterschiede bei den Entmündigungs- und Versorgungszahlen

480 Vgl. beispielsweise BAE, K I 36.46, Protokolle der Armenpflege Einsiedeln, 1965, 80.

481 Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1945, Eintrag vom 31. 1. 1945.

482 GASZ, I. 30, neue Folge, Gemeinderatsprotokolle, 1945, 43a.

483 BAE, K I 1.38, Protokoll des Waisenamtes Einsiedeln 1945, 228.

484 Vgl. Kapitel 3.4.2.

nach Gemeinden, sondern auch der Vergleich der Rechtspraxis von Einsiedeln und Schwyz zeigt exemplarisch, wie kontingent angeordnete Anstaltsversorgungen und Entmündigungen im Einzelfall waren. Eine den ganzen Kanton umspannende, eindeutige Tendenz in der Fürsorge- und Vormundschaftspraxis ist im Verlauf unseres Untersuchungszeitraums kaum auszumachen.

#### DIE ARMENHÄUSER UND BÜRGERHEIME: FÜRSORGE UND ZWANG

«Ein niedriger, muffiger Gang nimmt uns auf, ein Schwall stickiger, verbrauchter Luft schlägt dem Eintretenden ins Gesicht, und man getraut sich kaum mehr zu atmen, so schlecht riecht es in dem Haus nach alten, ungewaschenen Kleidern, nach Rauch schlechtesten Knastertabaks, nach angebrannter Milch, nach Schweiß.»<sup>485</sup> Unter dem Titel «Das Haus des Elends» erschien 1948 im *Tages-Anzeiger* diese Beschreibung eines Armenhauses im Kanton Schwyz. Ohne die besagte Gemeinde zu benennen, schilderte der Autor seine Eindrücke, die er anlässlich eines Besuchs vor Ort gewonnen hatte. Die Zustände im Armenhaus stellte er so dar, als würden sie aus längst vergangenen Zeiten stammen, und brandmarkte sie, einem Fortschrittsnarrativ folgend, als Zeichen von Rückständigkeit. Der Beitrag endet mit einem Aufruf, für die «unverschuldete Not» der «Bergtäler» zu spenden, die «ob aller Not im Ausland nicht unbeachtet bleiben» dürfe. Die Sammlung wurde im Rahmen der Tätigkeiten der Schweizerischen Patenschaft für bedrängte Gemeinden im Sinne einer «Entwicklungshilfe» im eigenen Land durchgeführt.

Das im Zitat beschriebene Armenhaus war bei weitem nicht die einzige Anstalt dieser Art im Kanton Schwyz. Praktisch jede grössere Gemeinde verfügte über ein eigenes Armenhaus oder Bürgerheim.<sup>486</sup> Das

485 StASZ, Akten 3, 3, 1435.16, Unteriberg, Zeitungsartikel W. B.: Das Haus des Elends, in: *Tages-Anzeiger*, 5. 6. 1948, Nr. 130, 9. Da der Artikel bei den Akten von Unteriberg abgelegt wurde, liegt die Vermutung nahe, dass sich das Beispiel auf diese Gemeinde bezog. Zudem wird im Artikel vermerkt, dass sich die Gemeinde in der Nähe des Sihlsees befindet, was ebenfalls zu Unteriberg passt.

486 Vgl. Lippuner 2012, 250; Winkler 2013. Laut Winkler existierten insgesamt 20 Armenhäuser und Bürgerheime, darüber hinaus entstanden im 19. Jahrhundert Arbeiterinnenheime und Anfang des 20. Jahrhunderts in den Gemeinden Schwyz, Einsiedeln und Galgenen Waisenhäuser. Auch viele andere Kantone wie Bern oder Luzern kannten Armenhäuser, die entweder allmählich verschwanden oder vermehrt nach der Einführung der AHV in Institutionen mit einer anderen Ausrichtung umgewandelt wurden. Vgl. zur ganzen Schweiz UEK, Bd. 6, «Zehntausende».

Platzangebot war unterschiedlich. Das Armenhaus in Schwyz, das abgelegen vom Zentrum im Dorfteil Ibach erbaut worden war, beherbergte zeitweise 132 Personen und mehr.<sup>487</sup> Allein die hohe Zahl an Armenhäusern und Bürgerheimen machte diese zu wichtigen Akteuren im Dispositiv der administrativen Versorgungen.

Der Regierungsrat pochte zwar in seinen Ermahnungen insbesondere in den 1950er-Jahren darauf, dass zwischen einer Einweisung in ein Armenhaus zur Zwangsarbeit und einer solchen zur Unterstützung einer Person als fürsorgerische Massnahme unterschieden werden sollte. Doch bereits die Multifunktionalität der Armenhäuser verweist darauf, dass sich solche Massnahmen weder in den Begründungen noch im Anstaltsalltag klar trennen liessen. Neben Mehrbettzimmern und Arbeitsräumen existierten auch Zellen und Arresträume.<sup>488</sup> Die Ausgestaltung des Einsiedler Armenhauses mit Gittern in Abbildung 2 zeigt, dass sich das Anstaltsregime für die Insassinnen und Insassen, die entweder zwecks Zwangsarbeit oder Fürsorge eingewiesen worden waren, kaum unterschied. Darauf deuten auch die Einträge in den Protokollen der Armenpflege hin.<sup>489</sup> Weit wichtiger war die Trennung von Männern und Frauen, die in erster Linie zur Aufrechterhaltung von Sitte und Ordnung erfolgte und sich der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung fügte.

Die Armenhäuser hatten die Selbstversorgung zum Ziel. Zukäufe sollten durch den Verkauf landwirtschaftlicher Produkte aus dem eigenen Betrieb ermöglicht werden. Der Alkoholkonsum war verboten oder kontingentiert, der Aufenthalt in Wirtshäusern untersagt. Die Arbeitseinsätze waren streng reglementiert und kontrolliert oder fanden unter Aufsicht statt. Arbeitsverweigerung konnten Essensentzug und weiterreichende Massnahmen zur Folge haben. Zudem waren die Personen in den Armenhäusern stark in ihrer Freiheit beschnitten. Nicht nur war das Verlassen des Hauses bewilligungspflichtig, auch die Korrespondenz wurde überwacht. Das bezeugen die in den Armenpflegeprotokollen erwähnten Briefe von Insassinnen und Insassen, die nach draussen geschmuggelt worden waren. Wer unerlaubterweise das Ar-

487 GASZ, I. 30, neue Folge, Gemeinderatsprotokolle, 1945, 69. 1936 ist die Rede von 151 Betten und sechs betreuenden Schwestern, auf die sechs dieser Betten entfielen. Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1936, Sitzung vom 12. 6. 1936, 68.

488 Vgl. beispielsweise Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1936, Sitzung vom 12. 6. 1936, 67–68.

489 Auch die Zellenfenster des Armenhauses in der Gemeinde Schwyz waren vergittert, vgl. Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1936, Sitzung vom 6. 3. 1936, 29.

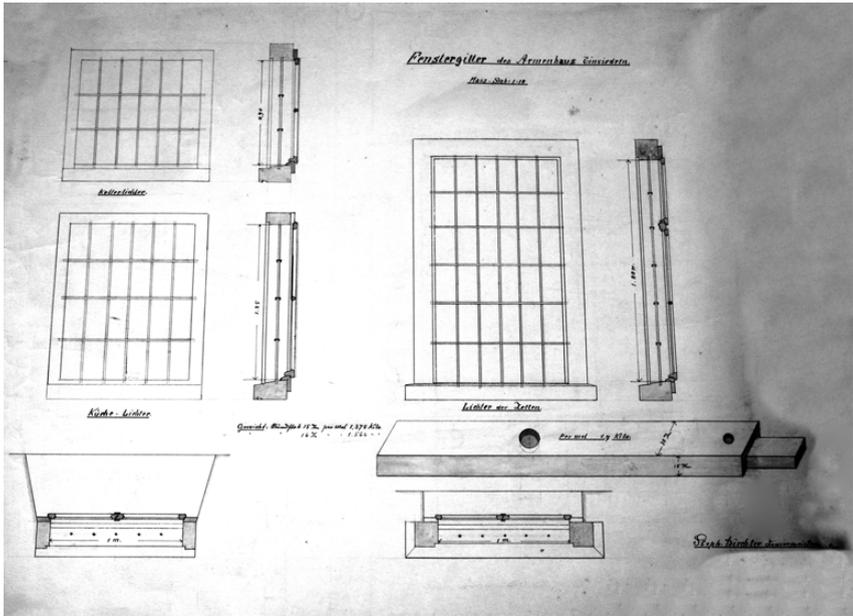


Abbildung 2: Vergitterte Fenster des Armenhauses Einsiedeln, von S. Birchler Zimmermeister, o. A. [1904?]. BAE, Planarchiv, III. 10.04.03.

menhaus verliess, wurde polizeilich ausgeschrieben und wieder zugeführt. Umgekehrt wurden Personen, die gut arbeiteten, eigennützig im Bürgerheim behalten, um so notwendige Arbeiten am, im und ums Haus zu verrichten.<sup>490</sup>

Die desolante Situation in den Armenhäusern und Bürgerheimen war mitunter eine Folge der finanz-, steuer- und sozialpolitischen Entscheide, bei denen Kanton und Gemeinden eine ausgeprägt konservative Haltung einnahmen.<sup>491</sup> Dass der Aufenthalt in den Armenhäusern mitunter gesundheitsgefährdend sein konnte, das belegen verschiedene Einträge in den Protokollen. So waren 1945 mehrere Insassinnen und Insassen an Tuberkulose erkrankt.<sup>492</sup> Für die Erneuerung der Infrastruktur wurde nicht nur, wie aus dem einleitenden Zitat hervorgeht, Geld von Privaten gesammelt, die Hinweise an den Regierungsrat auf die unhaltbaren Zustände kamen

490 Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1945, Eintrag vom 28. 3. 1945 und 5, 63 und 1936, 3 und 74. StASZ, RRB 1516/1950.

491 Vgl. beispielsweise Straumann 2012, 192.

492 Vgl. beispielsweise Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1945, 10, 20.

auch von privaten Wohlfahrtsorganisationen wie beispielsweise der Stiftung Pro Juventute. Diese betonte 1952, dass die Unterbringung von Kindern und Erwachsenen im selben Haus nicht zulässig sei, und drängte auf eine räumliche Trennung.<sup>493</sup> Das Thema blieb in den folgenden Jahren aktuell. Zwar existierten in einigen Gemeinden separate Häuser – beispielsweise errichtete die Gemeinde Schwyz bereits 1904 ihr erstes Waisenhaus direkt neben dem Armenhaus –, doch zeigt eine Auflistung aus dem Jahr 1955, dass die Durchmischung der Insassinnen und Insassen in einigen Gemeinden immer noch gross war und dass in einigen Armenhäusern nach wie vor Kinderzimmer vorhanden waren.<sup>494</sup>

Dabei hatten die Gemeindebehörden im Zug der Revision des Armengesetzes schon 1947 über die misslichen Zustände in den Armenhäusern diskutiert und die Durchmischung moniert.<sup>495</sup> Die Gesetzesrevision brachte jedoch gerade im Hinblick auf die Erneuerung der Infrastruktur für die Gemeinden keine Erleichterung. Die Armenkosten sollten zwar neu vom Kanton mitgetragen werden, doch Paragraf 43 des Armengesetzes bestimmte, dass der Aufwand für Bauten und Reparaturen an Gebäuden nicht über solche Zuschüsse gedeckt werden konnte.<sup>496</sup> Der Reform- und Renovationsbedarf der Armenhäuser blieb denn auch danach Thema an den kantonalen Armenpflegerkonferenzen.<sup>497</sup> Dies, obwohl die Einführung der AHV 1948 zu einer finanziellen Entlastung der Häuser führte, denn die Renten bevormundeter Personen oder «eines in einer Anstalt internierten Unterstützten» kamen der Heimatgemeinde zugute, die sie für den Unterhalt der Bürgerheime aufwenden konnte. Den Bezugsberechtigten blieb lediglich ein bescheidenes Taschengeld.<sup>498</sup>

Zugleich mehrten sich im Laufe der 1950er-Jahre die Klagen des Ordenspersonals über «schwierige» Insassinnen und Insassen,<sup>499</sup> was als Aus-

493 StASZ, Akten 3, 3, 1227.2, Departement des Innern, Armensekretariat an die Armenpfleger der Gemeinden vom 5. 12. 1952, 3–4.

494 StASZ, Akten 3, 1, 453.145; RRB 260/1955.

495 StASZ, Akten 3, 3, 1236.2, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Pfäffikon, 4. 2. 1947.

496 StASZ, Akten 3, 3, 1236.3, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Wollerau, 27. 11. 1948.

497 Wiederholt wurde dabei festgehalten, dass gewisse Armenhäuser in sehr schlechtem Zustand seien. Besonders hervorgehoben an der Sitzung 1952 wurden Steinen, Gersau, Wangen, Vorderthal, Schübelbach und Pfäffikon. StASZ, Akten 3, 3, 1236.5, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Lachen, 4. 9. 1952, 2.

498 StASZ, Akten 3, 3, 1236.3, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Wollerau, 27. 11. 1948, Zitat siehe Protokoll, 13. Kantonal unregelmäßig blieb dabei für einige Zeit die Höhe des Sackgeldes. Zu Beginn als Empfehlung festgehalten wurde 1 Franken für Sonn- und Feiertage.

499 Vgl. beispielsweise Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege, 1955, Einträge vom 11. 1. 1955, 12. 4. 1955, 7. 6. 1955 und 21. 6. 1955.

druck ihrer Überforderung verstanden werden kann und auf eine personelle Unterdotierung hinweist.<sup>500</sup> Die Situation spitzte sich für die Gemeinden zu, als die Ordensschwestern aufgrund mangelnden Nachwuchses begannen, sich aus den Häusern zurückzuziehen.<sup>501</sup> Weltliches Personal liess sich aufgrund der prekären Arbeitsbedingungen bereits 1945 kaum finden. Trotz baulicher Anpassungen, etwa einer Trennwand im Schlafsaal, kündigte eine Angestellte nach kurzer Zeit wieder.<sup>502</sup> Die Schwestern hatten in den Armenhäusern kaum Privatsphäre und arbeiteten ohne Unterbruch – und dies zu Gotteslohn, was die Personalkosten tief hielt.<sup>503</sup>

Erst 1965 im Zug der Revision des Armengesetzes, die zusammenfiel mit der Errichtung des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen der AHV-Renten, intensivierten sich die Diskussionen um die Modernisierung der Häuser. Im Fokus stand der Ausbau zu Altersheimen.<sup>504</sup> Eine weitere Ausdifferenzierung fand einzig im Bereich der heilpädagogischen Sonderschulen sowie in der Errichtung einer «Invalidenwerkstätte» im Zusammenhang mit der IV Ende der 1960er-Jahre statt.<sup>505</sup> Doch fehlte noch 1969 ein auf neuere pädagogische Leitlinien ausgerichtetes zentrales Kinderheim.<sup>506</sup> Zudem mangelte es an psychiatrischen Einrichtungen und die

500 StASZ, Akten 3, 3, 1236.5, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Lachen, 4. 9. 1952, Mitteilungen des Armensekretärs, 3: «Es ist uns bekannt, wie viele Vorsteherinnen von Bürgerheimen, vor allem Ordensschwestern, stark überbelastet sind. Den Armenpflegen sei daher angelegentlich empfohlen, Mittel und Wege zu suchen, um das Anstaltspersonal zu entlasten, wenn sie nicht eines Tages riskieren wollen, dass die Mutterhäuser keine Kräfte mehr zur Verfügung stellen.» Siehe zudem StASZ, RRB 1843/1946, Kommunaluntersuchung 1946, Gemeinde Vorderthal, Armenwesen: Zwei Menzinger Schwestern betreuten 30 Personen, wovon 20 Kinder waren. Vgl. auch die Untersuchungen von Akermann et. al. 2015 und Ries, Beck 2013, insbesondere 205–208.

501 StASZ, Akten 3, 3, 1237.4, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Seewen, 28. 12. 1965, Punkt 5 des Protokolls, 4: «Das Mutterhaus Menzingen teilte uns kürzlich mit, dass es gezwungen sei, bei dem heutigen Schwesternmangel [...] 1966 die Schwestern vom Bürgerheim Tuggen zurückzuziehen, wie das bereits in der Gemeinde Reichenburg der Fall war.»

502 Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege 1945, 49, 86.

503 Vgl. zu den tiefen Personalkosten im medizinischen Bereich durch die Arbeit der Schwestern Lippuner 2012, 262.

504 Vgl. StASZ, Akten 3, 3, 1237.4, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Seewen, 28. 12. 1965. Das Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wurde am 17. 9. 1965 erlassen. Angestrebt wurde eine Zentralisierung verschiedener Gemeinden zu Kreisen. 1967 hielt der Präsident an der Konferenz fest, dass sich das neue Gesetz günstig auf den Ausbau von Altersheimen auswirken würde. StASZ, Akten 3, 3, 1237.5, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Altendorf, 21. 3. 1967.

505 Lippuner 2012, 258.

506 StASZ, Akten 3, 3, 1237.5, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Altendorf, 21. 3. 1967, Jahresbericht des Präsidenten und Akten 3, 3, 1237.6, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Lachen, 13. 11. 1969, Mitteilungen.

finanzielle Unterstützung ausserkantonaler Institutionen bewegte sich in einem bescheidenen Rahmen, was beispielsweise den Nachfolger von Severin Lienert als Amtsvormund bei einer bedarfsgerechten Unterbringung seiner Mündel wiederholt vor grosse Schwierigkeiten stellte.<sup>507</sup> Zum einen verwarhten sich die Gemeinden gegen eine stärkere Einmischung durch den Kanton, zum anderen reichte ihr Fokus nicht über den eigenen Wirkungskreis hinaus. So beteiligten sich Schwyzer Behördenmitglieder bis in die 1970er-Jahre vorwiegend nur an kantonalen Konferenzen und Fortbildungskursen für Armenpfleger und zeigten wenig Interesse an einem interkantonalen Austausch.<sup>508</sup>

### 3.3.3 DEUTUNGSMUSTER UND HANDLUNGSLOGIKEN DER BEHÖRDEN

Am vorläufigen Ende eines Entscheidungsprozesses stand bei einer Versorgung nach dem Zwangsarbeitsanstaltsgesetz ein Beschlussformular, wie es Abbildung 3 zeigt. Verschiedene Rechtsbegriffe wurden zur Begründung einer Versorgung aufgeführt, beispielsweise «Arbeitssscheu» und «Liederlichkeit», sowie verschiedene Paragrafen angerufen, um die Rechtmässigkeit des Entscheids zu unterstreichen. Alle kantonalen Gesetze und Verordnungen enthielten ähnliche, wenig definierte Rechtsbegriffe. Diese mussten im Entscheidungsprozess in und durch die Akten konkretisiert werden. Welche Problematisierungen und Deutungsmuster in den Verfahren produktiv wurden und welche Handlungslogiken den Entscheiden der Behörden zugrunde lagen, wird im Folgenden dargelegt.<sup>509</sup>

507 StASZ, Akten 3, 3, 1237.3, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Bäch, 6. 5. 1965, Punkt 6, Protokoll und Originalbrief von August Lienert an Blunschy vom 4. 5. 1965. Das Fehlen eines zentralen (Untersuchungs-)Gefängnisses führte auch 1998 noch zur Situation, dass 45 Zellen an 15 verschiedenen Standorten existierten. Noch in den 1950er-Jahren beherbergte auch das Regierungsgebäude einige Gefängniszellen. Horat, Erwin: Vom Galgen zum Sicherheitsstützpunkt, in: *Bote der Urschweiz*, 18. 7. 2015, 10.

508 Vgl. beispielsweise StASZ, Akten 3, 3, 1236.10, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Küssnacht, 11. 1. 1962, und Akten 3, 3, 1237.1, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Einsiedeln, 12. 2. 1963. Bei beiden Veranstaltungen wurde moniert, dass die Schwyzer Armenpfleger nur wenig Interesse an den Kursen und Vorträgen der Schweizerischen Armenpfleger zeigen würden. Veränderung ab 1970 siehe Gemeinde Schwyz, Fürsorgeprotokolle der Gemeinde Schwyz, 1970 und 1985.

509 In Bezug auf die Häufigkeitsverteilungen der Rechtsbegriffe beziehen sich die folgenden Ausführungen sowohl auf Anträge von Schwyzer als auch von ausserkantonalen Behörden.



## Regierungsrat des Kantons Schwyz

f

3. Januar 1946

Nr. 15 M. II. 1.

Der Gemeinderat Schübelbach stellt das Gesuch um Aufnahme des [REDACTED] wegen **Arbeitsscheue und Liederlichkeit** in die kantonale Zwangsarbeitsanstalt.

Der Regierungsrat, in Anwendung der §§ 3, 6, 7, 8 und 9 des Gesetzes über Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt,

beschliesst:

1. Die Aufnahme des [REDACTED] in die Zwangsarbeitsanstalt ist auf die Dauer **von 6-8 Monaten** bewilligt.

2. Die Gemeinde Schübelbach hat für den Detinierten ein jährliches Kostgeld von Fr. 150.-- nebst Fr. 14.-- Unfallprämie per Jahr und Zuschlag für besondere Wartung zu entrichten und in vierteljährlichen Raten zum voraus an die Anstaltsverwaltung zu bezahlen.

3. Zufertigung an den Gemeinderat Schübelbach, an das kantonale Polizeikommando Schwyz, an das Volkswirtschaftsdepartement und an die Verwaltung der Zwangsarbeitsanstalt.

Im Namen des Regierungsrates:

Der Kanzleidirektor: i.V.

Der Landammann:

Abbildung 3: Mit diesem Formular wies der Schwyzer Regierungsrat die Betroffenen in Anstalten ein. Das gezeigte Beispiel stammt aus dem Jahr 1946. StASZ, RRB 15/1946.

## VON «FRECHEN» FRAUEN UND «TRUNKSÜCHTIGEN» MÄNNERN

Der Regierungsrat wies am häufigsten aufgrund von «Arbeitsscheu», «Liederlichkeit» oder «Trunksucht» in Anstalten ein.<sup>510</sup> Während die ersten beiden Rechtsbegriffe bei Männern und Frauen gleichermassen zur Anwendung kamen – im Unterschied zu Freiburg, wo «Liederlichkeit» insbesondere Frauen betraf –, wurden mehrheitlich Männer der «Trunksucht» bezichtigt. «Arbeitsscheu» blieb als Begründung für eine Anstaltseinweisung konstant über unseren ganzen Untersuchungszeitraum hinweg wichtig.<sup>511</sup> Hinter dem Begriff steht eine Vielzahl an Deutungen, die ausgerichtet waren an der sozialen Norm des erwerbstätigen, selbstverantwortlichen und soliden Bürgers.<sup>512</sup> Wer nicht regelmässig arbeitete, galt demnach aus Sicht der Behörden als «arbeitsscheu». Den Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktsituation und Erwerbslosigkeit, den die Betroffenen in den Anhörungen betonten, berücksichtigte der Regierungsrat in seinen Entscheidungen nicht,<sup>513</sup> sondern problematisierte jeweils die häufigen Stellenwechsel und befand die beruflichen Ziele der Betroffenen als unrealistisch.<sup>514</sup>

«Liederlichkeit» war vor allem zu Beginn und am Ende des Untersuchungszeitraums wichtig.<sup>515</sup> Für die Behörden war es ein Sammelbegriff, mit dem sie verschiedenste Bereiche der Lebensführung kritisierten. Einen «liederlichen Lebenswandel» zu führen, konnte aus ihrer Sicht bedeuten, dass die betreffende Person «die Situation auf die leichte Schulter» nahm, nicht genügend arbeitete oder den Haushalt nicht ausreichend umsichtig führte.<sup>516</sup> Auch aussereheliche und andere aus Sicht der Behörden nicht genehme Beziehungen galten als «liederlich»,<sup>517</sup> zum Beispiel im Fall von S. Z.,

510 Eine ähnliche Dominanz von «Arbeitsscheu» und «Liederlichkeit» zeigt sich in St. Gallen, wobei die beiden Begriffe dort meist kombiniert vorkamen, vgl. Knecht 2015, 4, 41.

511 Der Höhepunkt der Nennungen ist 1935 zu verzeichnen, danach bleibt die Verwendung mit einzelnen Schwankungen relativ konstant, wobei eine leichte Abnahme mit dem Rückgang der Einweisungszahlen einhergeht.

512 Hettling 1998.

513 Vgl. beispielsweise StASZ, Akten 3, 1, 135.132, Protokoll der Einvernahme von O. S. am 6. 2. 1935 durch Bezirksamt Schwyz und Akten 3, 1, 861.145, Einvernahmeprotokoll durch Bezirksamt Schwyz am 23. 6. 1965.

514 Siehe beispielsweise StASZ, RRB 231/1967.

515 Das Jahr 1966 sticht aufgrund der häufigen Verwendung des Rechtsbegriffs «Liederlichkeit» als alleiniger Einweisungsgrund hervor, und zwar angewandt auf beide Geschlechter. Seit 1958 ist ein Anstieg zu verzeichnen.

516 StASZ, Akten 3, 1, 452.49–67.

517 StASZ, Akten 3, 1, 135.138, Bezirksamt March an Justizdepartement des Kantons Schwyz, 10. 4. 1935; Akten 3, 1, 135.147, Bezirksamt March an das Justizdepartement des Kantons Schwyz, 22. 7. 1935.

der ein Verhältnis mit einer geschiedenen Frau unterhielt. Die Behörde befürchtete, «dass der Gemeinde grosse Kosten erwachsen, wenn nicht rechtzeitig Sicherungsmassnahmen getroffen werden».<sup>518</sup> Oft bleibt in den Akten indes unklar, warum die betreffende Person wegen «Liederlichkeit» versorgt wurde. Im Fall von T. E. deutet einzig der geäusserte Hinweis, dass sie getrennt von ihrem Ehemann lebte, darauf hin, dass den Behörden diese Trennung mutmasslich problematisch erschien.<sup>519</sup> Der zivilrechtliche Status war für die Behörden massgebend, denen das verheiratete Paar als Ideal galt. Suspekt schienen ihnen Frauen, die sich der Aufsicht ihres Ehemannes entzogen.

Ab Mitte der 1960er-Jahre verengten sich die diesbezüglichen Interpretationen. Die Behörden nannten «Liederlichkeit» bei Frauen nun fast ausschliesslich im Zusammenhang mit ausserehelichen Sexualkontakten.<sup>520</sup> Wie wir bereits gesehen haben, standen in dieser Zeit wohl nicht zufällig vermehrt junge Frauen im Fokus der Behörden. Sie wollten neue Lebensstile ausprobieren, was als nonkonformes Sexualverhalten ausgelegt wurde. Bei Männern verwendete der Regierungsrat den Begriff vorwiegend in Kombination mit «Arbeitsscheu» oder «Trunksucht».<sup>521</sup> Unklar bleibt, ob «Liederlichkeit» als Ursache oder Folge der problematisierten Verhaltensweisen gedeutet wurde. Klar war, dass wer zu wenig arbeitete oder zu viel trank auch ein «liederliches» Leben führte. Überproportional betroffen waren Frauen hingegen auch in Schwyz von Versorgungen aufgrund von «Unsittlichkeit».

Übermässiger Alkoholkonsum wurde meist nur dann kritisiert, wenn er mit dem Verlust einer Arbeitsstelle in Zusammenhang stand, dazu führte, dass die Familie vernachlässigt oder Unterhaltungspflichten nicht erfüllt wurden, wenn er öffentlich sichtbar wurde oder mit Streitigkeiten in Verbindung stand.<sup>522</sup> Wie wichtig in diesem Fall das Kombinieren von verschiedenen Begründungen war, zeigt sich darin, dass der Rechtsbegriff der «Trunksucht» lediglich in den 1950er-Jahren regelmässig allein genannt wurde. Darüber hinaus wird aus den Fallakten ersichtlich, dass übermäs-

518 StASZ, Akten 3, 1, 135.147, Bezirksamt March an das Justizdepartement, 22. 7. 1935.

519 StASZ, Akten 3, 1, 135.144.

520 StASZ, Akten 3, 1, 861.138, Bezirkskanzlei Einsiedeln an Regierungsrat Dr. A. ab Yberg, 15. 4. 1965; Akten 3, 1, 861.146, Amtsvormund des Bezirks Einsiedeln an Regierungsrat Dr. A. ab Yberg, 29. 7. 1965.

521 Vgl. beispielsweise StASZ, Akten 3, 1, 861.145, Akten 3, 1, 861.147.

522 Streitsucht und Trunksucht traten insbesondere 1935 gemeinsam auf und oft war die Polizei in den Fall verwickelt.

siger Alkoholkonsum aus behördlicher Sicht nicht für sich den Ausschlag für eine Versorgung gab oder eine solche begründete. So führte bei L. W. erst die wiederholte «Störung» der öffentlichen Ordnung zu einem Versorgungsantrag der Gemeinde an den Regierungsrat. In den Akten heisst es, L. W. würde «wiederum betrunken im Dorf» umhergehen und sei «deswegen erneut öffentliches Ärgernis». Er sei «schlecht bekleidet, unsauber» und falle «besonders auf, wenn er betrunken von einer Strassenecke zur andern läuft, springt oder langsam geht, laute Gespräche führt usw.».<sup>523</sup>

Während Versorgungen wegen «Liederlichkeit» durch den Regierungsrat Anfang bis Mitte der 1960er-Jahre nochmals zunahmen, wurden mit gleichzeitiger Abnahme der Versorgungen auch immer weniger Personen der «Trunksucht» beschuldigt. Der Konsum von anderen Suchtmitteln als Alkohol war kaum Thema; lediglich in einem Entscheid von 1967 wird mit dem Begriff «Süchtigkeit» angedeutet, dass möglicherweise nicht Alkoholabusus gemeint war.<sup>524</sup> In den Protokollen der Gemeindebehörden wird Drogenkonsum erstmals 1970 erwähnt, im Stichjahr 1975 wird zum ersten Mal ein «Drogensüchtige[r]» zur therapeutischen Behandlung eingewiesen.<sup>525</sup> Gegen Ende des Untersuchungszeitraums tauchen in den Protokollen wiederholt Hinweise auf, dass Antabus-Kuren angeordnet wurden.<sup>526</sup> Es kann in Schwyz jedoch nicht wie im Kanton Freiburg von einer zunehmenden Medikalisierung ab Mitte der 1960er-Jahre gesprochen werden. Während in Freiburg ab diesem Zeitpunkt die Meldungen an die Oberamtmänner hauptsächlich von den beiden neu gegründeten sozialmedizinischen Institutionen, dem Service médico-social und dem Centre psycho-social, ausgingen,<sup>527</sup> spielten vergleichbare Einrichtungen im Kanton Schwyz kaum eine Rolle. In Einsiedeln wurde zwar bereits 1962 vom *Schwyznerischen Hilfsverein für Gemütskranke* (SHGK) eine Fürsorge-

523 StASZ, Akten 3, 1, 861.169, Auszug aus dem Protokoll des Waisenamtes Einsiedeln, 20. 5. 1966. Die Versorgung wurde schlussendlich aufgrund von «Liederlichkeit» und «Arbeits-scheu» vollzogen. In der Gemeinde Schwyz wurde bei Versorgungen auf der Grundlage des ZGB bei Männern insbesondere auf deren Alkoholkonsum verwiesen, während Frauen meist «Geisteskrankheit» attestiert wurde. GASZ, I. 50, Waisenamtsprotokolle der Jahre 1935, 1945, 1955, 1965, 1975, 1985 in Bezug auf Personen, die von einer Versorgung betroffen waren.

524 StASZ, RRB 641/1967.

525 BAE, K I 26.56, Protokolle der Fürsorgekommission 1975, Eintrag vom 6. 10. 1975. 1970 vgl. Gemeinde Schwyz, Protokolle der Fürsorgekommission, 1970, Sitzung vom 15. 9. 1970, 89.

526 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 2455/1966.

527 Vgl. Kapitel 3.2.

stelle eingerichtet, die von einer Frau geleitet wurde und sich vor allem im Bereich der Nachbetreuung vornehmlich von Alkoholkranken engagierte. Doch nur wenige Gemeinden unterstützten deren Tätigkeiten. 1965 ging aus dieser Fürsorgestelle der *Sozialmedizinische Dienst* (SMD) hervor. Die Bereitschaft der Gemeinden, sich finanziell daran zu beteiligen, blieb jedoch weiterhin äusserst gering.<sup>528</sup> 1979 entschied der Trägerverein schliesslich, den SMD dem Kanton zur Verfügung zu stellen, um das «Drogenproblem», das in den 1980er-Jahren immer virulenter wurde, zu lösen. Die Ressourcen des privaten Dienstes blieben jedoch auch mit kantonalem Leistungsauftrag zu gering, um die steigende Nachfrage nach Beratung zu decken.<sup>529</sup> Eine Bedarfsabklärung zeigte 1988, dass der SMD personell noch immer unterdotiert war. Neben fehlenden kantonalen medizinisch-psychiatrischen Einrichtungen mangelte es nach wie vor an der Bereitschaft der Gemeinden, genügend Ressourcen für ambulante Angebote zur Verfügung zu stellen.<sup>530</sup> Die zunehmende Bedeutung von Beratungsangeboten, die einen weniger stark eingreifenden Charakter hatten, setzte sich als neuer sozialarbeiterischer und sozialmedizinischer Trend im Kanton Schwyz zu diesem Zeitpunkt noch nicht durch.

«Vagantität» war ein weiterer häufig genannter Rechtsbegriff, mit dem der Regierungsrat Versorgungen insbesondere bis Ende der 1950er-Jahre begründete.<sup>531</sup> Betroffen waren vor allem Männer, vereinzelt auch Frauen. Wer aus einer «Korberfamilie» stammte oder ein «Vagantenleben» führte, bedurfte aus Sicht der Schwyzer Behörden einer besonders langen und intensiven Arbeitstherapie.<sup>532</sup> Im Kanton Schwyz war der Schutzaufsichtsbeamte Josef Schelbert für ein äusserst hartes Regime gegenüber den in Schwyz als «Feckern» bezeichneten Jenischen bekannt, die er notfalls

528 Vgl. Dettling 2009, 107–116. Die Stelle konnte sich auch im Zuge der finanziellen Schwierigkeiten des Vereins für Schutzaufsicht, Entlassenen- und Trinkerfürsorge etablieren. Vgl. zu diesem Verein UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 14.1. Der Vorläufer des SHGK war der Schwyzerische Irrenhilfsverein, der 1906 gegründet wurde. Die Leiterin betreute schon im ersten Jahr 77 Personen. Sie suchte zwecks Nachbetreuung Kontakt zu Anstaltsärzten, Patienten und Familien.

529 Lippuner 2012, 256.

530 Dettling 2009, 136–149. Heute heisst der Verein *Schwyzerischer Verein für Sozialpsychiatrie* (SVS).

531 Der Begriff taucht in verschiedenen Variationen auf, wie beispielsweise «Vagabundieren», «unstete Lebensweise» und «Landstreichertum».

532 StASZ, RRB 1341/1952. Das Entlassungsgesuch wurde trotz guter Arbeitsleistung und guten Verhaltens in der Anstalt abgewiesen, da die Person zu stark in einer «Korberfamilie» verwurzelt sei. Laut RRB 1254/1941 wird eine Person entlassen, obwohl es «zur Heilung eines Vagantenlebens» eigentlich länger brauche.

mit Zwang an ein sesshaftes Leben gewöhnen wollte.<sup>533</sup> Die Analyse der Fallakten des Regierungsrates zeigt zudem, dass bei verschiedenen Personen zwar ihre fahrende Lebensweise oder ihr Beruf als «Korber» problematisiert wurde, im Entscheid selber jedoch andere Rechtsbegriffe wie etwa «Arbeitsscheu» aufgeführt wurden. Ab Ende der 1950er-Jahre ist ähnlich wie in Freiburg ein Rückgang des Rechtsbegriffs «Vagantität» als Grund für eine Versorgung zu verzeichnen.

Als gesetzlich kodifizierte Begriffe tauchen in den Entscheiden des Regierungsrates zudem die «Familienvernachlässigung», meist im Zusammenhang mit vernachlässigter Unterstützungspflicht,<sup>534</sup> und sogenannte Widersetzlichkeit auf. Letztere wurde in den Akten mit Auflehnen oder «frechem» Verhalten gegenüber Autoritäten umschrieben.<sup>535</sup> Frauen waren von solchen Vorwürfen überproportional betroffen. Verstösse gegen die geltende Ordnung wurden demzufolge bei Frauen weit weniger toleriert als bei Männern. Doch auch bei ihnen wurde ungebührliches Verhalten gegenüber Autoritäten stärker gewichtet als etwa «Trunksucht».<sup>536</sup>

Darüber hinaus problematisierten die Gemeinden das Verhalten der Insassinnen und Insassen der Bürgerheime und Armenhäuser. Auch sie wurden wegen «Widerständigkeit» in die Zwangsarbeitsanstalt eingewiesen.<sup>537</sup> Nach 1967 kam es vereinzelt vor, dass die Entscheide des Regierungsrates keine Begründung enthielten, sondern lediglich darauf verwiesen, dass es sich um eine vormundschaftliche Versorgung handelte.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat seine Entscheide variantenreich begründete. Auch die Gemeinden legten

533 StASZ, PA Josef Schelbert-Wiesli, o. A.: Musste Feckerfamilie bei -17 Grad fortschicken, Samstagsgespräch mit Josef Schelbert, Küssnacht, Politiker und Sozialhelfer, in: *Bote der Urschweiz*, 16. 9. 1995, 6. Schelbert hielt 1951 im Falle der Versorgung von U. H. fest, dass dieser «arbeitsscheu» und ein «Herumtreiber» sei, seine Frau und die Kinder hätten betteln müssen und er ziehe das unstete Leben einem geordneten vor. «Im Sinne der Bekämpfung des Feckertums» ist das Vorgehen der Behörden [...] zu schützen und es ist vor allem dahin zu wirken, dass eine Vereinigung der Familie nicht mehr stattfinden kann. Es liegt dies u. E. durchaus auch im Interesse zur Verhinderung weiterer Nachkommenschaft dieser Familie [...]» StASZ, Akten 3, 3, 1229.11, Schreiben des Schutzaufsichtsamts Schelbert an Landammann Heinzer, Vorsteher des Departements des Innern, 13. 3. 1951. Vgl. dazu auch UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 14.

534 Wobei damit bei Männern oft gemeint war, dass sie entweder keine Alimente zahlten oder nichts zu den Versorgungskosten ihrer Kinder beitrugen.

535 Alternative Formulierungen waren «Renitenz», Auflehnen gegen Vormunde, Eltern etc. und weitere.

536 Vgl. beispielsweise BAE, B I 2.96 A und B, Protokolle des Bezirksrats, 1955, 82, 499.

537 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 2832/1936, RRB 2833/1936, RRB 763/1938, RRB 764/1938, RRB 220/1940, RRB 400/1941, RRB 1013/1941, RRB 2515/1942.

die gesetzlichen Grundlagen vielgestaltig aus. Zudem gab es erhebliche formale Unterschiede zwischen den Entscheiden. Wurden sie aufgrund der Polizeiverordnung gefällt, waren sie als Fliesstext verfasst und enthielten ausformulierte Begründungen. Die Textlänge variierte dabei erheblich. Entscheide, die auf dem Zwangsarbeitsanstaltsgesetz basierten, bedurften keiner nachvollziehbaren Begründung, denn Betroffene konnten nicht rekurrieren.<sup>538</sup> Für den Entscheid wurde ein simples Formular benutzt. Dieses Vorgehen ist Ausdruck des obrigkeitsstaatlichen Selbstverständnisses. Der Regierungsrat entschied allein kraft seiner Autorität. Eine rechtliche Herleitung des Entscheides fehlt vollständig, was als rechtsstaatlich bedenklich erscheinen mag. Knappe Begründungen und Formulare sind aber auch heute noch gebräuchlich. Die Effizienz der Behörden wurde und wird höher gewichtet als der Rechtsschutz der betroffenen Personen. Die Beteiligung der Betroffenen am Versorgungsverfahren beschränkte sich auf die Anhörung vor dem Bezirksamt. Nur das Ausbleiben der Anhörung konnte mit einer staatsrechtlichen Beschwerde vor Bundesgericht eingeklagt werden. Die Anhörung selbst blieb indes folgenlos.

Hinzu kommt, dass die Rechtsbegriffe oft vermengt wurden. Aufgrund der blossen Aufzählung in den Formularen ist nicht ersichtlich, was den Ausschlag für eine Versorgung gab. Die Rechtsbegriffe stehen oft auch nicht in einem plausiblen Zusammenhang mit den Begründungen der Antragsteller.<sup>539</sup> Sie erscheinen beinahe beliebig austauschbar.

#### ARM UND ALLEINSTEHEND – ERHÖHTES RISIKO FÜR VERSORGUNGEN

Im Kanton Schwyz wurde auf der Grundlage der kantonalen Erlasse mehrheitlich das Verhalten von Männern problematisiert. Es ist jedoch schwierig zu ermitteln, wer diese Männer waren. Der Regierungsrat hielt in seinen Entscheiden weder konsequent fest, welchen Zivilstand die betreffende Person hatte noch welchen Beruf sie ausübte. Nur bei Versorgungsanträgen nach Polizeiverordnung sind solche Angaben phasenweise zu finden, zudem sind in den Fallakten, die der Regierungsrat anlegte, vereinzelte Hinweise vorhanden.<sup>540</sup> Für das Jahr 1935 zeigt sich exemplarisch, dass die

538 Dazu ausführlich Kapitel 3.6.

539 Vgl. verschiedene Dossiers zu Entscheiden unter StASZ, Akten 3, 1, 135.120–185, und Akten 3, 1, 452.49–67.

540 Die Dossiers zu den Entscheiden sind für das Jahr 1935 umfangreicher, nehmen in den kommenden Stichjahren ab, 1965 sind schliesslich wieder mehr Akten vorhanden.

meisten Männer ungelernete Arbeiter waren und dass sie in der Landwirtschaft oder in Handwerksberufen arbeiteten.<sup>541</sup> Vereinzelt ist auch ein Koch oder Coiffeur zu finden, einmal wird ein Bundesbahnangestellter genannt.

Bei den Frauen sind die Angaben noch spärlicher. Es ist die Rede von Hausfrauen, Schneiderinnen, Haustöchtern und Haushälterinnen.<sup>542</sup> Fabrikarbeiterinnen und Fabrikarbeiter kommen kaum vor. 1965 zeigt sich ein ähnliches Bild. Männer übten vor allem Hilfsberufe aus und hatten oft kein festes Arbeitsverhältnis. Frauen führten den Haushalt oder waren in der Gastronomie angestellt.<sup>543</sup> Sie befanden sich zudem meist in prekären ökonomischen und familiären Situationen, die nicht selten durch Trennung, Krankheit oder Tod der Partnerin oder des Partners verursacht worden waren.<sup>544</sup>

Die von den Versorgungen betroffenen Personen lebten zudem vorwiegend allein. Meist waren sie ledig, getrennt lebend, geschieden oder selten verwitwet.<sup>545</sup> In der Gemeinde Schwyz beantragte der Gemeinderat jedoch mehrheitlich Versorgungen von Familienvätern. Ihnen wurde mangelnde Fürsorge für die Familie und/oder Alkoholkonsum vorgeworfen. Sie wurden verwarnt, heimgeschafft, und auch Wirtshausverbote wurden ausgesprochen. Von Anstaltsversorgungen betroffen waren indes auch in der Gemeinde Schwyz viele ledige Männer, die aus behördlicher Sicht nicht für ihren Lebensaufenthalt aufkommen wollten. Auf diesen Standpunkt stellte sich auch der Bezirksrat Einsiedeln. Ein selbstbewusstes Auftreten gegenüber den Behörden wirkte sich besonders negativ auf den Entscheid aus. Das lässt sich in den Fallakten des Regierungsrats auch für andere Bezirke zeigen. So war etwa W. Z. nach Ansicht des Bezirksamts March «frech» und «arrogant» gewesen und «[a]lleinstehend[,] wie er ist, hätte es ihm bei gutem Willen möglich sein sollen, Arbeit zu finden und sich durchzubringen».<sup>546</sup> Die Behörden deuteten die Armengenössigkeit lediger Männer als «selbstverschuldet». Einsiedeln warf diesen Männern wiederholt vor, sie

541 «Handlanger», «Tagelöhner», «Hilfsarbeiter», «Gelegenheitsarbeiter», Knecht, Landwirt, Landarbeiter, Bauer, Zimmermann, Mechaniker, Maler, Spengler, Schmied.

542 StASZ, Akten 3, 1, 135.120–165, und Akten 3, 1, 219.67–73, sowie Regierungsratsbeschlüsse, die Angaben zum Beruf und zum Zivilstand enthalten.

543 StASZ, Akten 3, 1, 861.129–153.

544 Vgl. Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege der Jahre 1936, 1945, 1955, 1965.

545 Beispielsweise StASZ, Akten 3, 1, 135.120–165: Von denjenigen Personen, von denen Akten überliefert sind, waren 14 Personen ledig, zwei verwitwet, zwei getrennt lebend und drei geschieden gegenüber sieben verheirateten.

546 StASZ, Akten 3, 1, 135.155, Bezirksamt March an Justizdepartement des Kantons Schwyz, 18. 10. 1935.

hätten die ihnen zugewiesenen Stellen mutwillig verlassen und wollten nun zu Unrecht Unterstützung der Gemeinde beziehen. Dass viele von ihnen unselbständige, zeitlich befristete Arbeiten verrichteten und in hohem Masse gefährdet waren, ausgebeutet zu werden, war bei den Behörden kein Thema. Für die Gemeinden war es indes tatsächlich eine kostengünstige und zeitsparende Lösung, diese Männer in Kaltbach zu versorgen, wo sie nicht nur im Landwirtschaftsbetrieb, sondern auch im Holz- und Strassenbau eingesetzt wurden.<sup>547</sup>

#### EXPONIERTE FRAUEN

Der Blick in die Gemeindearchive zeigt, dass Frauen behördlichen Eingriffen in besonderem Masse ausgesetzt waren, wenn sowohl deren Ehemann als auch deren Vater verstorben waren oder der Ehemann aus Sicht der Behörden ein «liederliches» Leben führte, seine Arbeitsstelle verlor oder Schulden machte. Eine solche Situation mündete nicht nur in eine Problematisierung der Person des Mannes, sondern konnte auch auf die Ehefrau zurückfallen, deren Versorgung unvermittelt ebenfalls zur Disposition stand.<sup>548</sup> Wiederholt sind in den Protokollen der Armenpflege Einweisungen von Frauen ins Armenhaus verzeichnet, die mit dem fehlbaren Verhalten ihrer Männer oder Väter begründet wurden. In einem Fall durfte die betroffene Frau das Armenhaus nur verlassen, um dem Ehemann die Wäsche zu waschen.<sup>549</sup>

Von den Frauen wurde erwartet, dass sie einen positiven Einfluss auf ihre Männer ausübten. Zeigten sich keine Veränderungen der familiären Situation, etwa eine Entspannung der oft prekären finanziellen Verhältnisse, lasteten die Behörden dies auch den Frauen als Versagen an. Bedenkt man, dass Ehefrauen von den Behörden und den Pfarrern wieder nach Hause geschickt wurden, so waren sie nicht nur allein gelassen mit ihren Nöten und unzureichend geschützt, sondern bezüglich einer drohenden Versorgung auch besonders exponiert.<sup>550</sup>

547 § 32 Reglement. Zum Vergleich mit Kosten anderer Anstalten siehe Rickenbach 1946, 192–194.

548 Vgl. beispielsweise BAE, K I 36.46, Protokolle der Armenpflege Einsiedeln 1965, Eintrag vom 28. 7. 1965, und Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege 1955, Einträge vom 1. 3. 1955 und vom 26. 4. 1955.

549 Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege 1955, Einträge vom 1. 3. 1955 und 12. 4. 1955.

550 Vgl. zur überproportionalen Betroffenheit von Frauen in Bezug auf Sterilisation Wecker 2013, 139.

Der Kanton Schwyz wies zudem schweizweit bis weit ins 20. Jahrhundert hinein das grösste Lohngefälle zwischen Männern und Frauen auf. Frauen verdienten in den Fabriken viel weniger als Männer.<sup>551</sup> Wie in der übrigen Schweiz sank der Frauenanteil bei den Erwerbstätigen bis 1960 auf 28 Prozent, was verdeutlicht, wie stark Frauen ökonomisch von ihren Familien abhängig waren. Vergleichsweise hoch blieb in Schwyz der Anteil der Erwerbstätigen im Landwirtschaftssektor.<sup>552</sup> Hinzu kam, dass der Kanton Schwyz erst spät in den Bildungssektor investierte. Das Bildungsniveau war bis in die 1970er-Jahre dementsprechend tief. Namentlich Frauen besuchten häufig nur die obligatorische Schule und hatten keine Berufsausbildung.<sup>553</sup> In wirtschaftlichen Krisenzeiten war es für Männer und Frauen im Kanton Schwyz, die oft keinen Beruf erlernt hatten, schwierig, eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit zu finden. Der Anteil der von Armut betroffenen Bevölkerung war folglich höher als in anderen Kantonen. Zugleich war das Fürsorgewesen weniger stark ausgebaut. Die Einwohnerinnen und Einwohner waren deshalb in höherem Masse gefährdet, von armenrechtlichen Versorgungen betroffen zu werden.

#### EINE FRAGE DER STRAFE UND DER ÖKONOMIE

«Der administrativ Zwangsversorgte hat nicht zu sühnen, denn er ist nicht auf Grund einer strafbaren Tat versorgt worden, sondern befindet sich in einem Zustand, in welchem er in anderer Weise, als durch strafbare Handlungen von der üblichen Ordnung abweicht und muss durch Umerziehung beeinflusst werden. [...] Dass die ZAV [Zwanganstaltsversorgung] in vielen Fällen den Ch[a]rakter einer Strafe hat, wollen wir nicht be[s]treiten, ob sie damit aber dem gesteckten Ziele dient, ist eine

551 1962 betrug der Stundenverdienst einer Arbeiterin im Kanton Schwyz 64 Prozent des Verdienstes von ungelernten Arbeitern, und dies auf sehr tiefem Niveau (Schweiz: 71 Prozent). Der absolute Frauenlohn war 1962 nur gerade im Tessin und allenfalls im statistisch nicht erfassten Nidwalden geringer als im Kanton Schwyz, vgl. Frei 2012, 28.

552 Frei 2012, 29.

553 Sutter 2012, insbesondere 234–235. Der Kanton investierte erst ab den 1960er-Jahren vermehrt in Bildungsinstitutionen. Bis 1970 gab es kein kantonales Gymnasium, das Lehrerseminar blieb bis 1960/61 (beziehungsweise 1969, Horat 2010, 5) die einzige Mittelschule des Kantons. Die restriktive Haltung der Mehrheit der Stimmbürger verhinderte laut Sutter nach dem Zweiten Weltkrieg eine zeitgemässe Schulentwicklung. Beispielsweise wurde die Erweiterung auf ein fakultatives achties Schuljahr verworfen. In der Berufsbildung entstanden zwar einzelne Initiativen, aber auch hier blieb Schwyz hinter dem schweizerischen Durchschnitt. Sutter 2012, 229.

andere Frage.»<sup>554</sup> Josef Schelbert betonte in seinem Referat 1952 an der kantonalen Armenpflegerkonferenz, dass zwischen der strafenden Logik des Strafgesetzbuches und der erzieherischen Logik der administrativen Versorgungen zu unterscheiden sei. Der «Zustand» der administrativ versorgten Person müsse verändert werden, während der nach Strafgesetzbuch Verurteilte zu sühnen hatte. Schelbert schob einen Satz ein, der auf die gesellschaftlich verankerte Haltung der Behörden im Kanton Schwyz verwies: «Ich weiss, dass sich in manchem von Ihnen, sehr verehrte Zuhörer nun etwas regt und Ihnen eingibt, selbstverständlich müssen diese Vaganten und Trinker und Dirnen und Liederlichen bestraft werden, und es ist ein Stück weit zu begreifen.»<sup>555</sup> Seine Ausführungen schloss Schelbert, wie das Zitat zeigt, mit dem treffenden Hinweis, dass die administrativen Versorgungen im Kanton Schwyz in vielen Fällen den Charakter einer Strafe hatten. Die Behördenvertreter sahen diese Massnahme als erweiterte Möglichkeit zum Strafrecht, Personen wegzusperren und zu bestrafen, insbesondere bis Ende der 1950er-Jahre. So war etwa das Bezirksamt March der Meinung, dass die verheiratete S. W. aufgrund ihrer ausserehelichen Beziehung zu einem Mann, mit dem sie drei Kinder hatte, eine «exemplarische Strafe» verdient habe.<sup>556</sup> Im Fall von L. S. hielt das Bezirksamt Schwyz fest, dass dieser sich seiner Fehler bewusst sei und seine «Strafe anerkennen» würde.<sup>557</sup> Das Reglement der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach rekurierte zudem an einzelnen Stellen auf Begrifflichkeiten des Strafgesetzbuches, so ist dort etwa die Rede von der «Strafzeit».<sup>558</sup> Darüber hinaus zeigt die Analyse der Regierungsratsentscheide, dass auch strafrechtlich sanktionierbare Delikte, wie etwa «Diebstahl», über eine administrative Versorgung geregelt wurden und teilweise längere Detentionszeiten zur Folge hatten, als dies bei einer strafrechtlichen Verurteilung der Fall

554 StASZ, Akten 3, 3, 1236.5, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Lachen, 4. 9. 1952, Referat Josef Schelbert, 4.

555 StASZ, Akten 3, 3, 1236.5, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Lachen, 4. 9. 1952, Referat Josef Schelbert, 4.

556 StASZ, Akten 3, 1, 135.138, Bezirksamt March an Justizdepartement des Kantons Schwyz, 10. 4. 1935. Dass die Frau seit der Trennung von ihrem Ehemann kurz nach der Hochzeit immer mit demselben Mann zusammenlebte und Kinder hatte und dass damit wahrscheinlich eine nicht mögliche Scheidung das Problem darstellte, darauf wurde nicht eingegangen.

557 StASZ, Akten 3, 1, 135.143, Bezirksamt Schwyz an Justizdepartement Schwyz des Kantons Schwyz, 15. 5. 1935.

558 § 13, § 15 Reglement.

gewesen wäre.<sup>559</sup> Administrative Versorgungen wurden schliesslich als Strafverlängerung nach Verbüsung einer Haftstrafe angeordnet,<sup>560</sup> oder sie wurden auferlegt, wenn eine Person in einem Strafverfahren als nicht zurechnungsfähig oder strafunmündig beurteilt wurde.<sup>561</sup> Die kantonalen Gesetze waren also nicht nur eng mit dem Strafrecht verknüpft, sondern erlaubten auch eine doppelte Bestrafung, indem eine Person nochmals weggesperrt werden konnte, obwohl sie ihre Gefängnisstrafe bereits verbüsst hatte.<sup>562</sup>

In den Begründungen ist an einzelnen Stellen zudem von «Delikten» und «Strafmass» die Rede,<sup>563</sup> und ein Fund aus dem Jahr 1965 zeigt, dass administrative Versorgungen auch im Strafregister eingetragen wurden.<sup>564</sup> Im Fall von E. C. aus dem Jahr 1960 wird darüber hinaus sichtbar, dass mit der Versorgung vor allem eine abschreckende Wirkung intendiert war, gerade wenn sie für eine lange Dauer oder auf unbestimmte Zeit ausgesprochen wurde und nicht auf Verhaltensänderungen oder einen inneren Wandel zielte. So bewilligte der Regierungsrat eine vorzeitige Entlassung von E. C. mit dem Argument, es sei mit «begründeter Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass die verhältnismässig lange Versorgungszeit nicht ohne Eindruck auf [E. C.] geblieben ist und dass er sich in der Freiheit bemühen wird, durch Ausdauer in der Arbeit und Wohlverhalten in der persönlichen Führung keinen Anlass für die Rückversetzung mehr zu geben».<sup>565</sup>

Fürsorgerische Zwangsmassnahmen hatten demnach nicht nur eine repressive Seite, die Versorgungspraxis folgte auch Logiken des Strafrechts.<sup>566</sup> Die administrative Versorgung kann somit nicht bloss als ein Instrument zum Schutz der Gesellschaft vor Gruppen gesehen werden, die

559 StASZ, RRB 2739/1936, RRB 1117/1951. Vgl. dazu auch das eindrückliche Beispiel aus dem Kanton Freiburg in Kapitel 3.6.1.

560 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 970/1937, RRB 2704/1939, RRB 970/1937, RRB 169/1940.

561 StASZ, RRB 1908/1937, RRB 944/1936, RRB 944/1936, RRB 1908/1937.

562 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 3025/1956, RRB 3346/1956, sowie aus heutiger Perspektive Boos, Susanne: Das ist wie bei einem Auto ohne Bremsen, in: *Die Wochenzeitung*, 7. 9. 2017, [woz.ch/1736/kleine-verwahrung/das-ist-wie-bei-einem-auto-ohne-bremsen](http://woz.ch/1736/kleine-verwahrung/das-ist-wie-bei-einem-auto-ohne-bremsen), Stand 24. 11. 2018.

563 StASZ, RRB 2377/1966, RRB 2495/1949, Akten 3, 1, 861.171.

564 StASZ, Akten 3, 1, 861.145. Vgl. auch Kapitel 3.6.2.

565 StASZ, RRB 3127/1960.

566 Lengwiler 2017a.

als «gesellschaftsgefährdend galten»,<sup>567</sup> sondern diene, wie sich in der Praxis zeigt, explizit der Bestrafung einer Person.

Neben dieser strafenden war eine ökonomische Logik im Kanton Schwyz zentral. So wurden Versorgungen aufgehoben, wenn Eltern nicht mehr für die Unterbringung ihrer Kinder aufkommen konnten,<sup>568</sup> und Anstalten wurden so ausgewählt, dass sie die Gemeindegassen, die aufgrund finanzpolitischer Entscheide der stimmberechtigten Bevölkerung nur schwach ausgestattet waren, nicht zu sehr belasteten.<sup>569</sup> Anstalten mit qualifiziertem Personal und therapeutischen Angeboten waren teurer als die von Ordensschwestern geführten Armenhäuser und die Zwangsarbeitsanstalten, in denen die betroffenen Personen unbezahlte Arbeit leisteten. Der kantonale Armensekretär problematisierte diesen Umstand 1952 im Anschluss an die Armenpflegerkonferenz. Der «Alkoholmissbrauch» stelle, so hielt er in seinen Mitteilungen fest, die Hauptursache für «Armengenösigkeit» dar. Deshalb sollten «immer wieder neue Wege gesucht werden, wie Alkoholranke von ihrer Süchtigkeit geheilt werden können». Die Fürsorgeinstanzen würden aber die hohen Kosten scheuen.<sup>570</sup>

Die Streitigkeiten um die Verteilung der Kosten, die in Schwyz auch innerhalb des Kantons zwischen verschiedenen Gemeinden ausgetragen wurden, konnten für die Betroffenen einschneidende Folgen haben. Sie wurden in Armenhäuser anderer Gemeinden verbracht, in denen sie noch nie gelebt hatten.<sup>571</sup> Zudem wurden für Versorgungskosten in vielen Fällen die Verwandten herangezogen.<sup>572</sup>

In der Praxis vermengte sich die strafende Logik des Strafrechts mit dem finanzpolitischen Ansatzpunkt des Armenrechts und den präventiven Zwecken der kantonalen Versorgungsgesetze. Diese enge Verschränkung der verschiedenen Rechtsbereiche zeigt sich auch darin, dass die Polizei-

567 Lengwiler 2017a, 2.

568 StASZ, RRB 2630/1941. In Verbindung mit einem angepassten Verhalten in der Anstalt durfte der Jugendliche eine Lehre anfangen.

569 Vgl. beispielsweise Gemeinde Schwyz, Protokoll der Armenpflege, 1936, Sitzung vom 10. 1. 1936, 4. Die Gemeinde Morschach bat um Aufnahme einer «nervenkranken» Bürgerin im Bürgerheim Schwyz, da eine Unterbringung in einer Nervenanstalt zu teuer wäre. Aus diesen Gründen galt Kaltbach als erste Wahl für den Regierungsrat, vgl. StASZ, RRB 16/1941. Weitere Beispiele: StASZ, Akten 3, 1, 6.45, Akten 3, 1, 219.67, RRB 2230/1953.

570 StASZ, Akten 3, 3, 1236.5, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Lachen, 4. 9. 1952, Mitteilungen, 1.

571 Diese Versorgungen spielten sich vor allem im Kontext von Heimschaffungen ab. Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 489/1943, RRB 2410/1944.

572 Vgl. Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege der Jahre 1936, 1945, 1955.

verordnung ursprünglich das Armenrecht ergänzte. Nach der Aufhebung der kantonalen Gesetze 1970 wurden Anstaltseinweisungen auf der Grundlage des Vormundschaftsrechts vollzogen. Die Voraussetzung für dieses Vorgehen war, dass die betreffenden Personen zuvor entmündigt und unter Vormundschaft gestellt wurden. Dieses Verfahren war aufwändiger und dauerte entsprechend länger, während die kantonalen Gesetze einen schnellen und kurzzeitigen Zugriff ermöglichten. Die Einweisungsanträge waren zielgerichtet auf eine Versorgung hin formuliert.<sup>573</sup>

Neben den zivilrechtlichen Versorgungen existierte nach 1970 bis 1983 auch die Möglichkeit, eine Person aufgrund des Fürsorgegesetzes von 1965 zu fürsorgerischen Zwecken in denselben Anstalten unterzubringen, die vormals auch für Zwangsversorgungen vorgesehen waren.<sup>574</sup> Die kantonalen Formulare zur wohnörtlichen Unterstützung, die mit der Einführung des Fürsorgegesetzes in den Gemeinden verbreitet wurden, unterschieden weiterhin zwischen unverschuldeter und selbstverschuldeter Armut. Als Ursachen für eine selbstverschuldete Unterstützungsbedürftigkeit standen zur Auswahl: «Alkoholkonsum, unsolider Lebenswandel, moralische Minderwertigkeit und andere Ursachen sozialer Untauglichkeit».<sup>575</sup>

### 3.4 FÜHRE EIN «ARBEITSAMES» UND «GEORDNETES» LEBEN: FÜRSORGERISCHE ZWANGSMASSNAHMEN IM KANTON ZÜRICH

Die Praxis der Anstaltsversorgungen war im Kanton Zürich eng verknüpft mit weiteren fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wie der Verwarnung und der Entmündigung. Am Beispiel der Stadt Zürich zeigen wir im ersten Teil dieses Kapitels, von welchen Problemen die Vormundschaftsbehörde ausging und wie sie diese lösen wollte. Im Vergleich der beiden Stichjahre

573 Siehe ausführlich Kapitel 3.6.1.

574 Einweisungen im Sinne einer Unterstützungsleistung waren erst mit dem Gesetz über die Sozialhilfe vom 18. 5. 1983 nicht mehr vorgesehen, vgl. Kap. 2.1.3. Mit dem Gesetz über die Sozialhilfe sollten die Gemeinden und der Kanton verpflichtet werden, sich zumindest finanziell stärker in den Bereichen zu engagieren, die bis dahin Privaten überlassen waren, und zusätzliche Beratungsangebote aufzubauen. Sozialdienste, wie der Regierungsrat sie vorschlug, lehnte der Kantonsrat jedoch mit dem Argument ab, dass so zu stark in die Gemeindeautonomie eingegriffen würde. In der Folge kam es zu sehr unterschiedlichen Lösungen. Lippuner 2012, 257.

575 StASZ, Akten 3, 3, 1237.4, Armenpflegerkonferenz in Seewen, 28. 12. 1965.

1952 und 1972, die wir für unsere Analyse ausgewählt haben, zeigt sich, dass psychiatrische Diagnosen für die Begründungen von Versorgungsentscheidungen zunehmend wichtiger wurden. Dabei war für die Behörden mehrheitlich eine fürsorgerische und normalisierende Logik handlungsleitend. Im zweiten Teil dieses Kapitels richten wir den Blick über die Stadt Zürich hinaus auf Versorgungsformen im dörflichen Kontext. An den Beispielen der Gemeinden Dürnten und Illnau-Effretikon haben wir die Zusammenarbeit der beteiligten Akteurinnen und Akteure und ihre Entscheidungsprozesse untersucht und gehen vergleichend auch auf die Behörden in der Stadt Zürich ein. Obwohl die Behördenmitglieder dieser Orte denselben Gesetzen verpflichtet waren wie die städtischen Behörden, unterschied sich aufgrund ihrer Handlungsspielräume die fürsorgerische Praxis innerhalb des Kantons erheblich.

#### 3.4.1 «ENTGLEISUNGEN» VERHINDERN UND VERHALTEN NORMALISIEREN: VERWARNUNGEN, ENTMÜNDIGUNGEN UND VERSORGUNGEN IN DER STADT ZÜRICH

Seit Einführung des ZGB im Jahr 1912 wendete die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich die bundesrechtlichen Entmündigungs- und Versorgungsbestimmungen regelmässig an. Die kantonalen Armen- und Versorgungsgesetze hingegen büssten seit den 1950er-Jahren zusehends an Bedeutung ein. Die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich begründete Anstaltsversorgungen vor allem mit psychiatrischen Diagnosen, mangelndem Arbeitsverhalten, selbst- oder fremdgefährdendem Alkoholkonsum, Widerständigkeit gegenüber Vormunden und Eltern und mit Schulden, Armut und mangelnder finanzieller Familienunterstützung.<sup>576</sup> Bei insgesamt sinkenden Zahlen nahmen psychiatrisch begründete Versorgungen zu. Die zuständigen Akteurinnen und Akteure interpretierten Anstaltsversorgungen primär als Massnahmen der Fürsorge und der Resozialisierung, wobei sich diese Begründungen nicht scharf vom Gesellschaftsschutz und von der öffentlichen Sicherheit trennen lassen.

576 Vgl. S. 269, Anm. 599.

## MEHR ENTMÜNDIGUNGEN UND VERWARNUNGEN ALS ANSTALTSVERSORGUNGEN

Die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich beantragte zwischen 1935 und 1980 insgesamt 1579 Anstaltsversorgungen nach dem kantonalen Versorgungsgesetz.<sup>577</sup> Während in der zweiten Hälfte der 1930er-Jahre durchschnittlich noch mehr als 80 Personen jährlich versorgt wurden, lagen die Zahlen in den 1940er- und 1950er-Jahren bei gut 50 pro Jahr (Grafik 29 im Anhang). 1960 sank diese Zahl abrupt – und im interkantonalen Vergleich eher früh. In den 1960er-Jahren wurden noch rund zehn Personen pro Jahr, in den 1970er-Jahren gesamthaft nur noch vier Personen versorgt. Bedingte, das heisst nicht vollzogene Versorgungen gab es im Untersuchungszeitraum insgesamt 1446. Auch diese Zahl sank ab 1960 auf jährlich durchschnittlich 24 und für die Jahre 1970–1980 auf insgesamt 16. Die mit 4214 Beschlüssen häufigste Massnahme nach Versorgungsgesetz, die Verwarnung, zeigt ebenfalls eine abnehmende Tendenz. Die jährlichen Verwarnungen lagen lange bei etwa 150, sanken in den späten 1950er-Jahren auf rund 40 und ab 1970 auf 15 pro Jahr. 1978 wurden zum letzten Mal noch fünf Personen verwarnt. Wie im ganzen Kanton griff auch die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich seit Ende der 1960er-Jahre nur noch zwecks Verwarnung auf das Versorgungsgesetz zurück.<sup>578</sup> Für die Stadt Zürich lässt sich wie für die übrige Schweiz von einer rückläufigen Entwicklung bei den Anstaltsversorgungen nach kantonalem öffentlichem Recht sprechen.<sup>579</sup>

Anstaltsversorgungen konnten in der Stadt Zürich auch nach dem kantonalen Gesetz über die Armenfürsorge von 1927 ausgesprochen werden, wobei jedoch bereits in unserem ersten Stichjahr 1952 insgesamt nur 23 Zwangsmassnahmen angeordnet wurden.<sup>580</sup> Ab den 1960er-Jahren

577 Als Grundlage dienen im Folgenden die statistischen Angaben der Stadtzürcher Vormundschaftsbehörde von 1935 bis 1985. Geschäftsberichte Stadtrat 1935–1985, Abschnitt «Vormundschaftsbehörde». Von den im ganzen Kanton zwischen 1943 und 1980 erfolgten 2164 Versorgungen entfällt fast die Hälfte, nämlich 972, auf die Stadt Zürich. Vgl. Zimmermann 2014, 3.

578 Vgl. Businger, Ramsauer 2019, 15.

579 Diese rückläufige Entwicklung zeigt sich auch im Kanton Bern, die Zahlen in der Stadt Zürich liegen allerdings in den Vergleichsdekaden tiefer. Vgl. Rietmann 2013, 132–133. Dieselbe Tendenz zeigt sich im Kanton St. Gallen. Vgl. Knecht 2015, 66. Der Bundesrat stellte 1977 für die ganze Schweiz eine «Tendenz» zum Rückgang der Anzahl Versorgungen fest. Bundesrat 1977, 13. Vgl. Germann 2014, 11.

580 Die Zwangsmassnahmen werden in den Geschäftsberichten des Stadtrates nicht differenziert. Damit liegt die Anzahl Versorgungen wohl bereits 1952 tiefer. Geschäftsbericht

erfolgten nur noch vereinzelte Versorgungen nach dem Armenfürsorgegesetz.<sup>581</sup> Der Wirtschaftsaufschwung wirkte sich in der Stadt Zürich schon früh nicht nur auf die Zahl der Stellensuchenden aus, sondern auch auf die Wahrnehmung von Armut, die nicht mehr als vordringliches Problem behandelt wurde.<sup>582</sup> Das Fürsorgeamt der Stadt Zürich sah sich aufgrund der städtischen Finanzlage auch kaum veranlasst – wie etwa der Kanton Schwyz –, mit einem Armenhaus eine möglichst kostengünstige Option zu wählen.<sup>583</sup> Die Armenpflege regte zudem nur selten Massnahmen bei der Vormundschaftsbehörde an.<sup>584</sup>

Während Armenfürsorge- und Versorgungsgesetz ihre Bedeutung einbüssten, blieben Anstaltseinweisungen nach ZGB auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wichtig (Grafik 29 im Anhang). Die Vormundschaftsbehörde bewilligte in den Stichjahren 1952 und 1972 rund 70 von Vormundinnen und Vormunden beantragte zivilrechtliche Anstaltseinweisungen Erwachsener.<sup>585</sup> Seit Inkrafttreten des neuen Gesundheitsgesetzes 1962 fasste die Vormundschaftsbehörde systematisch Unterbringungsbeschlüsse nach Artikel 421 Ziff. 13 ZGB, wenn eine bevormundete Person auf ärztliche Anweisung in eine Klinik eingewiesen wurde. Den zwischenzeitlichen Anstieg der Versorgungszahlen um das Jahr 1964 führte die Behörde unter anderem auf diese veränderte Praxis zurück.<sup>586</sup> Bis auf eine Ausnahme erfolgten 1972 alle von Vormunden beantragten

des Stadtrates 1952, 382. Ein Blick in die Entscheide des Bezirksrats aus diesem Jahr zeigt, dass die Armenpflege Anstaltseinweisungen von Männern mit «arbeitsscheuem», «liederlichem» und «trunksüchtigem» Lebenswandel und fehlender finanzieller Familienunterstützung begründete. StAZH, Z 602.390, Protokoll Bezirksarmenpflege 1952.

581 1968 wurde noch eine Zwangsmassnahme vollzogen, 1969 deren drei. Anschliessend weisen die Geschäftsberichte keine Zahlen mehr aus. Geschäftsbericht Stadtrat 1968, 451; 1969, 231.

582 Die Zahl der Stellensuchenden war in der Stadt Zürich seit den 1930er-Jahren stark gesunken. 1952 waren noch rund 250 Stellensuchende gemeldet, 1972 noch 19. Statistisches Jahrbuch Stadt Zürich 1952, 80; 1972, 174.

583 Zum Kanton Zürich vgl. Heiniger, Leimgruber, Buchli 2018. Zur Kostenfrage in Freiburg und Schwyz vgl. Kapitel 3.1.1 und 3.1.3.

584 Zwischen der Armenpflege und der Vormundschaftsbehörde hatte sich in der Stadt Zürich gemäss den beiden langjährigen Amtsvormunden Robert Schneider und Karl Schlatter schon früh eine arbeitsteilige, konfliktarme Praxis etabliert. Archiv SVBB, ohne Signatur, Protokoll Jahres-Hauptversammlung der Vereinigung schweizerischer Amtsvormünder, 11./12. 10. 1952 in Chur, 6–9, hier 7.

585 Geschäftsbericht des Stadtrates 1972, 295. Die entsprechenden Angaben fehlen im Geschäftsbericht von 1952. Wir verdoppelten für unsere Annahme die 35 Entscheide aus den Protokollen der ersten Kammer der Vormundschaftsbehörde.

586 Zudem trug die Behörde Beschlüsse aus den Vorjahren in ihrer Statistik von 1964 nach. Geschäftsberichte des Stadtrates 1964, 615; 1965, 580.

und von der Vormundschaftsbehörde verfügten Klinikeinweisungen alleine nach ZGB.<sup>587</sup>

Die häufigste fürsorgerische Zwangsmassnahme in der Stadt Zürich war aber weder die Versorgung noch die Verwarnung, sondern die Entmündigung (Grafik 30 im Anhang). In den Jahren 1939 bis 1966, zu denen uns verlässliche Zahlen zu neuen Vormundschaften über Erwachsene nach den Artikeln 369, 370 und 372 ZGB vorliegen, waren 5198 Personen betroffen.<sup>588</sup> Nicht alle diese Personen wurden versorgt, umgekehrt ging aber jeder Anstaltsversorgung nach ZGB eine Entmündigung voraus.<sup>589</sup> Dass im Kanton Zürich so viele Entmündigungen angeordnet wurden, sah die Direktion der Psychiatrischen Universitätsklinik Burghölzli in der reibungslosen Zusammenarbeit von Behörden und Psychiatrie begründet. Das Verfahren sei «rasch und einfach», nur ein kleiner Anteil werde an die Gerichte weitergezogen.<sup>590</sup> Später trug paradoxerweise das neu geschaffene Verwaltungsgericht zu Entmündigungen bei: 1970 machte die Vormundschaftsbehörde die restriktive Auslegung des Versorgungsgesetzes durch das Verwaltungsgericht dafür verantwortlich, dass Betroffene vor einer Versorgung nun «zum Teil überflüssigerweise» zuerst entmündigt werden mussten.<sup>591</sup>

Zwischen 1935 und 1985 führte die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich pro Jahr im Durchschnitt rund 2300 Vormundschaften über Erwachsene, am häufigsten wegen «Geisteskrankheit» und «Geistesschwäche». Ihr hoher Anteil zeigt die Tendenz der Behörden, Personen zu pathologisieren. Kontinuierlich rückläufig waren die Gesamtzahlen der Vormundschaften wegen lasterhaften Lebenswandels, Trunksucht und Misswirtschaft.<sup>592</sup> Diese gingen von 653 im Jahr 1935 auf 211 im Jahr 1985 zurück. Zudem bestanden im Durchschnitt 400 Vormundschaften auf «eigenes Begehren».<sup>593</sup> In der Stadt Zürich waren 1935 insgesamt 0,7 Prozent, im Jahr 1952 dann

587 Im Stichjahr 1972 verfügte die erste Kammer der Vormundschaftsbehörde lediglich eine Einweisung gestützt auf das ZGB und das Gesundheitsgesetz. Der Entscheid stützte sich auf § 45 Ziff. 2 des Gesundheitsgesetzes sowie auf Art. 386 und 374 Abs. 2 ZGB. StArZh, V.K.a.4.: 1131, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 4. 2. 1972, Nr. 377, 9–11.

588 Der Bruch im Jahr 1968 (Grafik 30 im Anhang) lässt sich auf eine Revision der Register und eine Neuzählung aller bestehenden vormundschaftlichen Massnahmen zurückführen. Geschäftsbericht des Stadtrates 1968, 464.

589 Vgl. Christensen 2018, 50.

590 ACV, S 57/2, Hôpital de Cery, Internement des alcooliques et loi sur les maladies mentales, Schreiben Hans W. Maier, Psychiatrische Universitätspoliklinik Zürich an PD Dr. Preisig, Klinik Cery, 28. 3. 1921.

591 Geschäftsbericht des Stadtrates 1970, 234. Vgl. Stebler 1972, 38.

592 Art. 370 ZGB.

593 Art. 372 ZGB. Vgl. Gallati 2015, 79, 153–155.

0,6 Prozent und 1972 schliesslich noch 0,5 Prozent der Wohnbevölkerung entmündigt.<sup>594</sup> Im Vergleich zum ebenfalls eher städtischen Einsiedeln im Kanton Schwyz blieben diese Zahlen allerdings bescheiden, dort waren phasenweise mehr als 4 Prozent der Bevölkerung bevormundet.<sup>595</sup> Im Untersuchungszeitraum waren in Zürich vermutlich mehr Männer als Frauen von Entmündigungen betroffen, genau gleich wie von Versorgungen nach ZGB und nach Versorgungsgesetz.<sup>596</sup>

Am 1. Januar 1981 traten die neuen Gesetzesbestimmungen des ZGB in Kraft, welche die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) regelten und die Bestimmungen des Versorgungsgesetzes indirekt aufhoben. Während Einweisungen in Kliniken nun hauptsächlich durch Ärzte erfolgten, wies die Vormundschaftsbehörde zwischen 1981 und 1985 unter ärztlicher Zustimmung jährlich noch rund 15 Erwachsene in psychiatrische Kliniken und Anstalten ein.<sup>597</sup> Die Zahlen der von der Vormundschaftsbehörde verfügbaren FFE waren damit auf tieferem Niveau als zuvor die Versorgungen nach ZGB und Versorgungsgesetz. Zählt man aber die weiterhin hohe Anzahl Vormundschaften hinzu, relativiert sich die Annahme, dass es in der Stadt Zürich im Jahr 1981 zu einer Zäsur in der Rechtspraxis gekommen war.<sup>598</sup>

594 Die zur Berechnung verwendeten Bevölkerungszahlen stammen vom Präsidialdepartement der Stadt Zürich 2018.

595 Vgl. Kapitel 3.3.2.

596 Neben den Protokollen der ersten Kammer ermöglichen die Geschäftsberichte des Stadtrates 1935–1941 und 1979, wenn auch lückenhaft, Angaben nach Geschlecht: Zwischen 1935 und 1941 kamen auf 70 bevormundete Frauen 100 bevormundete Männer. Von den 2540 Vormundschaften, welche 1940 geführt wurden, betrafen 1459 Männer, 1081 Frauen. Die erste Kammer der Vormundschaftsbehörde entmündigte 1952 45 Männer und 38 Frauen nach Art. 369, 370 und 372 ZGB, 1972 entmündigte sie 28 Männer und 24 Frauen. Die Gesamtbehörde errichtete noch 1979 neue Vormundschaften über 70 Männer und 34 Frauen. Anstaltsversorgungen nach ZGB betrafen nach den Protokollen von 1952 22 Männer und 13 Frauen, 1972 21 Männer und 19 Frauen. Gallati zeigt für die Stadt Bern, dass im Untersuchungszeitraum fast durchgehend mehr Männer als Frauen unter Vormundschaft gestellt wurden. Gallati 2015, 159–160.

597 1985 waren 19 Erwachsene betroffen. Geschäftsbericht des Stadtrates 1985, 445. Zu den ärztlich eingewiesenen Personen liegen keine Zahlen vor. Vgl. Geschäftsbericht des Stadtrates 1981, 400, 397.

598 1981 bestanden noch 1828, 1985 1676 Vormundschaften. Geschäftsbericht des Stadtrates 1981, 398; 1985, 444.

## ENTMÜNDIGEN UND VERSORGEN DER «ASOZIALEN»

Die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich begründete zivilrechtliche Anstaltsversorgungen über beide Stichjahre 1952 und 1972 gesehen wie bereits erwähnt am häufigsten mit psychiatrischen Diagnosen. Sie warf Betroffenen weiter mangelndes Arbeitsverhalten, übermässigen Alkoholkonsum, Widerständigkeit gegen Vormunde und Eltern sowie Verschuldung und unzureichende Familienunterstützung vor.<sup>599</sup> Von psychiatrischen Versorgungsbegründungen waren in beiden Stichjahren mehr Frauen als Männer betroffen, von den übrigen Vorwürfen vornehmlich Männer.<sup>600</sup> Rechtsbegriffe waren nach Gesetz bei Versorgungen nicht gefordert, das ZGB verlangte sie nur bei Entmündigungen. Versorgungen mussten auch nicht mit dem Bevormundungsgrund zusammenhängen.<sup>601</sup>

Ihre Entmündigungsanträge nach Artikel 369 ZGB stützte die Vormundschaftsbehörde wie gesetzlich vorgeschrieben auf psychiatrische Gutachten ab. Während 1952 Entmündigungen aufgrund von «Schizophrenie» am häufigsten waren, wurde 1972 am häufigsten «Schwachsinn» diagnostiziert. Die Diagnose «Psychopathie» war in beiden Jahren relativ selten. Der Befund einer «Schizophrenie» führte zur Entmündigung wegen «Geisteskrankheit», jene des «Schwachsinn» und der «Psychopathie» zur Entmündigung wegen «Geistesschwäche». Insgesamt verschob sich das Gewicht zwischen 1952 und 1972 von der Begründung «Geisteskrankheit» zu «Geistesschwäche».<sup>602</sup>

599 Berücksichtigt sind in unserer Analyse mit den Protokollen der ersten Kammer rund die Hälfte der Geschäfte der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich. StArZh, V.K.a.4.: 650–661, Protokoll Vormundschaftsbehörde, Kammer I, 1952; V.K.a.4.: 1130–1141, Protokoll Vormundschaftsbehörde, Kammer I, 1972.

600 1952 waren 10 Frauen und 9 Männer betroffen, 1972 15 Frauen und 11 Männer. Die Betroffenen waren vor allem nach Art. 369, einzelne nach Art. 370 und 372 ZGB bevormundet. Mitgezählt sind auch mit psychiatrischen Begründungen zur vorläufigen Fürsorge nach Art. 386 ZGB eingewiesene Personen. Vgl. S. 268, Anm. 596.

601 Dieser Umstand wurde von Juristen kritisiert, vgl. Kapitel 2.2.

602 1952 wurde laut den Protokollen der ersten Kammer bei 13 Personen «Schwachsinn» und bei neun Personen «Psychopathie» diagnostiziert. Bei 16 Personen diagnostizierten die Psychiaterinnen und Psychiater «Schizophrenie». 1972 lauten die Diagnosen bei 21 Entmündigungen «Schwachsinn», bei 2 auf «Psychopathie» und bei 10 auf «Schizophrenie». Nicht bei allen Entmündigungen nannten die Behörden die psychiatrische Diagnose in ihren Entscheiden explizit. Auch einzelne Mehrfachdiagnosen kamen vor, die zu Entmündigungen nach beiden Rechtsbegriffen führten. 1952 waren insgesamt 26 Frauen und 24 Männer betroffen. Wegen «Geisteskrankheit» wurden je 14 Frauen und Männer, wegen «Geistesschwäche» 12 Frauen und 10 Männer entmündigt. 1972 waren insgesamt 15 Frauen und 18 Männer betroffen. Wegen «Geisteskrankheit» wurden 6 Frauen und 3 Männer, wegen «Geistesschwäche» 9 Frauen und 15 Männer entmündigt.

Die psychiatrischen Gutachten machten medizinische und soziale Voraussetzungen einer Entmündigung nach Artikel 369 ZGB geltend.<sup>603</sup> Zur sozialen Bewertung gehörten 1952 bei Männern jeden Alters sowie bei jungen Frauen insbesondere Vorwürfe der fehlenden oder unregelmässigen Erwerbsarbeit. Es hiess, die Betroffenen könnten ihren eigenen Lebensunterhalt oder den ihrer Familien nicht bestreiten. Selbst Personen, die den Behörden als geisteskrank im Sinne von Artikel 369 ZGB galten, wurden an ihrem Erwerbsleben gemessen.<sup>604</sup> Die Praxis der Psychiaterinnen und Psychiater, nicht nur medizinisch-psychiatrisch zu argumentieren, sondern auch das «soziale Verhalten» der Betroffenen zu beurteilen, widersprach der von August Egger im Kommentar zum ZGB vorgenommenen Unterscheidung, wonach den Ärzten eine rein medizinische, den Behörden die soziale Bewertung oblag.<sup>605</sup>

Eine Entmündigung nach Artikel 369 ZGB führte in den frühen 1950er-Jahren oftmals zu einer Anstaltsversorgung, wie das Beispiel von L. H. zeigt. Die 38-Jährige hatte im Versandhandel mehrere Kleidungsstücke bestellt, Magazine abonniert und auf Abzahlung ein Radio und eine Brille gekauft, konnte die Zahlungsraten aber nicht leisten.<sup>606</sup> Neben dem Verlust von Arbeitsstellen sanktionierte die Behörde L. H.s Versuch, neuen Konsumimperativen zu folgen, die ihre finanziellen Möglichkeiten überstiegen.<sup>607</sup> Die Behörde protokollierte: «Infolge Lügenhaftigkeit und Grossangebereien konnte sie an keiner Stelle längere Zeit bleiben. Durch unüberlegte Ausgaben geriet sie in Schulden.» L. H. habe daher, schloss die Behörde, «in letzter Zeit wieder schwer versagt».<sup>608</sup> Die Behörde schilderte die Situation in dramatisierender Weise als derart zugespitzt, dass weitere Massnahmen dringlich erschienen.

603 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 650, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 11. 1. 1952, Nr. 87, 116–118; V.K.a.4.: 652, Protokoll, 28. 3. 1952, Nr. 1102, 478–479; V.K.a.4.: 655, Protokoll, 27. 6. 1952, Nr. 2204, 343–345.

604 StArZh, V.K.a.4.: 651, Protokoll Vormundschaftsbehörde 8. 2. 1952, Nr. 457, 157–159; V.K.a.4.: 656, Protokoll, 4. 7. 1952, Nr. 2299, 5–6; V.K.a.4.: 656, Protokoll, 11. 7. 1952, Nr. 2401, 146–148; V.K.a.4.: 658, 26. 9. 1952, Nr. 3260, 319–320.

605 Egger 1948, 190–191.

606 StArZh, V.K.c.30, Fallakte Amtsvormundschaft, Nr. 488e, Inspektionsberichte Amtsvormund vom 5. 7. 1951, 29. 10. 1951, 15. 11. 1951 und 20. 12. 1951.

607 Für ein ähnliches Beispiel vgl. StArZh, V.K.c.30, Fallakte Amtsvormundschaft, Nr. 3399d. Um die Mitte des 20. Jahrhunderts strahlte der konsumorientierte Lebensstil der Angestellten allmählich auf die Arbeiterschaft aus. König, Mario: Zürich (Kanton). Kap. 5.3.2: Die bürgerlich-industrielle Gesellschaft (1870–1960), [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7381.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7381.php), Version 24. 8. 2017. Vgl. Germann 2018b, 38; Tanner 1994, 24–29.

608 StArZh, V.K.a.4.: 650, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 25. 1. 1952, Nr. 268, 366–367.

Im Jahr 1972 stand neu einerseits die Selbstgefährdung bei einem «Notfall» oder akuten Schub von «Schizophrenie» im Zentrum, was von der Begründung her bereits Ähnlichkeiten mit der späteren FFE aufweist.<sup>609</sup> Entsprechende Anstaltsversorgungen waren nun insbesondere bei Frauen im engeren Sinne medizinisch-psychiatrisch begründet. Beurteilungen der Arbeitshaltung und Lebensführung traten gegenüber dem Stichjahr 1952 in den Hintergrund. Problematisierungen der Arbeitshaltung von Männern waren demgegenüber weiterhin präsent.<sup>610</sup> Vielen Frauen und Männern warf die Behörde zudem ganz ähnlich wie in den 1950er-Jahren immer noch «Disziplinlosigkeiten», «Haltlosigkeit und Willensschwäche» oder «Geltungssucht» vor.<sup>611</sup>

Im Stichjahr 1972 waren auffällig viele junge Frauen und Männer um die 20 Jahre betroffen. In diesen Fällen suchte die Behörde die Zusammenarbeit mit den Eltern, die Betroffenen wurden in Werkstuben beschäftigt und psychotherapeutisch oder heilpädagogisch betreut.<sup>612</sup>

Am zweithäufigsten kam es in der Stadt Zürich zu Entmündigungen nach Artikel 370 ZGB, 1952 hauptsächlich von Männern. Die Behörden führten den Begriff des «lasterhaften Lebenswandels» ins Feld. Was die Vormundschaftsbehörde damit meinte, lässt sich anhand ihrer Charakterisierung von P. M. zeigen, einem jungen Mann von 23 Jahren: «Statt geregelter Arbeit nachzugehen und seinen Unterhalt auf redliche Weise zu verdienen, treibt er sich herum und ist schon wiederholt kriminell geworden.» Dank guter Beziehungen habe P. M. zwar immer wieder Arbeitsstellen gefunden, «aber ein Drang nach Abenteuern, der Mangel an Disziplin und eine stark asoziale Einstellung haben ihn verführt, wieder auszuziehen und die wirklichen Gelegenheiten zu verpfuschen». Aufgrund seiner Lebensweise

609 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 1132, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 3. 3. 1972, Nr. 835, 35; V.K.a.4.: 1132, Protokoll, 10. 3. 1972, Nr. 956, 160–161; V.K.a.4.: 1133, Protokoll, 28.4.72, Nr. 1599, 324. Vgl. Germann 2014, 11.

610 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 1134, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 19. 5. 1972, Nr. 1942, 220–2228.

611 StArZh, V.K.a.4.: 1131, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 10. 2. 1972, Nr. 505, 149–153; V.K.a.4.: 1132, Protokoll, 30. 3. 1972, Nr. 1278, 485–487; V.K.a.4.: 1133, Protokoll, 14. 4. 1972, Nr. 1392, 70–72; V.K.a.4.: 1135, Protokoll, 16. 6. 1972, Nr. 2261, 182–184; V.K.a.4.: 1140, Protokoll, 8. 12. 1972, Nr. 4517, 134–137.

612 StArZh, V.K.a.4.: 1131, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 24. 2. 1972, Nr. 699, 340–342; V.K.a.4.: 1132, Protokoll, 10. 3. 1972, Nr. 946, 136–138; V.K.a.4.: 1136, Protokoll, 7. 7. 1972, Nr. 2553, 9–11; V.K.a.4.: 1136, Protokoll, 14. 7. 1972, Nr. 2648, 94; V.K.a.4.: 1136, Protokoll, 28. 7. 1972, Nr. 2848, 278–280. Bei Heimplatzierungen oder Klinikeinweisungen von Jugendlichen suchte die Behörde ab den 1970er-Jahren vermehrt die Zustimmung der Eltern. Vgl. Businger, Ramsauer 2019, 166, 189.

bedürfe P. M. nun der «Führung und Betreuung durch einen Vormund».<sup>613</sup> Bei einem anderen Betroffenen monierte die Behörde, er mache sich «über seine Weiterexistenz keine Sorgen».<sup>614</sup> Eine solche Haltung kollidierte aus der Perspektive der Behörden mit Werten und Normen wie Fleiss, Pflichtbewusstsein, Realitätssinn und Selbstverantwortung, die für die Stabilität der Gemeinschaft als unerlässlich erachtet wurden.<sup>615</sup> Erwartungen dieser Art kamen auch in den Protokollen der Vormundschaftsbehörde Dürnten zum Ausdruck, etwa wenn sie von einem Betroffenen forderte, er müsse «ein solider und arbeitsamer Mensch» werden.<sup>616</sup>

August Eggers Kommentar zum ZGB verstand unter lasterhaftem Lebenswandel «eine auf Mängeln des Charakters oder des Willens beruhende Lebensführung, die gröblich gegen die Anforderungen verstösst, welche die Gemeinschaft an den Einzelnen um seiner selber und um des geordneten Zusammenlebens willen stellen muss. [...] Er ist eine Lebensweise, welche die Gesetze des menschlichen Zusammenlebens, die «unerlässlichen allgemein gültige[n] norma agendi» missachtet. Die Personen von lasterhaftem Lebenswandel sind *entwurzelt*, *haltlos* und *gefährden* deshalb sich selber und die Umwelt». Bei diesen handle es sich, so Egger, um «Asoziale», um «die wesentlich willensschwachen, haltlosen Menschen, welche die Impulse zu Arbeit und geregelterm Leben nicht aufbringen» würden.<sup>617</sup> Die Vormundschaftsbehörde hatte demnach festzulegen, wer im Sinne der Resozialisierung zu einem «sozial angepassten Leben» geführt werden musste.<sup>618</sup> So argumentierte sie vor allem 1952, seltener 1972. Neu zur Denkfigur des «Asozialen» hinzu kam nämlich 1972 die Vorstellung, Betroffene seien

613 StArZh, V.K.a.4.: 652, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 14. 3. 1952, Nr. 930, 155–158. Vgl. Gossenreiter, Horowitz, Killias 1994, 68–92. Anders als noch in den 1920er-Jahren spielte die Vorhaltung der Prostitution gegenüber Frauen in den Stichjahren 1952 und 1972 keine zentrale Rolle mehr.

614 StArZh, V.K.a.4.: 661, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 30. 12. 1952, Nr. 4346, 442–443.

615 Bühler 2016; Gallati 2015, 74–81; Rietmann 2013, 41–42, 45; Ritzer 2015, 165, 336, 532; Tanner 2015, 353.

616 GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 17. 9. 1954, 49.

617 Egger 1948, 124, Hervorhebungen im Original. Vgl. Bersier 1968, 144.

618 StArZh, V.K.a.4.: 652, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 14. 3. 1952, Nr. 930, 155–158; V.K.a.4.: 652, Protokoll, 28. 3. 1952, Nr. 1102, 478–479; V.K.a.4.: 652, Protokoll, 30. 5. 1952, Nr. 1885, 469–471; V.K.a.4.: 657, Protokoll, 15. 8. 1952, Nr. 2824, 169–171; V.K.a.4.: 1132, Protokoll, 24. 3. 1972, Nr. 1165, 375–378; V.K.a.4.: 1136, Protokoll, 14. 7. 1972, Nr. 2645, 87–89; V.K.a.4.: 1137, Protokoll, 11. 8. 1972, Nr. 3028, 94–95; V.K.a.4.: 1140, Protokoll, 3. 11. 1972, Nr. 3990.

von einem «sozialen Abstieg» bedroht.<sup>619</sup> Vormunde erhielten nun vermehrt den Auftrag, die «berufliche Wiedereingliederung» zu fördern.<sup>620</sup> Gefahr drohte nun weniger von sogenannten Asozialen, vielmehr ging es aus fürsorglicher Sicht nun darum, den sozialen Abstieg zu verhindern und die berufliche Integration zu fördern.

Sowohl in der Stadt Zürich als auch in den untersuchten Landgemeinden lässt sich im Untersuchungszeitraum ein quantitativer Rückgang moralischer Unfähigkeit als Begründung feststellen.<sup>621</sup> Mit diesem relativen Schwund moralisierender Deutungen trat die soziale Norm des soliden und arbeitsamen Subjekts etwas in den Hintergrund. Stattdessen erhielten in den 1970er-Jahren psychiatrische Begründungen mehr Gewicht.<sup>622</sup>

Auch im Vormundschaftswesen wurde die «sanfte Kulturrevolution» spürbar, von der Martin Illi für die späten 1960er-Jahre spricht.<sup>623</sup> Gesellschaftliche Wertvorstellungen veränderten sich, die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkannte das Verhältnismässigkeitsprinzip in Verwaltungsverfahren und die persönliche Freiheit als ungeschriebenes Verfassungsrecht.<sup>624</sup> Die Vormundschaftsbehörde agierte nach der Kritik der Heimkampagne zurückhaltender, in Vormundschaftswesen und Sozialarbeit hielten teilweise beratende und partizipative Ansätze Einzug.<sup>625</sup> Auf diese Veränderungen deuten auch die rückläufigen Zahlen bei den Versorgungen Jugendlicher hin, denn 1972 gab es in der Stadt Zürich nur wenige Heimeinweisungen nachschulspflichtiger Jugendlicher nach Artikel 284 ZGB.<sup>626</sup> Anstaltsversorgungen von Minderjährigen waren auch nach Versorgungsgesetz möglich, aber noch seltener als nach ZGB.

619 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 1134, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 21. 5. 1972, Nr. 1829, 113–114; V.K.a.4.: 1137, Protokoll, 18. 8. 1972, Nr. 3121, 179–180.

620 StArZh, V.K.a.4.: 1134, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 21. 4. 1972, Nr. 1510, 212–214; V.K.a.4.: 1135, Protokoll, 9. 6. 1972, Nr. 2162, 105–107; V.K.a.4.: 1137, Protokoll, 11. 8. 1972, Nr. 3027, 92–93.

621 Vgl. Kapitel 3.4.2.

622 Vgl. Businger, Ramsauer 2019, 189–199. Zum Kanton Waadt vgl. Kapitel 2.1.2.

623 Illi, Martin: Zürich (Kanton). Kap. 4.1.4: Von den 1960er-Jahren bis zur Gegenwart, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7381.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7381.php), Version 24. 8. 2017. Zu gesellschaftlichen Liberalisierungsprozessen dieser Zeit vgl. Herbert 2002, 12–15, 31; König 1999; Tanner 2015, 381–406; anders Maissen 2010, 294. Für die Stadt Bern vgl. Gallati 2015, 172. Vgl. Baldegger 1970, 2.

624 Vgl. König 1999, 155. Zu den rechtlichen Neuerungen vgl. Kapitel 2.2 und 2.3.

625 Vgl. Kapitel 3.4.2 sowie Businger, Ramsauer 2019, 73, 82–86, 148, 189–199; Galle, Meier 2009, 224; Schär 2006; Sutter, Matter, Schnegg 2008, 30.

626 1952 wurden laut den Vormundschaftsprotokollen fünf nachschulpflichtige Jugendliche nach Art. 284 ZGB und eine Jugendliche nach Versorgungsgesetz in eine Anstalt eingewiesen. 1972 versorgte die Vormundschaftsbehörde nach Art. 284 acht Jugendliche.

Hans Hug, Sekretär der kantonalen Justizdirektion, betonte 1972, «die alte Doktrin» sei nicht mehr unangefochten, «Jugendliche mit allen Mitteln, wenn nötig durch wiederholte und jahrelange Anstaltsaufenthalte, auf den Weg des arbeitsamen und ehrbaren Bürgers zu zwingen». Eine «schlechte Arbeitsmoral» gelte nicht mehr als «entscheidender Nachteil», ein «Vagantenleben» nun unter Umständen als «tragbar». Zudem werde «immer stärker bezweifelt, ob diese Anstaltseinweisungen klassischen Stils erzieherisch überhaupt fruchtbar seien und ob nicht mildere Methoden weiter führten».<sup>627</sup>

«LIEDERLICHE», «ARBEITSSCHEUE» UND  
«GEWOHNHEITSTRINKER»

Während Anstaltsversorgungen aufgrund von psychiatrischen Diagnosen nach ZGB erfolgten, deckten sich 1952 die übrigen Problematisierungen nach Versorgungsgesetz auch in ihrer Häufigkeit mit denen nach ZGB.<sup>628</sup> Bei den Erwachsenen waren auch von den Massnahmen nach Versorgungsgesetz mehrheitlich Männer betroffen.<sup>629</sup> Ihnen wurde vorgehalten, sie könnten aufgrund ihrer defizitären Arbeitshaltung ihre Familien nicht finanziell unterstützen und würden stattdessen ihr Geld im Wirtshaus für Alkohol ausgeben.<sup>630</sup>

Die im Versorgungsgesetz angelegte Unterscheidung zwischen sogenannten erziehungsfähigen und unverbesserlichen Verwahrlosten lässt sich in der Verfahrenspraxis von 1952 kaum finden.<sup>631</sup> Die Vorhaltungen waren deckungsgleich – bis auf einen Punkt: Betroffene wurden dann als unverbesserlich eingestuft, wenn sie aus der Sicht der Behörden ihr Ver-

Die entsprechenden Artikel des Versorgungsgesetzes waren seit 1962 aufgehoben. Geschäftsbericht Stadtrat 1972, 295. Vgl. UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*, Kap. 4.2. Weiterführend Businger, Ramsauer 2019.

627 Hug 1972, 56.

628 § 15 VersorgG untersagte die Versorgung von «Geisteskranken».

629 1952 sprach die erste Kammer der Vormundschaftsbehörde 25 Verwarnungen gegen Männer aus, 2 gegen Frauen. 4 bedingte Versorgungen betrafen Männer, 3 betrafen Frauen. Unbedingt versorgt wurden 19 Männer und 2 Frauen. Der Befund des Männerüberhangs bei Versorgungen nach kantonalem Recht trifft auf viele weitere Kantone zu. Für Freiburg, die Waadt und Schwyz vgl. Kapitel 3.1.1, 3.2.1 und 3.3.1. Für Nidwalden, St. Gallen, Neuenburg, Bern, Graubünden vgl. Badran 2012, 60; Knecht 2015, 73–74; Lavoyer 2013, 24; Rietmann 2013, 96–99, 2017, 15. Zur ganzen Schweiz vgl. Germann 2014, 8.

630 Zum Rechtsbegriff der Arbeitsscheu vgl. Sperisen 1946; Wächter 1974.

631 Laut Gesetz war Unterscheidungskriterium, ob jemand voraussichtlich zur Arbeit erzogen werden konnte oder nicht. Vgl. Kapitel 2.1.4.

sprechen gebrochen hatten, sich zu bessern oder abstinent zu leben.<sup>632</sup> Die Behörden gaben sich dann in ihrem in die Betroffenen gesetzten Vertrauen enttäuscht.<sup>633</sup> Sie gestanden ihnen dabei nicht zu, über eine eigene Handlungsrationalität zu verfügen. Argumente der Betroffenen, die beispielsweise die Gründe für einen Stellenverlust nicht dem eigenen Verschulden, sondern der Konjunkturlage oder dem Arbeitgeber zuschrieben, fasste die Behörde als blosses Ausreden und Zeichen von Uneinsichtigkeit auf. Beim 51-jährigen F. H., der argumentiert hatte, Arbeitgeber würden jüngere Arbeitskräfte vorziehen und zu tiefe Löhne bezahlen, hielt die Behörde fest: «Bei der Anhörung musste aber die Ueberzeugung aufkommen, dass es [F. H.] am richtigen Arbeitswillen fehlt. Seine Gründe für das Untätigsein müssen als Ausflüchte bezeichnet werden.»<sup>634</sup> Auch den ökonomisch schwierigen Status der Betroffenen, die meist ohne Berufsausbildung auf Stellensuche gingen und sich mit Hilfsarbeiten bescheiden mussten, berücksichtigten die Behörden kaum je.<sup>635</sup> Offenbar war gerade in der Zeit des Wirtschaftsaufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg die Bereitschaft gross, die Gründe von Prekarität zu individualisieren und bei den Betroffenen selbst zu suchen.<sup>636</sup>

Bei der eben zitierten Anhörung wurde, um August Eggers Überlegung zum Vormundschaftsrecht aufzunehmen, ein doppelter Zweck deutlich: Es ging nicht nur darum, das rechtliche Gehör zu gewähren, sondern auch um die Beobachtung.<sup>637</sup> Nach Egger hatten die Behördenvertreter die Betroffenen auszuhorchen und ihre Regungen peinlich genau zu beobachten. Sie sollten befragt werden «über ihre bisherige Lebensführung, über

632 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 659, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 10. 10. 1952, Nr. 3419, 104–106; V.K.a.4.: 660, Protokoll, 21. 11. 1952, Nr. 3897, 249–251; V.K.a.4.: 660, Protokoll, 28. 11. 1952, Nr. 3964, 348–349.

633 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 650, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 11.1.52, Nr. 108, 150–152; V.K.a.4.: 654, Protokoll, 2. 5. 1952, Nr. 1600, 91–92. Vgl. Businger, Ramsauer 2019, 163–167; Hess 1953, 19.

634 StArZh, V.K.a.4.: 656, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 25. 7. 1952, Nr. 2607, 407–408.

635 Zu demselben Befund für den Kanton Schwyz vgl. Kapitel 3.3.3. Betroffen waren laut den Vormundschaftsprotokollen wie auch im Kanton Bern zum Beispiel Haushaltsangestellte, Wäscherinnen, Handlanger, Fabrik- und Hilfsarbeiter, jedoch kaum gelernte Berufsleute. Rietmann 2013, 89–91. Vgl. Knecht 2015, 114. Vgl. Businger, Ramsauer 2019, 29–34.

636 Vgl. Bernet 2013, 53–59; Christensen 2018, 40; Lippuner 2005, 141–161; Rietmann 2013, 41–43, 97–98. Gingen die Versorgungszahlen zurück, konstatierte die Vormundschaftsbehörde hingegen durchaus einen Zusammenhang zur Arbeitsmarktkonjunktur. Geschäftsbericht Stadtrat 1947, 491; 1948, 481.

637 Egger 1948, 179, 183.

ihr Verhältnis zur Umwelt, ihre Auffassung von den täglichen Sorgen und Nöten, die Einstellung zu ihren Schwächen und Unzulänglichkeiten, die Vorstellung, wie sich ihre und ihrer Angehörigen Zukunft gestalten werde». Nur auf diese Weise, so Egger, könne die Behörde einen «umfassenden Einblick» gewinnen und ein «sicheres Urteil» fällen. «Beobachtungsmaterial» liefere auch das Verhalten des Befragten während der Anhörung, «die Hemmungslosigkeit der Rede und die Schroffheit der Reaktionen oder umgekehrt die Schüchternheit, Verschlossenheit, Gehemtheit». Die Anhörung diene damit dem Sammeln von neuem belastendem Material.<sup>638</sup> Ihr kam also eine ambivalente Funktion zu. Demgegenüber beschrieben und forderten Juristen die Anhörung oft einseitig als Garantin des rechtlichen Gehörs und als Mittel einer differenzierten Beurteilung.<sup>639</sup>

Während 1952 Erwachsene nach allen entsprechenden Paragraphen des Versorgungsgesetzes adressiert wurden, war 1972 nur noch die Kategorie der «Gewohnheitstrinker» gebräuchlich.<sup>640</sup> 1952 waren ausschliesslich Männer auf diese Weise kategorisiert worden, 1972 dann Frauen und Männer etwa gleich häufig.<sup>641</sup> Dies deutet auf einen Wandel in den geschlechterspezifischen Rollenerwartungen an Frauen hin, denn 1972 begründete die Vormundschaftsbehörde Verwarnungen von Frauen teilweise mit mangelnder Arbeitsfähigkeit und ungenügender Familienunterstützung.<sup>642</sup> Bei den betroffenen Frauen, die zum Zeitpunkt des Entscheids in der Psychiatrischen Universitätsklinik hospitalisiert waren, argumentierte die Behörde 1972 mit chronischem Alkoholismus. Sie konnten die Klinik verlassen, wurden aber verwarnt und dazu angehalten, abstinent zu leben und sich durch die Zürcher Fürsorgestelle für Alkoholgefährdete (ZFA) beaufsichtigen zu lassen.<sup>643</sup>

638 Vgl. Bollag-Winicki 1940, 46; StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben 1956, 7–8. Zur Beschaffung von Informationen gelangten die Behörden oft auch an den Erkundigungsdienst des Wohlfahrtsamtes. Vgl. Kapitel 3.4.2.

639 Vgl. Bossart 1965, 92–93; Stebler 1972, 38; Tinner 1964; Zbinden 1942a, 19. Vgl. Kapitel 2.2.

640 Zum selben Befund für den Kanton Schwyz vgl. Kapitel 3.3.3. Andere Drogen waren kaum Thema, was 1972 zum einen damit zu tun haben dürfte, dass die Gesundheitsgesetzgebung Ärzten die direkte Anstaltseinweisung ermöglichte. Zum anderen kamen Medikamenten- und Drogenabhängigkeit erst im Verlauf der 1970er-Jahre in den Fokus, vgl. Jenzer, Meier 2018, 136–138.

641 Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangen Businger, Ramsauer 2019, 80.

642 StArZh, V.K.a.4.: 1136, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 7. 7. 1972, Nr. 2564, 31–32; V.K.a.4.: 1137, Protokoll, 18. 8. 1972, Nr. 3121, 179–180; V.K.a.4.: 1137, Protokoll, 18. 8. 1972, Nr. 3122, 181–183.

643 Zu diesen Beratungsangeboten vgl. Kapitel 3.4.2 und 3.5.1.

Gleichzeitig mit ihrer Ausweitung auf beide Geschlechter verengte sich die Funktion der Verwarnung: War sie 1952 oft Vorstufe einer Anstaltseinweisung, wurde sie 1972 zu einem ausschliesslichen Instrument der Alkoholprävention, ohne dass es nunmehr zu einer Versorgung gekommen wäre.<sup>644</sup> Auch das neu geschaffene Verwaltungsgericht trug zur eingeschränkten Anwendung des Versorgungsgesetzes bei.<sup>645</sup>

#### ERPROBUNG, NORMALISIERUNG UND NEUE FINANZIERUNG DURCH SOZIALVERSICHERUNGEN

An der Verwarnung, der häufigsten Massnahme nach Versorgungsgesetz, lässt sich eine zentrale Logik des Dispositivs der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich ablesen, nämlich die der Erprobung.<sup>646</sup> An ihrer Sitzung vom 20. Juni 1952 verwarnte die Vormundschaftsbehörde die 25-jährige F. C. und drohte ihr die Anstaltsversorgung an, falls sie ihre «Lebensführung» nicht «gründlich» ändere. F. C. wurde «ermahnt, ein solides und anständiges, sittlich einwandfreies Leben zu führen, einem regelmässigen Verdienst nachzugehen und sich keine Vergehen mehr zu Schulden kommen zu lassen». Im Fall «neue[r] berechnigte[r] Klagen» werde sie für zwei Jahre in eine Arbeitserziehungsanstalt eingewiesen.<sup>647</sup> In ähnlichen Worten formulierte die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich alle ihre Verwarnungen. Die Verwarnung hatte, um eine Unterscheidung Michel Foucaults aufzunehmen, eine repressive und eine normalisierende Seite.<sup>648</sup> Die Vormundschaftsbehörde führte einerseits an, was die Betroffenen aus ihrer Sicht falsch gemacht und inwiefern sie gemessen an den sozialen Normen versagt hatten. Diese Verhaltensweisen sollte die Verwarnung zukünftig unterdrücken.<sup>649</sup> Auf ihrer normalisierenden Seite hingegen zielte die Verwarnung mit «Verhaltensmassregeln» auf eine Verhaltensänderung.<sup>650</sup> Betroffene wurden «ermahnt, ein arbeitsames und ge-

644 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 1136, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 7. 7. 1972, Nr. 2564, 31–32.

645 Wir kommen in Kapitel 4.1.4 darauf zurück.

646 Vgl. auch Kapitel 2.3.4. Einen ähnlichen Stellenwert hatte die Androhung einer Versorgung in der waadtländischen Alkoholprävention, vgl. Kapitel 3.2.3.

647 StArZh, V.K.a.4.: 655, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 20. 6. 1952, Nr. 243, 2125.

648 Foucault 1992, 8, 14–16, 18–23, 135–142, 171–172, 1994, 34–43, 229–238, 325, 392–395, 2006, 55–57, 89–90, 2010, insbesondere 63–77. Vgl. Demirović 2008, hier 236–242; Waldschmidt 2004.

649 Vgl. Germann 2014, 10.

650 § 17 VersorgG.

ordnetes Leben» oder einen «einwandfreien Lebenswandel» zu führen.<sup>651</sup> In den zahlreichen Vorhaltungen der bloss unregelmässigen Lohnarbeit und mangelnder Familienunterstützung taucht das Normalarbeitsverhältnis als Leitbild und positives Gegenstück auf.<sup>652</sup> Die Vormundschaftsbehörde orientierte sich auch an Normen wie der «vollständige[n] Alkoholabstinenz».<sup>653</sup>

Diese «disziplinarische Normalisierung» bestand laut Foucault darin, zunächst ein Ideal zu setzen und dann «zu versuchen, die Leute, die Geseten, die Akte mit diesem Modell übereinstimmen zu lassen, wobei das Normale genau das ist, was in der Lage ist, sich dieser Norm zu fügen, und das Anormale ist das, was dazu nicht in der Lage ist».<sup>654</sup> Die Betroffenen wurden an der Norm der arbeitsamen, verheirateten, nüchternen, ihre Affekte kontrollierenden, unauffälligen Person gemessen, die ihren Platz in der gesellschaftlichen Ordnung klaglos akzeptiert.<sup>655</sup> Von diesem Aspekt der Normalisierung zeugt auch die behördliche Rede von «Entgleisungen».<sup>656</sup> Sie impliziert, ein Mensch habe sich wie auf Schienen in die vorgegebene Richtung fortzubewegen, andernfalls er wieder ins «rechte Geleise» gebracht werden müsse.<sup>657</sup> Gerade weil diese disziplinarische Norm ein Ideal war, konnte niemand sie je vollständig erfüllen, schon gar nicht Armutsbetroffene, die in den Fokus der Vormundschaftsbehörde geraten waren.<sup>658</sup>

651 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 651, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 21. 3. 1952, Nr. 1031, 385–386; V.K.a.4.: 651, Protokoll, 28. 3. 1952, Nr. 1120, 504–505. Dieselben Verhaltensmassregeln sprach die Behörde bei bedingten Entlassungen aus, vgl. zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 651, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 28. 3. 1952, Nr. 1124, 511–512.

652 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 651, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 8. 2. 1952, Nr. 457, 157–159; V.K.a.4.: 651, Protokoll, 15. 2. 1952, Nr. 581, 322–324; V.K.a.4.: 656, Protokoll, 4. 7. 1952, Nr. 2299, 5–6; V.K.a.4.: 656, Protokoll, 11. 7. 1952, Nr. 2401, 146–148; V.K.a.4.: 658, Protokoll, 26. 9. 1952, Nr. 3260, 319–320. Zum Normalarbeitsverhältnis vgl. Mückenberger 1985, 415–435; 457–475.

653 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 655, Protokoll der Vormundschaftsbehörde, 13. 6. 1952, Nr. 2038, 126–127.

654 Foucault 2006, 89–90. Vgl. Waldschmidt 2004, 192.

655 Arbeitserziehung hatte noch in den 1960er-Jahren das Ziel «regelmässiger Arbeit und einer geordneten, das heisst der gesellschaftlichen Norm entsprechenden Lebensweise». Knecht 2015, 41. Rietmann beschreibt Fürsorge im Allgemeinen und Anstaltsversorgungen im Besonderen als ordnungspolitische Instrumente im Sinne einer bürgerlichen Lebensführung. Rietmann 2017, 14. Zur sozialen Norm des erwerbstätigen, verantwortungsbewussten und soliden Bürgers vgl. auch Hettling 1998.

656 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 651, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 15. 2. 1952, Nr. 580, 318–321; V.K.a.4.: 652, Protokoll, 7.3.52, Nr. 832, 34–35; V.K.a.4.: 654, Protokoll, 30.5.52, Nr. 1887, 474–475.

657 StArZh, V.K.a.4.: 657, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 1. 8. 1952, Nr. 2718, 37–38.

658 Vgl. Gallati 2015, 216.

Auf diese Weise stellte die Behörde selbst das Anormale her, das sie durch Zwangsmassnahmen zu disziplinieren versprach. Allerdings beriefen sich die Behörden durchaus selektiv und nicht immer gleich streng auf diese Normen. Teilweise bezogen sie sich eher auf eine grössere Bandbreite des Normalen.<sup>659</sup> Dies wird etwa dort deutlich, wo sie statt Abstinenz vielmehr ein Vermeiden von «übermässige[m]» Alkoholenuss einforderten.<sup>660</sup> Der Betroffene I. H. pochte 1952 selbst auf Zugehörigkeit zu diesem Normalitätsbereich, als er darauf hinwies, auch ohne festes Lohneinkommen über die nötigen finanziellen Mittel für seinen Lebensunterhalt zu verfügen.<sup>661</sup> Die Unbestimmtheit von Rechtsbegriffen wie Arbeitsscheu und Liederlichkeit rührte also zumindest teilweise daher, dass die Behörden sie enger oder weiter auslegen konnten.<sup>662</sup>

Die Betroffenen befanden sich teilweise über Jahre in einem Zustand der Probe. Davon zeugen zahlreiche Mehrfachverwarnungen sowohl im Stichjahr 1952 als auch 1972.<sup>663</sup> Ein Mann wurde zwischen 1929 und 1952 gar sechsmal verwarnt.<sup>664</sup> So kam es zu Reihen mehrerer «letzter Chancen» und des fortlaufenden «Versagens».<sup>665</sup> Das Scheitern der Massnahmen legten die Behörden aber nie den fürsorgerischen Konzepten selbst zur Last, denn nach ihrer Meinung versagten ausschliesslich die betroffenen Personen.<sup>666</sup>

Zum einen also stehen Mehrfachverwarnungen für Überwachung und Normalisierung. Zum anderen hatten sie durchaus eine gewisse Er-

659 Die analysierten fürsorgerischen Zwangsmassnahmen befinden sich damit an der Schwelle zwischen disziplinarischer und regulatorischer Normalisierung. Foucault hat diese beiden Aspekte unter dem Überbegriff der Biopolitik vereint. Der Begriff meint die Gleichzeitigkeit von Erziehen zur Nützlichkeit der Einzelnen und Verwalten von Bevölkerung, um deren Lebenskräfte zu stärken. Foucault 1992, 135–142, 171–172, 2010, insbesondere 63–77; Lemke 2007, 47–70. Zu den behördlichen Normalisierungspraktiken in der Stadt Bern vgl. Gallati 2015, 71, 80–81, 162–168.

660 StArZh, V.K.a.4.: 657, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 15. 8. 1952, Nr. 2832, 184–186.

661 StArZh, V.K.a.4.: 654, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 30. 5. 1952, Nr. 1887, 474–475.

662 Gelegentlich tauschten die Behörden ihre Argumentationen im Fallverlauf gar aus, vgl. Kapitel 3.6.

663 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 653, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 18. 4. 1952, Nr. 1333, 190–192; V.K.a.4.: 1140, Protokoll, 24. 11. 1972, Nr. 4296, 379–381. Sowohl in Zürich als auch in Dürnten wurde nach der mündlichen Ermahnung häufig zusätzlich eine schriftliche Verwarnung erteilt. Zum Beispiel GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 26. 1. 1953, 448.

664 StArZh, V.K.a.4.: 655, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 27. 6. 1952, Nr. 2218, 368.

665 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 659, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 3. 10. 1952, Nr. 3362, 29–31. Zum Argument der letzten Chance vgl. Businger, Ramsauer 2019, 164–165.

666 Germann 2014, 10.

satzfunktion, boten sie den Behörden doch teilweise über Jahre hinweg die Möglichkeit, von einem Vollzug abzusehen.<sup>667</sup>

Veränderungen zeigen sich 1972 hinsichtlich der Tatsache, dass Vormundschaften nach einigen Jahren häufiger wieder aufgehoben wurden als noch 1952.<sup>668</sup> Bei F. I. zum Beispiel gingen die Psychiater in den 1950er-Jahren aufgrund des Krankheitsverlaufs der diagnostizierten «Schizophrenie» davon aus, dass keine medizinische Besserung möglich war, weswegen er entmündigt wurde. Der Amtsvormund rechnete 1952 gar mit einer lebenslänglichen Internierung.<sup>669</sup> Zwanzig Jahre später stellte die Vormundschaftsbehörde beim Bezirksrat Antrag auf Aufhebung der Vormundschaft, da dank einer Psychotherapie «ein früher nicht mehr erkennbarer, gesund gebliebener Anteil der Psyche wieder Oberhand» gewonnen habe.<sup>670</sup> Das erweiterte Behandlungsangebot ermöglichte es, dass die Behörden nun auch eine «soziale Besserung» vermehrt für möglich hielten. Den betroffenen Frauen und Männern hielten sie zugute, ihre Angelegenheiten wieder selbständig besorgen zu können.<sup>671</sup> Zudem setzte bei den Behörden teilweise ein zunehmendes Bewusstsein für die Stigmatisierungseffekte vormundschaftlicher Massnahmen ein. In einem Aufhebungsantrag anerkannte die Vormundschaftsbehörde, die Bevormundung wirke «psychologisch eher als Hindernis», weshalb die Betroffene aus der Vormundschaft zu entlassen sei.<sup>672</sup> Die Vormundschaftsbehörde verzichtete nun auch vermehrt auf die Publikation von Aufhebungen, weil dies die vormalige Entmündigung erst in die öffentliche Erinnerung gerufen hätte.<sup>673</sup> Der stigmatisierende «Makel» vormundschaftlicher Massnahmen war auch dem Sekretär der Direktion der Justiz bewusst, als er 1974 argumentierte, Einweisungen nach dem Gesetz über das Gesundheitswesen

667 Ähnliche Ambivalenzen zeigen sich in der Alkoholprävention in den Kantonen Freiburg und Waadt, vgl. Kapitel 3.1.1 und 3.2.3.

668 Gemäss ihren Protokollen beantragte die erste Kammer der Vormundschaftsbehörde im Jahr 1952 fünf Aufhebungen von Vormundschaften nach Art. 369, 370 und 372 ZGB, 1972 hingegen elf.

669 StArZh, V.K.c.30, Fallakte Amtsvormundschaft, Nr. 2496e, Rechenschaftsbericht Amtsvormund, 24. 4. 1952.

670 StArZh, V.K.a.4.: 1140, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 17. 11. 1972, Nr. 4176, 237–238.

671 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 1141, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 10. 2. 1972, Nr. 500, 139–140; V.K.a.4.: 1131; Protokoll, 8. 12. 1972, Nr. 4514, 129–130.

672 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 1136, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 28. 7. 1972, Nr. 2848, 278–280.

673 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 1139, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 27. 10. 1972, Nr. 3893, 231–232. Vgl. Stebler 1972, 38.

seien demgegenüber «diskret».<sup>674</sup> Gleichzeitig beharrten die Verantwortlichen im Grundsatz auf den bisherigen Massnahmen. So regte der Regierungsrat des Kantons Zürich 1972 an, die bisher kantonal geregelten Anstaltseinweisungen neu auf Bundesebene zu organisieren.<sup>675</sup>

Das Versorgungsdispositiv in der Stadt Zürich erwies sich zugleich als stabil und fähig zur Anpassung an den sozialen Wandel.<sup>676</sup> Dies lässt sich auch anhand der neuen Finanzierungsanreize aus den Sozialversicherungen in den 1970er-Jahren illustrieren. Während Anstaltsaufenthalte von Kantonsbürgerinnen und -bürgern wegen «Geistesschwäche» und «Geisteskrankheit» 1952 in der Regel vom städtischen Fürsorgeamt finanziert wurden, etablierte sich mit der 1960 eingeführten *Invalidenversicherung* (IV) eine neue Finanzierungsweise für Anstaltsversorgungen.<sup>677</sup>

Die Vormundschaftsbehörde drängte nun bei Heimeinweisungen von entmündigten jungen Erwachsenen darauf, zur Finanzierung Renten und Zusatzleistungen der IV sowie Krankenkassenbeiträge heranzuziehen. Teilweise wurden Unterbringungskosten nun vollständig auf diese Weise gedeckt.<sup>678</sup> Wie bereits gezeigt, ging dies meist mit Begründungen einher, die sich auf den «Schwachsinn» der Person bezogen, weil die IV Heimeinweisungen aufgrund von «Geistesschwäche» finanzierte.

Eine Aktualisierung des Versorgungsdispositivs brachte auch das Gesundheitsgesetz von 1962, das mit der bezirksärztlichen Einweisungskon-

674 StABL, UE 4303.04.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Sachfragen, Bundesgesetz über die Änderung des ZGB (Versorgungsrecht), Vernehmlassung, 1973–1974, H. Henkel, Sekretär der Direktion der Justiz Kanton Zürich an Dr. Jaberg, Vorsitzender der Konferenz der Vormundschaftsdirektoren, 29. 5. 1974. Vgl. auch Kapitel 2.1.5.

675 Vgl. Christensen 2018, 62–64.

676 Vgl. Foucault 2003, 393.

677 Wie sich in Freiburg zeigt, konnte die Einführung der Sozialversicherungen aber auch zu sinkenden Versorgungszahlen beitragen. Vgl. Kapitel 3.1.3. Das städtische Fürsorgeamt gewährte, im Gegensatz zum Kanton Schwyz, seine Kostengutsprachen für Aufenthalte zur psychiatrischen Begutachtung und Anstaltsversorgung anstandslos. Wo bereits andere Behörden handelten, sei die Armenpflege «de facto nur Zahlstelle», wie Ernst Muntwiler, geschäftsleitender Sekretär des Stadtzürcher Fürsorgeamtes, feststellte. Archiv SVBB, ohne Signatur, Protokoll Jahres-Hauptversammlung der Vereinigung schweizerischer Amtsvormünder, 11./12. 3. 1952 in Chur, 8. Vgl. auch Germann 2016a; Hug 1972, 56. Zu Schwyz vgl. Kapitel 3.3.2.

678 StArZh, V.K.a.4.: 1130, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 14. 1. 1972, Nr. 72, 80–82; V.K.a.4.: 1132, Protokoll, 30. 3. 1972, Nr. 1278, 485–487; V.K.a.4.: 1137, Protokoll, 4. 8. 1972, Nr. 2936, 12–15; V.K.a.4.: 1137, Protokoll, 25. 8. 1972, Nr. 3196, 238–240; V.K.a.4.: 1138, Protokoll, 22. 9. 1972, Nr. 3528, 259–260; V.K.a.4.: 1131, Protokoll, 20. 10. 1972, Nr. 3837, 172–173; V.K.a.4.: 1140, Protokoll, 10. 11. 1972, Nr. 4104, 152. Vgl. Heiniger, Leimgruber, Buchli 2018, 179, 186; Jenzer, Meier 2018, 126.

trolle und der Rekurskommission den Rechtsschutz verbesserte. Indem sich die Vormundschaftsbehörde bei ihren Beschlüssen dann aber hauptsächlich auf das ZGB abstützte und das Gesundheitsgesetz ausser in einem Fall unerwähnt blieb, verunmöglichte sie, dass die betroffenen Personen an die Rekurskommission gelangen konnten.<sup>679</sup> Mit diesem Vorgehen verhinderte die Behörde einen besseren Rechtsschutz von bevormundeten Personen.

### 3.4.2 «WIR KENNEN DIE FÄLLE AUS NÄCHSTER NÄHE»: VERSORGUNGEN IN DER ZÜRCHER LANDGEMEINDE DÜRNTEN

Im Jahr 1954 wollte die Vormundschaftsbehörde Dürnten ihren Bürger I. F. gestützt auf das Zürcher Versorgungsgesetz für fünf Jahre in der Strafanstalt Regensdorf versorgen. Gegen diesen Entscheid rekurrierte I. F. Die Zürcher Justizdirektion hiess den Rekurs gut. Aus ihrer Sicht fehlte der Nachweis, dass I. F. nach seiner Verwarnung ein «arbeitsscheues, liederliches oder dem übermässigen Alkoholkonsum ergebendes Leben geführt habe».<sup>680</sup> Die Vormundschaftsbehörde Dürnten empfand dies als Fehlentscheid. Die Gesellschaft habe «Anspruch darauf, dass sie vor solchen Elementen geschützt» werde, empörte sie sich in einem Schreiben an die Justizdirektion. «Sie müssen berücksichtigen», fuhr sie weiter fort, «dass die Behörden die Fälle aus nächster Nähe kennen, wodurch sich manchmal noch ganz andere Perspektiven ergeben, die nicht ohne weiteres aus den Akten hervorgehen.»<sup>681</sup> Die Vormundschaftsbehörde forderte von der Justizdirektion, «dass Sie Ihre Praxis ändern und den Behörden der ersten und zweiten Instanz in Zukunft ihre Unterstützung gewähren, damit solche Fehlentscheide nicht mehr vorkommen».<sup>682</sup> Der Protestbrief bewirkte zwar keine Aufhebung des Entscheids der Justizdirektion, diese räumte aber Verfahrensfehler ein und versprach, in Zukunft alle Rekurse den Behörden zur Vernehmlassung zu übergeben. Die Auseinandersetzung verweist auf zwei Aspekte, die für die Behördenpraxis einer ländlichen Gemeinde charakteristisch waren. Die Vormundschaftsbehörde war erstens irritiert, dass die

679 StArZh, V.K.a.4.: 1133, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 28. 4. 1972, Nr. 1599, 324; V.K.a.4.: 1141, Protokoll, 8. 12. 1972, Nr. 4524, 149–150.

680 GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 19. 1. 1955, 89.

681 GAD II.B. 38.03, Fallakte I. F., Schreiben Vormundschaftsbehörde Dürnten an Justizdirektion Kanton Zürich, 27. 1. 1955.

682 GAD II.B. 38.03, Fallakte I. F., Schreiben Vormundschaftsbehörde Dürnten an Justizdirektion Kanton Zürich, 27. 1. 1955.

übergeordnete Instanz ihren Entscheid korrigierte. Dieses Ausnahmebeispiel zeigt, wie selbstverständlich es in der Regel war, dass die kommunale Behörde ihren Entscheid durchbrachte. Zweitens argumentierte die Vormundschaftsbehörde, dass sie die Fälle durch ihre Nähe zu den Betroffenen in der Dorfgemeinschaft besser beurteilen könne als die fernen kantonalen Rekursinstanzen. Lokalbehörden erachteten die «aktenmässige Feststellung von Vorfällen» häufig als nebensächlich, da ihnen «die Excesse der Versorgungskandidaten fast täglich vor Augen»<sup>683</sup> stünden. Die ländlichen Milizbehörden, die in kleinräumigen Kontexten handelten, stehen im Zentrum der folgenden Ausführungen.

#### VORMUNDSCHAFTSBEHÖRDE UND AMTSVORMUND MIT GROSSEM EINFLUSS IM MILIZSYSTEM

Die Gemeinde Dürnten liegt im Bezirk Hinwil im Zürcher Oberland. Der Bezirk erfuhr bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine starke Industrialisierung.<sup>684</sup> Mit der Ansiedlung von Textilindustriebetrieben und ihren Zulieferbranchen Mitte des 19. Jahrhunderts wurden die ehemals ärmlichen und landwirtschaftlich dominierten Bauerndörfer zu Industriearbeiterdörfern.<sup>685</sup> Für die Einwohner von Dürnten waren die in der Gemeinde selbst sowie in umliegenden Ortschaften angesiedelten Fabriken wichtige Arbeitgeber.<sup>686</sup> So war Dürnten zwar noch Mitte des 20. Jahrhunderts eine eher kleine und ländliche Gemeinde mit knapp 3400 Einwohnern, der jedoch das industrielle Gepräge der Region den Stempel aufdrückte.<sup>687</sup> Dieser zugleich ländliche und industrielle Kontext war in verschiedener Hinsicht konstitutiv für die Versorgungsverfahren. Die im Bezirk Pfäffikon gelegene Gemeinde Illnau-Effretikon stellte beziehungsweise stellt eine Zwischenstruktur des ländlichen Dürnten und der Stadt

683 GAD, II.B. 38.03, Fallakte I. E, Schreiben Justizdirektion Zürich an Bezirksrat Hinwil, 2. 7. 1955.

684 Kläui 1944, 19.

685 Stromer 1995, 250, 166.

686 Kläui 1944, 44. Vgl. auch Müller, Ueli: Dürnten, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D85.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D85.php), Version 17. 10. 2005. Viele Betroffene arbeiteten in der Landwirtschaft, später in der Fabrik oder wechselten hin und her. Vgl. zum Beispiel GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 11. 1961, 165. Wichtige Arbeitgeber waren die Maschinenfabrik Rüti, die Webstühle herstellte, sowie die zahlreichen in Wetzikon angesiedelten Industriebetriebe, darunter die Colgate-Palmolive und ab 1971 die Elma Electronic AG. Auch in den Gemeinden Hinwil, Wald und Kempton hatte es viele Fabriken. Als Arbeitgeber erscheinen in den Akten unter anderem die Schraubenfabrik Bubikon oder die Nagelfabrik Hess und Cie. in Pilgersteg/Rüti.

687 Braun 1965, 262–263.

Zürich dar. Hier stieg die Einwohnerzahl von rund 4500 Mitte des 20. Jahrhunderts bis 1970 rasant auf über 13 000 an.<sup>688</sup>

Dreh- und Angelpunkt für Entmündigungen und Versorgungen war im Kanton Zürich die Vormundschaftsbehörde.<sup>689</sup> Wie in den meisten ländlichen Gemeinden üblich, war die Vormundschaftsbehörde Dürnten ein Ausschuss des Gemeinderats und also ebenfalls eine Milizbehörde.<sup>690</sup> Sie konstituierte sich aus dem Präsidenten, dem Sekretär sowie zwei weiteren Mitgliedern. Dass die Vormundschaftsbehörde eine Milizbehörde war, bedeutete zum einen, dass ihre Mitglieder nebenamtlich tätig waren und jeweils erst nach Feierabend zu Sitzungen zusammenkamen.<sup>691</sup> Sie waren zudem Laien und keine Profis wie in der Stadt Zürich, wo die vollamtlich tätigen Amtsvormunde sowie die Mitglieder der Vormundschaftsbehörde mehrheitlich Juristen waren.<sup>692</sup> Die fachlichen Kompetenzen eigneten sich die Behördenmitglieder in Dürnten unter anderem durch die Lektüre von Gesetzeskommentaren oder Zeitschriftenartikeln an. Die Behörde hatte zu diesem Zweck verschiedene Zeitschriften abonniert, darunter die *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, die unter den Mitgliedern zirkulierten und vom Amtsvormund aufbewahrt wurden.<sup>693</sup>

688 Müller, Ueli: Dürnten, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D85.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D85.php), Version 17. 10. 2005.

689 Vgl. hierzu Kapitel 2.1.

690 Vgl. auch Hess 1959, 25; Silbernagel-Caloyanni 1931, 594; Baldegger 1970, 107.

691 Die Behörde tagte in regelmässigen Abständen, bei wichtigen Geschäften trat sie kurzfristig zusammen. Im Jahr 1979 waren es acht Sitzungen und es wurden 120 Geschäfte behandelt. GAD, IV.B 4.10, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 3. 12. 1979, 170.

692 In den Verwaltungsetats der Stadt Zürich sind nur die promovierten Juristen als Dr. iur. gekennzeichnet. Allfällige studierte Rechtswissenschaftler sind als solche hingegen nicht erkennbar. Im Jahr 1953/54 wurden in den Verwaltungsetats der Stadt Zürich sechs von insgesamt dreizehn Amtsvormunden als promovierte Juristen ausgewiesen. Die Vormundschaftsbehörde Kammer I der Stadt Zürich bestand in der Amtsdauer 1950–1954 aus einem Vorsitzenden und drei Mitgliedern, wovon zwei Juristen waren. Die Kammer II bestand aus einem Vorsitzenden und zwei Mitgliedern, wovon beide Juristen waren. Verwaltungsetat der Stadt Zürich 1953/54. Verzeichnis der Behörden, Beamten, Angestellten und Lehrerschaft, hg. von der Stadtkanzlei, Zürich 1953, 215–216, 229. Im Verwaltungsetat der Stadt Zürich für 1972/74 gab es weniger Juristen als Anfang der 1950er-Jahre: Von 13 Amtsvormunden wurden nur noch zwei als promovierte Juristen ausgewiesen. Die Vormundschaftsbehörde Kammer I der Stadt Zürich bestand aus einem Vorsitzenden, der promovierter Jurist war, und drei Mitgliedern, davon einer ein Jurist. Dies ist ein Hinweis darauf, dass im Bereich der Fürsorge in den 1970er-Jahren andere Professionen wichtiger wurden. Verwaltungsetat der Stadt Zürich 1972/74. Verzeichnis der Behörden, Beamten, Angestellten und Lehrerschaft, hg. von der Stadtkanzlei, Zürich 1972, 267, 276.

693 Die Vormundschaftsbehörde berief sich bei Konflikten mit anderen Behörden auf Gesetzeskommentare oder Zeitschriftenartikel. So zum Beispiel 1957 bei einer Auseinandersetzung mit der Vormundschaftsbehörde Uster über die Weiterführung einer Vormundschaft. Hier verwies die Vormundschaftsbehörde Dürnten auf den Kommentar von

Zum anderen hatte das Milizsystem zur Folge, dass ihre Mitglieder zumeist mehrere zentrale Funktionen in der Gemeinde oder in der Region in Personalunion ausübten. Vormundschaftsbehördenmitglied P. D. war als Gemeinderat auch Präsident der Armenpflege Dürnten. Und der Präsident der Vormundschaftsbehörde J. Z. war – ebenfalls in seiner Funktion als Gemeinderat – Polizeivorsteher. 1963 wurde Letzterer zudem in die Jugendkommission des Bezirks Hinwil gewählt.<sup>694</sup> Die Tatsache, dass einige wenige Personen in der Gemeinde die wichtigsten Ämter besetzten und dementsprechend beachtliche Macht durch Wissen und Beziehungen auf sich vereinten, wurde dadurch verstärkt, dass sie häufig über lange Zeit hinweg im Amt waren. Die Vormundschaftsbehörde Dürnten war durch grosse personelle Kontinuität geprägt. Der Gemeindeschreiber amtierte während rund dreissig Jahren als Sekretär der Vormundschaftsbehörde,<sup>695</sup> und auch weitere Behördenmitglieder waren im hier untersuchten Zeitraum zehn bis zwanzig Jahre im Amt.<sup>696</sup>

Für die Versorgungsverfahren zentral war in Dürnten wie in der Stadt Zürich neben der Vormundschaftsbehörde der Amtsvormund. In der Stadt Zürich bestand die Amtsvormundschaft aus 13 vollamtlichen Amtsvormunden. Zu Beginn der 1950er-Jahre beschäftigte die Amtsstelle mehr als 30 Angestellte, darunter Verwaltungspersonal und Fürsorgerinnen. Da die Behörden stets zu wenige Privatvormunde fanden, waren die Fallzahlen hoch, ein Amtsvormund musste sich etwa im Jahr 1956 um durchschnittlich 355 Dossiers kümmern.<sup>697</sup> Gegenüber dieser professionalisierten Struktur in der Stadt zeigt sich auf dem Land das Bild einer Milizfunktion im

Kaufmann zu Art. 377 ZGB sowie auf einen 1956 in der *Zeitschrift für Vormundschaftswesen* publizierten Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern. GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 14. 1. 1957, 332.

694 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 6. 9. 1963, 426. Bezirks- und gemeindeweise existierten Jugendkommissionen, die von den Vormundschafts- und Schulbehörden gebildet wurden. Silbernagel-Caloyanni 1931, 594. In Illnau amtierte als Präsident der Armenpflege der Pfarrer. Archiv KESB, IV.B 2.21, Protokoll Waisenamt Illnau, Bd. 16, 10. 6. 1952, 345.

695 1945 bis 1974, danach blieb er Stellvertreter des Sekretärs.

696 Vgl. GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 2. 4. 1974, 197.

697 Geschäftsbericht des Stadtrates 1956, 428. Zum Mangel an Privatvormunden und zur «Überlastung» der Amtsvormunde vgl. Geschäftsbericht des Stadtrates 1944, 467. 1955 wurde ein Sekretariat eigens zum Zweck der Gewinnung und Beratung von Privatvormunden geschaffen, vgl. Geschäftsbericht des Stadtrates 1955, 414. Nicht die Anzahl Stellen für Amtsvormunde stieg aber in den Folgejahren, stattdessen wuchs die Zahl der Verwaltungsangestellten. Bis zu den 1970er-Jahren verdoppelte sich die Anzahl Mitarbeitenden der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich. Verwaltungsetat der Stadt Zürich 1953/54, 215–216, und 1972/74, 267–268.

Nebenamt mit tieferen Fallzahlen. Im Gegensatz zu sogenannten Einzel- oder Privatvormunden wurden Amtsvormunde in ländlichen Gebieten der Schweiz von der Gemeinde für die Führung mehrerer Vormundschaften entlohnt.<sup>698</sup> Hierbei handelte es sich nicht um eine ehrenamtliche, jedoch wie bei der Vormundschaftsbehörde um eine nebenamtliche Tätigkeit. Zudem war in Dürnten auch die Amtsvormundschaft durch grosse personelle Kontinuität geprägt. Von 1942 bis 1976 übte dieses Amt ein in Rüti tätiger Lehrer aus.<sup>699</sup> Seine Nachfolgerin hatte zuvor während über zwanzig Jahren auf dem Sekretariat der Vormundschaftsbehörde Rüti gearbeitet.<sup>700</sup> Fast über den ganzen Untersuchungszeitraum betreute in Dürnten demnach derselbe Amtsvormund Bevormundete und prägte deren Lebenslauf massgeblich mit.<sup>701</sup> Bei seinen Mündeln konnte er eine Versorgung durch Antrag an die Vormundschaftsbehörde einleiten, bei mündigen Personen trug er den Versorgungsentscheid mit, war er doch während 34 Jahren an fast jeder Sitzung der Vormundschaftsbehörde anwesend.<sup>702</sup>

Dass der Amtsvormund, der Mandate führte, auch stets an den Sitzungen der entscheidenden Behörde teilnahm, macht deutlich, dass die Verfahren nicht nur durch Ämterkumulation mitbestimmt wurden, sondern auch durch informelle Absprachen, bei denen die Grenzen der Kompetenzen zwischen Beantragen und Bewilligen fließend waren. Aufgrund seiner langjährigen Tätigkeit und Erfahrung wurde der Meinung des Amtsvormundes viel Gewicht beigemessen. Er verfügte also über eine zentrale

698 Im Kanton Zürich bestand die Möglichkeit, dass Gemeinden miteinander einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abschlossen, um gemeinsam eine Amtsvormundschaft zu schaffen. Dieser Zweckverband bestimmte sodann einen Delegierten als Amtsvormund. Balthasar 1941, 2, 115. Im Bezirk Pfäffikon waren die beiden Amtsvormunde auf Bezirksebene angestellt.

699 Auch nach seiner Pensionierung als Lehrer blieb er Amtsvormund. Er kündigte 1976 altershalber. GAD, II.B 38.0, Kündigungsschreiben Amtsvormund an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 12. 2. 1976. Vgl. auch GAD, IV.B 4.6, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 9. 8. 1972, 400. Auch im Bezirk Pfäffikon waren die Amtsvormunde lange im Amt, einer zum Beispiel von 1956 bis zur Pensionierung 1984. STAZH, Ablieferung 2013/096, Jahresbericht Jugendsekretariat Pfäffikon 1984, 7.

700 GAD, IV.B 4.8, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 8. 6. 1976, 260. Die Amtsvormundin wurde 1980 durch eine weitere Frau ersetzt. 1990 schlossen die Gemeinden Bubikon, Dürnten und Hinwil einen Vertrag über die gemeinsame Beschäftigung eines Amtsvormundes.

701 Im Jahr 1976 betreute der Amtsvormund 24 Vormundschaften mit 27 Personen, fünf Beiratschaften/Beistandschaften, fünf Schutzaufsichten mit sieben Personen und drei hängige Vaterschaftsangelegenheiten. GAD, II.B 38.00, Bericht Amtsvormund Dürnten über Fürsorgefälle in der Gemeinde, 22. 3. 1976. Vgl. auch GAD, IV.B. 4.8, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 18. 3. 1976, 202.

702 Zu den Verfahrenswegen im Kanton Zürich vgl. Kapitel 2.

Position, die kaum Kontrollen von aussen oder Einschränkungen unterlag. Vielmehr wurde sein Handeln von der Vormundschaftsbehörde stets gestützt.<sup>703</sup> Die eingespielte und einvernehmliche Zusammenarbeit zwischen dem Amtsvormund und der Vormundschaftsbehörde kann man mit Reinhard Sieder als «interprofessionelle Komplizenschaft»<sup>704</sup> bezeichnen. Sieder beschreibt damit einen «Zirkel wechselseitiger Versicherung» unter Fürsorgerinnen und Beamten, der eine interne oder externe Kontrolle ihrer Entscheidungen de facto verunmöglicht.<sup>705</sup>

Von diesem Einvernehmen, dem gegenseitigen Bestätigen und dem grossen Ansehen des Amtsvormundes zeugen die zahlreichen Protokolleinträge der Vormundschaftsbehörde Dürnten, in denen der Amtsvormund gelobt und seine «grossen Bemühungen [...] bestens verdankt»<sup>706</sup> werden. Unzählige Male und in variierenden Formulierungen wird betont, wie gut er arbeite, dass er seine Mündel «makellos»<sup>707</sup> betreue und für deren «Wohl stets besorgt»<sup>708</sup> sei. Wurde der Amtsvormund von anderen Behörden, Angehörigen oder Betroffenen kritisiert, konnte er stets auf die Unterstützung der Vormundschaftsbehörde zählen. Als zum Beispiel die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich Vorwürfe erhob, weil der Amtsvormund von Dürnten ein «schwache[s] Mündel» in den als ungünstig erachteten städtischen Verhältnissen belies, betonte die Vormundschaftsbehörde Dürnten, dass diese Kritik «nicht nur unbegründet, sondern deplaziert» sei.<sup>709</sup>

In Dürnten wurden deutlich weniger Mündel von Privatvormunden als vom Amtsvormund betreut.<sup>710</sup> Als Privatvormunde kamen mündige Personen infrage, die von der Vormundschaftsbehörde gewählt wurden. Häufig handelte es sich um Verwandte oder Arbeitgeber der Betroffenen.<sup>711</sup>

703 Zu einem ähnlichen Befund kommt Rietmann 2013 für den Kanton Bern, 210–211.

704 Sieder 2014, 174.

705 Sieder 2014, 174.

706 GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 9. 9. 1955, 163.

707 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 31. 7. 1951, 355.

708 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 5. 1951, 337.

709 GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 14. 9. 1956, 286.

710 Auch im Kanton Schwyz waren die Vormunde häufig Mitglieder der Behörde, da es schwierig war, Personen zu finden, die sich für die Übernahme dieses Amtes bereit erklärten. Vgl. hierzu Kapitel 3.3.

711 Vgl. hierzu Hess 1959, 29: Die Behörde soll «einem tauglichen nahen Verwandten oder dem Ehegatten des zu Bevormundenden» den Vorzug geben, wenn keine «wichtigen Gründe dagegen» sprechen. Vgl. auch Gründe, die zur Ablehnung des Amtes berechtigen, 30. Als Privatvormunde amtierten in Dürnten Arbeitgeber, Vorgesetzte, Väter, Grossväter und Lehrer. Vgl. GAD, IV.B 4.1-4.4, Protokolle Vormundschaftsbehörde Dürnten, 6. 2. 1945, 15. 5. 1951, 14. 1. 1957, 2. 1. 1962, 20. 11. 1963. In einem Fall wurde der Kantons-

Sie verfügten über weit weniger Einfluss und Ansehen als der Amtsvormund. Im Jahr 1963 kritisierte die Vormundschaftsbehörde zum Beispiel den Schlussbericht eines Privatvormundes. Der Sekundarlehrer aus Dürnten wollte sein Mündel aus der Vormundschaft entlassen. Die Vormundschaftsbehörde war hingegen der Meinung, dass der Vormund die Situation seines Mündels «offensichtlich zu optimistisch» einschätze. Die Gefahr sei «sehr gross», dass der Mann bei einer Entlassung aus der Vormundschaft rückfällig werde.<sup>712</sup> Dass die privaten Vormunde stärker von der Vormundschaftsbehörde und vom Amtsvormund kontrolliert wurden, illustriert ein ebenfalls in den Protokollen der Vormundschaftsbehörde Dürnten überlieferter Fall. Ein Arbeiter der Maschinenfabrik Rüti wurde 1965 entmündigt und versorgt. Obwohl der Vormund selbst bei der Vormundschaftsbehörde die Versorgung seines Mündels beantragt hatte, äusserte er schliesslich «Bedenken der langen Internierung wegen» und darüber, «was nachher mit dem Mann geschehen werde».<sup>713</sup> Erst als ihn der Präsident der Vormundschaftsbehörde und der Amtsvormund «eingehend über den Wert einer Arbeitserziehung» aufklärten, war er mit einer Versorgung einverstanden und der Vollzug wurde beschlossen.<sup>714</sup> Das Beispiel zeigt nicht nur einen Privatvormund, der angesichts der einschneidenden Folgen seines Antrages zögerte, sondern verdeutlicht nochmals, dass Amtsvormund und Vormundschaftsbehörden in einer ländlichen Gemeinde, in der persönliche Beziehungen und Ämterkumulationen den grossen Ermessensspielraum akzentuierten, letztlich das Vorgehen bestimmten.

Diese Problematik erkannten vereinzelt bereits Zeitgenossen. Der Rechtswissenschaftler August Egger thematisierte 1948 in seinem Zürcher Kommentar zum Vormundschaftsrecht die starke Autonomie der Gemeinden im Entmündigungsverfahren und kritisierte die mangelnde Professionalität gewisser Vormunde. Egger sah dadurch «die Unabhängigkeit der Entscheidung» in Gefahr und befürchtete, dass «der lokalen öffentlichen Meinung ein ungebührlicher Einfluss»<sup>715</sup> zukam. Andere monierten, dass

polizist vorgeschlagen. GAD, IV.B. 4.8, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 2. 9. 1975, 100. Frauen kamen keine zum Zug.

712 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 20. 11. 1963, 446.

713 GAD, IV.B 4.4, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 3. 1966, 320.

714 GAD, IV.B 4.4, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 3. 1966, 320–321.

715 Egger 1948, 153. Vgl. Dubs 1955, 164–165: «Oft kann die momentane Aufregung eines durch seinen Schützling enttäuschten Armenpflegers oder Vormunds, der vielleicht zugleich noch Gemeinderat oder Gemeindeschreiber ist, zum Beschluss einer mehrjährigen Internierung führen.» Vgl. hierzu auch Kapitel 2.1.

Behördenvertreter, die mehrere Ämter gleichzeitig ausübten, in Interessenkonflikte geraten und bei ihren Entscheiden von partikularen Interessen geleitet sein könnten. Werner Baldegger etwa forderte 1970 im Bereich der Jugendfürsorge mehr «Fachleute», da es für die vom Volk gewählte Laienbehörde gerade in kleinen Gemeinden oft schwierig sei, für das Wohl der von ihnen Betreuten richtige Entscheidungen zu fällen. Häufig hätten «persönliche Rücksichtnahme gegen Bekannte» oder die Sorge um die Wiederwahl Einfluss auf die Entscheidung.<sup>716</sup>

#### PERSÖNLICHE BEZIEHUNGEN PRÄGEN VERSORGUNGEN IM DORF

Die Vormundschaftsakten von Dürnten zeugen davon, dass der Meinungsbildungsprozess im Dorf tatsächlich ein Faktor war, der auf die Praxis einwirkte. Häufig wurden die Behörden aufgefordert, ein Verfahren in Gang zu bringen, mit dem Argument, dass es «allgemein bekannt» sei, dass jemand versorgt werden müsse. Ein Lehrer forderte von der Vormundschaftsbehörde, gegen seinen Nachbarn «ganz massiv» vorzugehen: «Die Spatzen pfeifen es von den Dächern, dass Herr P. ein Trinker ist.»<sup>717</sup> Ähnlicher Begründungen bedienten sich die Behörden selbst. Die Armenpflege Dürnten wollte bereits in den 1940er-Jahren den eingangs dieses Kapitels erwähnten I. F. versorgen, der ihr wegen Trunkenheit und Gewalt gegen seine Mutter als «öffentliches Ärgernis» galt. Weil er keine finanzielle Unterstützung benötigte, waren der Armenpflege aber die Hände gebunden. Sie forderte deshalb die Vormundschaftsbehörde zum Handeln auf. In «Kreisen der Bevölkerung [werde es] nicht verstanden», dass I. F. nicht versorgt werden könne, «weil die Drohungen [...] gegen Leib und Leben seiner Mutter gegenüber allgemein bekannt sind».<sup>718</sup> Auch als I. F. 1956 aus der Anstalt Kappel am Albis entlassen wurde, argumentierte der Vormund mit der Meinung der Bevölkerung. Er beschwerte sich bei der Vormundschaftsbehörde, dass es «ein Ding der Unmöglichkeit» sei, für sein Mündel eine Arbeitsstelle und eine Unterkunft zu finden. Wenn er den Leuten sage, «um was für einen Mann es sich beim genannten handelt, so will densel-

716 Baldegger 1970, 107–108.

717 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 12. 1968, 353.

718 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 20. 8. 1948, 163.

ben niemand [, denn] I. F. ist hier weit herum bekannt. Als ein unsolider Mann, den niemand will.»<sup>719</sup>

Untrennbar verbunden mit den Meinungsbildungsprozessen im Dorf war die Überschaubarkeit ländlicher Räume, in denen man sich ohnehin – zumindest vom Hörensagen – kannte. Dass das Milizsystem gerade in diesem Kontext besonders problematische Auswirkungen haben konnte, illustriert der Fall des elfjährigen X. S., der in Uster die Schule besuchte.<sup>720</sup> Sein Grossvater und Vormund berichtete der Vormundschaftsbehörde Dürnten über schulische Schwierigkeiten, dass er sich «dem Lehrer [gegenüber] frech benahm», auf dem Heimweg zusammen mit anderen Schülern Streiche verübte sowie von «kleinere[n] Raufereien». Sein Lehrer habe sich deswegen wiederholt bei ihm beklagt.<sup>721</sup> Ein Lehrer aus demselben Schulhaus war zugleich Präsident der örtlichen Armenpflege. Die beiden Arbeitskollegen beabsichtigten 1957, X. S. in ein Heim zu verbringen, und verständigten die Vormundschaftsbehörde Uster, wo die Familie wohnte. Die Schul- und die Vormundschaftsbehörden einigten sich mit dem Jugendsekretariat und dem Amtsvormund, den Jungen im Erziehungsheim Thurhof in Oberbüren (SG) zu versorgen. Der Grossvater von X. S. beklagte sich anschliessend bei der Vormundschaftsbehörde Dürnten, dass er keine Mitsprache gehabt habe.<sup>722</sup> Von Gesetzes wegen hätte er als Vormund den Aufenthaltsort bestimmt und bei der Vormundschaftsbehörde die Zustimmung dazu eingeholt. Die für das Milizsystem symptomatische Vermischung beruflicher, politischer und behördlicher Sphären, kombiniert mit persönlichen Beziehungen zwischen Behördenmitgliedern und Lehrerschaft, waren in diesem Beispiel mitverantwortlich für die Versorgung. Die gut eingespielte Zusammenarbeit und die partikularen Interes-

719 GAD, II.B. 38.03, Fallakte I. F., Schreiben Vormund an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 3. 1. 1956. Vgl. auch Fallakte X. S., bei dem das Jugendsekretariat des Bezirks Uster eine sofortige Versorgung des Jungen forderte, weil «bereits Klagen von Nachbarn bei der Polizei» eingegangen seien. GAD, II.B. 38.03, Fallakte X. S., Schreiben Jugendsekretariat Bezirk Uster an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 4. 1957.

720 Obwohl die Familie nach Uster übersiedelt war, lehnte die dortige Vormundschaftsbehörde die Übernahme der Vormundschaft ab. Sie wurde in Dürnten weitergeführt. Vgl. GAD, II.B. 38.03, Fallakte X. S., Beschwerde Vormundschaftsbehörde Dürnten gegen Beschluss Vormundschaftsbehörde Uster vom 17. 1. 1957 betr. Ablehnung der Vormundschaftsübernahme, 1. 2. 1957.

721 GAD, II.B. 38.03, Fallakte X. S., Schreiben Grossvater und Vormund von X. an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 23. 4. 1957.

722 GAD, II.B. 38.03, Fallakte X. S., Schreiben Grossvater und Vormund von X. an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 23. 4. 1957.

sen machten das Verfahren dabei unberechenbar. Sie hebelten den Handlungsspielraum aus, den das Gesetz für Vormunde vorsah.

Allerdings waren diese Strukturen nicht immer ein Nachteil für die Betroffenen. Bei einem seit 1947 bevormundeten und bereits früher versorgten Mann führten seine persönlichen Beziehungen dazu, dass sich die Behörde flexibler zeigte. Der Mann wurde 1973 erneut verwarnt und bedingt versorgt.<sup>723</sup> Als der Amtsvormund im Frühling 1974 mitteilte, dass F. T. am Arbeitsplatz wiederholt gefehlt habe, erschien es der Vormundschaftsbehörde «unumgänglich»,<sup>724</sup> die Versorgung zu vollziehen. Der Präsident der Vormundschaftsbehörde wollte aber vorher noch persönlich mit dem Mann sprechen, da er mit ihm Militärdienst geleistet hatte. Er erhoffte sich, die «drohende Versorgung etwas hinauschieben»<sup>725</sup> zu können, was bis 1975 auch tatsächlich geschah.<sup>726</sup> In diesem Fall verhinderte die persönliche Verbindung also eine sofortige Versorgung. Schliesslich verweist aber auch dieses Beispiel auf den grossen und nicht unproblematischen Einfluss der kommunalen Behörden, den diese in den Versorgungsverfahren weitgehend autonom und eigenmächtig ausübten, was oftmals zu situativen Entscheiden führte. Es macht überdies deutlich, dass ein Mitglied den Entscheid der gesamten Behörde prägen konnte. Der Jurist Max Imboden hatte 1963 darauf verwiesen, dass in demokratisch gewählten Kollegialbehörden um Entscheide gerungen werde, was bei gravierenden Eingriffen gut und wichtig sei und zu «sorgfältig redigierte[n] Urteilen» führe.<sup>727</sup> Das zitierte Beispiel demonstriert hingegen das Gegenteil: Die Behördenmitglieder waren sich gegenseitig derart verpflichtet, dass sie ein persönliches Anliegen eines Kollegen lieber nicht ablehnten, statt entlang messbarer Kriterien gemeinsam gründlich abzuwägen. Dass der Amtsvormund und die Vormundschaftsbehörde in Dürnten die Betroffenen zumeist persönlich kannten, konnte sich zudem sowohl in grösserer Vorsicht als auch in starker sozialer Kontrolle und rigorosen Entscheiden äussern. Dieses Vorgehen hatte zur Folge, dass Mandate, die von ihrer Problemstellung her ähnlich gelagert waren, ungleich geführt wurden.

723 GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 31. 7. 1973, 92.

724 GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 14. 5. 1974, 229.

725 GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 14. 5. 1974, 229.

726 F. T. wurde 1975 auf unbestimmte Zeit in die Straf- und Arbeitsanstalt St. Johannsen (BE) eingewiesen. GAD, IV.B 4.8, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 4. 1975, 33.

727 Imboden 1963, 316.

## DIE BERATUNGS- UND FÜRSORGESTELLEN DER FABRIKEN UND SOZIALE KONTROLLE VON UNTEN

Mit der Vormundschaftsbehörde und dem Amtsvormund wurden bis anhin zwei für die Versorgungsverfahren in Dürnten zentrale Akteure diskutiert. Der Anstoss für ein Verfahren ging aber oftmals von anderen Instanzen aus. In Dürnten machten wie oben bereits erwähnt die Armenpflege der Gemeinde,<sup>728</sup> aber auch die Kantonspolizeistation Dürnten<sup>729</sup> oder die Fürsorgestelle für Alkoholgefährdete Rüti-Dürnten-Bubikon<sup>730</sup> die Vormundschaftsbehörde auf Personen aufmerksam. Im Folgenden soll mit den Beratungs- und Fürsorgestellen der Fabriken eine Institution näher beleuchtet werden, die für das Zürcher Oberland charakteristisch und für die Versorgungsverfahren wichtig war. Die Beratungs- und Fürsorgestellen waren fabrikeigene Einrichtungen, die von Fürsorgerinnen geleitet wurden. Diese waren zumeist Absolventinnen einer sozialen Frauenschule und wurden von der Fabrik entlohnt.<sup>731</sup> Zum einen unterhielten sie ein freiwilliges Beratungsangebot. Sie boten den Arbeiterinnen und Arbeitern Sprechstunden in ihrem Büro auf dem Fabrikareal an. Zum anderen informierten sie sich bei den Betriebsleitern der Fabrik oder bei lokalen Behörden, wo ihre Hilfe notwendig sei. Die Fürsorgerinnen machten Hausbesuche, vermittelten Haushälterinnen in Krankheitsfällen oder verwalteten Löhne, wenn aus ihrer Sicht Gefahr auf «Misswirtschaft» oder «Trunksucht» bestand.<sup>732</sup> Aus Sicht der Fürsorgerin waren ihre Dienste eine Unterstützung. Diese hatten aber eine überwachende Komponente

728 Zum Beispiel GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 7. 1945, 28. Auch der Gemeinderat oder Vormundschaftsbehörden anderer Gemeinden überwiesen regelmässig Akten an die Vormundschaftsbehörde Dürnten mit der Aufforderung, Massnahmen zu prüfen. Vgl. hierzu auch Kapitel 3.6.

729 Die Polizeistation Dürnten lieferte Rapporte direkt oder via Gemeinderat an die Behörde.

730 1912 wurde die Zürcherische Fürsorgestelle für Alkoholranke gegründet, ab 1952 Zürcher Fürsorgestelle für Alkoholgefährdete genannt und ab 1984 dann Zürcher Fachstelle für Alkoholprobleme (ZFA). Furger 2012a, 22. Die Fürsorgestelle war privatrechtlich organisiert, aber staatlich subventioniert, unter anderem aus dem kantonal verwalteten Alkoholzehntel. Furger 2012b, 69, 76. 1930 wurde die Arbeitsgemeinschaft zürcherischer Fürsorger für Alkoholranke beziehungsweise Alkoholgefährdete (AZFA) mit dem Ziel gegründet, weitere Fürsorgestellen im Kanton zu schaffen und die Zusammenarbeit zu fördern. Furger 2012a, 29. Zwischen der Fürsorgestelle und der Vormundschaftsbehörde herrschte ein reger Austausch. Die Alkoholfürsorger machten die lokalen Behörden auf Personen aufmerksam. Die Behörden wiederum beauftragten die Alkoholfürsorger mit deren Betreuung.

731 Häberli 1942, 4–6, 9, 17. Sie verweist darauf, dass die Fabrikfürsorge in der Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg nur langsam Fuss gefasst habe.

732 Häberli 1942, 11, 13, 3–4.

und waren nahe bei der Grenze zur gesetzlichen Fürsorge angesiedelt. Als zum Beispiel die Frau eines Arbeiters ihn und die Kinder verliess, kümmerte sich vorerst die Fürsorgerin der Maschinenfabrik Rütli um die Familie.<sup>733</sup> Als Beweggründe für die Schaffung fabrikeigener Fürsorgestellen nannte Gertrud Häberli in ihrer Diplomarbeit von 1942 über die Arbeit der Fabrikfürsorgerin soziales Verantwortungsbewusstsein, ethische oder religiöse Gefühle sowie wirtschaftliche Interessen der Arbeitgeber.<sup>734</sup> Die Vermischung von betrieblichen und ausserbetrieblichen Motiven war charakteristisch für die Zürcher Oberländer Fabrikbetriebe. Der Historiker Rudolf Braun legt dar, dass deren «technisch-betriebliche Organisation» eng verknüpft war mit «sachlichen und menschlichen Beziehungen, die in keinem direkten Zusammenhang mit dem Betriebsziel stehen».<sup>735</sup> Dazu gehörten Fabrikwohnungen, fabrikinterne Krankenkassen oder Fabrikbibliotheken. Die Zürcher Oberländer Fabriken waren also nicht nur Produktionsverbände, sondern Lebens- und Schicksalsgemeinschaften, und sie boten «Hilfe in allen Lebenslagen».<sup>736</sup> Was Braun nicht erwähnt, ist, dass die Arbeitgeber mittels solcher Einrichtungen auch soziale Kontrolle über ihre Angestellten ausübten. Darauf verweist eine Passage in der Diplomarbeit von Häberli, in der sie ausführt, dass die Fürsorgerin den Arbeitgeber oder Personalchef regelmässig über die «Gesinnung der Arbeiter» orientieren müsse.<sup>737</sup> Die Funktion der sozialen Kontrolle zeigt sich auch daran, dass sie Verhaltensweisen von Angestellten, die sie als auffällig oder unerwünscht taxierte, an die lokalen Behörden meldete und diese aufforderte, vormundschaftliche oder andere «Sofortmassnahmen»<sup>738</sup> zu ergreifen. So etwa im Fall von T. U., dem die Fürsorgerin der Maschinenfabrik Rütli aufgrund seines Alkoholkonsums die Finanzen verwaltete. Nachdem er 1962 fristlos entlassen worden war, wandte sie sich an die Vormundschaftsbehörde Dürnten mit der Forderung, den ehemaligen Angestellten unter Vormundschaft zu stellen, da er sonst der staatlichen Fürsorge zur Last fallen werde.<sup>739</sup> Die soziale Kontrolle der Fabrikfürsorge-

733 GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 22. 5. 1956, 239.

734 Häberli 1942, 4.

735 Braun 1965, 237.

736 Braun 1965, 237, 240.

737 Häberli 1942, 17.

738 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 6. 9. 1963, 430.

739 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 2. 1. 1962, 194. Vgl. auch GAD, IV.B 4.4, Bericht der Fürsorgestelle Maschinenfabrik Rütli an Vormundschaftsbehörde Dürnten über I. L., in: Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 17. 6. 1964, 78–80.

rinnen hatte demnach eine doppelte Funktion: zum einen betriebsintern für das Unternehmen, zum anderen gegen aussen als verlängerter Arm der Behörden.<sup>740</sup> Die Fürsorgerinnen wurden denn auch von den Behörden kontaktiert, um «ihre Hilfe oder Vermittlung in Anspruch zu nehmen und eventuell gemeinsam mit ihr Massnahmen auszuführen».<sup>741</sup> Die Fabrikfürsorge der Maschinenfabrik Rüti übernahm zum Beispiel Aufsichtsfunktionen für die Behörden.<sup>742</sup>

Die Ausführungen zur Fabrikfürsorge machen deutlich, dass soziale Kontrolle auf verschiedenen Ebenen wirkte und dass nicht nur von den Behörden, sondern auch vom Arbeitgeber auf Betroffene zugegriffen wurde. Verfahren wurden zudem durch Pfarrer, Lehrerinnen und Lehrer<sup>743</sup> oder Personen aus dem nahen Umfeld der Betroffenen angestossen.<sup>744</sup> Oft waren es Eltern, die sich bei Erziehungsproblemen an die Behörden wandten und diese aufforderten, ihre Töchter oder Söhne vorzuladen.<sup>745</sup>

Im Falle von L. N. sprach seine Mutter zusammen mit einem Verwandten mehrmals beim Präsidenten der Vormundschaftsbehörde vor. Diese verwarnte den Jugendlichen unter Androhung vormundschaftlicher

Oder Aufforderung der Beratungs- und Fürsorgestelle der Industrie Wetzikon an die Vormundschaftsbehörde, sich M. G.s anzunehmen, GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 7. 1947, 118.

740 Rietmann 2013, 208, führt aus, dass die Arbeitgeber als «informelle Zuträger» des Amtsvormundes eine «wichtige Funktion der sozialen Kontrolle» ausübten.

741 Häberli 1942, 13.

742 So im Fall eines Angestellten der Maschinenfabrik Rüti 1963, der wegen eines Familienstreits mit der Polizei in Kontakt kam. Die Familie erhielt in der Folge Unterstützung von der Armenpflege und der Fabrikfürsorgerin wurde die Betreuung der Familie übertragen. GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 31. 5. 1963, 397.

743 Lehrer, die Schulpflege oder Pfarrer meldeten den Behörden häufig Vergehen gegen die «Sittlichkeit». Vgl. GAD, IV.B 4.1-4.2, Protokolle Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 3. 1953, 452-453, 455-456; 10. 3. 1955, 455; 29. 4. 1958.

744 Gossenreiter 1992, 97-98, verweist darauf, dass die Versorgungsverfahren auf einem gemeinsamen Wertehorizont fussten und das Eingreifen der Behörden einem «gesellschaftlichen Bedürfnis» entsprach. Sie zeigt, dass nahe Familienangehörige mit den Behörden «Vorstellungen über soziale Normalität respektive soziale Devianz teilten». Oftmals seien «sozial auffällige Menschen [...] von ihrer Umgebung ausgegrenzt» worden, bevor die Behörden einschritten.

745 Zum Beispiel in GAD, IV.B 4.1-4.2, 4.4-4.5, Protokolle Vormundschaftsbehörde Dürnten 1. 10. 1946, 14. 2. 1958, 13. 8. 1959, 20. 4. 1966, 10. 4. 1968, 26. 6. 1969. In Illnau unter anderen F. Sch. und M. M.: Archiv KESB, V.B. 2.21 beziehungsweise V.B. 2.28, Protokolle Waisenamt Illnau, 7. 2. 1952, 303 und 14. 2. 1968, 336. Den Angehörigen waren die behördlichen Zuständigkeiten nicht immer klar. Manchmal kontaktierten sie zuerst die Kantonspolizei, das Jugendsekretariat oder einen Gemeinderat. Vgl. zum Beispiel GAD, IV.B 4.1, Protokolle Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 7. 1947, 117-118; 8. 2. 1949, 197; 26. 1. 1953, 445.

Massnahmen.<sup>746</sup> Schliesslich wandten sich die Mutter und der Verwandte schriftlich an die Vormundschaftsbehörde. Das «Tun und Treiben» des Sohnes werde zunehmend zur Belastung, weshalb eine «Ermahnung von Seiten der Behörden» angebracht und «vielleicht sogar eine Versorgung in eine Arbeitserziehungsanstalt notwendig» sei.<sup>747</sup> Mit Uitikon am Albis benannten sie sogar einen möglichen Versorgungsort.<sup>748</sup> Dieser Fall zeigt exemplarisch, dass die Vormundschaftsbehörde in der Gemeinde einen gewissen Autoritätsstatus hatte und ihr auch Vertrauen entgegengebracht wurde.<sup>749</sup> Sie fungierte als Beratungsstelle in familiären oder nachbarschaftlichen Konfliktsituationen. Die Hürden, die im Dorf bekannten Behördenmitglieder zu kontaktieren, waren dabei möglicherweise weniger hoch als in der Stadt, wo der Gang in ein Amtshaus zu einem Juristen nötig war.<sup>750</sup>

Neben Eltern waren es Ehefrauen, seltener Ehemänner,<sup>751</sup> die sich für ihre Eheprobleme von der Behörde – quasi als Schiedsgericht – Lösungen erhofften.<sup>752</sup> Auch weitere Verwandte oder Nachbarn suchten bei der Vormundschaftsbehörde Unterstützung oder forderten diese auf, einen «Fall zu prüfen und [...] die nötigen Massnahmen [zu] ergreifen».<sup>753</sup> Sel-

746 GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 13. 12. 1957, 459–460.

747 GAD, II.B. 38.03, Fallakte L. N., Brief Mutter und Verwandter von L. N. an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 23. 9. 1957.

748 GAD, II.B. 38.03, Fallakte L. N., Brief Mutter und Verwandter von L. N. an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 23. 9. 1957.

749 Vgl. auch GAD, IV.B 4.5, Schreiben Vater von K. St. an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 1. 4. 1968, in: Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 4. 1968, 203–204. Ebenso Beschwerde der Eltern R. über ihre Tochter. Sie solle in Anstalt eingewiesen werden, in: GAD, IV.B 4.4, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 20. 4. 1966, 355. Urs Germann zeigt, dass der Staat oftmals angerufen wurde, um familiäre und zivilgesellschaftliche Konflikte zu lösen. Germann 2018b, 18. Vgl. auch Rietmann 2013, 162.

750 Die Mündel suchten den Amtsvormund teilweise spontan in seinem Schulzimmer auf, um Rat zu holen. GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 31. 7. 1951, 347.

751 Zum Beispiel im Fall von N. G. GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 6. 6. 1952, 404 oder von N. E., GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 6. 1969, 472–473.

752 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 7. 1953, 482–483; GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 7. 9. 1949, 237; Archiv KESB, V.B. 2.28, Protokoll Vormundschaftsbehörde Illnau, 6. 5. 1968, 441: In diesem Fall wandte sich die Ehefrau an den Arbeitgeber des Mannes. Die Fabrikfürsorgerin schaltete sodann die Vormundschaftsbehörde Illnau ein.

753 In einem Fall unterzeichneten 15 Nachbarn ein Schreiben an die Vormundschaftsbehörden und forderten die Versorgung. GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 19. 9. 1973, 113. Auch in folgendem Fall waren es Nachbarn, die sich schriftlich beim Gemeinderat über eine Person beschwerten: GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 5. 4. 1957, 353–355. GAD, II.B. 38.03, Fallakte I. F., Bruder von I. F. an Gemeinderat Dürnten, 19. 7. 1942. Die Geschwister von M. J. beklagten sich mit

ten wünschten die Angehörigen jedoch so explizit wie die Mutter und der Verwandte im geschilderten Fall von L. N., ein Verfahren in Gang zu bringen und ein Familienmitglied zu versorgen. Oftmals hatte die Intervention bei der Behörde ausschliesslich die Funktion einer Drohgeste oder war möglicherweise auch ein Akt der Verzweiflung. Ein Ehemann forderte beispielsweise, seiner Ehefrau «eine scharfe Mahnung zukommen zu lassen», da sie nächtelang von zu Hause fortbleibe und den Haushalt mangelhaft besorge.<sup>754</sup> Ein Vater beschwerte sich 1967 beim Präsidenten der Vormundschaftsbehörde über seinen unmündigen Sohn, der einen «unsoliden Lebenswandel» führe.<sup>755</sup> Als die Familie vorgeladen wurde, betonten die Eltern aber, dass sie vorläufig keine vormundschaftlichen Massnahmen für ihren Sohn wünschten. Sie hofften lediglich, dass «dem Burschen von der Behörde aus der Standpunkt klar gemacht wird».<sup>756</sup> Wie viele Angehörige realisierten diese Eltern nicht, dass sie keine Kontrolle mehr über den weiteren Verlauf des Falls hatten, sobald die Behörde involviert war. Sie wurden sodann darauf aufmerksam gemacht, dass die «Behörde selbst gegen den Willen der Eltern sich zum Einschreiten gezwungen sehen könnte».<sup>757</sup>

Bisweilen wurde eine Anzeige bei der Vormundschaftsbehörde möglicherweise aber auch mit der Absicht gemacht, unliebsame, gewalttätige oder alkoholabhängige Ehepartner oder Mitbürgerinnen und Mitbürger zu versorgen. Eine Ehefrau bat die Vormundschaftsbehörde, «ihren Mann unverzüglich zu versorgen, da er mehr und mehr dem Alkohol verfallen sei».<sup>758</sup> Die Bedeutung, die Privatpersonen als informellen Kontrollinstanzen in den Versorgungsverfahren zukam, zeigt sich weiter daran, dass im Protokoll der Vormundschaftsbehörde häufig Klagen aus «Kreisen der

einer Eingabe bei der Behörde über ihren Bruder wegen Vernachlässigung der Familienpflichten und Misswirtschaft. Er habe seit längerem mit einer Frau ein intimes Verhältnis. GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 25. 8. 1948, 165–166.

754 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 6. 6. 1952, 404.

755 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 18. 12. 1967, 162.

756 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 18. 12. 1967, 162.

757 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 18. 12. 1967, 162.

758 GAD, IV.B 4.10, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 10. 1979, 143. Eine weitere Ehefrau schrieb der Vormundschaftsbehörde, «dass ich nicht mehr zusehen kann, wie mein Mann einen liederlichen Lebenswandel führt. [...] Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie ihn doch einmal vorladen würden. Es wäre gut wenn ich ihn nicht mehr hier hätte.» GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 4. 11. 1960, 72–73. Wie viele Angehörige, die sich bei den Behörden meldeten und merkten, welche Konsequenzen ihr Handeln hatte, nahm sie ihren Mann zu einem späteren Zeitpunkt allerdings wieder in Schutz und zog ihre Anzeige zurück, was die Behörde veranlasste, vorläufig nichts zu unternehmen. GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 23. 12. 1960, 85.

Bevölkerung»<sup>759</sup> oder von nicht namentlich genannten Drittpersonen vermerkt wurden.<sup>760</sup> Einmal wurde ein Ehepaar vor die Behörde geladen, da «schon seit einigen Jahren gemunkelt wird, dass sie die Kinder nicht richtig betreuen»,<sup>761</sup> ein anderes Mal wurde über eine Person festgehalten, dass sich «Klagen über den liederlichen Lebenswandel»<sup>762</sup> in letzter Zeit wieder häufen würden.

In kleinräumigen Strukturen, wie sie in Dürnten existierten, kam sozialer Kontrolle von unten besondere Bedeutung zu. Dass man sich im Dorf antraf und auch die Behördenmitglieder die Betroffenen zumeist persönlich kannten, hatte besonders einschneidende Konsequenzen für bedingt Versorgte, standen sie im Dorf doch unter Dauerbeobachtung. Zufällige Begegnungen auf der Strasse oder in der Wirtschaft konnten zu einem auslösenden Moment werden. 1955 berichtete der Amtsvormund der Vormundschaftsbehörde, dass er am «10. Februar abends 00.25 Uhr, [...] den Gasthof «Löwen» in Rüti in dem Augenblick [verliess], als der erwähnte I. F. in stark betrunkenem Zustande aus Richtung «Ferrachstrasse» mit dem Fahrrad zu Fuss daher kam. Der Mann sprach laut vor sich hin, rempelte noch Unbekannte an, und torpelte weiter.» Nach einer mündlichen Auseinandersetzung habe er sein Velo bestiegen. Er sei «schwankend um die Kurve und [...] beinahe an den rechtsseitigen Randstein gefahren, um dann scharf links auszubiegen. Natürlich fuhr er ohne Licht.» Der Arbeitgeber von I. F. habe dem Amtsvormund zudem mitgeteilt, dass dieser «gestern «einem» in Rüti unten «wüst» gesagt habe».<sup>763</sup> Kurz darauf berichtete auch der Sekretär der Vormundschaftsbehörde seinen Kollegen, dass er nach der Schulpflegesitzung im Restaurant Löwen «um 2235 Uhr» I. F. auf der Strasse angetroffen habe, «welcher in einem Bombenrausch mit dem Velo in Gummistiefeln das Dorf hinuntergetorkelt sei».<sup>764</sup> Die-

759 In diesem Falle über die «Rückfälligkeit» bezüglich Alkoholkonsum von B. C. GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 1. 11. 1945, 41.

760 «Laut mündlicher Mitteilung arbeitet R. B. seit Frühjahr 1950 wieder nicht mehr», GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 3. 1950, 264; oder man stützte sich auf «Aussagen von vertrauenswürdigen Personen», um jemanden vorzuladen. GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 9. 6. 1961, 131. Es ist für das Verwaltungsverfahren charakteristisch, dass die meldende Person geschützt ist und anonym bleiben soll. Vgl. Galle 2016, 493–494. Ein Kreisschreiben des Bundesrats von 1911 hatte diesen Grundsatz zum ersten Mal festgehalten.

761 GAD IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 1. 1958, 55.

762 GAD IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 1. 11. 1945, 39.

763 GAD, II.B. 38.03, Fallakte I. F., Bericht Amtsvormund Dürnten über I. F., 11. 2. 1955.

764 GAD, II.B. 38.03, Fallakte I. F., Auszug aus Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 6. 4. 1955.

sen Episoden kommt insofern Bedeutung zu, als sich I. F. damals in einer Probezeit befand. Jegliche Handlung gegen die Auflagen konnte als Argument für den sofortigen Vollzug der Versorgung verwendet werden.<sup>765</sup> Verfahren wurden bisweilen aber auch sistiert wegen «einer mündlichen Mitteilung», dass sich jemand «aufgefangen» oder gebessert habe.<sup>766</sup>

Die hier zitierten Beispiele verdeutlichen nochmals die Unberechenbarkeit, die sich aus den kleinräumigen Strukturen ländlicher Lokalgesellschaften ergab. Für die Betroffenen unabsehbar war das weitere Vorgehen allerdings auch in der Stadt Zürich, wo der Erkundigungsdienst des Wohlfahrtsamtes den Betroffenen nachspürte. Der Erkundigungsdienst überbrückte die in der Stadt grössere Distanz zwischen Behörden und Betroffenen, wobei er selbst anonym agierte. Erkundigungsberichte wurden von Vormundschaftsbehörde, Amtsvormundschaft und weiteren Amtsstellen in Auftrag gegeben. Auslöser von Nachforschungen konnten aber auch Denunziationen etwa von Nachbarn sein. Die «Informatoren» des Erkundigungsdienstes nahmen grundsätzlich keinen Kontakt auf mit den Betroffenen, sondern befragten die Nachbarschaft und die Arbeitgeber über die Wohn-, Arbeits- und finanziellen Verhältnisse sowie Details der Lebensführung Betroffener. Die Erkundigungsberichte gingen dann in die Akten und Beurteilungen durch Amtsvormunde und Vormundschaftsbehörde ein. Die Informationen, die der Erkundigungsdienst einholte, konnten jederzeit zu neuen Massnahmen führen. Ähnliche Untersuchungsmassnahmen erfolgten im Kanton Waadt im Rahmen der Alkoholprävention. Ab den 1940er-Jahren schickte das Office cantonal de surveillance antialcoolique Polizei- und Gemeindebeamte zur Beobachtung von Betroffenen.<sup>767</sup>

765 1961 wurde I. F. erneut vor die Vormundschaftsbehörde geladen. Diese fragte, ob es stimme, «dass er gestern [...] nachts um ca. 12.15 Uhr in einem bedenklichen Rausch nach Hause zurückgekehrt sei». Dies wurde von I. F. bestritten, obwohl «dies seine Leute zuhause bestätigt haben und drei Angestellte unserer Gemeindeverwaltung ihm begegnet sind, als er heimwärts torkelte». GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 9. 6. 1961, 133.

766 GAD IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 24. 10. 1967, 120. In einem anderen Fall protokollierte die Vormundschaftsbehörde, dass von einem «Nachbarn [...] zu erfahren [war], dass sich F. T. jetzt absolut ruhig verhalte». Aus diesem Grund wurde auf eine sofortige Einweisung verzichtet. GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 19. 9. 1974, 111.

767 Vgl. Kapitel 3.2.3. Geschäftsbericht des Stadtrates 1952, 345; Hess-Haeberli 1979, 88; Huonker 2003, 31.

## LANGLEBIGE SICHTWEISEN UND PRAKTIKEN

Es waren in Dürnten zwar viele verschiedene Akteure in die Versorgungsverfahren involviert, aber nur einige wenige prägten die Entscheide über lange Zeit. Dies hatte nicht nur Konsequenzen für die Betroffenen, sondern auch zur Folge, dass die Praxis der Behörden sich lange Zeit kaum wandelte, wie in diesem Abschnitt gezeigt wird. In der Fürsorgearbeit bahnte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein Paradigmenwechsel an, bei dem neue sozialarbeiterische Prinzipien wichtig wurden. Diese orientierten sich an der Methode des Social Casework, das in Nordamerika entwickelt wurde und sich auch in der Schweiz verbreitete.<sup>768</sup> Die Vertreterinnen und Vertreter dieses Konzepts wollten nicht moralisierend auf Probleme der von ihnen betreuten Personen eingehen, sondern diese als gleichberechtigte Subjekte betrachten und mit ihnen gemeinsam Lösungen erarbeiten.<sup>769</sup> Es waren dies Grundsätze, die in diametralem Gegensatz zum paternalistischen, normierenden Duktus der hier untersuchten Behörden standen.<sup>770</sup> Die Verbreitung neuer sozialarbeiterischer Prinzipien wurde befördert durch einen allgemeinen Umbruch der gesellschaftlichen Wertorientierungen in den 1960er- und 1970er-Jahren, durch die Modernisierung und Liberalisierung von Lebensweisen und -normen hin zu mehr Partizipation und Pluralität sowie den Abbau hierarchischer Strukturen.<sup>771</sup> Diese neuen Fürsorgemethoden wurden in der Schweiz zuerst von den Schulen für Soziale Arbeit rezipiert. Sie nahmen sie seit den frühen 1950er-Jahren in ihre Lehrpläne auf.<sup>772</sup> Auch einzelne Behördenvertreter, zum Beispiel der für Illnau-Effretikon zuständige Jugendsekretär von Pfäffikon, waren der Methode des Social Casework zugeneigt.<sup>773</sup> Ab 1972 fanden

768 Matter 2006, 49; Matter 2011a, 297; Rietmann 2017, 119–120, 256–261.

769 Matter 2011a, 308–309: Die Beratung wurde in der Einzelfallhilfe wichtig, 327.

770 In den Protokollen wurde immer wieder festgehalten, dass jemand «dringend führungsbedürftig» sei oder einer «straffen Führung» bedürfe. Zum Beispiel GAD, IV.B 4.1, Protokolle Vormundschaftsbehörde Dürnten, 17. 3. 1953, 461, beziehungsweise 26. 1. 1953, 445. In beiden hier zitierten Fällen handelte es sich um Jugendliche. Auch bei Erwachsenen wurde argumentiert, dass jemand bei «guter und straffer Führung [...] ein guter Arbeiter, sich selbst überlassen, aber gleichgültig und liederlich» sei. GAD IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 26. 11. 1954, 72.

771 Rietmann 2013, 256–261. Zur Liberalisierung vgl. zum Beispiel Herbert 2002, 12–15, 31.

772 Matter 2011a, 316, 320.

773 Im Jahresbericht des Jugendsekretariats Pfäffikon wurde 1951 vermerkt, dass in den letzten Jahren in der Schweiz das «Case-Work» bekannt geworden sei, das «ein besonders sorgfältiges Eingehen auf die Persönlichkeit jedes einzelnen Menschen» erfordere. Die dafür nötige Zeit stehe leider nicht immer zur Verfügung. Es sei aber wertvoll, diese Arbeitsweise zu studieren und «das daraus zu entnehmen und anzuwenden, was unseren

die neuen sozialarbeiterischen Prinzipien auch Eingang in die Wegleitung für Vormunde von Max Hess. Dieser fügte in der fünften Auflage der 1959 erstmals erschienenen Broschüre einen Abschnitt zur Methode der «sozialen Einzelhilfe» ein.<sup>774</sup> Darin plädierte er für Prinzipien, wie sie auch das Casework vorsah: Der Vormund solle sein Mündel «mit all seinen Eigenarten, mit seiner ganzen sozialen Problematik kennen und verstehen» und sein Selbstbestimmungsrecht achten. Er dürfe keine «moralisch-wertende Haltung» einnehmen, sondern müsse die «Menschenwürde» respektieren und das Mündel als «aktiv-mitbeteiligtes Subjekt» betrachten.<sup>775</sup> Dieser Eintrag in der Wegleitung von Hess darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die neuen Methoden und Ansichten in der Behördenpraxis lange Zeit gar nicht oder nur partiell Eingang fanden.<sup>776</sup> Dafür waren nicht zuletzt die wenig professionalisierten Laienbehörden und deren personelle Konstanz verantwortlich. Vergewenwärtigt man sich, dass der Amtsvormund in Dürnten von Beginn der 1940er- bis Mitte der 1970er-Jahre im Amt war und wohl kaum mit diesen neuen Methoden in Berührung kam, erstaunt es nicht, dass Praktiken über Jahrzehnte konstant blieben. Eine Analyse der Protokolle der Vormundschaftsbehörde Dürnten und der Fallakten macht denn auch deutlich, dass die Lokalbehörden noch in den 1970er-Jahren einer paternalistischen Haltung und disziplinarischen Vorgehensweisen verhaftet blieben.<sup>777</sup> Dies zeigt sich beispielsweise an den Eigenschaften, die der Nachfolger des langjährigen Amtsvormunds mitbringen sollte. In der Stellenausschreibung von 1976 suchte die Vormundschaftsbehörde Dürnten jemanden, der eine «erzieherische Begabung» sowie «Eignung für die Führung und Betreuung schutzbedürftiger Mitmenschen»<sup>778</sup> aufwies. Demokratische Prinzipien, wie sie das Social Casework propagierte und

Verhältnissen angepasst ist». StAZH, Ablieferung 2013/096, Jahresbericht Jugendsekretariat Pfäffikon 1951, 1. Hierzu ausführlicher Businger, Ramsauer 2019.

774 Hess 1972, 12–13: «Die soziale Einzelhilfe – so wird die persönliche Betreuung heute gerne genannt», habe sich auch in der Schweiz in den vergangenen zwanzig Jahren zu einer «lehr- und lernbaren Arbeitsmethode» entwickelt. Die Wegleitung für Vormünder wurde vom Verein zürcherischer Gemeinderatsschreiber und Verwaltungsbeamter in mehreren Auflagen herausgegeben. Die erste Auflage erschien 1959, zehn Jahre später bereits die vierte (Hess 1969) und 1972 die hier zitierte fünfte Auflage.

775 Hess 1972, 13–14.

776 Matter 2011a, 320.

777 Vgl. zum Beispiel Einträge zu J. P.: GAD, IV.B 4.8, Protokolle Vormundschaftsbehörde Dürnten, 13. 5. 1975, 59 und 19. 10. 1976, 338.

778 GAD, II.B, 38.00, Dokument «Rücktritt Amtsvormund» der Vormundschaftsbehörde Dürnten, 13. 4. 1976.

die sich an Gleichberechtigung und Partnerschaftlichkeit orientierten,<sup>779</sup> wurden im Anforderungskatalog hingegen nicht erwähnt.

Es waren vielmehr neue Akteurinnen und Akteure und Institutionen, die sich von den Vorgehensweisen der traditionellen Fürsorge ab- und neuen sozialarbeiterischen Methoden sowie vermehrt der Beratungspraxis zuwandten.<sup>780</sup> Dazu gehörte eine neue Generation von professionell ausgebildeten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, die ab den 1970er-Jahren unter anderem auf den Jugendsekretariaten angestellt wurden.<sup>781</sup> Zu den neuen Institutionen zählen beispielsweise die psychiatrische Beratungsstelle für Drogenprobleme Drop-In in Zürich oder das psychiatrische Zentrum Wetzikon, das 1979 eröffnet wurde. Statt auf fürsorgerische Zwangsmassnahmen setzten diese Institutionen vermehrt auf Beratung und therapeutische Betreuung.<sup>782</sup> Die ländlichen Behörden reagierten auf die Entstehung dieser neuen Institutionen skeptisch bis ablehnend.<sup>783</sup> Sie

779 Vgl. Matter 2006, 54–55; Matter 2011a, 309.

780 Zur «Abschwächung von disziplinierenden Massnahmen hin zu vermehrter Beratungspraxis» vgl. Matter 2011a, 329. 1978 betonte eine Sozialarbeiterin des Jugendsekretariats Pfäffikon, dass man in der Sozialarbeit bestrebt sei, mit den eigenen Wertmassstäben kritisch umzugehen. Man wolle mehr Verständnis für auffällig lebende Menschen schaffen in der Gesellschaft. StAZH, Ablieferung 2013/096, Jahresbericht Jugendsekretariat Pfäffikon 1978, 20–21. Werner Baldegger beschrieb in seiner Dissertation das Ziel der jungen Wissenschaft der «Sozialarbeit» sei die «soziale Integration» und ihr Hauptanliegen, möglichst auf Zwang zu verzichten, Baldegger 1970, 10, 103.

781 Die Jugendsekretariate entstanden aufgrund der Verordnung über das Jugendamt des Kantons Zürichs vom 10. 2. 1919. Dieses sah vor, dass das Jugendamt in seinen Bezirken Jugendkommissionen schuf. Die ausführenden Organe dieser Kommissionen waren die Jugendsekretariate. Die meisten Gemeinden hatten die Bezirksamtsvormundschaften in die Jugendsekretariate eingegliedert. Mit dem Gesetz über die Organisation der Jugendhilfe von 1957 wurden die Bezirkssekretariate der Erziehungsdirektion unterstellt. Vgl. Businger, Ramsauer 2019; Desiderato, Lengwiler, Rothenbühler 2008, 20, 23–26. Als der Fürsorgebeamte seine Stelle beim Jugendsekretariat Rüti aufgegeben hatte, wurde als Nachfolger ein Sozialarbeiter eingestellt. 1970 wurde die Jugendhilfe im Bezirk Hinwil ausgebaut: Die Fürsorgefälle der Gemeinden Bärenswil, Gossau, Grüningen, Seegräben und Wetzikon wurden neu von der Zweigstelle Wetzikon aus geführt. Das anfängliche Team bestand aus einer Sozialarbeiterin, einem Berufsberater und einer Sekretärin. GAD, IV.B 4.6, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 25. 5. 1970, 60. Ramsauer, Staiger Marx 2017, 32, verweisen darauf, dass neue sozialpädagogische Ausbildungsgänge entstanden, die «jugendpolitisch motivierte Studentinnen und Studenten anzogen».

782 Das Drop-In schlug der Vormundschaftsbehörde Dürnten im Fall einer drogenabhängigen Frau eine therapeutische Betreuung vor und lehnte deren Bevormundung ab. GAD, IV.B 4.7, Schreiben Drop-In an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 11. 1974, in: Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 12. 1974, 76. Vgl. auch GAD, IV.B 4.10, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 1. 1979, Psychiatrisches Zentrum Wetzikon an die Vormundschaftsbehörden, 13.

783 GAD, IV.B 4.10, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 26. 2. 1979, 38.

sahen sich von ihnen zunehmend unter Druck gesetzt oder übergangen. Behördenvertreter waren teilweise fachlich schlechter ausgebildet als die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter und fühlten sich diesen dementsprechend «ausgeliefert».<sup>784</sup> In diesem Zusammenhang spielte bisweilen auch das Geschlechterverhältnis eine Rolle, waren es doch häufig junge Sozialarbeiterinnen, die gestandenen Behördenvertretern gegenübertraten. Die Behördenmitglieder waren zudem irritiert über die neuen Methoden. 1979 beklagte sich die Amtsvormundin aus Dürnten über ihr Mündel S. H., dieser würde sie zu jeder Tages- und Nachtzeit mit Anliegen belästigen und beharrlich eine eigene Wohnung fordern. Sie empörte sich weiter, dass er in diesen «Wünschen und Begehren [...] noch [...] von Sozialhelfern und dergleichen» unterstützt werde. Die Vormundschaftsbehörde ging mit ihr einig, dass S. H. «auf den ›Boden der Realität‹ zurückgebracht werden muss und ihm keine Extravaganzen erlaubt werden» dürfen.<sup>785</sup> Diese Reaktion zeugt davon, wie die kommunalen Behördenvertreter noch lange ihre hergebrachten Methoden und Praktiken verteidigten und paternalistischen Denkmustern verhaftet blieben: Betroffene sollten sich unterordnen, ansonsten drohten ihnen disziplinierende Massnahmen.<sup>786</sup>

Gegen Ende der 1970er-Jahre zeigen sich zunehmend Brüche im jahrzehntelang geteilten gesellschaftlichen Wertehorizont, der das Versorgungssystem erst ermöglicht hatte. Die entsprechende Praxis der lokalen Behörden wurde nicht mehr vollumfänglich unterstützt und stiess vermehrt auf Kritik. Es kam vor, dass sich Sozialarbeiterinnen und ausnahmsweise auch Anstaltsdirektoren über die wenig kooperative Haltung der Behörden beklagten oder sich über diese hinwegsetzten. So etwa im Fall eines jungen Mannes, dessen Vormund, ein Sozialarbeiter des Jugendsekretariats Wetzikon, die Entlassung aus dem Jugendheim Gfellergut beschloss, ohne dass «unsere Behörde für eine Entlassung [...] angefragt worden ist [...] bzw. Erlaubnis hiefür abgegeben hat», wie die Vormundschaftsbehörde

784 StAZH, Ablieferung 2013/096, Jahresbericht Jugendsekretariat Pfäffikon 1978, 7–8. Vgl. hierzu weiter unten auch Fälle, in denen die Behörden nicht mehr um eine Bewilligung für eine Entlassung aus einer Anstalt ersucht wurden. Max Hess hatte dieses Konfliktpotenzial erkannt und riet den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in seiner Publikation zur Aktenführung deshalb an verschiedenen Stellen zu einem bewussten und vorsichtigen Umgang mit den Behördenmitgliedern und implizit auch dazu, diese mit ihrem Fachwissen nicht zu überrumpeln. Hess 1979, 38, 42.

785 GAD, IV.B 4.10, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 20. 8. 1979, 125.

786 Vgl. hierzu Ramsauer, Staiger Marx 2017, 21. Sonja Matter zeigt, wie Vertreter der Behörden nach 1945 traditionelle Methoden verteidigten. Matter 2011a, 316–317.

Dürnten feststellte. Sie empörte sich weiter, dass der neue Vormund mit der Art und Weise, wie der ehemalige Vormund aus Dürnten den jungen Mann behandelt hatte, nicht einverstanden gewesen sei.<sup>787</sup>

Dies ist nicht der einzige Fall, in dem sich die Lokalbehörden missverstanden fühlten. Als 1977 ein Oberarzt der psychiatrischen Klinik Münsterlingen in einem Gutachten kritisch hinterfragte, ob F. T. tatsächlich in die Straf- und Arbeitsanstalt St. Johannsen gehöre, da man sich keinen «Therapieerfolg» von einer Internierung verspreche, protokollierte die Vormundschaftsbehörde Dürnten abschätzig: «Dieses «Blabla» eines Oberarztes scheint uns unverständlich.»<sup>788</sup>

Diese Quellenbeispiele verweisen darauf, wie sich gegen Ende der 1970er-Jahre ein Generationenkonflikt zwischen den Mitgliedern der Laienbehörden und neuen Akteuren, wie den zunehmend professionell agierenden Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, abzeichnete. Dieser fand auch mit der Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) 1981, die die kantonalen Versorgungsgesetze ersetzte, kein Ende, sondern nahm sogar noch zu. Dies illustriert ein Konflikt um den bereits erwähnten F. T., der seit 1975 erneut in der Straf- und Arbeitsanstalt St. Johannsen versorgt war. 1981 stellte er aufgrund der neuen Bestimmungen der FFE ein Entlassungsgesuch. Die Vormundschaftsbehörde lehnte dieses mit der Begründung ab, dass F. T. «mit der ihm zugestandenen «Freiheit» überhaupt nichts anzufangen» wisse. Er sei mehrmals freiwillig nach St. Johannsen zurückgekehrt, was beweise, dass er weiterhin Führung benötige.<sup>789</sup> Die Anstaltsdirektion war hingegen der Meinung, dass F. T. es «redlich verdient [hat], dass ihm wieder einmal eine Chance eingeräumt wird, sich in einem etwas freieren Rahmen bewähren zu können».<sup>790</sup>

787 GAD, IV.B 4.10, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 14. 5. 1979, 73–74. Sehr ähnlich präsentierte sich der Fall von H., der ebenfalls ohne Zustimmung der Amtsvormundin aus der Klinik Waldhaus in das Industrieheim der Heilsarmee in Zürich entlassen wurde. Die Anstaltsleitung wies darauf hin, dass H. sich in letzter Zeit «gut gehalten» habe und kein Grund mehr bestehe, ihn im Waldhaus zu behalten. Seine Vormundin sei verschiedentlich aufgefordert worden, für ihn einen Platz zu suchen, habe für dieses Anliegen jedoch «taube Ohren» gehabt. «Da wir wussten, dass unser Begehren, H. dorthin zu versetzen von vornherein abgelehnt würde, haben wir uns entschlossen diese Platzierung [sic] selber an die Hand zu nehmen.» GAD, IV.B 4.9, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 11. 7. 1978, 369.

788 GAD, IV.B 4.9, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 11. 8. 1977, 193.

789 GAD, II.B. 38.03, Fallakte F. T., Auszug aus Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 26. 10. 1981.

790 GAD, II.B. 38.03, Fallakte F. T., St. Johannsen an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 13. 3. 1981, 1.

Eine solche Argumentationsweise war verbreitet. Neu war hingegen der Hinweis der Direktion von St. Johannsen, dass Personen in der fürsorglichen Freiheitsentziehung «auch aus moralisch/ethischen Gründen periodisch Chancen zur Bewährung in der Freiheit einzuräumen»<sup>791</sup> seien. In diesem Argument schwingt der Einfluss des Menschenrechtsdiskurses mit. Schliesslich drückte die Anstaltsleitung ihr Befremden darüber aus, dass die Amtsvormundin ihr Mündel in den vergangenen Jahren nie besucht habe. Sie forderte, «dies in nächster Zeit nachzuholen, damit wir mit vereinten Kräften auf eine Wiedereingliederung von F. T. hinarbeiten können».<sup>792</sup> Es könne nicht Sinn der FFE sein, «die Betroffenen für Jahre in Anstalten zu versorgen. Vielmehr müssen dort, wo noch Hoffnung besteht, immer wieder Resozialisierungsversuche unternommen werden.»<sup>793</sup> Die Vormundschaftsbehörde liess sich jedoch nicht umstimmen. Vielmehr verteidigte sie die Amtsvormundin und hielt fest, dass in Bezug auf den «Kontakt zwischen Mündel und Vormund keine Verbesserung nötig» sei.<sup>794</sup> Dieses Beharrungsvermögen der Lokalbehörden war mitverantwortlich dafür, dass die alte Praxis der administrativen Versorgung lange Zeit anhielt und eine fortschrittliche Lösung verhindert wurde. Dieses letzte Beispiel verweist in diesem Sinne darauf, dass 1981 als Zäsur der administrativen Versorgungen hinterfragt werden muss, da gerade die Milizbehörden an ihrer repressiven Praxis festhielten.

### 3.5 UNHEILBARE KRANKHEITEN UND UNGÜNSTIGE PROGNOSEN: MEDIZINISCH-PSYCHIATRISCHE EXPERTISEN

Die administrative Versorgung von Personen in geschlossenen Einrichtungen musste von den Behörden begründet werden. Wie umfangreich diese Begründungen ausfielen, war mitunter von den Vorschriften der kantonalen Verfahren abhängig. Vor allem kommunale Behörden liessen sich bei mehrstufigen Verfahren mit Rechtsmittelmöglichkeiten von Experten beraten. Mitglieder der eigenen oder der übergeordneten Behörden halfen

791 GAD, II.B. 38.03, Fallakte F. T., Anstaltsleitung St. Johannsen an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 13. 3. 1981, 2.

792 GAD, II.B. 38.03, Fallakte F. T., Anstaltsleitung St. Johannsen an Amtsvormundschaft Dürnten, 2. 3. 1982.

793 GAD, II.B. 38.03, Fallakte F. T., Anstaltsleitung St. Johannsen an Amtsvormundschaft Dürnten, 2. 3. 1982.

794 GAD, II.B. 38.03, Fallakte F. T., Vormundschaftsbehörde Dürnten an Anstalten von St. Johannsen, 6. 4. 1982.

bei materiellen und formalen Fragen. Städtische Behörden wie etwa jene in Zürich verfügten über juristisch gebildetes Personal. Als externe Experten wurden am häufigsten Ärzte, insbesondere Fachärzte der Psychiatrie, mit einem Gutachten beauftragt. Mehrheitlich handelte es sich bei den Experten um Männer.

Welche Rolle den Gutachten und Experten in den Verfahren zukam, hing vom jeweiligen kantonalen Versorgungsdispositiv ab. Die Versorgung in einer Anstalt erforderte nicht aufgrund aller Gesetzesgrundlagen ein medizinisches oder psychiatrisches Gutachten. Für die Einweisung in eine Zwangsarbeitsanstalt reichte in der Regel ein ärztliches Zeugnis, das die Arbeitsfähigkeit der betroffenen Person bescheinigte. In den Protokollen und Fallakten der Behörden stiessen wir deshalb nur zufällig auf Gutachten von Sachverständigen.<sup>795</sup> Zwingend war ein Gutachten zum Beispiel im Falle einer Entmündigung (nach Artikel 369 ZGB), die im zivilrechtlichen Verfahren einer Versorgung vorausging. Wir haben deshalb zusätzlich zu den Beständen in den Kantonen Freiburg, Waadt, Schwyz und Zürich den Gutachtenbestand der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen im Kanton Thurgau in unsere Untersuchung einbezogen.<sup>796</sup> Im ländlich-konservativen Kanton Thurgau entschied wie in Schwyz, das allerdings über keine kantonseigene psychiatrische Klinik verfügte, der Regierungsrat über die Einweisung in Zwangsarbeitsanstalten. Im zivilrechtlichen Verfahren kam im Thurgau wie in den meisten Deutschschweizer Kantonen, so auch in Schwyz und Zürich, Behörden auf Gemeinde- und Bezirksebene eine zentrale Rolle zu. Die gesonderte Aufbewahrung der in Münsterlingen ausgestellten und von Behörden eingeforderten Gutachten ermöglichte es uns, zusätzlich zu einer qualitativen auch eine quantitative Erhebung und Auswertung der Gutachten vorzunehmen.

Das vorliegende Kapitel gliedert sich in drei Teile. Anhand der Gutachten in den Fallakten und weiterer behördlicher Dokumente sowie der parlamentarischen Debatten erörtern wir zu Beginn, welchen Einfluss die ärztliche Gutachtertätigkeit auf die Versorgungsverfahren in den vier Kantonen Waadt, Freiburg, Schwyz und Zürich hatte. Im zweiten und dritten Teil stehen die Gutachten der Psychiatrischen Klinik Münsterlin-

<sup>795</sup> Zur Auswahl und Auswertung der Quellen in den Kantonen vgl. Kapitel 1.3.

<sup>796</sup> StATG, 9'10, Psychiatrische Klinik Münsterlingen 1840–1980, Fonds 7'0–7'4 Gutachten. Die Gutachten wurden bereits in der Klinik zu Folianten gebunden und mit Regesten versehen. Der Bestand enthält zudem vier Hefte, die den Zeitraum von 1941 bis 1968 umfassen. Sie enthalten Verzeichnisse und statistische Auswertungen der Gutachten.

gen im Zentrum. Wir untersuchten, wie viele Gutachten von wem und zu welchem Zweck eingefordert wurden, wer von solchen Begutachtungen betroffen war und welche Diagnosen und Prognosen die Ärztinnen und Ärzte in Münsterlingen stellten und – für die vorliegende Darstellung zentral – wann diese eine Versorgung empfahlen. Schliesslich legen wir dar, wie in den Gutachten soziales Verhalten pathologisiert wurde. Dabei können wir aufzeigen, dass sich die Gutachten zwischen 1940 und 1979 kaum veränderten.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass psychiatrische Gutachten das Leben der betroffenen Personen tiefgreifend verändern konnten und aufgrund der verwendeten Diagnosen häufig langfristige Folgen hatten, da die Psychiater im untersuchten Zeitraum meist eine anlagebedingte Krankheitsursache annahmen. Die Gutachten hatten nicht nur eine stigmatisierende Wirkung und führten zu einer Pathologisierung von Verhaltensweisen, sondern legten den Behörden in der Regel auch nahe, die betroffenen Personen zu entmündigen. Das hatte zur Folge, dass diese nicht mehr über ihr eigenes Leben bestimmen konnten und auch ihrer politischen Rechte enthoben wurden. Die Behörden folgten in den von uns untersuchten Fällen den psychiatrischen Expertisen fast ausnahmslos.

### 3.5.1 DIE ROLLE DER EXPERTEN UND GUTACHTEN IN VERSORGUNGSVERFAHREN

Die deutlichsten Unterschiede bezüglich der Rolle von Experten und Gutachten in den Verfahren zeigen sich zwischen den politisch konservativen Landkantonen Freiburg und Schwyz mit einem schwachen sozialstaatlichen Ausbau einerseits und den liberalen Kantonen Waadt und Zürich andererseits, die über eng mit der Wissenschaft verbundene psychiatrische Kliniken verfügten und deren Verfahren von einer vergleichsweise frühen Professionalisierung und Medikalisierung geprägt waren.

In Freiburg und Schwyz schrieben die kantonalen Erlasse, aufgrund deren Personen in einer Anstalt versorgt werden konnten, keine Gutachten von Sachverständigen vor. Für die Einweisung in die Zwangsarbeitsanstalten waren aber ärztliche Zeugnisse zum Gesundheitszustand der betroffenen Personen erforderlich. Im Kanton Freiburg war, ähnlich wie im Kanton Thurgau, ein ärztliches Zeugnis, das über eine Bescheinigung der Arbeitsfähigkeit hinausging, nur für die Einweisung in eine Trinkerheilanstalt

zwingend.<sup>797</sup> Gleichwohl gewannen ärztliche und psychiatrische Gutachten in beiden Kantonen zunehmend an Bedeutung. Während die Anstalten Bellechasse im freiburgischen Sugiez wie die Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain und die Arbeiterkolonie Herdern im Thurgau über einen ambulanten psychiatrischen Dienst verfügten, der von einem leitenden Arzt der kantonalen psychiatrischen Klinik versehen wurde, war für die Schwyzer Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach ein vor Ort praktizierender Arzt zuständig, der die Anstalt regelmässig aufsuchte.

#### RECHTSBEGRIFFE, DIAGNOSEN UND VERSORGUNGSORTE

Im Kanton Schwyz untersagten die kantonalen Gesetze, «Geistesranke» in eine Zwangsarbeitsanstalt einzuweisen. Tatsächlich lehnte der Regierungsrat aber nur ganz wenige Versorgungsanträge der kommunalen Behörden mit einem Verweis auf die geistige, psychische oder körperliche Verfassung der betroffenen Personen ab. Hingegen verweigerte der Regierungsrat 1967 die Entlassung von Z. A. aus Kaltbach, obwohl dessen Anwalt geltend gemacht hatte, dass sein Klient «geisteskrank» sei. Der Regierungsrat begründete die Ablehnung des Gesuchs damit, dass «Psychopathen nicht ohne weiteres als geisteskrank betrachtet werden können». Auch dass der Mann an «Geistesschwäche leidet», war kein Grund für den Regierungsrat, ihn aus Kaltbach zu entlassen.<sup>798</sup> Der Regierungsrat verwies zum einen auf die in der damaligen Praxis übliche, jedoch unscharfe Trennung zwischen «Geisteskrankheit» und «Geistesschwäche».<sup>799</sup> Zum anderen machte er damit deutlich, dass er gewillt war, auch Personen in Kaltbach zurückzubehalten, die nach psychiatrischer Diagnose eine Persönlichkeitsstörung oder eine kognitive Beeinträchtigung aufwiesen. In den Akten des Schwyzer Regierungsrates sind darüber hinaus mehrere Fälle dokumentiert, in denen der Regierungsrat Personen nach einem Selbstmordversuch in Kaltbach einwies, obwohl in der Zwangsarbeitsanstalt eine fachärztliche Betreuung und Behandlung nicht möglich war.<sup>800</sup> Ein Suizid wurde nicht primär als Verzweiflungstat oder gar Ausdruck einer psychischen Krankheit gedeutet, sondern vielmehr als Versuch, sich den behördlichen Anweisungen zu entziehen.<sup>801</sup>

797 Vgl. Kapitel 2.1.1 und 2.1.3.

798 StASZ, RRB 1321/1967, 6.

799 Binswanger 1941, 44; Binder 1945, 5; Binder 1952, 33–34.

800 Vgl. zum Beispiel StASZ, RRB 57/1947.

801 Vgl. auch Kapitel 4.3.1.

Im Kanton Schwyz wurden aufgrund von «Geisteskrankheit» und «Geistesschwäche» (Artikel 369 ZGB) bevormundete Personen in Erman gelung geeigneter Einrichtungen vor Ort, namentlich einer psychiatrischen Klinik, auch ins Armenhaus oder Bürgerheim eingewiesen.<sup>802</sup> Dabei handelte es sich in einem Fall um eine Person, die wegen dreifachen Mor des unter Anklage gestanden hatte, während des Strafverfahrens als gefährlich eingestuft und schliesslich wegen «schwerer Geisteskrankheit» als nicht zurechnungsfähig erklärt worden war.<sup>803</sup> Die Gefährdung der in den Bürgerheimen wohnhaften und arbeitenden Personen spielte offenbar eine untergeordnete Rolle. Geführt wurden die Armen- und Bürgerheime im Kanton Schwyz wie vielerorts von katholischen Ordensschwwestern, die weder für den Umgang mit Straftätern noch für denjenigen mit «Geisteskranken» geschult waren.<sup>804</sup>

Im Kanton Freiburg waren die Oberamt männer für die Zwangsver sorgungen zuständig. Sie mussten aufgrund der kantonalen Gesetze wie erwähnt kein Gutachten eines Sachverständigen einholen und machten von dieser Möglichkeit auch nur ausnahmsweise Gebrauch. Erst ab den 1950er-Jahren wiesen die Freiburger Oberamt männer vermehrt Personen zur Begutachtung und Behandlung in die Établissements de Marsens, die kantonale psychiatrische Klinik, ein. Zur selben Zeit beklagte sich der Klinikdirektor über die hohen Belegungszahlen. Die meisten Patientinnen und Patienten in Marsens waren damals sogenannte Alkoholiker, sodass sich die Klinik wiederholt Gedanken über eine Station für Alkoholranke ausserhalb der Klinik machte, die aber in dem von uns untersuchten Zeitraum nie realisiert wurde.<sup>805</sup> Zur Senkung der Belegungszahlen trug schliesslich der von der Klinik 1955 eingerichtete ambulante psychiatrische Dienst für die Zwangsarbeitsanstalt Bellechasse bei. Dieser ermög-

802 So wird etwa der Bezirksarzt von der Vormundschaftsbehörde Schwyz beauftragt abzuklären, ob bei einer als geisteskrank bezeichneten Frau «die Voraussetzungen zu einer Bevormundung im Sinne von Art. 369 ZGB vorhanden sind und ob er gegebenenfalls die Einweisung der Klientin in eine Nervenheilanstalt als notwendig erachtet oder ob deren Einlieferung ins Bürgerheim oder in eine ähnliche Anstalt in Betracht gezogen werden kann». GASZ, I. 50, neue Folge, Waisenamtsprotokolle, 1955, Eintrag vom 14. 2. 1955, Nr. 30, 2. Vgl. dazu auch BAE, Vormundschaftsdossier 31.17\_313.

803 StASZ, RRB 857/1950. Der Schwyzer Regierungsrat empörte sich über die von der kommunalen Behörde veranlasste Unterbringung des gewalttätigen Mannes im Bürgerheim. Die Direktion des Kantons Zürich, die verantwortlich war für das damalige Strafverfahren, hatte den Regierungsrat auf den Fall aufmerksam gemacht.

804 Vgl. Kapitel 3.3.2.

805 AEF, RPS 40, Rapports annuels des Établissements de Marsens, 1950, 1955, 1956, 1957, 1969 und 1973.

lichte es laut den Jahresberichten, eine beachtliche Zahl von Patientinnen und Patienten in Bellechasse zu begutachten und zu behandeln. Dazu zählten hauptsächlich sogenannte Psychopathen, Schwachsinnige und Alkoholiker.<sup>806</sup> Zu den zentralen Aufgaben der Psychiater, welche die Zwangsarbeitsanstalt monatlich aufsuchten, gehörte es zudem, bei Gesuchten um eine vorzeitige Entlassung eine Empfehlung abzugeben.<sup>807</sup>

In allen Kantonen war es üblich, dass auch Hausärzte oder Spezialärzte psychiatrische Diagnosen stellten. Beispielhaft ist der Fall von F. P. H., der im Auftrag des Vormundes im Oktober 1961 von einem Facharzt für Chirurgie begutachtet wurde. Ausschlaggebend waren die Beobachtungen des Arbeitgebers, der eine Versorgung von F. P. H. als dringend notwendig erachtete.<sup>808</sup> Der Chirurg kam zum Schluss, dass es sich um einen «schwachsinnigen Psychopathen, welcher zugleich an einer sexuellen Perversion (Sodomie) leidet», handle. Der Facharzt wies zudem darauf hin, dass «solche debilen Psychopathen, besonders wenn sie noch sexuell pervers sind, für Kinder eine sehr grosse Gefahr bedeuten» würden. Er empfahl dem Vormund deshalb dringend abzuklären, ob der Mann dauerhaft in einer Anstalt oder einem Heim untergebracht werden müsse.<sup>809</sup> Der Oberamtmann wies F. P. H. daraufhin für eine stationäre Begutachtung in die psychiatrische Klinik Marsens ein. Die Anstaltspsychiater bestätigten in ihrem Gutachten vom März 1962 die Diagnose des Chirurgen weitgehend. In ihren Augen war der Betroffene nicht nur ein «geistig», sondern auch ein «moralisch schwachsinniger und charakteriell [sic] haltloser Psychopath, der je nach den Verhältnissen für die Gesellschaft gefährlich werden könnte». Da es sich bei der diagnostizierten Krankheit um eine «angeborene Veranlagung» handle, habe eine medizinisch-psychiatrische Behandlung kaum Aussicht auf Erfolg. Deshalb kam eine Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik für die Anstaltspsychiater nicht infrage. Sie empfahlen stattdessen eine administrative Versorgung oder die Ausweisung aus der Schweiz, da es sich bei F. P. H. um einen italienischen Staats-

806 AEF, RPS 40, Rapports annuels des Établissements de Marsens, 1955.

807 Lauber 1957, 203. Vgl. auch UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 12.

808 AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Ordner «Internements Sapinière Marsens 1925–1960», Dossier F. P. H., 12. 12. 1961, und Schachtel «R 1963/64», Dossier F. P. H., 7. 10. 1961 und 12. 12. 1961.

809 AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Schachtel «R 1963/64», Dossier F. P. H., 7. 10. 1961.

bürger handelte.<sup>810</sup> Eine Ausweisung nach Italien war laut Auskunft des italienischen Generalkonsulats indes nicht möglich, da F. P. H. eine Niederlassungsbewilligung hatte. Bezüglich einer Internierung sei er einem Schweizer gleichgestellt.<sup>811</sup> Der Oberamtmann des Seebezirks wies F. P. H. nur wenige Tage nach Erhalt des Gutachtens in die Zwangsarbeitsanstalt Bellechasse ein.<sup>812</sup>

Die Oberamt männer folgten in der Regel den in den Gutachten gemachten Empfehlungen. Das änderte sich auch nicht, als Mitte der 1960er-Jahre der Sozialmedizinische Dienst eingeführt wurde.<sup>813</sup> Der Fall von F. P. H. ist nicht zuletzt auch deshalb beispielhaft, weil er zeigt, dass die Psychiatrie zwar das Aufwachsen, namentlich die «mangelhafte oder unzweckmässige Erziehung», in der eigenen oder in einer fremden Familie problematisierte, die Ursachen für die zugeschriebene Krankheit aber in der Erbanlage des Exploranden verortete. Das aus Sicht der Begutachtenden ungünstige soziale Milieu hatte den Krankheitsverlauf lediglich verschlechtert. Bestenfalls konnte eine «gute Erziehung» demnach Schlimmeres verhindern. Die diagnostizierte Krankheit galt als medizinisch nicht heilbar.<sup>814</sup>

#### EINRICHTUNG SOZIALMEDIZINISCHER DIENSTE UND IHRE EFFEKTE AUF DAS VERSORGUNGSDISPOSITIV

Die Gutachtertätigkeit nahm im Kanton Freiburg erst Mitte der 1960er-Jahre merklich zu. Die Medikalisierung der Verfahren setzte im Vergleich zur Waadt und zu Zürich spät ein. Zum einen formalisierte die *Loi du 7 mai 1965 sur la lutte contre l'alcoolisme* die bereits gewohnheitsrechtliche Praxis, Alkoholabhängige in Marsens zu begutachten und zu therapieren.<sup>815</sup> Die Zahl der Patientinnen und Patienten stieg ab 1965 nochmals erheblich an.<sup>816</sup> Zum anderen etablierten sich 1965 mit dem Sozialmedi-

810 Dieser war – wie einige der Personen, die uns in den Akten begegneten – allerdings in der Schweiz geboren und nach dem Tod seines Vaters und der Wiederverheiratung seiner Schweizer Mutter als Verdingbub in der Schweiz aufgewachsen. AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Schachtel «R 1963/64», Dossier F. P. H., 6. 3. 1962.

811 AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Schachtel «R 1963/64», Dossier F. P. H., 16. 9. 1961.

812 AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Schachtel «R 1963/64», Dossier F. P. H., 10. 3. 1962.

813 Vgl. zum Beispiel AEF, EB: Det DI 1-185 / bte 15; Det DI 2-1674 / bte 132; Det DI 1-395 / bte 31.

814 Zu den aus Sicht der Psychiatrie unheilbaren Krankheiten vgl. Kapitel 3.5.2.

815 AEF, GCV 127, BGC VD, 1965, 96. Vgl. hierzu auch Kapitel 3.1.

816 AEF, RPS 40, Rapports annuels des Établissements de Marsens, 1920–1981.

zinischen Dienst und insbesondere 1969 mit dem angegliederten und ärztlich geleiteten Centre psycho-social (CPS) zwei Institutionen,<sup>817</sup> die in den 1970er-Jahren durch ihre Gutachtertätigkeit und ihr Angebot an ambulanten Behandlungen das Versorgungsdispositiv nachhaltig veränderten. Die Ärzte des CPS führten begonnene Behandlungen ambulant fort und verordneten medikamentöse Therapien. Insbesondere Alkoholranke wurden vermehrt ambulant behandelt. Ihnen konnte damit aus ärztlicher Sicht eine Einweisung in Marsens «erspart bleiben».<sup>818</sup> Zudem zogen die Ärzte spezialisierte Kliniken für die Behandlung von Alkoholkranken in Betracht. Im Fall von U. J. verzichtete der Oberamtmann aufgrund des kooperativen Verhaltens des Betroffenen auf einen Einweisungsentscheid und legte das Dossier gemäss eigenen Aussagen provisorisch zu den Akten.<sup>819</sup> Die genannten Fälle können als Indiz dafür gelesen werden, dass bei Alkoholkranken insbesondere aufgrund der neuen Therapiemöglichkeiten zunehmend auf Zwangseinweisungen verzichtet wurde.

Im Kanton Schwyz wurden Gutachten im kantonalen Versorgungsverfahren erst im Laufe der 1960er-Jahre wichtiger, als vermehrt vormundschaftliche Versorgungen in die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach erfolgten.<sup>820</sup> Untersuchte der Regierungsrat zu Beginn der 1960er-Jahre aufgrund der Akten, ob die Voraussetzungen für eine zivilrechtliche Versorgung nach Kaltbach gegeben waren, prüfte er gegen Ende der 1960er-Jahre nur noch, ob der Entscheid der kommunalen Behörden formell korrekt war. Letztere übernahmen die Formulierungen der ärztlichen Gutachten oft wörtlich.<sup>821</sup> Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass Anstaltspsychiater noch Ende der 1960er-Jahre Versorgungen nach Kaltbach empfahlen, kurz bevor die reformbedürftige Anstalt 1971 geschlossen wurde.<sup>822</sup>

Bei vormundschaftlichen Versorgungen waren es die kommunalen Behörden, die meist in Zusammenhang mit einer Entmündigung psych-

817 Vgl. Kapitel 3.1.

818 AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1974», Dossier U. W., 2. 12. 1974.

819 AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1979», Dossier U. J., 14. 8. 1978.

820 Vgl. Kapitel 3.3.1.

821 Vgl. Kapitel 3.6.1.

822 StASZ, Akten 2, 3, 131–132, Auszug aus dem Protokoll des Waisenamtes Ebnat-Kappel, 31. 4. 1966, 2: Das Protokoll nimmt Bezug auf ein Gutachten der kantonalen Heil- und Pflegeanstalt Wil (SG), die eine Einweisung nach Kaltbach empfahl. Vgl. auch StASZ, RRB 1321/1967, 4. Ein Arzt der Nervenheilanstalt Oberwil (ZG) empfahl telefonisch eine Einweisung nach Kaltbach.

iatische Gutachten einholten. In den Protokollen der Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden der Gemeinden Schwyz und Einsiedeln sind zahlreiche Fälle dokumentiert, in denen dort wohnhafte oder beheimatete Personen teilweise für einen längeren Aufenthalt in psychiatrische Kliniken ausserhalb des Kantons eingewiesen wurden. Mit dem Franziskusheim in Oberwil im Kanton Zug und der psychiatrischen Klinik Littenheid im Kanton Thurgau bestanden vertragliche Vereinbarungen.<sup>823</sup> In der Gemeinde Schwyz vermuteten die Behörden insbesondere bei Frauen oft eine «Geisteskrankheit», was dazu führte, dass sie häufiger als Männer psychiatrisch begutachtet wurden.<sup>824</sup> Da die Praxis der Behörden in starkem Masse von lokalen Akteuren geprägt war, lässt sich aus diesem Befund aber keine allgemeine Aussage für den Kanton Schwyz ableiten.

Der 1965 aus der Fürsorgestelle in Einsiedeln hervorgegangene Sozialmedizinische Dienst beschränkte sich auf die Betreuung von Alkoholkranken. Er wurde von einer Fürsorgerin geführt.<sup>825</sup> Da der Sozialmedizinische Dienst erst spät eingerichtet wurde und seine Aufgabe nur beschränkt wahrnehmen konnte, waren in Schwyz andere Experten wichtig. Wie in Freiburg beurteilten Anstalts-, Bezirks- und Hausärzte nicht nur die Arbeitsfähigkeit der einzuweisenden Personen, sondern hielten auch ihre Einschätzungen zu Charaktereigenschaften sowie psychischer und geistiger Verfassung der begutachteten Personen fest. Trotz vermuteter «Beschränktheit des Geistes», «Erscheinungen von Verfolgungsideen» oder «depressiver Verstimmtheit» zeigten sich aus ärztlicher Sicht jedoch oft keine Anhaltspunkte für eine «Arbeits- und Belastungseinschränkung».<sup>826</sup>

In Ermangelung eines psychiatrischen Dienstes für die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach kam den Anstaltsdirektoren bei der Beurteilung von Entlassungsgesuchen eine expertenschaftliche Rolle zu. So erstellte auch der Direktor von Bellechasse zuhanden der Behörden Prognosen über das zu erwartende Verhalten der versorgten Personen.<sup>827</sup> Zudem nahmen Behördenmitglieder im Auftrag der Behörden Gutachterfunktionen wahr. Sie erhielten den Auftrag, spezifische Abklärungen vorzunehmen und pro-

823 Ming-Wyrsh 1974, 185.

824 Vgl. Kapitel 3.3.1.

825 Vgl. Kapitel 3.3.2.

826 StASZ, Akten 3, 1, 135.161, Ärztliches Zeugnis vom 15. 10. 1935; Akten 2, 3, 131–132, Ärztliches Zeugnis vom 6. 11. 1965 und 1. 1. 1966.

827 Vgl. zum Beispiel StASZ, Akten 3, 1, 452.49, Direktor der Anstalten von Bellechasse an Justizdepartement des Kantons Schwyz, 7. 1. 1955.

spektive Einschätzungen abzugeben.<sup>828</sup> Eine herausragende Position hatte in Schwyz Josef Schelbert, der von 1948 bis zu seiner Pensionierung 1986 das kantonale Fürsorge- und Schutzaufsichtsamt leitete.<sup>829</sup> Er übernahm für die Gemeinden die als kompliziert eingestuften Vormundschaftsfälle und war bei Anstaltsentlassungen erste Anlaufstelle für die kommunalen Behörden.<sup>830</sup> Der administrativen Versorgung stand er in der praktizierten Form kritisch gegenüber, lehnte sie aber nicht grundsätzlich ab.<sup>831</sup> Er forderte bereits in den 1950er-Jahren erstmals eine vielfältigere Anstaltslandschaft sowie Reformen der kantonseigenen Zwangsarbeitsanstalt, jedoch vergeblich.<sup>832</sup>

### ÄRZTLICHE PROGNOSEN ALS SELBSTERFÜLLENDE PROPHEZEIUNG

Die Situation im Kanton Zürich und insbesondere im Kanton Waadt unterschied sich deutlich von den beiden ländlich-konservativen Kantonen, sowohl hinsichtlich der involvierten Akteurinnen und Akteure als auch bezüglich der gesetzlichen Grundlagen und Verfahren.<sup>833</sup> In der Waadt waren ärztliche Gutachten in den kantonalen Versorgungsgesetzen vorgeschrieben. Das Zürcher Versorgungsgesetz von 1925 schrieb bis 1961 eine «ärztliche und pädagogische Untersuchung» bei Jugendlichen vor.<sup>834</sup> Die Protokolle der Stadtzürcher Vormundschaftsbehörde erwähnen im untersuchten Stichjahr 1952 jedoch lediglich ärztliche Untersuchungen bei Eintritt in die Anstalt. Es ist deshalb anzunehmen, dass Jugendliche mehrheitlich aufgrund vormundschaftlicher Massnahmen versorgt wurden, für die keine Begutachtung vorgeschrieben war.<sup>835</sup> Gemäss Versorgungsgesetz sollte «in der Regel» auch bei der Versorgung von «Gewohnheitstrinkern»

828 Vgl. zum Beispiel GASZ, I. 50, neue Folge Waisenamtsprotokolle, 1975, Eintrag vom 25. 6. 1976, Nr. 127.

829 Zur Rolle von Josef Schelbert vgl. UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 14.

830 StASZ, RRB 1801/1954; RRB 2597/1964; Akten 3, 1, 219.70, Kantonales Schutzaufsichtsamt an Justizdepartement des Kantons Schwyz, 21. 6. 1945.

831 StASZ, Akten 3, 3, 1236.5, Schwyzer Armenpflegerkonferenz in Lachen, 4. 9. 1952, Referat Josef Schelbert.

832 StASZ, Akten 3, 3, 1236.4, Resolution an den Regierungsrat. Die teilnehmenden Vertreter der Gemeinden forderten an der Armenpflegerkonferenz, dass die Umwandlung von Kaltbach in eine Arbeiterkolonie geprüft werde. Vgl. auch StASZ, Akten 3, 3, 3269.2, Bericht Josef Schelbert an den Regierungsrat, 3. 10. 1957.

833 Vgl. Kapitel 2.1.2 und 2.1.4.

834 § 18 Versorgungsgesetz.

835 Vgl. Businger, Ramsauer 2019.

das Gutachten eines «Sachverständigen» eingeholt werden. Dieses war aber nicht zwingend.<sup>836</sup> Der «sachverständige Arzt» hatte sich über den zu erwartenden Krankheitsverlauf zu äussern und die «Möglichkeit einer Heilung» zu klären. Im Gutachten wird dies als «Prognose» bezeichnet. Abhängig von den konstatierten organischen Schädigungen des Alkoholkonsums sowie der aus Sicht der Ärzte erforderlichen Einsicht der betroffenen Personen, dass ihr Verhalten krankhaft war, erfolgte die Einweisung in eine Trinkerheilanstalt, in eine Pflege- oder eine Versorgungsanstalt.<sup>837</sup> Psychiatrische Gutachten bei «Gewohnheitstrinkern» finden sich vor allem in Fällen, in denen die Behörden zugleich eine psychiatrische Expertise zu vormundschaftlichen Massnahmen einholten.<sup>838</sup> Im Zusammenhang mit der Versorgung von «Gewohnheitstrinkern» stiess auch der Zürcher Beratungs- und Fürsorgedienst für Alkoholgefährdete Entmündigungsverfahren an.<sup>839</sup> Nach Verwarnungen waren die Betroffenen zur Zusammenarbeit mit dem Dienst verpflichtet.<sup>840</sup> Die Missachtung von Verhaltensregeln hatte der Dienst bei der Vormundschaftsbehörde zu melden.<sup>841</sup>

Einweisungen in psychiatrische Kliniken regelte im Kanton Zürich das Gesetz über das Gesundheitswesen von 1962.<sup>842</sup> Neben vormundschaftlichen und anderen einweisungsberechtigten Behörden konnten, wie bereits in den Vorgängergesetzen, Ärzte in eigener Kompetenz Einwei-

836 § 19 Versorgungsgesetz.

837 Regierungsrat des Kantons Zürich 1925, 210.

838 So wurde etwa der unter Schutzaufsicht stehende T. D. 1952 in die Psychiatrische Universitätsklinik Burghölzli eingewiesen, nachdem er «im Zustande der Betrunktheit» in einem Restaurant «Gewalttätigkeiten» verübt hatte. Der mit der Schutzaufsicht betraute Amtsvormund beauftragte die Universitätsklinik zu prüfen, ob zusätzlich zu einer Versorgung eine Entmündigung angezeigt sei. Die Vormundschaftsbehörde war in diesem Fall allerdings der Meinung, eine Entmündigung sei aufgrund der vom Bezirksrat gutgeheissenen Versorgung «zurzeit überflüssig» geworden. Mehrheitlich folgte die Stadtzürcher Vormundschaftsbehörde den psychiatrischen Empfehlungen. StArZh, V.K.a.4.: 659, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 10. 10. 1952, Nr. 3420, 107–109. Vgl. auch StArZh, V.K.a.4.: 1137, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 18. 8. 1972, Nr. 3121, 179–180.

839 StArZh, V.K.a.4.: 660, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 7. 11. 1952, Nr. 3715, 11–14.

840 StArZh, V.K.a.4.: 1136, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 7. 7. 1972, Nr. 2564, 31–32; V.K.a.4.: 1137, Protokoll, 18. 8. 1972, Nr. 3122, 181–183.

841 StArZh, V.K.a.4.: 657, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 7. 8. 1952, Nr. 2778, 109–110; V.K.a.4.: 659, Protokoll, 10. 10. 1952, Nr. 3419, 104–106.

842 Das *Gesetz über das Gesundheitswesen vom 4. November 1962* (Gesundheitsgesetz) ersetzte im Kanton Zürich das *Gesetz betreffend die Errichtung staatlicher Korrektionsanstalten vom 4. Mai 1879* (Korrektionsanstaltengesetz) und die darauf basierende *Verordnung über die kantonalen Heilanstalten Burghölzli und Rheinau vom 13. Oktober 1960*. Vgl. dazu auch Kapitel 2.3.

sungen in «geschlossene Krankhäuser für psychisch Kranke» anordnen.<sup>843</sup> Sie durften jedoch nicht der aufnehmenden Institution angehören.<sup>844</sup> Die Anforderung lediglich eines ärztlichen Gutachtens für eine Einweisung war in der parlamentarischen Beratung umstritten. Eine «doppelte Begutachtung» erachtete der Kantonsrat allerdings als zu teuer und zu umständlich.<sup>845</sup> Aus Sicht der Behörden hatten ärztliche Einweisungen den Vorteil, dass sie «diskret» waren und nicht den «Makel» einer vormundschaftlichen Massnahme hatten.<sup>846</sup> Das Gesundheitsgesetz hielt fest, dass der Bezirksarzt innert acht Tagen nach der Aufnahme zu prüfen hatte, ob die Voraussetzungen für eine Einweisung gegeben waren.<sup>847</sup> Er musste bestätigen, dass «der Kranke entweder für sich selbst oder andere gefährlich ist oder sonst der Pflege in einem Krankenhaus für psychisch Kranke bedarf».<sup>848</sup> Die Regelungen waren im Gesundheitsgesetz wie im ZGB wenig konkret. Wem die Entlassung aus einer psychiatrischen Klinik verweigert wurde, konnte nun aber neu an eine Rekurskommission gelangen, die aus einem rechtskundigen Vorsitzenden und zwei Ärzten bestand, wovon einer Facharzt für Psychiatrie sein musste.<sup>849</sup> Personen, die aufgrund anderer gesetzlicher Grundlagen in eine psychiatrische Klinik eingewiesen worden waren, standen hingegen ausschliesslich die in jenen Gesetzen vorgeschriebenen Rechtsmittel zu.<sup>850</sup> Für die Vormundschaftsbehörden blieb das zivilrechtliche Verfahren massgeblich. Im Stichjahr 1972 verfügte die erste Kammer

843 § 45 Ziff. 2 lit. a und b Gesundheitsgesetz. War die betroffene Person unmündig oder bevormundet, war ein schriftliches Aufnahmegesuch des gesetzlichen Vertreters erforderlich. In Notfällen konnte das Gesuch auch nachträglich eingereicht werden. § 46 lit. b Gesundheitsgesetz.

844 § 46 lit. a Gesundheitsgesetz.

845 StAZH, Protokoll Kantonsrat, MM 24.70 KRP 1958/125/0981, 13. 10. 1958.

846 StABL, UE 4303.04.02, Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Sachfragen, Bundesgesetz über die Änderung des ZGB (Versorgungsrecht), Vernehmlassung, 1973–1974, H. Henkel, Sekretär der Direktion der Justiz Kanton Zürich an Dr. Jaberg, Vorsitzender der Konferenz der Vormundschaftsdirektoren, 29. 5. 1974. Vgl. dazu Kapitel 3.4.1.

847 § 48 Gesundheitsgesetz.

848 § 46 lit. a Gesundheitsgesetz.

849 § 49 Gesundheitsgesetz. Die *Psychiatrische Rekurskommission* wurde 1981 durch eine Gerichtskommission ersetzt. Das neue Verfahren regelte die *Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission vom 28. Januar 1981*. Die Gerichtskommission entschied basierend auf den Bestimmungen der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung als letzte kantonale Instanz über Einweisungen, Entlassungsgesuche und Rückversetzungen einer Person in eine psychiatrische Klinik. Sie bestand aus einem Juristen als Vorsitzendem sowie Ärzten, Psychiatern und weiteren fachkundigen Personen. Erst 1995 wurde in einer neuen gesetzlichen Regelung ein zweistufiges Rekursverfahren vor Bezirks- und Obergericht eingeführt. Vgl. Illi 2008, 345.

850 § 51 Gesundheitsgesetz.

der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich lediglich eine Einweisung aufgrund des Gesundheitsgesetzes.<sup>851</sup> Bevormundete Personen waren somit rechtlich weniger gut geschützt.

Der weitaus häufigste Fall war, dass die Stadtzürcher Vormundschaftsbehörde, wenn sie eine Versorgung erwog, auf bereits bestehende Gutachten zurückgriff. Bei einer Einweisung aufgrund des Gesundheitsgesetzes durfte die ärztliche Untersuchung hingegen nicht mehr als vierzehn Tage zurückliegen.<sup>852</sup> Beispielhaft für die Praxis der Vormundschaftsbehörde ist der Fall von S. C. Das im November 1950 während des Entmündigungsverfahrens eingeholte psychiatrische Gutachten über die damals 20-Jährige stellte eine ungünstige Prognose. Liesse man die als «Psychopathin» bezeichnete S. C. aus Sicht der Psychiater «frei schalten und walten», so würde sie sich «rasch den verschiedensten Gefahren aussetzen, so vor allem der Prostitution, Verwahrlosung, Obdach- und Mittellosigkeit, eventuell auch der Delinquenz».<sup>853</sup> Neben einer Entmündigung empfahlen die Gutachter zusätzlich eine Versorgung in einer geschlossenen, ärztlich geleiteten Anstalt. Zu einer Versorgung der inzwischen entmündigten S. C. kam es aber erst 1952. In seinem Antrag an die Vormundschaftsbehörde begründete der Vormund die Versorgung seines Mündels unter anderem damit, es habe sich inzwischen «einwandfrei» herausgestellt, dass «das Mädchen faustdicke Lügen aufgetischt hatte, dass es in einem Schuhgeschäft Schulden gemacht und ausserdem seinen Arbeitgeber bestohlen hatte». Der Amtsvormund verwies in seinem Antrag vom Januar 1952 auf das vor etwas mehr als einem Jahr ausgestellte Gutachten der Psychiatrischen Universitätsklinik Burghölzli, «wo bereits für die Zukunft auf die Delinquenz hingewiesen wurde».<sup>854</sup> Die Prognosen des Gutachters schienen sich gleich einer selbsterfüllenden Prophezeiung zu bewahrheiten. Es lässt sich auch in weiteren Fällen beobachten, dass Ärzte wie Behörden das Verhalten der begutachteten Person auf deren Charakter zurückführten und nicht etwa auf den Umstand, dass der Vormund den Lohn seiner Mündel verwaltete

851 Vgl. Kapitel 3.4.1.

852 § 46 lit. a Gesundheitsgesetz. Eine solche Regelung kannten bereits die *Verordnung über die kantonalen Heilanstalten Burghölzli und Rheinau vom 13. Oktober 1960* in § 4 lit. a Ziff. 3 Abs. 2 sowie das vorangehende *Reglement für die kantonale Heilanstalt Burghölzli, Zürich 8 vom 19. April 1934* in § 3 lit. a Ziff. 3 Abs. 2.

853 StArZh, V.K.c.30, Fallakte Amtsvormundschaft, Nr. 3399d, Psychiatrisches Gutachten der Heilanstalt Burghölzli, 9. 11. 1950, 20.

854 StArZh, V.K.c.30, Fallakte Amtsvormundschaft, Nr. 3399d, Schreiben des 10. Amtsvormundes an die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich, 19. 1. 1952, 3.

und diesen lediglich ein Taschengeld aushändigte. Akzeptierte die betroffene Person den ihr zugewiesenen Platz nicht und suchte sie nach anderen Wegen, um am materiellen Konsum teilzuhaben, machte sie sich wie im Fall von S. C. nicht nur strafbar, sondern ihr Verhalten wurde zudem pathologisiert – mit einschneidenden Folgen.<sup>855</sup>

#### WIRKMÄCHTIGKEIT PSYCHIATRISCHER GUTACHTEN

Die Zürcher Landgemeinde Dürnten folgte in Versorgungs- und Entmündigungsverfahren ausnahmslos den in den psychiatrischen Gutachten festgehaltenen Empfehlungen und stützte sich auch bei der Einschätzung der rechtlichen Voraussetzungen auf die Gutachten, wie der Fall der P. St. beispielhaft zeigt. Die damals 45-jährige Frau war 1972 während des Entmündigungsverfahrens zur Begutachtung ins Burghölzli eingewiesen worden. Der Gutachter bestätigte zwar die bereits 1965 diagnostizierte «Geisteskrankheit», kam jedoch zum Schluss, dass aktuell die «sozialen Auswirkungen nicht derart sind», dass eine Entmündigung angezeigt wäre. Aus diesem Grund stellte die Vormundschaftsbehörde das Verfahren ein.<sup>856</sup> Hierauf intervenierte der Bezirksrat Hinwil. Er kritisierte, dass die Vormundschaftsbehörde die Aufhebung des Verfahrens lediglich mit der Empfehlung des Gutachtens begründete, und forderte die Behörde deshalb zu einer Überprüfung der «Fürsorgebedürftigkeit» der betroffenen Frau «aus eigener Sicht und Erfahrung» auf. Die rechtliche Würdigung eines psychiatrischen Gutachtens sei nämlich Sache der jeweiligen Behörde, und die Entscheidung, ob Massnahmen getroffen werden müssten, sei nicht dem Gutachter zu überlassen. Vielmehr habe «allein die zuständige Behörde darüber zu entscheiden, ob der im Gutachten dargelegte geistige Zustand des Interdizenden» die gesetzlichen Entmündigungsvoraussetzungen erfülle.<sup>857</sup>

Der Bezirksrat vermutete aufgrund der beigezogenen Akten, dass die betroffene Frau entgegen der Feststellung des Gutachters der Fürsorge bedürfe. Er verwies gegenüber der Vormundschaftsbehörde insbesondere auf die religiösen Wahnideen der Frau.<sup>858</sup> Die Vormundschaftsbehörde hielt jedoch an ihrem Entscheid fest, das Verfahren einzustellen.

<sup>855</sup> Galle 2016, 603–607.

<sup>856</sup> GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 31. 1. 1973, 7.

<sup>857</sup> Zu den Entmündigungsvoraussetzungen vgl. S. 332.

<sup>858</sup> GAD, IV.B 4.7, Schreiben Bezirksrat Hinwil an Vormundschaftsbehörde Dürnten, 7. 3. 1973, zitiert in Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 5. 4. 1973, 43.

Im Antwortschreiben an den Bezirksrat machte sie darauf aufmerksam, dass sie die sozialen Aspekte des Falles durchaus beachtet habe. Es würde in diesem Fall aber «sehr schwer fallen [...], vormundschaftliche Massnahmen durchzusetzen», da keine neuen Tatbestände hinzugekommen seien.<sup>859</sup> Zudem begründete sie ihren Entscheid damit, dass sich die Betroffene solchen Massnahmen widersetzen und in einem Entmündigungsprozess wahrscheinlich Recht erhalten würde.<sup>860</sup> Die kommunalen Behörden hielten sich, wie dieses Beispiel zeigt, nicht zuletzt zur eigenen Absicherung an die Empfehlungen der Gutachter. Sie konnten damit Verantwortung an einen Experten delegieren und ihre Entscheide und Massnahmen legitimieren.<sup>861</sup> Dies war insbesondere im Fall von Rekursen relevant.<sup>862</sup>

Von einer Entmündigung und einer Versorgung sahen sowohl Psychiater wie auch Behörden in wenigen Fällen zumindest vorläufig ab, wenn Familienmitglieder die Fürsorge und Aufsicht über die betroffene Person übernahmen, die ihnen für diese Aufgabe geeignet schienen. Im Fall von S. A. überliess es der Gutachter der Vormundschaftsbehörde, eine Entmündigung zu beantragen, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen seiner Ansicht nach weitgehend gegeben waren. Er empfahl der Behörde, den von der Ehefrau betreuten Mann «nochmals behördlich zu verwarnen und ihm die Entmündigung und Einweisung in eine Trinkerheilanstalt anzudrohen, sofern es zufolge seines Alkoholismus wieder zu schwerwiegenden sozialen Auswirkungen kommen sollte». Die Vormundschaftsbehörde Dürnten gelangte hierauf zur Ansicht, dass das Gutachten zu wenig «Rückhalt» gebe, und beschloss, keine vormundschaftlichen Massnahmen zu ergreifen und den Fall vorläufig abzuschliessen.<sup>863</sup>

Die Gutachten beeinflussten, wie die vorangehenden Beispiele zeigen, nicht nur die Entscheide der Behörden in den Versorgungs- und Entmündigungsverfahren, sondern waren auch Jahre danach noch wirk-

859 GAD, IV.B 4.7, Schreiben der Vormundschaftsbehörde Dürnten an Bezirksrat Hinwil, zitiert in Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 5. 4. 1973, 44. Vgl. auch GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 12. 8. 1969, 486; IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 19. 1. 1963, 338.

860 GAD, IV.B 4.7, Schreiben Vormundschaftsbehörde Dürnten an Bezirksrat Hinwil, zitiert in Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 5. 4. 1973, 44.

861 Vgl. hierzu Galle 2016, 620, 624.

862 Vgl. zum Beispiel GAD, IV.B 4.6, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 18. 4. 1972, 359.

863 GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 2. 7. 1974, 261.

mächtig. Aufbewahrt in der Fallakte der Betroffenen, konnte ein Gutachten von den Behördenmitgliedern auch zu einem späteren Zeitpunkt beigezogen werden. Häufig zitierten die Vormundschaftsbehörden in ihren Protokollen ganze Passagen aus Gutachten.<sup>864</sup> Die Behörden reproduzierten und festigten damit die mehrheitlich negativen Zuschreibungen der psychiatrischen Diagnosen auch im weiteren Fallverlauf.<sup>865</sup> So geschah es auch bei F. T., der während mehr als dreissig Jahren im Fokus der Behörden stand. Ein Gutachten der psychiatrischen Universitätsklinik Burghölzli attestierte ihm 1947 einen «deutliche[n] Schwachsinn» und hielt fest, dass es sich um einen «torpiden, gleichgültigen und willensschwachen Debilen» handle.<sup>866</sup> Diese Zuschreibungen wurden vom Amtsvormund und von der Vormundschaftsbehörde mehrmals wieder aufgenommen und zur Charakterisierung des Mannes verwendet.<sup>867</sup> Noch 1975 hielten die Behörden fest, dass F. T. an einem «angeborenen Schwachsinn» leide und derart «willensschwach und haltlos [sei], dass er sich aus eigener Kraft an keinem Arbeitsplatz zu behaupten vermag». Der unter Probezeit stehende Mann wurde deshalb auf unbestimmte Zeit in die Arbeitsanstalt St. Johannsen eingewiesen.<sup>868</sup> Die einmal ausgesprochenen Diagnosen konnten auch Jahrzehnte nach der vorgenommenen Begutachtung einschneidende Folgen für die betroffenen Personen haben.<sup>869</sup> Wie die Analyse der psychiatrischen Gutachten aus Münsterlingen zeigen wird, handelte es sich bei der Verfestigung und Perpetuierung negativer Zuschreibungen um ein zirkuläres Verfahren. Die Gutachter stützten sich nämlich für die Herleitung ihrer Diagnosen massgeblich auf die Behördenakten.

864 Vgl. zum Beispiel GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 12. 1974, 347.

865 Zu diesem Aspekt vgl. Kapitel 3.6.

866 Zitiert in GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 12. 9. 1947, 121, sowie 12. 11. 1947, 125.

867 Vgl. zum Beispiel GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 11. 1961, 166.

868 GAD, IV.B 4.8, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 4. 1975, 32–33.

869 Erst 1980 hielt das Bundesgericht in einem wegweisenden Urteil fest, dass vor mehr als 20 Jahren verfasste Gutachten im Verfahren nicht zulässig sind. BGE 106 Ia 33 (25. 6. 1980).

UMSTRITTENE ROLLE MEDIZINISCHER EXPERTEN UND  
KOMPETENZKONFLIKTE ZWISCHEN FACHÄRZTEN

Mediziner und insbesondere Psychiater waren nicht nur als Gutachter in den Verfahren wichtig. Sie waren im Kanton Waadt auch massgeblich an der Ausarbeitung, Auslegung und Revision der kantonalen Gesetze und Verfahren beteiligt.<sup>870</sup> Namentlich der Conseil de santé fungierte als Vermittler zwischen Wissenschaft und Praxis und beteiligte sich an den Debatten zu den Gesetzen, welche die Versorgungen und in der Waadt als einzigem Kanton die Zwangssterilisationen regelten. Auch die beiden Kommissionen, die den Entwurf des Gesundheitsgesetzes von 1928 und des Gesetzes über die Geisteskranken 1939 verantworteten, bestanden mehrheitlich aus Mitgliedern des Conseil de santé und des Service sanitaire.<sup>871</sup> Die Aufgabe des vom Kantonsarzt geleiteten Service sanitaire bestand nach eigenen Angaben darin, dafür zu sorgen, dass der «Fortschritt in der Medizinwissenschaft» Eingang in die Gesetzgebung und in die Gesundheitseinrichtungen fand.<sup>872</sup> Die Befugnisse und Handlungsmöglichkeiten des Service sanitaire wurden zwischen 1920 und 1980 laufend erweitert. Der Service sanitaire wirkte aktiv am Prozess der gesetzlichen Spezialisierung mit, welche die Behörden als Notwendigkeit sowie als «unbestreitbaren Fortschritt» erachteten.<sup>873</sup> Die Entwicklung von Spezialgesetzen ist nicht zuletzt als Reaktion auf die von den verschiedenen im Gesundheitsbereich agierenden Akteuren konstatierten Missstände zu sehen.<sup>874</sup> Sie entsprach aber auch der Forderung politischer Akteure, für staatliche Eingriffe über «moderne»

870 Auch in Zürich wurden Mediziner und Psychiater von der vorbereitenden Kommission zum kantonalen Versorgungsgesetz von 1925 konsultiert. Sie unterstützten die Gesetzesvorlage zudem mit einem Aufruf und mit Voten im Parlament. Im Unterschied zur Waadt beschränkte sich die Gutachtertätigkeit im kantonalen Versorgungsgesetz aber auf Jugendliche und sogenannte Gewohnheitstrinker und war im Zusammenhang mit vormundschaftlichen Massnahmen von weit grösserer Bedeutung. Vgl. dazu UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*, Kap. 4.2.

871 Chauvie 1990b, 25. Siehe auch BGC VD, P. 1928, exposée des motifs (annexe), 1–2.

872 BGC VD, P. 1928, 20.

873 Sowohl für die Regierung als auch für den Conseil de santé boten die Gesetze zur Gesundheitsorganisation Gelegenheit, «d'adapter les textes aux exigences toujours nouvelles, dictées par l'évolution des mœurs, des conceptions et de la science». Vgl. BGCVD, P. 1928, 254, und BGC VD, A 1952, 859. Ein Grossrat hob die Vorzüge eines Gesetzesentwurfs folgendermassen hervor: «On nous présente une loi basée sur des constatations faites par des spécialistes, car pour lutter contre l'alcoolisme comme le paupérisme [...] il faut se spécialiser.» Vgl. BGCVD, A 1940, 1318.

874 Dazu zählten insbesondere die Mitglieder des Conseil de santé, die Direktion der Psychiatrischen Klinik Cery, die Bezirksärzte sowie Vertreter der medizinischen Fakultät und des Instituts für Rechtsmedizin.

Instrumente zu verfügen.<sup>875</sup> Die vergleichsweise frühe Medikalisierung der Verfahren im Kanton Waadt war verbunden mit dem Anliegen eines planmässigen und objektivierbaren Vorgehens. Zum einen sollte der gezielte Einsatz medizinischen Wissens die Anwendung der Gesetze erleichtern<sup>876</sup> und rationalisieren.<sup>877</sup> Zum anderen sollte die ärztliche Expertise zur Legitimation der Massnahmen beitragen.<sup>878</sup>

Die Rolle der medizinischen Experten in den Versorgungsverfahren blieb indes stets umstritten. Anlass für politische Auseinandersetzungen gaben die Übertragung und Eingrenzung von Kompetenzen und Zuständigkeiten.<sup>879</sup> Dokumentiert sind aber auch Kompetenzkonflikte von Medizinerinnen aufgrund unterschiedlicher Lehrmeinungen und Zugehörigkeiten zu Fachverbänden, insbesondere zwischen der allgemeinen Medizin und der Psychiatrie. Besonders gut veranschaulicht dies die vom Conseil de santé angestossene *Loi vaudoise d'internement pour alcoolisme* von 1941, welche die öffentliche Ordnung und Gesundheit im Blick hatte. Gemäss dem Gesetz hatte der beauftragte Arzt in seinem Gutachten eine Prognose über den Krankheitsverlauf und die Heilbarkeit der betroffenen Person abzugeben und sich zu den möglichen Massnahmen zu äussern. Hans Steck, der als Direktor der psychiatrischen Klinik Cery von unterschiedlichen Akteuren, so auch vom Polizei- und Justizdepartement, regelmässig konsultiert wurde, begrüsst zwar den Vorrang, den das Gesetz einer therapeutischen Massnahme einräumte, problematisierte dies aber

875 Vgl. auch Kapitel 3.2.2.

876 ACV, KVIII f 176, OCSA: Exposé du Dr. Burnier du 15. 9. 1941. «L'autorité du médecin renforcée aurait une immense efficacité. [...] Le médecin peut le mieux, sans heurter les susceptibilités, faire des démarches [auprès de l'entourage].» Exposé du Dr. Burnier, 20–21.

877 Namentlich durch die unterschiedliche Behandlung von Personen, die als heilbar beziehungsweise unheilbar eingestuft wurden.

878 So bekräftigt die Regierung 1940 im Zusammenhang mit der Debatte zur *Loi d'internement pour alcoolisme*: «[C]e n'est pas l'État qui dira quels sont ceux que l'on doit mettre dans une catégorie ou dans l'autre: c'est le médecin.» Weiter unten sie fügte hinzu, der Gesetzesentwurf habe keinen «caractère arbitraire», da eine Versorgung nur aufgrund einer ärztlichen Empfehlung erfolgen könne. BGC VD, automne 1940, 1328 und 1333. Siehe auch Kapitel 4.2.

879 BGC VD, P. 1900. Im Entwurf zur *Loi sur le régime des personnes atteintes de maladie mentale* heisst es 21–22: «Une expertise offre l'avantage de dégager la responsabilité des directeurs des établissements et des membres du Conseil de santé.» Nach einer Änderung dieses Gesetzes 1921 lautete dieser Abschnitt: «Dorénavant, le médecin de l'établissement devra faire un rapport spécial au Conseil de santé et examinera soigneusement son malade avant de prévoir pour la permission de sortir; il sentira mieux sa responsabilité.» BGC VD, A. 1921, 20.

zugleich. In seinen Augen hatte der Arzt Experte und Berater zu bleiben und durfte nicht zum Hauptakteur werden.<sup>880</sup> Bei anderer Gelegenheit präzisierte er: Der Medizin sei möglicherweise eine Rolle zuerkannt worden, die sie nicht wahrnehmen könne. Man sei von der Vorstellung ausgegangen, dass man sich vor allem um den körperlichen Zustand eines Alkoholikers kümmern müsse, damit er genesen könne. Schliesslich erinnerte Steck daran, dass die vorbereitende Kommission stets insistiert hatte, Psychiater mit der Begutachtung von Alkoholikern zu betrauen.<sup>881</sup> Während Steck Alkoholerkrankungen als Domäne der Psychiatrie verteidigte, fielen diese gemäss dem leitenden Arzt des Office cantonal antialcoolique sowie einigen Mitgliedern des Conseil de santé in den Aufgabenbereich der allgemeinen Medizin.<sup>882</sup>

1945 versuchte der Arzt Armand Forel,<sup>883</sup> der für die Partei der Arbeit Einsitz im Grossen Rat hatte, die Bedeutung des psychiatrischen Gutachtens auf politischer Ebene zu stärken. In einer Motion schlug er vor, dass Fachärzte, insbesondere Psychiater, die zu treffenden Massnahmen bestimmen und nicht mehr wie bisher bloss für die Umsetzung der vom kantonalen Justiz- und Polizeidepartement getroffenen Entscheide zuständig sein sollten. Für Forel war klar, dass medizinische Entscheide von solcher Tragweite auch von Ärzten getroffen werden und ihnen die notwendigen Kompetenzen dafür übertragen werden mussten. Die ärztlichen Entscheide sollten von der Exekutivbehörde genehmigt werden.<sup>884</sup>

In ihrer Stellungnahme hielt die Regierung fest, dass das Office cantonal antialcoolique bereits in der aktuellen Praxis Ärzte und wenn nötig Psychiater beiziehe, deren Empfehlungen die Entscheidungsträger in der

880 ACV, S57/41–44 Cery, Internement des alcooliques et toxicomanes (1936–1958), Schreiben von H. Steck an Regierungsrat A. Vodoz vom 24. 10. 1941.

881 ACV, SB258 A1/18/4 Cery, Fonds administration général (1873–2001), Alcoolisme. Considérations médicales sur la nouvelle loi sur l'internement des alcooliques vom 5. 6. 1942.

882 BGC VD, A. 1940, 1633: «Les médecins ne sont pas d'accord entre eux. La plupart des médecins et le Conseil de santé sont d'avis qu'il y a des alcooliques qui ne sont pas des malades mentaux et le sens commun leur donne raison.»

883 Armand Forel (1920–2005), Enkel des Psychiaters Auguste Forel, war Mitglied der Kommunistischen Partei und später der Partei der Arbeit der Schweiz. Der als «Arzt der Armen» bekannte Forel sass im Grossen Rat des Kantons Waadt (1945–1988) und im Nationalrat (1947–1951, 1955–1980). Vgl. Jeanneret, Pierre: Forel, Armand, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4940.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4940.php), Version 22. 10. 2009.

884 BGC VD, P. 1945, 976.

Regel Folge geleistet hätten.<sup>885</sup> Sei eine Versorgung empfohlen worden, habe die Behörde geprüft, ob diese im ärztlichen Bericht oder im psychiatrischen Gutachten ausreichend begründet werde.<sup>886</sup> Die Motion von Armand Forel wurde überwiesen. Sie sollte die Funktion des Office cantonal antialcoolique stärken, das nach wie vor nach einem sehr repressiven Schema vorging.<sup>887</sup> Das Gesetz wurde 1949 angepasst. Es unterschied nun zwischen einer ärztlichen Untersuchung und einem Gutachten, das für besonders schwerwiegende Massnahmen vorgeschrieben war, wie etwa eine Versorgung auf unbestimmte Dauer.

Die steigende Nachfrage insbesondere nach psychiatrischen Gutachten rief in der Praxis aber auch Widerstand hervor, vor allem aufgrund ökonomischer Überlegungen. Bereits kurz nach der Überweisung der Motion Forel forderte das Justiz- und Polizeidepartement, die Anzahl der psychiatrischen Begutachtungen in Cery zu verringern, um die Klinik zu entlasten und die Kosten zu senken. Die Behörde hielt fest, sie habe in zahlreichen Fällen auf die nun übliche psychiatrische Begutachtung verzichtet, nämlich dann, wenn die betroffene Person bereits früher untersucht worden sei und das Gutachten nicht zu weit zurückliege oder wenn sie den Fall nicht von vornherein als unheilbar oder als besonders schwerwiegend erachtet habe, sodass die Einweisung in eine Trinkerheilanstalt auch ohne vorgängige Untersuchung in der Klinik Cery angeordnet werden könne.<sup>888</sup> Der Regierungsrat hielt bereits bei der Verabschiedung des Gesetzes im Parlament fest, dass eine Versorgung von kurzer Dauer hinausgeworfenes Geld und mit hohen Kosten verbunden sei, weil jedes Mal ein medizinisches Gutachten erforderlich sei, um zu entscheiden, ob die betroffene Person entlassen werden könne. Die Kosten sollten also durch den Verzicht auf psychiatrische Gutachten im Verfahren oder eine Erhöhung der Versorgungsdauer

885 In einem Schreiben an die Direktion der Psychiatrischen Klinik Cery hielt das Office cantonal antialcoolique einige Jahre später bezüglich der Gutachten fest: «Les préavis, bien que toujours étayés par des arguments médicaux solides, ne nous lient en aucune façon et ceci est une pratique constante dans l'administration de notre canton.» Vgl. ACV, SB258 A1/18/8 Cery, Fonds administration général (1873–2001), Prophylaxie de l'alcoolisme, Schreiben vom 11. 12. 1954.

886 BGCVD, A. 1945, 674.

887 Vgl. Kapitel 3.2.2.

888 ACV, KVIII f 121. Dossiers généraux du service sanitaire (1921–1948). Lettre du 5. 12. 1945 du Chef du département de Justice et police/Service de la protection pénale au Service sanitaire.

gesenkt werden.<sup>889</sup> Insbesondere letztere Empfehlung hatte nachteilige Auswirkungen für die betroffenen Personen.

Der wachsende Einfluss der psychiatrischen Experten wurde grundsätzlich zwar begrüsst, aber in der Praxis auch kritisch beaufsichtigt. Als Aufsichtsorgane prüften der Service sanitaire und der Conseil de santé die Qualität der Gutachten.<sup>890</sup> 1935 beklagte der Conseil de santé, dass insbesondere die Arztberichte über Alkoholranke, die den grössten Anteil ausmachten, sehr oft mangelhaft seien. Viele würden Sachverhalte aus den Akten erwähnen ohne Bezug zur Diagnose oder ärztlichen Prognose. Die Diagnosen seien häufig nur summarisch begründet, bereits die Form lasse zu wünschen übrig. Wichtig sei, dass man von den Experten erhalte, was unerlässlich sei, nämlich eine ärztliche Beurteilung.<sup>891</sup>

Im Hinblick auf das Gesetz von 1941 erstellte der Service sanitaire in Zusammenarbeit mit der psychiatrischen Klinik Cery einen standardisierten Fragebogen, um die ärztliche Praxis zu vereinheitlichen und die für einen Entscheid benötigten Informationen sicherzustellen. Doch trotz dieser Standardisierung bemerkte der Kantonsarzt 1950 bei der Prüfung der Fallakten, dass «gelegentlich ein wesentliches Element fehlt, nämlich eine ärztliche Expertise, die auf chronischen Alkoholismus schliesst».<sup>892</sup> Im Rahmen der administrativen Reformen wurde die sozialmedizinische Ausrichtung des Office cantonal antialcoolique gestärkt.<sup>893</sup>

Im Kanton Thurgau war demgegenüber, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, die psychiatrische Gutachtertätigkeit wie in Zürich und in Schwyz hauptsächlich in zivilrechtlichen Verfahren von Bedeutung. In den Kantonen Waadt und Freiburg wurden zivilrechtliche Verfahren für Anstaltseinweisungen erst in den 1970er-Jahren wichtig.<sup>894</sup>

889 BGCVD, A. 1940, 1364.

890 BGC VD, P. 1928, 20: Gemäss den Bestimmungen des Gesundheitsgesetzes «tous les rapports et expertises médico-légaux sont soumis au Conseil de santé, permettant ainsi à celui-ci de se rendre compte de la manière dont le corps médical accomplit sa mission dans ce domaine, comme aussi d'intervenir auprès des praticiens peu expérimentés, par des observations ou par des conseils».

891 ACV, SB124 I, Protokoll des Conseil de santé, 6. 3. 1935, 4. Der Service sanitaire hielt fest, dass die Kürze gewisser Arztberichte und fehlende Auskünfte die behördlichen Ermittlungen oft hinausgezögert hätten. Vgl. S57/55 Cery, Traitement médicamenteux des alcooliques, Schreiben vom 11. 2. 1936.

892 ACV, SB124 I, Protokoll des Conseil de santé, 5. 12. 1950, 5.

893 Als neuer und zentraler Akteur nahm fortan der Kantonsarzt Einsitz in der kantonalen Institution, die vorläufige Massnahmen beschloss und zu den Versorgungen Stellung nahm.

894 Vgl. Kapitel 3.1.1 und 3.2.3.

### 3.5.2 DIAGNOSEN, PROGNOSEN UND VERSORGUNGSEMPFEHLUNGEN DER PSYCHIATRISCHEN KLINIK MÜNSTERLINGEN

In der Regel sind psychiatrische Gutachten in Aktendossiers überliefert, die während eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens oder eines Klinikaufenthalts angelegt wurden. Die Gutachten, welche die Grundlage der folgenden Ausführungen bilden, sind Teil eines Gutachtenbestandes der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen und im Staatsarchiv Thurgau archiviert.<sup>895</sup> Den Bestand ergänzen drei Hefte, die Verzeichnisse und statistische Auswertungen der in den Jahren 1941 bis 1968 verfassten Gutachten enthalten. Im Folgenden stehen die Gutachten im Zentrum, welche die Behörden als Grundlage für ihre Entscheide in Auftrag gegeben hatten. Wir haben untersucht, welche Diagnosen und Prognosen die Gutachter stellten, wie sie die Fragen der Auftraggeber beantworteten, wann sie eine Einweisung in eine Anstalt empfahlen und wer von den Begutachtungen betroffen war. Grundlage unserer Untersuchung bilden sämtliche in den Stichjahren 1940, 1950, 1960, 1970 und 1979 verfassten Gutachten, die Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden in Auftrag gegeben hatten. Die insgesamt 238 Gutachten wurden mehrheitlich während eines stationären Aufenthalts der zu begutachtenden Person erstellt. Dieser konnte wenige Tage bis mehrere Monate dauern.

#### GUTACHTEN ÜBER FRAUEN UND MEHRHEITLICH MÄNNER IM ERWERBSFÄHIGEN ALTER

Administrative Versorgungen konnten im Kanton Thurgau basierend auf dem Armenrecht von 1861, dem Gesetz über die Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain von 1849, dem Trinkerfürsorgegesetz von 1939 und dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch von 1907 erfolgen. Ein ärztliches Zeugnis war nur für die Einweisung in eine Trinkerheilanstalt erforderlich.<sup>896</sup> Erfolgte die Versorgung in Zusammenhang mit einer Entmündigung nach Artikel 369 ZGB, so war – ähnlich wie im Kanton Zürich – ein Gutachten des behandelnden Arztes und des Bezirksarztes oder des Direktors der psychiatrischen Klinik einzuholen.<sup>897</sup> Lehnte die betroffene Person eine Entmün-

895 StATG, 9'10, Psychiatrische Klinik Münsterlingen 1840–1980, Fonds 7'0–7'4 Gutachten.

896 § 4 *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939.*

897 § 52 *Gesetz betreffend die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 25. April 1911* (EG ZGB TG). Das EG ZGB ZH vom 2. April 1911 hält in § 84 Abs. 1 fest: «Bei Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche ist das Gutachten des Be-

digung ab, so war ein gerichtliches Verfahren vorgeschrieben.<sup>898</sup> In diesem Fall musste die Vormundschaftsbehörde Klage beim Bezirksgericht einreichen. Dafür war ein umfassender Bericht unter Beilage sämtlicher Akten erforderlich.<sup>899</sup> Die Vormundschaftsbehörden hatten folglich ein Interesse daran, das Einverständnis der zu entmündigenden Person einzuholen und ihr Vorhaben gut zu begründen.

Der Regierungsrat, der über die Einweisung und die Entlassung in die beziehungsweise aus der kantonseigenen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain entschied und in zivilrechtlichen Verfahren Rechtsmittelinstanz war, machte in den von uns untersuchten Stichjahren von der Möglichkeit, ein Gutachten in Auftrag zu geben, keinen Gebrauch.<sup>900</sup> Die Psychiatrische Klinik Münsterlingen war in erster Linie Anlaufstelle für Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden innerhalb des Kantons.<sup>901</sup> Bis 1970 wurden pro Jahr rund 50 Gutachten für Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden verfasst. Erst 1979 war die Nachfrage mit 35 Gutachten tiefer. Insgesamt stellte die psychiatrische Klinik in den 1940er-Jahren durchschnittlich rund 110, in den 1950er-Jahren 140 und in den 1960er-Jahren 170 Gutachten pro Jahr aus. Während die Gesamtzahl der Gutachten zunahm, blieben die Begutachtungsaufträge von Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden bis 1970 stabil. Die Zunahme betraf vor allem die Bereiche des Jugendstrafrechts, des Versicherungsrechts und sogenannte Ehefähigkeitsabklärungen.<sup>902</sup> Da

zirksarztes unter Zuziehung des behandelnden Arztes oder dasjenige eines Arztes an den kantonalen Krankenanstalten einzuholen.» Im Kanton Schwyz war ein Gutachten des Bezirksarztes unter Zuziehung des behandelnden Arztes erforderlich. § 64 EG ZGB SZ, 29. 11. 1910. Die Einführungsgesetze der Kantone Freiburg und Waadt zum ZGB enthalten keine näheren Bestimmungen.

898 § 57 EG ZGB TG.

899 § 59 EG ZGB TG.

900 Bis 1966 erfolgte der regierungsrätliche Entscheid auf Antrag der Kirchenvorherrschaft, danach der Fürsorgebehörde. Auch über Entlassungsgesuche und Beschwerden der Deternierten entschied der Regierungsrat. Er stützte sich dabei gemäss Manfred Spalinger massgeblich auf die Berichte des Verwalters. Erst seit der regierungsrätlichen Verordnung vom 5. 7. 1976 gab es eine Rekursmöglichkeit und lag die Einweisungsbefugnis neu bei Polizei, Vollzugsbehörden und Jugendanwaltschaft. Vgl. Findmittel zu: 9'2 Arbeits-erziehungsanstalt Kalchrain 1851–1980 (1845–1997), bearbeitet von Manfred Spalinger, Staatsarchiv des Kantons Thurgau, Frauenfeld 1999, 4.

901 Von den 238 erfassten Gutachten wurden vier Fünftel von Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden aus dem Kanton Thurgau in Auftrag gegeben.

902 Für die 1970er-Jahre wurden keine Statistiken mehr erstellt, vgl. Hefte, 1941 bis 1968. Zur Gutachtertätigkeit in der Schweiz im Straf- und Jugendstrafrecht vgl. insbesondere Germann 2004 und 2017, zu derjenigen im Versicherungswesen vgl. Lengwiler 2017b.

die Bevölkerung gleichzeitig ebenfalls zunahm, war gesamthaft ein sinkender Anteil von Begutachtungen betroffen.<sup>903</sup>

Der Umfang der Gutachten variiert erheblich und umfasst minimal zwei bis vier, maximal elf bis 20 Seiten. Er nahm im untersuchten Zeitraum aber insgesamt nicht zu, was darauf hindeutet, dass kein erhöhter Rechtfertigungsbedarf für die gestellten Diagnosen und empfohlenen Massnahmen bestand.

Von Begutachtungen betroffen waren Frauen und vor allem Männer zwischen 20 und 60 Jahren, also vornehmlich Personen im erwerbsfähigen Alter.<sup>904</sup> Ab 1950 wurden 40- bis 60-Jährige verstärkt begutachtet. Von Belang war immer auch die «soziale Tüchtigkeit» dieser Personen, wie noch zu zeigen sein wird. Die Jugendlichen machten insgesamt nur einen kleinen Teil der begutachteten Personen aus und wurden offenbar häufiger in strafrechtlichen Verfahren zur Begutachtung in Münsterlingen eingewiesen.<sup>905</sup>

#### SCHIZOPHRENIE, PSYCHOPATHIE UND SCHWACHSINN ALS HÄUFIGSTE DIAGNOSEN

Knapp ein Drittel der 238 Gutachten enthält mehrere Diagnosen.<sup>906</sup> Am häufigsten diagnostizierten die Psychiater eine Schizophrenie, nämlich in 87 Gutachten. Die Diagnose kommt wiederholt in Kombination mit der Diagnose Schwachsinn vor.<sup>907</sup> Schwachsinn ist zugleich die zweithäufigste Diagnose und wird in 63 Gutachten gestellt. Am dritthäufigsten diagnostizierten die Psychiaterinnen und Psychiater in 55 Gutachten eine Psychopathie.

Bei Frauen wurde insgesamt häufiger Schwachsinn als Psychopathie diagnostiziert.<sup>908</sup> Männer erhielten umgekehrt die Diagnose Psychopathie

903 Von 1950 bis 1970 nahm die Bevölkerung im Thurgau von knapp 150 000 auf mehr als 180 000 Einwohnerinnen und Einwohner zu. Vgl. Trösch, Ernst: Thurgau, [www.hls-dhss.ch/textes/d/D7393.php](http://www.hls-dhss.ch/textes/d/D7393.php), Version 22. 5. 2017.

904 Insgesamt wurden mehr Männer (135) als Frauen (103) begutachtet. In den 1970er-Jahren halbierte sich die Zahl der begutachteten Frauen und sank von 26 (1970) auf 13 (1979). Sie nahm deutlich stärker ab als bei den Männern, bei denen die Zahl der Begutachteten lediglich von 26 auf 22 zurückging. Die Zahl der Gutachten stimmt mit derjenigen der begutachteten Personen überein. Das heisst, es wurde in den genannten Stichjahren keine Person mehr als einmal in Münsterlingen begutachtet. Mehrere Gutachten nehmen hingegen Bezug auf in früheren Jahren und in anderen psychiatrischen Kliniken ausgestellte Gutachten.

905 Die Anzahl begutachteter Jugendlicher ist 1960 und 1970 mit 7 und 9 am höchsten.

906 72 von insgesamt 238 Gutachten. 1940: 12, 1950: 14, 1960: 18, 1970: 18, 1979: 10.

907 1940: 5, 1950: 4, 1960: 3, 1970: 5, 1979: 2.

908 Schwachsinn: 35, Psychopathie: 19.

öfter als Schwachsinn.<sup>909</sup> Das hing wesentlich mit den geschlechtsspezifischen Zuschreibungen zusammen, die sich bei Frauen auf die geistige Verfassung und bei Männern auf die Kontrolle der Affekte konzentrierte. Tatsächlich lassen sich die beiden Diagnosen aber nicht klar unterscheiden, denn die damalige Psychiatrie ging von der Annahme aus, dass das affektive Verhalten einerseits die Intelligenz beeinflusst und eine kognitive Beeinträchtigung bewirken konnte, die Intelligenz andererseits Auswirkungen auf das Gefühlsleben und die Handlungsfähigkeit hat und zu einer Persönlichkeitsstörung führen konnte.<sup>910</sup> Aus diesem Grund findet sich oft auch eine Kombination der Diagnosen: Eine Patientin wurde etwa als «debile Psychopathin»<sup>911</sup> bezeichnet. Ein Patient erhielt gar die Diagnose «debiler, haltloser, schizoider Psychopath».<sup>912</sup> Die Schizophrenie zeichnet sich durch psychotische Schübe aus, die in den Gutachten mit «krankhaften Veränderungen des Denkens», «Wahnvorstellungen», «Halluzinationen» und «Sinnestäuschungen» beschrieben werden.<sup>913</sup>

In den Stichjahren 1940<sup>914</sup> und 1950<sup>915</sup> wurde die Diagnose Schizophrenie noch deutlich häufiger gestellt als Psychopathie oder Schwachsinn. Ab 1960 gleichen sich die Zahlen der drei Diagnosen an. Ein ähnliches Bild zeigt sich in den Protokollen der Stadtzürcher Vormundschaftsbehörde. Am häufigsten werden ebenfalls die Diagnosen Schizophrenie, Psychopathie und Schwachsinn erwähnt, wobei erstere beide im Stichjahr 1972 seltener vorkommen als noch 1952.<sup>916</sup> Auch Ergebnisse anderer Untersuchungen

909 Psychopathie: 36, Schwachsinn: 28.

910 Galle 2016, 577. Die Psychiatrie weitete die gesetzlichen Begriffe zur Entmündigung nach Art. 369 ZGB mit der Einführung der Diagnose des «affektiven Schwachsinn» auf die Psychopathie aus. Vgl. Binswanger 1945, 112–113.

911 Gutachten vom 14. 10. 1950.

912 Gutachten vom 2. 8. 1960. Es war in der damaligen Psychiatrie üblich, je nach den «manifesten Verhaltensweisen des Psychopathischen» Adjektive beizufügen. Kurt Schneider unterschied hyperthymische, depressive, selbstunsichere, phantastische, stimmungslabile, geltungsbedürftige, gemütlöse, willenlose, asthenische und explosive Psychopathen. Zitiert in Binswanger 1945, 99. Laut Herbert Binswanger sprach auch nichts dagegen, «derartige Adjektive nach Belieben zu vermehren». Binswanger 1945, 99. Zur ideengeschichtlichen Entwicklung von Psychopathiekonzepten in der deutschen und angloamerikanischen Psychiatrie vgl. Boetsch 2003. Zur interinstitutionellen Stabilisierung des Psychopathiekonzepts in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg vgl. Germann 2016b.

913 Gutachten vom 20. 5. 1940, 7. 8. 1950, 24. 4. 1960, 20. 7. 1970, 30. 5. 1979. Zum von Eugen Bleuler um 1900 konzipierten Krankheitsbild der Schizophrenie und zu seiner Bedeutung für die Legitimation der Psychiatrie als Expertin für soziale Fragen vgl. Bernet 2006, 2013.

914 Schizophrenie: 19, Psychopathie: 6, Schwachsinn: 11 Gutachten.

915 Schizophrenie: 26, Psychopathie: 13, Schwachsinn: 12 Gutachten.

916 1952 wurden 9 Frauen aufgrund der Diagnose Schizophrenie und 7 aufgrund von Schwachsinn entmündigt. 7 Männer hatten bei der Entmündigung die Diagnose Schizo-

deuten darauf hin, dass die genannten Diagnosen in Entmündigungs- und Versorgungsverfahren des untersuchten Zeitraums dominierten.<sup>917</sup>

Eine «medizinische Heilung» erachteten die Begutachtenden in Münsterlingen bei keiner der drei Diagnosen als möglich. Eine «soziale Heilung» oder «soziale Besserung» wurde nur in ganz wenigen Fällen, hauptsächlich bei jungen Personen, mit grosser Zurückhaltung als möglich erachtet<sup>918</sup> und kommt bei diagnostiziertem Schwachsinn nie vor.<sup>919</sup> Ab 1970 ist eine «soziale Heilung» oder «Besserung» für keine der drei Diagnosen mehr vorstellbar. Wir haben es demnach aus Sicht der Psychiatrie mit unheilbaren Krankheiten zu tun, aufgrund deren eine Resozialisierung der betroffenen Personen schwierig bis unmöglich erschien.<sup>920</sup> In den Gutachten wurde bis 1970 mehrheitlich eine Versorgung in psychiatrischen Kliniken empfohlen.<sup>921</sup> Die ärztlich geleitete Anstalt hatte im Verständnis der in Münsterlingen tätigen Psychiaterinnen und Psychiater offenbar nach wie vor auch die Funktion einer Versorgungs- und Besserungsanstalt. Die Arbeitstherapie galt in Münsterlingen für «Geistesranke» während des gesamten Untersuchungszeitraums neben der Psychotherapie als «wirksamste Methode, um eine Besserung zu erzielen».<sup>922</sup> Auch in den Fallakten der von uns untersuchten vier Kantone

phrenie und je 6 Männer Geistesschwäche und Psychopathie. 1972 wurden 9 Frauen und 12 Männer wegen Geistesschwäche, je 5 wegen Schizophrenie und je 2 wegen Psychopathie bevormundet.

917 Vgl. Galle 2016, 572–576.

918 So heisst es bei einer 1940 als «debile, haltlose Psychopathin» bezeichneten 22-Jährigen, sie könne sich aufgrund der empfohlenen Nacherziehung in einer Anstalt «später doch vielleicht etwas besser in das soziale Leben einfügen». Gutachten vom 17. 6. 1940. Eine «soziale Heilung» wurde in lediglich sieben Gutachten bedingt als möglich erachtet.

919 1940: dreimal Schizophrenie, einmal Psychopathie; 1950: einmal Schizophrenie; 1960: zweimal Psychopathie.

920 In der damaligen Krankheitslehre gab es nicht nur die Möglichkeit, hinsichtlich des Sozialen zu erkranken, sondern theoretisch auch die Möglichkeit der «sozialen Heilung». Vgl. Bernet 2006. Zur unterschiedlichen Verwendung der Begriffe «medizinische» und «soziale Heilung» in den psychiatrischen Kliniken vgl. Meier 2004; Galle 2016, 598–599.

921 1940: 23 von 27 empfohlenen Versorgungen, 1950: 19 von 32, 1960: 27 von 31, 1970: 18 von 25, 1979: 4 von 14.

922 Von regelmässiger Arbeit und einer festen Tagesordnung versprach man sich eine «heilende Wirkung». Auch Reinigungsarbeiten galten als Arbeitstherapie. Aufgrund des chronischen Personal mangels wurde die Arbeitstherapie zeitweilig auch von Patientinnen organisiert. Hauptsächlich gehörten dazu Garten- und landwirtschaftliche Arbeiten, Kerzenfabrikation, Teppichweben aus Stoffresten und Holzbearbeitung für Männer sowie verschiedenartige Haus- und Handarbeiten für Frauen. Die Produkte wurden auf Bestellung hergestellt oder im Herbst auf dem Basar verkauft. Kuhn 1990, 105, 107, 108, 112, 114. Hinweise in den Gutachten, dass die betroffenen Personen einer Psychotherapie unterzogen wurden, haben wir keine gefunden. Zur untergeordneten Rolle der Psycho-

wird die Arbeitstherapie häufig genannt und ihre Wirksamkeit gepriesen. Dies ist umso erstaunlicher, als die Ärzte die meisten der begutachteten Personen für sozial kaum oder nicht besserungsfähig hielten. Ein Scheitern der Therapie war im Einzelfall folglich ein weiterer Beweis für die ärztliche Prognose, die Wirksamkeit der Therapie ein umso grösseres Verdienst der Beteiligten.<sup>923</sup>

#### BEHÖRDLICHE FRAGESTELLUNGEN UND PSYCHIATRISCHE EMPFEHLUNGEN

Wie aus den Gutachten hervorgeht, fokussierten die Fragen der Behörden auf zu treffende Massnahmen, selten allein auf den Geisteszustand der zu begutachtenden Person. Die Psychiatrie war aufgefordert, eine Einschätzung zum weiteren Vorgehen der Behörden abzugeben. Die Frage, ob eine Versorgung angezeigt sei, stellten die Behörden vornehmlich in Kombination mit der Frage nach anderen vormundschaftlichen Massnahmen, namentlich mit Entmündigungen nach Artikel 369 ZGB. Auffallend ist, dass die Begutachtenden Versorgungen auch dann empfahlen, wenn sie nicht Teil der Fragestellung der Behörden waren. Während die explizite Frage nach einer Versorgung ab 1960 bei den Behörden abnahm,<sup>924</sup> blieb die Anzahl in den Gutachten empfohlener Versorgungen bis 1970 konstant hoch.<sup>925</sup> Insgesamt empfahlen die Psychiater in mehr als der Hälfte der Fälle, nämlich in 129 der 238 Gutachten, eine Versorgung.<sup>926</sup> In weiteren sieben Gutachten empfahlen sie den Behörden, eine solche anzudrohen. Die Anstaltsversorgung hatte demnach nicht allein einen fürsorgerischen, sondern in Form der Drohung auch einen disziplinarischen Zweck.

Auffallend ist, dass im Stichjahr 1979 alle 15 zur Entmündigung empfohlenen Personen mit einer Ausnahme auch versorgt werden sollten. Es zeichnete sich eine Praxis ab, die auch für die Fürsorgerische Freiheitsent-

therapie im klinischen Alltag zu Beginn der 1970er-Jahre vgl. Jenzer, Keller, Meier 2017, 140–142.

923 Zu den normalisierenden, erzieherischen, ökonomischen und strukturbildenden Dimensionen der Arbeitstherapie sowie zum Zusammenhang von Arbeitsfähigkeit und Gesundheit vgl. Germann 2006; Ankele, Brinkschulte 2015; Ankele 2016. Zur psychiatrischen Klinik als Disziplinierungsanstalt vgl. Galle 2016, 625.

924 Sie wurde nur noch in zwei bis drei Gutachten pro Stichjahr gestellt.

925 Die Begutachtenden empfahlen bis 1970 in mindestens der Hälfte der rund 50 pro Stichjahr ausgestellten Gutachten eine Versorgung. 1940: 27, 1950: 32, 1960: 31, 1970: 25. 1979 legten noch 14 der 35 Gutachten eine Versorgung nahe.

926 Eine Abnahme der Versorgungsempfehlungen ist bei Männern 1970 (von 1960 17 auf 9), bei Frauen erst 1979 (von 1970 16 auf 3) feststellbar.

ziehung charakteristisch werden sollte, nämlich die Versorgung von vor allem als psychisch krank und süchtig geltenden Personen, die als schutzbedürftig galten und vornehmlich sich selbst gefährdeten.

Am häufigsten empfahlen die Psychiaterinnen und Psychiater eine Versorgung bei Personen, bei denen sie eine Schizophrenie diagnostizierten, nämlich in 55 der 87 Gutachten. Bei der Diagnose Psychopathie erfolgte in 28 der 55 Gutachten, bei Schwachsinn in 20 der 63 Gutachten eine Versorgungsempfehlung.

Grundsätzlich können wir festhalten, dass dann, wenn die Behörden danach fragten, ob eine vormundschaftliche Massnahme in Betracht gezogen werden müsse, die Begutachtenden in der Regel eine solche Massnahme empfahlen. Die Behörden fragten die Psychiater aber nicht allein danach, ob eine «Geistesschwäche» oder «Geisteskrankheit» im Sinne des Gesetzes (Artikel 369 ZGB) vorliege, sondern auch, ob die Voraussetzungen für eine Entmündigung erfüllt seien.<sup>927</sup> Sie verlangten folglich nicht nur eine ärztliche Diagnose, sondern zudem eine rechtliche Beurteilung, ob eine vormundschaftliche Massnahme angezeigt sei. Damit delegierten die Behörden die Rechtsfragen an die Psychiatrie.<sup>928</sup>

Bis 1970 sollte, wer eine Schizophrenie diagnostiziert bekam, aus ärztlicher Sicht in der Regel entmündigt und versorgt werden.<sup>929</sup> Auffallend ist, dass die Gutachten im Stichjahr 1979 für fünf der zehn Personen mit einer Schizophreniediagnose weder eine Entmündigung noch eine Versorgung erwogen. Das könnte mit dem angenommenen schubhaften Verlauf der Krankheit, aber auch mit der zunehmenden Behandlung mit Psychopharmaka in Zusammenhang stehen.<sup>930</sup>

Auch bei Personen mit einer Psychopathiediagnose empfahlen die Begutachtenden mehrheitlich eine Entmündigung und eine Versorgung.<sup>931</sup> Schliesslich war auch die Diagnose Schwachsinn häufig mit einer

927 1940: 29, 1950: 30, 1960: 33, 1970: 33, 1979: 19 Gutachten.

928 Zu den wenigen Anweisungen für behördliches Handeln im ZGB vgl. Kapitel 2.1.4.

929 Bei zwei Dritteln der bis 1960 empfohlenen Entmündigungen legten die Gutachten den Behörden eine Versorgung nahe, 1970 gar bei 80 Prozent (bei 12 von 15 empfohlenen Entmündigungen) und 1979 in allen Fällen (bei allen 5 empfohlenen Entmündigungen). Insgesamt wurde in 75 Prozent der Fälle, in denen die Gutachten bei einer diagnostizierten Schizophrenie eine Entmündigung empfahlen, auch zu einer Versorgung geraten. 1940: 18 von 19, 1950: 24 von 26, 1960: 13 von 14, 1970: 15 von 18, 1979: 5 von 10 Gutachten.

930 Vgl. Bernet 2013; Tanner 2007, 284.

931 In drei Vierteln der Gutachten mit einer Psychopathiediagnose empfahlen die Psychiater neben einer Entmündigung auch eine Versorgung. 1960 und 1979 sollte noch etwas mehr als die Hälfte der als Psychopathen bezeichneten Personen entmündigt werden. 1970

Empfehlung zur Entmündigung verbunden, nämlich in rund der Hälfte der Fälle. Nur 1950 waren es mit einem Drittel weniger.<sup>932</sup> In rund 60 Prozent dieser Fälle gaben die Begutachtenden zudem eine Versorgungsempfehlung ab.<sup>933</sup>

Insgesamt wurde in zwei Dritteln der Gutachten mit einer der drei Diagnosen zusätzlich zu einer Entmündigung auch eine Versorgung der begutachteten Person empfohlen. Dieser Zusammenhang verstärkte sich im untersuchten Zeitraum. Während die Entmündigungsempfehlungen abnahmen, gingen diese vermehrt mit Versorgungsempfehlungen einher. Dies könnte darauf hindeuten, dass zunehmend nur noch Personen mit aus ärztlicher Sicht schwerwiegenden Beeinträchtigungen entmündigt wurden. Die empfohlenen vormundschaftlichen Massnahmen, insbesondere die Entmündigung, waren nicht allein mit der diagnostizierten Krankheit zu begründen. Vielmehr hatten die Gutachter die im Zivilrecht festgehaltenen Voraussetzungen zu prüfen, nämlich dass die zu bevormundende Person ihre Angelegenheiten nicht mehr selber besorgen konnte, dauernd des Schutzes bedurfte oder die Sicherheit anderer gefährdete.<sup>934</sup> Die Gutachten beinhalten deshalb neben der Darstellung des Lebenslaufs auch Schilderungen der sozialen Situation der begutachteten Person. Aufgrund dieser Ausführungen äusserten sich die Psychiater und die wenigen Psychiaterinnen, die in der Klinik arbeiteten, zum erwarteten Krankheitsverlauf und nahmen eine Beurteilung der aktuellen Lebenssituation der betreffenden Person vor.

lag die Anzahl empfohlener Entmündigungen bei 3 von 14 Personen mit der Diagnose Psychopathie am tiefsten. 1940: 5 Entmündigungsempfehlungen bei 6 Personen mit der Diagnose Psychopathie; 1950: 11 von 13; 1960: 8 von 14; 1970: 3 von 14; 1979: 5 von 8.

932 1940: 5 Entmündigungsempfehlungen bei 11 Personen mit der Diagnose Schwachsinn; 1950: 4 von 12, 1960: 8 von 13; 1970: 10 von 19; 1979: 4 von 8.

933 Zur Anstaltsversorgung von «Schwachsinnigen» in der deutschsprachigen Schweiz bis 1945 vgl. Steffen 2017.

934 Vgl. Binder 1945, 6–7 (Art. 369 ZGB). Gemäss Art. 370 ZGB, der in den untersuchten Gutachten nur selten empfohlen wird, war neben der Schutzbedürftigkeit und der Gefährdung Dritter an erster Stelle die «Gefahr des Notstandes oder der Verarmung» der Familie als Voraussetzung massgebend. Die Betroffenen wurden nicht wegen «geistiger Störungen», sondern wegen «moralischer Schwäche» (Verschwendung, Misswirtschaft und Trunksucht) bevormundet. Vgl. Binder 1945, 11.

### 3.5.3 PATHOLOGISIERUNG SOZIALEN VERHALTENS

Psychiatrische Gutachten folgten im untersuchten Zeitraum einem standardisierten Aufbau.<sup>935</sup> Sie enthielten die Fragestellung der Auftraggeber und die Materialien, auf die sich das Gutachten stützte, die Vorgeschichte (Anamnese), die Befunde der eigenen Untersuchungen und Beobachtungen (Exploration) sowie eine Beurteilung (das eigentliche Gutachten) und eine Zusammenfassung. Als Gutachter signierte in der psychiatrischen Klinik Münsterlingen in der Regel ein Oberarzt, ein Assistenzarzt oder seltener eine Assistenzärztin gemeinsam mit dem Klinikdirektor. Im untersuchten Zeitraum waren das Adolf Zolliker (1904–1974), der vom Regierungsrat 1939 mit der Leitung der Klinik betraut wurde, und Roland Kuhn (1912–2005), der bereits seit 1939 als Oberarzt in der Klinik amtierte. Er kam aus der Berner Universitätsklinik Waldau in den Thurgau und wurde 1970 zum Nachfolger von Adolf Zolliker ernannt. Kuhn stand der Klinik bis im Januar 1980 vor.<sup>936</sup> Als Gutachterin firmierte auch Verena Kuhn, die Ehefrau des Direktors und ab 1971 leitende Ärztin in Münsterlingen. Die Direktion war also durch eine grosse Kontinuität geprägt, was sich auch in den Gutachten zeigt.

Das Wirken der beiden Direktoren geriet in jüngster Vergangenheit in öffentliche Kritik.<sup>937</sup> So stellte die Presse die Frage, welchen Einfluss die erbbiologischen Denkmuster des bekennenden Eugenikers Adolf Zolliker auf die Gutachten hatten.<sup>938</sup> Dieser befürwortete ausdrücklich die Sterilisation von Schizophrenen, Geistesschwachen und Psychopathen.<sup>939</sup> Roland Kuhn geriet vor allem wegen der von ihm veranlassten und unter seiner Aufsicht durchgeführten Medikamentenversuche in die Schlagzeilen. Die Vorwürfe waren so gravierend, dass der Thurgauer Regierungsrat 2016 ein

935 Leitfaden zur Erstellung von psychiatrischen Gutachten bei Entmündigungen finden sich zum Beispiel in Binder 1945; Binswanger 1945, 33–44. Vgl. auch Germann 2017, 322.

936 Kuhn 1990, 102.

937 Vgl. dazu insbesondere die Artikelserie in der *Thurgauer Zeitung* und im *St. Galler Tagblatt* von 2012 bis 2018.

938 Staub, Inge: Zolliker, der Eugeniker, in: *St. Galler Tagblatt*, 17. 1. 2013, [www.tagblatt.ch/ostschweiz/frauenfeld-munchwilten/zolliker-der-eugeniker-ld.788595](http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/frauenfeld-munchwilten/zolliker-der-eugeniker-ld.788595), Stand 4. 12. 2018.

939 Zolliker beteiligte sich 1938 am von Stravos Zurukzoglu herausgegebenen Sammelband zur «Verhütung erbkranken Nachwuchses», der den Stand der Eugenik in der Schweiz dokumentierte und europaweit Bekanntheit erlangte. Vgl. Zurukzoglu 1938. Für die Autoren war «selbstverständlich», dass «auf der Basis vererbter oder vererbbarer Anlagemängel arbeits- und gesellschaftsuntüchtig gewordene Menschen» an der Fortpflanzung gehindert werden mussten. Zurukzoglu 1938, 91.

interdisziplinäres Forschungsteam mit der Aufarbeitung seines Nachlasses und einer wissenschaftlichen Untersuchung der psychiatrischen Praxis und Forschung in Münsterlingen beauftragte.<sup>940</sup>

Die zivilrechtlichen Bestimmungen überliessen es weitgehend dem Ermessen der Behörden, in welchen Situationen sie ein psychiatrisches Gutachten einforderten.<sup>941</sup> Vorgeschrieben war das Gutachten eines Sachverständigen einzig zur Entmündigung einer Person wegen «Geisteskrankheit» oder «Geistesschwäche» nach Artikel 369 ZGB.<sup>942</sup> Auch die Aufhebung einer Entmündigung nach Artikel 369 ZGB konnte nur durch ein neues ärztliches Gutachten erfolgen.<sup>943</sup> Erforderlich war nicht der Nachweis, dass keine «Geisteskrankheit» oder «Geistesschwäche» mehr vorlag, sondern dass die rechtlichen Voraussetzungen für eine Entmündigung nicht mehr bestanden. Das Gesetz berücksichtigte damit gemäss dem Juristen Max Hess, dass psychische Erkrankungen nicht immer und psychische «Defektzustände» wie Psychopathien und Schwachsinn nach damaligem Stand der Wissenschaft überhaupt nicht heilbar waren, die soziale Situation sich aber auf den Krankheitsverlauf auswirken konnte und die Handlungsfähigkeit neu beurteilt werden musste.<sup>944</sup>

#### VORGESCHICHTE ALS NACHWEIS «SOZIALEN VERSAGENS» UND GRUNDLAGE PSYCHIATRISCHER DIAGNOSTIK

Die in den Gutachten zitierten Fragen der Behörden bestätigen weitgehend, was die vorangehenden Ausführungen und auch andere Studien zeigen, nämlich dass die Behörden sich vor allem in Situationen an psychiatrische Experten wandten, in denen sie nicht mehr weiter wussten und an ihre Grenzen stiessen.<sup>945</sup> Den Gutachten kam darüber hinaus die Funktion zu, vormundschaftliche Massnahmen zu ermöglichen und zu legiti-

940 Zum Forschungsprojekt vgl. Meier 2017. Weitere Angaben finden sich unter [www.histmedi.uzh.ch/de.html](http://www.histmedi.uzh.ch/de.html), Stand 4. 12. 2018. Die Ergebnisse des Forschungsprojekts unter der Leitung von Marietta Meier werden im Herbst 2019 publiziert: Meier, König, Tornay 2019. Zu den Medikamentenversuchen in Münsterlingen vgl. beispielsweise auch den im Januar 2018 auf SRF ausgestrahlten DOK-Film von Horowitz, Liz: Auf der Seeseite. Die Medikamentenversuche von Münsterlingen, Schweizer Radio und Fernsehen SRF, 2018, [www.srf.ch/sendungen/dok/auf-der-seeseite-die-medikamentenversuche-von-muensterlingen](http://www.srf.ch/sendungen/dok/auf-der-seeseite-die-medikamentenversuche-von-muensterlingen), Stand 4. 12. 2018.

941 Germann 2007a, 280–281; Galle 2016, 571.

942 Art. 374 ZGB.

943 Art. 436 ZGB.

944 Hess 1979, 27.

945 Germann 2017, 318–319.

mieren.<sup>946</sup> Das grundlegende Problem an der Adressierung der Fachärzte war, dass diese «über die im ZGB geregelten, weniger eingreifenden Formen der Fürsorge [öfters] nicht genau orientiert» waren.<sup>947</sup> Die Psychiater hatten sich in den Gutachten mit Fragen auseinanderzusetzen, die nicht zu ihren Kernkompetenzen gehörten.<sup>948</sup> Das Verfassen von Gutachten lernten und verfeinerten die Assistenzärztinnen und -ärzte in der Klinik.<sup>949</sup> Die Entwicklung der Narration, also wie in der Erzählung Stringenz und Evidenz hergestellt wurde, war deshalb geprägt von persönlichen Erfahrungen und klinischen Gepflogenheiten.

Die Gutachten basierten auf unterschiedlichen Materialien. Sie beschränkten sich nicht auf die ärztlichen Untersuchungen und Beobachtungen in der Klinik.<sup>950</sup> Eine zentrale Rolle spielten die Vorakten, die neben Gesprächen mit Angehörigen sowie den Patientinnen und Patienten die Grundlage für die Vorgeschichte (Anamnese) bildeten. Dazu gehörten an erster Stelle die Akten der Behörden.<sup>951</sup> Darüber hinaus stützten sich die Ärzte auf bestehende Gutachten und Krankenakten über die Exploranden sowie über deren Angehörige, seltener auf Gerichtsakten und Polizeirapporte. Zweimal wird auch ein Lebenslauf der begutachteten Person erwähnt.<sup>952</sup> Das Aktenstudium bildete einen wichtigen und zeitintensiven Bestandteil der Begutachtung.<sup>953</sup>

Dies war deshalb so zentral, weil der «Tatbestand» von Artikel 369 ZGB, wie Max Hess festhielt, eine «Geisteskrankheit oder Geistesschwäche plus soziales Versagen» umfasste.<sup>954</sup> Der Nachweis des «sozialen Versagens» erfolgte in der Regel aufgrund der Behördenakten.

946 Hauss, Ziegler 2007, 67; Galle 2016, 620.

947 Binder 1945, 16.

948 Geisthövel, Hess 2017b, 18.

949 Vgl. Kuhn 1956.

950 Zu den Eigenschaften von Krankenakten und ihrer Funktion im psychiatrischen Alltag vgl. Hoffmann-Richter, Finzen 1998; Meier 2008.

951 Die Gutachtertätigkeit hatte auch Auswirkungen auf die behördliche Aktenführung. Max Hess hielt in seinem Praxishandbuch fest, dass der Psychiater «auf eine sorgfältige Materialsammlung ebenso sehr angewiesen [sei] wie auf seine eigenen Untersuchungen und Prüfungsmethoden». Nur beides zusammen führe zu «einer zuverlässigen Beurteilung der Persönlichkeit». Hess 1953, 10.

952 Die qualitative Auswertung der Gutachten basiert auf 15 Gutachten. Wir haben pro Stichjahr (1940, 1950, 1960, 1970, 1979) drei Gutachten ausgewählt. Dabei haben wir sowohl die drei häufigsten Diagnosen (Schizophrenie, Psychopathie, Schwachsinn) als auch eine ausgewogene Repräsentation von Geschlecht und Alter der Begutachteten berücksichtigt.

953 Geisthövel, Hess 2017b, 18; Germann 2017, 325.

954 Hess 1979, 28.

So hielt Adolf Zolliker 1970 im Gutachten über die knapp 20-jährige M. B. zur Vorgeschichte der Patientin fest: «Bei praktischen Arbeiten erwies sie sich als brauchbar, machte aber sonst grosse Schwierigkeiten, unterzog sich nicht der Ordnung, verhielt sich arrogant, fiel schon damals durch ihre sexuelle Triebhaftigkeit und die Verstimmungen auf, lief weg und musste schliesslich auf Drängen der Heimleitung vorzeitig weggenommen werden.»<sup>955</sup> Das von Verena Kuhn ebenfalls 1970 verfasste Gutachten über den 53-jährigen in der Arbeiterkolonie Herdern untergebrachten M. E. zeigt, dass die Einsicht in die Akten verbunden mit impliziten Verweisen auf das ärztliche Erfahrungswissen auch für die Diagnostik massgebend war: «Wir haben auch Einsicht genommen in seine Entlassungsgesuche und müssen schon daraus erkennen, dass es sich bei ihm offensichtlich um einen psychisch kranken Menschen handelt.»<sup>956</sup> Oder die Psychiater erkannten im Lebenslauf eines 29-jährigen Mannes den für eine Schizophrenie kennzeichnenden Verlauf: «Für diese Krankheit spricht ausserdem der Verlauf seines bisherigen Lebens: nachdem er sich aus anfänglichen Schwierigkeiten herausgearbeitet und mit seiner Frau in geordneten Verhältnissen gelebt hatte, geht es seit einigen Jahren mit ihm eher abwärts und seine Lebenskurve zeigt den für die Schizophrenie typischen Knick in jener Zeit, als die Krankheit nach und nach ausgebrochen sein muss.»<sup>957</sup>

Wie andere Untersuchungen zeigen, gingen die Psychiater bei der Auswahl der Informationen höchst selektiv vor.<sup>958</sup> Durch das Ab- und Umschreiben sowie Verdichten kam es darüber hinaus zu folgenreichen Zuspitzen. Aus Vermutungen und Behauptungen wurden oft vermeintliche Tatsachen.<sup>959</sup> Begünstigt wurde dies durch die fehlende Möglichkeit der Einsicht der Patientinnen und Patienten in ihre Akten.<sup>960</sup> Die Psychiater interessierten sich zudem kaum dafür, wer welche Aussagen gemacht hatte oder wie diese zustande kamen. Als Raster für die Zuschreibungen dienten ihnen die Krankheitsbilder, in den vorliegenden Gutachten diejenigen der Schizophrenie, der Psychopathie und des Schwachsinn.

Die Gutachter suchten in der Vorgeschichte nach den Vorzeichen und Verlaufsmustern der von ihnen in der Untersuchung diagnostizierten

955 StATG, 9'10, 7.2/181–186, Gutachten vom 31. 3. 1970, 1.

956 StATG, 9'10, 7.2/226–230, Gutachten vom 30. 5. 1979, 4. Zum Wagnis für Betroffene, Rechtsmittel zu ergreifen, vgl. Kapitel 4.

957 StATG, 9'10, 7.2/2–4, Gutachten vom 20. 5. 1940, 7.

958 Germann 2017, 325–326.

959 Vgl. auch Meier 2008; Galle, Meier 2009.

960 Vgl. Kapitel 3.6.

Krankheit sowie nach Belegen für das «soziale Versagen», mit denen sie die Handlungsunfähigkeit der betroffenen Person begründeten.<sup>961</sup> Auch die Äusserungen und das Verhalten der Patientinnen und Patienten in der Klinik wurden als Symptome der Krankheit gedeutet.<sup>962</sup> So heisst es im oberärztlichen Gutachten von 1950 über eine 31-Jährige: «Bei einer hysterischen Psychopathin ist das Verhalten, das Frau D. bis heute im Leben gezeigt hat, durchaus verständlich.»<sup>963</sup> Ein besonders beklemmendes Beispiel ist der Fall von L. M. Im Gutachten vom Oktober 1950 schrieb die verantwortliche Assistenzärztin: «Ihre Haltlosigkeit und der Schwachsinn haben sie dazu verleitet, sich schon im Alter von 13 Jahren sexuell missbrauchen zu lassen.»<sup>964</sup> In aus heutiger Sicht unhaltbarer Weise machte die Ärztin aufgrund ihrer Diagnose das Mädchen für den sexuellen Übergriff verantwortlich.<sup>965</sup> Es bleibt aufgrund des Gutachtens überdies unerklärlich, warum die Vormundschaftsbehörde lediglich ein psychiatrisches Gutachten angefordert hatte, nicht aber Strafanzeige erstattete. Zumindest die Ärztin ging davon aus, dass das bei der Begutachtung 15-jährige Mädchen «schon mehrfach sexuell missbraucht worden war».<sup>966</sup> Das «Verhalten des Mädchens, besonders die Haltlosigkeit und gewisse erethische Zustände», das heisst, die gesteigerte (sexuelle) Erregbarkeit, liessen sich für die Assistenzärztin indes nicht allein mit der «schwere[n] Milieuschädigung durch ungünstige Familienverhältnisse» und dem angenommenen «Schwachsinn» erklären. Sie nahm vielmehr an, dass es sich bei der «sehr schwer erblich belastet[en]» Patientin «noch um eine abnorme Charakteranlage, eine Psychopathie handelt». Aus Sicht der Ärztin hatte das Mädchen an ihren Arbeitsstellen «versagt».<sup>967</sup> Sie übernahm die Deutung aus den Akten. In der Anamnese heisst es dazu: «In Bezug auf die Arbeit sei es schon recht gewesen, aber der Hausherr habe sich in unsittlicher Weise mit ihr zu schaffen gemacht,

961 Vgl. auch Galle 2016, 623.

962 Zu diesem in den psychiatrischen Kliniken allgemein beobachtbaren Phänomen vgl. Goffman 1973, 51.

963 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 10. 10. 1950, 10.

964 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 14. 10. 1950, 3–4.

965 Nach der damals in der Medizin wie in der Fürsorge verbreiteten Auffassung ging die Psychiaterin davon aus, dass sexueller Missbrauch bei Minderjährigen zu einer frühzeitigen Erweckung der Sexualität und sittlicher Gefährdung führte. Das als «triebhaft» oder «abnorm» taxierte Sexualverhalten von Missbrauchsoffern wurde auch in anderen Deutschschweizer Kliniken noch in den 1950er- und 1960er-Jahren als konstitutioneller Defekt interpretiert, der lediglich negativ beeinflusst worden war. Galle 2016, 595–596.

966 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 14. 10. 1950, 1.

967 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 14. 10. 1950, 3.

worauf das Mädchen nach kurzer Zeit einfach davongelaufen sei.»<sup>968</sup> Weder erwähnte die Ärztin im Gutachten, dass die Integrität des Mädchens verletzt worden war, noch erwog sie, das Verhalten des Mädchens könnte eine Folge des versuchten oder vollzogenen Missbrauchs sein.<sup>969</sup> Und dies obwohl sich die Vorwürfe der Lügenhaftigkeit und des Stehlens in der Klinik nicht bestätigen liessen. Die Ärztin führte diesen Befund darauf zurück, dass die Anstaltsversorgung auf das Mädchen «einen gewissen Eindruck» gemacht habe.<sup>970</sup> Sie kam zum Schluss: «Wir sehen daher keine andere Möglichkeit, als die Patientin in einem Mädchenheim unterzubringen, wo sie eine energische Nacherziehung geniessen könnte. [...] Der Aufenthalt dort sollte mindestens 2–3 Jahre dauern.»<sup>971</sup>

In der Anamnese finden sich in den von uns untersuchten Gutachten stets auch Aussagen über die Heredität, das heisst die «Erblichkeitsverhältnisse» in der Familie. So heisst es im Gutachten von 1970 über M. B.: «Die Explorandin ist erblich übermässig mit verschiedenen seelischen Abnormitäten und Störungen belastet. In der Familie kommen gehäuft Fälle von Schwachsinn, Psychopathie, Alkoholismus und Schizophrenie vor.»<sup>972</sup> Offenbar benutzten die Ärzte in Münsterlingen neben den Krankenakten für solche Aussagen auch das von Adolf Zolliker angelegte Stammbaearchiv.<sup>973</sup>

Die Prägung der psychiatrischen Praxis von Münsterlingen durch erbbiologische Denkmuster ist offensichtlich, lässt sich aber auch in anderen Deutschschweizer Kliniken finden.<sup>974</sup> Wesentliches Merkmal der psychia-

968 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 14. 10. 1950, 2.

969 Anzumerken ist hier allerdings, dass die seelischen und körperlichen Verletzungen sowie die langfristigen psychischen und sozialen Folgen sexuellen Missbrauchs erst im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts stärker ins Zentrum der psychologischen Forschung und Praxis rückten. Erst seit den 1980er-Jahren erfolgte eine Ausdifferenzierung von Behandlungsmethoden und Interventionen nach potenziell traumatischen Ereignissen. Hausmann 2006, 14.

970 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 14. 10. 1950, 2.

971 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 14. 10. 1950, 3–4.

972 StATG, 9'10, 7.2/181–186, Gutachten vom 31. 3. 1970, 1.

973 Vgl. den Nachruf von Roland Kuhn zum Tod von Adolf Zolliker in der *Thurgauer Zeitung* vom 17. 1. 1974. Solche Stammbaearchive wurden auch in anderen psychiatrischen Kliniken angelegt wie zum Beispiel in der Bündner Klinik Waldhaus in Chur. Die erbbiologische Familienforschung hatte einen entscheidenden Einfluss auf die Persistenz psychiatrischer Deutungsmuster. Vgl. Galle 2016, 619–620. Zur Bedeutung von Stammbäumen für den Aufstieg der medizinischen Vererbungsforschung vgl. Germann 2016, 188–221.

974 Eine Veränderung der Diagnostik lässt sich erst nach 1980 feststellen. Galle 2016, 578–579.

trischen Deutungsmuster ist die Annahme, dass die diagnostizierten Krankheiten in der Regel anlagebedingt waren und vererbt wurden.<sup>975</sup> Die Stammbäume stellten die vermeintliche erbliche Belastung der Familienverbände grafisch dar. Für diese Annahmen lagen allerdings keine wissenschaftlichen Beweise vor. Sie basierten allein auf der Beobachtung, dass gewisse Krankheiten in bestimmten Familien gehäuft vorkamen. Die Gutachten hatten nicht zuletzt die Funktion, diese Annahmen zu bestätigen.<sup>976</sup>

#### DIE PSYCHIATRIE ALS HÜTERIN VON MORAL UND ORDNUNG

Zur Befunderhebung dienten in erster Linie experimentell-psychologische Prüfungen wie Memo- und Intelligenztests, die vornehmlich schulisches Wissen abfragten, oder assoziative Testverfahren wie der in den Gutachten oft erwähnte, aber wegen seiner mangelnden Verlässlichkeit umstrittene Rorschach-Test, der in Münsterlingen eine grosse Tradition hatte.<sup>977</sup> Bei diesem Test wurden Angaben zur Persönlichkeitsstruktur der Patientinnen und Patienten gewonnen, indem man Tintenflecken deuten liess.<sup>978</sup> Viele experimentelle Untersuchungen wurden in Münsterlingen in Ermangelung ausgebildeter Fachärzte bis Mitte 1976 von der Direktionssekretärin durchgeführt. Erst 1973 konnte die Klinik versuchsweise einen Psychologen einstellen.<sup>979</sup> Die psychopathologische Untersuchung der Patientinnen und Patienten, das heisst die Bestimmung ihrer seelischen und geistigen Krankheitserscheinungen, hatte Adolf Zolliker ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern übertragen. Der Direktor überprüfte die referierten Ergebnisse mittels Stichproben und fügte Ergänzungen hinzu. Die Assistenzärzte hätten «bei dieser Gelegenheit eigentlich erst ihr Handwerk lernen» können.<sup>980</sup>

975 Vgl. zum Beispiel die Lehrbücher von Eugen und Manfred Bleuler, denen in der Lehre und Wissenschaft im untersuchten Zeitraum in der Schweiz eine herausragende Bedeutung zukam.

976 Die Psychiater hielten die Krankheiten als Ausdruck für eine geschädigte Erbanlage, ohne den Erbgang erklären oder nachweisen zu können. Der autoritative Anspruch der Psychiatrie als Wissenschaft führte dazu, dass sie die als Thesen formulierten Annahmen wie Tatsachen behandelte, denen lediglich der Status des noch nicht Bewiesenen zukam. Vgl. Tanner 2007, 118. Zur Wissensproduktion in Medizin und Psychiatrie vgl. Brändli, Lüthi, Spuhler 2009.

977 Kuhn 1990, 100, 111. Zur Kritik am Rorschach-Test und anderen projektiven Verfahren vgl. Van Drunen 2006.

978 Das Testverfahren wurde 1921 vom Schweizer Arzt Hermann Rorschach (1884–1922) entwickelt, vgl. dazu Germann 2018c.

979 Kuhn 1990, 110.

980 Kuhn 1990, 110.

Die Ärztinnen und Ärzte verliessen sich für eine Beurteilung wiederholt auf den ersten Eindruck von der zu begutachtenden Person. Grundlage dafür bildete die Schulung des «ärztlichen Blicks», welcher die Begutachtenden befähigen sollte, aufgrund des äusserlichen Erscheinungsbildes eines Menschen Erkrankungen zu erkennen.<sup>981</sup> So machte die 22-jährige F. L. bei der Begutachtung im Sommer 1940 «auf den ersten Blick durch ihren primitiven Gesichtsausdruck einen stark schwachsinnigen Eindruck». F. L. habe «krampfhaft» versucht, «sich als normal intelligent hinzustellen», schliesslich aber zugeben müssen, dass sie dem Unterricht in der Schule nicht recht habe folgen können. Eine «kurze Intelligenzprüfung» habe ergeben, «dass bei ihr wirklich ein recht hochgradiger Schwachsinn vorliegt».<sup>982</sup> Dass F. L. auf «Fragen aus ihrem täglichen Leben, so über das Kochen, die tägliche Arbeit im Haushalt und Bauerngewerbe [...] ziemlich ordentlich Auskunft» geben konnte, spielte für die ärztlichen Einschätzungen eine untergeordnete Rolle.<sup>983</sup> Vielmehr hielt die verantwortliche Assistenzärztin fest, dass «in deren Familie auch sonst Schwachsinn vorkommt» und sie aufgrund ihres affektiven Verhaltens «in keiner Weise imstande [sei], ihr Leben nach irgendwelchen Zielen zu leiten».<sup>984</sup>

Die erste Begegnung zwischen der Assistenzärztin und der «Explorandin» war auch im Fall der 42-jährigen E. M. ausschlaggebend, die ebenfalls 1940 begutachtet wurde: So sah die Ärztin ihr wiederum «auf den ersten Blick an», dass die «mit Schwerhörigkeit erblich belastete Explorandin [...] ausgesprochen schwachsinnig» sei. Das erhelle auch aus der Vorgeschichte und bestätige sich schliesslich in jeder der experimentellen Prüfungen.<sup>985</sup> Der Verweis auf die äusserliche Erscheinung der Patientin diene auch zur Herstellung von Evidenz. Die «Heilungsaussichten», folgerte die Ärztin, seien minimal, «umsomehr, als sie selber auch nicht die geringste Einsicht

981 Zur sogenannten Blickschulung in der medizinischen Ausbildung und dem Erkennen von «Degenerationszeichen» vgl. Ritzmann 2008. Solche körperlichen Merkmale waren nach Auffassung der damaligen Psychiatrie Ausdruck einer fortschreitenden Verschlechterung des Erbgutes verbunden mit geistigen Beeinträchtigungen. Bei bestimmten Personengruppen, so etwa bei sogenannten Vagantenfamilien, glaubten Ärztinnen und Ärzte, gehäuft Degenerationsmerkmale beobachten zu können. Dazu zählten beispielsweise die Kamptodaktylie (Beugekontraktur der Finger), eine vasomotorische Labilität (eine Störung der Gefässnerven und -muskeln), der Blinzeltic oder eine Missbildung der Ohren. Vgl. Galle 2016, 249, 251, 622.

982 StATG, 9'10, 7.2/2–4, Gutachten vom 17. 6. 1940, 1.

983 StATG, 9'10, 7.2/2–4, Gutachten vom 17. 6. 1940, 2.

984 StATG, 9'10, 7.2/2–4, Gutachten vom 17. 6. 1940, 3.

985 StATG, 9'10, 7.2/2–4, Gutachten vom 30. 8. 1940, 8.

weder in ihre geistige Krankheit noch in ihr asoziales Verhalten hat».<sup>986</sup> Die Einsicht der Patientinnen und Patienten in die ärztlich diagnostizierte Krankheit bildete die Grundlage für eine aus Sicht der Psychiatrie erfolgversprechende Therapie. Kam es zu Verständigungsschwierigkeiten, wurde das Problem von den Ärztinnen und Ärzten folglich bei der Patientin oder beim Patienten geortet. Einsichtslosigkeit unterstellen die Ärzte 1970 auch der bereits erwähnten M. B. Zugleich hielten sie fest: «Will man sich mit der Explorandin in eine gewöhnliche Konversation einlassen, wird man von ihr nicht verstanden, weil sie viele geläufige Begriffe nicht versteht.»<sup>987</sup> Dass sich die Ärztinnen und Ärzte auch bei der Bewertung der Patientenaussagen massgeblich von bildungsbürgerlichen Vorstellungen des Erzählens leiten liessen, zeigt sich beispielsweise darin, dass sie der 42-jährigen E. M. 1950 eine «deutliche Zerfahrenheit des Denkens» attestierten, weil sie «erst von ihrem Vater anfängt, dann plötzlich bei ihrem eigenen Leben ist, dann wieder die Mutter sterben lässt, dann vom Begräbnis des Vaters erzählt, usw.»<sup>988</sup>

Die Verständigungsschwierigkeiten zwischen Ärztinnen und Ärzten einerseits sowie Patienten und insbesondere Patientinnen andererseits erweisen sich als Konstante in den Gutachten, was zumeist darin resultierte, dass der begutachteten Person Einsichtslosigkeit unterstellt wurde. Lagen die intellektuellen Grundfunktionen in der Norm, so waren es die assoziativen Testverfahren, die «deutlich pathologische Resultate» ergaben. Bei der 31-jährigen J. D., bei der die Schulkenntnisse als befriedigend und die Sprache als fehlerfrei taxiert wurde, waren «die sehr unregelmässigen Reaktionszeiten beim Jung'schen Assoziationsversuch und die relativ vielen Versager im Rorschach'schen Test, der im Deuten von Kleckstafeln besteht, ein Zeichen für das gestörte affektive Verhalten».<sup>989</sup> J. D. zeigte laut dem Gutachten vom Oktober 1950 ebenfalls «keine Einsicht in ihr verfehltes Handeln», weshalb sie dem begutachtenden Assistenzarzt «zweifelloch noch internierungsbedürftig» erschien.<sup>990</sup> Die «Unfähigkeit zur Anpassung trotz aller fürsorglicher Bemühungen» liess den Oberarzt bei M. B. 1970 zum Schluss kommen, dass sie «die nächsten Jahre nicht ohne Versorgung

986 StATG, 9'10, 7.2/2–4, Gutachten vom 30. 8. 1940, 9.

987 StATG, 9'10, 7.2/181–186, Gutachten vom 31. 3. 1970, 5.

988 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 10. 10. 1950, 7.

989 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 10. 10. 1950, 7.

990 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 10. 10. 1950, 8, 12.

auskommen wird».<sup>991</sup> Ebenso hatte die Assistenzärztin 1940 bei E. M. eine «vorläufige Internierung der Explorandin vor[geschlagen], weil vorauszusehen ist, dass sie trotz allen guten Vorsätzen draussen in aller kürzester Zeit für ihre Nachbarn und ganz besonders für ihre Schwestern äusserst störend werden wird».<sup>992</sup>

Dass sowohl die Behörden als auch die Ärztinnen und Ärzte sich am bürgerlichen Wertehorizont orientierten und die Psychiatrie als Hüterin von Moral und Ordnung auftrat, zeigt der Fall von L. B. von 1960 beispielhaft. Dieser verdeutlicht darüber hinaus eindrücklich, dass die Pathologisierung sozialen Verhaltens noch weitere Folgen als eine Versorgung haben konnte. Die 28-jährige L. B. hatte ein aussereheliches Liebesverhältnis und war deswegen von der Vormundschaftsbehörde zusammen mit ihrem Mann vorgeladen und verwarnt worden. Ihre «Rückfälligkeit» war Anlass für die Vormundschaftsbehörde, die Mutter von zwei Kindern psychiatrisch untersuchen zu lassen.<sup>993</sup> Die Psychiater hatten den Auftrag, die «Frage der Bevormundung, der Versorgung, der Wegnahme der Kinder und den Entzug der elterlichen Gewalt zu prüfen».<sup>994</sup> Das Gutachten verfasste Adolf Zolliker. Beim Ehemann stiessen die diskutierten Massnahmen auf «völlige Ablehnung». Die Psychiater unterstellten dem Mann, er interessiere sich nur für finanzielle Gesichtspunkte, vor allem aber fiel ihnen auf, dass er sich in keiner Weise über die eheliche Untreue seiner Frau entristete und offenbar nicht an eine Scheidung dachte. Er hielt vielmehr fest, dass sie für den Haushalt und die Kinder recht Sorge, was die Begutachter offensichtlich befremdete.<sup>995</sup> Auch war es den Ärzten nicht möglich, L. B. «ihren eigenen Ehebruch begreiflich zu machen».<sup>996</sup> Frau B. gab gegenüber den Ärzten an, sie sei wegen der Kinder zu ihrem Mann zurückgekehrt. Als diese L. B. eröffneten, welche Massnahmen die Vormundschaftsbehörde ins Auge gefasst habe, habe Frau B. plötzlich zu weinen angefangen und «rundweg erklärt: «Dann gehe ich lieber fort und komme nicht mehr. Ich bin nicht geisteskrank.»»<sup>997</sup>

Die Ärzte konnten bei L. B. allerdings keinerlei Denkstörungen feststellen, auch der affektive Rapport, der die gefühlsmässige Beziehung zu

991 StATG, 9'10, 7.2/181–186, Gutachten vom 31. 3. 1970, 9.

992 StATG, 9'10, 7.2/2–4, Gutachten vom 30. 8. 1940, 10.

993 StATG, 9'10, 7.2/108–114, Gutachten vom 29. 12. 1960, 2.

994 StATG, 9'10, 7.2/108–114, Gutachten vom 29. 12. 1960, 1.

995 StATG, 9'10, 7.2/108–114, Gutachten vom 29. 12. 1960, 4.

996 StATG, 9'10, 7.2/108–114, Gutachten vom 29. 12. 1960, 8.

997 StATG, 9'10, 7.2/108–114, Gutachten vom 29. 12. 1960, 9.

anderen Personen beinhaltet, fiel gut aus. Zudem fehlten Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Psychose. Da sie keine Kenntnisse über die familiäre Belastung hatten, kamen sie zur diagnostischen Auffassung, «dass es sich bei Frau B. um eine primitive Persönlichkeit handelt, bei der die sexuelle Triebhaftigkeit stark überbietet. Da sie in diesem Zusammenhang ihre Kinder vorübergehend verliert und nicht recht einsehen kann, dass sie sich durch ihre eheliche Untreue schwer vergibt, müssen wir sie als eine psychopathische Persönlichkeit bezeichnen.» Der Ehemann sei seiner Frau in keiner Weise gewachsen. Er habe ihre «Entgleisungen» weitgehend geduldet und sei trotz «objektiv schlimmsten Erfahrungen» bereit, die Ehe weiterzuführen.

Die Ärzte pathologisierten das ihnen unverständliche Verhalten. Sie überliessen es der Vormundschaftsbehörde, L. B. gemäss Artikel 370 ZGB «wegen liederlichen Lebenswandels» zu bevormunden, und stellten die «Einweisung in einer Arbeitserziehungsanstalt zur Diskussion, wohin ja nicht nur arbeitsscheue Elemente, sondern auch Haltlose eingewiesen werden können». Da L. B. aber schwanger von ihrem Ehemann war, empfahlen sie der Behörde, L. B. erneut lediglich mit der Einweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt zu drohen.<sup>998</sup> Es sei «aber sicher höchste Zeit, dass jetzt keinerlei solche Ereignisse mehr im Hause B. stattfinden, weil man dann erklären müsste, dass die Kinder sittlich schwer gefährdet wären und dass man sie dringend den Eltern wegnehmen und den Entzug der elterlichen Gewalt verfügen müsste». Die Prognose, die Adolf Zolliker stellte, war «nicht allzu günstig», da Frau B. erklärte, «sie habe Mühen bei ihrem lieblosen Manne auszuhalten». Grundsätzlich hielt Zolliker es aber für möglich, dass sie sich aufgrund ihrer «mütterlichen Verpflichtung [...] in Zukunft besser zu halten vermag». Schliesslich vertrat er «den Standpunkt, dass man den Eheleuten B. dringend raten sollte, dass sich Frau B. im Anschluss an die nächste Geburt sterilisieren lässt. Es kann nicht gut verantwortet werden, dass aus dieser Ehe noch eine Reihe von Kindern hervorgeht. Wir sind jederzeit bereit, die Eheleute B. diesbezüglich zu beraten.»<sup>999</sup>

Gemäss den Verzeichnissen zum Gutachtenbestand von Münsterlingen, welche die Zeit von 1941 bis 1968 umfassen, waren neben Sterilisationen auch Schwangerschaftsabbrüche und Kastrationen wiederholt ein

998 StATG, 9'10, 7.2/108–114, Gutachten vom 29. 12. 1960, 12.

999 StATG, 9'10, 7.2/108–114, Gutachten vom 29. 12. 1960, 13.

Thema in Gutachten.<sup>1000</sup> In der Zeit von 1949 bis 1963 sind jährlich vier bis 16 Sterilisationen für Frauen verzeichnet. Bis 1956 waren jährlich auch ein bis drei Mädchen betroffen.<sup>1001</sup> In den Verzeichnissen fehlen allerdings die Indikationen und damit die Angaben zum Zweck der empfohlenen Massnahme. Diese konnte der staatlichen Regulierung und Kontrolle der Fortpflanzung dienen, aber auch dem Wunsch der Patientin entsprechen und familiäre Hintergründe haben.

Neben Sterilisationen finden sich wie im Fall von M. B. in den Gutachten auch Eheunfähigkeitserklärungen. So war Personen, bei denen eine «Geisteskrankheit» diagnostiziert wurde, eine Heirat untersagt.<sup>1002</sup> Darüber hinaus empfahlen die Psychiater und Psychiaterinnen Anstaltseinsweisungen, mit denen das Sexualverhalten kontrolliert und die Zeugung von Nachwuchs, der in ihren Augen unerwünscht war, verhindert werden sollte. Bei der erst 20-jährigen M. B. sollte 1970 eine «Unfruchtbarmachung durch Sterilisation geprüft» werden, weil der Oberarzt «das Risiko einer Schwängerung in Anbetracht der sexuellen Haltlosigkeit [als] sehr gross» erachtete.<sup>1003</sup> Bei schweren Schizophrenien mit chronischem Verlauf wurden in Münsterlingen in den 1940er-Jahren auch Lobotomien, das heisst psychochirurgische Eingriffe ins Gehirn von Patientinnen und Patienten zur Persönlichkeitsveränderung, indiziert. Diese waren sehr riskant und führten nicht selten zum Tod.<sup>1004</sup> In den von uns untersuchten Gutachten kommen Lobotomien nicht vor. Auch haben wir keine Hinweise auf Medikamentenversuche gefunden. Beim 29-jährigen W. S., der aufgrund der diagnostizierten Schizophrenie 1950 erfolglos mit Elektroschock behandelt und einer Schlafkur unterzogen wurde, empfahl der Assistenzarzt weiterhin eine «Versorgung in einer geschlossenen Anstalt [...] auf unbestimmte Zeit».<sup>1005</sup> Beim 53-jährigen, ebenfalls als schizophren geltenden M. E. er-

1000 StATG, 9'10, Dossier 7.0/0 (1962–1968), 7.0/1 (1954–1961), 7.0/2 (1941–1953).

1001 Das Alter der Mädchen ist nicht definiert. Auch lässt sich die Gesamtzahl begutachteter Personen aus der Zusammenstellung nicht erschliessen. Männer waren in deutlich geringerem Umfang von Sterilisationen betroffen: 1950: 2, 1952: 3, 1955: 1, 1956: 5, 1957: 3, 1958: 2, 1961: 3. Insbesondere zu Beginn der 1960er-Jahre wurden aber auch Kastrationen indiziert: 1949: 2, 1950: 1, 1952: 1, 1955: 3, 1959: 2, 1960: 5, 1961: 3, 1962: 6 (keine Angaben zum Geschlecht), 1963: 4.

1002 Die Schweiz war das erste Land, das ein Eheverbot bei «Geisteskrankheit» unabhängig von der Urteilsfähigkeit (Art. 97 ZGB) einführte und eugenisch motivierte Eheverbote ermöglichte. Vgl. Wecker 1998. Zur psychiatrischen Begutachtungspraxis der Ehefähigkeit vgl. Goepfert 1999; Ritter, Imboden 2013; Galle 2016, 585–588.

1003 StATG, 9'10, 7.2/181–186, Gutachten vom 31. 3. 1970, 10.

1004 Kuhn 1990, 112; Meier 2015.

1005 StATG, 9'10, 7.2/43–49, Gutachten vom 7. 8. 1950, 9.

achtete Verena Kuhn 1979 die Arbeiterkolonie Herdern als «günstigste Unterbringung», zumindest «solange er den Betrieb nicht stört und von den Mitinsassen ertragen wird».<sup>1006</sup>

Das im Dezember 1960 erstellte Gutachten über L. B., die eine ausserheliche Beziehung hatte, zeigt, dass die ihr unterstellten sozialen Regelverstösse mit der ärztlichen Diagnose, das heisst mit der Übertragung moralischer auf medizinisch-psychiatrische Kategorien, eine viel grössere Bedeutung erhielten. Sie erweckten den Eindruck, lediglich der Beginn einer fremd- oder selbstgefährdenden Entwicklung zu sein, und implizierten, dass nun Schlimmeres zu verhindern sei. Diese Argumentationsweise wurde vom Bundesgericht gestützt. Es erlaubte nämlich auch prophylaktische Entmündigungen, das heisst Entscheide, bei denen die Selbst- oder Fremdgefährdung möglicherweise zu erwarten war.<sup>1007</sup> Diese Möglichkeit erscheint insbesondere aufgrund der durchweg negativen ärztlichen Prognosen als fragwürdig. Die empfohlenen Massnahmen stehen zudem aus heutiger Sicht nicht nur in diesem Fall in einem offensichtlichen Missverhältnis zu den aus ärztlicher Sicht beschriebenen Verfehlungen.

#### ZWANGSLÄUFIGKEIT «SOZIALEN VERSAGENS» IN GUTACHTEN

Roland Kuhn beschreibt die Arbeitsbedingungen in Münsterlingen mit den «vielen erregten und unruhigen Kranken» im Rückblick als «sehr schwierig».<sup>1008</sup> Als die Belegung 1954 mit 731 Patientinnen und Patienten und rund 300 Neuaufnahmen einen Höchststand erreichte, verfügte die Klinik über einen Direktor, zwei Oberärzte und drei Assistenten.<sup>1009</sup> 1956 erhielt die Klinik einen dritten und 1962 einen Neurologen als vierten Oberarzt. Die Arbeitszeit wurde 1956 auf 60 Stunden pro Woche beschränkt.<sup>1010</sup> Die Belegung ging aber erst zu Beginn der 1970er-Jahre merklich zurück,<sup>1011</sup> was wohl mit der zunehmenden medikamentösen Behandlung zusammenhing, die vermehrt ambulant durchgeführt wurde.<sup>1012</sup> Zugleich war das

1006 StATG, 9'10, 7.2/226–230, Gutachten vom 30. 5. 1979, 7.

1007 Binder 1945, 9.

1008 Kuhn 1990, 108.

1009 Kuhn 1990, 107.

1010 Zu dieser Zeit hatte bereits ein Drittel der schweizerischen Kliniken eine Arbeitszeit von 48, ein weiteres Drittel eine solche von 54 Wochenstunden. Kuhn 1990, 108.

1011 Damals betrug die Zahl der Patientinnen und Patienten rund 650, diejenige der Aufnahmen rund 450. 1979 ging die Belegung auf 545 zurück. Kuhn 1990, 108.

1012 Zur pharmakologischen Wende in der klinischen Psychiatrie vgl. Jenzer, Keller, Meier 2017, 137–140.

ärztliche Personal erhöht worden. Ende 1979 arbeiteten in der Klinik neben dem Direktor sowie einem Arzt und einer Ärztin in leitender Position drei Oberärzte, neun Assistenzärztinnen und Ärzte sowie zwei Psychologen.<sup>1013</sup>

Wenn man bedenkt, dass in den 1950er- und 1960er-Jahren insgesamt durchschnittlich 140 bis 160 Gutachten pro Jahr verfasst wurden, wird klar, dass weder für das Aktenstudium noch für die Untersuchungen und das Abfassen der Gutachten viel Zeit zur Verfügung stand. Es handelt sich denn auch nicht durchweg um stringente Erzählungen. Ebenso wurden Widersprüche nicht immer ausgeräumt. Die Gutachten folgten aber alle einem linearen zeitlichen und kausalen Erzählmuster.<sup>1014</sup> Das Nichtbewähren der begutachteten Personen stellte eine logische Folge des ihnen zugeschriebenen abnormen Charakters und Geistes oder des psychotischen Krankheitsverlaufs dar.<sup>1015</sup>

Weder die psychiatrischen Deutungsmuster noch der Aufbau der Gutachten veränderten sich im untersuchten Zeitraum.<sup>1016</sup> Für Urs Germann ist die sich abzeichnende Zwangsläufigkeit des Scheiterns, die er in psychiatrischen Gutachten für Strafbehörden feststellte, nur indirekt eine Folge des ätiologischen Determinismus, also der sich aus den Krankheitsursachen ableitenden Festschreibungen, sondern vielmehr das Ergebnis der narrativen Organisation.<sup>1017</sup> Die angenommene erbliche und anlagebedingte Ursache der Krankheiten ermöglichte es jedenfalls, die psychiatrischen Deutungsmuster immer wieder und unhinterfragt zu aktivieren. Damit liess sich das Scheitern behördlicher Interventionen, ärztlicher Therapien wie auch disziplinarischer Massnahmen, namentlich der Erziehung zur Arbeit, erklären. Es entlastete die involvierten Akteure davon, ihre Anordnungen kritisch zu reflektieren und nach alternativen Massnahmen zu suchen. Die Behörden sicherten mit den Gutachten nicht nur ihren

1013 Kuhn 1990, 107.

1014 Das ist auch in Gutachten der forensischen Psychiatrie für Strafbehörden der Fall. Vgl. Germann 2017, 328.

1015 Vgl. Germann 2017, 330; Galle 2016, 624. Zum progredienten Verlauf in Krankengeschichten vgl. Meier 2015.

1016 Die psychiatrischen Deutungsmuster veränderten sich erst mit der Einführung internationaler Klassifikationssysteme grundlegend, die die idealtypischen Beschreibungen durch operationalisierbare Diagnosekriterien ersetzen. Diese wurden in den psychiatrischen Kliniken zu unterschiedlichen Zeiten eingeführt. Die Verwendung standardisierter Diagnosecodes ist in der Schweiz erst seit der Einführung einer nationalen Statistik 1997 für alle Kliniken verbindlich. Galle 2016, 621. Zur ununterbrochenen Tradition in der Schweizer Psychiatrie vgl. Ritter 2007.

1017 Germann 2017, 331.

Entscheid ab, sondern erhielten mit den Gutachten auch ein wirksames Instrument zur Lösung künftiger Probleme. Für die psychiatrische Klinik Münsterlingen waren die Gutachten nicht zuletzt eine Einnahmequelle.<sup>1018</sup>

Vormundschaftliche Massnahmen sollten auch aus Sicht der Psychiatrie zum Schutz und zur Fürsorge angeordnet werden, keinesfalls aber eine Strafe darstellen. Doch wie Hans Binder, Direktor der Heil- und Pflegeanstalt Rheinau und Professor an der Universität Zürich, einräumte, bleibe «oft genug nichts anderes übrig als Schutz und Fürsorge einem andern Menschen aufzudrängen, auch wenn er in seiner Einsichtslosigkeit und Unvernunft nichts davon wissen will».<sup>1019</sup> Die Psychiatrie beanspruchte die Deutungshoheit. Sie wird deshalb heute zu Recht zur Verantwortung gezogen. Die Empörung über das Wirken der Psychiatrie ist aber nicht zuletzt auch deshalb so gross, weil die neuesten Erkenntnisse der historischen Forschung in eklatanter Weise mit der lange Zeit unkritischen Selbstdarstellung kollidieren.<sup>1020</sup>

Schliesslich stellt sich die heute noch aktuelle Frage, warum die Psychiatrie bereit war und ist, mehr als den Gesundheitszustand der ihnen zugewiesenen Personen zu beurteilen.<sup>1021</sup> Wie aus den Münsterlinger Gutachten hervorgeht, übernahmen die Ärztinnen und Ärzte den Auftrag, die rechtlichen Voraussetzungen vormundschaftlicher Massnahmen zu prüfen. Dass sie die soziale Situation der Patientinnen und Patienten, die dafür ausschlaggebend ist, hauptsächlich aufgrund der Akten derjenigen

1018 Je nach Auftrag und Umfang des Gutachtens stellte die Klinik zwischen 50 und 250 Franken pro Gutachten in Rechnung. Geht man davon aus, dass 1960 wie im Jahresbericht erwähnt insgesamt 151 Gutachten ausgestellt wurden, und berücksichtigt man, dass straf- und versicherungsrechtliche Gutachten deutlich teurer und in der Mehrzahl waren, beliefen sich die Einnahmen aus der Gutachterstätigkeit bei angenommenen 200 Franken pro Gutachten auf mindestens 30 200 Franken. Zum Vergleich: Die Personalausgaben für die sieben in Münsterlingen tätigen Ärzte inklusive Direktor beliefen sich 1960 auf 146 252.05 Franken. Vgl. dazu die oben erwähnten Verzeichnisse zu den Gutachten sowie den Jahresbericht von 1960, 15–16.

1019 Binder 1945, 2.

1020 Die beiden Münsterlinger Direktoren, Adolf Zolliker und Roland Kuhn, verfügten über hohes internationales Renommee in Psychiatriekreisen. Roland Kuhn erlangte vor allem als Erfinder eines Antidepressivums und aufgrund der von ihm geprägten Daseinsanalyse Bekanntheit. Vgl. zum Beispiel Hostettler, Otto: Die Menschenversuche von Münsterlingen, in: *Beobachter*, 5. 2. 2014, 22–30, [www.beobachter.ch/gesetze-recht/psychiatrie-die-menschenversuche-von-munsterlingen](http://www.beobachter.ch/gesetze-recht/psychiatrie-die-menschenversuche-von-munsterlingen), Stand 4. 12. 2018; Hostettler, Otto: «Man sah und sagte nichts», in: *Beobachter*, 3. 3. 2015, [www.beobachter.ch/gesetze-recht/medikamentenversuche-man-sah-und-sagte-nichts](http://www.beobachter.ch/gesetze-recht/medikamentenversuche-man-sah-und-sagte-nichts), Stand 4. 12. 2018.

1021 August Egger vertrat in seinem für die Rechtspraxis massgebenden Kommentar von 1948 zum ZGB dezidiert die Ansicht, dass die rechtliche Würdigung und soziale Bewertung in Entmündigungsverfahren Sache der Behörden sei. Egger 1948, 190–191.

Behörden überprüfen, die vormundschaftliche Massnahmen, in der Regel eine Entmündigung, erwogen, erweist sich in zweifacher Hinsicht als problematisch. So ist nicht nur festzuhalten, dass die Behörden den psychiatrischen Empfehlungen meist folgten, sondern die Psychiater umgekehrt auch die Deutungen der Behörden in den Akten, namentlich hinsichtlich des «sozialen Versagens», übernahmen. Die Psychiatrie war damit keine unabhängige Instanz und kein Korrektiv für in Aussicht stehende behördliche Entscheide, wie dies der Gesetzgeber vorsah. Im Gegenteil, die Münsterlinger Ärztinnen und Ärzte empfahlen Anstaltsversorgungen weit häufiger und länger als sie von den Behörden selber in Betracht gezogen wurden. Sie stützten damit administrative Versorgungen als fürsorgerische Massnahmen. Das ist umso erstaunlicher, als sie vor allem Einweisungen in psychiatrische Kliniken empfahlen, die für die am häufigsten diagnostizierten Krankheiten «Schwachsinn» und «Psychopathie» keine wirksamen Therapien anbieten konnten. So war die Arbeitstherapie hauptsächlich darauf ausgerichtet, den Alltag in der Klinik zu strukturieren. Die ärztlichen Prognosen einer «sozialen Heilung» fielen denn auch zumeist negativ aus. Das Problem war nicht eine fehlende Bereitschaft der Ärztinnen und Ärzte zur kritischen Reflexion der eigenen Tätigkeit, sondern die blinden Flecken, die sich durch das Festhalten an Deutungsmustern ergaben, wonach geistige und psychische Erkrankungen vorwiegend Ausdruck einer geschädigten Erbanlage waren. Dies obwohl gesichertes Wissen dazu weitgehend fehlte und massive Eingriffe in die Grundrechte die Folge waren.<sup>1022</sup> Die Übertragung moralischer auf medizinisch-psychiatrische Kategorien führte dazu, dass die Ursachen sozialer Ungleichheiten in den Anlagen einzelner Menschen verortet wurden.

### 3.6 «SIE BEREITET IMMER WIEDER SCHWIERIGKEITEN»: AKTENFÜHRUNG UND STIGMATISIERUNG

Staatliche Instanzen und private Organisationen halten Informationen schriftlich fest, um sie zu sichern. Auch Entscheide, die sich im Falle von amtlichen Dokumenten auf eine Gesetzesgrundlage stützen, sind schwarz auf weiss begründet. Das Schriftlichkeitsprinzip und die Aktenführung gehören zum modernen Rechtsstaat und damit zum behördlichen Han-

1022 Vgl. Galle 2016, 622–625.

deln. Die Akten machten vor 1981 als rechtsstaatliches Erfordernis Entscheide über Anstaltseinweisungen nachvollziehbar, indem sie die Verwaltungsvorgänge dokumentierten.<sup>1023</sup> Diese Aktenführung war aber eine bürokratische Technik, der ein Machtgefälle zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern innewohnte. Denn der Zugang zu den Informationen war nicht symmetrisch, weil die Hoheit über Akten bei den Behörden lag.<sup>1024</sup> Betroffene Personen hatten weder Einsicht in die Unterlagen, noch konnten sie kontrollieren, wie ihre Stellungnahmen rezipiert wurden, geschweige denn selbst Einträge verfassen.<sup>1025</sup> Diese Situation erstreckte sich oft auf eine lange biografische Zeitspanne vom ersten Kontakt mit der Behörde bis über das Ende einer Massnahme hinaus.

Das Anlegen einer Fallakte wurde dadurch angestossen, dass sich jemand aus dem Umfeld einer betroffenen Person oder eine andere Verwaltungseinheit bei der zuständigen Behörde meldete. Das konnte je nach Gesetz und Kanton der Regierungsrat, ein Oberamt oder eine kommunale Vormundschaftsbehörde sein. Deren Mitglieder und dafür beauftragte Instanzen wie zum Beispiel Amtsvormunde begannen, Informationen zu sammeln, zu bündeln und zu bewerten für einen Entscheid, den in der Regel eine übergeordnete Behörde fällte.<sup>1026</sup> Kam so eine Person in den Einflussbereich des Fürsorge- und Vormundschaftswesens, wurde sie zum Fall.<sup>1027</sup> Die Verwaltungslogik bestand dabei nicht primär darin, sich einem

1023 Vgl. auch Galle, Meier 2009, 107–108; Meier 2008, 51; Studer 2008, 142; Max Weber, zitiert in Tanner 2008, 156.

1024 Gallati 2015, 9, 43; Galle 2016, 35, 493–494.

1025 Die fehlende Akteneinsicht wurde hauptsächlich mit dem Schutz der fallmeldenden Person begründet. Ein Kreisschreiben des Bundesrats von 1911 hatte diesen Grundsatz festgehalten. Der Datenschutz für fallmeldende Personen gilt auch heute noch. Vgl. Businger, Ramsauer 2019, 140; Galle 2016, 493–494; Hess-Haeberli 1979, 119–125. Fallakten enthielten zwar Briefe von betroffenen Personen an Behörden, die Bezug nahmen auf amtliche Dokumente, sofern sie ihnen bekannt waren. Die Behörden entschieden aber, welche dieser Informationen sie weitergeben oder zurückbehalten wollten. Noch gänzlich unüblich war die Praxis, dass Betroffene Einträge in eine Akte machen konnten. Es gibt bis heute keine entsprechende spezialgesetzliche Regelung. Grundlage für die Aktenführung und -einsicht bilden die Datenschutz- und Archivgesetze der Kantone und des Bundes.

1026 Vgl. auch Gallati 2015, 25; Galle, Meier 2009, 128–129; Geiser 2009; Studer 2008, 140–141.

1027 Wer vergleichbar in einer psychiatrischen Klinik zum Fall wurde, galt als «schwierige» Person. Vgl. Meier 2009, 211–212. Brigitta Bernet spricht von einer «Hermeneutik des Verdachts», die dem Moment der Fallmeldung an die Klinik eingeschrieben ist. Bernet 2013, 238–239, Zitat 239. Das Zitat in der Überschrift zu Kapitel 3.6 verweist wie viele andere Passagen in unserem Material darauf, dass Betroffene auch den Behörden oftmals als schwierig galten. StArZh, V.K.c 30., Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich,

Menschen in beschwerlichen Lebensumständen zuzuwenden, sondern einen Fall zu bearbeiten, der in Analogie zu anderen laufenden und abgeschlossenen Fällen gesetzt wurde.<sup>1028</sup>

#### VERSORGUNGSZWECK BESTIMMT DIE BESCHAFFENHEIT DER FALLAKTEN

Mit der Erfassung einer Person in verschiedenen Fallakten, die unterschiedliche Herstellungs- und Verwendungszwecke hatten,<sup>1029</sup> wurde diese aktenkundig. Grob unterscheiden lassen sich die Akten von beschlussfassenden auf der einen und Massnahmen beantragenden, abklärenden und informationszutragenden Instanzen auf der anderen Seite. Beides konnte ausnahmsweise zusammenfallen, wie wir am Beispiel der Freiburger Oberämter gezeigt haben. Insbesondere in Freiburg und Schwyz lag die Dokumentationserfordernis nach kanton-öffentlichem Recht tief. Das erklärt sich zum einen daraus, dass aufgrund rudimentärer oder gar fehlender Rechtsmittel Behörden gar nicht gezwungen waren, ihre Entscheidungsgrundlagen akkurat auszuweisen. Zum anderen hing es mit dem Zweck der Versorgung nach kantonalem Recht zusammen. So konnten Anstaltseinweisungen eine strafverlängernde Massnahme darstellen oder bei vergleichsweise kurzer Dauer auch der Abschreckung dienen. In den Kantonen Freiburg und Schwyz kam es zu vielen einmaligen Einweisungen. Weitere Kontakte mit den Behörden blieben in solchen Fällen aus. Die nur gerade vorübergehend geführten Akten waren dementsprechend dünn, lückenhaft oder gar als einzelne Dokumente über verschiedene Ablageorte verstreut.<sup>1030</sup>

Anders verhielt es sich mit Fallakten, die anlässlich von zivilrechtlichen Massnahmen angelegt wurden. Vormundschaften, Entmündigungen und Anstaltseinweisungen nach ZGB waren auf eine langfristige Fürsorge ausgerichtet. Entsprechend umfangreich waren die Akten der

Aufsicht E. C., Abgangsdatum 11.1985, Untersuchungsbericht des Schulpsychologischen Beratungsdienstes des Bezirks Meilen vom 26. 11. 1975.

1028 Vgl. Arni 2010, 44; Paris 2005, 190–192; Stimmer 2004<sup>4</sup>, 13.

1029 Vgl. Bernet 2009, 88; Galle 2016, 566–568; Tanner 2008, 155.

1030 Die Fallakten der Oberämter in Freiburg enthalten lediglich Versorgungsentscheide, behördliche Korrespondenz, Anhörungsprotokolle, Polizeiberichte und Transportbefehle. Auch im Kanton Schwyz sind die Akten des Regierungsrats lückenhaft. Hingegen führte der kantonale Schutzaufsichtsbeamte, der viele Vormundschaften für die Gemeinden übernahm, ausführlich dokumentierte Fallakten, die er sogar mit Inhaltsverzeichnis und Zusammenfassungen bestückte. Vgl. zum Beispiel StASZ, Akten 3, 3, 2078.2.

zuständigen Vormundschaftsbehörden, selbst in Landgemeinden wie Dürnten und Illnau-Effretikon im Kanton Zürich. Dies ist insofern bemerkenswert, als es sich um Laienbehörden handelte, deren Mitglieder nebenamtlich tätig waren und nur über kleine Zeitbudgets verfügten.<sup>1031</sup>

Neben der Vormundschaftsbehörde legte bei Massnahmen nach ZGB auch die mandatsführende Instanz eine Akte an. Während als Vormunde eingesetzte Privatpersonen lediglich periodisch Bericht erstatten mussten, belegten insbesondere Amtsvormunde ihr Handeln ausführlich in sogenannten Handakten.<sup>1032</sup> Bezeichnenderweise nahm gerade im Kanton Schwyz der Dokumentationsumfang bei den Gemeinden in den 1960er-Jahren deutlich zu, als die zivilrechtlichen Massnahmen die Praxis nach kantonalem Recht abzulösen begannen und gleichzeitig die ersten Amtsvormundschaften eingeführt wurden.<sup>1033</sup>

#### GEDÄCHTNISSTÜTZE UND VOLLZUGSMITTEL DER VERWALTUNG

Geradezu paradigmatisch versinnbildlichen die Handakten und die Organisationsform der Amtsvormundschaft in der Stadt Zürich die bürokratische, rationelle Fallbearbeitung in modernen Verwaltungen.<sup>1034</sup> Je ein Amtsvormund, eine Sozialarbeiterin und eine administrative Sekretärin bildeten zusammen eine Einheit, insgesamt deren 13 in unserem Untersuchungszeitraum.<sup>1035</sup> Ihr jeweiliges Büro war Dreh- und Angelpunkt für Interaktionen mit den betroffenen Personen, die herbeizitiert wurden.

1031 Es handelt sich um sauber und lückenlos geführte Dokumente. Während diese in Illnau-Effretikon kurzgefasst waren, wurden die Geschäfte der Vormundschaftsbehörde Dürnten ausführlich protokolliert, nach Datum abgelegt, gebunden und mit Schlagwortregister im Anhang versehen. Die Zeit von 1945 bis 1953 ist in einem Band zusammengefasst, die späteren Bände sind umfangreicher und umfassen teilweise nur noch zwei Jahre. Vgl. auch Zimmermann 2014, 5. Pro Person, mit der sich die Vormundschaftsbehörde befasste, wurde zudem eine Fallakte angelegt. Sowohl in Illnau-Effretikon wie auch in Dürnten sind allerdings nicht mehr alle Akten vorhanden. Auch die Handakten der Amtsvormunde fanden nicht systematisch Eingang ins Archiv. In den Fallakten der Vormundschaftsbehörde finden sich hingegen Durchschläge von Briefen des Amtsvormunds an Betroffene, welche dieser offenbar der Vormundschaftsbehörde weitergeleitet hatte.

1032 Vgl. zur Funktion und Qualität von Handakten im Unterschied zu Behördenakten Heinrich 1965, 5–11; Hess-Haeberli 1979, 20–24, 41.

1033 In den Fallakten, die vor 1960 angelegt wurden, finden sich vereinzelt Protokollauszüge des Waisenamts, jedoch kaum weitere Dokumente. Vgl. zum Beispiel Gemeinde Einsiedeln, Vormundschaftsdossiers, 31.17\_313.

1034 Vgl. Vismann 2001<sup>2</sup>, 272. Tanja Rietmann beobachtet für den Kanton Bern dagegen eine Abnahme der Anzahl Aktennotizen nach Mitte der 1960er-Jahre. Rietmann 2013, 236.

1035 Vgl. Kapitel 3.4.2. Die Büros der Amtsvormunde waren von 1 bis 13 durchnummeriert.

Vor allem aber stellten die Räumlichkeiten einen Ort des bürokratischen Handelns dar. Das Herzstück der Möblierung war eine grosse, wandfüllende Hängeregistratur. Darin befanden sich als Loseblattsammlungen die alphabetisch geordneten Handakten zu mehreren Hundert Personen pro Büro. Amtsvormund, Sozialarbeiterin und Sekretärin fügten in einem arbeitsteiligen Vorgehen den verschiedenen Handakten neue Dokumente hinzu. In täglichem, routinemässigem Betrieb dokumentierten sie ihre Handlungen. Nicht nur fallbezogene Korrespondenzen, Rechnungen, Berichte, Gutachten und Entscheide wurden abgelegt, sondern es wurde auch zu Besprechungen und Telefonaten eine handschriftliche Notiz verfasst und in die Fallakte eingefügt. Vieles, was im Büro geschah und gesprochen wurde, war schriftlich belegt.<sup>1036</sup> Die Schreib- und Ablagevorgänge nahmen viel Zeit in Anspruch, die dem knapp dotierten Personal für die Arbeit mit den Betroffenen fehlte.<sup>1037</sup>

Die Fallakten waren Konstitutionsorte von Wissen und Macht der Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden. Sie verdichteten, perpetuierten und generalisierten Informationen über Personen und stellten so Wahrheitsformen und Subjektvorstellungen her.<sup>1038</sup> Diese hohe Bedeutung war möglich, weil die Aktenführung als Verwaltungstechnik vier wirkungsvolle Qualitäten besass. Fallakten waren erstens eine Denkhilfe für diejenige Fachperson, die ein Dossier zur Bearbeitung aufschlug respektive den Fall führte oder einen Entscheid zu fällen hatte. Zweitens fungierten sie als innerbehördliche Gedächtnisstütze, indem sie zeitliche und räumliche Dimensionen des Fallverlaufs für mehrere Verwaltungsangestellte gleichermaßen handhabbar machten.<sup>1039</sup> Fallakten erlaubten drittens, dass im zwischen- und ausserbehördlichen Austausch Texte wiederverwendet werden konnten. Schliesslich brachten sie schriftlich Festgehaltenes zugleich in behördlichem Entscheiden und Handeln zum Vollzug, was konkrete, oftmals negative Folgen für Betroffene hatte.

1036 Vgl. auch Vismann 2001<sup>2</sup>, 267, 270–272, 286; Vismann 2012, 161. Zur behördlichen Routine vgl. Paris 2005, 190–192; Sieder 2014, 177; Tanner 2008, 154.

1037 Vgl. zur Arbeitsüberlastung Kapitel 2.1.5.

1038 Vgl. auch Rietmann 2013, 155; Vismann 2012, 164.

1039 Bei umfangreichen Fallakten hatten Zusammenfassungen, die von verschiedenen Mitarbeitenden nachgeführt wurden, den Anspruch, einen raschen Überblick zu verschaffen. Sie verdichteten Informationen. Die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich führte solche Resümees. Vgl. zu den Funktionen der Aktenführung Borck, Schäfer 2015b, 7; Gallati 2015, 19; Galle, Meier 2009, 107–108; Hess-Haeberli 1979, 25–47; Rietmann 2013, 155–156.

Die Behördenmitglieder in den Kantonen Freiburg, Schwyz, Waadt und Zürich thematisierten diese weitreichende Wirkung von Fallakten gemäss unseren Befunden zu keinem Zeitpunkt. Einzig der Jurist Max Hess, der Aus- und Weiterbildungen zur Aktenführung für Verwaltungsangestellte und in Studiengängen Sozialer Arbeit anbot,<sup>1040</sup> brachte Ende der 1970er-Jahre diskret formulierte Kritik vor. Er erachtete es als falsch, in der schriftlichen Dokumentationspraxis den Fokus auf Defizite und Negatives statt auf die Ressourcen und Meinungen der betroffenen Personen zu legen. Die diesbezüglich fehlende professionelle Selbstreflexion monierte er ebenso wie den Gebrauch stigmatisierender Terminologien.<sup>1041</sup>

### 3.6.1 ZIRKULATION VON BEHÖRDLICHEM WISSEN

Die Deutungshoheit lag bei den aktenführenden Behörden, die miteinander in Kontakt standen.<sup>1042</sup> Diese Zusammenarbeit über mehrere Amtsstellen hinweg war, wie bereits erwähnt, erst durch die schriftliche Dokumentation möglich geworden.<sup>1043</sup> Fallakten zwangen Problemlagen von betroffenen Personen, die individuell und mannigfaltig waren, zunächst aber nicht einmal so sehr in bestimmte behördliche Interpretationen hinein, sondern ganz einfach in einheitliche Formate. Alle Fallakten waren vergleichbar aufgebaut.<sup>1044</sup> Sie schufen dadurch für die involvierten Instanzen eine gemeinsame Kommunikationsgrundlage, aus der heraus erst die immer wieder ähnlichen, stereotypen inhaltlichen Begründungen fallübergreifend erwachsen.

1040 Wie wichtig seine Weiterbildungen für die Praxis selbst in ländlichen Regionen der Deutschschweiz waren, zeigt der Umstand, dass ein ehemaliger Amtsvormund der Gemeinde Schwyz Max Hess in einem Referat als seinen wichtigsten Lehrer bezeichnete, der ihn an der Abendschule für Sozialarbeit in Luzern unterrichtet hatte. Vgl. maschinenschriftliches Manuskript «Durchs Netz gefallen?!», 10. 11. 2004, Privatbesitz. Max Hess führte auch im Kanton Zürich regelmässig Fortbildungen durch. Businger, Ramsauer 2019, 134, 171–172.

1041 Hess 1953, 10; Hess-Haeberli 1979, 60–62, 83–87, 91, 116. Max Hess selbst war in seinem Text vor stigmatisierenden Begrifflichkeiten nicht gefeit, er betonte aber auch, «dass auf grossen Gebieten [der Sozialen Arbeit] eine wirklich befriedigende Terminologie einfach noch fehlt». Zudem waren seiner Ansicht nach Versorgungen per se nicht mehr mit «den Grundanschauungen der modernen sozialen Einzelhilfe» zu vereinbaren: Hess-Haeberli 1979, 61. Vgl. zu seiner Person Kapitel 3.4.2.

1042 Vgl. zur behördlichen Deutungsmacht Rietmann 2013, 155–156.

1043 Vgl. auch Studer 2008, 140.

1044 Zur Standardisierung und Vergleichbarkeit von Akten vgl. Lüthi 2009, 182–185, 198–201.

Diese Vergleichbarkeit im Format war eine wichtige Grundlage für die Wissenszirkulation, die durch neue Arbeitsgeräte wie Schreibmaschine und Telefon noch beschleunigt wurde.<sup>1045</sup> So erlaubten es etwa die zwei bis maximal drei Durchschläge, Informationen zeitnah an ausgewählte Instanzen auszuteilen.<sup>1046</sup> Dadurch wurden rasch Querbezüge möglich, die Inhalte aus verschiedenen Kontexten und Zeiten zusammenführten. Eine neue Auskunft, die durch ein weiteres Schriftstück in die Akte gelangte, weckte das Interesse der fallbearbeitenden Person für ein Thema, das bislang noch nicht in den Unterlagen enthalten war. Mit Blick auf weiterführende Massnahmen liess sich so Neues und Vorhandenes nach Bedarf zusammensetzen oder ein Teil der Informationen fallenlassen.<sup>1047</sup>

Diese flexiblen Aktenführungstechniken eröffneten besonders zusammen mit der zivilrechtlichen Vorgabe, in einem umfassenden Sinne persönliche Fürsorge zu leisten, einen grossen Ermessensspielraum. Gemäss Max Hess ermöglichten Akten die kontinuierliche Bearbeitung von «sozialem Versagen», das den zentralen, wenn auch von Hess nicht genauer definierten Zuständigkeitsbereich von Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden darstellte.<sup>1048</sup> Im Speziellen die Aktenführung zu zivilrechtlichen Massnahmen lief dabei allerdings nicht so sehr zielgerichtet auf eine Anstaltsversorgung hinaus, sondern erlaubte vielmehr einen situativen Gebrauch je nach Instanz, die den Fall zu einem bestimmten Zeitpunkt bearbeitete.<sup>1049</sup>

#### INFORMELLER AUSTAUSCH UND DETAILLIERTE BESCHREIBUNGEN

Das behördliche Wissen zirkulierte in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich. Da im Kanton Freiburg die Oberamtswänner sowohl die Untersuchungen durchführten als auch die Versorgungsentscheide fällten, tauschten sie sich selten mit anderen aus, allenfalls zu Beginn eines Verfahrens mit der Polizei, aus deren Rapporten sie oftmals wörtlich zitierten.<sup>1050</sup>

1045 Vgl. auch Hess-Haerberli 1979, 56; Vismann 2001<sup>2</sup>, 272.

1046 Vgl. Vismann 2001<sup>2</sup>, 275.

1047 Borck, Schäfer 2015b, 8; Gallati 2015, 19; Galle 2016, 35; Lüthi 2009, 204; Meier 2008, 58; Studer 2008, 141; Zaft 2011, 49–50, 62–65.

1048 Hess 1953, 5; Hess-Haerberli 1979, 27.

1049 Vgl. auch Meier 2008, 51. Von einer stärker teleologisch gerichteten Aktenführung, wie wir sie teilweise bei Massnahmen nach den Bestimmungen der kantonalen Gesetze vorgefunden haben, gehen aus Rietmann 2013, 155; Sieder 2014, 174; Zaft 2011, 21, 96–129.

1050 Dazu ausführlich Kapitel 2.1.1 und 3.1 sowie AEF, Département de Santé publique, DSPa 2781.36; AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Affaires administratives 1973–1982,

In die umgekehrte Richtung verlief die Aktenherausgabe bei angeforderten Expertisen. Wie aus Fallakten des Seebezirks aus den 1970er-Jahren hervorgeht, liess der Oberamtmann dem Sozialmedizinischen Dienst und dem Centre psycho-social für deren Gutachten seine Unterlagen zeitlich befristet zukommen.<sup>1051</sup>

Im Kanton Schwyz gelangten die Akten von der kommunalen Ebene zum Regierungsrat. Im Falle des Zwangsarbeitsanstaltsgesetzes hatte der Bezirksrat diese zusätzlich zu prüfen und eine Anhörung durchzuführen. Der Regierungsrat stützte sich ohne eigene Untersuchung des Sachverhalts auf die Vorinstanzen ab, deren Formulierungen er übernahm und bestätigte.<sup>1052</sup> Wenn eine Person bevormundet war, fand in den Schwyzer Gemeinden mitunter ein mündlicher Austausch zwischen den Amtspersonen statt.<sup>1053</sup> Viele Ortschaften hatten nur wenige Hundert Einwohnerinnen und Einwohner.<sup>1054</sup> Einzelne Mitglieder der Armenpflege und der Vormundschaftsbehörde sassen in beiden Gremien dieser kleinen Gemeinden ein, andere kannten sich gut.<sup>1055</sup> Das brachte informelle Wege und dadurch wenig schriftlichen Verkehr mit sich, etwa bei der Regelung einer strittigen Kostenübernahme.

Im Vergleich zu den Schwyzer Gemeinden protokollierte die Vormundschaftsbehörde des ebenfalls ländlichen Dürnten im Kanton Zürich ihre Geschäfte sehr detailliert. Sie hielt nicht nur Beschlüsse fest, sondern schilderte Vorkommnisse, Anhörungen oder Verhaltensweisen Betroffener.<sup>1056</sup> Exem-

Schachtel «1974», Dossier M. U., 9. 8. 1974; AEF, Oberamt des Saanebezirks, PFI3843, Dossier H. Y., 29. 5. 1949.

1051 AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1973», Dossier Z. E., 2. 8. 1976; Schachtel «77–82», Dossier Z. N., 28. 7. 1978. Vgl. auch Kapitel 3.5.3.

1052 Vgl. auch Galle 2016, 391; Meier 2008, 56–58.

1053 Vgl. dazu Kapitel 3.3.2. Insofern muss die Aussage von Studer 2008, 140, dass Akten die Zusammenarbeit ermöglichten, erweitert werden. In kleinen Gemeinden mit Personalunion und wenig Fluktuation reichte der informelle Austausch aus.

1054 Vgl. zum Beispiel das Jahr 1950 unter: Amt für Wirtschaft Kanton Schwyz, Ständige Wohnbevölkerung, 1950–1970, [www.sz.ch/public/upload/assets/9204/wohnbevoelkerung\\_1950\\_1970.pdf](http://www.sz.ch/public/upload/assets/9204/wohnbevoelkerung_1950_1970.pdf), Stand 25. 10. 2018.

1055 Zur Personalunion vgl. StASZ, RRB 2996/1960, und GASZ, I. 50, neue Folge, Waisenamtsprotokolle, 1945, Eintrag Nr. 157 vom 4. 1. 1945. Der Vormund von H. war gleichzeitig Armenverwalter. Das Schwyzer Einführungsgesetz zum ZGB bestimmte in § 55, dass drei bis fünf Mitglieder des Waisenamts aus der Mitte des Gemeinderats zu wählen seien. Problematisch daran war, dass der Gemeinderat auch erstinstanzliche Aufsichtsbehörde des Waisenamts war. Teils wurden Mitglieder des Waisenamts auch als Vormunde eingesetzt.

1056 Vgl. Vismann 2012, 161 und zur sozialräumlichen Nähe als Informationsquelle Kapitel 3.4.2. Die Dokumentationspraxis der Vormundschaftsbehörde in Dürnten war ähnlich wie in der Stadt Zürich, deren Mitglieder vollamtlich tätig waren.

plarisch kann dies an einem Beispiel aus dem Jahr 1969 gezeigt werden. Ein Ehemann hatte den Sekretär der Vormundschaftsbehörde zu sich nach Hause gerufen, da seine Frau betrunken vor dem Haus lag. Er wünschte, dass dieser «Tatbestand behördlich festgestellt» werde. Den Vorfall beschrieb der Sekretär anschliessend akribisch über mehrere Seiten hinweg. So hielt er fest, dass er die Frau «ca. 50 Meter vom Haus entfernt in der Wiese» gefunden habe. «Sie lag auf dem Rücken, hatte Gummistiefel angezogen, war schmutzig am ganzen Körper und machte in der gesamten Aufmachung einen bedauernswerten Eindruck. Mit Mühe konnte sie sich bis zur Hockstellung aufraffen.» Da es im Streit der Eheleute um die Arbeitsleistungen der Frau ging, protokollierte der Sekretär auch folgende Details: Während die Frau angegeben habe, «um 04.15 Uhr aufgestanden zu sein, um dem Mann in der Landwirtschaft zu helfen, behauptete der Mann, sie sei erst um 5 Uhr aus dem Bett gestiegen».<sup>1057</sup> Dieser Ausschnitt ist nur einer von zahlreichen Protokolleinträgen, in denen in allen Einzelheiten das Erscheinungsbild, Verhalten oder die Äusserungen Betroffener beschrieben und vor allem bewertet wurden.<sup>1058</sup> Die Schilderungen hatten dokumentarischen Charakter, indem sie Beweise für spätere Massnahmen liefern sollten.<sup>1059</sup> Darüber hinaus erfüllten sie für die Behörde die Funktion einer Selbstvergewisserung und Legitimation ihrer Entscheide. Durch die wiederholte negative Darstellung Betroffener erschienen Massnahmen als unerlässlich.<sup>1060</sup> Diese Selbstrechtfertigung wurde zusätzlich durch die stets positive Hervorhebung der Leistungen des Amtsvormunds verstärkt. Die Vormundschaftsbehörde Dürnten hielt regelmässig fest, dass er «seine Mündel [...] von allem Anfang an in jeder Beziehung recht betreut habe» und «[n]icht der Vormund, sondern der Mündel [...] versagt» habe.<sup>1061</sup>

1057 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 6. 1969, 412. Am 27. 5. 1955 wurde zum Beispiel über I. F. festgehalten: «verwahrlost, ungewaschen und unrasiert maulte er in besoffenem Zustand in der Wohnung herum». GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 27. 5. 1955, 135. Vgl. auch die ausführliche Schilderung der Anhörung von J. P. GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 3. 9. 1974, 287. Ein weiteres anschauliches Beispiel findet sich im Eintrag GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 25. 8. 1948, 165–167.

1058 Vgl. GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 6. 1969, 634–638.

1059 Vgl. auch Rietmann 2013, 156. Max Hess führte aus, dass der Akte im Administrativverfahren oder im Zivilprozess Beweiskraft zukomme. Hess 1953, 21; Hess-Haeberli 1979, 24, 46.

1060 Rietmann 2017, 86; Tanner 2008, 156.

1061 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 5. 1951, 337. Vgl. hierzu Kapitel 3.4.2.

Neben solch ausführlichen Schilderungen enthielten die Protokolle viele Originalzitate und Paraphrasen aus Briefen, Gutachten oder Akten anderer Behörden sowie Wiederholungen aus älteren eigenen Einträgen. Teilweise bezog sich die Vormundschaftsbehörde auch auf mündliche Informationen. In einem Verfahren gegen E. H. zählte sie dessen «Vergehen» auf. Ihm wurde vorgehalten, einen Brunnen der Gemeinde verunreinigt zu haben – «Beweis: Gemachte Feststellungen des Gemeinderatsschreibers».<sup>1062</sup> Auch Informationen anderer Instanzen wurden zumeist eins zu eins und ungeprüft übernommen.<sup>1063</sup> Sie wurden kommentarlos wiedergegeben oder es wurde angefügt, dass «[v]on diesem Bericht [...] Kenntnis genommen» werde.<sup>1064</sup> Bisweilen hielt die Behörde fest, dass der Betroffene aufgrund eines zitierten Berichts vorgeladen wurde.<sup>1065</sup> Durch die Wiederholungen und die gegenseitige argumentative Bezugnahme ergab sich eine «Art ‹unabgeschlossenes Verweissystem›»<sup>1066</sup> mit fortdauerndem Paraphrasieren und Zitieren.

#### DAS GEWICHT DER IMMER OFFENEN AKTE

Das Generieren von Dokumenten wurde schliesslich selbst zu einem Argument im Verfahren. So führten die Behörden teilweise den Umfang der Fallakten oder gar ihr Gewicht zuungunsten Betroffener an. 1954 wies die Vormundschaftsbehörde Dürnten beispielsweise einen Mann darauf hin, dass er mit Beschwerden bei höheren Instanzen kein Gehör mehr finden

1062 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 3. 1953, 454.

1063 Darauf verweist auch Galle 2016, 391–392. Vgl. zum Beispiel GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 19. 6. 1953, 479: Ein Gutachten sowie ein Brief des Amtsvormunds werden vollumfänglich zitiert. Vgl. ebenso GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 3. 12. 1948, 189. Im folgenden Protokoll wurde ein Bericht der Kantonspolizeistation Dürnten integral übernommen: GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 12. 8. 1949, 232. Oder ein Schreiben des Waisenamtes Jona (SG) wurde abgedruckt: GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 5. 1951, 341. Teilweise wurden Dokumente paraphrasiert, so zum Beispiel bei einem Gutachten der Psychiatrischen Universitätsklinik Burghölzli: GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 3. 1952, 391 oder bei Berichten der Alkoholfürsorger, vgl. Einträge GAD, IV.B 4.8, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 4. 10. 1955, 175; GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 9. 6. 1961, 123. Zuschriften von Privatpersonen gaben die Protokolle eins zu eins wieder, siehe GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 4. 11. 1960, 73.

1064 Zum Beispiel von einem Bericht des Gerichtsmedizinischen Instituts der Universität Zürich: GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 27. 5. 1955, 137.

1065 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 9. 6. 1961, 132.

1066 Zaft 2011, 18. Vgl. auch Galle 2016, 391; Meier 2008, 56–58; Sieder 2014, 174.

werde, «denn es liegen über Sie zu viele Akten vor».<sup>1067</sup> Neun Jahre später wurde sein Gesuch um Entlassung aus der Anstalt abgewiesen mit dem Bescheid, dass «die Aktenberge [...] eine deutliche Sprache»<sup>1068</sup> sprächen. Das «über I. F. vorliegende Aktenmaterial von 1,460 kg Gewicht», so vermerkte die Vormundschaftsbehörde, «vermittelt drastisch das Bild eines asozialen Menschen [...]. Es kann an dieser Stelle darauf verzichtet werden, Einzelheiten zu wiederholen, die aktenmässig festgehalten sind.»<sup>1069</sup> In diesem Protokolleintrag trat der Inhalt der Akten gegenüber ihrem Umfang in den Hintergrund. Bereits ihr Gewicht schien zu bezeugen, dass der Mann «für die menschliche Gesellschaft nicht nur eine Belastung, sondern in gewisser Hinsicht sogar eine Gefahr» darstellte und belegte somit vermeintlich die Berechtigung der Versorgung.<sup>1070</sup> 1963 sandte die Vormundschaftsbehörde sodann eine Auswahl an Akten an die Kanzlei des Bezirksrats Hinwil. Im Begleitschreiben wies sie darauf hin, «dass die ganze Fürsorgearbeit an diesem Mann während der verflossenen 20 Jahre vergebens war». Als Beleg genügte ihr der Verweis auf die Zunahme des Aktengewichts: «Betrug das Gewicht – ohne Mäppli – der [...] Akten am 12. Nov. 1956 noch 1,150 kg, so sind es heute 1,460 kg.»<sup>1071</sup>

Die Akten waren für die beteiligten Behörden und externen Experten während des Fallverlaufs – und darüber hinaus – immer offen. Diesbezügliche datenschutzbezogene Bedenken gab es keine.<sup>1072</sup> Die bürokratische Technik der pendent gehaltenen Fallakte lässt sich für unseren späten Untersuchungszeitraum, in dem neue Formen der Überwachung die Anstaltseinweisung allmählich ersetzten, sehr gut am Beispiel der Waadt aufzeigen. Bereits seit den ersten kantonalen Versorgungsgesetzen vertrat die Regierung die Ansicht, dass «par les ressources d'informations dont il dispose, le Conseil d'État peut souvent être plus complètement renseigné

1067 Schriftliche Verwarnung Vormundschaftsbehörde Dürnten an I. F., 4. 2. 1953, zitiert in GAD, IV.B 4.2, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 12. 3. 1954, 12. Vgl. hierzu ähnlich Galle 2016, 392.

1068 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 4. 1963, 375.

1069 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 7. 6. 1963, 399.

1070 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 7. 6. 1963, 399.

1071 Beide Zitate aus Schreiben Vormundschaftsbehörde Dürnten an Bezirksratskanzlei Hinwil, 27. 5. 1963, in: GAD, II.B 38.03, Fallakte I. F.

1072 Vgl. am Beispiel des Austauschs mit der Psychiatrie Galle 2016, 571. Heute besteht einerseits ein legitimer Anspruch der betroffenen Personen, alle Akten einzusehen, die den Entscheid der Behörden beeinflussen konnten, andererseits dürfen nicht mehr ganze Fallakten von einer Dienststelle zur anderen verschoben werden. Auch ist die Edition von Vormundschaftsakten für Zivil- und Strafprozesse vom Bundesgericht wiederholt abgelehnt worden. Häfeli 2005, 279–281.

qu'un tribunal qui se borne à entendre ce qu'on lui expose». <sup>1073</sup> Sie strebte kurze Kommunikationswege und eine hohe Informationsdichte an. So mussten gemäss Gesundheitsgesetz von 1928 sämtliche in Auftrag gegebenen Gutachten systematisch dem Département de l'intérieur, Département des Innern, weitergeleitet werden. <sup>1074</sup> Mit Qualitätskontrolle und Aufsichtspflicht argumentierend, hatte auch der Service sanitaire cantonal auf alle Gutachten Zugriff, die in Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahren erstellt wurden. Er sammelte sie zentral, was von einigen Ratsmitgliedern und Ärzten zwar kritisiert, <sup>1075</sup> von der Exekutive aber im Interesse von «la santé et l'ordre publics» unterstützt wurde. <sup>1076</sup>

Die Waadtländer Akteure forderten regelmässig, dass namentlich «dossiers de personnalité» geschaffen wurden, die das Strafregister ergänzen und überflüssige ärztliche Mehrfachbegutachtungen vermeiden sollten. Ziel war es, statt die Informationen an mehreren Stellen verteilt zu haben, diese zu bündeln, Gutachten auf ein Minimum zu reduzieren, die Abläufe effizienter zu gestalten und das Wissen über eine Person für spätere Interventionen verfügbar zu machen. <sup>1077</sup> Die Früherkennung als neues Deseiderat beförderte solche antizipierenden Verwaltungsabläufe. Das zeigte sich beispielsweise daran, dass zwar die Anzahl der Versorgungen wegen «Trunksucht» in der Nachkriegszeit abnahm, gleichzeitig aber die Überwachungszahlen anstiegen. Obwohl das Office cantonale antialcoolique nur eine Handvoll Mitarbeitende beschäftigte, bearbeiteten diese in den

1073 BGCVD, Herbst 1906, Begründung, Anhang, 30.

1074 Art. 82, Loi sur l'organisation sanitaire du Canton de Vaud du 4 septembre 1928.

1075 Philippe Bridel, freisinniges Ratsmitglied und Arzt, fordert im Jahr 1952 vor dem Grossen Rat im Namen der Société vaudoise de médecine, diese Bestimmung aufzuheben. Er erachtete es als «effarant de voir le nombre d'occasions dans lesquelles le médecin doit violer le secret professionnel» und «désagréable de penser que, bientôt, tout le monde aura son casier sanitaire». Siehe BGCVD, 1092. Der Artikel wurde vom Parlament in erster Lesung aufgehoben, schliesslich auf Insistieren des Staatsrats jedoch beibehalten.

1076 Siehe BGCVD, Herbst 1952, 1214–1215: «[Le but est] d'assurer une certaine coordination entre les autorités judiciaires d'une part et le service de la santé publique de l'autre. Si, à l'occasion d'un procès pénal, une expertise révèle des tares du point de vue mental, ou une toxicomanie, par exemple, le Conseil de santé doit en être avisé afin qu'il puisse prendre les mesures qui s'imposent.»

1077 Amtlicher Rechenschaftsbericht des Waadtländer Staatsrats, 1952, 35: «En collaboration avec les autorités judiciaires nous avons introduit dès cette année, un classement spécial pour les rapports médico-pédagogiques et psychiatriques sous le titre de dossier de personnalité.» Vgl. Bantigny, Vimont 2010 und zur Zirkulation Rietmann 2013, 155; Visman 2001<sup>2</sup>, 288–289. Die Verfahren in der Waadt sahen vor, dass Betroffene ein zweites Gutachten einfordern konnten.

1950er-Jahren konstant 3000 Fallakten.<sup>1078</sup> Der Dienst wurde regelmässig mit Berichten, namentlich der Polizei, über das Verhalten der beobachteten Personen informiert, die unter der zeitlich unbefristeten und kaum reglementierten Überwachungssituation litten.<sup>1079</sup> Die offene Fallakte liess sich immer wieder von neuem aktivieren. Während früher ein Fall nach der Versorgung automatisch abgeschlossen wurde, war dies nun anders: «Actuellement, le patronage des offices existant sur plusieurs années, les dossiers sont reportés.»<sup>1080</sup>

Die in allen Kantonen und Verfahren beobachtbare Tatsache, dass die Akten betroffene Personen über den Anstaltsaufenthalt hinausbegleiteten, belastete deren Werdegang und trug dazu bei, dass eine administrative Massnahme wie die Versorgung niemals ein Ende zu finden schien und rechtsstaatliche Prinzipien verletzt wurden. Mit Nachdruck weisen Betroffene im autobiografischen Rückblick darauf hin. Ein eindrückliches Beispiel dafür liefert eine Freiburger Fallakte, in der ein Mann vor Gericht Folgendes bezeugte: «[I]l y a près de 9 ans que je suis interné administrativement. J'en avais plus qu'assez, et je me suis dit que le plus rapidement possible je voulais faire qqch relevant du CP [code pénal], car je pense que lorsque [quelqu'un] tombe sous le coup du CP, il sait à quoi s'en tenir quant à la durée de sa peine, tandis qu'avec les IA [internements administratifs], on n'en finit jamais. [...] Je voulais à tout prix comparaître devant un Tribunal pénal afin d'en finir une fois pour toutes avec l'administratif.»<sup>1081</sup>

### 3.6.2 STIGMATISIERUNGEN IN FALLAKTEN

Die staatliche Absicht, das Soziale zu regulieren, führte im Fürsorge- und Vormundschaftswesen dazu, dass sich Behörden die Subjektivität einer Person erschliessen wollten.<sup>1082</sup> Behördenmitglieder und Sozialarbeitende suchten, den Fokus auf Negatives gelegt, nach Zeichen des sogenannten

1078 ACV, SB124 A 2/7/3, Office cantonal antialcoolique (1952–1963), interne Notiz zuhanden von Dr. Gallandat vom 5. 9. 1953.

1079 Zu den Auswirkungen der Monitoringpraxis für die Betroffenen ausführlich Kapitel 3.2.3.

1080 ACV, S57/41-44 Cery, Internement des alcooliques et toxicomanes (1936–1958), PV de la commission en charge de l'étude du nouveau projet de loi d'internement des alcooliques, 29. 9. 1949, 2.

1081 AEF, CH AEF TSa I AP3167/1968, Akte G. F. Vgl. auch Pochon 2018.

1082 Vgl. Studer 2008, 140. Zum Begriff des Sozialen vgl. Scheu, Autrata 2018, 5–6, und zur Geschichte der modernen sozialstaatlichen Regulierung in der Schweiz Möckli 2012, 17–39.

sozialen Versagens. Positive Aspekte liessen sie in ihren Berichten meistens beiseite, was sich im Fallverlauf noch akzentuierte. In Dokumenten wurden neue Charakterisierungen hinzugefügt, andere weggelassen oder ausgetauscht. Die Zuschreibung mehrerer negativer, aber nicht effektiv vorhandener Eigenschaften wurde so zu einer generalisierenden Stigmatisierung.<sup>1083</sup> Wiederum war es Max Hess, der diesen Umstand 1979 kritisierte. Er plädierte dafür, diskriminierende und herabmindernde Ausdrucksweisen wie «Psychopath» zu vermeiden und selbst auf vermeintlich neutral formulierte Charakterbeschreibungen, die aus seiner Sicht immer «eine moralisch-wertende Haltung» beinhalteten, in den Akten ganz zu verzichten.<sup>1084</sup> Damit würde zum Ausdruck gebracht, so Hess, dass man neu in der gesetzlichen Fürsorge «Massnahmen *für* einen Klienten», nicht wie früher «*über* oder *gegen* einen Schützling» anordne.<sup>1085</sup>

#### RÜCKGRIFF AUF VERGANGENES

Entscheidend für die Stigmatisierungsprozesse war das Machtverhältnis zwischen Behörden und Betroffenen. Stigmatisierungen schufen ein Feld der exkludierenden Abweichungen und stabilisierten die gesellschaftliche Ordnung durch Selbstvergewisserung.<sup>1086</sup> Sie konnten sich zu Diskriminierungen in verschiedenen Lebensbereichen entwickeln. Die Akten begleiteten Betroffene vor, während und nach dem Anstaltsaufenthalt. Ihre stigmatisierenden Wirkungen entfalteten sich dauerhaft, da spezifische Einträge jederzeit im Leben wieder relevant werden konnten.<sup>1087</sup> Neu zuständige Behörden blickten dadurch zunächst in die Vergangenheit zurück. Sie entnahmen ärztlichen Gutachten, Polizeirapporten oder Berichten anderer Verwaltungsinstanzen Fragmente der Vorgeschichte einer Person. Die Referenz auf das Vorleben konnte einen Verdacht zur Schuldzuweisung, einen Zweifel zur Gewissheit werden lassen. Die Behörde erschloss sich den biografischen Hintergrund, wobei vermeintliches Naturell

1083 Hohmeier 1975, 6.

1084 Hess-Haeblerli 1979, 61–71, Zitat 68. Vgl. auch Sieder 2014, 180, sowie zum Begriff der «Psychopathie» ausführlich Kapitel 3.5.

1085 Hess-Haeblerli 1979, 60, Hervorhebung im Original.

1086 Hohmeier 1975, 9, 21; Tanner 2008, 152–156. Vgl. zu Stigmata auch Goffman 1996<sup>12</sup>.

1087 Dazu weiterführend Akermann, Furrer, Jenzer 2012, 121–122; Bombach et al. 2017; Hohmeier 1975, 13; Gallati 2015, 20, 149; Galle, Meier 2009, 105–138, 221–224. Die öffentliche Verwaltung, etwa im Kanton Zürich, darf heute Informationen, die sie nicht mehr benötigt, noch während höchstens zehn Jahren aufbewahren. Nach Ablauf dieser Frist sind sie dem zuständigen Archiv anzubieten. Vgl. §§ 5–6 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007.

und Gewohnheiten der betreffenden Person zutage traten. Ihre Handlungen, aber auch Sachverhalte wurden entlang einer solchen Lesart ausgelegt und entsprechend dramatisiert. Alles Gegenwärtige erwuchs aus einer problematischen Vergangenheit. Das Resultat dieser behördlichen Konstruktion waren ein unaufhaltbares Verfahren sowie eine äusserst harte Versorgungsmassnahme.

Die Fallakte von H. E. aus der Waadt lässt diese verschiedenen Elemente gut erkennen.<sup>1088</sup> Im Jahr 1949 wurde gegen den damals 39-jährigen Mann eine Untersuchung eingeleitet. Als Pflegekind hatte H. E. eine schwierige Jugendzeit erlebt. Es folgten schlecht entlohnte Tätigkeiten, in den 1930er-Jahren verbüsste er mehrere Gefängnisstrafen wegen Diebstahls. 1942 nahm sein Leben eine positive Wende. H. E. heiratete und fand eine Stelle bei den SBB. Um sieben Jahre später bei den SBB ins Beamtenverhältnis versetzt zu werden, musste er seinen Strafregisterauszug vorweisen. Dieser enthielt die vormaligen Verurteilungen, was zu seiner Entlassung führte. Wenig später verliess H. E. sein Zuhause in Renens, ohne eine Adresse zu hinterlassen. Er weigerte sich, die Militärsteuer zu zahlen, und begegnete den Behörden verdrossen. Nun eröffnete der Regierungsstatthalter von Lausanne ein Versorgungsverfahren gegen ihn und stützte sich dabei auf zwei Polizeirapporte.<sup>1089</sup> Der erste Bericht der Polizei von Lausanne gestand ein, dass sie die aktuelle Situation von H. E. nicht kannte und sich die Aussagen auf Materialien aus dem Archiv stützten, der zweite stammte von der Polizei in Renens: «La police n'a pas eu, jusqu'à ce jour, à s'occuper de l'intéressé qui paraissait vivre normalement et sans attirer l'attention. De renseignements obtenus à bonne source, H. E. n'a plus d'activité définie. Il a repris le goût de la vie oisive et sa conduite interlope ne manquera pas à brève échéance d'occuper derechef les organes de police [...] H. E. a repris ses accointances compromettantes avec la pègre de Lausanne. L'attitude d'H. E. vis-à-vis des autorités est redevenue ce qu'elle fut auparavant. [...] Aux archives de la police cantonale, l'intéressé est l'objet d'un dossier contenant plusieurs rapports de renseignements défavorables où il est dépeint comme étant paresseux et voleur. Son dossier

1088 ACV, S132/782, Akten des CCIA, HE Nr. 222. Diese Akte weist ein atypisches Profil der von der CCIA behandelten Geschäfte auf, da es sich um einen Mann ohne Beziehungen zum Prostitutionsmilieu handelt.

1089 Im Unterschied zum Kanton Freiburg klärten die Oberämter in der Waadt lediglich den Sachverhalt ab. Sie überwiesen die Unterlagen für die Anhörung der Person und den Entscheid an die CCIA.

à la police de Lausanne est également bien fourni et nous démontre la mentalité et la perversité antérieure d'H. E.»<sup>1090</sup>

Das gezeichnete Bild des Rückfallrisikos stützte sich auf Vorhaltungen, die zehn Jahre zurücklagen. Auch im Anhörungsprotokoll des Regierungsstatthalters bezogen sich lediglich zwei Fragen auf H. E.s aktuelle Tätigkeit, hingegen acht Punkte auf seine Vorstrafen, die H. E. anerkennen und ausführlich schildern sollte. Der Regierungsstatthalter verwendete in seinem Bericht die Rechtsbegriffe «Müssiggang» und «Umgang mit dem Milieu», blieb inhaltlich dazu aber nichtssagend. Er begnügte sich damit festzuhalten, dass H. E. vor 13 Jahren im «Milieu» verkehrt habe, obwohl entsprechende Kontakte nie nachgewiesen worden waren.

Nachdem nun die CCIA H. E. verwarnt hatte, wurde er unter verdeckte Polizeiüberwachung gestellt. Mehrere Wochen vergingen, bevor ein neuer Bericht der Lausanner Polizei seine Festnahme in den Büros des Arbeitsamtes meldete, wo er nach Arbeit auf einer Baustelle gesucht hatte. Da H. E. keine Wohnsitzbescheinigung vorlegen konnte, wies das Personal des Arbeitsamtes ihn ab und rief die Polizei herbei, als er laut geworden war. Der Polizeirapport konstatierte: «Nous n'avons pas pu établir que H. E. se soit rendu coupable de délits pour subvenir à son entretien; cependant, lorsqu'on connaît ses antécédents, nous avons peine à croire qu'il ait vécu honnêtement. En effet, tant les archives de la police municipale que celles de la cantonale possèdent sur son compte un volumineux dossier.»<sup>1091</sup>

Wenige Tage später wurde die Anstaltseinweisung für 18 Monate verfügt. Das Verfahren stützte sich auf das vom Regierungsstatthalter und den Ordnungskräften gezeichnete Bild, das wiederum auf den in den Polizeiarchiven gelagerten Akten beruhte. Ob der Sachverhalt richtig dargestellt worden war, wurde nicht überprüft. Die Version des Regierungsstatthalters hatte während des schriftlichen Verfahrens die Vermutungen zur gesicherten Tatsache gemacht. Der Zweifel wirkte sich schliesslich zulasten des Angeklagten aus, was eher an eine Schuldzuweisung als an den Grundsatz der Unschuldsvermutung denken lässt.

1090 ACV, S132/782, Akten des CCIA, HE Nr. 222, Bericht der Polizei von Renens vom 27. 4. 1949.

1091 ACV, S132/782, Akten des CCIA, HE Nr. 222, Bericht der Kriminalpolizei der Stadt Lausanne vom 20. 1. 1950.

## STIGMATISIERT DURCH ANSTALTSAUFENTHALTE

Im Kanton Schwyz zeigen sich ebenfalls viele generalisierende Zuschreibungen. Die Entscheide machten oft nicht klar, ob «Trunksucht», «liederlicher Lebenswandel» oder andere Begründungen den Ausschlag für eine Versorgung gaben. Die Aufzählungen wirken zufällig gewählt. Die Behörden vermischten Begründungen ohne inhaltliche und konzeptuelle Kohärenz.<sup>1092</sup> Dazu gehörte auch, dass der Regierungsrat nicht darauf einging, wenn Antragsteller widersprüchlich argumentierten. Behörden und Gutachter sprachen Personen, die in ihren Augen auffällig waren, positive Charaktereigenschaften oder Verhaltensweisen ab oder zweifelten diese zumindest an. So sollte laut einem psychiatrischen Gutachten von 1971 S. A. «angeblich eine gute Schülerin gewesen sein».<sup>1093</sup> Bei B. Z. wurde auf einem Einvernahmeformular in der Rubrik Vorstrafen «angeblich nicht» aufgeführt.<sup>1094</sup> War man Mitglied einer Familie, die den Behörden bekannt war, erhöhte ein Hinweis auf die familiären Verbindungen die vermeintliche Dringlichkeit des Entscheids.<sup>1095</sup> Auch die vorgeblich bereits gemachten Erfahrungen, die in den Akten dokumentiert oder mündlich weitergegeben wurden, waren beweiskräftige Entscheidungshilfen beim weiteren Vorgehen.<sup>1096</sup>

Dass insbesondere die Unterbringung in Kaltbach eine Person lebenslänglich stigmatisierte, problematisierte der Schutzaufsichtsbeamte Josef Schelbert 1952 in einem Referat: «Ich will nicht behaupten, dass die AZV [administrative Zwangsversorgung] ihre Wirkung verfehlt habe, behaupte aber, dass wir diesem jungen Menschen durch diese Massnahme ein beinahe unauslöschliches Merkmal aufgedrückt haben, indem er

1092 Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen Akermann, Furrer, Jenzer 2012, 21; Dubach 2007, 53; Furrer et al. 2014a, 18; Hauss, Ziegler 2007, 73; Hauss, Ziegler 2009, 90–91; Hauss, Ziegler 2012, 185; Wecker 2011, 213; Zaft 2011, 15.

1093 GASZ, ohne Signatur, Vormundschaftsdossier, Nr. 68.

1094 StASZ, Akten 3, 1, 135.138, Einvernahmeprotokoll vom 9. 4. 1935.

1095 «Der Gemeinderat hat in dieser Sache anzuführen, dass der jugendliche Rechtsbrecher aus der bekannten Familie [S. T.] stammt und in seinen frühen Jahren wirklich eine sehr mangelhafte Erziehung genossen hat.» StASZ, Akten 3, 1, 219.73, Gemeinderat Feusisberg an Regierungsrat des Kantons Schwyz, 22. 11. 1945. «[G]leich wie sein Bruder [...], der inzwischen in Kaltbach versorgt worden ist», sei er ein «arbeitsscheuer, der Trunk- und Spielsucht ergebener Mensch», der «seine Familienpflichten in grober Weise vernachlässige». StASZ, RRB 218/1940.

1096 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 366/1952 und Akten 3, 1, 135.131, Bezirksamt Schwyz an Justizdepartement des Kantons Schwyz, 7. 2. 1935: «[P.] ist kein Unbekannter. Derselbe musste schon wiederholt dort versorgt werden.» Vgl. auch Akermann, Furrer, Jenzer 2012, 121–122; Galle, Meier 2009, 222–223.

heute – er hat ja in seiner Anstaltskleidung in Schwyz bei den Schneeräumungsarbeiten mitgeholfen und auf dem Bahnhof Seewen Holz verladen – nicht nur seinesgleichen, sondern ihn viele Personen als Kaltbächler kennen. Und wenn es nicht so wäre, so bildet er es sich wenigstens ein.»<sup>1097</sup> Die sträflingsähnliche Kleidung machte die Insassinnen und Insassen der Zwangsarbeitsanstalt für jedermann kenntlich. Sie galten nach ihrer Entlassung im Dorf weiterhin als «Kaltbächler», wie Zeitzeuginnen und Zeitzeugen noch heute berichten. Wie selten ein anderer Behördenvertreter in unseren Befunden missbilligte Josef Schelbert diese Stigmatisierung, nur um seine Kritik zum Schluss ein Stück weit zurückzunehmen, indem er es für denkbar hielt, dass sich der junge Mann diese vielleicht nur ausmalte.

Eine gängige stigmatisierende Praxis im Kanton Freiburg bestand darin, administrative Versorgungen im kantonalen Strafregister zu verzeichnen,<sup>1098</sup> obschon das StGB die Eintragung von nicht gerichtlich ausgesprochenen Massnahmen im nationalen Strafregister untersagte. Den Kantonen blieb gemäss bundesrätlicher Verordnung jedoch die Möglichkeit, in ihren kantonalen Registern administrative Versorgungen zu vermerken.<sup>1099</sup> Aus juristischer Sicht war die Freiburger Praxis also zulässig. Sie widersprach aber in eklatanter Weise dem Willen des kantonalen Gesetzgebers. Dieser wies nämlich mehrfach darauf hin, dass es sich bei administrativen Versorgungen gerade nicht um Strafen im rechtlichen Sinne handle und diese deshalb nicht ins kantonale Strafregister aufgenommen werden durften.<sup>1100</sup> Es bestand also ein offenkundiger Widerspruch zwischen der Intention des Gesetzgebers und der Praxis.<sup>1101</sup> Eine zusätzliche Stigmatisierung erfuhren Personen, gegen die sogenannte Wirtshausverbote verhängt

1097 StASZ, Akten 3, 3, 1236.5, Referat Josef Schelbert, September 1952, 9. Vgl. auch Jenzer 2014, 210.

1098 Vgl. zum Beispiel AEF, EB, A.9229, 16. 4. 1949; AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», Fallakte H. E.; AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Schachtel «R 1963/64», Fallakte N. U.

1099 Zbinden 1942b, 35.

1100 AEF, GC V 94, BGC, 1932, 479–480; AEF, GC V 104, BGC, 1942, 132.

1101 Die einzigen Ausnahmen stellten die beiden Tatbestände «Bettelei» und «Landstreicherei» dar, die sowohl zu einer administrativen Versorgung führten wie als sogenannte Übertretungen mit Bussen oder mehreren Tagen Haft nach StGB sanktioniert wurden. Vgl. zum Beispiel AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Schachtel «R 1963-64», Dossier N. U.

wurden, weil diese genauso wie Entmündigungen nach ZGB, übrigens auch in anderen Kantonen, öffentlich publiziert wurden.<sup>1102</sup>

Von vollzogenen administrativen Massnahmen ging im Kanton Freiburg generell eine stigmatisierende Wirkung aus, unabhängig davon, ob diese im Strafregister eingetragen waren. Das veranschaulicht etwa das Beispiel von P. E. In der Begründung des im Mai 1951 gefällten Versorgungsentscheids berief sich der Oberamtmann bloss auf das «volumineux dossier».<sup>1103</sup> Einige Jahre zuvor wollte P. E. in Zürich eine Stelle antreten. Nachdem sie gemeinsam mit einem Mann in einem Hotel übernachtet hatte, griff die Zürcher Polizei P. E. auf und überstellte sie umgehend ihrem Heimatkanton Freiburg. Die Ordnungskräfte begründeten die Ausweisung damit, dass P. E. in Zürich Gefahr laufe «zu verwarlosen, was angesichts der Tatsache, dass sie bereits einmal in Bellechasse interniert war, besonders zu befürchten ist».<sup>1104</sup> Geradezu tautologisch wurde hier die Rückschaffung mit der früheren Versorgung gerechtfertigt, was P. E. in einen Teufelskreis hineinführte. Sie wurde einige Jahre später, wie bereits erwähnt, wieder nach Bellechasse eingewiesen, was sich noch mehrmals wiederholte.

#### AKTENKUNDIG ÜBER RAUM UND ZEIT HINWEG

Wie bereits gezeigt, war die Aktenführung der Vormundschaftsbehörde Dürnten durch Abschriften eigener und externer Dokumente einerseits, durch ausführliche, wertende Beschreibungen andererseits gekennzeichnet. Meistens wurde in den Protokolleinträgen zu einer Person, die sich bisweilen über mehrere Monate oder sogar Jahre erstreckten, immer wieder ähnliche Formulierungen gewählt oder ältere Einträge vollständig reproduziert. Als die Vormundschaftsbehörde im Dezember 1953 zum Beispiel über die Familie U. beriet, übernahm sie ganze Passagen aus einem Protokoll vom Mai desselben Jahres.<sup>1105</sup> Die chronologische Ordnung er-

1102 Vgl. Kapitel 3.1.1 und 3.1.2. Zur öffentlichen Publikation der Vormundschaften vgl. Art. 115 Loi concernant l'application du Code civil suisse pour le canton de Fribourg du 22 novembre 1911.

1103 AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», Dossier P. E., 23. 5. 1951. Vgl. auch AEF, EB, A.1582, 15. 2. 1935: Der Oberamtmann zählte ausschliesslich vergangene Versorgungen und Bussen auf, um eine erneute Einweisung zu rechtfertigen.

1104 AEF, Oberamt des Seebezirks, ohne Signatur, Ordner «Sapinière Marsens depuis 1925», 11. 5. 1943. Vgl. zur Thematik der Heimschaffungen Kapitel 2.3 und 3.1.3.

1105 Im GAD, IV.B 4.1, Protokoll der Vormundschaftsbehörde Dürnten, 11. 12. 1953, 523–524, findet sich ein Eintrag, der eins zu eins auch im Protokoll vom 7. 5. 1953, 469–470, zu finden ist.

möglichte jederzeit den Rückgriff auf Vergangenes. Akten waren aufgrund ihrer bereits erwähnten Qualität als Gedächtnisstütze in allen von uns untersuchten Kantonen ein Beweis- und Druckmittel. Vormunde konfrontierten Betroffene im Gespräch mit Vergangenem und machten ihnen entsprechende Vorhaltungen. Die Äusserungen und die Sinnproduktion der betroffenen Personen wiederum wurden als Ausdruck von Abweichung – ganz konkret von dem, was in der Akte schriftlich festgehalten war – und Widerstand gedeutet.<sup>1106</sup>

Kam ein Entmündigungs- oder Versorgungsverfahren in Gang, konstruierte die Behörde den Fall häufig von der Vergangenheit aus und rollte die Vorgeschichte auf.<sup>1107</sup> Mit den einleitenden Worten, «[n]achdem sich ergeben»<sup>1108</sup> hatte, zählte sie die Anzahl «Vergehen» oder Heimaufenthalte einer Person auf. Damit wurden Vorkommnisse und zumeist negative Wertungen verdichtet, verfestigt und weitertransportiert. Ein Beispiel hierfür ist die Reaktion der Vormundschaftsbehörde Dürnten auf einen Jugendlichen, der ein Präservativ in die Schule mitgebracht hatte. Dies veranlasste die Behörde, seine Vergangenheit zu rekapitulieren und verschiedene seiner «Taten» aufzuzählen. Schon als Bub habe er «fortgesetzt Fischfrevel» begangen. Eine weitere «Spezialität» sei Waffentragen und Vogelabschuss auf fremdem Grundeigentum, zudem habe er in der Schule geraucht, ein Brückengeländer demoliert, Schwärmer in der Nähe von Menschen abgebrannt, sich an einem «Silvester-Unfug» beteiligt und gestohlen. Auffällig ist, dass Ereignisse aus der Vergangenheit, die als einzelne Vorkommnisse nichtig erscheinen, im Rückblick zu einem stimmigen und stringenten Narrativ verflochten wurden. Die vergangenen «Taten» wurden dabei zu Eigenschaften und Merkmalen der Person gemacht. So brachte die Vormundschaftsbehörde diese Aufzählung als Beleg dafür an, dass E. H. eine Gefahr für seine Kollegen darstelle, sei er doch «in der Tat ein sittlich-moralisch verdorbener und kriminell veranlagter junger Bursche».<sup>1109</sup>

Frühere positive Einschätzungen fielen weg, sobald eine Anstaltseinschleusung als dringlich dargestellt wurde, wie ein Beispiel aus der Stadt Zürich zeigt. Der zuständige Amtsvormund bescheinigte einer Jugendlichen,

1106 Dazu weiterführend neben Kapitel 4.3 auch Bernet 2013, 247; Borck, Schäfer 2015b, 7–8; Gallati 2015, 42; Galle 2016, 392; Rietmann 2013, 155–156; Tanner 2008, 152.

1107 Ein gutes Beispiel hierzu ist GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 6. 11. 1953, 509.

1108 Vgl. zum Beispiel GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 9. 6. 1961, 134.

1109 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 3. 1953, 454.

die unter seiner Aufsicht stand, zunächst einen guten Leumund. M. C. gehe die Arbeit «flink von der Hand», sie sei bei ihrem Arbeitgeber sehr beliebt. Zu Hause gebe es zwar kleinere Differenzen, da M. C. ihren Lohn «etwas leichtsinnig» ausbebe, im Übrigen aber lobe die Mutter ihre Tochter als «durchaus anständig und korrekt».<sup>1110</sup> Drei Monate später berichtete ein ehemaliger Freund auf Vorladung des Amtsvormunds, er glaube M. C. nicht, dass sie von ihm schwanger sei.<sup>1111</sup> Nun gab auch die Mutter zu Protokoll, ihre Tochter mache «überall» Schulden und «lüg[e] furchtbar». Durch Unterschrift bezeugte sie ihr Einverständnis, dass ihre Tochter «an einen Ort versorgt wird, wo sie arbeiten kann».<sup>1112</sup> Die frühere Pflegemutter wiederum erzählte, M. C. gehe abends regelmässig aus. Zudem vermutete sie einen «geistigen Knacks».<sup>1113</sup> Die drei Auskünfte veranlassten den Amtsvormund, beim Stadtärztlichen Dienst ein Gutachten zur Frage des geistigen Zustandes und einer allfälligen Versorgung einzuholen. Er wies in seinem Schreiben darauf hin, dass M. C. «schon seit längerer Zeit» durch «Unaufrichtigkeit» und «Scheinheiligkeit» aufgefallen sei.<sup>1114</sup> Die Stadtärztin Marie Meierhofer<sup>1115</sup> kam daraufhin zum Schluss, M. C. erzähle «eine Menge glaubhafter und ungläubhafter Dinge». Ihre Bezugnahme auf die Qualifizierung des Amtsvormunds verband Meierhofer mit eigener psychologischer Einschätzung und Terminologie: M. C. reagiere «affektiv manchmal übertrieben, manchmal ganz inadäquat» und sei während der Untersuchung «in einer starken, wenn auch verhaltenen Erregung» gewesen.<sup>1116</sup> Der Amtsvormund griff in seinem Versorgungsantrag auf dieses

1110 StArZh, V.K.c.30., Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d, Aufsichtsbericht des Amtsvormundes vom 18. 8. 1951.

1111 StArZh, V.K.c.30., Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d, Formular «Vor dem Amtsvormund erscheint auf/ohne Vorladung», 29. 11. 1951.

1112 StArZh, V.K.c.30., Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d, Formular «Vor dem Amtsvormund erscheint auf/ohne Vorladung», 3. 1. 1952.

1113 StArZh, V.K.c.30., Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d, Formular «Vor dem Amtsvormund erscheint auf/ohne Vorladung», 7. 1. 1952. Mutter und Pflegemutter erschienen unaufgefordert beim Amtsvormund.

1114 StArZh, V.K.c.30., Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d, Schreiben des Amtsvormundes an den Stadtärztlichen Dienst vom 9. 1. 1952.

1115 Die spätere Gründerin des Marie Meierhofer Instituts für das Kind war von 1948 bis 1952 Stadtärztin von Zürich. Hüttenmoser, Marco: Meierhofer, Marie, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D45578.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D45578.php), Version 3. 11. 2009. Simoni et al.: Leitbild des Marie Meierhofer Instituts für das Kind, 2014, [www.mmi.ch/files/downloads/6e7d089c85fbefb559bdb-070d344afb9/Leitbild%20A4\\_2014.pdf](http://www.mmi.ch/files/downloads/6e7d089c85fbefb559bdb-070d344afb9/Leitbild%20A4_2014.pdf), Stand 20. 8. 2018.

1116 StArZh, V.K.c.30., Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d, Einweissungszeugnis des Stadtärztlichen Dienstes für die Heilanstalt Burghölzli vom 14. 1. 1952, ausführlich zitiert im Versorgungsantrag des Amtsvormundes vom 23. 1. 1952. Zur gegen-

Gutachten und seine eigenen Gesprächsnotizen und Vorladungsprotokolle zurück. Er resümierte «leichtsinnige Geldausgaben», «Müssiggang», eine «recht hemmungslose» Beziehung zu einem jungen Mann, «Schuldenmachen» und «[p]sychische Auffälligkeiten» als Gründe für die Einweisung.<sup>1117</sup> In den Aktenstücken jüngeren Datums war keine Rede mehr von der speitiven Arbeiterin. Der Akt der Versorgung erschien im Moment seines Vollzugs widerspruchsfrei begründet und unausweichlich.

Die Akten bildeten also nicht nur ab, sondern es kam ihnen eine beachtliche performative Kraft zu. Sie verdichteten, generalisierten, schufen Tatsachen, leiteten damit behördliche Handlungen an und legitimierten Entscheide und Massnahmen.<sup>1118</sup> Dies wog für die Betroffenen umso schwerer, als die Akten sie ein Leben lang begleiteten. Auch nach der Entlassung aus einer Anstalt oder der Aufhebung einer anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahme liess sich ihre Fallakte jederzeit wieder öffnen und ergänzen.<sup>1119</sup> Dem konnten sich die Betroffenen auch mit dem Wegzug aus der Gemeinde nicht entziehen, tauschten die kommunalen Behörden doch Akten untereinander aus.<sup>1120</sup> Dies verdeutlicht das Beispiel einer Familie, wohnhaft in Dürnten, aus dem Jahr 1968. Um eine «gesunde Erziehung der Kinder» zu gewähren, wurde eine vormundschaftliche Aufsicht über diese ins Auge gefasst, die später in eine Vormundschaft umgewandelt werden sollte. Kurz darauf meldete sich die Familie in die Zürcher Gemeinde Gossau ab. Die Vormundschaftsbehörde Dürnten überwies die Akten an die dortige Vormundschaftsbehörde «mit der Einladung, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen».<sup>1121</sup> Durch den schriftlichen Verkehr wurden Widerstandshandlungen vereitelt, aber auch Stigmatisierungen über Gemeindegrenzen hinaus transportiert. In einem Fall sandte die Vormundschaftsbehörde Rüti die Fallakte ihres Gemeindebürgers O. P. nach Dürnten, um auf dessen «abnormalen Lebensaufwand» hinzuweisen.<sup>1122</sup> Einige Monate später übermittelte sie diesbezüglich neue Informationen, sich

seitigen Bezugnahme von Behördenmitgliedern und medizinischen Expertinnen und Experten vgl. Kapitel 3.5.

1117 StArZh, V.K.c.30., Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d, Versorgungsantrag des Amtsvormundes an die Vormundschaftsbehörde vom 23. 1. 1952.

1118 Rietmann hält fest, dass die Akten dazu verhelfen, Formen sozialer Devianz festzuschreiben. Vgl. zur behördlichen Konstruktion von Abweichung Rietmann 2013, 12–16, 43–45, 152–156. Zur performativen Kraft von Akten Studer 2008, 141; Tanner 2008, 152.

1119 Vgl. auch Lüthi 2009, 185.

1120 Vgl. auch Kapitel 4.3.

1121 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 1. 1969, 377.

1122 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 20. 8. 1948, 161.

verpflichtet fühlend, «Sie in aller Form auf die Angelegenheit aufmerksam zu machen und es freut uns, wenn wir Ihnen damit einen Dienst erweisen können».<sup>1123</sup> In einem anderen Fall schickte die Vormundschaftsbehörde Wetzikon einen Protokollauszug mit dem Hinweis, dass ein Einwohner von Dürnten ein aussereheliches Verhältnis zu einer achtzehn Jahre älteren Frau pflege. Die Vormundschaftsbehörde Dürnten solle sich «des Falles annehmen».<sup>1124</sup> Diese Beispiele zeigen, wie den Betroffenen durch die Akten ihr Ruf voraus- oder hinterhereilte.<sup>1125</sup> Das Hervorbringen von immer neuen Aktenstücken erlaubte also nicht nur den zeitlichen, sondern auch den räumlichen Transfer von machtvollm behördlichem Wissen und abwertenden Qualifizierungen und hatte somit einen gewichtigen Anteil an der Stigmatisierung und Diskriminierung von Betroffenen.<sup>1126</sup>

### 3.7 VERSORGUNGEN ALS AUSDRUCK MANGELNDER GESELLSCHAFTLICHER SOLIDARITÄT

Die Versorgungspraxis in den Kantonen war durch viele verschiedene Faktoren geprägt. Die gesetzlichen Bestimmungen, die Konstellation der Akteurinnen und Akteure, der Professionalisierungsgrad der Behörden sowie der sozialräumliche Kontext beziehungsweise die Grösse der jeweiligen Gemeinde spielten alle eine wichtige Rolle. Ob und warum bestimmte Personen in Anstalten eingewiesen wurden und andere nicht, hing aber nicht von diesen einzelnen Elementen der kantonalen Dispositive ab, vielmehr war erst deren Zusammenspiel ausschlaggebend. Auch Reformen verbesserten die Situation der Betroffenen nicht per se. So garantierte etwa die Einführung eines kantonalen Verwaltungsgerichts allein noch nicht, dass sich jemand im konkreten Fall erfolgreich gegen eine Versorgung wehren konnte, auch wenn dadurch im Grundsatz das rechtliche Gehör gestärkt wurde.

Das behördliche Handeln blieb kontingent. Das eine Mal gab der Hinweis einer Nachbarin über einen abendlichen Wirtshausbesuch an die Behörde den Ausschlag, ein Versorgungsverfahren einzuleiten. Ein ande-

1123 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 3. 12. 1948, 188–189.

1124 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 27. 5. 1947, 112.

1125 Vgl. Jenzer 2014, 210.

1126 Vgl. auch Akermann, Furrer, Jenzer 2012, 121–122; Galle, Meier 2009, 222–223; Studer 2008, 141.

res Mal fand ein von einer Versorgung bedrohter Mann in einem Mitglied der Vormundschaftsbehörde, das ein ehemaliger Militärkollege war, einen Fürsprecher, der die Einweisung verhindern oder aufschieben konnte. Dass Zufälligkeiten so stark ins Gewicht fielen, zeigt, wie gross der Ermessensspielraum der Behörden war. Nicht allein weil ein verwitweter Vater alleinerziehend war, eine Fabrikarbeiterin die Stelle häufig wechselte oder ein Jugendlicher einer Clique angehörte, wurden diese Personen versorgt. Erst die Verknüpfung ihrer sozioökonomischen Situation mit anderen Bestandteilen des kantonalen Dispositivs war massgeblich.

Formaljuristisch betrachtet stellte das Verwaltungshandeln, bis auf wenige Ausnahmen, keine Willkür dar, denn die Behörden hielten sich in der Regel an die gesetzlichen Vorgaben. Diese umfassten aber – von den rudimentär geregelten und den Rechtsschutz der Betroffenen mitunter ignorierenden Verfahren einmal abgesehen – in ihren materiellen Bestimmungen stigmatisierende Zuschreibungen, die beispielsweise in den Rechtsbegriffen «Arbeitsscheu» und «liederlicher Lebenswandel» deutlich werden. Die Behörden legten solche gesetzlich wenig oder gar nicht definierten Termini sehr häufig zuungunsten der Betroffenen aus. So war für sie ein geringer Verdienst oder ein häufiger Wechsel der Arbeitsstelle Ausdruck von «Arbeitsscheu», selbst wenn jemand regelmässig erwerbstätig war. Die Deutungshoheit der Behörden blieb unangetastet, sodass sie widrige ökonomische Lebensumstände als Zeichen der fehlenden Moral oder Selbstverschuldung abtun konnten. Sich gegen solche stigmatisierenden und diffamierenden Zuschreibungen zu wehren, war schwierig bis unmöglich.

#### STRAFEN, BESSERN UND THERAPIEREN: BEGRÜNDUNGEN FÜR EINE ANSTALTSVERSORGUNG

Die grossen Unterschiede zwischen den kantonalen Dispositiven zeigen sich nicht wie oft angenommen zwischen der Deutsch- und der Westschweiz, sondern ergeben sich durch die spezifischen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und rechtsstaatlichen Entwicklungen in den Kantonen. Die Differenzen innerhalb der Deutschschweiz und der Romandie waren grösser als zwischen den Sprachregionen. Während beispielsweise in Zürich und der Waadt mit dem Wirtschaftsaufschwung nach 1945 Armut kein vordringliches Problem mehr darstellte und auch der Finanzhaushalt der öffentlichen Hand im Lot war, spielten ökonomische Motive in Freiburg und Schwyz bis in die 1970er-Jahre eine wichtige Rolle.

In diesen ländlichen, katholisch-konservativen sowie struktur- und finanzschwachen Kantonen wiesen die Versorgungen einen ausgeprägt armenpolizeilichen Charakter auf.

In Schwyz folgten die Begründungen der Behörden mehrheitlich einer ökonomischen und strafenden Logik. So wurden Kantonsbürgerinnen und -bürger unabhängig vom Versorgungsgrund vorzugsweise in die kostengünstige Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach eingewiesen. Wiederholt stellte die vom Regierungsrat angeordnete Versorgung zudem explizit eine Strafverlängerung dar. Gleichzeitig wurden in Kaltbach auch Gefängnisstrafen verbüsst. Die Anstaltsversorgung bezweckte, die betroffene Person zu bestrafen, zu belehren und ans Arbeiten zu gewöhnen. Erzieherische Erwägungen oder therapeutische Angebote kamen anders als in den Kantonen Waadt und Zürich kaum oder gar nicht zum Tragen.

Auch in Freiburg waren die Interventionen lange Zeit durch eine repressiv-strafende Handlungslogik gekennzeichnet. Hier etablierten sich erst mit der Einrichtung des Sozialmedizinischen Dienstes und des Centre psycho-social sowie der ab 1965 gesetzlich verankerten Behandlung Alkoholabhängiger in der psychiatrischen Klinik Marsens therapeutische, teils ambulante Behandlungsangebote, die sich fortan neben die repressive Praxis stellten. Ab Ende der 1960er-Jahre deutete sich eine Verschiebung von armenpolizeilichen zu medizinischen Massnahmen an. Die Polizei, die bis dahin die wichtigste Akteurin war, mit der die Oberämter zusammenarbeiteten, wurde durch die zunehmende Medikalisierung von den sozialmedizinischen Diensten abgelöst. Polizeirapporte spielten ab den 1970er-Jahren für die Initiierung von Versorgungen eine deutlich geringere Rolle.

Bis Ende der 1960er-Jahre unterschieden sich Freiburg und Schwyz also deutlich von der Waadt und Zürich. Im Kanton Schwyz blieb die Stellung der rudimentär ausgestatteten Fürsorgedienste marginal. Ihnen fehlten die Akzeptanz und die Finanzierung durch die Gemeinden. Die zwei industriell geprägten und gebietsweise stark urbanisierten Kantone Waadt und Zürich verfügten hingegen über eine in der Universität verankerte Psychiatrie und zeichneten sich schon früh durch eine medikalisierende Versorgungspraxis aus. Im Kanton Zürich arbeiteten die Vormundschaftsbehörden seit der Einführung des ZGB 1912 eng mit der Psychiatrie zusammen. «Geisteskrankheit» war im ganzen Untersuchungszeitraum ein entsprechend häufiger Entmündigungs- und Versorgungsgrund. In der Waadt und zu einem späteren Zeitpunkt auch in Freiburg bildeten indes kanto-

nale Gesetze die Grundlage für die Medikalisierung und den wachsenden Einfluss der Psychiatrie. Hier zeigt sich also ein Unterschied zwischen der Romandie und der Deutschschweiz, in der die Anwendung des ZGB stärker verbreitet war.

Die Medikalisierung der Waadtländer Verfahren seit den 1920er-Jahren war mit einem Streben nach Methodik und Objektivität verbunden. Der Rückgriff auf die Medizin sollte die Effizienz bei der Anwendung der Gesetze steigern, die Bearbeitung der Fälle rationalisieren und schliesslich die Massnahme besser rechtfertigen. Weil die Polizei und die Regierungstatthalter jedoch weiterhin an den Verfahren beteiligt waren, blieb das Argument, die öffentliche Ordnung zu schützen, bedeutungsvoll und trug zum weiterhin repressiven Charakter der Praxis bei. Erst ab den 1950er-Jahren kündigten sich durch neue Behandlungsmethoden ausserhalb der Anstalten und den zunehmenden Einbezug des zivilrechtlichen Erwachsenenschutzes Kontrollformen an, die darauf beruhten, Wissen über das Individuum zentral zu sammeln und zugleich über mehrere Instanzen zu verteilen. Neu liess sich die immer offene Fallakte jederzeit aktivieren. Zwar wurde nun seltener auf Anstaltseinweisungen zurückgegriffen, dafür kamen andere Massnahmen zum Tragen, die ebenfalls Eingriffe in die Privatsphäre bedeuteten und eine Versorgung nicht ausschlossen.

Der Modernisierungsprozess in der Waadt war folglich ambivalent. Einerseits ersetzten präventive, vorgelagerte Massnahmen die freiheitsentziehenden Formen der gesellschaftlichen Regulierung. Ambulante Interventionen kamen ohne Einweisungen aus und öffneten gleichzeitig das Feld für neue Akteurinnen und Akteure aus Medizin und Sozialer Arbeit. Die sozialpolitische Neuorientierung war mit einem Generationenwechsel verbunden. Andererseits etablierten sich als Begleiterscheinung neuartige ausgrenzende und stigmatisierende Vorgehensweisen, wie etwa die aufsuchende Soziale Arbeit oder die regelmässige Meldepflicht bei medizinischen Beratungsstellen. Diese mündeten aber zumindest nicht mehr so oft wie früher in eine Anstaltseinweisung, die den weitaus gravierenderen Eingriff bedeutete. Wie bereits gezeigt, etablierte sich dieses Paradigma der Prävention andernorts deutlich später.

Zieht man eine Bilanz über den gesamten Untersuchungszeitraum, so zeigt sich das folgende Bild: Für alle Kantone waren neben dem gesellschaftlichen und politischen Konsens, dass es Versorgung braucht, die Akteurskonstellationen und partikulare Interessen in einem begrenzten sozialräumlichen Umfeld von grosser Bedeutung. Der gleichen Massnahme

lagen ganz unterschiedliche Absichten zugrunde. Polizei und Oberamt-männer bezweckten, den öffentlichen Raum sauber, ruhig und unbelästigt von aus ihrer Sicht störenden Personen zu halten, Gemeindebehörden statuierten ein Exempel oder versuchten Kosten zu sparen, Mediziner behandelten Alkoholkrankungen. Diese Handlungslogiken waren von ökonomischen, erzieherischen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung betreffenden Überlegungen geprägt. Die Massnahme und die Wahl der Anstalt hing in der Regel davon ab, ob eine Person als heil- respektive unheilbar beziehungsweise als besserbar oder unverbesserlich galt. Die Resozialisierung durch Arbeitserziehung stand der Verwahrung unter Arbeitszwang zum Schutz der Gesellschaft gegenüber; beides vermengte sich aber häufig in der Argumentation der Behörden.

#### RECHTSVIELFALT BEI ZUNEHMENDER BEDEUTUNG DES ZIVILRECHTS

Neben den sozioökonomischen Strukturen und dem Einfluss der Wissenschaft im jeweiligen Kanton war der Differenzierungsgrad der Gesetze ein weiteres wichtiges Element der Versorgungspraxis. Je rudimentärer und unsystematischer die Gesetze ausgestaltet waren, umso stärker dominierte obrigkeitliches Handeln mit Rückgriff auf herkömmliche armenpolitische Instrumente, so etwa in den Kantonen Freiburg und Schwyz.

In Freiburg entstand eine Praxis in einem materiell und formell wenig elaborierten Rechtsbereich zwischen Straf- und Zivilrecht, deren Akteure die Funktion einer «police administrative» hatten. Die weitgehend fehlende Aufsicht setzte den Oberamt-männern kaum Grenzen. So wandten sie je nach Platzangebot in Bellechasse unterschiedliche Gesetze an, variierten die Rechtsbegriffe situativ und gar im Nachhinein oder legten lange Detentionszeiten fest. Dass formelle Versorgungsentscheide erst Wochen oder Monate nach der Einweisung gefällt wurden, lässt sich in Bellechasse wie in der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach in Schwyz beobachten. Dies kann nicht nur als Ausdruck ausbleibender Systematik, sondern auch fehlender rechtsstaatlicher Sensibilisierung gelesen werden.

In Schwyz, wo die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach im ganzen Untersuchungszeitraum neben den Armen- und Bürgerhäusern eine herausragende Position einnahm, unterschieden die kantonalen Gesetze zwar zwischen einer Zwangseinweisung und einer Einweisung aufgrund fürsorgerischer Überlegungen. In der Praxis vermischten sich aber die Begründungen. So konnten die Behörden basierend auf dem Armenrecht sowohl

fürsorgerische als mit Referenz auf die Polizeiverordnung auch Zwangseinweisungen verfügen. Für Zwangseinweisungen war der Regierungsrat zuständig, auch für solche in die Armen- und Bürgerhäuser. Zugleich wiesen die Gemeinden Personen aufgrund fürsorgerischer Kriterien direkt nach Bellechasse ein. Die eigenmächtig verfügten Massnahmen der Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden führten immer wieder zu Konflikten zwischen den Gemeinden und dem Regierungsrat. Die wenig systematisierte Rechtspraxis erwies sich für die Betroffenen als unberechenbar.

Während in Schwyz die Kritik an den Versorgungsverfahren politisch marginalisiert war und man im Kanton Zürich Reformen auf Eis legte, wurden in den Westschweizer Kantonen Freiburg und speziell in der Waadt wiederholt politische Debatten und fachliche Auseinandersetzungen über die Ausgestaltung der Verfahren geführt. Diese Diskussionen förderten in der Waadt ein differenziertes behördliches Handeln. Auch kam ihnen eine gewisse korrigierende Funktion zu. Die Versorgung blieb aber Teil eines Kontinuums, das für die Betroffenen höchst problematisch war. Denn meist wurde auch bei stark elaborierten Verfahren schliesslich eine Anstaltseinweisung angeordnet oder zumindest angedroht.

Im Kanton Waadt prägten die vorbereitenden Kommissionen die Versorgungsentscheide massgeblich. Am Beispiel der CCIA oder des Conseil de santé zeigt sich, dass die Verfahren häufig problematisiert und justiert wurden und eine schrittweise Medikalisierung stattfand. Beides waren Antworten auf Krisen im System, die zu dessen erneuter Legitimierung beitrugen. Dieser zirkuläre Vorgang verdeutlicht die Diskrepanz, die zwischen den gesetzgeberischen Absichten und den tatsächlichen Auswirkungen der Erlasse bestand. Im beständigen Spannungsfeld zwischen Repression und Therapie verschlechterte sich die Lage der Betroffenen. Die medizinischen Kriterien der Heil- respektive Unheilbarkeit strukturierten vordergründig das Versorgungsdispositiv der Waadt. Faktisch stigmatisierten und diskriminierten jedoch die Verfahrensmechanismen die angezeigte Person, und zwar aufgrund ihrer sozioökonomischen Verhältnisse. So benutzten die Behörden und Ordnungskräfte die Versorgung zur Behandlung von Alkoholabhängigkeit als bevorzugtes Instrument für eine umfassende soziale Kontrolle.

In den von uns untersuchten Kantonen nahm die Bedeutung zivilrechtlicher Anstaltseinweisungen, die bei Erwachsenen mit Entmündigungen verknüpft waren, im Laufe der Zeit zu. In Schwyz geschah dies seit den 1960er-Jahren, was mit dem Ausbau der Amtsvormundschaften zu-

sammenhing, die eine zeitintensive Vormundschaftsführung, wie sie das ZGB nahelegte, überhaupt erst erlaubten. In der Waadt ist seit den 1970er-Jahren ein Übergang hin zu Vormundschaften zu beobachten, die wie in der Deutschschweiz nun der Fürsorge dienen. Zuvor wurden Beistand- und Vormundschaften fast ausschliesslich zum Zweck der Vermögensverwaltung errichtet. In Freiburg hingegen wurde den kantonalen Gesetzen weiterhin der Vorzug gegenüber dem ZGB gegeben. Erst die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) erhöhte den Stellenwert der vormundschaftlichen Instanzen, zumindest bis 1982 änderte sich aber die Einweisungspraxis nach Bellechasse kaum. Solche Kontinuitäten zeigen sich auch in Schwyz, wo dieselben Personen mit den gleichen Begründungen weiterhin in die bewährten Anstalten eingewiesen wurden.

Städtisch geprägte Gemeinden in der Deutschschweiz setzten wie Zürich bereits seit 1912 kontinuierlich auf Versorgungen und Entmündigungen nach den Bestimmungen des ZGB, was durch die Nähe zur Psychiatrischen Universitätsklinik Burghölzli begünstigt wurde. Die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich wandte daneben das kantonale Versorgungsgesetz an, dessen Relevanz für die Praxis seit den 1960er-Jahren allerdings deutlich abnahm. Das Gesundheitsgesetz von 1962 sah bei Einweisungen in psychiatrische Kliniken neu eine Rekursmöglichkeit vor. Die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich stützte ihre Entscheide aber weiterhin hauptsächlich auf das ZGB ab. Die Rechte bevormundeter Personen waren bis zur Einführung der FFE somit schlechter geschützt.

Am Beispiel von Zürich zeigt sich, dass diejenigen Kantone die gesamtschweizerische Entwicklung im Vormundschaftswesen am besten antizipierten, die von Beginn weg hauptsächlich auf den zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz gesetzt hatten und eine enge Kooperation mit der Psychiatrie vorsahen. Sie machten anderen Kantonen vor, wie subtile Formen der kontrollierenden Fürsorge die armenpolizeilich geprägten Anstaltseinweisungen abzulösen vermögen. Weniger finanzstarke Kantone mit kleinem Stellenetat im Fürsorge- und Vormundschaftswesen wandten erst dann ausschliesslich das ZGB an, als sich abzeichnete, dass der einfache, schnelle Zugriff durch die kantonalen Gesetze nicht mehr möglich, weil nicht menschenrechtskonform war. Die Gründe für dieses definitive Umschwenken waren teilweise auch ganz profan. Als etwa im Kanton Schwyz die Zwangsarbeitsanstalt Anfang der 1970er-Jahre nicht mehr rentierte und deren Verwalter zufälligerweise in Pension ging, wurden die kantonalen Versorgungsgesetze aufgehoben. Diese Entwicklung hin zu Mass-

nahmen nach ZGB bedeutet aber nicht, dass zivilrechtliche Versorgungen unproblematisch waren, gerade was den Rechtsschutz betraf. Betroffene konnten zwar gegen Entmündigungen bis vor Bundesgericht rekurrieren, nicht aber gegen Anstaltsversorgungen durch den Vormund, bei denen die Kantone letztinstanzlich entschieden.

#### PROFESSIONALISIERTE VERWALTUNGSSTRUKTUREN IN DER STADT, LAIENBEHÖRDEN AUF DEM LAND

Für die Versorgungspraxis besondere Bedeutung hatte die Zusammensetzung der Behörden und deren Professionalisierungsgrad. Hier lassen sich erneut Gemeinsamkeiten zwischen Freiburg und Schwyz veranschaulichen. In beiden Kantonen waren die zuständigen Behörden stark personalisiert. Sie verfügten über weitreichende Entscheidungsbefugnisse, wurden kaum beaufsichtigt und handelten wie gezeigt nach eigenem Gutdünken. In Schwyz war dieses Charakteristikum den kommunalen Strukturen kleiner Landgemeinden geschuldet. Dass Behördenmitglieder ausgesprochen eigenmächtig agierten, war umso wahrscheinlicher, je kleiner die Gemeinden waren, auch in anderen Kantonen. In Freiburg wiederum wurde die zentrale, stark personalisierte Position der Oberamtmänner nie infrage gestellt. Sie vertraten, bis 1977 noch vom Staatsrat eingesetzt und nicht vom Volk gewählt, die Obrigkeit in den Bezirken, und herrschten wie in einem eigenen kleinen Königreich. Sie klärten nicht nur den Sachverhalt ab, sondern fällten auch den Versorgungsentscheid. Die machtvolle Stellung der Oberamtmänner blieb unangetastet, weil Exekutive und Legislative deren Handlungsspielraum zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung möglichst gross belassen wollten – nicht zuletzt, um die Verfahren einfach und die Kosten tief zu halten. Verfahrensgarantien, wie sie im Strafrecht selbstverständlich waren, galten für administrativ Versorgte nicht.

In den urbanen Zentren der Waadt und in der Stadt Zürich bestanden indessen schon früh professionalisierte Strukturen mit juristisch ausgebildeten Verwaltungsbeamten oder interdisziplinär zusammengesetzten Kommissionen, in denen auch Widerspruch möglich war. Die Möglichkeit kontroverser Diskussionen im Waadtländer Gremium, in dem idealtypisch möglichst vielperspektivisch um angemessene Entscheide gerungen werden sollte, nivellierte Vormachtstellungen und war erwünschtes Qualitätskriterium – vergleichbar mit den interdisziplinär zusammengesetzten Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, die in der Schweiz seit 2013 existieren.

In der Waadt und in der Stadt Zürich hatte die frühe Professionalisierung zwar zur Folge, dass behördliche Kompetenzkonflikte und Streitigkeiten um Kostenfolgen die Ausnahme blieben und das Bewusstsein für rechtsstaatliche Erfordernisse erhöht war. Sie führte aber in beiden Kantonen kaum zu einer Versachlichung des Versorgungsdiskurses. Bewertungen statt Beschreibungen von Sachverhalten und Fremd- statt Selbsteinschätzungen der Betroffenen dominierten auch hier die Entscheidungsprozesse der Behörden. Was trotz ausdifferenzierter Strukturen noch weitgehend fehlte, war zum Beispiel eine kritische Reflexion der eigenen professionellen Praxis mittels Supervision oder gezielter Weiterbildung.

Während in der Stadt Zürich Juristen das Geschehen prägten, war das von Laien dominierte Milizsystem charakteristisch für die Versorgungspraxis in der kleinen Zürcher Landgemeinde Dürnten. Wenige Personen besetzten wichtige Ämter in Personalunion oft über lange Zeit und besaßen dementsprechend Einfluss, genau gleich wie in den kleinen Gemeinden des Kantons Schwyz. Die Tätigkeit der Vormundschaftsbehörde sowie des Amtsvormunds unterlag kaum Kontrollen von aussen. Beide arbeiteten einvernehmlich zusammen und stützten ihre Entscheide gegenseitig.

#### UNTERSCHIEDLICHE SOZIALE ORDNUNGEN VERWALTEN UND FESTIGEN

Wie unsere Untersuchungen zu Dürnten zeigen, führte die kleinräumige dörfliche Struktur zu sozialer Kontrolle von unten: Verfahren wurden häufig vom Arbeitgeber, insbesondere von den für das industrialisierte Oberland kennzeichnenden Fürsorgestellten der Fabriken, oder von Personen aus dem Umfeld der Betroffenen angestossen. Dass man sich im Dorf kannte, hatte besonders für Personen, für die eine bedingte Versorgung angeordnet war, einschneidende Konsequenzen, standen sie doch unter Dauerbeobachtung. Zufällige Begegnungen konnten zu einem auslösenden Moment werden. Insgesamt machte die für das Milizsystem symptomatische Vermischung beruflicher, politischer und behördlicher Sphären, kombiniert mit persönlichen Beziehungsnetzen, wie sie in kleinen Gemeinden existieren, die Verfahren unberechenbar. Die städtischen Behörden wiederum suchten ihr lückenhaftes Gesamtbild, das der sozialräumlichen Distanz zu den Betroffenen geschuldet war, durch moderne Verwaltungstechniken wie erkundigungsdienstliche Informationsbeschaffung, kontrollierende Hausbesuche und intensivierete Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und Austausch von Akten zu ver-

vollständigen. Auch in der Stadt zeigt sich, dass die befragten Personen aus dem sozialen Umfeld der Betroffenen den Wertehorizont der Behörden oftmals teilten.

Am Beispiel des Kantons Zürich wird deutlich, dass grosse Unterschiede nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Kantone existierten. In dieser Hinsicht sind Parallelen zum Kanton Schwyz zu erkennen. Auch in Schwyz variierte die Versorgungspraxis je nach Gemeinde. Wie in den ländlichen Zürcher Gemeinden war das Schwyzer Fürsorge- und Vormundschaftswesen Milizbehörden anvertraut, deren Mitglieder neben- und ehrenamtlich tätig waren. Dies begünstigte Ämterkumulationen, weshalb einzelne Personen in einflussreichen Positionen der Fürsorge- und Vormundschaftspraxis den Stempel aufdrücken konnten. Die von den Milizbehörden am Feierabend getroffenen Entscheide waren geprägt vom kleinräumigen Rahmen, von den persönlichen Beziehungen im Dorf und den jeweiligen Wertvorstellungen der Mitglieder. Es war manchmal eine sehr begrenzte, lokale soziale Ordnung, die aufrechterhalten und stabilisiert wurde. Hier geschah es auch, dass eine Anstaltsversorgung zum unbeabsichtigten Effekt einer Konfliktaustragung im Dorf wurde, die sich ursprünglich um ganz andere Fragen gedreht hatte.

Am Aspekt der Kleinräumigkeit manifestiert sich nicht zuletzt die konfessionelle Prägung eines Kantons, wenngleich die Bedeutung dieses Faktors insgesamt eher untergeordnet war. Der Dorfpfarrer hatte eine wichtige Funktion in der sozialen Ordnung einer kleinen Gemeinde. Im Kanton Schwyz liess er Ratsuchenden im Auftrag oder als Mitglied der Armenbehörden ein Ohr, gab aber auch klare Handlungsanweisungen vor dem Hintergrund seines katholischen Weltbilds. Verzweifelte Frauen wurden aufgefordert, positiv auf ihre Ehemänner einzuwirken, statt sich scheiden zu lassen. Geistliche trugen auch die Entscheide der Behörden mit. Der Dorfpfarrer war in jeder Schwyzer Gemeinde fester Bestandteil der Armenpflege. Auch die Armenhäuser waren kirchlich getragen und wurden von Ordensschwestern geführt. Die Konfession spielte zudem bei der Wahl der Anstalt eine entscheidende Rolle. In den säkularisierten Kantonen wie Zürich waren konfessionelle Belange hingegen von untergeordneter Bedeutung. Sogar in der kleinen Gemeinde Dürnten gehörten Geistliche nicht zu den zentralen Akteuren. Pfarrer wurden allenfalls bei sittlichen Fragen, die weibliche Jugendliche betrafen, eingeschaltet. Auch in der Waadt und selbst im katholisch-konservativen Freiburg hatten Pfarrer keine wichtige Position im Versorgungsprozess. Insgesamt scheinen die

konfessionellen Mehrheitsverhältnisse in den vier untersuchten Kantonen eher nebensächlich gewesen zu sein.

Die anderen hier ausgeführten Elemente, darunter der Ausdifferenzierungsgrad der Gesetze, die Organisation und Professionalisierung der Behörden und der städtische oder kleinräumige ländliche Kontext, beeinflussten die Verfahren massgeblich. Die hohe Komplexität der Dispositive in den einzelnen Kantonen bedeutete zum einen systematische Unübersichtlichkeit und Unsicherheit für die Betroffenen. Zum anderen wurde dadurch unberechenbar, wen genau die Behörden ins Visier nahmen. Alle Möglichkeiten zu jedem Zeitpunkt der Fallführung offenzulassen, war exakt die passende fürsorgerische Verwaltungstechnik, die das Machtgefälle zwischen Behördenmitgliedern und Betroffenen akzentuierte und gross behielt.

Dennoch lassen sich kantonsübergreifend Voraussetzungen benennen, die das Risiko, versorgt zu werden, erhöhten. Dazu zählt beispielsweise die Zugehörigkeit zu einkommensschwachen Schichten oder prekäre familiäre Verhältnisse. Von Versorgungen betroffen waren insbesondere ungelernete Arbeiter, die als Handwerker, in der Industrie oder Landwirtschaft tätig waren und häufig auch alleinstehend waren. Weiter galt der Alkoholkonsum von Männern als Problem, vor allem wenn er öffentlich sichtbar wurde oder Folgen für das Gemeinwesen hatte. Gefährdet waren schliesslich junge und ebenfalls alleinstehende Frauen, die als Bedrohung der sittlichen Ordnung betrachtet wurden.

#### «LIEDERLICHE» FRAUEN UND «TRUNKSÜCHTIGE» MÄNNER: DIE KATEGORIE GESCHLECHT

Eine Kategorie, die in allen von uns untersuchten Kantonen die Versorgungsverfahren strukturierte, war das Geschlecht. Die Idealvorstellung des männlichen Ernährers prägte nicht nur die anfängliche Ausgestaltung der Sozialversicherungen in der Schweiz, sondern auch die administrativen Versorgungen. Die Behörden in Freiburg, der Waadt, Schwyz und Zürich begründeten Anstaltseinweisungen in der Regel mit «Arbeitsscheu», «Liederlichkeit» oder «Trunksucht», die sie vornehmlich als Vernachlässigung von Familienunterstützungspflichten interpretierten. Die Vorbehalte richteten sich entsprechend oft gegen Männer. Dabei waren nicht nur Väter betroffen, sondern auch viele junge Ledige, die als Tagelöhner und Handlanger auf Arbeits- oder Wohnungssuche waren. In deren Fall bezweckten fürsorgerische Zwangsmassnahmen bis Ende der 1950er-Jahre, in Rand-

regionen auch darüber hinaus, sehr oft, sie von einer Familiengründung abzuhalten. Die malthusianistische Idee aus dem 19. Jahrhundert, dass Arme keine Kinder haben sollten, klang dabei weiterhin an. Die Behörden trauten armen ledigen Männern nicht zu, eine Familie durchzubringen.

Von den geschlechterspezifischen Anforderungen, die das Ernährer-lohnmodell an sie stellte, waren Männer jeden Alters betroffen. Fehlende oder unregelmässige Lohnarbeit war bei ihnen nicht Folge prekärer Arbeitsverhältnisse und der ökonomisch miserablen Lage, in der sie lebten, sondern wurde ihrem Charakter zugerechnet und somit zum Versorgungsgrund. Die Behörden massen die Betroffenen daran, ob sie aus ihrer Sicht arbeitsam, sittlich einwandfrei und unauffällig lebten respektive ihren Platz in der gesellschaftlichen Ordnung klaglos akzeptierten. Sorglosigkeit über die eigene Zukunft galt den Behörden nicht als mobilisierende Ressource in beschwerlichen Lebensumständen, sondern kollidierte ihrer Meinung nach mit Werten wie Fleiss, Strebsamkeit, Realitätssinn, Pflichtbewusstsein und geistiger Standfestigkeit, die sie für die Stabilität der schweizerischen Nachkriegsgesellschaft als unerlässlich erachteten.

Der behördliche Blick auf Frauen war unter anderen Vorzeichen genauso von Differenzdenken geprägt, sollten sie doch gute Hausfrauen und Mütter sein. Ehefrauen wurden beispielsweise in Schwyz für alles verantwortlich gemacht, was im Haushalt geschah, auch wenn es das Verhalten ihrer Gatten betraf. Im Kanton Zürich wirkte bei Müttern bisweilen zusätzlich ein Gleichheitsimperativ, denn auch sie sollten wie die Väter erwerbstätig sein. Darin zeigt sich nicht nur, wie wichtig den Behörden die soziale Norm der Arbeitsamkeit war, sondern auch, dass sie bei armutsbetroffenen Menschen mitunter vom geschlechterspezifischen bürgerlichen Leitbild abrückten, das Erwerbstätigkeit ausschliesslich für den selbstverantwortlichen, wirtschaftlich unabhängigen Bürger vorsah. Frauen waren zwar teilweise weniger häufig als Männer von Anstaltsversorgungen betroffen, dafür aber mit mehrfachen Ansprüchen konfrontiert und gerieten nicht selten in existenzielle Nöte, wenn der Ehemann und Vater ihrer Kinder versorgt wurde.

Zudem nahm der Druck auf junge, unverheiratete Frauen in den 1960er-Jahren, als sich die Lebensstile zu liberalisieren begannen, in den konservativen, katholisch geprägten Kantonen Freiburg und Schwyz nochmals zu. Frauen blieben aber auch in der Waadt und in Zürich bis in die von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen geprägten 1960er-Jahre im Fokus der Behörden, deren überlieferte, paternalistisch geprägte Handlungskon-

zepte erst in dieser Zeit allmählich erodierten. Wie kategorisch bis dahin die Imperative waren, die sich auf Ehe oder Sexualität bezogen, zeigt sich in den Imaginationen der Behördenmitglieder. Selbst in der Stadt Zürich orteten sie Prostitutionsgefahr, wenn junge Frauen Miniröcke trugen, oder drohenden Bankrott, wenn diese an der entstehenden Konsumgesellschaft partizipierten, indem sie sich für Kleider oder Unterhaltungsliteratur verschuldeten. Ein Motiv lag ferner auch weiterhin darin, aussereheliche Geburten zu verhindern. Wie bei den ledigen Männern manifestieren sich dabei bevölkerungspolitische Motive. Und gerade weil die Behörden jeweils auf eine ganze Bandbreite von Argumenten zurückgriffen, waren ihre Handlungsstrategien für das Gegenüber undurchschaubar. Den betroffenen Frauen und Männern musste oft unklar gewesen sein, was den Amtsvertretern und Vormunden als abweichendes Verhalten galt.

Die Behörden richteten die gleichen geschlechterspezifischen Verhaltensanforderungen auch an Jugendliche und nachschulpflichtige Minderjährige. Sie wurden allerdings im Unterschied zu den Erwachsenen in den von uns untersuchten Kantonen mehrheitlich nach den zivilrechtlichen Bestimmungen versorgt. Die Jugendfürsorge bewegte sich bereits früh von der Anwendung kantonaler Versorgungsgesetze weg. Sie schloss zudem spätestens seit den 1970er-Jahren in städtischen Gebieten Angebote mit ein, die auf Freiwilligkeit beruhten, etwa Beratung und soziokulturelle Animation. Nach ähnlichem Prinzip funktionierte die 1976 im ZGB eingeführte Erziehungsbeistandschaft, die massive Eingriffe in die Familie wie die Wegnahme der Kinder verhindern sollte. Wenn wir oben behauptet haben, dass sich zuerst die Kantone mit den grossen urbanen Zentren und professionalisierten Behörden am ZGB orientierten, so können wir hier präzisieren, dass dies vornehmlich in der Kinder- und Jugendfürsorge geschah, die schon seit Beginn des 20. Jahrhunderts der Fürsorgebereich mit dem grössten Innovationspotenzial war.

Doch zurück zu den Anstaltseinweisungen von erwachsenen Personen: Eng mit der Geschlechterfrage zusammen hing die Problematisierung des individuellen Alkoholkonsums. Dies wiederum war eng mit der sozialen Frage des 19. Jahrhunderts verflochten und eine Chiffre für viele soziale Probleme, auch im 20. Jahrhundert. In der Waadt herrschte Konsens darüber, dass man «Alkoholikerinnen» und «Alkoholiker» versorgen muss. Und in Freiburg war «Alkoholmissbrauch» im ganzen Untersuchungszeitraum der mit Abstand wichtigste Versorgungsgrund. In Zürich ist diesbezüglich im Zeitverlauf zudem ein Übergang zur Überwachung festzustellen: In den

1970er-Jahren wurden «Alkoholranke» zunehmend therapiert und nicht mehr versorgt. In Schwyz, wo es wie in Zürich keine Spezialgesetzgebung gab, war «Trunksucht» allein kaum ein Versorgungsgrund, sondern an die behördliche Vorstellung von selbstverschuldeter Armut gekoppelt. Entsprechend spät kamen sozialmedizinische Massnahmen zum Tragen.

#### FÜRSORGERISCHE ZWANGSMASSNAHMEN UND GESELLSCHAFTLICHE LIBERALISIERUNG

Die Versorgungszahlen in den vier untersuchten Kantonen ordnen sich in eine gesamtschweizerische Entwicklung ein. Im Kanton Schwyz erreichte die Anzahl Versorgungen nach kantonalen Gesetzen 1938 einen Höhepunkt, um nach kontinuierlichem Rückgang Ende der 1960er-Jahre nochmals auf das Niveau von Mitte der 1940er-Jahre anzusteigen, wobei Frauen aus den erwähnten Gründen stark von dieser Zunahme betroffen waren. Ein kontinuierlicher Rückgang ist ab den 1960er-Jahren in Freiburg und Zürich feststellbar, also etwas früher als in Schwyz, was sich mit Befunden zu Bern, St. Gallen und Zug aus anderen Studien deckt.

Deutlich, teils abrupt rückläufig waren die Anzahl der Versorgungen sowie die Deutungsmuster, die sich ausdrücklich auf Moral und Sittlichkeit bezogen, in allen von uns untersuchten Kantonen allerdings erst seit Anfang der 1970er-Jahre. Dies kann als Reaktion auf den beschleunigten gesellschaftlichen Wandel und insbesondere die Kritik der Heimkampagne gedeutet werden. Beurteilungen der Lebensführung traten in den Hintergrund gegenüber den anhaltend einflussreichen psychiatrischen und neuen sozialmedizinischen Begründungen, was sich besonders ausgeprägt in den Universitätskantonen zeigt. In Zürich ging diese Entwicklung einher mit kontinuierlich hohen Entmündigungszahlen, in der Waadt stand bereits seit längerem die Gesundheitsvorsorge im Vordergrund. Das Dispositiv der Zwangsmassnahmen verlagerte sich von der Anstaltseinweisung zusehends auf die präventive Überwachung und ambulante Behandlung.

Dabei zählten die Behörden neu auf die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen, verzichteten aber nicht auf ihre überlieferten direktiven Anweisungen. Besonders deutlich zeigt sich dies am Beispiel der «Trunksucht», die nun nicht mehr als individuelles Versagen von Männern interpretiert wurde, sondern als Alkoholabhängigkeit von Frauen und Männern. Sie wurde mittels Beratung, Antabus-Kur und Abstinenzversprechen, das man der betroffenen Person abrang, behandelt. Das gemeinsame Planen und Aushandeln von nächsten Schritten ging mit der Ankündigung

von Sanktionen einher. Kombiniert waren die Verschiebungen hin zu zivilrechtlichen Massnahmen, die per definitionem als langfristig betreuende, persönliche Fürsorge angelegt waren, mit Entmündigungs- und Versorgungsandrohungen, die weiterhin den Vollzug wie ein Damoklesschwert über den Betroffenen schweben liessen. Die neuen ambulanten Behandlungsformen waren ergänzt durch kürzere Aufenthalte in psychiatrischen Kliniken nach dem Drehtürenprinzip, bei dem sich Phasen inner- und ausserhalb der Kliniken abwechseln. In diesem Zusammenhang rückte die Selbstgefährdung als individualisierende Einweisungsbegründung in den Vordergrund. Sie überlagerte die vormalige, etatistisch motivierte Beschwörung einer Gefahr für Gesellschaft und öffentliche Sicherheit und war Teil des Kontinuums, das in die FFE von 1981 mündete.

Dieser Wandel in den 1960er- und 1970er-Jahren darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Behördenpraxis in den Kantonen von vielen gegenläufigen Entwicklungen geprägt und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen bei administrativen Versorgungs stets umstritten waren. Versorgungs waren im Übrigen in hohem Masse verbunden mit anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, die wie die erwähnten Entmündigungen für Betroffene ebenfalls einschneidend waren und sie oftmals über eine lange biografische Phase in ihrer Lebensgestaltung einschränkten. In Zürich beispielsweise blieb es üblich, weitere Massnahmen in paternalistischer Manier anzudrohen. Obwohl sich auch in Zürich die Behördenpraxis im Verlauf unseres Untersuchungszeitraums zunehmend von den kantonal-administrativen Gesetzen hin zu den zivilrechtlichen Versorgungs verlagerte, wurde der Reformbedarf, den das ZGB hatte, nicht erkannt. Ausgerechnet die Rechtsbegriffe «lasterhafter Lebenswandel» und «Trunksucht» bestanden in den Entmündigungsartikeln des ZGB bis Ende 2012 fort und liessen sich von den Behörden jederzeit mobilisieren. Im Vergleich zu Jugendfürsorge und Sozialhilfe, wo neu entwickelte, partizipative Methoden der Sozialen Arbeit Anklang fanden, blieben Revisionen im Bereich des Erwachsenenschutzes in der Schweiz lange vernachlässigt.

Es gilt zudem zu berücksichtigen, dass die Behörden weiterhin in allen von uns untersuchten Kantonen Betroffenen eine mangelhafte Arbeitshaltung vorwarfen. Erwerbstätigkeit blieb auch nach 1981 zentraler Gradmesser für gesellschaftliche Integration. Darin verdeutlicht sich wiederum, dass die administrativen Versorgungs mit anderen sozialstaatlichen Instrumenten korrelierten. Die Sozialhilfe und die Sozialversicherungen hatten sich ebenfalls rund um das Thema Arbeit herausgebildet. Sie federten

erwerbsbedingte Risiken und Arbeitslosigkeit ab, waren aber auch ähnlich geschlechterspezifisch durchwirkt wie die administrativen Versorgungen. So war die AHV von 1948 zum Beispiel auf den männlichen Arbeitnehmer ausgerichtet.

Am Beispiel der Sozialversicherungen zeigt sich darüber hinaus, wie sozialversicherungstechnische Lösungen die Anstaltslandschaft veränderten. Im Kanton Schwyz etwa wurden die Armenhäuser allmählich zu Altersheimen umfunktioniert. Solche Reformen, die durch die Sozialversicherungen möglich wurden, hatten aber teilweise auch neuartige Stigmatisierungen zur Folge. Dass sich Heimeinweisungen seit 1960 über die Invalidenversicherung finanzieren liessen, führte beispielsweise dazu, dass junge Erwachsene in der Stadt Zürich vermehrt aufgrund von «Geistesschwäche» entmündigt und darauf in eine stationäre heilpädagogische Einrichtung verbracht wurden, wobei die Behörden das Einvernehmen mit den Eltern suchten.

#### KUMULIERTE STIGMATISIERUNGEN IN PSYCHIATRISCHEN GUTACHTEN UND BEHÖRDENAKTEN

Zivilrechtliche Versorgungen gewannen wie gezeigt an Bedeutung. Voraussetzung bei Erwachsenen war ihre Entmündigung, für die ein Gutachten notwendig war. Unter den von den Behörden konsultierten Expertinnen und Experten nahmen dabei die Vertreter psychiatrischer Kliniken eine herausragende Stellung ein. Die Behörden forderten von den zumeist männlichen Fachärzten Einschätzungen zum weiteren Vorgehen. In der Regel folgten sie den Empfehlungen. Ein Rückgang solcher Gutachten lässt sich am Beispiel der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen erst nach 1970 feststellen. Die Seitenzahl pro Gutachten blieb im untersuchten Zeitraum stabil, was darauf hindeutet, dass kein erhöhter Rechtfertigungsbedarf für die gestellten Diagnosen und empfohlenen Massnahmen bestand.

Die häufigsten Diagnosen zwischen 1940 und 1979 waren «Schizophrenie», «Psychopathie» und «Schwachsinn». Die begutachteten Personen sollten in der Regel entmündigt werden. In mindestens der Hälfte der Fälle empfahlen die Gutachterinnen und Gutachter überdies eine Versorgung. Ähnliche Diagnosen, Prognosen und Vorschläge für das weitere Vorgehen zeigen sich auch in unseren punktuellen Funden von Gutachten in den Fallakten aus den Kantonen Freiburg, Schwyz, Waadt und Zürich. Auffällig ist dabei, dass die Psychiater soziales Verhalten weitgehend aufgrund moralischer Kriterien pathologisierten – mit einschneidenden Kon-

sequenzen für die Betroffenen. Darin zeigt sich die zentrale Stellung der Expertise, die das ZGB von 1907 der Psychiatrie bezüglich Entmündigungen wegen «Geisteskrankheit» und «Geistesschwäche» zuschrieb. Dass die Sachverständigengutachten gemäss ZGB auch als Korrektiv für das Verwaltungshandeln hätten wirken sollen, zeigt sich allerdings in der Praxis nicht. Im Gegenteil bestätigte die Psychiatrie die Behörden in der Regel in ihrem Vorgehen.

Die psychiatrischen Gutachten verstärkten erstens die Tendenz, Versorgungen und andere fürsorgerische Zwangsmassnahmen mit vermeintlich defizitären Charaktereigenschaften oder kognitiven Einschränkungen der Betroffenen zu begründen. Zweitens waren die Diagnosen, die während unseres Untersuchungszeitraums als konstitutionelle Defekte galten und auf die Vererbungstheorie referierten, ein Verdikt, das ein Leben lang galt. Eine Entlassung aus einer psychiatrischen Klinik relativierte diese Diagnose nicht, denn die Krankheiten waren aus ärztlicher Sicht nicht heilbar; externe Faktoren konnten einen Krankheitsverlauf höchstens positiv beeinflussen und eine soziale Anpassung bewirken. Die Diagnosen wurden kaum grundsätzlich infrage gestellt und nur höchst selten abgeändert. Für die Stadt Zürich haben wir aufgezeigt, dass ab den 1970er-Jahren Gesuche um Aufhebung der Entmündigung öfter als früher, und zwar auf der Basis einer erneuten psychiatrischen Einschätzung, gutgeheissen wurden. In den allermeisten Beispielen war aber das Gegenteil der Fall. Ein Gutachten – respektive Versatzstücke daraus – konnte jederzeit wieder relevant werden, um neue behördliche Massnahmen zu begründen.

Während die Behörden ihre Praxis mit den Gutachten legitimierten, stützten sich die Begutachtenden zur Herleitung ihrer Diagnosen, Prognosen und empfohlenen Massnahmen umgekehrt massgeblich auf die Behördenakten. In einem zirkulären Verfahren wurden auf diese Weise negative Zuschreibungen reproduziert und gefestigt. Diese Stigmatisierungen blieben im weiteren Fallverlauf teilweise lebenslang wirkmächtig und führten, wie auch die bisherige Forschung zeigt, zu mehrfachen Diskriminierungen.

## 4 INSTITUTIONELLE AUFSICHT UND WIDERSTAND VON BETROFFENEN

Im Dezember 1941 reichte P. V. eine staatsrechtliche Beschwerde ein in der Hoffnung auf eine «gerechte, unparteiische Untersuchung und Beurteilung seiner zweimaligen Einweisung in eine Verwahrungsanstalt».<sup>1</sup> Der 50-Jährige wandte sich ans Bundesgericht, nachdem sein Rekurs gegen die Anstaltsversorgung vom Bezirksrat Zürich sowie von der Justizdirektion abgewiesen worden war. In den Augen der Bundesrichter aber vermochten seine Ausführungen die «Feststellungen, auf die sich die Entscheide der zürcherischen Behörden stützen, nicht zu entkräften».<sup>2</sup> Sie wiesen die Beschwerde ab. Solche Bemühungen Betroffener, sich gegen eine Versorgung oder Entmündigung zu wehren, sind Thema des vorliegenden Kapitels. Wir fragen danach, inwiefern staatliche Akteure die Versorgungsverfahren beaufsichtigten, beeinflussten oder sanktionierten.<sup>3</sup>

In einem ersten Teil beleuchten wir Organisation und Instrumente der Aufsichts- und Rechtsmittelinstanzen in den Kantonen Freiburg, Waadt, Schwyz und Zürich und legen deren Auswirkungen auf die Behördenpraxis dar. Im Zentrum des zweiten Teils stehen die Rechtsmittelverfahren. In einem dritten Teil analysieren wir alternative Formen zum Rechtsmittelverfahren, mit denen die Betroffenen Widerstand leisteten. Betroffene wehrten sich gegen die behördlichen Massnahmen mit Flucht oder Wegzug, erhielten teilweise Unterstützung durch Familienangehörige oder die Presse, nutzten aber auch Strategien der Anpassung. Allerdings gelang es nur den wenigsten, mit solchen Widerstandsformen eine Versorgung zu verhindern. Die Betroffenen konnten damit höchstens eine behördliche Massnahme hinauszögern.

1 Zitiert in Unpubliziertes Urteil Bundesgericht A.26754 vom 14. 1. 1942.

2 Unpubliziertes Urteil Bundesgericht A.26754 vom 14. 1. 1942.

3 Im Unterschied zu UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, thematisiert dieses Kapitel nicht die Aufsicht über Anstalten und Heime, sondern die Aufsicht über die einweisenden Behörden.

#### 4.1 AUFSICHTSPFLICHTEN UND AUFSICHTSPRAXIS

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Frage, wie staatliche Akteure ihrer Aufsichtspflicht nachgekommen sind. Wie beurteilten sie die Entscheide der unteren Instanzen, sanktionierten sie zum Beispiel Verstösse gegen Verfahrensvorschriften? Wir werden aufzeigen, dass die Aufsichtsinstanzen nicht von sich aus aktiv wurden, sondern nur prüften, was in den Beschwerden vorgebracht wurde. In den meisten Fällen bestätigten sie die Entscheide der Vorinstanzen und die bisherige Praxis. Das ist für einen Rechtsstaat, in dem sich das Verwaltungshandeln an den Gesetzesgrundlagen und der gängigen Rechtsprechung orientiert, auf den ersten Blick nicht erstaunlich. Allzu häufige Korrekturen würden das Funktionieren des Rechtsstaats als fragwürdig erscheinen lassen. Da es sich aber in vielen Fällen um Entscheide von Laienbehörden handelte, die wiederholt offensichtliche Mängel aufwiesen, zeigt sich hier zugleich die Problematik des demokratischen Rechtsstaates, der die Fürsorge nach dem Subsidiaritätsprinzip an kommunale Verwaltungsbehörden und Private delegierte. Die oberen Instanzen behoben die Unzulänglichkeiten, die für die Betroffenen gravierende Folgen hatten, nur punktuell. Damit wurde im föderalen System der Schweiz die Beschneidung der Persönlichkeitsrechte in Kauf genommen.

##### 4.1.1 UNBEAUF SICHTIGTE FREIBURGER OBERAMTMÄNNER

Im Kanton Freiburg fehlte bis 1979, als die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt wurde,<sup>4</sup> eine unabhängige Aufsicht über die Oberamtmänner fast gänzlich. Einzig bei Rekursen<sup>5</sup> und mithilfe der Jahresberichte<sup>6</sup> nahm der Staatsrat eine minimale Aufsicht wahr. Die politischen Gremien des Kantons, das heisst der Staatsrat als Exekutive und der Grosse Rat als Legislative, sprachen sich über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg fast einstimmig dafür aus, den Oberamtmännern möglichst umfassende Befugnisse zu belassen. Bereits in der Debatte zur *Loi du 20 mai 1919 sur*

4 Vgl. zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den einzelnen Kantonen Kölz, Hänner, Bertschi 2013, 105–109.

5 Vgl. zu den Rekursen im Kanton Freiburg Kapitel 4.2.1.

6 Die jedoch von 1936 bis 1986 nicht überliefert sind, vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.1.

*les auberges, la fabrication et la vente de boissons alcooliques et la répression de l'alcoolisme* erachtete es der Grosse Rat als geeignetste Lösung, den Handlungsspielraum der Oberamtämänner nicht einzuschränken, da diese die persönlichen Umstände der Bürgerinnen und Bürger am besten kennen und deshalb mit «tact et mesure» über Versorgungen urteilen würden.<sup>7</sup> Auch in späteren Debatten bekräftigten die Grossräte ihr vollstes Vertrauen in die Oberamtämänner sowie in den Staatsrat als Rekursinstanz.<sup>8</sup> Sie begründeten dies mit der Erfahrung der Oberamtämänner in der Anwendung administrativer Versorgungen.<sup>9</sup> Überdies gab die Versorgungspraxis in den Augen der Grossräte zu keinem Zeitpunkt Anlass zu Beschwerden und es habe – im Gegensatz zu anderen Kantonen – auch kein Verdacht der missbräuchlichen Anwendung der Gesetzesbestimmungen bestanden.<sup>10</sup>

Das Vertrauen, das die Politik den Oberamtämännern entgegenbrachte, zeigte sich auch darin, dass verschiedene Vorstösse einzelner Grossräte verworfen wurden, mit denen sie den Oberamtämännern Behörden beziehungsweise Personen zur Seite stellen wollten. Das hätte zwangsläufig zumindest eine beschränkte Beaufsichtigung der oberamtlichen Tätigkeit und eine Reduktion der Kompetenzen der Oberamtämänner zur Folge gehabt. In der Beratung zum Fürsorgegesetz von 1928 wies ein Grossrat darauf hin, dass die Fürsorge eigentlich Angelegenheit der Vormundschaftsbehörden sei. Der zuständige Staatsrat antwortete darauf, dass die Gemeindebehörden oft allzu lange damit zuwarten würden, eine Entmündigung zu beantragen. Die Vormundschaft sei häufig «comme la moutarde après dîner». Hinzu komme, dass die Vormundschaftsbehörden nicht selten durch Entscheide oberer Instanzen entmutigt würden, denn Letztere seien zu grosszügig mit den Betroffenen und würden leichtfertig Bevormundungen aufheben.<sup>11</sup> Mit den oberen Instanzen waren die Bezirksgerichte und das Kantonsgericht gemeint, deren Regime nach Meinung des Staatsrats offenbar zu lasch war.

Mehr als zwei Jahrzehnte später, während der Debatte um das Nachfolgegesetz, verwarfen die Grossräte den Vorschlag erneut, die Fürsorge dem Zivilgesetz unterzuordnen. Ein Deutschfreiburger Grossrat verwies darauf, dass die Friedensgerichte beantragte Massnahmen häufig ableh-

7 BGC FR 1919, 205.

8 BGC FR 1942, 141; BGC FR 1955, 151; BGC FR 1965, 132 und 379.

9 BGC FR 1942, 142 und 147; BGC FR 1980, 1128.

10 BGC FR 1942, 141 und 147; BGC FR 1980, 1128.

11 BGC FR 1928, 108–109.

nen würden, wenn die Betroffenen sich einen Anwalt leisten könnten. Er wünschte sich deshalb eine strengere Praxis der Gerichte. Der zuständige Staatsrat pflichtete ihm bei und forderte die Gerichte auf, ihre «Verantwortung» wahrzunehmen, die sich in Form einer repressiven Gesetzesanwendung zuungunsten der Betroffenen äussern sollte. Er gab weiter zu Protokoll: «Je sais que le Tribunal fédéral est pointilleux dans ce domaine. Mais au risque de se voir déjugés, il faut que les tribunaux de districts et le Tribunal cantonal soient plus sévères.»<sup>12</sup> Der Staatsrat erachtete also zum einen die Beschneidung der oberamtlichen Kompetenzen in Form einer (effektiven) Aufsicht durch obere Instanzen als unerwünscht und forderte zum anderen die Friedensgerichte zu einer strengeren Praxis auf – im Bewusstsein, sich damit in die Rechtsprechung einzumischen und sowohl die Gewaltenteilung als auch die Unabhängigkeit der Justiz zu missachten.

Wie aus der Grossratsitzung von 1932 zum Gesetz über die Anstalten von Bellechasse hervorgeht, sollten auch ärztliche Expertisen die oberamtlichen Befugnisse nicht einschränken. Denn diese seien bloss eine Empfehlung und die Oberamtswärter «libre de prendre ce qu'il veut».<sup>13</sup> Diese Ansicht widersprach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in eklatanter Weise, denn Behörden durften nicht ohne nähere Begründung von medizinischen Gutachten abweichen.<sup>14</sup> Besonders deutlich zeigte sich das bedingungslose Vertrauen in die Oberamtswärter in der Diskussion zur *Loi du 13 mai 1942 sur l'internement administratif d'individus compromettant la santé ou la sécurité publiques*. Zunächst setzte sich eine Minderheit der Grossräte vergeblich dafür ein, dass die Oberamtswärter von zwei Friedensrichtern assistiert würden, die jeweils der Staatsrat ernennen sollte.<sup>15</sup> Daraufhin beklagte ein einzelner Grossrat den Machtmissbrauch einiger Oberamtswärter und forderte eine Begrenzung ihrer Kompetenzen in Versorgungsangelegenheiten, indem Friedensrichter oder Gemeinderäte in das Verfahren involviert werden sollten. Der zuständige Staatsrat antwortete, die Justiz solle nicht in das Gebiet der Verwaltungstätigkeit einbezogen werden und die Beiziehung von Gemeinderäten komme nicht infrage, weil diese weniger unabhängig seien als die Oberamtswärter.<sup>16</sup> Im An-

12 BGC FR 1951, 497–498.

13 BGC FR 1932, 483.

14 BGE 55 II 225 (10. 10. 1929), 81 II 259 (22. 9. 1955) und BGE 101 IV 129 (17. 4. 1975). Vgl. auch Egger 1948, 190–191.

15 BGC FR 1942, 137.

16 BGC FR 1942, 142–143.

schluss drehte sich die grossrätliche Diskussion darum, eine Kommission nach waadtländischem Vorbild einzurichten.<sup>17</sup> Als Argumente gegen diese Idee brachte die Ratsmehrheit vor, eine zentral eingerichtete Kommission verfüge nicht über die nötigen Kenntnisse der betroffenen Personen und Bezirke, müsste sich ohnehin auf die oberamtlichen Fallakten stützen und würde das Verfahren unnötig verlängern. Ausserdem, so der Staatsrat, solle mit dem gängigen System – das heisst mit den Oberamt Männern als alleiniger Entscheidungsinstanz – die Autonomie der Bezirke gewahrt werden. Ansonsten könne es vorkommen, dass eine Kommissionsmehrheit gegen den Oberamt mann stimme, obschon es im Aufgabenbereich von Letzterem liege, die öffentliche Ordnung im Bezirk sicherzustellen. Schliesslich sei mit der Rekursmöglichkeit und den rechtlichen Garantien – dem rechtlichen Gehör, der Aushändigung des Versorgungsentscheids sowie der erlaubten Beiziehung eines Anwalts – «une procédure unilatérale» ausgeschlossen.<sup>18</sup>

Die Ideen zur Einbeziehung anderer Behörden in die Versorgungsentscheide waren mit der Debatte zum Versorgungsgesetz von 1942 vom Tisch. Ab den 1950er-Jahren machten allerdings mehrere Grossräte Vorstösse zur Schaffung eines Verwaltungsgerichts.<sup>19</sup> In seiner Motion verwies ein Grossrat 1952 auf die Empfehlungen des Schweizerischen Juristenvereins und des Schweizerischen Anwaltsverbands, die Verwaltungsgerichtsbarkeit auszubauen. Sein Hauptargument war jedoch die fehlende Unabhängigkeit des Staatsrats als Rekursinstanz, die die Betroffenen dem Gutdünken dieser Behörde ausliefere. Zwar anerkannte der Staatsrat, dass das gängige Verfahren Anlass zu Kritik geben könne,<sup>20</sup> dennoch folgten erst 1959 weitere Vorstösse. Obwohl einige Grossräte unwidersprochen die Verwaltungsgerichtsbarkeit beziehungsweise das Rechtsmittelverfahren in Verwaltungsangelegenheiten, soweit sie überhaupt existierten, im Kanton Freiburg als «incohérente, chaotique, désordonnée» bezeichneten und von einer kompletten Rechtsunsicherheit für die Betroffenen sprachen, dauerte es zwei weitere Jahre, bis der Grosse Rat das Thema erneut behandelte.<sup>21</sup> 1961 verabschiedete das Freiburger Parlament schliesslich die *Loi du 24 mai 1961 fixant la procédure pour les recours administratifs*, die für die

17 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.1.2.

18 BGC FR 1942, 146–148.

19 Vgl. zur Verwaltungsgerichtsbarkeit Kapitel 2.3.

20 BGC FR 1952, 1060–1061 und 1078.

21 BGC FR 1959, 128–129.

administrativ Versorgten jedoch keine Veränderungen brachte, da nach wie vor der Staatsrat als Rekursinstanz fungierte. Der Staatsrat gab denn auch zu Protokoll, dass dieses Gesetz bloss ein erster Schritt hin zum Verwaltungsgericht sei.<sup>22</sup>

Die de facto fehlende Aufsicht über die oberamtliche Versorgungspraxis hing aber auch wesentlich mit der engen personellen Verflechtung der Amtspersonen im Kanton Freiburg zusammen, wie bereits in Kapitel 3.1.2 aufgezeigt wurde. Die Katholisch-Konservative Partei dominierte bis Ende der 1970er-Jahre mit einer Mehrheit den Staatsrat. Der Staatsrat wiederum ernannte bis 1977 die Oberamt männer, sodass bis dahin sämtliche Oberamt männer ebenfalls den Katholisch-Konservativen angehörten. Hinzu kam, dass die meisten Oberamt männer als Beamte arbeiteten und nicht wenige dem Grossen Rat angehörten. Ausserdem hatten zahlreiche Staatsräte früher selber das Amt des Oberamt manns inne.<sup>23</sup> Diese enge personelle und parteipolitische Verflechtung erstickte sämtliche Versuche, die oberamtlichen Befugnisse zu beschränken oder eine wirksame Aufsichtsstruktur, beispielsweise mittels eines Verwaltungsgerichts, zu etablieren. Nicht zuletzt lag dies auch im vorherrschenden Verständnis der Funktion des Oberamt manns begründet, der als «premier magistrat de police du district» für die öffentliche Ordnung und Sicherheit zuständig war. Und da das Verfahren in den Augen der Mehrheit der Kantonsbehörden «n'a donné lieu [...] à aucun abus», sahen sie auch keinen Grund, etwas an der Praxis zu ändern.<sup>24</sup>

#### 4.1.2 EN L'ABSENCE D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF, L'IMPARTIALITÉ RELATIVE DES COMMISSIONS CANTONALES VAUDOISES

Dans le canton de Vaud, la surveillance de la pratique d'internement relevait de l'autorité exécutive cantonale par l'intermédiaire de son administration et de commissions cantonales. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le Conseil de santé a été un organe de surveillance actif,

22 BGC FR 1961, 439–440. Vgl. auch BGC FR 1965, 379: In seinem Votum in der Debatte zu einem Versorgungsgesetz bezeichnete ein Grossrat ebenfalls die Schaffung eines Verwaltungsgerichts als wünschenswert.

23 Vgl. Kapitel 3.1.2.

24 BGC FR 1942, 141–142. Vgl. auch BGC FR 1980, 1289–1290: Noch 1980 äusserte der Staatsrat die Ansicht, im Kanton Freiburg habe es keine Missbräuche der Gesetzesbestimmungen gegeben, was von anderen Kantonen nicht behauptet werden könne.

préavisant les internements puis instruisant les procédures de recours dans le cas des internements pour alcoolisme et maladie mentale.<sup>25</sup> D'autre part, la Commission cantonale d'internement administratif en charge de l'internement des «éléments» prétendus «dangereux» et «asociaux» a été une instance décisionnelle de première instance, mais collective et distincte de celle en charge de l'enquête. En accord avec les principes fondamentaux du droit, cette séparation formelle entre instance d'enquête et instance décisionnelle est caractéristique de la législation vaudoise en matière d'internement. De même, l'attribution de responsabilité à des commissions cantonales, organes collectifs et spécialisés, distingue le canton de Vaud d'autres contextes cantonaux où les compétences sont davantage centralisées et parfois personnifiées.<sup>26</sup>

#### LES COMMISSIONS COMME LIEUX D'ARBITRAGE ET DE RÉFLEXIVITÉ

Si en l'absence d'une juridiction administrative instituée – un tribunal administratif –, l'autorité d'appel contre les actes de l'administration demeure généralement le Conseil d'État, c'est essentiellement au sein de ces commissions cantonales que sont interrogées certaines pratiques. Dans le canton de Vaud, des dispositions de recours particulières à chaque domaine ont été élaborées reposant sur un système de commissions et par conséquent, une pluralité de procédures.<sup>27</sup> Par délégation de responsabilité, ces organes ont été des lieux de débat, de réflexivité et parfois de confrontation entre membres des autorités. Au sein de telles structures collectives et surtout interdisciplinaires, des savoirs spécifiques sont «mis en compétition, production d'une régulation sociale sous l'effet de négociation et d'arbitrage».<sup>28</sup>

Outre les remuants débats d'avant-guerre déjà évoqués,<sup>29</sup> un autre épisode déterminant pour la pratique illustre cet aspect et met en exergue des rapports problématiques entre les acteurs de terrain et ceux en charge de la surveillance. À l'automne 1950, à la suite d'une affaire particulière-

25 Voir chapitre 3.2.1.

26 Par exemple, le canton de Fribourg avec la figure omnipotente du préfet, voir chapitre 3.1.

27 Brandt 2010, p. 341.

28 Castel 1991, p. 183.

29 Voir partie 3.2.2.

ment sensible,<sup>30</sup> le préfet et le médecin de l'Office cantonal de surveillance antialcoolique dénoncent dans plusieurs notes internes l'attitude de «man-suétude» du Conseil de santé qu'ils qualifient de «faute professionnelle». Ces acteurs en charge de l'enquête précédant l'internement déplorent en particulier que «la délégation du Conseil de santé qui entend les alcooliques qui recourent contre une décision d'internement a tendance à accorder, au cours de l'entretien, une bien grande valeur aux déclarations des malades, ignorant ainsi plus ou moins systématiquement le dossier constitué par l'Office cantonal antialcoolique».<sup>31</sup> Lors d'une séance de conciliation organisée peu après, le même préfet explicite encore davantage ses griefs:

«[...] l'usage a voulu que le Conseil de santé fonctionne comme commis-sion de modération. Il faut admettre que le Conseil de santé ne peut exam-iner les cas avec la même objectivité que l'Office antialcoolique. Il ne les «vit» pas comme lui. [...] Le problème n'est pas d'aujourd'hui. Depuis 9 ans [la nouvelle loi de 1941], on joue à cache-cache entre le Conseil de santé et l'Office antialcoolique. [...] On pourrait collaborer loyalement.»<sup>32</sup>

En réponse, les membres du Conseil de santé, en particulier le médecin cantonal et les avocats qui le composent, revendiquent ouvertement cette «fonction de modération» et de contrôle. Plaçant le débat sur le plan juri-dique, plusieurs de ses membres en appellent au respect des textes de loi et des garanties de la liberté individuelle.<sup>33</sup> Ils pointent des insuffisances sur la forme des enquêtes, notamment l'absence de diagnostic médical clair, et un certain zèle des acteurs de terrain sur le fond.<sup>34</sup>

30 Voir chapitre 4.3 à propos du dossier JP. Avocat, JP est signalé dès 1946 pour sa consom-mation d'alcool. Il est dès lors suivi par l'Office antialcoolique dont il conteste l'interven-tion. Il est placé à plusieurs reprises pour de courts séjours en observation dans des établissements psychiatriques. À la suite d'un recours, il obtient sa libération. En 1950, toujours suivi par l'Office et sous la menace d'un internement, il se donne la mort.

31 ACV, KVIII f 188, Service sanitaire, Office cantonal de surveillance antialcoolique, dossier n° 2587, note de l'OCSA du 29. 9. 1950.

32 ACV, SB124 I, PV du Conseil de santé, 5. 12. 1950, p. 2.

33 ACV, SB124 I, PV du Conseil de santé, 5. 12. 1950, p. 8. Un avocat, membre du Conseil, estime qu'«on ne peut pas faire le bonheur des gens malgré eux et répète qu'une mesure aussi grave que la suppression de la liberté individuelle qui, aux yeux d'une certaine élite intellectuelle est pire que la mort, ne peut être prise sans assurer à l'intéressé un maximum de garantie».

34 À une autre occasion, un avocat membre du Conseil plaidait la nécessité «de garantir au public l'objectivité des décisions prises», «heureux que le Conseil de santé ne soit pas toujours d'accord avec l'Office antialcoolique, qui a tout de même dans certains cas abusé de son pouvoir». Voir ACV, S 124 I, PV du Conseil de santé, 13. 9. 1950.

À leurs yeux, le Conseil de santé se doit d'adopter une indépendance institutionnelle et observer les situations selon sa propre perspective. Contre la «toute-puissance» dénoncée de l'Office, un avocat membre du Conseil<sup>35</sup> mène la charge:

«[L'Office antialcoolique] détient des pouvoirs d'une extrême gravité desquels dépend la vie de certains individus et il est normal qu'un recours puisse faire l'objet d'un examen plus sérieux. M. le Préfet de Lausanne a en général tendance à appliquer la formule dans laquelle il dit son «ardent désir de soigner les malades». Sous un autre angle, c'est arriver à dire que l'on peut priver quelqu'un de sa liberté pour le reste de ses jours. [...] Neuf ans de pratique de l'Office antialcoolique lui ont peut-être donné une certaine déformation professionnelle. [...] Il semble que l'on joue avec une légèreté excessive des mesures prévues par notre appareil législatif et [j'] exprime le vœu que l'on modère beaucoup plus les interventions. L'Office antialcoolique ne peut exister que s'il prend des mesures qui ne sont pas incompatibles avec la liberté individuelle.»<sup>36</sup>

L'invocation argumentative de la liberté individuelle et les préoccupations juridiques sont mobilisées dans les rapports de forces en présence entre l'organe de contrôle et celui en charge de l'application en amont; mais dans le fonctionnement usuel, les recours n'étaient pas systématiquement admis et l'Office antialcoolique conservait une autonomie importante. Selon les statistiques figurant dans les comptes rendus annuels du Conseil d'État, pour la période 1942 et 1952, 89 recours ont été déposés sur un total de 649 internements. Sur ces 89 recours, seuls quatre ont été pleinement admis et une dizaine partiellement. En la matière, l'expression de libéralité des autorités de contrôle consistait davantage dans la réduction de la durée d'internement ou dans le choix d'un établissement au caractère moins pénitentiaire. Néanmoins au niveau systémique, ces moments de crise interne à l'administration précèdent des adaptations et transformations des pratiques, dans le cas présent, des changements de personnes et de méthodes.<sup>37</sup>

35 Alexandre Gross (1902–1966), membre du Conseil de santé des années 1940 au début des années 1950 et élu libéral au législatif de la commune de Lausanne entre 1950 et 1957.

36 ACV, SB124 I, PV du Conseil de santé, 5. 12. 1950, p. 6 et ss.

37 Voir chapitre 3.2.2.

## L'AUTORITÉ JUGE ET PARTIE

Dans le canton de Vaud, la distinction établie entre instances d'enquête, décisionnelle et de recours a permis, dans une certaine mesure, une limitation du pouvoir discrétionnaire des acteurs de terrain. Malgré cela, les procédures d'internement administratif restent fortement opaques et défavorables pour les individus qu'elles visent. En l'absence d'une juridiction indépendante, une proximité de fait existe entre les différents acteurs institutionnels, et plus particulièrement entre les instances décisionnelles et les instances d'appel. Les opposants à l'internement administratif contestent à plusieurs reprises cette impartialité relative. Devant le Grand Conseil, à l'occasion de la révision de la loi d'internement pour alcoolisme en 1949, le député Paul Golay observe que par rapport aux procédures judiciaires, «l'administratif, c'est en somme l'arbitraire. [...] Lorsque vous recourez contre une décision d'un organe inférieur, c'est l'organe supérieur qui tranche. C'est la raison pour laquelle je manque de confiance. Les recours d'ordre administratif n'offrent pas une sécurité bien grande».<sup>38</sup> Ce constat est partagé par d'autres juristes, notamment Roland Bersier, auteur d'une thèse de droit, qui estime que ce type de structure émanant de l'administration ne peut garantir une impartialité suffisante, en particulier lorsque des membres de l'administration ou des établissements devraient formuler des objections contre un internement validé par le Conseil d'État.<sup>39</sup>

Nommés et donc révocables par le Gouvernement, les membres de la CCIA, du Conseil de santé ou de l'administration cantonale sont liés au pouvoir exécutif. Inversement, le Conseil d'État bénéficie d'un partage des responsabilités par l'émission de préavis et d'une légitimation renforcée des mesures par le traitement en commission. Pour statuer sur un recours, il se repose sur le dossier produit et préavisé par son administration. Dans un dossier de la CCIA figurant dans notre échantillon, on peut ainsi observer à l'occasion d'un recours que le Service de la police administra-

38 BGC VD, automne 1949, p. 249–250. En l'absence d'effet suspensif, Paul Golay déplore également que les recours administratifs aient tendance «à dormir dans les dossiers jusqu'à la fin des siècles». Voir BGC VD, automne 1949, p. 249.

39 Bersier 1968, p. 131. En 1988, au moment de l'adoption d'une juridiction administrative, la commission du Grand Conseil rapporte précisément que le système en vigueur de l'administrateur-juge «selon lequel les recours sont tranchés au sein même de l'administration, présente le défaut que l'administration a tendance à faire preuve de solidarité que le supérieur hésitera à désavouer l'inférieur. En outre, le dossier de recours est souvent instruit – et la décision de recours préparée – par le service même qui avait pris la décision attaquée». Voir BGC VD, septembre 1988, p. 2114.

tive – dont le chef assure également le secrétariat de la CCIA – instruit la cause et prépare une proposition pour le chef du Département de justice et police qui la valide. Fait particulièrement intéressant, est conservée dans ce dossier une note manuscrite dont on peut supposer qu'elle émane d'un haut fonctionnaire. Cette note officieuse annonce la conclusion du recours qui ira dans le sens d'une réduction de peine, tout en témoignant de la volonté de ne pas casser ouvertement une décision de la CCIA. Elle stipule que bien que la «peine» – un an d'internement – soit «lourde» au vu de la pratique notamment des tribunaux, il «paraît difficile de déjuger la commission d'internement administratif» et propose au Conseil d'État de réduire quelque peu la «période d'internement».<sup>40</sup>

#### LA LONGUE ATTENTE D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Au cours de l'après-guerre, ce mode de faire d'autorités à la fois juge et partie est questionné par plusieurs acteurs soucieux de la légitimité du système. Le professeur de médecine légale, Marc-Henri Thélin, participant dès les années 1950 aux activités de l'Office antialcoolique cantonal, écrit ainsi dans un article de 1949 que si au nom de la médecine, des mesures attentatoires à la liberté personnelle sont nécessaires, il convient de trouver «une solution juridique au problème».<sup>41</sup> Pour rendre plus acceptables les mesures, il propose de placer «le recours des buveurs dans la compétence de la Chambre des tutelles du Tribunal cantonal».<sup>42</sup> À la même période, la commission parlementaire chargée de la révision de la loi l'envisage également en «attendant la création d'un tribunal administratif».<sup>43</sup> En 1961, dans un nouvel article, Thélin défend à nouveau cette idée regrettant que sa proposition précédente ait été simplement refusée.<sup>44</sup> En 1971, à la suite de la motion Ménetrey, cette question est à nouveau soulevée. Le Gouvernement n'estime alors pas nécessaire «de modifier fondamentalement la procédure appliquée, d'autant moins que la création du futur tribunal administratif aura pour effet de rendre plus strict encore le contrôle de l'auto-

40 ACV, S132/783, Service de justice et législation, CCIA, dossier FM, recours du 16. 6. 1950.

41 Thélin 1949, p. 243.

42 Thélin 1949, p. 243.

43 Voir ACV, S57/41–44, Cery, internement des alcooliques et toxicomanes, PV de la séance du 11. 10. 1949 de la commission du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi sur le traitement des alcooliques, p. 6.

44 Thélin 1961, p. 42.

rité de première instance, assurant ainsi la meilleure sauvegarde possible des droits de l'intéressé». <sup>45</sup>

Au cours du xx<sup>e</sup> siècle, les autorités exécutives cantonales ont temporisé la mise sur pied d'une juridiction tierce pouvant contrôler leurs actes, si bien que les personnes internées administrativement ne connaîtront pas cette protection. Bien qu'annoncée à plusieurs reprises, l'instauration d'un tribunal administratif tarde dans sa concrétisation, entretenant une situation insatisfaisante au regard du droit. Les dispositions d'internement seront finalement abrogées avant même la création d'une juridiction administrative chargée de se prononcer sur les contentieux entre un individu et une autorité. Pourtant, l'opportunité de mettre sur pied un tribunal administratif avait été débattue précocement au Grand Conseil vaudois, dès les années 1930, suite à une motion et aux recommandations d'une commission d'expert *ad hoc*. La nécessité d'une juridiction administrative cantonale, sous la forme d'une cour dédiée du Tribunal cantonal, était admise alors par les autorités politiques. <sup>46</sup>

À deux reprises, au milieu des années 1940 puis au début des années 1970, le Conseil d'État prétend avoir élaboré un avant-projet de loi, sans vouloir le présenter au législatif, sous prétexte d'oppositions et de difficultés d'ordre technique. <sup>47</sup> Le Grand Conseil n'a pas non plus insisté et persévéré dans la concrétisation de sa volonté avant 1979, moment du dépôt d'une motion. À cette occasion, le Gouvernement exprime sa position: la nécessité d'un tribunal administratif n'est pas contestée, mais ne «revêt pas un caractère d'urgence». <sup>48</sup> Paradoxalement, le système vaudois de commissions de recours, passablement complexe, était jugé suffisant et a servi d'argument en défaveur d'une juridiction administrative. <sup>49</sup> Mais vers la fin des années 1970, une majorité du Grand Conseil conteste alors cette nouvelle tentative de temporisation et le manque affiché de bonne volonté de l'exécutif cantonal. <sup>50</sup> Bien que le Gouvernement se soit engagé à insti-

45 BGC VD, automne 1971, p. 155.

46 Brandt 2010, p. 342–343.

47 BGC VD, septembre 1979, p. 1816 et ss., et septembre 1988, p. 1946 et ss.

48 BGC VD, septembre 1979, p. 1818.

49 Ainsi, en 1988 encore, le rapporteur du groupe radical, Jean Heim, déclare en opposition à la juridiction administrative: «N'ayons pas honte de nous singulariser, osons rester Vaudois, conservons nos commissions de recours et refusons de doter notre canton d'un tribunal bâtard et inutile!» BGC VD, septembre 1988, p. 2122.

50 La commission constituée rapportant que «depuis 1932, cet objet revient périodiquement en surface [...] Sur le fond du problème, le Conseil d'État est favorable à la création d'un organisme de juridiction administrative, mais sans voir l'urgence en cette ma-

tuer un tribunal administratif «non pas peut-être pour demain, mais pour après-demain», dix ans s'écouleront encore avant la création de l'institution.<sup>51</sup> Comme on le voit, bien qu'à plusieurs reprises, le Conseil d'État ait pris acte des injonctions du Parlement, il a fallu attendre 1952 pour que soit adopté un premier arrêté précisant les règles générales de la procédure des recours administratifs<sup>52</sup> et 1989 pour que soit instauré un véritable tribunal administratif. Ce développement étonnamment tardif d'une instance judiciaire apte à régler les différends entre l'autorité administrative et ses administrés mériterait assurément de plus amples études historiques tant elle paraît aujourd'hui une composante indispensable de l'État de droit, mais aussi un indicateur de l'emprise croissante de l'autorité administrative au cours du siècle.

#### 4.1.3 MANGELHAFT ANSTALTAUFSICHT UND KOMPETENZKONFLIKTE IM KANTON SCHWYZ

Im Kanton Schwyz kam dem Regierungsrat eine zentrale Rolle bei der Aufsicht über die Versorgungspraxis zu, da er sowohl bei zivil- als auch bei öffentlich-rechtlichen Anstaltseinweisungen die Oberaufsicht innehatte. Zudem war er für das Armenwesen verantwortlich.<sup>53</sup> Aufgrund der Departementsakten und der Regierungsratsentscheide lassen sich drei thematische Bereiche untersuchen, die Aussagen über die Aufsichtspflichten und

tière. Pour les commissaires, le moment est venu de reprendre ce problème sans délai». BGCVD, septembre 1979, p. 1820.

51 BGCVD, septembre 1979, p. 1821.

52 Fixant des principes généraux et n'impactant que peu les pratiques en matière d'internement administratif.

53 Nach einem Kantonsratsbeschluss bezüglich der Armenverordnung von 1876 war der Regierungsrat für die Beaufsichtigung des Armenwesens in den Gemeinden zuständig und hatte die Aufsicht über die Armenanstalten unter sich. § 67 Armenverordnung 1851. Die Pflichten blieben auch bei den Revisionen von 1946 und 1965 unverändert, in erster Instanz übte der Gemeinderat die Aufsicht über die Armenpflege aus, ab 1965 über die Fürsorgekommission. Die Oberaufsicht über die Verwaltung des Fürsorgewesens in den Gemeinden blieb beim Regierungsrat. Überdies hatte der Regierungsrat die Aufsicht über die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach inne, die er einer Anstaltskommission übertrug. § 16 Zwangsarbeitsanstaltsgesetz 1896. Leider sind zu ihrem Wirken nur noch Sitzungsprotokolle vorhanden. In diesen standen Anstellungsbedingungen des Personals, der Gebäudeunterhalt und Mobiliaranschaffungen im Zentrum. Das Einführungsgesetz des Kantons Schwyz betreffend die Umsetzung des ZGB legte wiederum fest, dass in erster Instanz der Gemeinderat und in zweiter Instanz der Regierungsrat Aufsichtspflichten zu erfüllen hatte. § 59 EG ZGB SZ.

die Aufsichtspraxis des Regierungsrats erlauben: die Führung der Anstalten, die Einhaltung der Verfahren und die Auslegung gesetzlicher Vorschriften. Im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen drei Fragen: Wie ging der Regierungsrat mit Beschwerden um, welche die von ihm beaufsichtigten Armenhäuser und die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach betrafen? Inwiefern beanstandete und sanktionierte der Regierungsrat Verstösse gegen Vorschriften in Versorgungsverfahren? Und wie nutzte er den gesetzlichen Ermessensspielraum?

«QUERULANTENHAFTE CHARAKTERE» –  
UMGANG MIT ANSTALTSKRITIK

Der Regierungsrat übte sowohl über die Armenhäuser als auch über die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach die Oberaufsicht aus. Deshalb war er verpflichtet, auf Beschwerden über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in diesen Anstalten einzutreten. Im untersuchten Zeitraum behandelte der Regierungsrat einige wenige Beschwerden, in denen sich Insassinnen und Insassen direkt bei ihm über Missstände in diesen Anstalten beklagten. Zudem beantwortete er Schreiben privater Wohlfahrtsorganisationen wie der Stiftung Pro Juventute und nahm Stellung zu Medienberichten, welche die Zustände in den Anstalten bemängelten.<sup>54</sup> Gestützt auf die Armenverordnung von 1851 konnte der Regierungsrat zur Klärung der Verhältnisse vor Ort Untersuchungen anstellen.<sup>55</sup>

Die Beschwerdeführenden kritisierten mehrfach die mangelhafte Ernährung und die schlechte Behandlung, die teilweise mit körperlicher Gewalt in Verbindung stand. So ist 1961 von «Prügeln» die Rede.<sup>56</sup> 1964 streikten in Kaltbach einige Insassen für zwei Tage wegen des schlechten Essens.<sup>57</sup> Hinweise auf Missstände in den Armenhäusern finden sich auch

54 Vgl. Kapitel 3.3.2.

55 Hier § 67 Armenverordnung 1851. 1946 und 1965 fehlt eine solche Bemerkung.

56 Drei Beschwerden führten zu einer Untersuchung durch den Regierungsrat. Unter StASZ, RRB 2245/1961, wird das Bürgerheim in Altendorf behandelt. Nach verschiedenen Vorwürfen, die bei der Wochenzeitung *Der Schweizerische Beobachter* eingingen, ersuchte der Gemeinderat Altendorf beim Regierungsrat um eine Untersuchung der Verhältnisse. Der Regierungsrat gelangte auch in diesem Fall zum Schluss, dass die Anschuldigungen übertrieben seien. 1955 fasste sich der Regierungsrat mit dem Bürgerheim Steinen. Die Untersuchungsergebnisse fehlen im Dossier. StASZ, Akten 3, 3, 1434.7, Brief vom 2. 2. 1955, Absender unklar, an die Armenverwaltung Steinen.

57 StASZ, RRB 2654/1964. Der Regierungsrat verlängerte daraufhin den rund zwölf beteiligten Insassen grösstenteils die Detentionszeit als Disziplinarstrafe. Seine Untersuchungen hätten ergeben, dass die Mahlzeiten in Ordnung gewesen seien. «Die disziplinwidrige

in den Protokollen der Anhörungen, die während der Versorgungsverfahren durchgeführt wurden. 1935 gab ein Heiminsasse zu Protokoll, dass er aus dem Bürgerheim weggelaufen sei, weil er sich ärztlich untersuchen lassen wollte. Er sei unterernährt und nervenkrank.<sup>58</sup>

Beispielhaft für den Umgang des Regierungsrats mit der Kritik von Betroffenen ist der Fall von P. P. Dieser beklagte sich in seiner Beschwerde 1949 ebenfalls über die «mangelhafte Ernährung» und die «schlechte Behandlung» im Bürgerheim Wangen, insbesondere von älteren Personen, die nicht mehr auf dem Feld arbeiten konnten. Ihnen werde das ohnehin spärliche Essen gekürzt. P. P. wünschte sich einen Wechsel ins Bürgerheim Schwyz. Der Regierungsrat gestattete den Wechsel schliesslich trotz Abweisung der Beschwerde.<sup>59</sup>

Zur Klärung der Vorwürfe ordnete er eine Untersuchung im Armenhaus an. Diese umfasste einen Besuch vor Ort, die Befragung von zwei Zeugen sowie die Überprüfung der finanziellen Lage des Armenhauses. Geleitet wurde die Untersuchung vom Vorsteher des Departements des Innern und vom kantonalen Armensekretär. Beteiligt an der Untersuchung war zudem der Gemeindepräsident von Wangen.<sup>60</sup>

Die Ergebnisse der Untersuchung veranlassten den Regierungsrat, die Beschwerde abzuweisen. Seiner Meinung nach waren die aufgewendeten finanziellen Mittel ausreichend für eine «rechte Verpflegung» und hatte die Befragung der von P. P. genannten Zeugen keine stichhaltigen Beweise hervorgebracht. Dass die Zeugen, wie der Bericht festhält, befangen agierten und Aussagen zur Behandlung durch das Heimpersonal verweigerten, darauf ging der Regierungsrat in seiner Begründung nicht näher ein. Gleichwohl vermochten die Untersuchungsergebnisse offensichtlich nicht alle Zweifel auszuräumen. So forderte der Regierungsrat die Armenpflege auf, die Aufsicht über das Bürgerheim zu verbessern:

«Wenn auch den Aussagen [von P. P.] keine allzu grosse Bedeutung zukommt, so ist der Armenpflege Wangen doch nahezulegen, den Verhältnissen im Bürgerheim vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken. Es wird nicht schaden, auch die Geschäftsführung der Anstaltsvorsteherin

Arbeitsniederlegung ist wahrscheinlich auf den Einfluss einiger renitenter Insassen zurückzuführen», 2.

58 StASZ, Akten 3, 1, 135.131, Protokoll der Einvernahme von O. T. durch Bezirksamt Schwyz am 6. 2. 1935.

59 StASZ, RRB 2211/1949.

60 StASZ, RRB 2211/1949.

durch Stichproben über die Qualität der Mahlzeiten und die Verwendung der ihr zur Verfügung gestellten Lebensmittel zu kontrollieren. Im weiteren ist darauf zu achten, dass die Bürgerheiminsassen recht behandelt werden, sofern sie sich keine Vergehen zuschulden kommen lassen. Alte Leute sind mit der nötigen Schonung zu behandeln.»<sup>61</sup>

Der Entscheid des Regierungsrates entlastete in erster Linie die Behörden: Mit der Umplatzierung von P. P. stellte er sicher, dass dieser nicht auf den Vorwürfen insistierte. Gleichzeitig forderte er die Gemeinde auf, die Aufsicht über das Armenhaus zu verbessern. Indem er die Beschwerde ablehnte und den Aussagen von P. P. die Glaubwürdigkeit entzog, ermöglichte es der Regierungsrat der Anstaltsleitung und den Behörden, das Gesicht zu wahren. In der Argumentation des Regierungsrats stellte das Verhalten von P. P. das eigentliche Problem dar: «[P. P.] hat es weitgehend an gutem Willen fehlen lassen, sich der Ordnung im Bürgerheim Wangen zu unterziehen. Seine Anforderungen an die Qualität der Mahlzeiten im Bürgerheim sind übersteigert.»<sup>62</sup> Bereits im Untersuchungsbericht spielte der Regierungsrat die Klagen über das Essen und die schlechte Behandlung herunter. Diese würden laut Gemeindepräsident immer wieder vorgebracht. Sie dürften seiner Meinung nach aber «im Hinblick auf die oft querulantenhaften Charaktere der Beschwerdeführer nicht allzu schwer ins Gewicht fallen. Es sei eben schwierig, diese oft asozialen Elemente zu befriedigen.»<sup>63</sup>

Ähnlich argumentierte der Regierungsrat, als er die Beschwerde von I. S. über die Missstände in der kantonalen Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach abwies. In seinem Entscheid führte er aus, dass es sich bei der Beschwerdeführerin um «eine Psychopathin» handle. Dies habe schon die Vormundschaftsbehörde Appenzell festgestellt. I. S. habe «wegen Haltlosigkeit, Trunksucht und lesbischer Veranlagung» bereits 1961 in eine Zwangsarbeitsanstalt eingewiesen werden müssen. Der Regierungsrat folgerte daraus: «Offenbar bringt sie auch heute noch nicht die Energie zu einer einwandfreien Lebensführung auf.»<sup>64</sup>

Auch bei der Behandlung von Klagen über ausserkantonale Anstalten durch den Regierungsrat lassen sich ähnliche Argumentationsmuster

61 StASZ, RRB 2211/1949, 4.

62 StASZ, RRB 2211/1949, 4.

63 StASZ, RRB 2211/1949, 2–3.

64 StASZ, RRB 2742/1966, 2–3. Der Regierungsrat entschied schliesslich auf Nichteintreten, weil aus seiner Sicht kein «aktuelles Interesse» der Beschwerdeführerin bestehe, da sich diese nicht mehr in Kaltbach befand.

finden. Der Bürgerrat des Kantons Zug sandte in den 1950er-Jahren zwei Berichte an den Schwyzer Regierungsrat, welche die Zustände in den Anstalten Bellechasse beklagten. Die beiden Autorinnen berichteten von grober physischer und psychischer Gewalt und mangelnder medizinischer Betreuung:

«Nie hörten wir ein anständiges Wort, es lautete nur: Ihr faulen Weiber, ihr verdammten Dreck-Weiber, ihr Hurenweiber. Nie ein anständiges Wort, immer den ganzen Tag wird geschrien, als ob wir Hunde wären, keine Menschen. Kaum war ich 14 Tage dort, sprang ein 16-jähriges Mädchen aus dem Fenster hinaus vom dritten Stock. Mit schweren Verletzungen musste es wieder hinaufgetragen werden, es kam nicht einmal in das Spital und warum nicht? Der Grund ist, dass man in der Oeffentlichkeit nichts weiss, was in Bellechasse vorgeht. Das Mädchen war vorher im Regime wegen einer Kleinigkeit und bekam 14 Tage fast gar nichts zu essen, 5 Tage gar nichts.»<sup>65</sup>

Der Regierungsrat erhielt die Berichte im Januar 1950 und fertigte Abschriften davon an. Ende Mai forderte der Bürgerrat aus dem Kanton Zug die Originale zurück, da er der Beschwerdeführerin versprochen hatte, «etwas zu unternehmen». Praktisch zeitgleich, zu Beginn des Jahres 1950, reichte der Schutzaufsichtsbeamte Josef Schelbert beim Regierungsrat einen Bericht über seine Besuche in Bellechasse ein, der ebenfalls Klagen von Insassinnen und Insassen enthielt. Diese beschwerten sich unter anderem über schlechtes und mangelhaftes Essen sowie zurückgehaltene Briefe.<sup>66</sup>

Nicht nur der Inhalt dieser Schriften, sondern auch der Zeitpunkt ihres Entstehens ist brisant: Sie wurden alle verfasst, kurz bevor der Freiburger Staatsrat die Anstalten Bellechasse infolge medialer Kritik untersuchen liess.<sup>67</sup> Der schwyzerische Regierungsrat rekapitulierte in seinem Entscheid Anfang 1951 in aller Kürze die Ergebnisse der freiburgischen Untersuchungskommission und folgte darin der diskursiven Strategie der verantwortlichen Behörden in Freiburg.<sup>68</sup> Er hielt fest, es sei nichts festgestellt worden, was «derart schwerwiegend» sei, und betonte, dass die Untersuchungen gezeigt hätten, dass der Beschwerdeführer, dessen Eingabe die

65 StASZ, Akten 3, 3, 1229.11, Abschrift «Mein Bericht über den Aufenthalt in Bellechasse».

66 StASZ, Akten 3, 3, 1229.11, Bericht über den Besuch in den Anstalten Bellechasse vom 10. und 11. Jan. 1950, Josef Schelbert, 2.

67 Die Untersuchung dauerte vom 14. 6. 1950 bis 17. 1. 1951. UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 5.1.

68 UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 5.1.

Untersuchungen in Freiburg angestossen hatte, ein «notorische[r] Rückfällige[r]» sei. Als Erklärung für den im Untersuchungsbericht konstatierten Leistungsabfall des Direktors übernahm der Regierungsrat die Argumentation aus Freiburg, nämlich, dass der Direktor «in den letzten Jahren seinen Kräften zu viel zugemutet hätte». Am Einsatz des Anstaltsleiters fehlte es aus seiner Sicht nicht, im Gegenteil. Er zielte mit seiner Aussage mehr auf die grosse Opferbereitschaft als auf die Überforderung. Und er hielt fest, dass der Direktor inzwischen altershalber zurückgetreten sei.<sup>69</sup> Damit war für ihn das Problem gelöst.

Bei Beschwerden über die Anstalten nahm der Regierungsrat folglich zwar eigene Abklärungen vor oder wartete Ergebnisse von Untersuchungen ab. Er hiess aber in keinem der Fälle die Beschwerden gut und unterband auch weitere Versorgungen in diesen Anstalten nicht. Er verortete die Probleme vielmehr in den angeblich problematischen Charaktereigenschaften der betroffenen Personen. Damit entzog er den Beschwerden die Glaubwürdigkeit und schliesslich die materielle Legitimation. Dies ist umso störender, als sich der Regierungsrat dabei unhinterfragt auf Zuschreibungen stützte, die von denjenigen stammten, die in der Beschwerde kritisiert wurden. Gleichzeitig bagatellierte er mit diesem Vorgehen die Vorwürfe über die misslichen Zustände in den Anstalten. Letztlich entlastete sich der Regierungsrat damit auch selber. Die Anerkennung der Missstände in den Anstalten und eine Rüge der Anstaltsleitung sowie der kommunalen Aufsichtsorgane hätten das Überdenken der eigenen Praxis erfordert.

#### «ZWANGSVERSORGUNGEN» – UMSTRITTENE ZUSTÄNDIGKEITEN ZWISCHEN REGIERUNGSRAT UND GEMEINDEN

Schelbert kritisierte in seinem Bericht über die Anstalten Bellechasse, dass bei einer erheblichen Anzahl «administrativ Versorgter» auch das Verfahren nicht korrekt eingehalten worden war.<sup>70</sup> Der Regierungsrat anerkannte den Vorwurf und hielt fest: «Namentlich musste festgestellt werden, dass in einer Reihe von Fällen die in die Anstalt Eingewiesenen nicht vorschriftsgemäss einvernommen wurden und dass sie ohne die vorgeschriebene Bewilligung des Regierungsrates interniert wurden.» Die Einweisungen seien teilweise nur aufgrund eines Entscheids der Armenpflege oder

<sup>69</sup> StASZ, RRB 564/1951.

<sup>70</sup> StASZ, Akten 3, 3, 1229.11, Bericht über den Besuch in den Anstalten Bellechasse vom 10. und 11. Jan. 1950, Josef Schelbert und Kapitel 3.3.1.

sogar lediglich basierend auf einer Verfügung des Gemeindepräsidenten vorgenommen worden.<sup>71</sup>

Schelberts Bericht macht auf ein grundlegendes Problem im Kanton Schwyz aufmerksam, das in einem anhaltenden Konflikt zwischen der Gemeinde Einsiedeln und dem Regierungsrat beispielhaft zum Ausdruck kam. Wiederholt versorgten die Gemeinden Personen ohne regierungsrätliches Einverständnis armenrechtlich in Bellechasse.<sup>72</sup> Bereits 1938 und 1950 ermahnte der Regierungsrat Einsiedeln, das Verfahren einzuhalten.<sup>73</sup> Nicht selten holten die Verwalter von Bellechasse und Kaltbach zudem erst nach der Einweisung der betroffenen Personen beim Regierungsrat eine Bewilligung ein.<sup>74</sup>

Nicht nur Einsiedeln versties gegen diese Verfahrensregeln. Auch die Gemeinde Steinen versorgte 1938 einen Mann, ohne einen Antrag an den Regierungsrat zu stellen. Erst als das Polizeikommando Schwyz den Regierungsrat involvierte, ermahnte dieser die Gemeinde, das Verfahren einzuhalten.<sup>75</sup> Auch in weiteren Fällen gab der Regierungsrat trotz Ermahnung der Gemeinden nachträglich sein Plazet für die Einweisungen. Erst der Bericht des kantonalen Fürsorge- und Schutzaufsichtsbeamten Schelbert bewirkte einen Wechsel der regierungsrätlichen Praxis.<sup>76</sup> Der Regierungsrat untersagte 1951 Einsiedeln die Versorgung von drei Männern in Bellechasse und wies das Polizeikommando an, ohne Vorliegen eines Regierungsratsbeschlusses keine Transporte mehr dorthin durchzuführen. 1950 hiess er eine Beschwerde aufgrund von Verfahrensfehlern gut.<sup>77</sup>

71 StASZ, RRB 488/1951 und RRB 2765/1950.

72 Schon 1929 hatte der Regierungsrat den Anstaltsdirektor von Bellechasse ermahnt, keine direkt von Schwyzer Gemeindebehörden ersuchten Aufnahmen mehr zu bewilligen. AEF, EB Adm Corr 30. Correspondence avec les autorités du canton de Schwytz, 1928–1973, Justizdepartement des Kantons Schwyz an Direktion der Strafanstalt Bellechasse, 18. 9. 1929. Der Direktor entgegnete in seiner Antwort, dass sich die Personen nicht in der Strafanstalt befinden würden, sondern im Erlenhof und die Vorgehensweise damit unproblematisch sei.

73 StASZ, RRB 2765/1950, RRB 462/1938, RRB 853/1938: Nur ein paar Monate nach der ersten Ermahnung im Jahr 1938 versties Einsiedeln wieder gegen die Verfahrensvorschrift und wies eine Person eigenmächtig ein. Die Gemeinde wurde wiederum ermahnt, die Versorgung aber im Nachhinein gutgeheissen.

74 Beispielsweise StASZ, RRB 2495/1949, RRB 1692/1949, RRB 1100/1938.

75 StASZ, RRB 176/1938.

76 Vgl. Kapitel 3.3.1.

77 StASZ, RRB 196/1951. In seiner Begründung hielt der Regierungsrat insbesondere daran fest, dass kein Grund für eine Unterbringung in Bellechasse anstatt in Kaltbach bestehe. Zur Beschwerde von 1950 vgl. StASZ, RRB 2765/1950, und Kapitel 4.2.3.

Indem die Gemeinden eigenmächtig Einweisungen verfügten, umgingen sie die formelle und materielle Prüfung des Entscheides durch den Regierungsrat. Der Regierungsrat erachtete es 1951 denn auch als notwendig, die Gemeinden darauf aufmerksam zu machen, dass der Regierungsrat sowohl im Falle einer inner- als auch einer ausserkantonalen Zwangsversorgung zuständig sei. Die Revision des Armengesetzes von 1946 hebte diesen Grundsatz nicht auf, vielmehr bleibe die Polizeiverordnung «in ausgebauter Form» relevant.<sup>78</sup>

Basierend auf dem Armengesetz konnten die Gemeindebehörden jedoch weiterhin Versorgungen anordnen, und zwar in dieselben Anstalten, wenn sie diese als fürsorgerische Massnahme deklarierten.<sup>79</sup> In der Rechtspraxis vermengten sich die Argumente, wie Kapitel 3.3 darlegt. Die idealtypische Unterscheidung zwischen Fürsorge und Zwang führte wiederholt zu Konflikten zwischen den Gemeinden und dem Regierungsrat.

#### «VERSORGUNG AUF UNBESTIMMTE ZEIT» – UNBEGRENZTE AUSLEGUNG DER RECHTLICHEN BESTIMMUNGEN

Erhielt der Regierungsrat von einer Armenpflege oder einem Gemeinderat den Antrag, eine in Schwyz wohnhafte oder beheimatete Person in eine Zwangsarbeitsanstalt einzuweisen, war er verpflichtet sicherzustellen, dass alle notwendigen Aktenstücke vorhanden und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt waren.<sup>80</sup> Auch bei Gesuchen ausserkantonaler Behörden zur Aufnahme von Personen in Kaltbach hatte der Regierungsrat zu prüfen, ob die Bestimmungen des Zwangsarbeitsgesetzes eingehalten wurden, nicht aber ob die Versorgung rechtmässig war. Das Gesetz kannte beispielsweise eine Altersobergrenze von 65 Jahren. Zudem war es untersagt, arbeitsunfähige Personen oder schwangere Frauen in die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach einzuweisen.<sup>81</sup> Trotzdem kam es vereinzelt vor, dass der Regierungsrat Anträge bewilligte, die von diesen Vorgaben abwichen, ohne diese Übertretungen zu kommentieren oder den Antrag der kommunalen Behörden abzuändern.<sup>82</sup> Bei Versorgungen von Personen über 65 Jah-

78 StASZ, RRB RRB 488/1951.

79 Vgl. Kapitel 2.1.3.

80 Vgl. Kapitel 2.1.3.

81 § 5 Zwangsarbeitsanstaltsgesetz.

82 Aus den Protokollbüchern und den Akten wird ersichtlich, dass sowohl ältere Personen als auch schwangere Frauen vereinzelt in Kaltbach eingewiesen waren. Vgl. StASZ, RRB 486/1936, RRB 2465/1938 und Akten 2, 3, 131–132, Fallakte I. W., Einvernahmeprotokoll der Stadtpolizei Zürich vom 20. 7. 1966. Die Einvernahme erfolgte nach der Flucht von

ren wich der Regierungsrat jeweils meist auf die Polizeiverordnung aus, oder er empfahl den Gemeinden, eine Versorgung auf der Grundlage dieser Verordnung zu beantragen.<sup>83</sup> Ab 1946 änderte der Regierungsrat seine Praxis geringfügig. Er lehnte vermehrt Gesuche aufgrund von körperlichen Beschwerden ab oder wies die Anträge zur Vervollständigung zurück.<sup>84</sup> Die Zahl der regierungsrätlichen Interventionen blieb allerdings gering.<sup>85</sup>

Häufig überschritt der Regierungsrat zudem die gesetzlich zulässige Versorgungsdauer in seinen Entscheiden. So bewilligte er «dauernde» Versorgungen und solche auf «unbestimmte Zeit». Sowohl das Zwangsarbeitsanstaltsgesetz als auch die Polizeiverordnung hielten indes eine klare Begrenzung der Internierungsdauer fest. Diese betrug zwei Monate bis maximal zwei Jahre für sogenannte Rückfällige sowie «renitente» und «böswillige Subjekte».<sup>86</sup>

Der Regierungsrat musste aufgrund einer Beschwerde im Jahr 1941 vor dem Bundesgericht zu seiner Praxis Stellung nehmen. Gegenüber dem Gericht hielt der Regierungsrat fest, dass Paragraph fünf der Polizeiverordnung «immer dahin ausgelegt wurde, dass die Begrenzung auf ein bzw. 2 Jahre als Regel für leichtere Fälle beachtet, in den schweren Fällen dagegen überschritten worden sei».<sup>87</sup> Das Bundesgericht konstatierte in seinem Entscheid, dass die Schwyzer Polizeiverordnung weder eine Verlängerung der vorgegebenen Dauer noch eine zeitlich unbeschränkte, «sondern nur eine zeitweilige Einweisung» kenne.<sup>88</sup> Die entscheidende Frage für das Bundesgericht war, ob die im Gesetz enthaltene Formulierung «in der Regel» auf alle Fälle angewandt werden könne. Das Bundesgericht beantwortete die Frage jedoch nicht abschliessend, da diese nach Auffassung des Gerichts nicht Teil der Beschwerde war.<sup>89</sup> Der Regierungsrat wurde damit

I. W. aus Kaltbach, vgl. insbesondere 4: «Es wurde vereinbart, dass Fräulein [W.], trotz Schwangerschaft, nach der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach, Schwyz, zurückzuliefern ist».

83 StASZ, RRB 1013/1941. Auch in anderen Fällen ist Bellechasse wahrscheinlich aufgrund des Alters der betroffenen Person die Alternative zur Versorgung in Kaltbach. Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 894/1938.

84 Von 1945 bis 1970 waren es 17 Anträge von Gemeinden, die der Regierungsrat ablehnte.

85 Vgl. Kapitel 3.3.1. In weiteren 18 Fällen leitete der Regierungsrat die Anträge an die Gemeinden zur Bearbeitung weiter oder er wies die Anträge zur Aktenvervollständigung an die antragstellende Instanz zurück.

86 § 4 Polizeiverordnung und § 9 Zwangsarbeitsanstaltsgesetz.

87 StASZ, Akten 3, 1, 219.20, Urteil des Bundesgerichts, Nr. A.26494 vom 18. Juli 1941, 3.

88 StASZ, Akten 3, 1, 219.20, Urteil des Bundesgerichts, Nr. A.26494 vom 18. Juli 1941, 4.

89 «Denn der Rekurrent behauptet nicht, dass die erneute Versorgung überhaupt unzulässig gewesen sei, sondern nur, dass dafür keine Gründe vorgelegen hätten. Es steht somit nicht der Sinn der Verordnung in Frage, sondern ob für eine weitere Versorgung

vom Bundesgericht in der Auslegung der gesetzlichen Vorschriften nicht eingeschränkt. Dies ermöglichte ihm, seinen grossen Ermessensspielraum ungehindert auszuschöpfen: In den folgenden Jahren hiess der Regierungsrat weiterhin wiederholt Versorgungen auf «unbestimmte Zeit» gut, sowohl von Kantonsbürgern und -bürgerinnen, die in Kaltbach und Bellechasse, als auch von auswärtigen Personen, die in der Schwyzer Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach untergebracht wurden.<sup>90</sup> Das Bundesgericht entzog sich der Verantwortung, die im Gesetz enthaltene Rechtsunsicherheit zu klären und die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Erst gegen Ende der 1960er-Jahre, als der Schutz der Grundrechte vermehrt in den Rechtswissenschaften diskutiert wurde, änderte der Regierungsrat seine Praxis.<sup>91</sup> Zwar bewilligte er weiterhin Versorgungen auf «unbestimmte Zeit», ergänzte jedoch in seiner Verfügung, dass er die Versorgungen in Kaltbach für maximal zwei Jahre bewillige.<sup>92</sup> Zudem verkürzte er die Detentionszeit im Falle von Anträgen, welche die zwei Jahre überstiegen.<sup>93</sup> Doch auch in diesem Fall handelte es sich um keine konsistente Praxisänderung des Regierungsrates: In einigen Fällen verfügte er keine Maximal-, sondern lediglich eine Minimaldauer.<sup>94</sup> Die Betroffenen blieben damit weiterhin im Ungewissen über ihre Detentionszeit.

des Rekurrenten hinreichend Gründe vorlagen, oder ob sie wegen Fehlens derselben als willkürlich erscheine.» StASZ, Akten 3, 1, 219.20, Urteil des Bundesgerichts, Nr. A.26494 vom 18. Juli 1941, 4. Die Verlängerung der Versorgungsdauer, von welcher der Rekurrent betroffen war, wurde in seinem Fall durch das Bundesgericht als unzulässig, wenn auch als «nicht gerade willkürlich» beurteilt, unter anderem weil die Anstaltsdirektion von einer «Besserung» seines Verhaltens sprach. Das Bundesgericht hiess den Rekurs damit teilweise gut.

90 Zu Personen, die auch nach 1941 auf unbestimmte Zeit nach Kaltbach versorgt wurden, vgl. beispielsweise StASZ, RRB 1738/1951, RRB 1536/1952, RRB 2294/1953, RRB 2583/1954, RRB 3106/1955, RRB 1214/1956, RRB 974/1957, RRB 1216/1957, RRB 514/1958, RRB 763/1960. Zu solchen, die nach 1941 auf unbestimmte Zeit nach Bellechasse eingewiesen wurden, vgl. beispielsweise StASZ, RRB 241/1948, RRB 1692/1949, RRB 671/1953. Insgesamt waren rund 17 Prozent von Versorgungen auf unbestimmte Zeit betroffen.

91 Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 2.2 und 4.2.1.

92 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 603/1968, RRB 1356/1968, RRB 1672/1968, RRB 2298/1968.

93 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 508/1968 und RRB 640/1968.

94 StASZ, RRB 1463/1969, RRB 2216/1969, RRB 639/1969, RRB 1083/1969. Zudem erlaubte er im gleichen Jahr eine Versorgung auf drei Jahre.

#### 4.1.4 AUFSICHT DURCH DIE JUSTIZDIREKTION UND EINFÜHRUNG DER VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM KANTON ZÜRICH

Im Kanton Zürich erteilte die Justizdirektion den Behörden Weisungen durch Kreisschreiben und nahm dadurch korrigierenden Einfluss auf die Rechtspraxis. Allerdings führten erst die Einführung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sowie die Schaffung des Zürcher Verwaltungsgerichts im Jahr 1960 zur Delegitimierung der Versorgungen nach kantonalem Gesetz.

##### KREISSCHREIBEN DEFINIEREN GRENZEN BEHÖRDLICHEN HANDELNS

Anstaltsversorgungen waren im Kanton Zürich im gesamten Untersuchungszeitraum reine Verwaltungsgeschäfte. Über die im Einzelfall verfügenden Behörden bestand auch eine verwaltungsinterne Aufsicht: Die Justizdirektion war nach Versorgungsgesetz die einzige und nach Vormundschaftsrecht die zweite Rechtsmittelinstanz.<sup>95</sup> Im Rahmen ihrer Funktion als Aufsichtsorgan über das Vormundschafts- und Versorgungswesen publizierte die Justizdirektion wegweisende Entscheide in ihren Geschäftsberichten<sup>96</sup> und instruierte die kommunalen und Bezirksbehörden sporadisch mittels Kreisschreiben. Mit diesen Schreiben klärte sie Unsicherheiten der Behörden bei der Anwendung von Erlassen und der Umsetzung von Rechtsmittelentscheiden.<sup>97</sup> Sie beabsichtigte damit, den Bezirksräten und Vormundschaftsbehörden die Aufsichts- und Rechtsmittelpraxis der Justizdirektion «besser zugänglich zu machen».<sup>98</sup>

Die Kreisschreiben dienten einerseits der «Wegleitung»,<sup>99</sup> indem sie Empfehlungen aussprachen.<sup>100</sup> Darunter fällt die Kritik von 1930 an der Behördenpraxis, insbesondere Minderjährige und junge Erwachsene für zwei Jahre in eine Arbeitererziehungsanstalt einzuweisen. Die Justiz-

95 Auf die Instanzenzüge in Beschwerde- und Rekursverfahren gehen die Kapitel 2.3.4 und 4.2.4 weiter ein.

96 Siehe jeweils die Rubrik «Grundsätzliche Entscheide». Vgl. StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben 1956, 1.

97 StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben 1956, 1. Vgl. Biaggini 2015, 788, 791, 810.

98 StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben 1956, 1.

99 *Kreisschreiben der Justizdirektion des Kantons Zürich an die Bezirksräte und Waisenämter über die Zuständigkeit beim Entzug der elterlichen Gewalt vom 10. Oktober 1925*, 1, enthalten in StAZH, Z 758.246, Handbuch mit Gesetzesvorgaben für Vormundschaftsbehörden und vormundschaftliche Aufsichtsbehörden, Bezirksrat Horgen, Zürich 1911.

100 StAZH, P 144.34, Nr. 1688, Kreisschreiben 1930, 1, 3; StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben 1956, 3, 8.

direktion argumentierte, diese Minimaldauer reiche oft nicht aus für eine anstaltsinterne Berufslehre. Vor allem aber dauere es oft länger, «bis die Eingewiesenen ihre trotzig Opposition gegen ihre vermeintlichen Verfolger» ablegten und «einsehen [würden], dass der Fehler an ihnen selbst lag». Den Behörden empfahl die Justizdirektion deshalb, «die Einweisung in der Regel auf drei statt nur auf zwei Jahre festzusetzen».<sup>101</sup> Nach fünf Jahren Praxis erschien der Justizdirektion die Erziehungsabsicht des Gesetzes also zu wenig konsequent umgesetzt.<sup>102</sup> Sie versuchte die Praxis in die Richtung einer Verschärfung zu lenken.

Auf der anderen Seite waren die Kreisschreiben Weisungen. Das oben erwähnte Kreisschreiben von 1930 schrieb zum Beispiel bei probeweisen Entlassungen einen Bericht und einen Antrag der Anstaltsleitung vor, ob schon dies im Versorgungsgesetz «nicht ausdrücklich vorgesehen» war.<sup>103</sup> Auf diese Weise nahm die Justizdirektion ihre Aufgabe der ergänzenden Rechtsetzung wahr.<sup>104</sup> Sie ergänzte das Recht auf administrativem Weg, ohne damit rechtliche Grundlagen zu ersetzen oder ein Präjudiz zu schaffen.

Insgesamt gehen wir von wenigen einschlägigen Kreisschreiben aus. Auffällig ist, dass im Kreisschreiben von 1956 sehr viele Fragen zum kantonalen Versorgungsgesetz gebündelt wurden, die sich offenbar in der Praxis seit 1925 angesammelt hatten.<sup>105</sup> Dieses Schreiben war also für die Justizdirektion besonders wichtig. Sie erläuterte darin etwa die Anhörungspflicht sowie die Voraussetzungen und Verfahren bei Verwarnungen. Zudem nahm die Justizdirektion die Vormundschaftsbehörden in die Pflicht, selbst für die Wahl der Anstalt verantwortlich zu zeichnen, und drängte zugleich darauf, sich dabei nicht von Kostenüberlegungen leiten zu lassen.<sup>106</sup> Diese Punkte wurden zum selben Zeitpunkt als klärungsbedürftig erachtet, in dem auch die Bestrebungen, ein Verwaltungsgericht zu schaffen, intensiviert wurden.

101 StAZH, P 144.34, Nr. 1688, Kreisschreiben 1930, 1–2.

102 Vgl. Kapitel 2.3.4.

103 StAZH, P 144.34, Nr. 1688, Kreisschreiben 1930, 2.

104 Vgl. Biaggini 2015, 810.

105 Die Kreisschreiben der Justizdirektion liegen nicht systematisch gesammelt vor. Wir berücksichtigen hier die in den Beständen des StAZH zufällig gefundenen Kreisschreiben aus den Jahren 1925, 1930, 1956 und 1960. Unsere Suche in den Amtsdruckschriften ergab keine weiteren Funde.

106 Die Behörden sollten sich nicht an finanziellen Kriterien wie der Höhe des Kostgeldes orientieren. In Kapitel 3.4.1 haben wir gezeigt, dass finanzielle Fragen in der Stadt Zürich nicht im Vordergrund standen. Vermutlich war diese Aufforderung vor allem an kleinere Gemeinden gerichtet. StAZH, P 429.22, Nr. 489, Kreisschreiben 1956, 6.

Auch anlässlich des Inkrafttretens des Verwaltungsrechtspflegegesetzes im Jahr 1960 erschien ein Kreisschreiben. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz brachte in den Verfahren nach Versorgungsgesetz etwas grosszügigere Rechtsmittelfristen und sah neu das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz vor. Damit waren die beiden Versorgungswege nach Zivilrecht und nach kantonalem Recht formell getrennt. In ihrem Kreisschreiben hielt die Justizdirektion daher fest, die Praxis der zugleich auf Versorgungsgesetz und ZGB gestützten Einweisung Unmündiger und Entmündigter lasse sich nicht mehr aufrechterhalten. Im Rahmen von Vormundschaften sei deshalb nach Möglichkeit auf das Versorgungsgesetz zu verzichten.<sup>107</sup> Wie Protokolle der Vormundschaftsbehörde Dürnten zeigen, wurden diese Kreisschreiben von den Behörden zur Kenntnis genommen und beachtet.<sup>108</sup> Vereinzelt beriefen sie sich in Entscheiden explizit darauf.<sup>109</sup>

#### DAS VERWALTUNGSGERICHT STELLT DAS VERSORGUNGSGESETZ INFRAGE

Bestrebungen für ein Verwaltungsrechtspflegegesetz gab es in Zürich bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts. Nach mehreren gescheiterten Vorlagen überwies der Kantonsrat 1957 eine Motion an den Regierungsrat, in der die Einführung der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit als dringlich erachtet wurde. 1959 stimmte die Zürcher Stimmbevölkerung der Vorlage deutlich zu.<sup>110</sup> 1960 wurde sodann das Verwaltungsgericht geschaffen, bei dem Rekurse und Beschwerden gegen Entscheide des Regierungsrats und seiner Direktionen erhoben werden konnten. Es bestand aus neun

107 StAZH, P 434.37, Nr. 1448, Kreisschreiben 1960, 2–3.

108 In den Protokollen der Vormundschaftsbehörde Dürnten wurde bisweilen von einem Kreisschreiben «Kenntnis genommen». GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 20. 11. 1963, 443, sowie GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 6. 1969, 467.

109 GAD, IV.B 4.9, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 26. 7. 1968, 269. Vgl. auch GAD, IV.B 4.8, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 12. 1975, 149. Das dort angesprochene Kreisschreiben liegt uns nicht vor.

110 Die erste Vorlage von 1929 beruhte auf einem Vorentwurf von Fritz Fleiner. 1931 erarbeitete der Regierungsrat eine zweite Vorlage. Diese wurde 1933 von der Bevölkerung an der Urne verworfen. Hauptgrund für die Ablehnung waren die Kosten für ein neues Gericht, siehe Weibel 2000, 126–127. Vgl. auch Illi 2008, 326. Zehn Jahre später forderten der Sozialdemokrat Walter Kronauer sowie Eduard Bosshart von der Demokratischen Partei im Kantonsrat erneut den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Justizdirektion beauftragte daraufhin den Juristen Max Imboden mit einem Vorentwurf für ein Verwaltungsrechtspflegegesetz, der allerdings nicht umgesetzt wurde. StAZH, MM 3.72 RRB 1946/0557, 14. 2. 1946. Zu den Gründen, wieso Bestrebungen für ein Verwaltungsrechtspflegegesetz so lange scheiterten, vgl. Kölz 1978, 9, 12.

Mitgliedern, darunter Zaccaria Giacometti, Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich, der sich seit den 1930er-Jahren für Freiheitsrechte und den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit einsetzte.<sup>111</sup> Diesen Ausbau initiierten im Kantonsrat Vertreter der Demokratischen und der Sozialdemokratischen Partei.<sup>112</sup> Mit Giacometti sowie Fritz Fleiner und Max Imboden, die für ältere Vorentwürfe verantwortlich zeichneten, waren daran mehrere prominente Juristen beteiligt, die auf mehr Rechtsstaatlichkeit pochten.<sup>113</sup>

Wie das Kreisschreiben von 1960 bereits andeutete, hatten die Inkraftsetzung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und die Schaffung des Verwaltungsgerichts für die Versorgungspraxis zentrale Bedeutung.<sup>114</sup> Zum ersten Mal waren nun im Kanton Zürich Beschwerden gegen administrative Versorgungsungen an ein kantonales Gericht möglich.<sup>115</sup> Zudem wurden die bis anhin rudimentären Rechtsmittelmöglichkeiten der Betroffenen gestärkt und die Verfahrensvorschriften verschärft. So war im Verwaltungsrechtspflegegesetz zum Beispiel das Recht auf Akteneinsicht explizit festgehalten.<sup>116</sup> In verschiedenen Entscheiden präziserte das Verwaltungsgericht zu Beginn der 1960er-Jahre die prozessualen Rechte Betroffener bei Anstaltsversorgungen weiter. In einer Entscheidung von 1961 hielt das Gericht beispielsweise fest, dass die Massnahmen schriftlich mitgeteilt und dass durch Rechtsmittelbelehrung auf die Möglichkeit des Weiterzugs hingewiesen werden müsse.<sup>117</sup> Weiter betonte das Verwaltungsgericht den Anspruch auf rechtliches Gehör.<sup>118</sup> Personen, die aufgrund des kantonalen Versorgungsgesetzes in eine Anstalt eingewiesen werden sollten, müssten mittels einer Anhörung Gelegenheit erhalten, «Einwendungen gegen die

111 Kölz, Alfred: Giacometti, Zaccaria, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15812.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15812.php), Version 11. 11. 2005.

112 Die Demokratische Partei ging später in der FDP auf.

113 Vgl. zum Beispiel Kölz, Alfred: Fleiner, Fritz, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15841.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15841.php), Version 15. 12. 2010. Zaccaria Giacometti war Schüler von Fritz Fleiner.

114 In den von uns untersuchten Kantonen führte Zürich das Verwaltungsgericht zuerst ein, Schwyz folgte 1975, Freiburg 1979 und die Waadt 1989. Bossart 1965, 79; Kölz, Hänner, Bertschi 2013, 105–109.

115 § 45 lit. a und § 47 lit. b *Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 24. Mai 1959*. Vgl. auch Bossart 1965, 76.

116 Weibel 2000, 128. Die Akteneinsicht ist in § 8 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes festgehalten. Vgl. Kölz 1978, 76. Vgl. auch Kapitel 2.4.2 und 2.3.4.

117 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, Rechenschaftsbericht an Kantonsrat 1961, 125. Die Rechtsmittelbelehrung ist in § 10 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes festgehalten. Vgl. auch Kölz 1978, 98.

118 Vgl. zum rechtlichen Gehör Kapitel 2.2.

Gründe» einer Massnahme vorzubringen, was wiederum die vorgängige Akteneinsicht bedingt.<sup>119</sup> Die Verbesserung der Rechtsmittelmöglichkeiten muss allerdings auch relativiert werden. In der Rechtspraxis bedeutete die Existenz von Rechtsmitteln de jure nicht automatisch auch einen Rechtsschutz de facto. Der Nutzen einer schriftlichen Rechtsmittelbelehrung sowie derjenige des Rechts auf Akteneinsicht blieben gering, wenn nicht auch der Amtsvormund oder ein Mitglied der Vormundschaftsbehörde die betroffenen Personen explizit und mündlich dazu ermunterte, von ihren Rechten Gebrauch zu machen. So blieben die Hürden für die Ergreifung von Rechtsmitteln auch nach der Einführung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und der Schaffung des Verwaltungsgerichts hoch. Wie wir noch zeigen werden, konnte ein Rechtsmittelverfahren den Betroffenen sogar zum Nachteil gereichen.<sup>120</sup>

Schliesslich definierte das Verwaltungsgericht in richtungsweisenden Entscheiden die Zweckbestimmung des kantonalen Versorgungsgesetzes als Mittel zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und nicht der Fürsorge. 1963 hielt es fest, dass unmündige und entmündigte Personen «nur dann administrativ versorgt werden [können], wenn sie die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden». Es legte fest, dass «eine Anstaltsversorgung, die einzig als persönliche Fürsorgemassnahme zur Wahrung privater Interessen erforderlich ist, als vormundschaftliche Massnahme angeordnet werden muss».<sup>121</sup> 1965 wiederholte das Verwaltungsgericht diese Auslegung des Versorgungsgesetzes. Im Rechenschaftsbericht an den Kantonsrat wies es darauf hin, dass Versorgungen aufgrund des kantonalen Versorgungsgesetzes nur «zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zulässig»<sup>122</sup> seien. Das Gericht bekräftigte damit die idealtypische Unterscheidung von zivil- und öffentlich-rechtlichen Versorgungen.<sup>123</sup> Es stellte die grundsätzliche Frage, «ob und in welchem Ausmass neben der bundesrechtlichen Ordnung über die Anstaltsversorgung der kantonalen Rechtsetzung Raum bleibt».<sup>124</sup> Mit dieser Haltung trug

119 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, Rechenschaftsbericht an Kantonsrat, 1961, 125. Vgl. Verwaltungsgericht Kanton Zürich, Rechenschaftsbericht an Kantonsrat, 1962, 89–90.

120 Vgl. Kapitel 4.2.3 und 4.2.4.

121 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, Rechenschaftsbericht an Kantonsrat 1963, 106.

122 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, Rechenschaftsbericht an Kantonsrat 1965, 81: «Es muss jemand zum öffentlichen Ärgernis werden.»

123 Vgl. Kapitel 2.2. Vgl. Bollag-Winizki 1940, 3.

124 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, Rechenschaftsbericht an Kantonsrat, 1963, 106. Vgl. hierzu auch Hans Manz, der dem Zivilrecht Vorrang einräumt. Manz 1959.

das Verwaltungsgericht mit dazu bei, dass das kantonale Zürcher Versorgungsgesetz in den 1960er-Jahren an Bedeutung verlor. Insgesamt führten das Verwaltungsrechtspflegegesetz, das Kreisschreiben von 1960 und die Praxis des Verwaltungsgerichts dazu, dass die Wirkung des kantonalen Versorgungsgesetzes auf den Gesellschaftsschutz beschränkt wurde und dass nach diesem Gesetz in den 1960er-Jahren deutlich weniger und in den 1970er-Jahren nur noch selten Anstaltsversorgungen nach kantonalem Recht vollzogen wurden.<sup>125</sup>

## 4.2 RECHTSMITTELVVERFAHREN

Im Zentrum dieses Kapitels stehen die Rechtsmittelverfahren. Wir untersuchen, welche Möglichkeiten Betroffene hatten, um ihren Anliegen und Beschwerden Gehör zu verschaffen, und welcher Beschwerdetechniken sie sich bedienten. Dabei reflektieren wir auch die Voraussetzungen für die Ergreifung von Rechtsmitteln und die Faktoren, die den Verlauf und den Ausgang der Verfahren beeinflussten. Wir fragen auch danach, inwiefern und in welcher Form zum Beispiel Rechtsmittelbelehrungen stattfanden. Wir zeigen die Schwierigkeiten, mit denen Betroffene bei der Ergreifung eines Rechtsmittels konfrontiert waren, und warum ihre Interventionen selten erfolgreich waren. Die von Machtbeziehungen geprägten Verfahren vermochten die Rechte der Betroffenen nicht genügend zu schützen. Im Kanton Schwyz thematisieren wir beispielsweise die zahlreichen Schwierigkeiten und Hürden, mit denen Betroffene konfrontiert waren, wenn sie ein Rechtsmittel ergreifen wollten. Am Beispiel des Kantons Zürich wird gezeigt, dass die Ergreifung eines Rekurses oder einer Beschwerde für die Betroffenen auch negative Auswirkungen haben konnte und etwa als

125 1970 bezeichnete der Regierungsrat das Versorgungsgesetz hingegen als reines Fürsorgegesetz und als unerlässliche Ergänzung des Vormundschaftsrechts des ZGB, das nur der Fürsorge von «Jugendliche[n]», «Trinker[n]» und «heruntergekommene[n] ältere[n] Personen», nicht aber der öffentlichen Sicherheit und Ordnung diene. Diese Argumentation sollte ermöglichen, am Versorgungsgesetz auch unter den Bedingungen des internationalen Übereinkommens über die Zwangs- und Pflichtarbeit von 1930 festzuhalten. Mit Blick auf die Zahlen konnte der Regierungsrat zu Recht darauf verweisen, Anstaltsversorgungen würden ohnehin nur noch «ausnahmsweise» nach diesem Gesetz vollzogen. Zugleich macht sein Beschluss klar, dass der Regierungsrat das Versorgungsgesetz nicht mehr überarbeiten wollte, sondern auf die Revision des Vormundschaftsrechtes auf eidgenössischer Ebene setzte. StAZH, MM 3.129 RRB 1970/3943, 20. 8. 1970. Vgl. auch Kapitel 3.4.1.

weiteres Zeichen ihrer angeblichen Renitenz interpretiert wurde. Diese Aspekte und die Ausprägungen der Rechtsmittelverfahren sind in verschiedenen Kantonen zu beobachten. Wir beleuchten sie jedoch exemplarisch anhand eines Kantons.

#### 4.2.1 ERFOLGLOSE REKURSE BEIM FREIBURGER STAATSRAT

Wie der Staatsrat des Kantons Freiburg seine Funktion als Rekursinstanz<sup>126</sup> verstand, beschrieb er 1968 gegenüber dem Bundesgericht folgendermassen:

«L'autorité compétente pour prononcer l'internement [die Oberamt-männer] jouit d'un large pouvoir d'appréciation et le Conseil d'Etat, bien que disposant d'une cognition non limitée, évite de substituer sa propre conviction à celle de l'autorité de première instance et d'examiner à nouveau les faits pour les apprécier différemment, n'intervenant que si l'autorité a outrepassé son pouvoir d'appréciation en prononçant une sanction injustifiée ou arbitrairement sévère ou clémente.»<sup>127</sup>

Obwohl der Staatsrat also die Fakten der oberamtlichen Entscheide nach freiem Ermessen prüfen konnte, verzichtete er bewusst weitgehend auf diese Befugnis. Er beschränkte sich darauf, nur in schweren Fällen von Willkür zu intervenieren. In den folgenden Ausführungen wird erläutert, in welcher Situation der Staatsrat die oberamtlichen Entscheide nicht «automatiquement» bestätigte, wie es ein Freiburger Grossrat ausdrückte.<sup>128</sup> Es geht also namentlich um die Frage, in welchen Fällen der Staatsrat korrigierend eingriff. Daneben soll aufgezeigt werden, wie das Bundesgericht die Freiburger Versorgungs- und Rekurspraxis beurteilte. Um die Fragen zu beantworten, wurden die in den Fallakten erhalten gebliebenen Rekurse der Betroffenen an den Staatsrat sowie die fünf unpublizierten Bundesgerichtsentscheide zum Kanton Freiburg ausgewertet. Im Zentrum stehen die Rekurse, denen ganz oder teilweise stattgegeben wurde.

126 Wie in Kapitel 4.1.2 erwähnt, wurde im Kanton Freiburg erst 1979 ein Verwaltungsgericht geschaffen, sodass bei allen Gesetzen zu administrativen Versorgungen der Staatsrat als Rekursinstanz fungierte. Vgl. auch Kölz, Hänner, Bertschi 2013, 105–109.

127 Urteil des Bundesgerichts A.45408 vom 10. 12. 1968. Vgl. zu diesem Bundesgerichtsentscheid auch den Abschnitt «Formale Verfahrensfehler blieben auf Kantonsebene ohne Folgen» weiter unten.

128 BGC FR 1963, 985.

FORMALE VERFAHRENSFEHLER BLIEBEN IM KANTON  
OHNE FOLGEN

Der Staatsrat betrachtete mitunter selbst formale Verfahrensfehler, die eigentlich automatisch die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zur Folge hätten haben müssen, nicht als gravierend genug, um einen Rekurs gutzuheissen.

K. V. N., den der Oberamtmann des Seebezirks 1976 für zwei Jahre in die Sapinière in Bellechasse einwies, rekurrierte beim Staatsrat gegen den Einweisungsentscheid und machte geltend, er sei vom Oberamtmann nicht angehört worden.<sup>129</sup> Er habe von der Versorgung erst bei der Zustellung des Entscheids erfahren.<sup>130</sup> Im Wissen um sein gesetzeswidriges Vorgehen lud der Oberamtmann K. V. N. einen Monat später zur Einvernahme vor, als sich dieser bereits in Bellechasse befand und seinen Rekurs eingereicht hatte.<sup>131</sup> Der Oberamtmann räumte dies in seiner Stellungnahme an den für den Rekurs zuständigen Staatsanwalt ein. Als Begründung führte er an, K. V. N. habe sich bereits seit mehreren Wochen in der psychiatrischen Klinik Marsens befunden und er selber sei aus Termingründen nicht in der Lage gewesen, die Anhörung durchzuführen.

Der Oberamtmann stützte seinen Entscheid auf ein Gutachten der Ärzte in Marsens, das eine Versorgung empfahl. Seine Stellungnahme an den Staatsanwalt schloss er mit folgenden Worten: «Nachdem für mich bezüglich Notwendigkeit einer Internierung [...] nicht der geringste Zweifel bestand, habe ich die Einweisungsverfügung trotzdem erlassen.»<sup>132</sup> Der Staatsrat anerkannte in seinem Rekursentscheid die Verletzung des rechtlichen Gehörs. Er vertrat aber, sich auf einen Bundesgerichtsentscheid stützend, den Standpunkt, dass «in gewissen Fällen eine Heilung der Gehörsverletzung»<sup>133</sup> infrage komme. Dies sei der Fall, «wenn das Gehör in zweiter Instanz voll respektiert werden kann, das heisst, wenn die zweite Instanz in ihrem Rechtsmittelentscheid freies Überprüfungsrecht in tatsächlicher

129 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1974», Dossier K. V. N., 18. 6. 1976.

130 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1974», Dossier K. V. N., 30. 6. 1976.

131 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1974», Dossier K. V. N., 20. 7. 1976.

132 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1974», Dossier K. V. N., 22. 7. 1976.

133 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1974», Dossier K. V. N., 13. 9. 1976, 3.

und rechtlicher Hinsicht hat».<sup>134</sup> Der Staatsrat bezog sich dabei auf einen mietrechtlichen Bundesgerichtsentscheid. Da das Bundesgericht in seinem Entscheid keine Analogie zum Verwaltungsrecht und erst recht nicht zu den Anstaltsversorgungen herstellte, scheint es zumindest fraglich, warum der Staatsrat selber eine solche Analogie als rechtens erachtete.<sup>135</sup> Der Staatsrat wies den Rekurs ab.<sup>136</sup> Da K. V. N. diesen Entscheid nicht ans Bundesgericht weiterzog, bleibt offen, wie das Bundesgericht entschieden hätte. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist indes anzunehmen, dass dieses wohl die rechtliche Gleichsetzung des Staatsrats nicht hätte gelten lassen, da es sich bei der administrativen Versorgung um einen Eingriff in die «höchstpersönliche Rechtssphäre» und die persönliche Freiheit handelte.<sup>137</sup>

Im zweiten der beiden Beispiele war der Betroffene gezwungen, eine staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht zu richten, um zu seinem Recht zu kommen. Der Fall zeigt, dass das Bundesgericht der persönlichen Freiheit ab Mitte der 1960er-Jahre besondere Bedeutung zumass.<sup>138</sup> U. F. wurde vom Oberamtmann im Februar 1968 wegen «Arbeitsscheu» für zwei Jahre in Bellechasse versorgt, nachdem er nur wenige Monate zuvor aus derselben Anstalt entlassen worden war. Als der Staatsrat seinen Rekurs abwies, warf U. F. dem Staatsrat in seiner staatsrechtlichen Beschwerde vor, dieser habe willkürlich gehandelt und die von ihm vorgebrachten Tatsachen nicht überprüft. Ohne dass U. F. das Bundesgericht in seiner Beschwerde ausdrücklich dazu aufgefordert hatte, berief sich das Bundesgericht bei der Prüfung des kantonalen Entscheides auf die persönliche Freiheit. Es rügte in seinen Erwägungen die Vorinstanz und stützte die Darstellung des Betroffenen. Der Staatsrat hätte ohne Weiteres beim angegebenen Arbeitgeber und beim behandelnden Arzt überprüfen können, ob die Angaben von U. F. stimmten und er tatsächlich nicht in der Lage war, eine ihm angebotene Stelle anzutreten. Diese Unterlassung des Staatsrats verletze das rechtliche Gehör des Betroffenen. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde

134 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1974», Dossier K. V. N., 13. 9. 1976, 3.

135 BGE 96 I 184 (24. 4. 1970).

136 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1974», Dossier K. V. N., 13. 9. 1976, 5.

137 Vgl. BGE 70 I 69 (15. 5. 1944), 70 sowie Kapitel 2.3.

138 Vgl. Kapitel 2.3.

aus diesem Grund gut und hob den vorinstanzlichen Entscheid auf.<sup>139</sup> Die beiden Fallbeispiele zeigen, dass die Bezirks- und Kantonsbehörden im Kanton Freiburg mitunter auf rechtlich unsicherer Grundlage agierten und das Vorgehen einer Überprüfung nicht zwangsläufig standhielt.

#### KONTINGENTE ANWENDUNG VON GESETZEN

Mit wie viel Geringschätzung die Betroffenen rechnen mussten, illustriert der Fall von P. V. anschaulich.<sup>140</sup> Zuerst versorgte ihn der Oberamtmann, gestützt auf die *Loi du 18 novembre 1955 sur les établissements publics, la danse et le commerce des boissons*, wegen Vagabundierens für ein Jahr in der Trinkernanstalt Sapinière in Bellechasse, weil er in einer Scheune übernachtet hatte.<sup>141</sup> P. V. legte Rekurs ein und verlangte eine Verkürzung der Versorgungsdauer.<sup>142</sup> Erst jetzt überprüfte der Oberamtmann auf Anweisung der zuständigen kantonalen Direktion die Angaben des Betroffenen. Er reduzierte daraufhin die Versorgungsdauer von einem Jahr auf sechs Monate, weil sich herausstellte, dass P. V. tatsächlich die Erlaubnis des Scheunenbesitzers, dort zu übernachten, eingeholt hatte. Hinzu kam, dass gegen P. V. keine Klagen wegen übermässigen Alkoholkonsums vorlagen, womit eine Versorgung nach dem genannten Gesetz von 1955 eigentlich gar nicht möglich war.<sup>143</sup> Kaum aus der Sapinière entlassen, versorgte der Oberamtmann P. V. erneut aufgrund desselben Gesetzes, dieses Mal, weil der Betroffene angeblich gebettelt und sich keine Arbeitsstelle gesucht hatte.<sup>144</sup> Wiederum legte P. V. Rekurs gegen den oberamtlichen Entscheid ein. Er habe vor seinem Stellenantritt bloss seine persönlichen Sachen bei einem Bekannten abholen wollen.<sup>145</sup> In seinem Rechtfertigungsschreiben an die Staatsanwaltschaft führte der Oberamtmann an, er halte an seinem

139 Urteil des Bundesgerichts A.45408 vom 10. 12. 1968. Vgl. auch Urteil des Bundesgerichts A.49200 vom 10. 7. 1974: U. F wandte sich sechs Jahre später erneut wegen einer administrativen Versorgung ans Bundesgericht und warf dem ihn einweisenden Oberamtmann vor, dieser habe den Bundesgerichtsentscheid vom 10. 12. 1968 persönlich genommen und ihn deshalb erneut versorgt. Das Bundesgericht folgte der Argumentation U. Es allerdings nicht und erachtete die oberamtliche Massnahme unter anderem aufgrund mehrerer medizinischer Gutachten als begründet. Zur Rolle medizinischer Gutachten im Versorgungsverfahren vgl. Kapitel 3.5.1.

140 Ein nahezu identischer Fall war derjenige von I. J., vgl. hierzu AEF PFI3839, Dossier I. J., 4. 3. 1960.

141 AEF, PFI2834, Dossier P. V., 19. 3. 1964.

142 AEF, PFI2834, Dossier P. V., 13. 4. 1964.

143 AEF, PFI2834, Dossier P. V., 12. 5. 1964.

144 AEF, PFI2834, Dossier P. V., 3. 7. 1964.

145 AEF, PFI2834, Dossier P. V., 22. 7. 1964.

Entscheid fest. Da P. V. aber nicht in betrunkenem Zustand verhaftet worden sei, wende er nachträglich anstelle des Gesetzes von 1955 die *Loi du 13 mai 1942 sur l'internement administratif d'individus compromettant la santé ou la sécurité publiques* an. Für P. V. wirkte sich das nachteilig aus, da er nun von der Sapinière ins Arbeitshaus verlegt wurde, wo ein strengeres Regime herrschte.<sup>146</sup> Der Staatsrat konstatierte später in seiner Entscheidung zwar, dass P. V. zunächst vom Oberamtmann nicht angehört worden sei und die Bedingungen für eine Versorgung nach dem Gesetz von 1955 nicht erfüllt gewesen seien. Der Oberamtmann habe die Anhörung aber nachgeholt und seine Entscheidung korrigiert, indem er P. V. nachträglich gestützt auf das Gesetz von 1942 versorgte. Der Staatsrat hatte zudem kein Verständnis dafür, dass P. V. seine persönlichen Sachen hatte abholen wollen, und behauptete, es wäre unkomplizierter und ökonomischer gewesen, sich die Sachen schicken zu lassen. Er folgerte daraus sogar, dass die vorangehende Versorgung nicht den gewünschten Effekt gezeitigt habe, und lehnte den Rekurs ab.<sup>147</sup>

#### GUTHEISSUNG BEI FALSCHEM RECHTSGEBIET

Aus den vorherigen Abschnitten wurde ersichtlich, dass Verstösse gegen Verfahrensregeln und die unzulässige Anwendung von Gesetzen auf Kantonsebene für eine Aufhebung des Versorgungsentscheids nicht ausreichen, was rechtsstaatlich äusserst bedenklich ist. Erst die Vermischung verschiedener Rechtsgebiete war für den Staatsrat Anlass genug für eine Aufhebung, wie der Fall von H. Y. exemplarisch zeigt.

H. Y. führte bereits seit Jahren eine aussereheliche Beziehung mit dem Familienvater P. O., mit dem sie selber ein gemeinsames Kind hatte.<sup>148</sup> Im Namen der Ehefrau von P. O. klagte im April 1949 ein Anwalt gegen H. Y. wegen Beleidigung und Drohungen.<sup>149</sup> Daneben kontaktierte die Ehefrau den Gemeinderat der Heimatgemeinde von H. Y., der nun seinerseits H. Y. beschuldigte, «arbeitsscheu» zu sein, eine Familie zu zerstören und ihr Kind zu vernachlässigen.<sup>150</sup> Der Oberamtmann versorgte H. Y. deshalb gestützt auf die beiden Klagen für ein Jahr wegen «Liederlichkeit».<sup>151</sup> Die

146 AEF, PFI2834, Dossier P. V., 12. 8. 1964.

147 AEF, PFI2834, Dossier P. V., 9. 10. 1964.

148 AEF, PFI3830, Dossier H. Y., 27. 4. 1949 und 26. 5. 1949.

149 AEF, PFI3830, Dossier H. Y., 21. 4. 1949.

150 AEF, PFI3830, Dossier H. Y., 3. 5. 1949 und 17. 5. 1949.

151 AEF, PFI3830, Dossier H. Y., 26. 5. 1949.

Betroffene beauftragte für ihren Rekurs ihrerseits einen Anwalt. Dieser machte geltend, H. Y. habe eine feste Anstellung und gebe ihr Kind deswegen in Fremdbetreuung. Die Vorwürfe der Kindsvernachlässigung und der «Arbeitsscheu» träfen also nicht zu. Es bestehe keine Grundlage für eine Versorgung. Ausserdem handle es sich bei der Klage der Ehefrau um eine strafrechtliche und nicht um eine administrative Angelegenheit. Die administrativen Versorgungen seien nicht dazu da, Konflikte zwischen Bürgerinnen und Bürgern zu regeln oder betrogene Ehefrauen zu rächen. Schliesslich sei H. Y. nicht angehört worden, der Oberamtmann habe ihr lediglich mitgeteilt, dass sie versorgt werde.<sup>152</sup> Weil die Stellungnahme des Oberamts die mit dem Rekurs betraute Polizei- und Gesundheitsdirektion nicht zufriedenstellte, verlangte diese eine erneute Untersuchung. Es sollte abgeklärt werden, ob tatsächlich einer der Versorgungsgründe aus dem angewendeten Gesetz, das heisst «Arbeitsscheu» oder «Liederlichkeit», vorliege.<sup>153</sup> Weil das aus Sicht der Polizei- und Gesundheitsdirektion nicht der Fall war, ordnete der Staatsrat in seinem Entscheid die Freilassung von H. Y. an und fand gegenüber dem Oberamtmann deutliche Worte: Die Klage, die das Verfahren in Gang setzte, hätte als Strafsache behandelt werden müssen, das rechtliche Gehör sei nicht respektiert worden, die Anhörung nicht protokolliert und es habe faktisch keine Untersuchung stattgefunden. So hätte der Oberamtmann insbesondere Zeugen einvernehmen müssen, um die Anschuldigungen gegen H. Y. abzuklären. Der Vorwurf der «Arbeitsscheu» treffe schon deshalb nicht zu, weil die Betroffene seit längerem fest angestellt sei.<sup>154</sup> In einem eigens dazu verfassten Schreiben rief die Polizei- und Gesundheitsdirektion dem Oberamtmann Sinn und Zweck der administrativen Versorgungen in Erinnerung:

«Le Conseil d'Etat estime que l'internement administratif n'a pas été institué pour remplacer les peines et mesures prévues par le Code pénal, mais uniquement pour sauvegarder la santé et la sécurité publiques, lorsque d'autres mesures ne peuvent pas être prises.»<sup>155</sup>

Der Staatsrat hielt die Anwendung der administrativen Versorgung nur dann für rechters, wenn keine anderen Massnahmen zum Tragen kamen. Dass er aber anderweitige Verletzungen des geltenden Rechts und der rechtsstaatlichen Prinzipien nicht ahndete, ist bedenklich.

152 AEF, PFI3830, Dossier H. Y., 8. 6. 1949.

153 AEF, PFI3830, Dossier H. Y., 5. 7. 1949.

154 AEF, PFI3830, Dossier H. Y., 2. 9. 1949.

155 AEF, PFI3830, Dossier H. Y., 3. 9. 1949.

## EIN REKURS ALS ANGRIFF AUF DIE STAATLICHE AUTORITÄT?

Geradezu abenteuerlich mutet die Interpretation des Rekurses von H. E. durch den Oberamtmann des Seebezirks an. H. E. wurde für ein Jahr in der Sapinière in Bellechasse versorgt, weil er angeblich in verwahrlostem und betrunkenem Zustand von einem Polizisten aufgegriffen wurde, nachdem er zuvor, ohne zu fragen, eine Nacht im Stall eines Bauern verbracht hatte.<sup>156</sup> In seiner Rechtsschrift führte H. E. aus, er habe zunächst geglaubt, ein Rekurs sei chancenlos. Erst als er sich während der Versorgung den Kopf über die Geschehnisse zerbrochen habe, sei er zum Schluss gekommen, dass in seinem Fall das rechtliche Gehör und damit Artikel 4 der Bundesverfassung verletzt worden sei.<sup>157</sup> Der Oberamtmann unterstellte H. E. in seiner Stellungnahme an den Staatsrat, «dass er die Rekursfrist mit Absicht vorübergehen liess, um dadurch seinem Fall einen umso tragischeren Anschein zu geben».<sup>158</sup> Dass H. E. gleichzeitig mit dem Rekurs Klage wegen übermässiger Gewaltanwendung und Amtsmissbrauch gegen einen Polizisten eingereicht hatte, veranlasste den Oberamtmann zu folgenden Ausführungen:

«Er hat nichts zu verlieren, das weiss er. Mit seiner Darstellung «Gewalt vor Recht» klagt er indirekt unsere Rechtspflege an. Es steht also mehr auf dem Spiel als der Ruf und die Ehre des Landjägers. Es geht mehr darum, die Autorität ins Wanken zu bringen und mit einer intriganten Rekursbegründung ein gerechtes Urteil zu kassieren.»<sup>159</sup>

Der Oberamtmann hielt H. E. ein renitentes Verhalten vor, weil dieser den Versorgungsgentscheid nicht einfach stillschweigend hinnahm und von den ihm gesetzlich zustehenden Rechtsmitteln Gebrauch machte. In einem

156 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», H. E., 7. 1. 1958 und 11. 1. 1958.

157 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», H. E., 20. 3. 1958.

158 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», H. E., 8. 4. 1958.

159 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», H. E., 8. 4. 1958. In der Psychiatrie gab es eine längere Tradition der Pathologisierung von Behörden- beziehungsweise Autoritätskritik, selbst wenn diese ganz legal erfolgte. Wollten sich beispielsweise wegen «Querulantenwahnsinn» eingewiesene Personen rechtlich gegen ihre Internierung zur Wehr setzen, wurde das als weiteres Symptom ihres «querulantisches» Wesens interpretiert. Vgl. hierzu Nolte 2006, 398–399. Wie der Fall von H. E. illustriert, konnte sich diese Logik auch bei den administrativen Versorgungen widerspiegeln: Betroffene, die gegen die über sie verhängte Massnahme Rechtsmittel ergriffen, liefen dadurch perfiderweise Gefahr, dass das als zusätzlicher Grund für eine Versorgung angesehen wurde.

Schreiben an das Bundesgericht witterte der Oberamtmann sogar eine Verschwörung und schloss aus der «Beweisführung» von H. E., «dass jemand anders hinter der Sache steckt, was in solchen Anstalten gut möglich sein kann».<sup>160</sup> Ohne Zeugen zu vernehmen, wies der Staatsrat die Klage von H. E. ab und stellte einzig auf der Grundlage der Anhörung des angeschuldigten Polizisten durch den Oberamtmann fest, es habe weder Gewaltanwendung bei der Verhaftung noch Amtsmissbrauch vorgelegen.<sup>161</sup> Vor dem Hintergrund des autoritären Gebarens und der fragwürdigen Argumentation des Oberamtmanns erscheint die Tatsache, dass der Staatsrat seine Aufsichtspflicht nur ungenügend wahrnahm, umso prekärer.

#### 4.2.2 «COMMENT RECOURIR CONTRE UN DIAGNOSTIC?» OBJECTIVITÉ MÉDICALE ET SECRET D'ENQUÊTE DANS LES PROCÉDURES VAUDOISES

Bien que dans le canton de Vaud, les textes de loi détaillent certaines garanties, les procédures d'internement administratif se caractérisent par des possibilités de défense réduites pour les personnes concernées. Dans cette partie, seront interrogés les moyens juridiques à disposition des interné·e·s pour la défense de leurs droits dans le contexte vaudois, en considérant les entraves – formelles ou informelles – inhérentes aux procédures d'internement. Il y sera plus particulièrement question de l'affirmation du pouvoir médical comme détenteur monopolistique d'objectivité et des pratiques administratives de rétention d'information en cours de procédure.

##### EN CAS DE RECOURS, LA PAROLE DU MÉDECIN PRIME

Dans leur conception même, les mesures d'internement administratif se devaient d'être «pratiques» et affranchies d'un cadre trop rigide.<sup>162</sup>

160 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», H. E., 5. 4. 1958. Vgl. ebd., 23. 3. 1958, und Urteil des Bundesgerichts P.424 vom 25. 4. 1958: H. E. legte zeitgleich mit dem Rekurs an den Staatsrat beim Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde ein. Das Bundesgericht trat nicht auf die Beschwerde ein, weil der kantonale Instanzenzug noch nicht ausgeschöpft war.

161 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», H. E., 11. 7. 1958.

162 ACV, S132/775, Service de justice et législation, CCIA, dossier n° 37, considérations sur les internements administratifs du Conseil de surveillance des Établissements de déten-

Par ailleurs, les personnes visées étaient souvent déconsidérées et jugées indignes de bénéficier des mêmes droits que les autres. Ainsi, en 1948, pour le chef de la police administrative vaudoise, les faibles garanties juridiques octroyées s'expliquent dans la mesure où les individus prétendus asociaux mettront toujours «moins de formes dans leurs rapports avec la société que celle-ci n'en use à leur égard».<sup>163</sup> Ou lorsqu'il s'agit de préciser, en 1949, le droit de recours des personnes poursuivis pour alcoolisme, un juge membre d'une commission d'étude insiste sur l'idée «que l'alcoolique est un quérulent et qu'il se plaint à tout moment de tout et de rien». Il faut donc «se méfier de ses racontars» et écarter les critiques.<sup>164</sup> La disqualification de la parole et du statut des personnes soumises à l'internement est d'autant plus visible qu'elle contraste avec la prétention de savoir et de véracité des autorités en charge de l'application. À ce titre, les procédures d'internement pour alcoolisme sont particulièrement démonstratives. Alors que des avocats d'office sont attribués dès 1945 aux personnes présentées à la CCIA, ce droit est refusé dans le cadre de la procédure d'internement «des buveurs» en raison de son caractère médicalisé et scientifique.<sup>165</sup> Pour le Conseil d'État, cette procédure ne peut pas être arbitraire «puisque lorsqu'il y a internement, c'est seulement après expertise médicale» et en cas d'internement à durée indéterminée, «l'examen annuel est une garantie suffisante».<sup>166</sup>

L'injonction thérapeutique et l'objectivation scientifique sont présentées comme une protection absolue pour les individus concernés, et le médecin comme le détenteur d'un savoir sûr et déterminant pour le bien de son patient. En ce sens, la raison médicale et l'implication de l'expert dans le processus décisionnel ont été un puissant levier de légitimation

tion et d'internement de la plaine d'Orbe du 8. 11. 1940: «Devant [la CCIA], la tâche de la défense telle qu'un tribunal l'exige n'aurait aucun sens. [...] Nous sommes davantage sur le terrain de l'opportunité, du bon sens, donc aussi, évidemment, sur le terrain de l'arbitraire». Voir chapitre 2.1.

163 ACV, S132/772, Service de justice et législation, CCIA, «L'internement administratif des adultes dans le canton de Vaud. Extrait de l'exposé fait par M. Victor Curchod, Dr en droit, chef du Service de la police administrative, au cours organisé par le groupement romand des Institutions d'assistance publique et privée» dans *L'entraide*. Bulletin du Groupement romand des Institutions d'assistance publique et privé, 1948, p. 28.

164 Voir ACV, S57/41–44, Cery, internement des alcooliques et toxicomanes 1936–1958, PV de la séance du 11. 10. 1949 de la commission du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi sur le traitement des alcooliques.

165 ACV, S132/771, Service de justice et législation, CCIA, sous-dossier défenseur d'office.

166 BGCVD, automne 1940, p. 1333, et automne 1949, p. 184.

du dispositif d'internement, tout comme dans les situations de stérilisation non volontaire.<sup>167</sup> En 1928, Henri Preisig, directeur de l'asile cantonal de Cery l'écrit à un confrère: «les médecins savent faire une différence entre indications médicales et politiques d'économie communale. [...] En somme la question pour ou contre la loi [de stérilisation forcée] m'a toujours paru revenir à celle-ci: confiance ou défiance vis-à-vis du corps médical et du Conseil de santé?».<sup>168</sup> Il résulte pourtant de cette conception une détérioration réelle des droits des personnes concernées; dans le cas d'un internement antialcoolique, celles-ci ne peuvent recourir contre des mesures préliminaires, une mise en observation jusqu'à six semaines ou une mise sous surveillance. Cette foi positiviste dans la science médicale motive également l'absence de sursis et l'internement à durée indéterminée, comme le défendra un autre directeur de Cery, Hans Steck, en 1942: «une fois une mesure médicale ayant été jugée nécessaire elle doit être appliquée» de la même manière qu'«on ne prononce pas de sursis pour une intervention chirurgicale indiquée».<sup>169</sup> Plus explicitement encore, le médecin cantonal Francis Payot<sup>170</sup> déclare quelques années plus tard devant le Conseil de santé «mal comprendre la notion de recours dès l'instant où l'on ne considérera plus l'alcoolique comme un délinquant, mais comme un malade. Comment peut-on recourir contre un diagnostic établi?»<sup>171</sup> De la discussion, il ressort que «l'intéressé doit évidemment pouvoir recourir pour être soumis à une contre-expertise».

Présenté comme une garantie essentielle de la procédure, le droit de solliciter une seconde expertise par un autre médecin est effectivement admis, mais sous conditions. La personne concernée doit activement formuler une requête qui est soumise au département cantonal en charge de l'application. Ce dernier se réserve le droit d'écarter les demandes non fondées ou «abusives».<sup>172</sup> En cas d'entrée en matière, le second expert est choisi par le département, prérogative devant éviter que «l'alcoolique cite un méde-

167 Voir Heller et al. 2002, p. 413 et ss.

168 ACV, S57/55, Cery, traitement médicamenteux des alcooliques, lettre du 4. 12. 1928.

169 ACV, SB258 A1/18/4, Cery, fonds administration générale 1873–2001, alcoolisme, considérations médicales sur la nouvelle loi sur l'internement des alcooliques du 5 juin 1942.

170 Voir partie 3.2.2.

171 ACV, SB124 I, PV du Conseil de santé, 20. 11. 1952, p. 7–8.

172 Cf. BGCVD, automne 1949, p. 183. Devant le Grand Conseil, le Conseil d'État précise que la requête doit «porter sur des points essentiels, auquel cas elle sera admise. [...] Si le département écarte la requête comme étant abusive, le requérant pourra alors en appeler au Conseil de santé».

cin qu'il connaît le mieux ou même un parent»,<sup>173</sup> malgré la protestation du juriste et député socialiste Paul Golay qui considère «choquant qu'une des parties ne puisse pas choisir librement son expert». <sup>174</sup> Selon lui, le risque est élevé que les experts «choisis par le Conseil d'État soient des experts selon l'esprit de la loi, pénétrés de doctrines officielles, de l'orthodoxie gouvernementale» qui «auront peut-être la tendance, sans y mettre un parti pris, de faire un rapport qui engage le Conseil d'État à procéder à un interne-ment». <sup>175</sup> L'étude de cas suggère effectivement une certaine connivence entre les experts et les autorités. <sup>176</sup>

#### SECRET D'ENQUÊTE ET INCERTITUDE DÉLIBÉRÉMENT ENTRETENUS

Le contenu de l'expertise, diagnostic médical dont la portée est déterminante au cours du processus décisionnel, est destiné à l'administration. Sa communication à la personne concernée n'est pas garantie par les textes de loi, mais laissée à la libre appréciation de l'autorité. Sur ce point, «il convient de s'en rapporter à la sagacité de l'autorité», prône le Gouvernement lors l'adoption de la loi de 1941 pour qui le médecin doit «pouvoir s'exprimer en toute liberté d'esprit» et peut être «amené à faire état de témoignages confidentiels ou de circonstances intimes, dont la révélation serait susceptible d'impressionner le malade». <sup>177</sup> Plus généralement et fondamentalement, l'asymétrie qui existe entre les moyens à disposition de l'individu pour faire valoir des droits et ceux entre les mains de l'administration se manifeste dans la maîtrise du dossier personnel. Les détenteurs de l'autorité sont habilités à produire, authentifier et utiliser un savoir sur l'individu qui fléchira sa destinée sans que celui-ci ne puisse le contester matériellement autrement que par le droit d'être entendu. <sup>178</sup> En effet,

173 BGCVD, automne 1940, p. 1372.

174 BGCVD, automne 1940, p. 1373.

175 BGCVD, automne 1940, p. 1374.

176 Voir chapitre 3.5 et Galle 2016, p. 578 et ss. De plus, dans l'affaire présentée plus en détail dans le chapitre 4.3.3 d'un avocat lui-même soumis à une expertise, ce dernier conteste à propos des «conclusions de l'expertise, que le seul indice d'alcoolisme résulte dans le fait que le médecin vous dit qu'il ne veut pas passer pour un imbécile vis-à-vis de ces «messieurs de Lausanne» [en référence aux autorités cantonales ayant mandaté l'expertise]». Voir ACV, KVIII f 188, Service sanitaire, Office cantonal de surveillance antialcoolique, dossiers d'alcooliques décédés 1941–1955, dossier JP, lettre au chef du Département de justice et police du 14. 5. 1948.

177 BGCVD, automne 1940, p. 1281.

178 Voir chapitre 3.6.

l'opacité et l'incertitude générées par la rétention d'information en cours de procédure impactent considérablement les possibilités pour l'individu de contester une décision d'internement tant sur la forme que le fond.

En 1927, le recours auprès du Tribunal fédéral d'un Vaudois interné pour alcoolisme révèle un pan de cette pratique contestable: le Département de l'intérieur a refusé de communiquer le dossier d'enquête ainsi que les motifs de la décision à l'avocat mandaté par cet homme.<sup>179</sup> Il a fondé sa décision sur le fait que le «dossier était propriété de l'État» et que la décision d'internement a été prise sur la base du préavis unanime du Conseil de santé. Dans ses observations pour l'autorité judiciaire suprême, le Conseil d'État persiste en déclarant établir une distinction «entre enquêtes judiciaires et administratives» et en soutenant que «l'autorité administrative n'est pas tenue de communiquer ses dossiers, lesquels contiennent souvent des renseignements d'ordre confidentiel. [...] L'interné n'a pas besoin de connaître toutes les pièces de la procédure».<sup>180</sup> Dans sa décision en faveur du recourant, le Tribunal fédéral conteste cette position et considère que l'internement étant une atteinte importante à la liberté individuelle, «le citoyen condamné à l'internement doit pouvoir contrôler les bases de la décision prise contre lui pour être efficacement protégé de l'arbitraire possible des autorités».<sup>181</sup> Si le secret peut être ordonné «momentanément au cours de l'enquête» ou pour des raisons «majeures», il juge «inadmissible qu'il soit maintenu après la clôture de l'enquête» et y voit une violation manifeste des droits de la défense constituant *de facto* «un déni de justice».

Malgré cette jurisprudence, le droit de consultation du dossier demeure restreint dans les dispositions légales et dans la pratique des décennies suivantes. Si un accès au dossier est octroyé, ce n'est que par l'intermédiaire de pièces choisies et caviardées. Dès 1941, l'anonymat du dénonciateur est même formellement fixé dans la loi. Sous prétexte que l'alcoolique est un être «particulièrement susceptible et vindicatif», le législateur a estimé que «l'indication des personnes ayant fourni des renseignements au cours de l'enquête usuelle était inopportune et dangereuse» et que cette indication provoquerait trop «fréquemment des plaintes abusives pour calomnie ou diffamation» de la part des personnes internées.<sup>182</sup> Attestant de sa permanence, cette pratique est fortement critiquée

179 À propos de la jurisprudence du Tribunal fédéral, voir chapitre 2.1.

180 BGE 53 I 107 (12. 2. 1927).

181 BGE 53 I 107 (12. 2. 1927).

182 BGCVD, printemps 1943, p. 587.

au début des années 1950, au moment où l'on observe une libéralisation des méthodes de l'Office antialcoolique sous l'impulsion du Service sanitaire et du Conseil de santé. Le juriste Henri Rapin, membre du Conseil de santé et également président de la CCIA, déclare alors que «L'usage administratif veut que les pièces des dossiers restent secrètes. Or, au tribunal un condamné a le droit d'être mis au courant de toutes les pièces qui sont contre lui. Lorsque la liberté d'un alcoolique est en jeu, on lui cache les neuf dixièmes des renseignements. C'est là un jeu très dangereux et dans l'intérêt de l'Office antialcoolique, il faudrait mettre un frein à cette façon de procéder». <sup>183</sup> Si l'on ignore la suite donnée à cette prise de position, il est avéré que les personnes concernées restent mal informées sur leur possibilité d'agir. Lorsqu'une enquête est ouverte, l'Office «charge une personne compétente (médecin, syndic, pasteur) d'avertir verbalement la personne visée». <sup>184</sup> Puis, si une décision d'internement est prise, la personne visée et sa famille reçoivent une lettre contenant la décision, mais non détaillée, «certains considérants de ces décisions étant d'ordre médical et pouvant choquer». <sup>185</sup> Les proches peuvent être renseignés plus amplement sur les causes de l'internement, mais seulement verbalement.

Bien que la loi stipule que la décision d'internement doit être motivée et notifiée à la personne concernée, ce type de procédé problématique semble être resté en vigueur et jugé acceptable aux yeux des acteurs de l'époque comme en témoignent les conclusions d'un recours déposé en 1968 auprès du Tribunal fédéral. Un homme interné pour une durée indéterminée y conteste le fait que son recours précédent ait été déclaré irrecevable par le Conseil d'État vaudois en raison d'un dépassement du délai légal. La décision d'internement qu'il avait reçue ne spécifiait ni le délai ni l'autorité de recours compétente. Malgré cela, le Tribunal fédéral écarte la cause considérant qu'aucune disposition légale «ne prévoit une telle obligation à la charge de l'autorité de décision. Une telle obligation ne

183 ACV, SB124 I, PV du Conseil de santé, 5. 12. 1950, p. 5 et ss. Son avis est partagé par l'avocat libéral Alexandre Gross qui déclarera à sa suite: «Au nom du ciel, que l'on donne aux gens connaissance des rapports que l'on fait contre eux. Les gens qui dénoncent doivent prendre la responsabilité des renseignements qu'ils donnent; [...] sans quoi c'est de la délation pure et simple».

184 ACV, S57/41–44, Cery, internement des alcooliques et toxicomanes 1936–1958, PV de la séance du 29. 9. 1949 de la commission du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi sur le traitement des alcooliques, p. 4.

185 ACV, S57/41–44, Cery, internement des alcooliques et toxicomanes 1936–1958, PV de la séance du 29. 9. 1949 de la commission du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi sur le traitement des alcooliques, p. 4.

découle pas non plus d'un principe général du droit, selon lequel toute décision administrative devrait indiquer les voies de recours et les délais. [...] Il n'était donc nullement arbitraire, de la part du Conseil d'État, de déclarer irrecevable un recours déposé après le délai de dix jours prévu par la loi». <sup>186</sup> Plus ou moins admis par la jurisprudence, ces différents procédés ont été autant d'obstacles à la défense des personnes concernées, détériorant leur situation de fait et de droit.

#### 4.2.3 HOHE EINTRITTSBARRIEREN IM KANTON SCHWYZ

Das Schwyzer Zwangsarbeitsanstaltsgesetz kannte anders als die rechtlichen kantonalen Grundlagen in der Waadt und in Freiburg keine Rechtsmittelmöglichkeiten, die es der betreffenden Person ermöglicht hätten, einen Versorgungsentscheid, der noch nicht rechtskräftig war, bei einer übergeordneten Instanz zu bestreiten. In einigen wenigen Fällen richteten Betroffene dennoch einen Rekurs gegen einen Einweisungsentscheid an den Regierungsrat. Dieser behandelte die Eingaben als Wiedererwägungs- oder Revisionsgesuche, auf die er nicht eintrat oder sie ablehnte. <sup>187</sup>

Die fehlende Rechtsmittelmöglichkeit hatte einen direkten Einfluss auf die Begründungen in den Entscheiden. Die Entscheide bestanden aus einem Formular, in das der Regierungsrat lediglich die entsprechenden Rechtsbegriffe eintrug. Eine Herleitung der Begründung aus den Akten der antragstellenden Instanz sucht man im Entscheid vergeblich. <sup>188</sup> Die Begründungen mussten keiner Überprüfung durch eine übergeordnete Instanz standhalten. Der Regierungsrat entschied letztinstanzlich über die Einweisung in die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach. Gegen den Entscheid konnte nur eine staatsrechtliche Beschwerde ergriffen werden. Das heisst, es musste eine Verletzung der Grundrechte, wie etwa des rechtlichen Gehörs, geltend gemacht

<sup>186</sup> Arrêt du Tribunal fédéral A.45166 du 4. 6. 1968.

<sup>187</sup> Dabei bezog sich der Regierungsrat auf die Administrativprozessordnung von 1858 und ab 1953 auf das Verwaltungspflegegesetz von 1951. Aufgrund des Verwaltungspflegegesetzes von 1951 konnten basierend auf § 60 lediglich Entscheide unterer Behörden bestritten werden. Das Verwaltungspflegegesetz schuf also keine Rekursmöglichkeit für Versorgungen, die aufgrund des Zwangsarbeitsanstaltsgesetzes vom Regierungsrat beschlossen wurden. Erst mit den vermehrt zivilrechtlichen Versorgungen in Kaltbach nahm der Regierungsrat Stellung zu Rekursen gegen die Anstaltseinweisungen. Vgl. Kapitel 3.3.1.

<sup>188</sup> Vgl. Kapitel 3.3.3.

werden.<sup>189</sup> Hingegen konnten Personen, die aufgrund der kantonalen Polizeiverordnung oder zivilrechtlicher Bestimmungen in eine Anstalt eingewiesen werden sollten, erstinstanzlich beim Gemeinderat und zweitinstanzlich beim Regierungsrat gegen den Versorgungsentscheid rekurrieren.<sup>190</sup>

Für den untersuchten Zeitraum haben wir insgesamt 119 Regierungsratsentscheide registriert, die sich mit einer Beschwerde, einem Rekurs, einem Revisions- oder Wiedererwägungsgesuch auseinandersetzten oder die sich auf einen Bundesgerichtsentscheid bezogen.<sup>191</sup> In einigen Fällen führte die Auseinandersetzung des Regierungsrats beispielsweise mit einer Beschwerde zu mehreren Beschlüssen. Diese Zahl steht im Verhältnis zu den insgesamt 1924 erfassten Regierungsratsentscheiden, wovon 1244 gutgeheissene Einweisungsentscheide waren. Rund 90 Prozent der Rechtsmittelbegehren, die der Regierungsrat behandelte, betrafen Männer. Sie ergriffen häufiger als Frauen Rechtsmittel, wobei es zu bedenken gilt, dass einige wenige Betroffene wiederholt an den Regierungsrat gelangten.<sup>192</sup> So wehrte sich C. W. abermals gegen die Anordnungen der Obrigkeit. 29 Regierungsratsentscheide befassen sich allein mit seiner Person. Niemand ergriff häufiger ein Rechtsmittel. Darunter befinden sich zahlreiche Stel-

189 Vgl. Kapitel 2.2.

190 EG ZGB SZ und Vollziehungsverordnung zum EG ZGB SZ. Die Polizeiverordnung selbst definierte keine Rekursmöglichkeiten. Diese waren über die Armenverordnung beziehungsweise das Armenfürsorgegesetz und ab 1965 über das Fürsorgegesetz geregelt. Zudem fand die Polizeiverordnung Erwähnung in der Administrativprozessordnung von 1858, die bis 1951 in Kraft war, das Zwangsarbeitsanstaltsgesetz jedoch nicht. Aufgrund der Administrativprozessverordnung und der Armengesetze war es möglich, Versorgung zu fürsorgerischen Zwecken in erster Instanz beim Gemeinderat und in zweiter beim Regierungsrat anzufechten. Rekurse im Rahmen sogenannter Zwangsversorgungen sollte der Regierungsrat behandeln. Erst 1975, also nach der Aufhebung der kantonalen Versorgungsgesetze, wurde in Schwyz ein Verwaltungsgericht installiert.

191 In unsere Datenbank aufgenommen haben wir alle Rechtsmittelbegehren und Rechtsbehelfe, welche die kantonalen Versorgungsgesetze betrafen, sowie Rekurse gegen zivilrechtliche Versorgungen, die beim Regierungsrat als zweite Instanz eingegeben wurden. Beschwerden gegen Entmündigungen hingegen sind nicht Gegenstand dieser Ausführungen. Dabei war eine generelle Schwierigkeit bei der Aufnahme der Fälle in die Datenbank, dass der Regierungsrat Rekurse von Betroffenen anders behandelte, als sie in den Eingaben benannt waren. Beispielsweise bezeichnete der Betroffene im Regierungsratsbeschluss StASZ, RRB 1048/1960, seine Eingabe als Rekurs, der Regierungsrat behandelte diese aber als Wiedererwägungsgesuch, das er ablehnte, vgl. auch RRB 471/1958. Weiter gebrauchte der Regierungsrat den heute nicht mehr gebräuchlichen Begriff «Anklage», StASZ, RRB 2211/1949.

192 Insgesamt betrafen die 119 Regierungsratsentscheide 64 Personen, wovon 8 Frauen und 56 Männer waren. Dieses Verhältnis übersteigt dasjenige der Einweisungszahlen. Zur Erinnerung: rund 75 Prozent der Einweisungsanträge betrafen Männer, rund 25 Prozent Frauen. Auch in der Gemeinde Einsiedeln rekurrierten insbesondere Männer.

lungnahmen und Kenntnisnahmen zu Bundesgerichtsentscheiden. Diese machten generell einen grossen Anteil an den erfassten Regierungsratsentscheiden aus: 45 der insgesamt 119 Entscheide des Regierungsrats erfolgten aufgrund einer staatsrechtlichen Beschwerde beziehungsweise eines entsprechenden Urteils des Bundesgerichts.<sup>193</sup>

Der Regierungsrat wurde bei insgesamt 74 Rechtsmittelbegehren und -behelfen als Rechtsmittelinanz adressiert.<sup>194</sup> Diese richteten sich gegen Einweisungen oder verweigerte Versetzungen in andere Anstalten, gegen Anstaltsentlassungen oder die festgelegte Versorgungsdauer. Mehrheitlich waren die Betroffenen auf sich selbst gestellt. Nur selten vertrat ein Anwalt, ein Fürsprecher oder eine Fürsprecherin ihre Anliegen.<sup>195</sup> Mehr als die Hälfte der Rechtsmittelbegehren und -behelfe lehnte der Regierungsrat ab, nämlich 39. Nur gerade drei Begehren hiess er gut, ein weiteres zumindest teilweise.<sup>196</sup> Bei zwei Beschwerden monierte er Verfahrensfehler.<sup>197</sup> Die Gemeinden hatten es unterlassen, einen Versorgungsantrag an den Regierungsrat zu richten. Im Falle des 1950 von

193 Diese Regierungsratsentscheide umfassten teilweise auch nur einen Vermerk zum Bundesgerichtsentscheid und die Kenntnisnahme des Regierungsrates.

194 Nicht alle Begehren bezogen sich auf die Anliegen von Betroffenen. Bei insgesamt vier gingen sie von Gemeinden aus. 1951 beschwerte sich die Gemeinde Schübelbach beispielsweise bei der Verwaltung der kantonalen Anstalt Kaltbach über aus ihrer Sicht zu Unrecht in Rechnung gestellten Kosten, und unter StASZ, RRB 1685/1937, zog eine Gemeinde ein vom Regierungsrat gutgeheissenes Entlassungsgesuch in Wiedererwägung. Dieses wurde vom Regierungsrat abgelehnt. Unter RRB 935/1935 beschwerte sich die Gemeinde Lachen beim Regierungsrat über die Vorgehensweise der Armenpflege Basel, da diese einen Jugendlichen in einem für die Gemeinde Lachen zu teuren Heim unterbringen wollte. Dieser Fall führte zu einem weiteren Entscheid unter RRB 1286/1935.

195 Vgl. StASZ, RRB 782/1956, RRB 1483/1956, RRB 2366/1943. In zwei weiteren Fällen rekurrierten die Vormundin, RRB 2230/1953, beziehungsweise der Schutzaufsichtsbeamte, RRB 3025/1956 und RRB 888/1960.

196 Gutgeheissene Beschwerden: StASZ, RRB 1473/1969, RRB 2230/1953, RRB 2765/1950. Teilweise gutgeheissene Beschwerde: StASZ, RRB 1191/1969. Der Regierungsrat hiess die Beschwerde gegen eine verweigerte Entlassung gut, den beantragten Wechsel des Vormundes indes nicht. Vier Rekurse erklärte der Regierungsrat im Verlauf des Verfahrens als gegenstandslos. In einem Fall wandelte der Betroffene seine Beschwerde in ein Entlassungsgesuch um, welches gutgeheissen wurde. StASZ, RRB 2691/1954. Bei einer weiteren Beschwerde wurde das Verfahren aufgrund des Hinschiedes des Betroffenen eingestellt. Die Beschwerde war von der Ehefrau aufgrund der Nichteinweisung ihres Ehemanns eingereicht worden. StASZ, RRB 1320/1941. In einem weiteren Fall stimmte der Vater einer Betroffenen während seines eigenen Bevormundungsverfahrens der Einweisung seiner Tochter doch noch zu, im anderen Fall war die beantragte Entlassung bereits vollzogen worden. StASZ, RRB 2573/1960 und RRB 1249/1952. Nur in vier Fällen wies der Regierungsrat die Gesuche an die Gemeinden als erstinstanzliche Behörde weiter oder zurück.

197 StASZ, RRB 2765/1950 und RRB 1473/1969.

der Armenpflege Einsiedeln eingewiesenen C. W. beanstandete der Regierungsrat zudem die fehlende Anhörung. Einsiedeln bestritt zwar den Verfahrensfehler nicht, beantragte aber dennoch eine Ablehnung der Beschwerde mit der Begründung, dass der Beschwerdeführer damals kein Rechtsmittel gegen den Einweisungsentscheid ergriffen habe. Der Regierungsrat hielt dazu fest: «Der Versorgungsbeschluss der Armenpflege ist nichtig, weil er von einer unzuständigen Behörde ausgegangen ist. Ein nichtiger Beschluss kann nicht durch die Unterlassung von Rechtsmitteln gesunden.»<sup>198</sup> Im Falle des in Witzwil versorgten U. M. wurde der Regierungsrat erst aufgrund einer Beschwerde von U. M. gegen das von der Gemeinde Reichenburg abgelehnte Entlassungsgesuch auf den Fehler im Versorgungsverfahren aufmerksam. Auch in seinem Fall beantragte die Gemeinde eine Ablehnung der Beschwerde. Die Detentionszeit von U. M. lief aber noch vor dem Entscheid des Regierungsrats ab.<sup>199</sup> Im dritten Fall legte die Vormundin im Namen ihres Mündels beim Regierungsrat eine Beschwerde gegen einen Entscheid der Gemeinde Wangen ein. Z. Z. sollte nicht in Kaltbach versorgt werden, weil ihrem Mündel dort keine ausreichende psychologische Betreuung zuteilwerden könne. Der Regierungsrat folgte der Argumentation der Vormundin. Dabei stand im Vordergrund, dass in Kaltbach «die Möglichkeit von Isolierungseinrichtungen» fehle, die Z. Z. benötige.<sup>200</sup>

In weiteren 23 Fällen entschied der Regierungsrat auf Nichteintreten. Dies begründete er damit, dass er nicht zuständig sei oder Aktenstücke fehlten. Die hohe Zahl von Rechtsmittelbegehren, auf die der Regierungsrat nicht eintrat, und die Tatsache, dass über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet grundsätzlich nur wenige Beschwerden eingingen, verdeutlicht, dass die Hürden für ein solches Begehren sehr hoch waren.<sup>201</sup> Die betroffene Person musste im Besitz der relevanten Akten sein und über die entsprechenden rechtlichen und sprachlichen Kenntnisse verfügen, um den Entscheid, gegen den sie vorgehen wollte, zu verstehen. Sie musste darüber hinaus die formalen Vorgaben, namentlich die Fristen sowie die

198 StASZ, RRB 2765/1950, 5.

199 StASZ, RRB 1473/1969.

200 StASZ, RRB 2230/1953.

201 Zu den Barrieren vor und in Rechtsmittelverfahren vgl. auch Goebel 1994, insbesondere 63–206. Dazu zählen die sozialen Beziehungen zwischen den Parteien, die kommunikativen Strukturen des Verfahrens, die Verfremdungserscheinungen rechtlicher Interessendurchsetzung und die finanziellen Barrieren rechtlicher Interessenverfolgung.

anzurufenden Instanzen, kennen. Eine ausreichende Rechtsmittelbelehrung war eine wesentliche Voraussetzung, um ein Rechtsmittel ergreifen zu können.<sup>202</sup> Stattdessen kam es in Schwyz aber offenbar vor, dass der Regierungsratsentscheid die Betroffenen in der Anstalt gar nicht erreichte.<sup>203</sup> Damit wurden bereits damals selbstverständliche verfassungsmässige Rechte der betroffenen Personen missachtet. In einem Rechtsmittelbegehren mussten die Betroffenen sich nämlich schriftlich auf die im Entscheid dargelegte Begründung beziehen können. Denn nur was Gegenstand des Begehrens war, wurde von der Rechtsmittelinstanz behandelt.<sup>204</sup>

Ein weiteres Hindernis bildete der Umstand, dass die Korrespondenz in den Anstalten kontrolliert wurde. Damit konnte die Anstaltsleitung gezielt verhindern, dass Insassinnen und Insassen eine Beschwerde beim Regierungsrat einreichen.<sup>205</sup> Für bevormundete Personen war es zudem nahezu unmöglich, Beschwerde zu führen, da in der Regel der Vormund die Versorgung erwirkt hatte, der zugleich ihr Rechtsvertreter war. Der Fall von H. F. zeigt darüber hinaus, dass die Behörden auch den Aussagen von Angehörigen nur wenig Glauben schenkten. So bat die Schwester von H. F. den Regierungsrat, seinen Einweisungsentscheid zu überdenken und ihren Bruder aus der Anstalt Kaltbach zu entlassen. Dessen «angebliche Renitenz» rühre nur daher, dass ihm der Vormund den Lohn entzogen habe und er nicht über sich selbst bestimmen könne. Gemeinde und Regierungsrat hielten die Aussagen der Schwester für irrelevant, da

202 Als exemplarisch kann an dieser Stelle der Regierungsratsentscheid StASZ, RRB 1695/1949, gelten. In diesem Entscheid kommen gleich mehrere Barrieren zum Ausdruck. Der Bezirksrat Einsiedeln entschied auf Nichteintreten, weil ein Aktenstück, nämlich der angefochtene Entscheid, in der Beschwerdeschrift fehlte. Der Beschwerdeführer schrieb daraufhin dem Regierungsrat, dass er in Unkenntnis der Vorschriften die Beilage versäumt habe. Der Regierungsrat trat wiederum nicht auf die Beschwerde ein, weil der Betroffene seine Beschwerde als Wiedererwägungsgesuch bezeichnet hatte. Ein solches Gesuch sei nicht bei der Rekursinstanz, sondern bei der Behörde anzubringen, die den angefochtenen Entscheid getroffen habe.

203 StASZ, Akten 3, 1, 135.158, Protokoll der Einvernahme von T. P. durch Bezirksamt Schwyz vom 23. 10. 1935. Die Aussage von T. P. wird folgendermassen protokolliert: «Ich verlange, dass mir der Entscheid der Regierung schriftlich vorgelegt wird. Es sind mir Fälle bekannt, wo der Verwalter den Insassen überhaupt der Entscheid der Regierung nicht vorgezeigt hat.» Auf den Anhörungsprotokollen und den Entscheidformularen sind zudem keine Hinweise auf eine Rechtsmittelbelehrung zu finden.

204 Vgl. Kapitel 2.2.

205 Vgl. Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflegen, Eintrag vom 19. 1. 1945, und StASZ, RRB 2260/1954. Darauf weisen darüber hinaus die in den Personendossiers der Anstalten wie zum Beispiel Bellechasse vorhandenen Schreiben Betroffener hin. Vgl. Galle, Meier 2009; Galle 2016; UEK, Bd. 4, «... *je vous fais une lettre*».

H. F. aus einer «eigentlichen Trinkerfamilie» stamme. Der Regierungsrat trat schliesslich gar nicht auf die Beschwerde ein. Er begründete seinen Entscheid damit, dass der Schwester die Vollmacht fehle, um ein solches Verfahren zu führen.<sup>206</sup> Ein Verweis auf die angeblich problematische familiäre Herkunft reichte für den Regierungsrat aus, um die Vorbehalte der Schwester nicht prüfen zu müssen. Der Regierungsrat führte damit seine übliche Vorgehensweise fort und entschied, aufgrund von Formfehlern nicht auf das Begehren einzutreten.

Erst ab 1950, als der kantonale Fürsorge- und Schutzaufsichtsbeamte mit einem kritischen Bericht an den Regierungsrat gelangte, änderte dieser seine Praxis. Zum ersten Mal hiess er in diesem Jahr eine Beschwerde gut.<sup>207</sup> Dazu beigetragen haben dürfte auch die heftige mediale Kritik an den Anstalten von Bellechasse. 1955 hielt er zwar in drei Entscheiden fest, dass er nicht zuständig sei, verfügte aber explizit eine Weiterleitung der Gesuche an die zuständige Instanz.<sup>208</sup> Der Regierungsrat rügte in den folgenden Jahren darüber hinaus Verfahrensfehler öfter und lehnte einige wenige Versorgungsanträge aus diesem Grund ab.<sup>209</sup> Die Hürden für ein Rechtsmittelbegehren blieben indes hoch. Eine Anstaltseinweisung konnten die Betroffenen damit nicht verhindern. Sie konnten höchstens eine vorzeitige Entlassung erwirken, denn weder Rekurse noch Beschwerden hatten eine aufschiebende Wirkung.

#### 4.2.4 RISIKOREICHES RECHTSMITTELVERFAHREN IM KANTON ZÜRICH

1952 beklagte die Amtsvormundschaft der Stadt Zürich den «offenen oder versteckten Widerstand» der Betroffenen gegen vormundschaftliche Massnahmen und verwies auf die vielen Rekurse, die in der Erwachsenenfür-

206 StASZ, RRB 1088/1939.

207 StASZ, RRB 2765/1950.

208 StASZ, RRB 2585/1955, RRB 1502/1955, RRB 550/1955. Dies hängt auch mit der Einführung des Verwaltungspflegegesetzes 1951, das 1953 in Kraft trat, zusammen. Das Gesetz schrieb unter § 20 fest, dass Eingaben bei einer falschen Instanz an die richtige weitergeleitet werden müssen. Bereits 1951 wies der Regierungsrat einen Rekurs zurück an die Heimatgemeinde, da sich im Versorgungsverfahren Unklarheiten eingeschlichen hätten. Zu klären galt es in erster Linie, ob es sich bei der Versorgung um eine «Zwangsversorgung» oder um eine fürsorgerische Unterbringung im Bürgerheim handelte. Damit sollte auch geklärt werden, wer für den Rekurs zuständig war.

209 Vgl. Kapitel 3.3.1.

sorge «Jahr für Jahr eingehen».<sup>210</sup> Tatsächlich wehrten sich im Vergleich zu den 1940er-Jahren zu Beginn der 1950er-Jahre im Kanton Zürich relativ viele Betroffene gegen Anstaltsversorgungen nach Versorgungsgesetz.<sup>211</sup> In den 1960er-Jahren richteten bei rund 30 Versorgungen pro Jahr etwa ein Dutzend Betroffene einen Rekurs an die Justizdirektion.<sup>212</sup>

Ähnlich präsentiert sich die Entwicklung bei den Entmündigungen. Auch hier stieg die Zahl der Rechtsmittelverfahren in den 1950er-Jahren an. 1952 widersetzte sich in der Stadt Zürich etwa ein Viertel der nach den Artikeln 369 und 370 ZGB entmündigten Personen, im Gesamtkanton etwa ein Sechstel.<sup>213</sup> Anschliessend lag dieser Anteil im Kanton bis 1962 bei rund einem Drittel.<sup>214</sup> Die Betroffenen nahmen ihre Rekursmöglichkeiten also durchaus wahr.<sup>215</sup> Dieser quantitative Überblick vermag aber nichts über die Schwierigkeiten zu sagen, mit denen die Betroffenen konfrontiert waren, wenn sie sich gegen Versorgungen und Entmündigungen auf juristischem Weg zur Wehr setzten.

#### ARGUMENTATIONEN DER BESCHWERDEFÜHRENDEN

Die meisten Rekurse, die sich in den 1950er-Jahren an die Direktion der Justiz richteten,<sup>216</sup> stammten aus der Feder von Betroffenen selbst und

210 Geschäftsbericht Stadtrat Zürich 1952, 376.

211 1940 wies die Justizdirektion 213 Personen nach Versorgungsgesetz bestimmten Anstalten zu, wobei nicht ausgewiesen ist, wie viele Minderjährige beziehungsweise entmündigte Erwachsene betroffen waren. Gegen 51 Versorgungen legten Betroffene Rekurs ein. 1945 folgten auf 175 Anstaltseinweisungen 37 Rekurse, 1952 bei 175 Einweisungen 63 Rekurse. Geschäftsbericht Regierungsrat Kanton Zürich 1940, 36; 1945, 44; 1952, 45. Wenngleich auf tieferem Niveau als im Kanton Zürich, erreichte auch im Kanton Schwyz die Rekurstätigkeit der Betroffenen in den 1950er-Jahren ihren Höhepunkt, vgl. Kapitel 4.2.3. Die vorliegende Forschungsliteratur zu Versorgungen und Entmündigungen in den weiteren Kantonen stellt keine Zahlen zu Rechtsmitteln bereit, sodass eine vergleichende Diskussion ein Desiderat bleibt.

212 1965 etwa kamen auf 30 Versorgungen neun Rekurse. Geschäftsbericht Regierungsrat Kanton Zürich 1965, 55.

213 Geschäftsbericht Regierungsrat Kanton Zürich 1952, 52. Geschäftsbericht Stadtrat Zürich 1952, 405. Aufgrund unterschiedlicher Darstellungsweisen sind die Zahlen von Kanton und Stadt in den folgenden Jahren nicht ohne Weiteres vergleichbar.

214 Ab diesem Zeitpunkt nahm bei konstant sinkenden Entmündigungszahlen auch die Zahl der Weiterzüge kontinuierlich ab. 1981 wehrten sich neun Personen gegen 106 Entmündigungen wegen «Geistesschwäche» oder «Geisteskrankheit». Geschäftsbericht Regierungsrat Kanton Zürich 1981, 43.

215 An das Bundesgericht konnten nur Rekurse gegen Entmündigungen, nicht aber gegen Anstaltsversorgungen weitergezogen werden. Bei Letzteren gab es nur die Möglichkeit einer staatsrechtlichen Beschwerde. Vgl. Kapitel 2.2.

216 Versorgungsentscheide nach dem ZGB konnten an den Bezirksrat weitergezogen werden, zweite Rekursinstanz war die Justizdirektion. Nach kantonalem Versorgungsgesetz

nur einzelne von Rechtsanwälten.<sup>217</sup> Die Rekurrentinnen und Rekurrenten argumentierten unterschiedlich. Erstens kritisierten sie die Begründungen und versuchten das Bild zu korrigieren, das die Behörden von ihnen zeichneten. Ein Mann wies die Kategorisierung seiner Person vollständig zurück. Er hielt fest, «dass ich weder verwahrlost noch Gewohnheitstrinker bin. Ferner hege ich keine Gedanken zu Vergehen und bin weder liederlich noch arbeitsscheu».<sup>218</sup> Ein weiterer Betroffener, der den Vorhalt der Arbeitsscheu zurückwies, führte sozioökonomische Gründe als Gegenargument ins Feld: Sein Lohn reiche nicht für den Unterhalt seiner Familie.<sup>219</sup> Rekurrenten übten auch Kritik an den übertriebenen Bewertungen der Behörden. Der Vater einer unmündigen Tochter wehrte sich bei der Justizdirektion gegen deren Unterbringung durch den Vormund: «Wenn man gegen jedes Mädchen so vorgehen wollte, da müsste man die halbe Stadt in Erziehungsheime versorgen.»<sup>220</sup> Die untersuchten Rekurse problematisierten zweitens die Mitverantwortung von Vormund oder Polizei und zweifelten die Glaubwürdigkeit von Informanten an, welche die Rekurrenten schlecht beleumundet hatten.<sup>221</sup> Neben diesen materiell begründeten Rekursen bemängelte eine dritte Argumentationslinie formale Verfahrensfehler. Solche Rekurse waren noch anforderungsreicher, sie wurden denn auch von Rechtsanwälten eingereicht. Ein Rechtsanwalt hielt fest, die Vorinstanz selbst gestehe ein, dass seine Mandantin nicht «arbeitsscheu» sei, denn sie begründe die erfolgte Verwarnung nicht mehr, wie noch die Vormundschaftsbehörde, mit «Arbeitsscheu», sondern neu mit «Liederlichkeit». Durch diese Änderung der Begründung sei die Bestätigung der Verwarnung durch die Vorinstanz rechtswidrig.<sup>222</sup> In der Frage, welche Art

konnten Einweisungen bei der Justizdirektion angefochten werden, ab 1962 beim Verwaltungsgericht. Vgl. Kapitel 2.3.4.

- 217 Wir haben 17 Fallakten der Justizdirektion aus dem Jahr 1955 zu Einweisungs- und Entmündigungsbeschlüssen analysiert. Acht davon betreffen Verfahren nach ZGB, neun nach Versorgungsgesetz. An vier Rekursen waren Rechtsanwälte direkt oder indirekt beteiligt. StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, 1955.
- 218 StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 1292, Rekurs an Direktion der Justiz, 12. 11. 1954.
- 219 StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 2157 / 1727=54, Rekurs an Direktion der Justiz, 26. 12. 1954.
- 220 StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, XI, 1444, Rekurs an Direktion der Justiz, 15. 8. 1954. Ähnlich argumentiert XI, 1176, Rekurs an Regierungsrat, 24. 7. 1955.
- 221 Zum Beispiel StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 607, Rekurs an Direktion der Justiz, 3. 4. 1955; XI, 1073, Rekurs an Direktion der Justiz, 29. 11. 1954.
- 222 StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 1091, Rekurs an Direktion der Justiz, 11. 7. 1955.

der Argumentation am ehesten Erfolg für einen Rekurs versprach, ergibt sich kein eindeutiger Befund. Wie unsere Analysen aber zeigen, vergrösserte das Beiziehen eines Rechtsanwaltes die Chance auf eine zumindest teilweise Gutheissung.<sup>223</sup>

#### REGE REKURSTÄTIGKEIT IM KANTON ZÜRICH

Die oben erwähnten Zahlen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Betroffene, sobald sie ein Rechtsmittel ergriffen, oftmals auf kaum überwindbare Hindernisse trafen.<sup>224</sup> Ab den späten 1960er-Jahren diskutierten Kantons- und Regierungsrat Forderungen nach unentgeltlichen und obligatorischen Rechtsbeiständen, entsprechenden Rechtsmittelbelehrungen und der Einschaltung von Gerichten über alle Verfahrenswege hinweg.<sup>225</sup> Der Winterhurer FDP-Kantonsrat und spätere Bundesrat und Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Rudolf Friedrich,<sup>226</sup> forderte 1969 in einer Motion für Verfahren nach kantonalem Versorgungsgesetz einen obligatorischen und unentgeltlichen Rechtsbeistand und in Versorgungsverfahren nach ZGB das Einschalten einer

223 1955 wurden von vier analysierten Rekursen, an denen ein Rechtsanwalt beteiligt war, zwei abgewiesen und einer teilweise gutgeheissen. Ein Beschwerdeführer wurde acht Monate nach dem Rekurs aus der Anstalt entlassen und das Verfahren abgeschlossen. Eine weitere teilweise Gutheissung kam ohne Mitwirken eines Anwalts zustande. In 13 Rekursverfahren ohne Beteiligung eines Rechtsanwaltes hingegen wies die Justizdirektion bei einer teilweisen Gutheissung neun Rekurse ab, auf drei trat sie nicht ein. Sara Galle kommt für die Kindswegnahmen durch Pro Juventute und Behörden im Rahmen des Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse ebenfalls zur Einschätzung, dass das Beiziehen eines Rechtsbeistandes die Erfolgsaussichten in Rechtsmittelverfahren verbesserte. Galle 2016, 518. Vgl. Businger, Ramsauer 2019, 140–142.

224 Zu den hohen Eintrittsbarrieren in Rechtsmittelverfahren vgl. Kapitel 4.2.3.

225 Motion Rudolf Friedrich (FDP) vom 10. 11. 1969 über die administrative Versorgung, StAZH, MM 24.79 KRP 1970/093/0703, 19. 1. 1970. Vgl. auch Kleine Anfrage von Hansjörg Braunschweig (SP), StAZH, MM 24.81 KRP 1970/138/0995, 14. 12. 1970, beziehungsweise KRP 1971/150/1079, 22. 2. 1971. Braunschweig war von 1966 bis 1994 Amtsvormund in der Stadt Zürich. Mattmüller, Markus: Braunschweig, Hansjörg, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6784.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6784.php), Version 19. 8. 2004. Zur parlamentarischen Kritik vgl. UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*, Kap. 3.2. Zu der von juristischer Seite bereits früh und kontinuierlich formulierten Forderung nach einem unentgeltlichen Rechtsbeistand vgl. Kapitel 2.1.

226 Der promovierte Jurist Rudolf Friedrich (1923–2013) amtierte nach seiner Zeit im Kantonsrat zunächst als Nationalrat und von 1982 bis 1984 als Bundesrat. Angst, Kenneth: Friedrich, Rudolf, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4735.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4735.php), Version 17. 12. 2013. Von 1984 bis 1996 war Friedrich Präsident des Stiftungsrates der Pro Juventute, die zwischen 1926 und 1973 mit Hilfe von Behörden fast 600 Kinder ihren Eltern weggenommen hatte. Galle 2016, 662. Zur Haltung Friedrichs in der Frage des Unrechtsbewusstseins vgl. Galle 2014, 388.

richterlichen Instanz. Die Beratungen zogen sich allerdings bis 1981 hin.<sup>227</sup> Während die kantonale Zivilprozessordnung bereits seit 1913 die Möglichkeit eines Gesuches um unentgeltlichen Rechtsbeistand erwähnte,<sup>228</sup> war dieser Anspruch im kantonalen Verwaltungsverfahren erst ab 1998 vorgesehen.<sup>229</sup> In den von uns untersuchten Akten fanden sich nur einzelne Hinweise, dass Betroffene in Versorgungs- und Entmündigungsverfahren unentgeltliche Rechtsbeistände in Anspruch genommen hatten.<sup>230</sup> Auch die Rechtsmittelbelehrungen blieben – zumindest bis zur Schaffung des Verwaltungsgerichts 1960 – zumeist rudimentär.<sup>231</sup> Sie beschränkten sich bei Einweisungen nach Versorgungsgesetz auf den dünnen Hinweis, gegen den Beschluss könne binnen zehn Tagen «in schriftlich begründeter Eingabe» bei der entsprechenden Behörde rekuriert werden.<sup>232</sup> Zwar verfassten einige Betroffene sprachgewandte, teils sogar versiert gestaltete Eingaben,<sup>233</sup> und die Behörden waren bei Eingaben von Laien kulant und

227 Als Vertreter der vorberatenden Justizverwaltungskommission argumentierte Albert L. Petermann (FDP) 1979 im Kantonsrat, mit den persönlichen Freiheitsrechten stehe eines der höchsten Rechtsgüter auf dem Spiel. Deshalb sei ein Obligatorium gerechtfertigt. StAZH, MM 24.100 KRP 1979/006/0002, 28. 5. 1979.

228 §§ 83–84 *Gesetz betreffend den Zivilprozess (Zivilprozessordnung) vom 13. April 1913*. Laut Bundesgericht hatten von Armut Betroffene in Zivilprozessen ab 1938 Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand. Zum kantonalen Verwaltungsverfahren äusserte sich das Bundesgericht nicht. Vgl. hierzu Kapitel 2.2. Unterstützung in Rechtsfragen konnten sich betroffene Personen bei den unentgeltlichen Rechtsauskunftsstellen der Gemeinden Zürich, Winterthur, Thalwil und Wädenswil holen, für die der Regierungsrat Geld sprach. Vgl. StAZH, MM 3.80 RRB 1950/1289, 11. 5. 1950. Seit 1914 betreibt die Stadt Zürich zusammen mit dem Zürcher Anwaltsverband die unentgeltliche Rechtsauskunftsstelle.

229 § 16 lit. b *Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegesetz) vom 24. Mai 1959*, Fassung vom 8. 6. 1997/1. 1. 1998.

230 Im Rekurschreiben gegen ihre zivilrechtliche Anstaltseinweisung erwähnte eine Frau, sie habe einen unentgeltlichen Fürsprecher beigezogen, um sich gegen Pflichtvernachlässigungen ihres Amtsvormundes zu wehren. StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 607, Rekurschreiben an die Direktion der Justiz, 3. 4. 1955.

231 Zu fehlenden Rechtsmittelbelehrungen vgl. Businger, Ramsauer 2019, 140–142; Galle 2016, 527.

232 Zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 650, Protokolle Vormundschaftsbehörde Stadt Zürich, Kammer I, 11. 1. 1952, Nr. 108, 150–152.

233 Zum Beispiel StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 1292, Rekurs an Direktion der Justiz, 12. 11. 1954. Der maschinengeschriebene, eloquente Brief wandte sich zwar nicht explizit gegen den im Beschluss des Bezirksrates angeführten Gesetzesparagrafen. Er arbeitete sich aber systematisch an der bezirksrätlichen Argumentation ab, indem er Absätze als Zitate übernahm und anschliessend seinen jeweiligen Einwand anfügte.

anerkannten Schreiben als Rekurse, die den Begriff Rekurs nicht explizit verwendeten oder keinen Antrag formulierten.<sup>234</sup>

Für die meisten Betroffenen aber blieb das Verfassen von Rechtschriften zu voraussetzungsreich. Sie waren auch selten erfolgreich, wenn sie Rechtsmittel gegen den Behördenentscheid ergriffen. Von den Rekursen, die im gesamten Untersuchungszeitraum ab 1935 gegen Versorgungsbeschlüsse der Bezirksräte bei der Justizdirektion eingingen, hiess diese nur gut zwölf Prozent ganz oder teilweise gut. Mehr als die Hälfte der Rekurse wies sie hingegen ab. Die restlichen Rekurse wurden im Verlauf des Verfahrens zurückgezogen oder die Direktion der Justiz trat darauf nicht ein.<sup>235</sup> Im Jahr 1952 wurden zum Beispiel nur 6 der 63 eingegangenen Rekurse gutgeheissen.<sup>236</sup> Bei 44 Betroffenen, die sich 1952 widersetzten, wurde die Entmündigung lediglich in einem Fall gerichtlich wieder aufgehoben.<sup>237</sup> Wie in den anderen von uns untersuchten Kantonen bestätigten auch die Zürcher Rechtsmittelinstanzen in den allermeisten Fällen den Entscheid der Vorinstanz und die bisherige Praxis. Dies erstaunt allerdings nicht, stellt ein solches Verhältnis in einem Rechtsstaat doch die Regel dar und gilt gerade als Beleg seines Funktionierens.<sup>238</sup>

234 Zum Beispiel StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 117, Rekurs an Direktion der Justiz, 2. 1. 1955; IX, 1292, Rekurs an Direktion der Justiz, 12. 11. 1954. Kölz betont die Ermessensfreiheit der Rekursinstanz bei der Beurteilung, ob die Begründung ausreichend sei: «Bei Laien sind die Anforderungen weniger streng als bei Rechtsanwälten.» Kölz 1978, 224. Die Zürcher Behörden verfahren damit kulanter als beispielsweise diejenigen des Kantons Schwyz. Vgl. Kapitel 4.2.3.

235 Diese Aussage berücksichtigt die Zahlen der Direktion der Justiz in den Geschäftsberichten des Regierungsrates im Untersuchungszeitraum in Fünfjahresschritten, dazu die Stichjahre 1952 und 1972 sowie die Jahre 1959–1965 und 1968–1970.

236 Auf 9 Rekursbegehren trat die Direktion der Justiz nicht ein, 42 wies sie ab. Geschäftsbericht Regierungsrat Kanton Zürich 1952, 45.

237 15 Betroffene anerkannten während des Verfahrens ihre Entmündigung, fünf Entmündigungen wurden durch das Gericht bestätigt. Geschäftsbericht Regierungsrat Kanton Zürich 1952, 52. Widersetzten sich Betroffene ihrer Entmündigung, wies der Bezirksrat die Vormundschaftsbehörde an, beim Bezirksgericht Klage auf Bestätigung der Entmündigung zu verlangen. Die Erfolgsquote blieb aus Betroffenenensicht bis zum Ende des Untersuchungszeitraums bescheiden: 1972 wurden bei 28 Widersetzungen 5 Entmündigungen aufgehoben und 10 bestätigt. 1980 kamen auf 16 Rekurse 2 Aufhebungen, 2 Entmündigungen blieben bestehen. Der Rest blieb jeweils pendent. Geschäftsberichte Regierungsrat Kanton Zürich 1972, 54, 1980, 52.

238 Galle 2016, 528.

## RECHTSMITTELINSTANZEN ORTEN RENITENZ

Es war für die Betroffenen nicht nur schwierig, ein Rechtsmittel zu ergreifen oder in einem Verfahren Recht zu bekommen. Ein Rechtsmittelverfahren konnte auch nachteilige Effekte haben. Rekurse und Beschwerden wurden von den Behörden oft als weiteres Zeichen der unterstellten Renitenz interpretiert. Auch die fehlenden Rechtskenntnisse der Betroffenen legten die zuständigen Behörden teilweise gegen diese aus. Dies zeigt etwa ein Entscheid des Bundesgerichts von 1943, in dem dieses die Beschwerde eines Betroffenen gegen seine Entmündigung ablehnte. Das Bundesgericht wies darauf hin, dass eine wegen Geisteskrankheit verfügte Vormundschaft nur dann aufgehoben werden dürfe, wenn aufgrund eines Sachverständigenbefundes festgestellt werde, dass der Bevormundungsgrund nicht mehr bestehe. Obwohl eine Expertise fehlte, ging gemäss Bundesgericht aus den Akten und «insbesondere aus den verworrenen Eingaben des Beschwerdeführers»<sup>239</sup> hervor, dass das Begehren um Aufhebung der Vormundschaft «aussichtslos ist, weshalb es auch ohne eigentliche Expertise abgelehnt werden durfte».<sup>240</sup> 1952 wies die Justizdirektion Zürich einen Rekurs gegen die Versetzung in eine Trinkerheilanstalt mit der Begründung ab, dass sich die «Grundhaltung» des Betroffenen nicht geändert habe. Dies ergebe sich «aus dem müden, resignierten Ton, in welchem die Rekurschrift und ein Brief des Rekurrenten an das Fürsorgeamt Winterthur [...] abgefasst sind».<sup>241</sup> In der Vernehmlassung zu einem Rekurs eines anderen Mannes, der sich bei der Justizdirektion gegen seine Verbeiständung wehrte, argumentierte das zuständige Waisenamt, dass der Rekurs «einmal mehr [zeige], wie unstat L. P. ist. Bald sieht er ein, dass zu seiner Fürsorge etwas geschehen muss und behördliche Massnahmen angezeigt sind, bald aber setzt er sich wieder aufs hohe Ross mit seinen Sprüchen,

239 Urteil des Bundesgerichts B.33419 vom 26. 10. 1943. Sehr ähnlich das Urteil des Bundesgerichts A.38906 vom 17. 9. 1957: Der «Ton der staatsrechtlichen Beschwerde beweist die Fortdauer der völligen Einsichtslosigkeit des Beschwerdeführers. Die Annahme des Entscheides, das Betragen des Beschwerdeführers habe nicht gebessert [...] ist deshalb nicht willkürlich.»

240 1952 beurteilte das Bundesgericht die Eingabe einer Person als «derart verworren und in der Argumentation vielfach abwegig», dass sich die Frage stelle, ob der Beschwerdeführer «nicht über die strafrechtliche Unzurechnungsfähigkeit hinaus auch zivilrechtlich als urteilsunfähig und damit als prozessunfähig angesehen werden müsse». Urteil des Bundesgerichts A.35325 vom 15. 7. 1952.

241 StAZH, P 427.9, IX, 232, 1952.

er habe keine behördliche Betreuung nötig.»<sup>242</sup> Auch diesem Mann wurde die Ergreifung eines Rekurses als mangelhafte soziale Anpassung ausgelegt sowie als Beweis dafür, dass er «unstet» sei und eine Verbeiständung gerade deswegen nötig habe. Die zitierten Beispiele zeigen, dass Rechtsmittel allein noch keine Verbesserung des Rechtsschutzes waren, da sie für die Betroffenen auch ein Risiko darstellen konnten.

#### 4.3 «ICH BIN KEIN VERBRECHER»: WIDERSTAND VON BETROFFENEN

Betroffene setzten sich gegen Versorgungen und Entmündigungen auf unterschiedliche Weise zur Wehr. Sie ergriffen nicht nur Rechtsmittel, ihre Handlungsweisen gingen weit darüber hinaus.<sup>243</sup> Zunächst fragen wir nach Formen des räumlichen Entzugs wie Wegzug und Flucht und beleuchten Strategien des Ausweichens und Nichtbeachtens behördlicher Anordnungen. Danach richten wir den Blick auf Gendarstellungen durch Betroffene, ihre Familien, Verwandte und die Presse. Ausführlich zeichnen wir den Versuch eines Betroffenen nach, den Versorgungsbemühungen der Behörden auf schriftlichem Weg Widerstand zu leisten. Obwohl der Betroffene über juristisches Fachwissen verfügte, scheiterte er auf drastische Weise. Schliesslich lenken wir den Blick darauf, wie Betroffene durch strategische Übernahme behördlicher Argumentationen versuchten, Verzögerungen, weniger strenge Regime oder überhaupt die Entlassung aus einer Anstalt oder Vormundschaft herbeizuführen.

242 StAZH, P 427.7, IX, 106, 1952. Vgl. auch eine Verfügung der Justizdirektion von 1955: «Im Gegenteil ist festzustellen, dass die Rekurschrift die mangelnde Bereitschaft des Rekurrenten zu sinnvoller Arbeit erst recht bestätigt.» StAZH, P 430, IX, 1292, Verfügung Direktion der Justiz, 22. 6. 1955.

243 Wir lehnen uns damit an den weiten Begriff von Widerstand bei Foucault und Gallati an. Nach Foucault macht Widerstand Machtbeziehungen und -asymmetrien sichtbar. Letztere lassen sich als «Wechselspiel gegensätzlicher Strategien» und damit als «Kämpfe» untersuchen. Dabei geht es nicht um die Frage, inwieweit Kampf-, Verteidigungs- und Widerstandsstrategien den Beteiligten bewusst waren oder nicht. Foucault 1992, 116–119, 2005b, 243–263, hier insbesondere 243; Gallati 2015, 192–212. Vgl. auch UEK, Bd. 4, «... *je vous fais une lettre*», Kap. 1.1. Dieser Beitrag nimmt, ebenfalls von einem weiten Verständnis von Widerstand und Verteidigung ausgehend, unter anderem die Flucht und das Verfassen von Briefen an Behördenvertreter in den Blick. Zu Widerstandspraktiken gegen fürsorgliche Zwangsmassnahmen in der Schweiz siehe zum Beispiel Galle 2016, 493–517; Galle, Meier 2009, 90–94; Jenzer 2014, 225–248; Leuenberger, Seglias 2010, 249–277.

Betroffene haben dabei erstens versucht, sich behördlichen Massnahmen und Zuschreibungen, gesellschaftlichen Normen oder Autoritäten zu entziehen. Eine zweite Widerstandsstrategie bestand darin, sich diesen offen entgegenzustellen. Drittens schliesslich versuchten Betroffene Zuschreibungen der Behörden strategisch zu übernehmen und den Anstalts- und Behördenvertretern Signale der Kooperation und Anpassung zu senden. In diesem Sinne verstehen wir auch Anpassung und Kooperation als Strategien des Widerstandes. All diesen Strategien zwischen Konflikt, Dissens und Subversion einerseits und Kooperation, Anpassung und Affirmation andererseits gehen wir im Folgenden nach.

#### 4.3.1 WEGZUG, FLUCHT UND NICHTBEACHTEN VON ANORDNUNGEN

Betroffene entflohen den Massnahmen, indem sie wegzogen oder untertauchten und den Behörden folglich territorial auswichen.<sup>244</sup> Für eine räumliche Ausweichstrategie entschied sich ein Betroffener im Kanton Freiburg. H. E. war bereits mehrfach in Bellechasse versorgt gewesen und hatte gemäss Versorgungsentscheid nach seinen Entlassungen jeweils vom Betteln gelebt. Um Festnahmen durch die Polizei zu vermeiden und nicht erneut versorgt zu werden, bettelte H. E. vornehmlich in den Aussenquartieren der Stadt Freiburg, wo die Polizeipräsenz geringer war als im Stadtzentrum.<sup>245</sup> Wie der Versorgungsentscheid veranschaulicht, verzögerte diese Widerstandsstrategie den polizeilichen Zugriff jedoch bestenfalls für einige Tage oder Wochen.

Dasselbe galt für den Umzug in eine andere Gemeinde innerhalb oder ausserhalb desselben Kantons, da der Zugriff der Behörden über die Gemeindegrenzen hinausreichte und sich das behördliche Kontrolldispositiv bei einem Umzug der Betroffenen ausweitete.<sup>246</sup> So leiteten die Behörden die Akten häufig an die zuständigen Instanzen des neuen Wohnorts weiter und forderten diese auf, ebenfalls vormundschaftliche oder andere Massnahmen zu ergreifen. Mitunter waren es kantonale Behörden, wie etwa das

244 Vgl. Gallati 2015, 185–188 und 201–205.

245 AEF, EB, Det DI 1-136 / bte 11, 20. 7. 1955.

246 Vgl. auch Gallati 2015, 204–205: Gallati spricht hierbei von staatlichen «Reterritorialisierungsbestrebungen».

Schutzaufsichtsamt, die den Informationsfluss zwischen den kommunalen Behörden herstellten oder aufrechterhielten.<sup>247</sup>

Wie der Fall einer aus dem Kanton Luzern in die Zürcher Gemeinde Dürnten gezogenen Familie zeigt, reichte selbst ein Umzug in einen anderen Kanton nicht aus, um der behördlichen Aufmerksamkeit zu entkommen. Die Heimatgemeinde der Familie leitete nämlich die Akten an die Vormundschaftsbehörde von Dürnten weiter. Die Ehefrau bezeichnete es als «ein Unrecht [...], dass man sie von der luzernischen Behörde wegen ihres begangenen Fehlers verfolge».<sup>248</sup> Vor der Vormundschaftsbehörde Dürnten äusserte sie sich «im bitteren Ton über ihre Jugendzeit», gab jedoch zu Protokoll, «dass ihre Verhältnisse nun geordnet seien».<sup>249</sup> Zudem wehrte sie sich dagegen, dass man sie als Trinkerin bezeichnete. Der Vorsitzende der Vormundschaftsbehörde Dürnten ging auf die Argumente nur bedingt ein und eröffnete dem Ehepaar, «dass die zuständigen Behörden hin und wieder Einblick in die Verhältnisse nehmen werden».<sup>250</sup> Die behördliche Massnahme bestand hier also darin, die Überwachung aufrechtzuerhalten.

Neben der Flucht vor dem Stigma und der drohenden Gefahr einer weiteren Versorgung zogen manche Betroffene in einen anderen Kanton, um einer unmittelbar bevorstehenden Versorgung zu entkommen. Im Falle der Familie B., die vom schwyzerischen Steinen nach Horgen im Kanton Zürich zog, entging die Familie offenbar einer Einweisung ins Bürgerheim.<sup>251</sup> In der Regel schafften es Betroffene aber nicht, erfolgreich einen neuen Wohnsitz in einem anderen Kanton zu begründen. Stattdessen wurden sie meist innert kürzester Zeit in ihre Heimatkantone zurückgeschafft, wie zahlreiche Beispiele belegen. Eindrücklich ist in dieser Hinsicht die Fallakte von N. U., der zwischen 1940 und 1952 elfmal aus anderen Kantonen nach Freiburg heimgeschafft wurde.<sup>252</sup> N. U. scheint das

247 Siehe zum Beispiel StArZh, V.K.a.4: 1132, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 24. 3. 1972, Nr. 1165, 375–378. Vgl. auch Kapitel 3.6.2.

248 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 19. 2. 1969, 406. Auch die Familie zog mehrfach um, wobei ihr Aktendossier zwischen den Behörden der verschiedenen Gemeinden zirkulierte. GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 29. 1. 1969, 377. Bisweilen war der Aufenthaltsort einer Person aber auch für gewisse Zeit unbekannt. So zum Beispiel im Fall von J. P. GAD, IV.B 4.6, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 18. 4. 1972, 359.

249 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 19. 2. 1969, 406.

250 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 19. 2. 1969, 406.

251 Gemeinde Schwyz, Protokolle der Armenpflege Schwyz 1945, 34.

252 Vgl. AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», N. U. Vgl. zur Thematik der Heimschaffungen Kapitel 3.1.3.

Freiburger Hoheitsgebiet verlassen zu haben, weil er Angst vor einer Versorgung hatte, woraus die Behörden eine Fluchtgefahr ableiteten.<sup>253</sup> N. U. wurden schliesslich ausgerechnet die «unzähligen» Heimschaffungen zum Verhängnis, aufgrund deren ihn ein Oberamtmann 1953 versorgte.<sup>254</sup> Ein anderes Beispiel ist dasjenige der jungen Freiburgerin P. E., die im Frühling 1943 nach Zürich reiste, um dort eine Stelle in einem Restaurant anzutreten. Weil sie jedoch von der Polizei aufgegriffen wurde und sich bei den Abklärungen herausstellte, dass sie bereits einmal in Bellechasse versorgt gewesen war, wiesen sie die Zürcher Behörden umgehend aus.<sup>255</sup> Die frühere Versorgung kam somit für die ausserkantonalen Behörden einem Eintrag im Strafregister gleich.<sup>256</sup>

Eine erfolgsversprechende Strategie für Betroffene, langfristig der Gefahr von Versorgungsmassnahmen zu entgehen, scheint die Flucht ins Ausland gewesen zu sein.<sup>257</sup> Beispielsweise lief gegen den 19-jährigen G. H. in Zürich ein Versorgungsverfahren, als er spurlos verschwand. Nachforschungen des Erkundungsdienstes des Wohlfahrtsamtes<sup>258</sup> ergaben lediglich, dass er bei einer Schifffahrtsgesellschaft Arbeit angenommen und sich in Amsterdam eingeschifft hatte. Die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich zeigte sich pragmatisch und sah den Zweck der Arbeitserziehung auch auf diese Weise erfüllt: «Da die Angestellten der Seeschifffahrt in der Regel harte Arbeit verrichten müssen, besteht keinerlei Veranlassung, die polizeiliche Rückführung von [G. H.] nach der Schweiz zu veranlassen.»<sup>259</sup>

Bereits versorgt, wagten einzelne Betroffene die Flucht aus der Anstalt. So problematisierten etwa die Verantwortlichen der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach insbesondere zu Beginn unseres Untersuchungszeitraums wiederholt die zahlreichen Fluchten.<sup>260</sup> 1935 führte dies zu einem Grundsatzentscheid des Schwyzer Regierungsrates. Er legte fest, dass,

253 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», N. U., 21. 10. 1943.

254 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», N. U., 11. 6. 1953.

255 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Ordner «Sapinière Marsens depuis 1925», P. E., 11. 5. 1943. Vgl. auch Kapitel 3.6.2.

256 Vgl. Kapitel 3.6.2.

257 Vgl. beispielsweise StASZ, RRB 1042/1967, RRB 1965/1967, RRB 2369/1967. Für Frauen war auch die Heirat eine Möglichkeit, sich dem langen Arm der Behörden zu entziehen, vgl. Businger, Ramsauer 2019.

258 Zum Erkundungsdienst des Wohlfahrtsamtes vgl. Kapitel 3.4.2.

259 StAZH, Z 602.334, Vormundschaftsakte des Bezirksrates.

260 Vgl. beispielsweise Rechenschaftsbericht des Regierungsrates und Kantonsgerichts Schwyz, Schwyz 1935, 125 und 1938, 31. Vgl. auch GAD, IV.B 4.2, Protokolle Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 10. 1958, 565, und 5. 4. 1957, 352–353.

wer fliehe, eine Verlängerung der Versorgungsdauer von mindestens drei Monaten erhalte, womit fluchtwillige Personen abgeschreckt werden sollten.<sup>261</sup> Manche der Betroffenen flohen zu ihren Verwandten, andere in die nächstgrössere Stadt, wieder andere kamen nicht weit. Manche Schwyzer Gemeinden bevorzugten aufgrund der räumlichen Nähe von Familie und Verwandten eine Versorgung in Bellechasse.<sup>262</sup>kehrten Geflüchtete nicht freiwillig in die Anstalt zurück, wurden sie polizeilich ausgeschrieben und in der Folge auch meist von der Polizei zurückgebracht. Die Flucht aus der Anstalt erwies sich in Einzelfällen aber durchaus als erfolgreiche Form des Widerstands. Wie Tanja Rietmann für den Kanton Bern aufzeigte, kam es vor, dass die Behörden nach einer Flucht von weiteren Massnahmen ab-sahen, da sich die Betroffenen unauffällig verhielten sowie Unterkunft und Einkommen nachweisen konnten.<sup>263</sup>

Die letzte und zugleich radikalste Option, für die sich einige Betroffene entschieden, um sich einer Massnahme zu entziehen und gewissermassen die Selbstbestimmung über das eigene Leben nicht abgeben zu müssen, war der Suizid.<sup>264</sup> Diese Widerstandshandlung ist besonders tragisch, weil sie im Affekt oder in einer Situation von Ohnmacht geschah, in der sich wohl die meisten Betroffenen befanden. In einer Zürcher Gemeinde ist der Fall eines Mannes überliefert, der nach dem Versorgungsentscheid seine Frau tötete und anschliessend sich selbst das Leben nahm.<sup>265</sup> Im Kanton Waadt diskutierte der Grosse Rat 1949 sogar über Zwang und Stigmatisierung im Zusammenhang mit administrativen Versorgungen, nachdem mehrere vom kantonalen Office antialcoolique überwachte Personen Suizid begangen hatten und einige Grossräte dies in der Debatte ansprachen. Ein Grossrat brachte das Beispiel von J. P. ein, der den physischen Tod dem gesellschaftlichen Tod vorgezogen habe.<sup>266</sup> Der Fall von J. P. veranschaulicht auf tragische Weise, mit welcher immenser sozialer Ächtung eine Versorgung verbunden war. Im Zusammenhang mit Versorgungsverfahren sind auch Suiziddrohungen und -versuche dokumentiert.<sup>267</sup>

261 StASZ, RRB 2309/1935.

262 StASZ, RRB 176/1938.

263 Rietmann 2013, 149.

264 Dieser kann als letzter Versuch verstanden werden, die Kontrolle über den eigenen Körper zu behalten und selber über das eigene Leben zu entscheiden. Vgl. Gallati 2015, 191.

265 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 1. 6. 1962, 258.

266 AEV, BGC VD, automne 1949, 218.

267 StASZ, Akten 3, 1, 135.120, Einvernahme mit A. J. durch Kantonspolizei Schwyz am 12. 12. 1934. StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 3399d,

## NICHTBEACHTEN VON HANDLUNGSANWEISUNGEN

Widerstandsstrategien hatten meist nur einen vorübergehenden Effekt beziehungsweise eine aufschiebende Wirkung. Die Betroffenen konnten dadurch das Vorgehen der Behörden erschweren und eine Massnahme im besten Fall hinauszögern, zum Beispiel durch Nichthandeln oder Ignorieren von Anweisungen. So entzog sich der verwarnte und bedingt Versorgte R. B. aus Sicht der Vormundschaftsbehörde «absichtlich» der Kontrolle durch das Zürcher Schutzaufsichtsamt. Die Vormundschaftsbehörde Dürnten hielt fest, dass sich R. B. nicht um die mit der Schutzaufsicht verbundenen Auflagen kümmere und er ihrer Aufsicht zeitweise entglitten sei. Was er «bis zur Verheiratung [...] im Frühjahr 1946 getrieben hat, entzieht sich unserer Kenntnis»,<sup>268</sup> war 1950 im Protokoll vermerkt. Blieben Betroffene einer amtlichen Vorladung fern, wurde eine zweite Vorladung unter Androhung einer Ordnungsbusse und der polizeilichen Zuführung ausgesprochen, der die Betroffenen meist Folge leisteten.<sup>269</sup> Nur selten wurden Betroffene deshalb wie der Freiburger J. I. ausgeschrieben und den Versorgungsbehörden polizeilich vorgeführt.<sup>270</sup>

Manchmal äusserte sich der Widerstand darin, Handlungsanweisungen zu ignorieren. Zudem wurden zugewiesene Arbeitsstellen verlassen oder nicht angetreten und Unterstützungsbeiträge zweckentfremdet. So erhielt etwa D. P. von ihrer Freiburger Heimatgemeinde einen kleineren Geldbetrag, um eine Stelle im Berner Oberland anzutreten, doch gab sie das Geld anderweitig aus.<sup>271</sup>

Ein paradigmatischer Fall ist derjenige von F. P. H. Er illustriert zum einen, dass Betroffene kaum eine Chance hatten, dem Behördenzugriff zu entfliehen, zum anderen, dass eine Flucht als alleiniger Versorgungs-

Schreiben des Amtsvormundes an die Vormundschaftsbehörde, 19. 1. 1952. Diese Thematik ist für die Schweiz noch kaum erforscht. Hinsichtlich der Todesfälle von Kindern und Jugendlichen in Heimen wird sich das NFP-76-Projekt *Fatale Fürsorge: Gewaltsame Todesfälle von fremdplatzierten Kindern in vier Schweizer Kantonen zwischen 1913 und 2012* einer dieser Forschungslücken annehmen.

268 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 10. 3. 1950, 266.

269 Vgl. zum Beispiel GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 7. 1949, 221 und AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «Affaires administratives 1979», D. N., 16. 9. 1978 und 25. 9. 1978.

270 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «Affaires administratives 1976», J. I., 23. 11. 1972 und 24. 11. 1972.

271 AEF, EB, A.6256, D. P., 5. 5. 1945. Vgl. auch AEF, EB, A.9165, P. E., 30. 4. 1955, und AEF, EB, A.7401, H. I., 30. 9. 1955: P. E. und H. I. verliessen unerlaubt ihren Arbeitsplatz und wurden deshalb versorgt.

grund dienen konnte. Zuerst verschwand F. P. H. von einem Bauernhof, weil er nach eigenen Angaben zu wenig Lohn erhalten hatte. Der Oberamtmann nahm ihm das Versprechen ab, zukünftig seine Stelle nicht mehr ohne Bewilligung zu verlassen.<sup>272</sup> Wenige Wochen später begab sich F. P. H. trotzdem zu einem anderen Bauern, aber in Absprache mit der Vormundschaftsbehörde belassen ihn der Vormund und der Oberamtmann dort.<sup>273</sup> Als F. P. H. nach einem Urlaub nicht zurückkehrte, folgte eine längere Zeit der Flucht.<sup>274</sup> Die Berner Polizei griff F. P. H. schliesslich vier Monate später bei einer Verwandten auf und der zuständige Oberamtmann versorgte ihn wegen der Flucht für zwei Jahre in Bellechasse.<sup>275</sup> Nach seiner Entlassung im Frühling 1964 sollte F. P. H. auf Anweisung seines Vormunds eine Stelle in einem Bauunternehmen in Murten antreten, doch flüchtete er erneut und begab sich zunächst nach Zürich.<sup>276</sup> Der Vormund liess ihn polizeilich ausschreiben und ein paar Tage später wurde er im Kanton Thurgau verhaftet.<sup>277</sup> Schliesslich versorgte der Oberamtmann F. P. H. erneut für zwei Jahre in Bellechasse, weil er «den Weisungen seines Vormundes überhaupt keine Folge leistet und sich der vereinbarten Stellenannahme [...] in Murten grundlos widersetzt hat».<sup>278</sup>

#### 4.3.2 WIDERREDE UND GEGENDARSTELLUNG

Als weitere Form von Widerständigkeit zeigt sich in unserer Analyse die offene Widerrede. Diese setzt zwar keine Systemablehnung voraus, schliesst aber «artikulierte Kritik und Veränderungsvorschläge» mit ein.<sup>279</sup> Meinungsverschiedenheiten zeigen sich in unseren Untersuchungen am deutlichsten in Kritik an den Massnahmen und in Form von alternativen Vorschlägen und Begründungen. Die Betroffenen lehnten beispielsweise in den gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungen die Massnahme ab, stellten Gesuche um vorzeitige Entlassung und kritisierten die Zuschreibungen

272 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», F. P. H., 23. 5. 1961.

273 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», F. P. H., 2. 7. 1961.

274 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», F. P. H., 11. 9. 1961.

275 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», F. P. H., 7. 12. 1961.  
Vgl. auch AEF, EB, Det Reg I.

276 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», F. P. H., 23. 7. 1964.

277 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», F. P. H., 28. 7. 1964.

278 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Schachtel «R 1963/64», F. P. H., 5. 8. 1964.

279 Vgl. Gallati 2015, 196–200, hier insbesondere 196.

der Behörden. Aber nicht nur sie wurden in dieser Form tätig, auch Dritte intervenierten während des Verfahrens und im Massnahmenvollzug. So stellten Familienangehörige Anträge auf Verkürzung der Detentionszeit, oder Medien mischten sich ins Geschehen ein. Dabei waren diese Formen von Widerspruch nur in wenigen Fällen erfolgreich. Die Behörden legten sie den Betroffenen viel eher als Renitenz aus.

#### WIDERREDE IN ANHÖRUNGEN

Eine Form, sich gegen eine drohende Versorgung zu wehren, bestand darin, während einer Anhörung die eigenen Einwände zu artikulieren. Im Kanton Schwyz etwa war die Durchführung solcher Anhörungen mit jeder Person gemäss Zwangsarbeitsanstaltsgesetz Pflicht.<sup>280</sup> Sie sollten den Betroffenen ermöglichen, im Verfahren mündlich Stellung zu den erhobenen Anschuldigungen zu beziehen und Widerspruch einzulegen. Meist konfrontierten die Behörden die betroffenen Personen bei dieser Gelegenheit das erste Mal mit den Anschuldigungen. Die Betroffenen konnten zustimmen oder sich nicht einverstanden erklären und ihre Sicht darlegen. De facto war eine Diskussion aber nicht vorgesehen. Dies zeigen die etlichen Protokolleinträge, bei denen die Behördenmitglieder lediglich den Versorgungsantrag eröffneten und nach einer Stellungnahme fragten, jedoch keine Rückfragen stellten und nicht auf die Argumente der Gegenseite eingingen.<sup>281</sup>

Die Anhörungssituation war darüber hinaus geprägt von einem grossen Machtgefälle. Das Verfahren sah weder eine Akteneinsicht noch eine Aktenergänzung durch die Betroffenen vor. Zudem wurden die Gespräche von den Behörden verschriftlicht. Das Protokoll stellt bereits eine Interpretation der Aussagen dar, welche die Betroffenen wohl zumeist in einem

280 § 7 Zwangsarbeitsanstaltsgesetz. Der Regierungsrat betonte in einem Beschluss von 1951, dass dasselbige Recht, obwohl nicht explizit festgehalten, auch für eine Versorgung auf der Grundlage der Polizeiverordnung zum Tragen kommen müsse. Vgl. zum rechtlichen Gehör auch Kapitel 2.2 und insbesondere BGE 30 I 276 (16. 6. 1904). Mit diesem Grundsatzentscheid legte das Bundesgericht bereits 1904 fest, dass jede Person während eines Versorgungsverfahrens angehört werden musste.

281 Vgl. beispielsweise StASZ, Akten 3, 1, 135.122, Protokoll der Einvernahme von W. N. durch Bezirksamt Einsiedeln vom 3. 12. 1934; Akten 3, 1, 135.126, Protokoll der Einvernahme von T. O.; Akten 3, 1, 135.140, Protokoll der Einvernahme von I. A. durch Bezirksamt March am 26. 3. 1935; Akten 3, 1, 135.144, Protokoll der Einvernahme von T. E. durch Bezirksamt Einsiedeln, ohne Datum. Im Laufe der 1960er-Jahre zeigen die spärlich archivierte Einvernahmeprotokolle für Schwyz, dass vermehrt Rückfragen gestellt wurden.

Amtsgebäude oder bereits in einer Anstalt machten.<sup>282</sup> Die Behörden behielten damit allzeit die Kontrolle über das Verfahren.

Die Möglichkeit der Stellungnahme war ferner stets mit der Gefahr verbunden, dass sich die Betroffenen in der exponierten Situation selber belasteten. Dies lässt sich an einem Beispiel aus der Stadt Zürich zeigen. Anfang März 1952 wurde der 21-jährige I. H. bei der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich unter dem Hinweis angezeigt, dass er «keinen geordneten Lebenswandel» führe, nur unregelmässig arbeite und sich «oft in zweifelhafter Gesellschaft» aufhalte.<sup>283</sup> Er selbst pochte während der Anhörung auf Selbstbestimmung. Er könne seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten und wenn nötig wieder arbeiten. Die Behörde jedoch bewertete seinen Einwand als widerständiges Verhalten und als Zeichen fehlender Einsicht: «Der Angehörte machte einen miserablen Eindruck. Er benahm sich frech und vollkommen uneinsichtig.»<sup>284</sup> Die Vormundschaftsbehörde beschloss, I. H. nach Versorgungsgesetz zu verwarnen.

Solche Gegendarstellungen während der Anhörung können als Versuch gelesen werden, Handlungsmacht zurückzugewinnen und Widerstand zu leisten. So protestierten die Betroffenen in den Anhörungen gegen eine Einweisung,<sup>285</sup> sie entzogen sich der Befragung, indem sie die Aussage verweigerten, oder sie sprachen dem Protokoll durch die Ablehnung der Unterschrift die Legitimität ab.<sup>286</sup> B. D. wies neben seinem Einspruch auch die ihm von den Behörden zugeschriebenen Kategorisierungen zurück: «Ich habe gegen die vom Gemeinderat beantragte Versorgung in der Anstalt Kaltbach zu protestieren und bestreite, dass ich ein liederliches, arbeitsscheues Leben geführt habe. Die vom kant. Arbeitsamt zugewiesene Stelle konnte ich deshalb nicht annehmen, weil ich vorher Arbeit in Näfels gefunden hatte, welche aber am 8. Januar a. c. wieder zu Ende gegangen

282 Vgl. beispielsweise StASZ, Akten 3, 1, 135.147, Protokoll der Einvernahme von S. Z. durch Bezirksamt Schwyz am 22. 7. 1935.

283 StArZh, V.K.a.4.: 652, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 28. 3. 1952, Nr. 1120, 504–505.

284 StArZh, V.K.a.4.: 652, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 28. 3. 1952, Nr. 1120, 504–505.

285 StASZ, Akten 3, 1, 135.120, Kantonspolizei Schwyz Einvernahme mit A. J., am 12. 12. 1934; Akten 3, 1, 135.134, Protokoll der Einvernahme von K. U. durch Bezirksamt Schwyz am 16. 2. 1935; Akten 3, 1, 135.158, Protokoll der Einvernahme von T. P. durch Bezirksamt Schwyz, am 23. 10. 1935; Akten 3, 1, 135.147, Protokoll der Einvernahme von S. Z. durch Bezirksamt Schwyz am 22. 7. 1935.

286 StASZ, Akten 3, 1, 135.134, Protokoll der Einvernahme von K. U. durch Bezirksamt Schwyz am 16. 2. 1935; Akten 3, 1, 135.132, Protokoll der Einvernahme von O. S. durch Bezirksamt Schwyz am 6. 2. 1935; Akten 3, 1, 861.147, Protokoll der Einvernahme von E. P. durch das Bezirksamt Einsiedeln am 26. 7. 1965.

war.»<sup>287</sup> Das Nichtantreten der zugewiesenen Stelle erklärte er damit, dass er bereits eigenständig eine andere Arbeit gefunden hatte.

Ähnlich wie B. D. führten auch viele andere Betroffene alternative Begründungen für ihre in den Augen der Behörden problematische Situation auf. Beispielsweise erklärten sie Stellenverluste oder häufige Stellenwechsel mit der Konjunkturlage und der damit verbundenen schwierigen Arbeitsmarktlage.<sup>288</sup> So hielt T. G. nach Eröffnung des Versorgungsantrages fest, dass er «alleweil» gearbeitet habe und man ihm «nichts Gegenteili- ges nachweisen» könne. Die herausfordernde Gegenfrage des Bezirksam- manns, wieso er denn nichts an die Kinder bezahlt habe, parierte er, indem er auf seinen minimalen Verdienst aufmerksam machte. «Der Verdienst war eben gering, sodass es nicht reichte, noch Zahlungen für die Kinder zu machen.»<sup>289</sup>

Darüber hinaus delegitimierten die Betroffenen die Massnahmen, indem sie diese als Strafe deuteten oder deren Nutzen in Abrede stellten. O. S., der aufgrund des Rechtsbegriffes der «Vagantität» für zwei Jahre nach Kaltbach versorgt werden sollte, bezeichnete die Versorgung unter Protest als Strafe und stellte die Zweckmässigkeit von Kaltbach grundsätzlich in- frage. «Ich kann den Antrag nicht annehmen, ich will lieber nach Belle- chasse gehen, als in der Anstalt Kaltbach versorgt werden. In der Anstalt Kaltbach wird man nicht besser. Ich bin kein Verbrecher und habe kein Delikt begangen, dass ich in der Anstalt versorgt werden muss – Es ist eine Gemeinheit.»<sup>290</sup>

Abschliessend lässt sich jedoch festhalten, dass die Anhörungen ers- tens letztlich dazu dienten, die Rechtmässigkeit des Antrages zu bestäti- gen und dem Verfassungsrecht auf rechtliches Gehör Genüge zu tun.<sup>291</sup> In vielen Fällen notierten die Behörden nur das Nötigste. Zweitens hatten die darin geäusserten Aussagen kaum je Einfluss auf den Ausgang eines

287 StASZ, Akten 3, 1, 135.130, Einvernahme mit B. D. durch Bezirksamt March am 2. 2. 1935.

288 Vgl. beispielsweise StASZ, Akten 3, 1, 135.132, Protokoll der Einvernahme von O. S. durch Bezirksamt Schwyz am 6. 2. 1935: «Ich war im Balsthal und habe dort um Arbeit nachge- sucht und leider keine gefunden, wie dies heute leider überall der Fall ist.»

289 StASZ, Akten 3, 1, 135.123, Protokoll der Einvernahme von T. G. durch Bezirksamt March am 15. 12. 1934. Ähnlich argumentierte N. E. am 30. 7. 1935 vor dem Bezirksamt Einsie- deln, vgl. StASZ, Akten 3, 1, 135.149.

290 StASZ, Akten 3, 1, 135.132, Protokoll der Einvernahme von O. S. durch Bezirksamt Schwyz am 6. 2. 1935. Eine ähnliche Formulierung findet sich in StASZ, Akten 3, 1, 135.155, Proto- koll der Einvernahme von W. Z. durch Bezirksamt March am 23. 9. 1935. Vgl. auch StASZ, Akten 3, 1, 135.131, sowie Kapitel 3.3.3.

291 Vgl. zum verfassungsmässigen Recht auf rechtliches Gehör Kapitel 2.2.

Versorgungsverfahren, alternative Begründungen flossen nicht in die Überlegungen der Behörden ein. Viel eher wurden sie als Beleg für die «Uneinsichtigkeit» der Betroffenen gesehen, wie im Folgenden in Bezug auf Beschwerdeverfahren genauer ausgeführt wird. Dies zeigt, wie wenig Einfluss die betroffenen Personen auf das Verfahren nehmen konnten und in welcher auswegloser Situation sie sich oft befanden.

#### INTERVENTIONEN VON BETROFFENEN IN VERSORGUNGSVERFAHREN UND WÄHREND DES MASSNAHMENVOLLZUGS

Legten Betroffene Beschwerde ein, sahen die Behörden darin häufig einen Beleg für ihre «Einsichtslosigkeit». Beschwerden dienten den Behörden nicht selten auch zur Rechtfertigung für bereits angeordnete oder vollzogene, aber auch für neuerliche Massnahmen.<sup>292</sup> Deutlich wird dies am Beispiel von I. F. aus Dürnten. Der entmündigte und bereits mehrfach versorgte Mann hatte sich verschiedentlich schriftlich bei der Vormundschaftsbehörde beschwert. Diese forderte ihn 1963 auf, «uns von weiteren Schreiben zu verschonen». Mit seinen Briefen bestätigte er, «dass er trotz der vielen Jahre, die er in verschiedenen Anstalten zubringen musste, nichts gelernt hat und heute noch genau so uneinsichtig ist wie früher. Statt sich zu seinem Versagen in der Freiheit zu bekennen und seinen lasterhaften und trunksüchtigen Lebenswandel zuzugeben, schuldigt er ungerechterweise Drittpersonen an und glaubt mit Drohungen, Prozessen und Veröffentlichung im «Blick» die Behörde unter Druck setzen zu können.»<sup>293</sup>

Dass er sich gegen die behördlichen Massnahmen wehrte, hatte die Vormundschaftsbehörde bereits mehr als zehn Jahre zuvor veranlasst, «für das weitere Fortkommen des Mannes keine günstige Prognose»<sup>294</sup> zu stellen. Seine Briefe zeigten deutlich, so die Behörde 1951, dass «die Voraussetzungen für eine vorzeitige Entlassung [aus der Anstalt] noch nicht erfüllt sind».<sup>295</sup>

Auch in anderen Fällen wurde der Widerstand gegen die intervenierende Person ausgelegt. So beim 47-jährigen M. J. Das Waisenamt seiner St. Galler Heimatgemeinde schrieb der Vormundschaftsbehörde Dürnten 1951, dass sein «sehr sonderbares hartnäckiges Verhalten [...] sogar die

292 Dies zeigt beispielsweise auch Germann 2018.

293 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 7. 6. 1963, 399.

294 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 5. 1951, 338.

295 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 5. 1951, 339.

Vermutung aufkommen [lasse], er sei in gewissem Grade anormal und er sei nicht mehr in der Lage vernunftgemäss zu handeln».<sup>296</sup> Sein widerständiges Verhalten war für die Behörde eine neuerliche Bestätigung, dass eine Bevormundung nach Artikel 370 ZGB und eventuell sogar nach Artikel 369 ZGB erforderlich sei. Setzten sich Betroffene zur Wehr, riskierten sie folglich nicht nur, kriminalisiert zu werden, indem sie in Anstalten wie Bellechasse, die Gefängnissen angeschlossen waren, eingewiesen wurden, sondern auch, dass ihr Verhalten pathologisiert wurde. Bei der psychiatrischen Begutachtung bildeten die Interventionen von Betroffenen mitunter ein Indiz dafür, dass eine psychische Erkrankung vorlag.<sup>297</sup> Insbesondere Personen, die sich mehrfach und dezidiert gegen behördliche Massnahmen wendeten, waren solchen Zuschreibungen ausgesetzt und gerieten dadurch in eine Abwärtsspirale.

Auch die in Rechtsmitteln von den Betroffenen selbst formulierten Überlegungen fanden – ähnlich wie die Stellungnahmen in den Anhörungen – bei den Behörden nur wenig Gehör. Ein Beispiel dafür ist die Behandlung eines Rekurses durch die Direktion der Justiz des Kantons Zürich. Der Rekurs richtete sich unter anderem gegen die vorgehaltene «Liederlichkeit» und «Arbeitsscheu». Der Betroffene widersprach den Behörden: Sein geplanter Wegzug aus dem Kanton sei kein Beleg für «Arbeitsscheu», es handle sich vielmehr um einen Versuch der Reduktion der Lebenskosten. Zudem verspreche er sich am neuen Ort bessere Berufsaussichten.<sup>298</sup> Die Justizdirektion verwies die beruflichen Pläne des Betroffenen allerdings in den Bereich des Unvernünftigen. Sie seien lediglich «Wunschträume» und würden «die mangelnde Bereitschaft des Rekurrenten zu sinnvoller Arbeit» gerade bestätigen.<sup>299</sup>

Die Behörde entzog dem Betroffenen durch diese Aussage die Glaubwürdigkeit und beanspruchte die Deutungshoheit für sich. In der Stadt Zürich zeigt sich diese behördliche Handlungsstrategie wiederholt. Sie

296 GAD, IV.B 4.1, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 15. 5. 1951, 341.

297 Vgl. Kapitel 3.5.3. In Münsterlingen verliess keine der begutachteten Personen die Klinik ohne eine psychiatrische Diagnose, welche vormundschaftliche Massnahmen erforderlich machte.

298 StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 1292, Rekurs an die Direktion der Justiz, 12. 11. 1954.

299 StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 1292, Verfügung der Direktion der Justiz vom 22. 6. 1955. Vgl. hierzu auch Kapitel 3.6.3, und den Fall von H. E., ACV, S132/782 Dossiers de la CCIA, HE n° 222. Hier zeigt sich, dass die Verantwortung für berufliche Schwierigkeiten dem Einzelnen zugeschrieben wurden und der Wille zum Erfolg von den Behörden nicht ernst genommen wurde.

verwies die Betroffenen auf die Position der Störrischen und Unmündigen.<sup>300</sup> Deutlich kommt diese Haltung in einem Kreisschreiben der Justizdirektion des Kantons Zürich von 1930 zum Ausdruck. Darin beschreibt sie die Betroffenen als in «trotziger Opposition gegen ihre vermeintlichen Verfolger, Behörden, Angehörigen und Fürsorger» gefangen. Die Betroffenen seien uneinsichtig und letztlich «gedankenlos»: Es dauere in der Anstalt oft längere Zeit, bis die Eingewiesenen ihren Trotz ablegen würden und «einsehen, dass der Fehler an ihnen selbst lag». Eine Anstaltsversorgung müsse daher so lange dauern, «bis sie aus dem frühern gedankenlosen und gleichgültigen Dahinleben erwachen und sich für die guten Absichten, die Versorger und Anstaltsleitung mit ihnen verfolgen, innerlich zu interessieren beginnen».<sup>301</sup> Auch bei der Stadtzürcher Vormundschaftsbehörde wird dieser Paternalismus offenkundig, wobei sich diese Behörde darüber wunderte, dass ihre gut gemeinten Absichten von den Betroffenen nicht als solche wahrgenommen wurden. In ihrem Geschäftsbericht des Jahres 1943 schreibt die Vormundschaftsbehörde:

«Freilich bezwecken ja alle vormundschaftlichen Anordnungen den Schutz von Schwachen und Gefährdeten. Sie verfolgen also ein Ziel, das an sich von den Personen, in deren Interesse sie durchgeführt werden, eigentlich begrüsst werden sollte. So einleuchtend aber dieser Grundgedanke vormundschaftlichen Schaffens sein mag, so mühsam gestaltet sich doch grossenteils seine Durchführung in der Praxis.»<sup>302</sup>

Eine weitere Möglichkeit für Betroffene, sich zur Wehr zu setzen, bestand darin, ein Entlassungsgesuch einzureichen. Damit ein Gesuch gutgeheissen wurde, scheint eine Kombination von verschiedenen Faktoren massgeblich gewesen zu sein. Dazu zählen die Aussicht auf eine Arbeitsstelle und die Unterstützung des Gesuchs durch Dritte, zum Beispiel das Zeugnis einer Autoritätsperson oder die Fürsprache der Familie. So spielte bei in Bellechasse internierten Personen der Bericht des Anstaltsdirektors eine entscheidende Rolle.<sup>303</sup> Der Schwyzer Regierungsrat hiess Gesuche insbesondere dann gut, wenn die Gemeindebehörde dem Ansinnen der ver sorgten Person zustimmte oder selber den Antrag stellte, der Bericht des

300 Vgl. auch Gallati 2015, 195–196. An dieser Stelle zeigt der Autor, wie durch die Bezeichnung «eigensinnig» das Verhalten von Erwachsenen als irrational und kindisch abgewertet wurde.

301 StAZH, P 144.34, Nr. 1688, Kreisschreiben 1930, 1.

302 Geschäftsbericht des Stadtrates von Zürich 1943, 431.

303 Vgl. UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 14.

Verwalters positiv ausfiel und für die zu entlassende Person eine Arbeitsstelle in Aussicht stand. Insgesamt waren rund die Hälfte der Entlassungsgesuche in Schwyz im Sinne der Antragsteller erfolgreich.<sup>304</sup>

Ein Gesuch konnte aber auch ein Wagnis bedeuten und von den Behörden als Anmassung oder gar Renitenz aufgefasst werden. In einigen Fällen führten Entlassungsgesuche zu einer psychiatrischen Begutachtung, mit der weitere Einweisungen und der Verbleib in der Anstalt legitimiert werden konnten. Aufgrund der Entlassungsgesuche eines in Herdern internierten Mannes folgerte die begutachtende Ärztin beispielsweise, dass es sich um eine psychisch kranke Person handeln müsse.<sup>305</sup>

#### EINSPRUCH DER FAMILIEN

Viele Eltern sprachen sich immer wieder während des Versorgungsverfahrens gegen eine Versorgung ihrer Kinder aus und plädierten für ihren Verbleib im Haushalt. Sie argumentierten damit, dass ihre Töchter und Söhne auf dem elterlichen Hof oder im Gastronomiebetrieb mitarbeiten sollen und sie auf ihre Hilfe angewiesen seien. Wieder andere Eltern betonten, dass sie für ihre Kinder eine Arbeitsstelle ausserhalb des elterlichen Betriebs gefunden hätten. Eine allfällige Versorgung würde den Verlust dieser Stellen mit sich bringen.<sup>306</sup> Geschwister setzten sich für die Entlassung ihrer Brüder oder Schwestern ein.<sup>307</sup>

Auch bei weiteren fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zeigt sich der Einsatz der Eltern für ihre Kinder. Der Vater von M. I. teilte nach deren Flucht aus der Psychiatrischen Klinik Burghölzli mit, seine Tochter sei nach Hause gekommen. Er weigerte sich aber, sie in die Anstalt zurückzubringen.<sup>308</sup> Der Vater delegitimierte die drohende Wiedereinweisung mit dem Hinweis auf ihre kontraproduktiven Effekte: «Ich bin der Ansicht, dass die erzielten Erfolge in der persöhnlichen [sic] Annäherung [...] an uns Eltern, und die Unterziehung zur häuslichen Arbeit durch die vor-

304 Vgl. Kapitel 3.3.1. Der Regierungsrat verfolgte keine vollständig konsistente Praxis.

305 Vgl. Kapitel 3.5.3.

306 Siehe zum Beispiel StArZh, V.K.a.4.: 650, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 11. 1. 1952, Nr. 78, 103–104; V.K.a.4.: 658, Protokoll, 3. 10. 1952, Nr. 3362, 29–31.

307 StASZ, RRB 1088/1939.

308 StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 5021d, Schreiben der Direktion der Heilanstalt Burghölzli an die Vormundschaftsbehörde vom 14. 2. 1952. Siehe auch die Schreiben der Direktion der Heilanstalt Burghölzli vom 19. 2. 1952 und des Amtsvormundes an die Eltern vom 29. 3. 1952.

gesehene Einlieferung wieder restlos verloren ginge.»<sup>309</sup> Das Ansinnen des Amtsvormundes, M. I. polizeilich in die Klinik zurückbringen zu lassen, scheiterte schliesslich an einer überraschenden Strategie der Eltern. Der Vater gab den angerückten Polizisten zur Auskunft, seine Tochter befinde sich mit ihrer Mutter auf einer Ferienreise.<sup>310</sup> Nach einer Vorsprache des Vaters beim Amtsvormund willigte dieser schliesslich ein und gestattete M. I., «vorläufig» bei den Eltern zu bleiben. Allerdings liess er nicht von der Betroffenen ab, er beantragte nun stattdessen ihre Sterilisation.<sup>311</sup> In der Folge versuchte er, über den Vater die Zustimmung der Betroffenen zu dieser Massnahme zu erhalten. Dieser beschied dem Amtsvormund, es sei ihm «trotz aller Bemühungen» nicht gelungen, seine Tochter zur Unterschrift zu bewegen, während er zugleich der «Meinung» war, man sollte seine Tochter nun «in Ruhe lassen».<sup>312</sup> Der Vater deutete in seinem Brief an den Amtsvormund Kooperationsbereitschaft an, widersprach in der Sterilisationsfrage aber subtil.

Eltern und Verwandte nahmen während des Versorgungsverfahrens aber auch eine ambivalente Rolle ein. In vielen Beispielen zeigt sich die aktive Rolle von Eltern, die behördliche Massnahmen für ihre Töchter und Söhne selber beantragten. In der Stadt Zürich ersuchte eine Mutter die Behörden, ihre 44-jährige Tochter wegen ihres Lebenswandels zu verwarnen und ihr die Versorgung anzudrohen. Laut dem Protokoll der Vormundschaftsbehörde von 1952 sagte die Mutter aus, ihre Tochter sei «auf bestem Wege, liederlich zu werden und neige zu strafbaren Handlungen».<sup>313</sup> Solche Aussagen konnten, einmal in den Amtsstuben geäussert, den Anfang eines

309 StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 5021d, Schreiben des Vaters an den Amtsvormund vom 31. 3. 1952.

310 StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 5021d, Rapport der Stadtpolizei Zürich vom 3. 4. 1952.

311 StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 5021d, Schreiben des Amtsvormundes an die Direktion der Heilanstalt Burghölzli vom 17. 4. 1952.

312 StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 5021d, Schreiben des Vaters an den Amtsvormund vom 17. 5. 1952. Die Fallakte zeigt ein breites Handlungsrepertoire der Eltern. Auch die Mutter schaltete sich nach dem Tod des Vaters direkt ein und sprach sich 1960 gegen eine IV-Rente für die Tochter aus, denn sie habe ein gewisses Vermögen und weitere ärztliche Untersuchungen würden die Tochter nur unnötig unruhig machen. StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 5021d, Schreiben der Mutter an die IV-Kommission des Kantons Zürich vom 24. 10. 1960.

313 StArZh, V.K.a.4.: 655, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 20. 6. 1952, Nr. 2125, 243–244. Für ähnliche Beispiele vgl. StArZh, V.K.a.4.: 658, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 26. 9. 1952, Nr. 3277, 346–347 und V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d.

Versorgungsverfahren bedeuten, was nicht immer der Intention der Eltern entsprach. So bezichtigte die Mutter von M. C. 1952 ihre Tochter laut Amtsvormund «leichtsinnige[r] Geldausgaben».<sup>314</sup> Aussagen dieser Art wurden von den Amtsvormunden gesammelt und oft direkt in ihre Berichte an die Vormundschaftsbehörde einbezogen. Neben diesem belastenden Beitrag setzte sich diese Mutter aber auch sehr direkt für ihre Tochter zur Wehr: Als Sanitäter die Betroffene bei ihrer Mutter abholen wollten, «gab diese das Mädchen nicht heraus», wie der Stadtärztliche Dienst festhielt.<sup>315</sup>

#### INTERVENTIONEN VON MEDIEN

Schliesslich gelangten Betroffene auch an die Medien in der Hoffnung, auf diesem Weg Unterstützung für ihre Anliegen zu erhalten.<sup>316</sup> Aus den Vormundschaftsakten der Gemeinde Dürnten sind zwei Fälle überliefert, bei denen sich Betroffene an den *Blick* wandten. Der bereits erwähnte I. F. hatte die Boulevardzeitung 1963 eingeschaltet. Er habe damit die Behörden «unter Druck setzen»<sup>317</sup> wollen, so die Sichtweise der Vormundschaftsbehörde Dürnten. Fünf Jahre später gelangte auch der in Dürnten bevormundete S. H. an die *Blick*-Redaktion. Er sei mit seiner Arbeit bei einem Landwirt unzufrieden und glaube, hielt die Vormundschaftsbehörde Dürnten im Protokoll fest, «die Schuld seines Versagens seiner Umgebung, speziell seinem Meister in die Schuhe schieben zu müssen».<sup>318</sup> Hierauf ergab sich «ein intensiver telefonischer» und «schriftlicher Verkehr» zwi-

314 StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d, Schreiben des Amtsvormundes an die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich vom 23. 1. 1952. Vgl. Kapitel 3.6.2.

315 StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 2120d, Schreiben des Stadtärztlichen Dienstes an den Amtsvormund vom 17. 1. 1952 und 6. 2. 1952. Ein drastischeres Beispiel eines Meinungsumschwungs finden wir bei einem Vater, der einerseits verschiedentlich die Versorgung seiner Tochter beantragte. Andererseits gelang ihm aber auch, seine Tochter aus der Psychiatrischen Anstalt Rheinau nach Hause zu holen. Er vermochte, so die Psychiater, seine Tochter «durch unwahre Angaben aus der Anstalt zu schwindeln». StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 7513d, Schreiben der Direktion der Heil- und Pflegeanstalt Rheinau vom 5. 2. 1951. Gerade umgekehrt verhielt sich ein Vater, der sich zunächst für Platzierungen seiner Tochter an Arbeitsstellen statt der Arbeitserziehung eingesetzt hatte. Zuletzt verlangte er selbst ihre Anstaltsversorgung. StArZh, V.K.c.30, Fallakte der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich, Nr. 3399d, Schreiben des Amtsvormundes an die Vormundschaftsbehörde vom 19. 1. 1952.

316 Ausführlich zur Rolle der Medien bei der Delegitimierung von administrativen Anstaltsversorgungen UEK, Bd. 3, *Sondergesetze?*.

317 GAD, IV.B 4.3, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 7. 6. 1963, 399.

318 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 18. 6. 1968, 233.

schen dem Vormund, dem Mündel und dessen Arbeitgeber einerseits und der *Blick*-Redaktion, dem Präsidenten der Vormundschaftsbehörde Dürnten und dem Arbeitgeber andererseits.<sup>319</sup> Im Oktober 1968 forderte der inzwischen in der Psychiatrischen Klinik Waldhaus in Chur internierte S. H., seinen Vormund durch den *Blick*-Redaktor zu ersetzen, worauf die Vormundschaftsbehörde jedoch nicht einging.<sup>320</sup> Der Kontakt des Betroffenen zum *Blick* hielt aber über mehrere Jahre an. Als S. H. im Mai 1974 um eine Versetzung vom Waldhaus in die Epileptische Anstalt Zürich bat, schaltete sich wiederum der Redaktor des *Blicks* ein. In einem Brief an die Vormundschaftsbehörde Dürnten befürwortete dieser einen Wechsel von Chur nach Zürich, um «einem armen Menschen wieder mehr Freude am geplagten Dasein zu schenken».<sup>321</sup> In den darauf folgenden schriftlichen Austausch zwischen der Klinik Waldhaus, der Epileptischen Anstalt Zürich, der Vormundschaftsbehörde Dürnten und dem Betroffenen blieb der *Blick*-Redaktor involviert. So sandte etwa die Epileptische Anstalt Zürich dem *Blick* Kopien ihrer an die Psychiatrische Klinik Waldhaus und die Vormundschaftsbehörde adressierten Briefe, was bei der Vormundschaftsbehörde für rote Köpfe sorgte.<sup>322</sup>

Dass der *Blick* in den 1960er-Jahren gleich von zwei in der kleinen Gemeinde Dürnten wohnhaften Personen eingeschaltet wurde, ist kein Zufall und liegt unter anderem im Strukturwandel des massenmedialen Systems begründet, der im Laufe der 1960er-Jahre einsetzte.<sup>323</sup> Viele Zeitungen lösten sich in jener Zeit von ihrer parteipolitischen Anbindung und orientierten sich zunehmend an neuen, auch kommerziellen Selektionskriterien. Beispielhaft hierfür ist die Gründung der Boulevardzeitung *Blick* mit ihrem für die Schweiz neuartigen Konzept, das auf Sensationen, Emotionen, Skandale sowie das Schicksal von Personen abzielte. Das neue Medium hat den Betroffenen anscheinend eine willkommene Möglichkeit geboten, sich an die Öffentlichkeit zu wenden. Der Strukturwandel der Presse in den 1960er-Jahren dürfte insgesamt wesentlich dazu beigetragen haben, dass eine öffentliche Kritik überhaupt möglich wurde. Sara Galle hat in ihrer

319 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 18. 6. 1968, 233.

320 GAD, IV.B 4.5, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 22. 10. 1968, 322.

321 Zitiert in GAD, IV.B 4.7, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 14. 5. 1974, 226.

322 GAD, IV.B 4.8, Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 13. 5. 1975, 61.

323 Zur Entwicklung der Presse in der deutschsprachigen Schweiz vgl. Galle 2016, 350–353. Zum Wandel des massenmedialen Systems Eisenegger 1998, 166. Romano 1998, 143–159. Vgl. auch Meier, Bonfadelli, Schanne 1993.

Dissertation zum «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» gezeigt, dass sich jenen Eltern bereits in den 1940er-Jahren an die Presse, später auch an den *Blick* wandten. Aber selbst die Wochenzeitung *Der Schweizerische Beobachter* liess sich bis 1972 von den Antworten der Behörden und der Pro Juventute zufriedenstellen.<sup>324</sup> Auch die Intervention der beiden Männer aus Dürnten beim *Blick* hatte kaum einen Einfluss auf den weiteren Verlauf ihres Falls und erzielte nicht den von ihnen beabsichtigten Effekt. S. H. fand im *Blick*-Redaktor zumindest einen Fürsprecher und Berater, der ihm beispielsweise die Briefe an die Behörden verfasste. Erst ab den 1970er-Jahren setzten sich Medien mit Nachdruck und dann auch mit Erfolg für die Betroffenen ein. So führte die Intervention von Medien 1973 zur Auflösung des «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse».<sup>325</sup>

#### 4.3.3 RÉSISTER PAR LA PLUME ET LE DROIT: EXEMPLE D'UN AVOCAT VAUDOIS MENACÉ D'INTERNEMENT

Les procédures étant essentiellement écrites, les personnes concernées étaient désavantagées dans leur défense si elles ne disposaient pas de compétences rédactionnelles et de connaissances juridiques appropriées. De même, l'absence de ressources financières ou du soutien de tiers réduisait encore leur marge de manœuvre, déjà restreinte par les procédures. De manière exceptionnelle mais démonstrative, un dossier vaudois atypique illustre la résistance active d'une personne disposant des ressources personnelles nécessaires, notamment juridiques, pour enrayer la procédure, sans réussir malgré cela à la stopper. Il s'agit de la situation, unique à notre connaissance, d'un avocat inquiété par l'Office cantonal de surveillance antialcoolique à la suite d'ivresses remarquées en public.<sup>326</sup> Bien qu'il parvienne à bousculer la légitimité des décisions prises à son égard, à inter-férer dans les relations entre les acteurs étatiques et même à obtenir une

324 Galle 2016, 16–17, 353.

325 Galle 2016, 16–17, 353, 380–382, 385. Der hartnäckige Einsatz der Zeitschrift *Beobachter* in den 1970er-Jahren zeigt sich auch in der Gemeinde Einsiedeln, als dieser sich für R. A. einsetzte, vgl. BAE, Vormundschaftsdossiers, 31.17\_351.

326 ACV, KVIII f 188, Service sanitaire, Office cantonal de surveillance antialcoolique, dossiers d'alcooliques décédés 1941–1955, dossier JP. Divisé deux parties, il s'agit d'un dossier particulièrement volumineux (plus de 300 pages) ayant des ramifications dans d'autres fonds d'archives, notamment SB 124 I, PV du Conseil de santé 1917–1981, et SB124 A 2/7/1, Office cantonal antialcoolique, dossiers 1950–1954, recours.

libération par voie de recours, son action semble ne lui accorder qu'un gain de temps, un sursis temporaire. La conclusion tragique de son histoire – il se donnera la mort – démontre que même pour un individu bien armé d'un point de vue socioprofessionnel la menace d'un internement, le poids du dossier administratif et les effets de la surveillance demeurent une expérience extrêmement difficile à vivre et à laquelle résister.

En 1946, JP, docteur en droit, éminent praticien du barreau lausannois et président d'une commission cantonale, est âgé de cinquante-quatre ans et divorcé quand il est signalé par des proches pour ses abus d'alcool. Les renseignements fournis concordent avec l'état de sa réputation dans les milieux de la magistrature. L'Office antialcoolique, jugeant le cas grave autant que délicat, favorise dans un premier temps des démarches officieuses et tente de persuader JP d'entreprendre une cure volontaire. Ce dernier accepte seulement de consulter le médecin de l'Office, mais à titre privé et sous le sceau du secret médical. Des rapports médicaux sont néanmoins produits et communiqués au Département de justice et police. D'emblée, l'affaire est suivie en haut lieu et est la source d'une intense activité de correspondances entre JP et l'administration ainsi qu'entre les différents services de celle-ci. À la lecture des sources, les différentes instances impliquées paraissent tiraillées entre la volonté de ne pas faire de favoritisme, ce qui serait «contraire au but social de la loi», et celle de régler le plus discrètement possible l'affaire.<sup>327</sup>

Rapidement, JP conteste le caractère «excessif d'être ainsi en quelque sorte jugé alors qu'on ne communique ni la dénonciation ni les renseignements éventuels».<sup>328</sup> Selon une note retranscrite de l'Office antialcoolique, au cours d'un entretien téléphonique, il affirme alors que «si l'on intervient à son égard on devrait interner la moitié du Grand Conseil». Il déclare également que «s'il vient à l'office, il sera entendu mais pas écouté» et que si cela continue, «il fera ce que d'autres ont fait et ira s'installer dans un canton voisin».<sup>329</sup> Pour servir «une intervention plus énergique» de l'État, une enquête est sollicitée auprès de la police locale et du service social, bientôt

327 Sa démission de la commission cantonale qu'il préside est ainsi obtenue avant «qu'on parle un beau jour de lui dans la Voix ouvrière [journal de la gauche radicale]». Voir ACV, KVIII f 188, dossier JP, lettre du chef du Service de la protection pénale du 19. 10. 1946. Ce service est l'équivalent d'un service d'exécution des peines.

328 ACV, KVIII f 188, dossier JP, lettre de JP au chef du Département de justice et police du 15. 10. 1946.

329 ACV, KVIII f 188, dossier JP, note du 3. 6. 1947.

complétée par des renseignements de l'entourage qui «resteront confidentiels au dossier». <sup>330</sup> Reçu en audition, JP se défend en faisant rectifier le procès-verbal. Par décision du Département de justice et police, il est ensuite placé en observation dans l'établissement psychiatrique de Préfargier <sup>331</sup> pour une période de six semaines. Alors que deux infirmiers et un médecin se présentent à l'improviste chez lui pour l'emmener, il joint par téléphone le conseiller d'État signataire de la décision qui lui répond que la décision est irrévocable. JP rédige un courrier contestant son internement, mais ne peut légalement recourir contre la mise en observation d'urgence. Durant la durée de son séjour à Préfargier, l'enquête de l'Office antialcoolique se poursuit «pour étayer l'internement ultérieur probable». <sup>332</sup>

Libéré et soumis à la surveillance de l'Office, JP demande à consulter le rapport d'expertise mais seule la conclusion lui est communiquée. Dans un recours, il conteste alors l'accès restreint au rapport, jugeant inéquitable «le refus de lui communiquer les renseignements propres à sa défense». <sup>333</sup> Il critique en plusieurs points la pratique de l'Office, se référant aux textes de lois et aux principes généraux du droit. «Je plains les pauvres diables qui ont été encore moins que moi capables de faire sauvegarder en leur faveur les modestes garanties constitutionnelles et légales», écrit-il. Il questionne notamment l'emploi sans fondement légal de «menaces d'internement» pour le contraindre à collaborer et déplore le préjudice causé par la communication des décisions le concernant à des tiers et à d'autres autorités. <sup>334</sup> Enfin, il envisage de poursuivre la cause devant les instances fédérales, ce qui lui donnerait «l'occasion de consulter à la chancellerie du Tribunal fédéral l'intégralité du dossier, de sorte qu'[il] pourrai[t] enfin savoir ce qui a été dit et ce qui a été fait et méfait». Dans un second temps, JP attaque la validité des expertises: le médecin qui a signé le rapport ne l'a vu que très brièvement – quelques minutes – et s'est forgé une opinion essentiellement sur la base du dossier préexistant. Prenant directement contact avec les médecins de Préfargier – «Je suis docteur [en droit] moi-même» leur écrit-il –, il obtient le soutien d'un médecin assistant et fait

330 ACV, KVIII f 188, dossier JP, note du chef du Service de la protection pénale, s. d.

331 Situé dans le Canton de Neuchâtel, cet établissement est retenu car moins connu que Cery dans le canton de Vaud et donc moins «attentatoire» à la réputation de JP.

332 ACV, KVIII f 188, dossier JP, note du chef du service de la protection pénale du 14. 7. 1947.

333 ACV, KVIII f 188, dossier JP, dossier de recours du 30. 9. 1947.

334 En particulier la justice de paix et le Tribunal cantonal, ce qui sera d'abord réfuté par les autorités avant d'être admis.

la démonstration que le médecin qui a signé l'expertise était en vacances durant une grande partie du temps de sa mise en observation.<sup>335</sup> À l'interne du Département de justice et police, force est alors de reconnaître dans une note confidentielle que «l'expertise était apparue, à l'époque déjà, un peu sommaire dans ses constatations».<sup>336</sup> Plus problématique encore pour les autorités, l'échange de correspondance entre les médecins et JP a eu pour effet de révéler certains désaccords. Contre cette immixtion non prévue, il est rappelé que «Préfargier n'a reçu de mandat que du Département et n'a aucun compte à rendre à Me P».<sup>337</sup>

Une année s'écoule avant que JP se fasse remarquer à nouveau et qu'il soit une nouvelle fois placé en observation avec la perspective d'un internement à durée indéterminée. Dans une lettre de recours, il expose la difficulté matérielle de rédiger sa défense alors que la privation de liberté est immédiate: il n'a ni connaissance du dossier à charge, ni même à disposition le texte de loi ou du papier.<sup>338</sup> Il dénonce également le fait de se retrouver face aux mêmes experts et fonctionnaires avec lesquels il entretient un passif. Malgré la prudence de mise dans cette affaire, il est alors constaté par le service instruisant le recours<sup>339</sup> de graves irrégularités: le recours n'a pas été entendu par le Département, il n'y a pas eu de nouvelle enquête ni d'expertise médicale, il n'a pas été en mesure de demander une nouvelle expertise et aucun rapport médical ne qualifie l'alcoolisme de JP d'incurable, condition pour un internement à durée indéterminée.<sup>340</sup> L'internement est suspendu pour «raison médicale» et non juridique, ayant été considéré qu'indiquer les réels motifs de la suspension mettrait le Département et l'Office antialcoolique «dans une position délicate».

335 ACV, KVIII f 188, dossier JP, lettres de JP aux médecin chef et médecin adjoint de Préfargier du 30. 12. 1947 et du 9. 1. 1948.

336 ACV, KVIII f 188, dossier JP, note confidentielle de l'ancien chef du Service de la protection pénale du 12. 4. 1948. Entre-temps, ce dernier est devenu président du Tribunal de district de Lausanne.

337 ACV, KVIII f 188, dossier JP, note confidentielle de l'ancien chef du Service de la protection pénale du 12. 4. 1948.

338 ACV, KVIII f 188, dossier JP, dossier de recours du 5. 8. 1949.

339 En l'occurrence le chef du Service de l'intérieur, le conseiller d'État en charge de l'intérieur étant le suppléant du conseiller d'État de justice et police.

340 ACV, KVIII f 188, dossier JP, note au chef du Service de l'intérieur du 7. 9. 1949 dans laquelle le chef du Département de justice et police souligne que «Me P. suspecte l'Office antialcoolique de mauvaises intentions à son égard et de violations des textes légaux. [...] Ce n'est pas avec un homme rompu aux finesses du barreau que nous aurions pu nous permettre de déroger aux dispositions légales».

Au cours des mois suivants, JP fera l'objet de contrôles médicaux et de nouveaux rapports. Il revendique le libre choix de l'expert, voulant un praticien capable de faire «des constatations objectives indépendantes du dossier qui a été constitué contre [lui] et dont [il est] le seul à n'avoir pas connaissance».<sup>341</sup> Lors des expertises, les psychiatres exploitent notamment les documents de plaintes et de recours produits par JP pour établir leur diagnostic. Le médecin directeur de Cery expose dans son rapport médical l'«intérêt psychiatrique» de ce matériel. Face au refus de JP de se faire soigner contre son gré, le psychiatre interprète ses stratégies de défense comme autant de «symptômes indubitables» d'une «altération de caractère le rendant incapable de reconnaître sa déchéance et anéantissant toute volonté de se libérer de l'emprise de l'alcool».<sup>342</sup> À ses yeux, le fait qu'il «dévie sur le terrain juridique» et tente de «déjouer les tentatives de contrôle» confirme la gravité du cas et conforte sa prescription d'une cure sans délai en établissement psychiatrique.

En 1950, dans le cadre d'une nouvelle procédure de recours, il est reçu par le Conseil de santé et remet en question la constante violation du secret médical par les médecins. Un médecin membre du conseil lui «fait observer que par son comportement, il prouve qu'il ne raisonne pas comme un homme normal».<sup>343</sup> JP réplique «qu'il faudrait s'entendre sur la notion d'homme normal». À cette occasion, un autre membre du Conseil de santé déclare qu'«en repoussant la main qui lui est tendue, [JP] incite le Conseil de santé à le considérer comme un malade qui ne peut plus apprécier la portée de ses paroles et de ses actes».<sup>344</sup> Sous la menace d'une nouvelle décision d'internement à durée indéterminée, JP apprend que son ultime recours a été rejeté par le Conseil d'État. Selon un témoin, il aurait déclaré «qu'on ne l'aurait pas».<sup>345</sup> Le lendemain, il est retrouvé mort après avoir absorbé une forte dose de somnifère. Écartant la thèse du suicide, l'enquête de police conclura à «une mort naturelle».<sup>346</sup>

341 ACV, KVIII f 188, dossier JP, Lettre de JP au chef du Département de l'intérieur du 15. 12. 1949.

342 ACV, KVIII f 188, dossier JP, rapport médical du 9. 6. 1949.

343 ACV, SB124 I, PV du Conseil de santé, 1. 3. 1950.

344 Propos du procureur général, ACV, SB124 I, PV du Conseil de santé, 1. 3. 1950.

345 ACV, KVIII f 188, dossier JP, note du 27. 5. 1950.

346 ACV, KVIII f 188, dossier JP, note du Département de justice et police du 26. 5. 1950.

#### 4.3.4 STRATEGIEN DER ANPASSUNG

Betroffene versuchten auch, die Härten fürsorglicher Massnahmen zu mildern, indem sie behördliche Argumentationsweisen und psychiatrische Zuschreibungen strategisch übernahmen. Zu ihren Strategien gehörte zum Beispiel, unter Besserungsversprechen um letzte Chancen zu ersuchen. Weiter wiesen sich Betroffene, die sich von einer Versorgung bedroht sahen, selbst in vermeintlich weniger streng geführte Anstalten ein, um ein noch strengeres Regime zu umgehen. Schliesslich gibt es Beispiele dafür, wie Betroffene in der Anstalt oder im Rahmen einer Vormundschaft mit den Behörden kooperierten und dabei versuchten, sich deren Logiken zunutze zu machen. Diese Anpassungen, Aneignungen oder Umdeutungen behördlicher und psychiatrischer Logiken und Zuschreibungen lassen sich im von Mischa Gallati vorgeschlagenen Begriff der «strategischen Übernahme» bündeln.<sup>347</sup>

##### AUFSCHUB ALS LETZTE CHANCE

Ein Betroffener im Kanton Zürich richtete 1955 angesichts seiner drohenden Versorgung in einer Arbeitserziehungsanstalt einen Brief persönlich an den Vorsteher der Justizdirektion. Er ersuchte darum, ihm eine «letzte Chance» zu geben und seine Anstaltseinweisung in eine Verwarnung umzuwandeln. Der Regierungsrat trat nicht auf dieses Begehren ein, wohl nicht zuletzt darum, weil der Betroffene mit seinem Ersuchen letztlich ein Eingeständnis gemacht hatte.<sup>348</sup> Dieselbe Strategie verfolgte der Betroffene H. F., um seiner Rückversetzung in eine Anstalt zu entgehen. Er ersuchte seinen Vormund, von einer Versorgung abzusehen und ihm «an einer Stelle Gelegenheit zu einem anständigen Leben zu geben». Er räumte den Behörden allerdings die Möglichkeit ein, ihn zu versorgen, falls es «bei einem nochmaligen Versuch wieder nicht gehe».<sup>349</sup> Mit ihren Gesuchen um Aufschub und Umwandlung von Massnahmen versuchten Betroffene, Zeit und Freiraum zu gewinnen und Selbstbestimmung zu erlangen. Dabei argumentierten sie insofern strategisch, als sie ihre Arbeitswilligkeit betonten und damit das zentrale Kriterium der Behörden zu erfüllen versprachen. Allerdings bestärkten sie dadurch die Behörden auch in ihrer Logik.

347 Gallati 2015, 208. Die strategische Übernahme ist nicht mit einer Internalisierung von Werten und Normen durch die Betroffenen gleichzusetzen. Vgl. S. 440, Anm. 243.

348 StAZH, P 430, Akten der Direktion der Justiz, IX, 1292, Schreiben an Regierungsrat Reich vom 17. 8. 1955.

349 StArZh, V.K.a.4.: 650, Protokolle Vormundschaftsbehörde, 11. 1. 1952, Nr. 108, 150–152.

## SELBSTEINWEISUNG STATT STRENGERES REGIME

Eine Strategie, einem strengeren Anstaltsregime oder einer längeren Versorgung zu entgehen, war die Selbsteinweisung in eine vermeintlich weniger strenge Anstalt. Der Freiburger D. V. etwa beantragte nach einer polizeilichen Verhaftung unter den Vorhalten der Trunkenheit, des Bettels und des Vagabundierens von sich aus eine Unterbringung «comme volontaire» in die Trinkerheilanstalt Sapinière in Bellechasse.<sup>350</sup> D. V. war davor bereits siebenmal administrativ versorgt worden und musste nun eine erneute Versorgung befürchten, die nach kantonalem Gesetz bis zu fünf Jahre hätte dauern können.<sup>351</sup> Der Betroffene wusste wohl aufgrund seiner vorherigen Versorgungen, dass «Freiwillige» in die Trinkerheilanstalt Sapinière eintreten konnten und nicht Gefahr liefen, in das unter einem strengeren Regime stehende Arbeitshaus eingewiesen zu werden.<sup>352</sup> Auch I. F., der insgesamt 17-mal «freiwillig» in Bellechasse war, hatte aus eigener Erfahrung Kenntnis von den unterschiedlichen Anstaltsregimen.<sup>353</sup> 1963 erstmals versorgt, trat er danach regelmässig für einige Monate in die Trinkerheilanstalt ein, wo er eine geringe finanzielle Entschädigung für seine geleistete Arbeit erhielt.<sup>354</sup> Wie ein Beispiel aus dem Kanton Schwyz zeigt, ersuchten Betroffene auch um Versetzung in eine weniger streng geführte Anstalt, wenn sie zur Ansicht gelangten, ein Entlassungsbegehren sei aussichtslos.<sup>355</sup>

## KOOPERATION IN DER ANSTALT

Im Sinne des eingangs eingeführten weiten Widerstandsbegriffs konnte auch die Kooperation zu den Strategien der Betroffenen zählen. Dies zeigt das Beispiel von P. F., der einen grossen Teil seines Lebens in den Anstalten von Bellechasse verbrachte. Seine Vormundin, der Oberamtmann, der Staatsrat und die Anstaltsleitung von Bellechasse bezeichneten P. F. zunächst einhellig als einen besonders «schwierigen», gar «hoffnungs-

350 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», Fallakte D. V., 13. 12. 1951.

351 Vgl. das Eintrittsregister der Anstalten von Bellechasse, AEF, EB Det Reg 1.

352 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Ordner «Internements administratifs – Loi du 13. V. 1942 et loi Assistance», Fallakte D. V., 13. 12. 1951.

353 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1973», Fallakte I. F., 21. 4. 1975.

354 AEF, ohne Signatur, Oberamt des Seebezirks, Affaires administratives 1973–1982, Schachtel «1973», Fallakte I. F., 22. 6. 1971 und AEF, EB Det Reg 1.

355 StASZ, RRB 2021/1957.

losen» Fall.<sup>356</sup> In einem Bericht äusserte sich die Anstaltsleitung von Bellechasse über P. F. als eine Person, die physisch und psychisch nicht mehr in der Lage sei, «de répondre de ce qu'on pourrait appeler un travail», und die zudem die Anstaltsordnung nicht respektiere.<sup>357</sup> Anfang Januar 1981 informierte die Anstaltsleitung von Bellechasse alle zu diesem Zeitpunkt noch administrativ Versorgten über die Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung und die damit verbundene Möglichkeit, eine gerichtliche Neuurteilung des eigenen Falles zu beantragen.<sup>358</sup> Um seine Chancen auf eine Entlassung zu erhöhen, passte P. F. sein Verhalten nun offenbar kurzfristig an, wie die Anstaltsleitung festhielt: «Mariolle et sachant que depuis le début de cette année des nouvelles dispositions légales [...] sont en vigueur, il a parfaitement respecté nos consignes lors de son congé des 20 et 21 janvier 1981. Nous n'avons rien entendu à son sujet et il est rentré avant l'heure, en ordre.»<sup>359</sup> P. F.s Bestrebungen blieben allerdings erfolglos, denn das zuständige Bezirksgericht wies sein Entlassungsgesuch unter Verweis auf sein früheres Verhalten in der Anstalt ab.<sup>360</sup>

#### DANK KOOPERATION ZUR AUFHEBUNG DER VORMUNDSCHAFT

Eine Variante der Kooperation illustriert auch die Geschichte von F. I. Ihm ging es darum, die Aufhebung seiner Entmündigung zu erreichen, die 1952 mit der Begründung der «Geisteskrankheit» über ihn verhängt wurde.<sup>361</sup> F. I. wählte eine Kooperationsstrategie mit einem gewissen Anteil an Anpassung und Übernahme behördlicher Werte.

In seinem Rechenschaftsbericht lobte der zuständige Stadtzürcher Amtsvormund die Mitarbeit des Betroffenen: «Ich habe natürlich dafür gesorgt, dass [F. I.] monatlich einmal zu mir kommt, um mit mir seine Anliegen und Probleme zu besprechen. Das hat sich derart positiv ausgewirkt, dass nun [F. I.] auch dann, wenn sein Besuch bei mir terminmässig noch nicht fällig ist, von sich aus kommt, sobald er spürt, dass er wieder in seine innere Unruhe hineingerät.»<sup>362</sup> Mit seinem initiativen Erscheinen gab F. I. seinem Amtsvormund die Möglichkeit, von einem persönlichen Erfolg

356 AEF, EB Det DI 1-180, 4. 2. 1981, 8. 2. 1981, 10. 3. 1981 und 20. 3. 1981.

357 AEF, EB Det DI 1-180, 4. 2. 1981.

358 AEF, EB Det DI 1-180, Januar 1981.

359 AEF, EB Det DI 1-180, 4. 2. 1981.

360 AEF, EB Det DI 1-180, 10. 3. 1981.

361 StArZh, V.K.a.4.: 655, Protokoll Vormundschaftsbehörde, 6. 6. 1952, Nr. 1950, 13–14.

362 StArZh, V.K.c.30, Fallakte Amtsvormundschaft, Nr. 1828d, Rechenschaftsbericht vom 8. 2. 1957.

und einem direkten Verdienst seiner Fürsorgetätigkeit auszugehen. Zudem konnte der Amtsvormund diesen Erfolg in seinem Rechenschaftsbericht gegenüber der beaufsichtigenden Vormundschaftsbehörde ausweisen. Die Kunst des Betroffenen bestand darin, den Amtsvormund scheinbar von sich aus auf eine Aufhebung der Entmündigung kommen zu lassen.

Als F. I. im Frühling 1956 ein erstes Mal um Aufhebung der Vormundschaft ersuchte, notierte der Amtsvormund wohlwollend, F. I. habe sich «ziemlich gesprächig, und aufgeschlossen»<sup>363</sup> gegeben. Indem der Betroffene Auskunft gab und mitmachte, erfüllte er eine zentrale Erwartung der persönlichen Fürsorge. Tatsächlich bestellte der Amtsvormund zur Frage der Aufhebung ein psychiatrisches Gutachten. Auf die Frage des Psychiaters, was ihn an der Vormundschaft störe, nannte F. I. eine Reihe von Unannehmlichkeiten. Unter anderem sei es ihm in politischen Diskussionen peinlich zuzugeben, dass seine staatsbürgerlichen Rechte eingeschränkt wurden und er weder wählen noch in Sachfragen abstimmen könne. Seine Arbeitskollegen würden zudem über die bestehende Lohnverwaltung Bescheid wissen und ihn deswegen hänseln.<sup>364</sup>

Aufgrund eines gesundheitlichen Zwischenfalls kamen Vormund und Bevormundeter zwar überein, die Vormundschaft während einer längeren Spitalbehandlung noch bestehen zu lassen. Im Frühling 1957 aber erneuerte F. I. sein Gesuch um Aufhebung. Diesmal führte er die aus seiner Sicht erfolgte Anpassung an soziale Normen an, insbesondere was Arbeitsstelle, persönliche Finanzen und Lebensführung betraf. Geschickt gab er seinem Amtsvormund zudem die Möglichkeit, ihm mit der Aufhebung der Vormundschaft ein Geschenk zu machen: «Wie sie sehen, habe ich eine Arbeitsstelle gefunden, die mich völlig befriedigt. [...] Ich führe ein regelmässiges Leben, und habe gelernt mit dem Geld einzuteilen. Ich verspreche Ihnen zugleich, dass nach der Aufhebung der Vormundschaft, ich Sie in keiner Weise enttäusche. [...] Sie machen mir eine riesengrosse Freude, wenn Sie die Vormundschaft auf «Ostern» aufheben.»<sup>365</sup> Der Amtsvormund bat daraufhin die Vormundschaftsbehörde, die Vormundschaft über F. I. aufzuheben. Der Betroffene hatte sich gegen die aus seiner Sicht diskri-

363 StArZh, V.K.c.30, Fallakte Amtsvormundschaft, Nr. 1828d, Notiz des Amtsvormundes vom 19. 4. 1956.

364 StArZh, V.K.c.30, Fallakte Amtsvormundschaft, Nr. 1828d, Gutachten von Dr. med. O. E. Pfister vom 7. 6. 1956, 5–6.

365 StArZh, V.K.c.30, Fallakte Amtsvormundschaft, Nr. 1828d, Schreiben von F. I. an Amtsvormund vom 24. 7. 1957.

minierende Bevormundung zur Wehr gesetzt. Gleichzeitig hatte er sich auf den Fluchtpunkt des vollwertigen Staatsbürgers ausgerichtet, seine dauerhafte Arbeitsstelle und genügsame Lebensführung entsprachen den Erwartungen des Amtsvormundes. F. I. hatte eine Strategie der Kooperation gewählt, die es in diesem Fall ermöglichte, erfolgreich mit den Nachteilen einer Vormundschaft zu argumentieren.

#### 4.4 BEHÖRDEN GEWICHTEN GESELLSCHAFTLICHE INTERESSEN HÖHER ALS PERSÖNLICHE FREIHEITSRECHTE

«Wenn auch den Aussagen [von P. P.] keine allzu grosse Bedeutung zukommt, so ist der Armenpflege [...] doch nahezu legen, den Verhältnissen im Bürgerheim vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken.»<sup>366</sup> Diese Aussage des Schwyzer Regierungsrats von 1949 enthält einen zentralen Grund, warum die Betroffenen mit ihren Beschwerden selten Erfolg hatten: Es wurde ihnen die Glaubwürdigkeit abgesprochen. Noch häufiger kam es vor, dass ihre Sicht in den Erörterungen der Behörden gar nicht berücksichtigt wurde. Obwohl die Aufsichtspflichten und die Aufsichtspraxis je nach Kanton variierten und die kantonalen Versorgungsregime auch den Verlauf der Rechtsmittelverfahren beeinflussten, war es für die Betroffenen in allen von uns untersuchten Kantonen schwierig, sich gegen eine Versorgung oder Entmündigung zu wehren.

##### STARKE OBRIGKEIT – SCHWACHER RECHTSSCHUTZ IN FREIBURG UND SCHWYZ

Die Aufsicht über die mit den administrativen Versorgungen betrauten Behörden war zwischen den Kantonen sehr unterschiedlich organisiert. Auch das Ausmass der Aufsicht variierte. Zum einen gab es Kantone, wie die Waadt und Zürich, in denen eine mehr oder weniger unabhängige Aufsicht durch gesonderte Einrichtungen existierte. In der Waadt wurde diese durch Fachkommissionen ausgeübt und in Zürich seit 1960 durch das Verwaltungsgericht. Zum anderen gab es Kantone, in denen eine unabhängige Aufsicht über die Versorgungspraxis weitgehend fehlte. Hierzu gehörten Freiburg und Schwyz. Im Kanton Freiburg fehlte bis zur Schaffung des Verwaltungsgerichts 1979 eine unabhängige

<sup>366</sup> StASZ, RRB 2211/1949, 4.

Aufsicht über die Versorgungspraxis fast vollständig. Die Entscheide fällenden Oberamtmänner genossen beim Staatsrat und dem Grossen Rat bedingungsloses Vertrauen und verfügten dementsprechend über fast unbegrenzten Handlungsspielraum. Vereinzelt Vorstösse aus dem Grossen Rat, die Befugnisse der Oberamtmänner zu beschneiden oder eine wirksame Aufsichtsstruktur, zum Beispiel durch ein Verwaltungsgericht, zu schaffen, wurden wiederholt abgelehnt. Der Staatsrat erachtete die Kompetenzbeschneidung der Oberamtmänner in Versorgungsangelegenheiten in Form einer Aufsicht durch andere Instanzen als unnötig. Die Gründe hierfür liegen nicht zuletzt in der engen personellen und parteipolitischen Verflechtung im katholisch-konservativ dominierten Kanton Freiburg. Eine Mehrheit der Kantonsbehörden sah keinen Grund, etwas an der Versorgungspraxis zu ändern. Zusätzlich scheint auch der Katholizismus mit seinen hierarchischen Strukturen obrigkeitliches Handeln durch Autoritäten gefördert zu haben. Freiburg weist deutliche Parallelen zum ebenfalls ländlichen sowie katholisch-konservativ geprägten Kanton Schwyz auf. Auch hier hatte die kantonale Exekutive eine zentrale Rolle bei der Aufsicht über die Versorgungspraxis, nahm diese aber nur bedingt wahr: Der Regierungsrat hatte bei zivil- sowie kantonrechtlichen Zwangseinweisungen die Oberaufsicht inne und war für die Aufsicht über die Armenhäuser und die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach zuständig. Erst ab 1950 korrigierte er Entscheide untergeordneter Instanzen, und dies generell sehr selten. Vielmehr entzog er Beschwerden Betroffener gegen Missstände in den Anstalten die Legitimation, indem er auf deren angeblich problematische Charaktereigenschaften verwies und die Beschwerdeführenden diskreditierte. Damit bagatellierte er die Zustände in den Anstalten. Nicht zuletzt, um die Erfüllung der eigenen Aufsichtspflicht nachweisen zu können, unterliess es der Schwyzer Regierungsrat, die Anstaltsleitung und die kommunalen Aufsichtsorgane zu kritisieren. Auch bei Verfahrensverstössen griff der Regierungsrat kaum sanktionierend ein. Als verschiedene Gemeinden wiederholt Personen ohne die Einwilligung des Regierungsrates in Bellechasse versorgten, nahm der Regierungsrat zwar Abklärungen vor und ermahnte die kommunalen Behörden. Aber erst 1951, nachdem der Schutzaufsichtsbeamte Schelbert sich kritisch über die Einweisungen nach Bellechasse geäussert hatte, lehnte der Regierungsrat einen nachträglich eingereichten Versorgungsantrag zum ersten Mal ab. Darüber hinaus legte die Regierung die gesetzlichen Vorschriften sehr weit

aus, indem sie beispielsweise Anträge auf Einweisungen in die Zwangsarbeitsanstalt bewilligte, die die im Regelfall vorgesehene Versorgungsdauer überschritten.

#### BEGRENZUNG DER VERFÜGUNGSGEWALT DURCH KOMMISSIONEN IN DER WAADT UND DURCH DAS GERICHT IN ZÜRICH

Im Kanton Waadt wurde ein Verwaltungsgericht schon in den 1920er-Jahren diskutiert, allerdings erst 1989 geschaffen. Stattdessen waren kantonale Kommissionen mit der Rekurs- und Aufsichtsfunktion betraut. Im Unterschied zu Freiburg und Schwyz ermöglichten diese interdisziplinär zusammengesetzten Gremien kontroverse Debatten über die Versorgungspraxis. Zudem gewährleisteten sie eine stärkere Kontrolle der entscheidenden Akteure und eine Begrenzung ihrer Verfügungsgewalt. Allerdings waren die Aufsichtskommissionen auch im Kanton Waadt nicht unabhängig von der Exekutive, von der sie ernannt wurden.

Im Kanton Zürich waren Versorgungen wie in Schwyz und Freiburg eine reine Verwaltungsangelegenheit, hatte mit der Justizdirektion doch eine Verwaltungsbehörde Rechtsmittel- und Aufsichtsfunktion. Diese nahm ihre Aufsichtspflicht unter anderem wahr, indem sie – wie auch der Schwyzer Regierungsrat – wichtige Rechtsmittelentscheide in den Geschäftsberichten veröffentlichte. Weiter erteilte die Zürcher Justizdirektion den Gemeinde- und Bezirksbehörden in sporadischen Abständen Weisungen mittels Kreisschreiben. 1956 ermahnte sie diese zum Beispiel, auch bei Verwarnungen eine Anhörung durchzuführen und diese zu protokollieren. Die Zürcher Behörden nahmen diese Weisungen zur Kenntnis und beriefen sich in ihren Entscheiden teilweise darauf. Dies im Unterschied etwa zum Kanton Schwyz, wo sich die Gemeinden bisweilen explizit nicht an die Weisungen des Regierungsrats hielten.

Richtungsweisend für die Versorgungspraxis im Kanton Zürich war aber erst die Schaffung des Verwaltungsgerichts 1960. Es legte das kantonale Versorgungsgesetz als Recht der öffentlichen Ordnung und nicht der Fürsorge aus. Und es hinterfragte grundsätzlich, ob neben den zivilrechtlichen Massnahmen Platz für kantonale rechtliche Versorgungen bleibe. Das kantonale Versorgungsgesetz verlor in der Folge an Bedeutung. In dieser Entwicklung zeigen sich Parallelen zu Schwyz, wo seit den 1960er-Jahren ebenfalls das ZGB als Rechtsgrundlage für Versorgungen wichtiger wurde. Mit der Schaffung des Zürcher Verwaltungsgerichts wurden zugleich die

Rechtsmittelmöglichkeiten und die Verfahrensvorschriften, darunter zum Beispiel das Recht auf Akteneinsicht, gestärkt. Allerdings blieben die Rechte der Betroffenen weiterhin mangelhaft geschützt, auch bei zivilrechtlichen Versorgungen. Dass Rechtsmittel existierten, garantierte nicht automatisch Rechtssicherheit und Rechtsschutz.

#### BARRIEREN UND RISIKEN EINES RECHTSMITTELVERFAHRENS

Unsere quantitativen Analysen zu Zürich und Schwyz zeigen, dass in den 1950er- und 1960er-Jahren vermehrt Rekurse an die zuständigen Instanzen gelangten. Die gehäufte Ergreifung von Rechtsmitteln war in Zürich mit ein Faktor, dass Handlungsbedarf geortet und zum Beispiel das Verwaltungsrechtspflegegesetz umgesetzt wurde. Dennoch reduzierten sowohl in Zürich wie auch in den anderen Kantonen vielfältige formelle und informelle Hürden die Möglichkeiten, sich einer Versorgung zu widersetzen. Probleme bereiteten etwa die unübersichtliche Rechtslage und die je nach Gesetz unterschiedlichen Zuständigkeiten. Hier wären ausreichende Rechtsmittelbelehrungen wichtig gewesen. Diese blieben aber, wie auch das Beispiel des Kantons Waadt zeigt, teilweise aus, oder sie waren wie im Kanton Zürich sehr rudimentär. Weiter erschwerten formale Vorgaben die Ergreifung eines Rechtsmittels, darunter die kurzen Rechtsmittelfristen und die rechtlichen und sprachlichen Kenntnisse, die für die schriftliche Formulierung einer Beschwerde oder eines Rekurses nötig waren. Die Betroffenen mussten für eine Eingabe zudem Zugang zu den relevanten Akten haben, was ihnen beispielsweise im Kanton Waadt häufig verwehrt wurde. Und sie mussten den Wortlaut des Entscheids kennen. Dieser wurde den Betroffenen jedoch nicht in allen Fällen mitgeteilt oder von der Anstaltsleitung vorenthalten. Auf die Schwierigkeiten, die sich bereits bei der Ergreifung eines Rechtsmittels stellten, verweist auch der Befund aus dem Kanton Schwyz, dass der Regierungsrat auf eine hohe Anzahl von Beschwerden gar nicht eintrat. Viele Rekurse lehnte er zudem ab. Auch in den anderen von uns untersuchten Kantonen waren Rechtsmittelverfahren selten erfolgreich. In Freiburg griff der Staatsrat als Rekursinstanz kaum korrigierend ein. Obwohl er über eine volle Prüfungsbefugnis verfügte, intervenierte er nur, wenn eine Versorgung seines Erachtens willkürlich streng, aus seiner Sicht zu mild oder völlig unberechtigt war. Sogar wenn formale Verfahrensbestimmungen wie zum Beispiel das rechtliche Gehör verletzt wurden oder der Versorgungsgrund offensichtlich nicht zutraf, hob der Staatsrat den Entscheid nicht auf. Dies geschah fast nur dann, wenn

Rechtsgebiete, wie Straf- und Verwaltungsrecht, vermischt wurden. Im Kanton Waadt erschwerte die Medikalisierung der Gesetze die Ergreifung von Rechtsmitteln zusätzlich. Der Glaube an die Objektivität der Medizin führte dazu, dass die Entscheide, die aufgrund eines ärztlichen Gutachtens getroffen wurden, kaum angefochten werden konnten.

Schliesslich war die Ergreifung eines Rechtsmittels nicht nur schwierig und selten erfolgreich, sondern auch ein Wagnis. Bereits ein Entlassungsgesuch konnte sich nachteilig auf die Betroffenen auswirken. So wurden Rechtsmittel oftmals als Zeichen der Renitenz, mangelhafter sozialer Anpassung oder gar einer Geisteskrankheit interpretiert und als neuerlicher Beweis dafür angeführt, dass die beschlossenen Massnahmen nötig seien.

#### WIDERSTAND – KAUM AUSSICHT AUF ERFOLG

Die Betroffenen wehrten sich mit vielfältigen anderen Strategien. Sie versuchten einer Versorgung zum Beispiel zu entgehen, indem sie in eine andere Gemeinde oder in einen anderen Kanton zogen. Sie konnten eine Massnahme damit allerdings höchstens hinauszögern. Der Zugriff der Behörden reichte oftmals über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinaus; die Behörden gaben Akten untereinander weiter und schafften Betroffene in ihre Heimatkantone aus. Weiter versuchten Betroffene, das Vorgehen der Behörden zu erschweren und eine Massnahme aufzuschieben, indem sie beispielsweise Handlungsanweisungen ignorierten oder einer amtlichen Vorladung fernblieben. Eine weitere Form des Widerstands war die Äusserung von Dissens. Betroffene brachten in Anhörungen ihre Einwände vor, kritisierten die Zuschreibungen der Behörden, schlugen Alternativen vor oder sie stellten Gesuche um vorzeitige Entlassung. Bisweilen weigerten sie sich in Anhörungen, Aussagen zu machen oder das Protokoll zu unterschreiben. Manchmal erhielten Betroffene durch Familienangehörige, Bekannte und in jüngerer Zeit auch durch Medien Unterstützung. Schliesslich versuchten Betroffene auch durch Anpassungsstrategien, behördliche Massnahmen abzuwenden oder zu mildern. Dazu zählen zum Beispiel Reuebekundungen, Besserungsversprechen oder die Kooperation mit Behördenvertretern wie dem Vormund.

Ähnlich wie die Rechtsmittelverfahren hatten auch diese Formen von aktivem und passivem Widerstand nur selten Erfolg. Die Behörden erachteten überdies auch diese Widerstandsformen als Beleg für die angebliche Renitenz der Betroffenen, für ihre Fürsorgebedürftigkeit und die Notwendigkeit einer Versorgung.

Wie bereits mehrfach in unserer Untersuchung verweisen auch die Befunde dieses Kapitels auf das grosse Machtgefälle zwischen Betroffenen und Behörden. In allen Kantonen mangelte es den Betroffenen an Informationen, sie erhielten oftmals weder Akteneinsicht noch konnten sie Ergänzungen zu den Behördenaussagen und den angelegten Akten vornehmen. Ihr Handlungsspielraum war äusserst begrenzt, sie konnten kaum Einfluss auf die für sie unberechenbaren Verfahren nehmen. Während unserer Recherchen stiessen wir denn auch immer wieder auf Zeugnisse der Verzweiflung und Ausweglosigkeit dieser Menschen. Gewissen Betroffenen erschien ihre Situation so hoffnungslos, dass sie den Suizid einer behördlichen Massnahme vorzogen. Es waren dabei nicht nur die rechtlichen Grundlagen, die Spezifika der kantonalen Versorgungsdispositive sowie die oftmals mangelhafte Aufsicht über die behördliche Versorgungspraxis, die die Möglichkeiten der Betroffenen, sich gegen eine Versorgung oder Entmündigung zu wehren, einschränkten. Sie konnten auch selten mit Verständnis oder gar Wohlwollen der Behördenvertreter rechnen, die staatliche und gesellschaftliche Interessen in der Regel höher gewichteten als den Schutz individueller Freiheitsrechte.

ZUM BILDTEIL 3

BOTSCHAFTEN HINTERLASSEN



## 5 HERAUSFORDERUNGEN DES RECHTS- UND SOZIALSTAATS. SCHLUSSBETRACHTUNG

Jeder Entscheid einer Behörde, eine Person in eine Anstalt einzuweisen, tangierte deren Persönlichkeitsrechte. Trotzdem wurde der massive Eingriff in die Grundrechte und in das Leben eines Menschen bis 1981 nur selten problematisiert. Die Verfahren der administrativen Versorgungen waren eng mit den sozialpolitischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Entwicklungen in der Schweiz verbunden. Wir greifen in dieser Schlussbetrachtung drei Hauptergebnisse unserer Untersuchungen heraus und werfen abschliessend einen kritischen Blick auf die von Politik und Wissenschaft postulierte Zäsur von 1981. Mit Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung 1981 hat sich namentlich der Rechtsschutz verbessert, andere Probleme blieben indes bestehen oder stellten sich neu.

### SOZIALSTAAT UND GESELLSCHAFTLICHER WERTEKANON

Soziale Risiken waren in der Schweiz lange Zeit nicht ausreichend versichert. Ein Teil der Bevölkerung blieb im Bedarfsfall von den Möglichkeiten und dem Ermessen der Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden abhängig. Besonders arbeitslose, kranke oder verarmte Personen wurden in geschlossene Anstalten eingewiesen statt finanziell unterstützt. Die gesetzlichen Grundlagen ermöglichten es, solche administrativen Versorgungen mit «Arbeitsscheu», «Liederlichkeit» und «Trunksucht» zu begründen. Mit diesen moralisierenden und stigmatisierenden Kategorien wiesen die Behörden die Schuld für die Versorgungen den Betroffenen zu. In den von uns untersuchten Kantonen Freiburg, Schwyz, Waadt und Zürich hatten die getroffenen Massnahmen ausdrücklich den Zweck, Personen zu disziplinieren und zu bestrafen. Nicht selten vom nahen Umfeld angeregt, stabilisierten Versorgungen eine hierarchisch-patriarchale Gesellschaftsordnung, die Männern die Rolle des Ernährers zuwies und den Platz von Frauen in der Ehe, als Hausfrau und Mutter, sah.

Versorgungen folgten häufig ökonomischen Handlungslogiken und sind Zeichen von mangelnder Solidarität mit den Armen. Eine Versorgung in einer kantonseigenen Anstalt, in der die Betroffenen im Strassenbau, in

der Landwirtschaft oder in der Hauswirtschaft Gratisarbeit verrichteten, kam die Behörden oft günstiger zu stehen als eine finanzielle und materielle Unterstützung von Familien. Für andere war der Besserungsgedanke zentral und die Anstaltseinweisung eine Investition in die Zukunft. Oder die Behörden deklarierten die Einweisung als Strafe. Die Entscheidungsträger blendeten in der Regel Chancenungleichheiten, zum Beispiel in Bezug auf Ausbildungsmöglichkeiten, Zugang zum Arbeitsmarkt oder Arbeitsbedingungen, aus. Ebenso ignorierten sie den lückenhaften Sozialversicherungsschutz und strukturelle Ursachen von Arbeitslosigkeit, so etwa prekäre Arbeitsverhältnisse, fehlende Arbeitsstellen in strukturschwachen Regionen oder saisonale Schwankungen in einzelnen Branchen, wie dem Baugewerbe, oder in der Landwirtschaft.

Die Behörden massen die Betroffenen daran, ob sich jemand aus ihrer Sicht bereit zeigte, erwerbstätig und damit «tüchtig» zu sein. Der Massstab dafür war von geschlechtsspezifischen Vorstellungen geprägt. Dabei manifestiert sich die Ambivalenz des behördlichen Handelns insbesondere bei Frauen: Wenn Ehefrauen und Mütter Teilzeit erwerbstätig waren – nicht zuletzt, um Fürsorgebezüge ihrer Familien zu verhindern –, wurde ihnen vorgeworfen, ihre Pflichten gegenüber Ehemann und Kindern zu vernachlässigen. Aber auch wenn sie daheim blieben, waren sie der Kritik der Behörden ausgesetzt. Diese warfen ihnen etwa vernachlässigte Haushaltsführung, schlechten Einfluss auf ihre Männer und mangelndes Verständnis für die Kindererziehung vor. In der Schweiz konnten Frauen vor der Revision des Eherechts 1988 nicht ohne Einwilligung ihres Ehemannes arbeiten, das gemeinsame Geld verwalten oder ein Bankkonto eröffnen. Sie standen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihrem Gatten und wurden wiederholt mitverantwortlich gemacht für sein Tun oder Unterlassen. Alleinstehende, insbesondere junge ledige Frauen aus unterprivilegierten Schichten, sollten zwar arbeiten, aber nur unter Aufsicht, was ihren Handlungsspielraum enorm einschränkte und rasch zu Konflikten führen konnte, beispielsweise wenn sich Frauen gegen finanzielle oder sexuelle Ausbeutung im Dienstverhältnis wehrten. In der Folge kam es nicht nur zu Anstaltseinweisungen, sondern auch zu Kindswegnahmen und Entmündigungen.

Die gesellschaftlichen Erwartungen an Männer waren hauptsächlich auf finanzielle Aspekte beschränkt und insbesondere auf den Anspruch, für sich selbst und ihre Familien aufzukommen. Weil es in der ökonomischen Logik der Behörden derart wichtig war, Fürsorgeabhängigkeit zu verhindern, waren Männer zahlenmässig stark von Versorgungen betroffen. So-

lange der Verdienst stimmte, standen sie weniger unter sozialer Kontrolle als Frauen. Als Arbeitnehmer waren sie auch besser gegen soziale Risiken abgesichert. Allerdings führte die hierarchisch-patriarchal geprägte Gesellschaftsordnung auch bei Männern dazu, dass sie auf ihre Plätze verwiesen und nötigenfalls diszipliniert wurden, wenn sie sich den Anordnungen von Behörden und anderen Autoritäten nicht fügten. Das geschah vor allem, wenn sie Regeln im öffentlichen Raum verletzten. Als Problem wurden beispielsweise weniger sogenannte Gewohnheitstrinker erachtet, die ihre Frauen und Kinder im Privaten schlugen, als solche, welche die Nachtruhe störten und ihren Arbeitspflichten nicht mehr nachkamen.

Ob Betroffene einen Fürsprecher fanden oder anderweitige Hilfe erhielten, war nicht in erster Linie vom Geschlecht abhängig. Entscheidend waren vielmehr persönliche Beziehungen im nahen Umfeld und lokale Beratungs- und Unterstützungsangebote, die aber oftmals fehlten. Insgesamt suchten Frauen nicht zuletzt mangels Alternativen vermutlich häufiger die Behörden auf als Männer, wenn sie bei häuslicher Gewalt oder Arbeitslosigkeit ihrer Ehemänner nirgendwo sonst Hilfe bekamen. Die Männer galten im untersuchten Zeitraum als Oberhaupt der Familie. Sie gelangten wohl deshalb weniger an die Behörden, weil sie damit eingestanden hätten, in der ihnen zugeschriebenen Rolle versagt zu haben. Sie konnten ihre Forderungen in der Familie womöglich auch eher mit Gewalt durchsetzen.

Der gesellschaftliche Wertekanon stärkte den breit abgestützten Konsens über Versorgungen. Als Ideal galt der selbstbestimmte und selbstverantwortliche Bürger, der alles erreichen kann, wenn er nur will, und seine Sache mit genügend Selbstdisziplin angeht. Der grosse Einfluss bürgerlicher Werte zeigte sich daran, dass selbst Kritiker der administrativen Versorgungen mit dem Dualismus von selbst- und unverschuldeter Armut argumentierten. In der florierenden Wirtschaft der 1950er- und 1960er-Jahre richteten sich Versorgungen zunehmend gegen Wohlstandsverlierer. Dazu gehörten Ungebildete, Arbeitslose, Verunfallte, Kranke oder Behinderte, die in prekären Arbeitsverhältnissen standen, ungenügend versichert oder fürsorgeabhängig waren und denen die Behörden fehlenden Arbeitswillen unterstellten. Wer während des Wirtschaftsaufschwungs keine Arbeit fand, dessen Not galt als selbstverschuldet. Und wer sich der erwarteten Erwerbsbiografie nicht unterziehen oder einem selbst gewählten Lebensentwurf folgen wollte, hatte im wertkonservativen Klima der frühen Nachkriegszeit ebenfalls mit Sanktionen zu rechnen, sofern er oder sie sich nicht durch

ein Vermögen oder den sozialen Status die entsprechende Unabhängigkeit sichern konnte.

Grundlegende Veränderungen ermöglichten erst die internationalen Debatten um die Menschenrechte und die Ratifizierung der EMRK, welche die Schweiz unter Druck setzte, ihre Gesetzgebung anzupassen. Eine wichtige Rolle spielte weiter auch der Wandel der gesellschaftlichen Werte, der Ende der 1960er-Jahre verstärkt in Gang kam. Um 1968 bekehrten weltweit verschiedene Protestbewegungen gegen die hierarchische, die Geschlechterrollen zementierende und von christlichen Werten dominierte Gesellschaftsordnung auf. Zudem fanden breit abgestützte gesellschaftliche Transformationsprozesse statt. Diese Demokratisierungsbestrebungen und der Abbau hierarchisch-paternalistischer Strukturen zugunsten von mehr Selbstbestimmung und Partizipation stellten schliesslich die administrativen Versorgungen infrage.

Die Entwicklung vom Schutz der öffentlichen Ordnung hin zum Schutz des Einzelnen kam exemplarisch in der Selbstgefährdung als Einweisungsbegründung zum Ausdruck, die im Verlauf unseres Untersuchungszeitraums wichtiger wurde. Die Öffnung und Demokratisierung der Gesellschaft sowie die Stärkung der Grundrechte stehen in engem Zusammenhang mit der Medikalisierung fürsorglicher Zwangsmassnahmen in den Kantonen. Dies zeigt sich daran, dass ambulante Therapien unter prophylaktischen Vorzeichen bedeutsamer wurden. Sie waren für Betroffene weniger einschneidend als die freiheitsentziehenden Massnahmen. Diese Entwicklung hatte aber eine Kehrseite, denn die immer wichtiger werdende Rolle ärztlich geleiteter Therapien erweiterte den subtilen Zugriff auf das Individuum, statt ihn einzuschränken. Damalige medizinisch-psychiatrische Deutungsmuster tendierten dazu, Probleme zu individualisieren, indem sie sich auf Disposition, Anlage und Vererbung konzentrierten. Die ambulanten Angebote hatten zudem nach wie vor auch die Funktion, Personen zu überwachen.

#### BEHÖRDLICHE MACHT IM FÖDERALISMUS

Der harte administrativ-polizeiliche Zugriff auf ausgegrenzte, arbeitssuchende oder heimatlose Menschen war ein europaweites Phänomen. Dennoch zeigt die Versorgungspraxis der von uns untersuchten Kantone spezifisch schweizerische Charakteristika. Bedeutend waren insbesondere das Milizsystem, der Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, aufgrund dessen der Staat Aufgaben an die unterste Stufe, nämlich an die Gemein-

den, delegierte. Lastenausgleiche kamen in den Kantonen im 20. Jahrhundert erst nach und nach zum Tragen, ebenso interkantonale Konkordate, die Streitfälle zwischen den Kantonen und Heimschaffungen aus Armutsgründen vermeiden sollten. Die Anforderung an die Gemeinden, die Fürsorge ihrer Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen, erwies sich gerade in kleinen Gemeinden als schwierig bis unerfüllbar. Bis heute bleibt diese Problematik aktuell, wenn beispielsweise für mehrere Kinder einer Familie Heimaufenthalte zu finanzieren sind.

Die stark kommunal geprägte Organisationsstruktur in der Schweiz hatte zur Folge, dass die Integrationserwartungen hierzulande besonders ausgeprägt waren und es gerade in ländlichen Gebieten noch heute sind. Dörfer waren immer auch «soziale Beobachtungs- und Kontrollräume».<sup>1</sup> Tatsächlich sollte über Versorgungen nicht nur die grosse gesellschaftliche Ordnung stabilisiert werden. Manchmal waren sie auch ein Mittel, um einen unliebsamen Mitbürger zum Schweigen zu bringen oder familiäre und nachbarschaftliche Konflikte zu lösen.

Prägend für die administrativen Versorgungen in der Schweiz waren weiter auch Stadt-Land-Unterschiede und damit verbunden der unterschiedliche Professionalisierungsgrad der Behörden. Im Laufe der 1960er- und 1970er-Jahre, als die sozialen Dienste und die Schulen für Soziale Arbeit ausgebaut und modernisiert wurden, kam es zu Generationenkonflikten zwischen jungen, professionell ausgebildeten Sozialarbeiterinnen und -arbeitern auf der einen Seite und den Mitgliedern der ländlichen Milizbehörden sowie den Anstaltsleitern auf der anderen Seite. In dieser Zeit wurde auch die Supervision in die Lehrpläne der Schulen für Soziale Arbeit aufgenommen und die kritische Reflexion des eigenen professionellen Handelns gestärkt. Es zeigt sich, dass eine fundierte Ausbildung zentrale Voraussetzung für die sorgfältige Abwägung der möglichen Hilfeleistungen im Kindes- und Erwachsenenschutz ist.

Lange Zeit waren die Betroffenen hingegen aufgrund mangelhafter Verfahrensgarantien in hohem Masse vom Wohlwollen der paternalistisch agierenden Behörden abhängig. Sie hatten keinen Anspruch auf Hilfe, wie etwa bei den Sozialversicherungen oder der modernisierten kommunalen Sozialhilfe seit den 1980er-Jahren, und Hilfeleistungen lagen im Ermessen der Behördenmitglieder. Die Kontingenz des behördlichen Handelns kann kaum überbewertet werden. Es lässt sich denn auch nicht von einem

1 Tanner 2015, 545.

systematischen Vorgehen der Behörden sprechen. Vielmehr war die Versorgungspraxis durch ritualisierte und bürokratische Prozeduren geprägt, die Konsens unter den Entscheidungsträgern herstellten und schliesslich radikale Eingriffe legitimierten. Im föderalistischen Staatsgebilde mit fragmentierten Aufgaben und Verantwortlichkeiten war keine zentralisierte Überwachung möglich. Dafür war das föderalistische System zu unübersichtlich und unberechenbar. Die Unabsehbarkeit der Verfahren verstärkte das Machtgefälle zwischen Behörden und Betroffenen, die kaum Zugang zu den nötigen Informationen hatten. Die Kantone wollten die gesetzlichen Bestimmungen und Zuständigkeiten nicht verändern. Sie beharrten erfolgreich auf ihrer Möglichkeit, in das Leben von Menschen einzugreifen, statt deren Grundrechte besser zu schützen.

#### FEHLENDE RECHTSSICHERHEIT UND VERNACHLÄSSIGTE GRUNDRECHTE

Die Versorgungsverfahren waren gekennzeichnet durch fehlende Rechtssicherheit und Vernachlässigung der Grundrechte. Die Verfahrensgarantien waren mangelhaft und die Rechtsmittelmöglichkeiten rudimentär oder sie fehlten gänzlich. Die für das Milizsystem charakteristische Ämterkumulation verstärkte diese Problematik, ebenso die zumeist fehlende Gewaltenteilung und die Tatsache, dass Exekutivbehörden Entscheidungs- und oft zugleich letzte Rechtsmittelinstanz waren.

Eine wichtige Rolle spielte weiter auch die homogene Zusammensetzung der Behörden. Über den ganzen Untersuchungszeitraum hatten in den Gremien mehrheitlich Männer mit ähnlichem Hintergrund Einsitz; im Dorf zumeist Lokalpolitiker beziehungsweise Gemeinderäte und in den Städten Juristen. Dadurch existierten nur wenig Reibungsmöglichkeiten und Korrektive. Es fehlte das multiperspektivische Ringen um Entscheide, das bei massiven Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte gerade wünschbar wäre und wie es in den neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) seit 2013 angestrebt wird.

Frauen konnten erst ab 1971 mit dem Erhalt des eidgenössischen Stimm- und Wahlrechts in allen Kantonen in die Armenpflegen und Behörden gewählt werden. Es gilt zu berücksichtigen, dass Frauen, die sich damals bereits als Sozialarbeiterinnen betätigen konnten, oft eine ähnliche familiäre Herkunft hatten und denselben Denkmustern verpflichtet waren wie die Amtsträger. Sie stützten deshalb das restriktive Vorgehen der Behörden während langer Zeit. Erst der Professionalisierungsschub in der

Sozialen Arbeit mit verstärkter Theorie- und Methodenrezeption seit den 1970er-Jahren vermochte eine Veränderung zu bewirken.

Schliesslich waren auch die fehlenden staatlichen Institutionen mitverantwortlich für die Rechtsunsicherheit der Betroffenen. Es ist Aufgabe des Staates, Fragen, welche die Grundrechte betreffen, zu debattieren und die Mitsprache aller sicherzustellen. Die Kantone und der Bund hätten Aufsichtsstrukturen schaffen und seine Bürgerinnen und Bürger ausreichend schützen sowie die entsprechenden Mittel dafür zur Verfügung stellen müssen.

Dass die Versorgungsverfahren wenig Garantien boten, die Gewaltenteilung mitunter missachtet wurde und teilweise keine Rechtsmittel vorgesehen waren, wurde von einzelnen Verantwortlichen zwar kritisiert, grundsätzlich infrage gestellt wurden die administrativen Versorgungen aber auch in juristischen Fachkreisen nicht. Weder die Bundesrichter noch die juristischen Verwaltungsbeamten der städtischen Behörden problematisierten diesen Bruch mit dem liberalen Freiheitsversprechen. Die Versorgungen blieben in den juristischen Debatten nicht zuletzt auch deshalb ein blinder Fleck, weil die Rechtswissenschaften erst in den 1970er-Jahren eine Demokratisierung erfuhren, wie der gesamtschweizerische Zusammenschluss der Demokratischen Juristinnen und Juristen 1978 zeigt.

Selbst das Bundesgericht stellte die administrativen Versorgungen im Grundsatz nicht infrage. Durch seinen begrenzten Auftrag beziehungsweise die beschränkten Möglichkeiten der Einmischung in kantonale Hoheitsrechte stützte es die Versorgungspraxis und bestätigte damit deren Legitimität. Individuelle Freiheitsrechte wurden in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erst 1963 gestärkt. Im Verwaltungsrecht hingegen fanden sie weiterhin kaum Beachtung. Der Grundsatz der Gleichheit vor dem Recht wurde durch Gesetzgebung und Verfahren verletzt. Diese Verletzung war schwierig geltend zu machen, weil in der Schweiz ein Verfassungsgericht fehlt. Erst mit der Totalrevision im Jahr 2000 wurde ein explizites Diskriminierungsverbot in die Bundesverfassung aufgenommen.

Schliesslich ist die schwache Position der Grundrechte auch damit zu erklären, dass in der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 kein Bruch erfolgte. Die direkte Demokratie wurde idealisiert und der Mythos der Geistigen Landesverteidigung erfuhr im aufkommenden Kalten Krieg eine Renaissance. Dabei wurde die demokratische Legitimation der Behörden als ausreichende Absicherung und Einbindung unterschiedlicher

Interessen gewertet. Erst die liberalen Debatten der ausgehenden 1960er- und beginnenden 1970er-Jahre, die sich an menschenrechtlichen Standards orientierten, ermöglichten Reformen. Vor allem die Ratifikation der EMRK führte 1974 in der Schweiz zu einem Umdenken.

#### ZÄSUR VON 1981 UND AUSBLICK AUF HEUTE

Die Behördenpraxis der administrativen Versorgungen liegt in der Schweiz noch nicht lange zurück. Diese Tatsache verdeutlicht, dass die EMRK eine Errungenschaft ist, die es zu stärken gilt. Der EMRK kommt für den Schutz von Minderheiten sowie anderen verletzlichen Gruppen auch deshalb grosse Bedeutung zu, weil die Grundrechte in der Bundesverfassung nicht unantastbar sind und jederzeit durch Volksinitiativen oder durch das Parlament beschnitten werden können. Gerade auch gegenwärtige Debatten um den Sozialstaat und verschiedene rechtspopulistische Vorstösse zur Beschränkung der Menschenrechte verdeutlichen die Relevanz und Aktualität der Thematik. Zu denken ist etwa an die Selbstbestimmungsinitiative, die Überwachung von Leistungsbezügern durch sogenannte Sozialdetektive oder die anvisierten Sparmassnahmen in der IV für junge psychisch kranke Erwachsene. Schon zum Zeitpunkt der Publikation dieses Buches sind neue Forderungen auf dem Tisch. Zum Teil hat sich die Problematik der Menschenrechte zudem vom Fürsorge- und Vormundchaftswesen in andere Bereiche verschoben, wie die sogenannte kleine Verwahrung im Strafrecht oder die Situation von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden exemplarisch veranschaulichen.

Die Zäsur von 1981 gilt es deshalb in verschiedener Hinsicht zu hinterfragen. Auch nach der Abschaffung der administrativen Versorgungen und der Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung im Jahr 1981 hielten insbesondere die kommunalen Milizbehörden an einer repressiven Praxis fest. Begünstigt wurde diese beharrliche Tendenz durch die ausgeprägten personellen Kontinuitäten, aber auch durch die abermals aufgeschobene Revision des Vormundschaftsrechts, was wesentlich mit der Handlungsunfähigkeit interkantonalen Gremien wie der Vormundchaftsdirektorenkonferenz zusammenhing. So kam es auch nach 1981 vor, dass dieselben Personen von denselben Behördenmitgliedern in die gleichen Anstalten eingewiesen wurden, wenn auch die Zahlen insgesamt deutlich rückläufig waren. Die fürsorgerische Unterbringung weist allerdings noch heute insbesondere in den urban geprägten Kantonen Waadt und Zürich hohe Zahlen auf und nach wie vor wird Kritik an Verfahrensmängeln

laut. Zudem blieben stigmatisierende Rechtsbegriffe wie «lasterhafter Lebenswandel» bis zum Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts 2013 aktuell. Deshalb ist auch die in der gesamten Schweiz beobachtbare Entwicklung von Versorgungen nach kantonalen Gesetzen hin zu zivilrechtlichen Massnahmen kritisch zu betrachten.

Unsere Untersuchungen schärfen weiter den Blick für die heutigen Rechtsmittelverfahren. So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob es gegenwärtig nur dann zur Rechtsverbeiständung kommt, wenn Betroffene wissen, wie sie diese einfordern können. Weiter fragt sich, wie mit wenig eloquent vorgetragene schriftliche Beschwerden umgegangen wird und ob die zuständigen Behörden allorts unvoreingenommen und respektvoll mit den schutzbedürftigen Personen zusammenarbeiten. Schliesslich sollte auch der Umfang der Akte die Beurteilung nicht beeinflussen. Die teuren Rechtsmittelverfahren, so eine weitere Schlussfolgerung der historischen Analysen, dürfen nicht das einzige Korrektiv für staatliches Handeln darstellen. Es braucht eine Stärkung der Grundrechte und eine kontinuierliche politische und juristische Auseinandersetzung mit Fragen, die den Persönlichkeitsschutz betreffen.

Schliesslich zeigt die historische Aufarbeitung der kantonalen Versorgungspraxis, dass die Behörden im Sozialwesen genug Ressourcen und Personal benötigen. Wenn in unserem Untersuchungszeitraum eine behördlich angeordnete Massnahme nicht wirkte, erwogen die Zuständigen nur selten einen anderen, vergleichbaren Schritt, sondern ordneten in der Regel eine drastischere Massnahme an. Aus heutiger Sicht ist nicht nur diese Missachtung der Verhältnismässigkeit problematisch, sondern es sollte zu jedem Zeitpunkt der Fallführung immer auch einen deeskalierenden Weg geben. Sogenannte Rückfälle etwa sind nicht einfach negativ zu bewerten. Im Idealfall werden Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz sehr oft überprüft und immer wieder an die Bedürfnisse der betroffenen Personen angepasst. Das ist personal-, zeit- und kostenintensiv. Wie viel ein Staat dafür einzusetzen bereit ist und wie es weniger gut situierten Menschen geht, ist ein wichtiger Gradmesser für das solidarische Zusammenleben. Daran erinnert auch die Schweizer Bundesverfassung. In ihrer Präambel ist seit 1999 festgehalten, dass «die Stärke des Volkes sich [...] am Wohl der Schwachen» misst.<sup>2</sup>

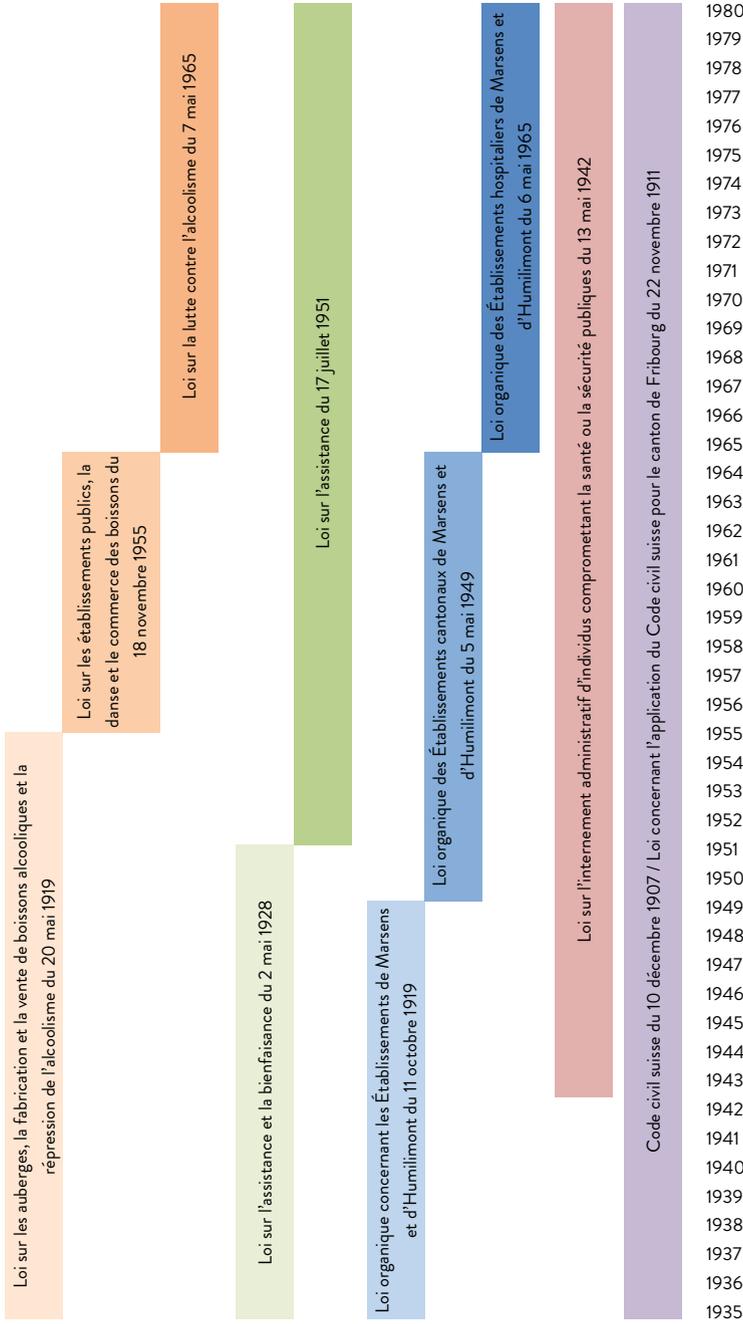
2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. 4. 1999.



# ANHANG

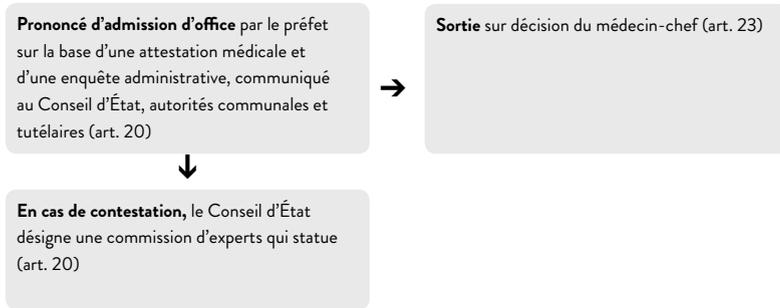


**Graphique 11: Dans le canton de Fribourg, ces différentes lois permettaient une mesure d'internement entre 1935 et 1980**



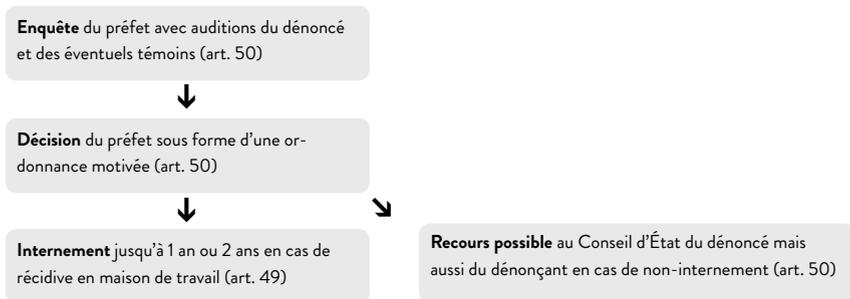
Source: Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du canton de Fribourg 1848–1980. Élaboré par les auteurs.

**Graphique 12: Procédure d'internement selon la loi fribourgeoise concernant les Établissements de Marsens et d'Humilimont de 1919**



Source: *Loi organique concernant les Établissements de Marsens et d'Humilimont du 11 octobre 1919*. Élaboré par les auteurs.

**Graphique 13: Procédure d'internement selon la loi fribourgeoise sur l'assistance et la bienfaisance de 1928.**



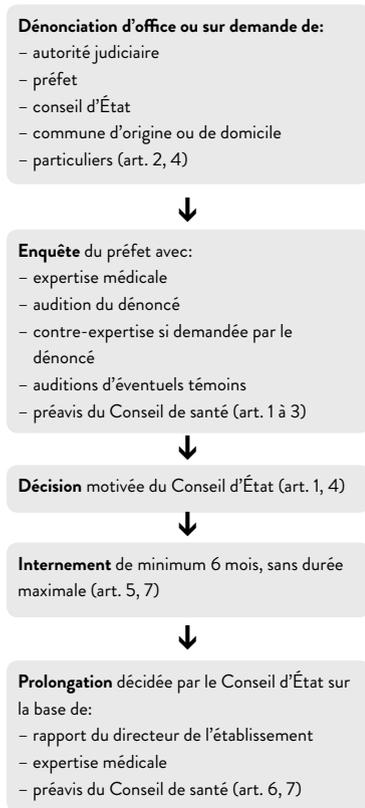
Source: *Loi sur l'assistance et la bienfaisance 2 mai 1928*. Élaboré par les auteurs.

### Graphique 14: Dans le canton de Vaud, ces différentes lois permettaient une mesure d'internement entre 1935 et 1980



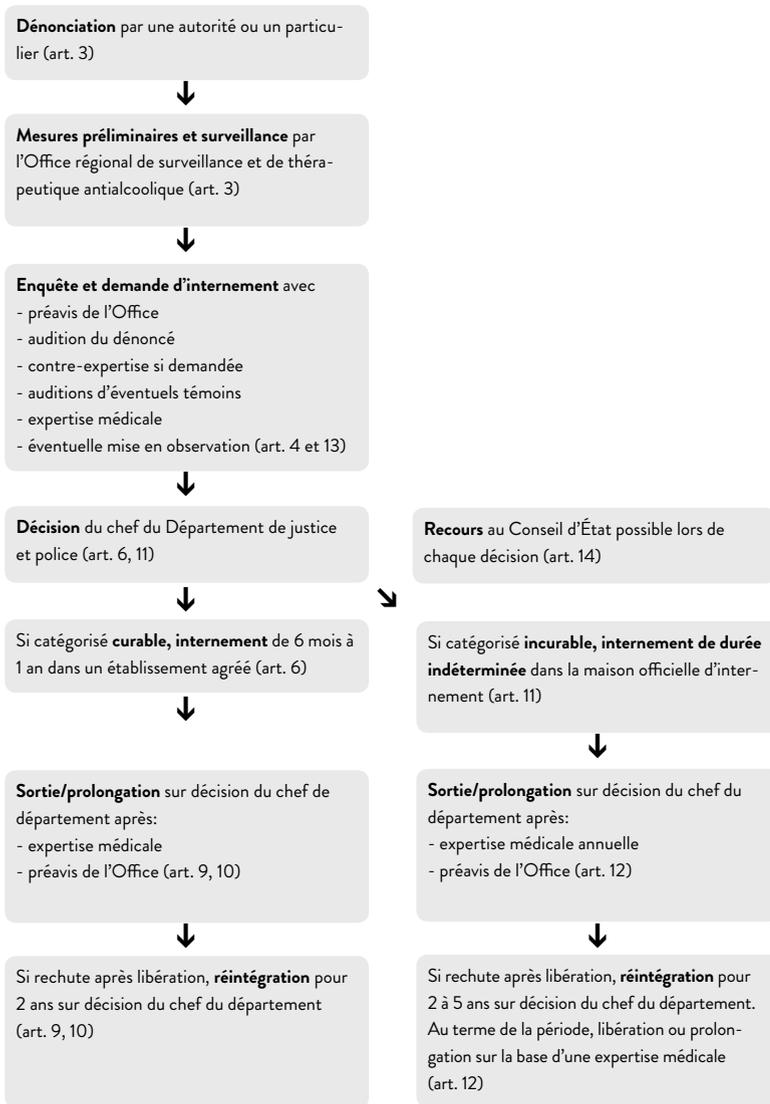
Source: Recueils des lois et décrets 1901–1985. Élaboré par les auteurs.

### Graphique 15: Procédure selon la loi vaudoise sur l'internement des alcooliques de 1906



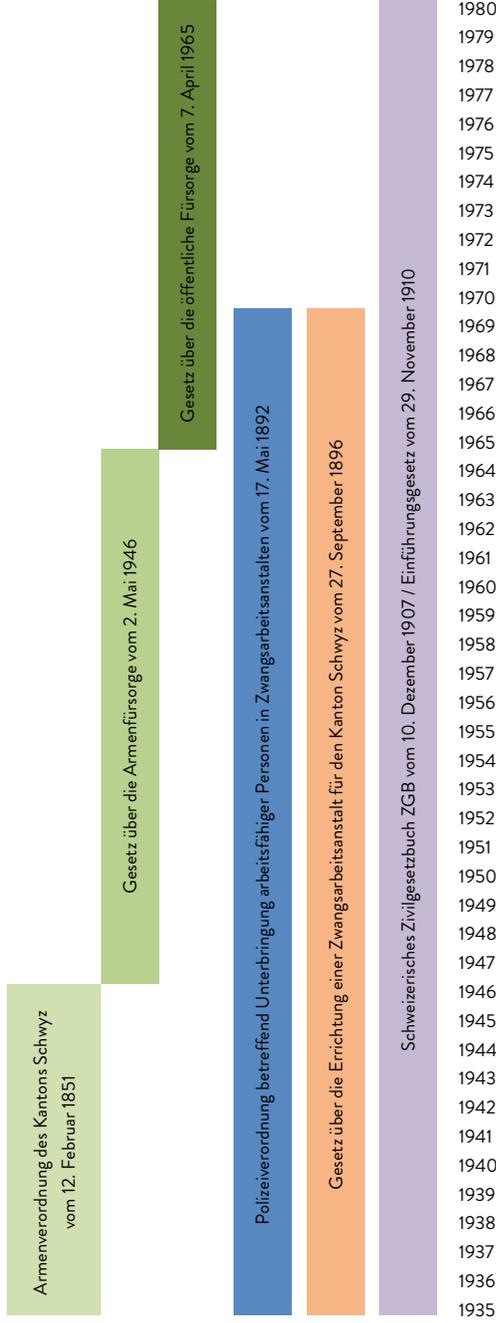
Source: *Loi sur l'internement des alcooliques du 27 novembre 1906*. Élaboré par les auteurs.

**Graphique 16: Procédure selon la loi vaudoise sur l'internement des alcooliques de 1941**

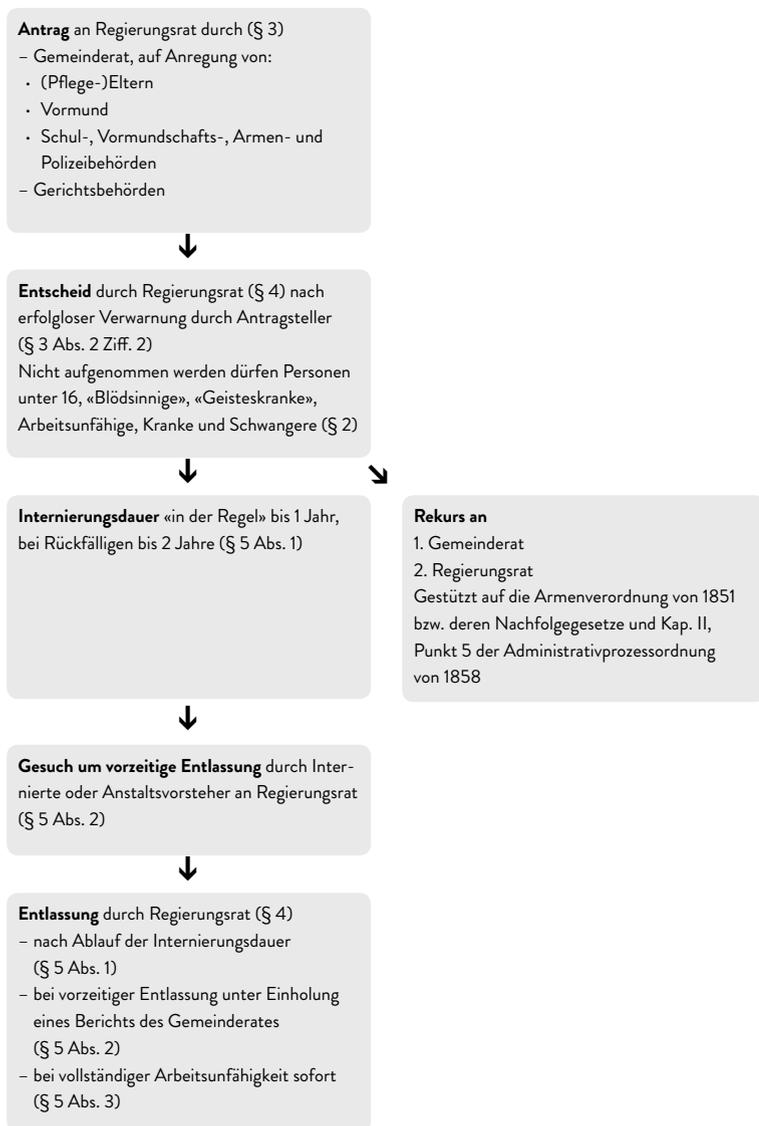


Source: Loi sur l'internement des alcooliques du 5 février 1941. Élaboré par les auteurs.

**Grafik 17: Die Schwyzer Behörden stützten sich bei ausserstrafrechtlichen Anstaltsversorgungen von 1935 bis 1980 auf die genannten Erlasse**



Quelle: Genannte Erlasse. Eigene Darstellung.

**Grafik 18: Versorgungsverfahren nach der Polizeiverordnung des Kantons Schwyz von 1892**

Quellen: *Armenverordnung des Kantons Schwyz vom 12. Februar 1851; Gesetz über die Armenfürsorge vom 2. Mai 1946; Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 7. April 1965; Polizeiverordnung betreffend Unterbringung arbeitsfähiger Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 17. Mai 1892; Verordnung über das Verfahren in Administrativrechtstreitigkeiten vom 7. Oktober 1858 (Administrativprozessordnung)*. Eigene Darstellung.

**Grafik 19: Versorgungsverfahren nach der Schwyzer Armenverordnung von 1851**


Die Armenverordnung verwies in § 48 auf das Verfahren der Polizeiverordnung von 1892.

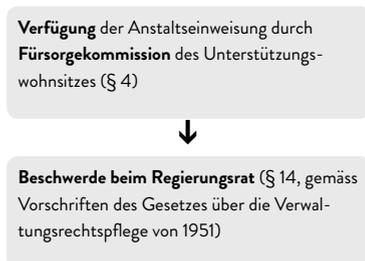
Quelle: *Armenverordnung des Kantons Schwyz vom 12. Februar 1851*. Eigene Darstellung.

### Grafik 20: Versorgungsverfahren nach dem Schweizer Armenfürsorgegesetz von 1946



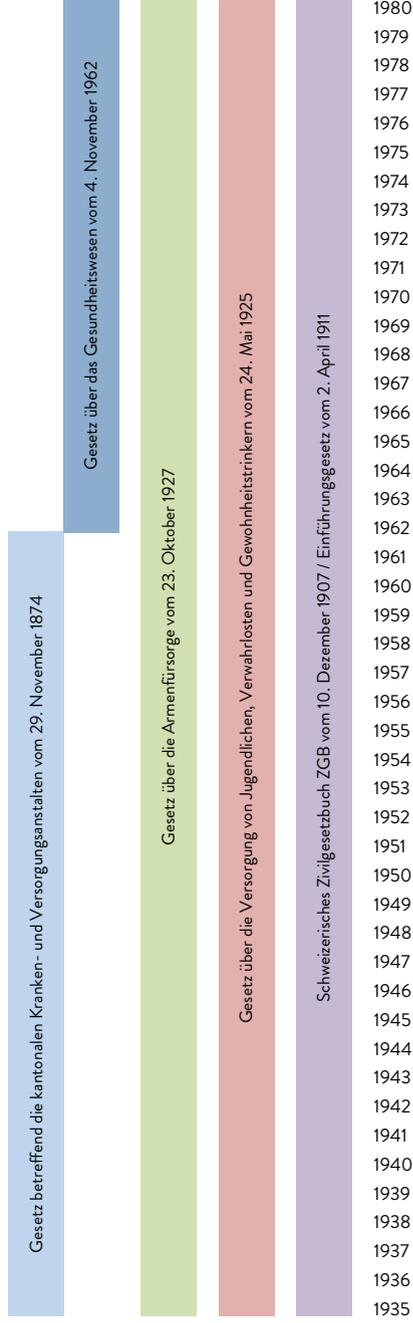
Quelle: Gesetz über die Armenfürsorge vom 2. Mai 1946; Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Armenfürsorge vom 23. Januar 1947. Eigene Darstellung.

### Grafik 21: Versorgungsverfahren nach dem Schweizer Fürsorgegesetz von 1965



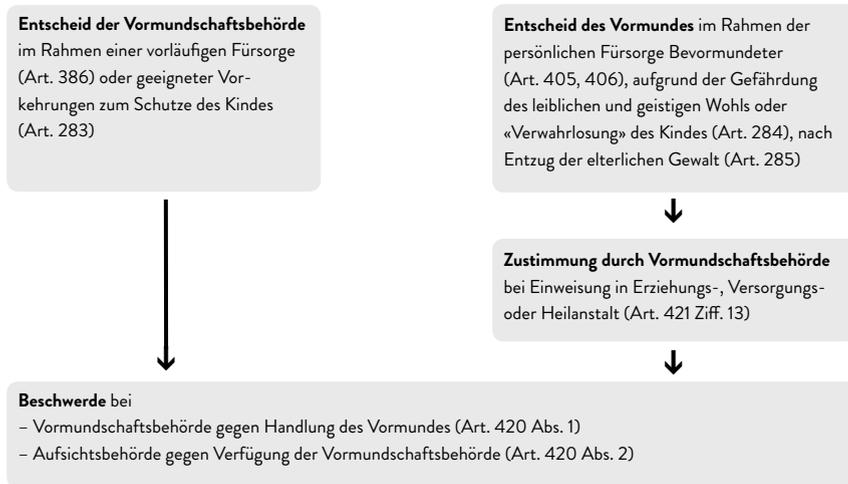
Quelle: Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 7. April 1965. Eigene Darstellung.

**Grafik 22: Zwischen 1935 und 1980 konnten sich die Zürcher Behörden bei ausserstrafrechtlichen Anstaltsversorgungen auf verschiedene Erlasse abstützen**



Quelle: Genannte Erlasse. Eigene Darstellung.

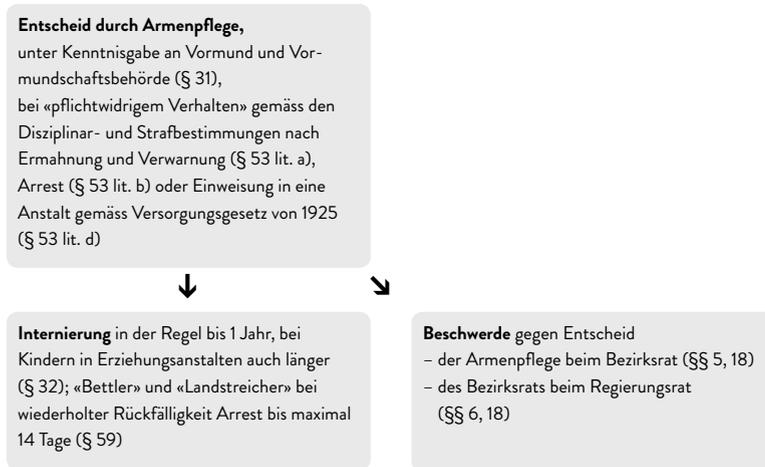
### Grafik 23: Versorgungsverfahren nach ZGB von 1907



Weiterführende Bestimmungen enthalten die kantonalen Einführungsgesetze.

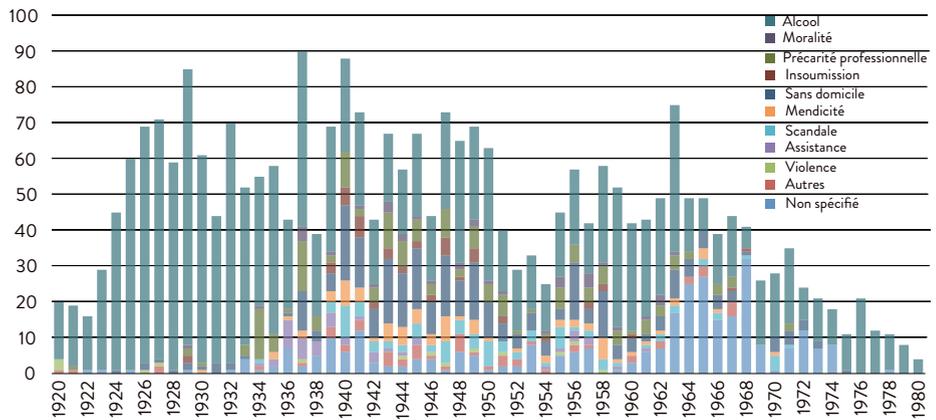
Quelle: *Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB)*. Eigene Darstellung.

## Grafik 24: Versorgungsverfahren nach dem Zürcher Armenfürsorgegesetz von 1927



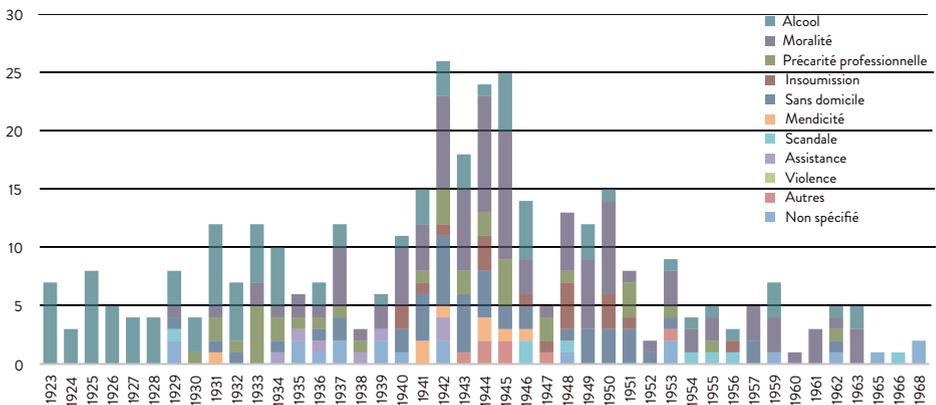
Das Armenfürsorgegesetz verwies auf das Verfahren nach Versorgungsgesetz von 1925.

Quelle: Gesetz über die Armenfürsorge vom 23. Oktober 1927. Eigene Darstellung.

**Graphique 25: Motifs d'internement à Bellechasse pour les hommes 1920–1980**

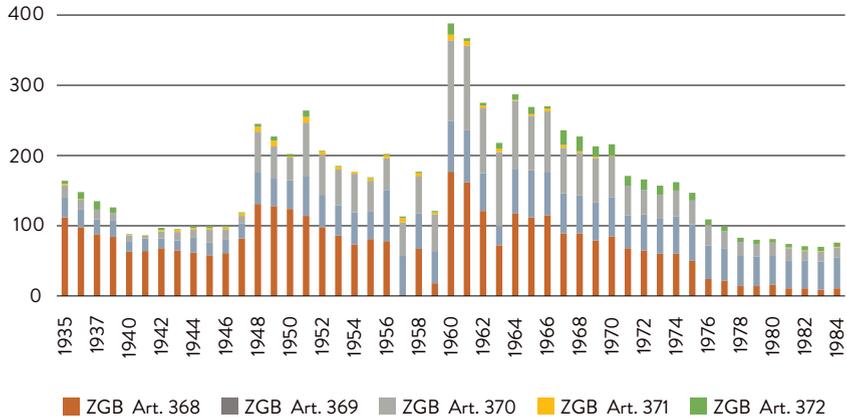
Ce graphique illustre la récurrence des causes inscrites dans le registre d'entrée de Bellechasse, plusieurs causes pouvant être attribuées à un même et unique internement.

Source: AEF, EB Det Reg 1. Élaboré par les auteurs.

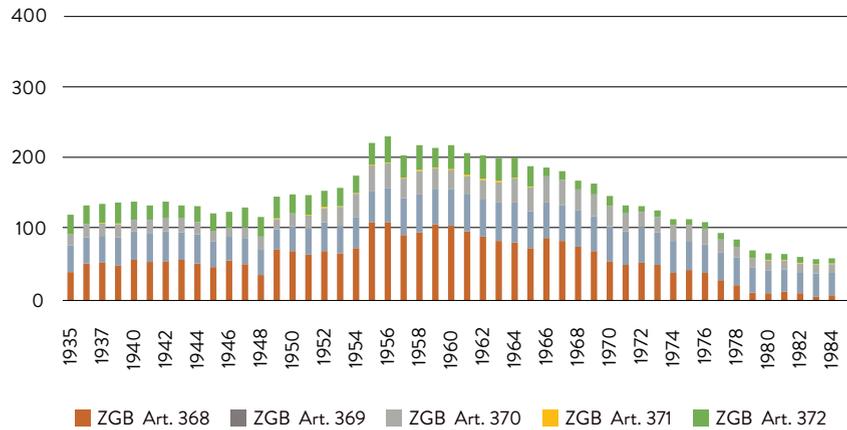
**Graphique 26: Motifs d'internement à Bellechasse pour les femmes 1923–1968**

Ce graphique illustre la récurrence des causes inscrites dans le registre d'entrée de Bellechasse, plusieurs causes pouvant être attribuées à un même et unique internement.

Source: AEF, EB Det Reg 1. Élaboré par les auteurs.

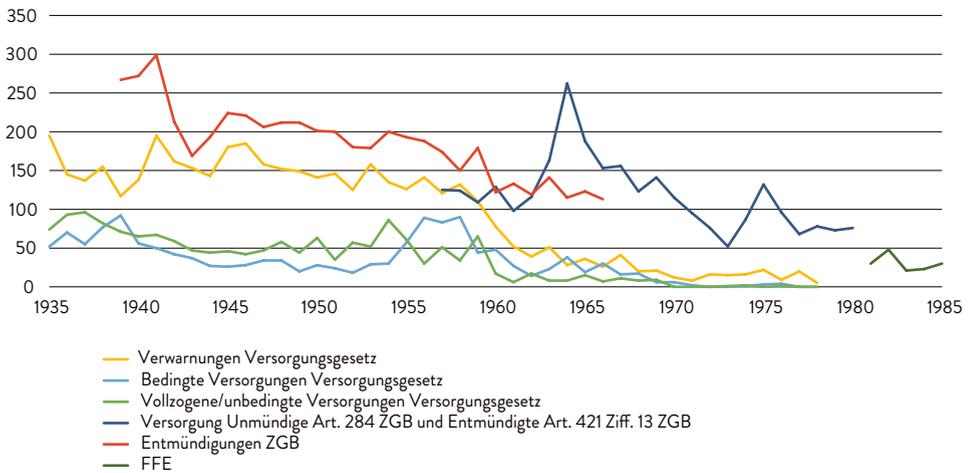
**Grafik 27: Bestand der Vormundschaften pro Jahr in der Gemeinde Einsiedeln**

Quelle: Rechenschaftsberichte des Regierungsrates 1935–1984, Waisenamt/Vormundschaft Gemeinde Einsiedeln. Eigene Berechnungen.

**Grafik 28: Bestand der Vormundschaften pro Jahr in der Gemeinde Schwyz**

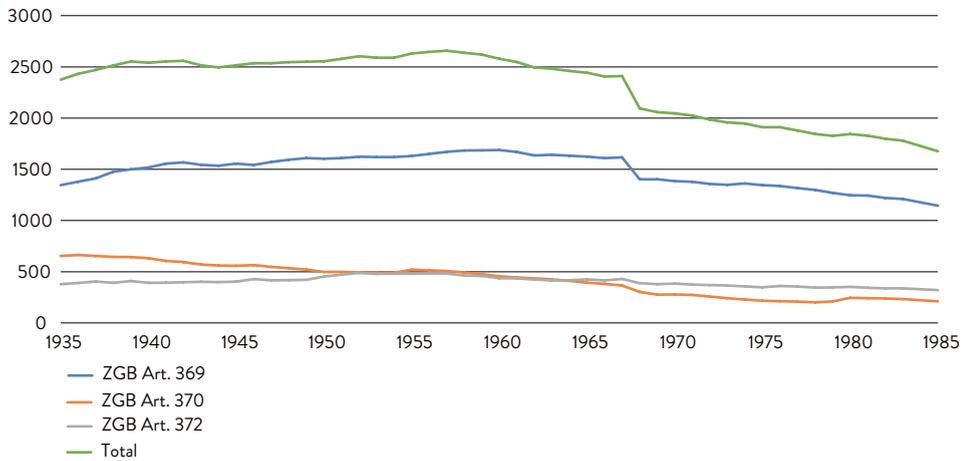
Quelle: Rechenschaftsberichte des Regierungsrates 1935–1984, Waisenamt/Vormundschaft Gemeinde Schwyz. Eigene Berechnungen.

**Grafik 29: Neu angeordnete Entmündigungen, Verwarnungen und Einweisungen pro Jahr in der Stadt Zürich**



Quelle: Geschäftsberichte Stadtrat Zürich 1935–1985. Eigene Darstellung.

**Grafik 30: Bestand der Entmündigten per Ende Jahr in der Stadt Zürich**



Quelle: Geschäftsberichte Stadtrat Zürich 1935–1985. Eigene Darstellung.



## REMERCIEMENTS

Au terme de ce travail, les auteurs tiennent à remercier sincèrement toutes les personnes et institutions qui ont accompagné sa concrétisation.

Notre reconnaissance va aux services d'archives cantonaux et communaux pour leur accueil attentionné et leur soutien indéfectible dans la recherche des sources historiques. Nous remercions en particulier pour leur collaboration diligente et compétente: Charles Édouard Thiébaud et toute l'équipe des archives du canton de Fribourg; Erwin Horat, Christian Winkler et toute l'équipe des archives du canton de Schwytz; André Salathé, Kim De Solda et toute l'équipe des archives du canton de Thurgovie; Christian Gilliéron, Gilles Jeanmonod et toute l'équipe des archives du canton de Vaud; Beat Gnädinger, Samuel Fischer, Rebekka Wyler et toute l'équipe des archives du canton de Zurich; Anna Pia Maissen, Karin Beck et toute l'équipe des archives de la ville de Zurich. Nous remercions également le personnel administratif du Tribunal fédéral, en particulier Evelyne Volery et Mélanie Fournier pour leur accueil courtois et bienveillant, ainsi que les recherches approfondies qu'elles ont menées à notre demande.

Ce travail n'aurait pas été possible sans le concours des administrations communales ou régionales qui nous ont ouvert leur porte et leurs dossiers. Nous souhaitons ainsi exprimer nos remerciements à Beat von Euw, huissier de la commune de Schwytz; Carlo Carletti, directeur retraité du Centre d'information pour les aînés de la commune de Schwytz; Daniel Demin de l'administration du district d'Einsiedeln (SZ); au bureau schwytzois de la protection militaire, du feu et civile, en particulier son chef d'état-major, Mangus Sigrist, pour avoir permis l'accès à l'ancien établissement d'internement de Kaltbach; Daniel Bosshard, secrétaire communal de Dürnten (ZH), et ses collaborateurs; Ruedi Winet, président des autorités de protection de l'adulte et de l'enfance (KESB) du district de Pfäffikon (ZH), et toute son équipe.

Les auteur·e·s remercient vivement pour leur soutien logistique et scientifique la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), son département travail social et particulièrement Thomas Gabriel, directeur de l'Institut de l'enfance, la jeunesse et la famille; la Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) et tout spécialement Sibylle Nideröst, directrice de l'Institut

pour l'intégration et la participation. Pour leur accompagnement dans le processus de recherche et d'écriture, nous souhaitons aussi exprimer notre gratitude à Markus Binder, porte-parole du Département fédéral de l'intérieur et formateur en écriture; Marietta Meier, directrice du projet de recherche «Psychopharmakaforschung von Prof. Dr. Roland Kuhn in der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen» lancé en avril 2016 par le canton de Thurgovie; Cristina Ferreira, directrice de recherches, et Ludovic Maugué, chercheur senior, du projet FNS «Protéger par la contrainte: étude socio-historique de la privation de liberté à des fins d'assistance» à la Haute école de santé Vaud (HESAV); ainsi que Christof Hauser pour les photographies des cellules pour femmes de l'ancien établissement d'internement de Kaltbach.

Nous remercions sincèrement et amicalement les membres de la Commission indépendante d'experts Internements administratifs et l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs des différents champs de recherche, ainsi que du secrétariat général et de la médiation. Nous saluons en particulier le précieux travail de suivi et de conseil effectué par Martin Lengwiler, superviseur de notre champ de recherche, ainsi que Lorraine Odier et Urs Germann, rédacteurs du rapport de synthèse.

Finalement, nous rendons hommage aux personnes concernées qui ont osé élever la voix et réussi à force de persévérance à faire de l'internement administratif une problématique débattue publiquement et politiquement, ainsi que toutes celles que nous avons rencontrées et qui nous ont interpellés et inspirés tout au long de cette recherche. Cet ouvrage leur est dédié.

# ABKÜRZUNGEN

ACV	Archives cantonales vaudoises
AEF	Archives de l'État de Fribourg
AFZFG	Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AI	Assurance-invalidité
Armen- fürsorgeG	Armenfürsorgegesetz, Gesetz über die Armenfürsorge vom 23. Oktober 1927 (ZH)
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BAE	Bezirksarchiv Einsiedeln
BBL	Bundesblatt
BGC	Bulletin du Grand Conseil
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung
CC	Code civil suisse
CCIA	Commission cantonale d'internement administratif
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse
CS	Conseil de santé
CSP	Christlich-soziale Partei
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
EG	Einführungsgesetz
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FFE	Fürsorgerische Freiheitsentziehung
FR	Canton de Fribourg / Kanton Freiburg
GAD	Gemeindearchiv Dürnten
GASZ	Gemeindearchiv Schwyz
IV	Invalidenversicherung

KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KRP	Kantonsratsprotokoll
KVP	Konservative Volkspartei
LPS	Liberaler Partei der Schweiz
LVP	Liberaler Volkspartei
NFP	Nationales Forschungsprogramm des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung SNF
OCSA	Office cantonal de surveillance antialcoolique (VD)
OG	Rechtspflegegesetz, Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943
PLAFA	Placement à des fins d'assistance
RRB	Regierungsratsbeschluss
RB	Rechenschaftsbericht
SHGK	Schwyzerischer Hilfsverein für Gemütskranke
SMD	Sozialmedizinischer Dienst
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StABE	Staatsarchiv des Kantons Bern
StABL	Staatsarchiv des Kantons Basel-Landschaft
StASZ	Staatsarchiv des Kantons Schwyz
StArZh	Stadtarchiv Zürich
StAZH	Staatsarchiv des Kantons Zürich
StATG	Staatsarchiv des Kantons Thurgau
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SVBB	Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVS	Schwyzerischer Verein für Sozialpsychiatrie
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
VD	Canton de Vaud
VersorgG	Versorgungsgesetz, Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern vom 24. Mai 1925 (ZH)
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz, Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959 (ZH)
ZH	Kanton Zürich
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

# BIBLIOGRAFIE

## UNGEDRUCKTE QUELLEN

### ARCHIV DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS, LAUSANNE

- A.26754 Unpubliziertes Urteil des Bundesgerichts vom 14. 1. 1942.
- A.45408 Unpubliziertes Urteil des Bundesgerichts vom 10. 12. 1968.
- A.49200 Unpubliziertes Urteil des Bundesgerichts vom 10. 7. 1974.
- P424 Unpubliziertes Urteil des Bundesgerichts vom 25. 4. 1958.

### STAATS- UND GEMEINDEARCHIVE

#### ARCHIVES CANTONALES VAUDOISES, CHAVANNES-PRÈS-RENNES (ACV)

- KVIIIb 90/1 Service sanitaire, police sanitaire, internement des alcooliques, 1907.
- KVIIIb 213/1–12 Service sanitaire, dossiers de H. Rapin (CS et CCIA), 1935–1952.
- KVIIIc 1–387 Service sanitaire, OCSA, dossiers des alcooliques et correspondances, 1906–1964.
- K XIX 29/168 Justice de Paix de Lausanne, registre des affaires de tutelles, 1930.
- S 57/2, 41–44, 55 Hôpital de Cery, loi sur les maladies mentales, internement et traitement médicamenteux des alcooliques, 1921–1960.
- S 66/352 Département de justice et police, dossiers permanents du Secrétariat général, 1945–1959.
- S 84/8–9 Préfecture d'Aigle, circulaires, 1865–1942.
- S 132/771–784 Service de justice et législation, internement administratif (CCIA), 1939–1970.
- S 211/12–13, 748–749 Justice de Paix de Lausanne, registre des affaires de tutelles, 1950–1970.
- S 239/40–41, 90–94 Tribunal cantonal, circulaires et rapports de l'Office du Tuteur général, 1898–1969.
- SB 124 A 1–2 Service de la santé publique, législation et organisation, 1886–1995.
- SB 124 I 1–2 Service de la santé publique, Conseil de santé, 1917–1983.

SB 196/9	Service de justice et législation, Motion Menétréy sur l'internement administratif et motion Bagi concernant l'adaptation de la législation à la CEDH, 1976–1980.
SB 258 A 1/18	Fonds administration générale Cery, alcoolisme, 1919–1992.
SC 197/C12	Office du Tuteur général, registre des mandats, 1946–1996.
<b>ARCHIVES DE L'ÉTAT DE FRIBOURG, FRIBOURG (AEF)</b>	
Bellechasse A	Bellechasse, Dossiers individuels.
Bellechasse B II. 465–468, 690–696.	Bellechasse, Correspondances et Sapinière.
DJPM–SG 249	Département de Justice et Police, Affaires tutélares, 1967–1987.
DSPa 2237–2238, 2697, 2748–2762, 2781–2782	Département de la Santé publique, Marsens et toxicomanie.
EB Adm Corr 4–5, 79, 97	Bellechasse, Correspondances.
EB Adm Corr 30	Correspondance avec les autorités du canton de Schwytz, 1928–1973.
EB Det DI	Bellechasse, Dossiers individuels.
EB Det Reg 1–3	Bellechasse, Registres des internés.
GC VII 501	Commissions parlementaires, Procès-verbaux.
PBr 978–1009	Préfecture de la Broye, Circulaires, 1922–1953.
PVe 44	Préfecture de la Veveysse, Registre des affaires traitées, 1920–1925.
Tsa Fribourg 157	Justice de paix de Fribourg, Affaires pupillaires, 1953.
Ohne Signatur	Bellechasse affaires diverses, 1915–1928, VI Correspondance.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Ordner Affaires administratives, 1943–1963.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Ordner Armensachen, 1953–1956.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Ordner Assistance publique, 1957–1965.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Ordner Circulaires, 1942–1955.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Ordner Internements administratifs – Loi du 13.V.1942 et loi Assistance.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Ordner Sapinière Marsens depuis 1925.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Schachtel Affaires administratives, 1973.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Schachtel Affaires administratives, 1974.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Schachtel Affaires administratives, 1976.

Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Schachtel Affaires administratives div. 1977–1982.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Schachtel Affaires administratives, 1979.
Ohne Signatur	Préfecture du Lac / Seebezirk, Schachtel R 1963/64.
Ohne Signatur	Rapports administratifs des préfectures, 1922–1936.

#### **BEZIRKSARCHIV DES BEZIRKS EINSIEDELN, EINSIEDELN (BAE)**

##### *Akten*

31.17	Vormundschaftsdossiers.
K II 9.0	Berichte, Statistiken.

##### *Bücher*

B I 2.76	Protokolle des Bezirksrats, 1935.
B I 2.86	Protokolle des Bezirksrats, 1945.
B I 2.96 A und B	Protokolle des Bezirksrats, 1955.
B I 2.106 A bis C	Protokolle des Bezirksrats, 1965.
B I 2.111 A bis D	Protokolle des Bezirksrats, 1970.
B I 2.116 a bis c	Protokolle des Bezirksrats, 1975.
B I 2.126 a bis d	Protokolle des Bezirksrats, 1985.
K I 1.27, K I 1.28	Protokolle des Waisenamtes, 1935.
K I 1.38	Protokolle des Waisenamtes, 1945.
K I 1.48	Protokolle des Waisenamtes, 1955.
K I 1.54 A	Protokolle des Waisenamtes, 1961.
K I 1.58 A und B	Protokolle des Waisenamtes, 1965.
K I 1.63 a und b	Protokolle des Waisenamtes, 1970.
K I 1.68	Protokolle des Waisenamtes, 1975.
K I 1.78 a	Protokolle der Vormundschaftsbehörde, 1985.
K I 36.36	Protokolle der Armenpflege, 1955.
K I 36.46	Protokolle der Armenpflege, 1965.
K I 36.51	Protokolle der Fürsorgekommission, 1970.
K I 26.56	Protokolle der Fürsorgekommission, 1975.
K I 36.66	Protokolle der Fürsorgekommission, 1985.

#### **GEMEINDEARCHIV DÜRNTEN, DÜRNTEN (GAD)**

II.B. 38.03	Fallakten Vormundschaftsbehörde Dürnten, 1945–1983.
IV.B 4.1–4.10	Protokolle der Vormundschaftsbehörde Dürnten, 1945–1980.

#### **GEMEINDEARCHIV SCHWYZ, SCHWYZ (GASZ)**

##### *Akten*

Ohne Signatur	Vormundschaftsdossiers Nr. 1–282.
---------------	-----------------------------------

##### *Bücher*

I. 30 XXXI.	Gemeinderatsprotokolle, 1934–1936.
I. 30 neue Folge	Gemeinderatsprotokolle 1945, 1955, 1965, 1975, 1985.

- I. 50 XXII. Waisenamtsprotokolle, 1931–1935.  
 I. 50 neue Folge Waisenamtsprotokolle, 1945, 1955, 1965, 1975, 1985.

**GEMEINDE SCHWYZ, FÜRSORGEBEHÖRDE, SCHWYZ**

- Ohne Signatur Protokolle der Armenpflege, 1936, 1945, 1955, 1965.  
 Ohne Signatur Protokolle der Fürsorgebehörde, 1970, 1975, 1985.

**KESB BEZIRK PFÄFFIKON, ILLNAU-EFFRETIKON (ARCHIV KESB)**

- IV.B.2.21–2.34 Protokolle Waisenamt bzw. Vormundschaftsbehörde  
 Illnau(-Effretikon), 1949–1977.

**STAATSARCHIV DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT, LIESTAL (StABL)**

- UE 4303.01. Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Vor-  
 stand, 1951–1994.  
 UE 4303.02. Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Jahres-  
 tagungen, 1944–1994.  
 UE 4303.04. Kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, Sach-  
 fragen, 1956–1993.

**STAATSARCHIV DES KANTONS BERN, BERN (StABE)**

- BB 13.1.226 Gesetz über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen, 1965–1978.

**STAATSARCHIV DES KANTONS SCHWYZ, SCHWYZ (StASZ)**

*Akten*

- Akten 2, 3, 131 Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach: Dossiers Insassen nach  
 Einweisung, 1962–1965.  
 Akten 2, 3, 132 Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach: Dossiers Insassen nach  
 Einweisung, 1966.  
 Akten 2, 3, 135 Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach: Dossiers Insassen nach  
 Einweisung, 1969–1970.  
 Akten 3, 1, 6.36–44 Armenwesen: Anstaltsversorgungen, 1935.  
 Akten 3, 1, 135.120–165 Justiz: Zwangsarbeitsanstalt: Einweisungen, 1935.  
 Akten 3, 1, 219.20–26 Armenwesen: Anstaltsversorgungen, 1941.  
 Akten 3, 1, 219.67–73 Armenwesen: Anstaltsversorgungen, 1945.  
 Akten 3, 1, 352.269–297 Justiz: Zwangsarbeitsanstalt: Einweisungen, 1945.  
 Akten 3, 1, 452.49–67 Armenwesen: Anstaltsversorgungen, 1955.  
 Akten 3, 1, 453.145 Armenwesen: Verschiedenes, 1955.  
 Akten 3, 1, 629.144–182 Justiz: Zwangsarbeitsanstalt: Einweisungen, 1955.  
 Akten 3, 1, 724.2–6 Armenwesen: Anstaltsversorgungen, 1961–1969.  
 Akten 3, 1, 801.10 Inneres: Gesetzgebung, 1963.  
 Akten 3, 1, 812.192 Inneres: Gemeinden, Reglemente von Gemeinden, 1962.  
 Akten 3, 1, 861.129–153 Justiz: Zwangsarbeitsanstalt: Einweisungen, 1965.  
 Akten 3, 1, 861.154–186 Justiz: Zwangsarbeitsanstalt: Einweisungen, 1966.

Akten 3, 3, 1227	Armengesetz 1946, 1851–1952.
Akten 3, 3, 1229	Thematische Dossiers zu verschiedenen Bereichen des Armenwesens, 1946–1960.
Akten 3, 3, 1232	Akten und Pläne zu Alters- und Bürgerheimen, 1945–1968.
Akten 3, 3, 1236	Akten der kantonalen Armenpflegerkonferenz, 1943–1962.
Akten 3, 3, 1237	Akten der kantonalen Armenpflegerkonferenz, 1963–1969.
Akten 3, 3, 1435	Korrespondenzen des Armensekretariats mit den Gemeinden, 1933–1958.
Akten 3, 3, 2078	Schutzaufsichtsfälle: Eröffnungsjahr 1957.
Akten 3, 3, 2169	Nachlass Schelbert, Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach, 1933–1969.
PA Josef Schelbert Ohne Signatur	Privatarchiv Josef Schelbert-Wiesli. Akten des Kantonsrates nach 1969, Session 15./16. 10. 1970.
<i>Bücher</i>	
lib. 38030–48006	Protokolle der Regierungsratsbeschlüsse (RRB), 1935–1970.

#### **STAATSARCHIV DES KANTONS THURGAU, FRAUENFELD (StATG)**

9'10, 7.0/0–2	Verzeichnis der Gutachten, 1941–1968.
9'10, 7.2/2–4	Gutachten Thurgauische Heil- und Pflegeanstalt Münsterlingen, 1940.
9'10, 7.2/43–49	Gutachten Thurgauische Heil- und Pflegeanstalt Münsterlingen, 1950.
9'10, 7.2/108–114	Gutachten Psychiatrische Klinik Münsterlingen, 1960.
9'10, 7.2/181–186	Gutachten Psychiatrische Klinik Münsterlingen, 1970.
9'10, 7.2/226–230	Gutachten Psychiatrische Klinik Münsterlingen, 1979.

#### **STAATSARCHIV DES KANTONS ZÜRICH, ZÜRICH (StAZH)**

Ablieferung 2013/096	Jahresberichte des Jugendsekretariates Pfäffikon, 1950–1990.
MM 2–3	Regierungsratsbeschlüsse RRB seit 1803, <a href="http://www.archives-quickaccess.ch/search/stazh/rrb">www.archives-quickaccess.ch/search/stazh/rrb</a> .
MM 24	Kantonsratsprotokolle KRP seit 1803, <a href="http://www.archives-quickaccess.ch/search/stazh/krp">www.archives-quickaccess.ch/search/stazh/krp</a> .
P 144.34, Nr. 1688	Kreisschreiben der Justizdirektion des Kantons Zürich an die Bezirksräte und Vormundschaftsbehörden über die Dauer der Einweisung in eine Arbeiterziehungsanstalt vom 16. April 1930. Kanzlei der Justizdirektion des Kantons Zürich.
P 427	Akten der Direktion der Justiz, 1952.
P 429.22, Nr. 489	Kreisschreiben der Justizdirektion des Kantons Zürich an die Bezirksräte und Vormundschaftsbehörden be-

- treffend die Anwendung des Gesetzes vom 24. Mai 1925 über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern (Versorgungsgesetz) vom 9. Juli 1956. Kanzlei der Justizdirektion des Kantons Zürich.
- P 430 Akten der Direktion der Justiz, 1955.
- P 434.37, Nr. 1448 Kreisschreiben der Justizdirektion des Kantons Zürich an die Bezirksräte und Vormundschaftsbehörden betreffend Rechtsmittelfristen und die Zuständigkeit bei Anstaltsversorgungen nach kantonalem Versorgungsgesetz vom 31. März 1960. Kanzlei der Justizdirektion des Kantons Zürich.
- P 1407:25 Kantonale Strafanstalt Regensdorf: Personal-Akten, Trag-Nr. 680/55.
- PP 8d 10 Materien-Register der Direktion der Justiz 1952.
- PP 8d 13 Materien-Register der Direktion der Justiz 1955.
- Z 758.246 Kreisschreiben der Justizdirektion des Kantons Zürich an die Bezirksräte und Waisenämter über die Zuständigkeit beim Entzug der elterlichen Gewalt vom 10. Oktober 1925, Kanzlei der Justizdirektion des Kantons Zürich, enthalten in: Handbuch mit Gesetzesvorgaben für Vormundschaftsbehörden und vormundschaftliche Aufsichtsbehörden, Bezirksrat Horgen, Zürich 1911.
- Z 602.263–278 Vormundschaftsprotokolle des Bezirkrats, 1935–1950, 1952.
- Z 602.287–362 Vormundschaftsakten des Bezirkrats, 1933–1970.
- Z 602.374–391 Protokoll der Bezirksarmenpflege, 1936–1953.
- STADTARCHIV ZÜRICH, ZÜRICH (StAZh)**
- V.J.c.212 Fallakten des Jugendamtes III, 1926–1979.
- V.K.a.4.: 650–661 Protokolle der Vormundschaftsbehörde Zürich, Kammer I, 1952.
- V.K.a.4.: 1130–1141 Protokolle der Vormundschaftsbehörde Zürich, Kammer I, 1972.
- V.K.c.30 Fallakten der Amtsvormundschaft, 1908–1997.

**PRIVATARCHIVE****ARCHIV SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER BERUFSBEISTÄNDINNEN UND BERUFS-  
BEISTÄNDE, BERN (ARCHIV SVBB)**

Ohne Signatur                      Protokolle der Jahresversammlungen der Vereinigung  
schweizerischer Amtsvormünder, 1913–1914,  
1937–1959.

**GEDRUCKTE QUELLEN****ARCHIV DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS, LAUSANNE**

Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (BGE), Bern, 1875–1981.

**CANTON DE FRIBOURG**

*Bulletins officiels des séances du Grand Conseil du Canton de Fribourg*  
1919–1980, Fribourg, 1919–1980.

*Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du*  
*Conseil d'État du Canton de Fribourg* 1848–1980, Fribourg 1849–1981.

*Compte-rendus annuels du Conseil d'État* 1920–1980, Fribourg, 1921–1981.

*Rapports annuels du Tribunal cantonal de l'État de Fribourg sur l'administration de la*  
*justice* 1912–1980, Fribourg, 1913–1981.

*Rapports annuels sur l'exercice des Établissements de Bellechasse* 1920–1981, Fribourg,  
1921–1982.

*Rapports annuels sur la marche des Établissements de Marsens et d'Humilimont*  
1920–1986, Marsens et Bulle, 1921–1987.

**CANTON DE VAUD**

*Bulletins des séances du Grand Conseil de Vaud* 1901–1988, Lausanne,  
1901–1989.

*Compte-rendus annuels du Conseil d'État* 1907–1980, Lausanne, 1908–1981.

*Recueils des lois et décrets* 1901–1985, Lausanne, 1902–1986.

**KANTON SCHWYZ**

*Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz* 1966–1981,  
Einsiedeln 1967–1982.

*Rechenschaftsberichte des Regierungsrates an den hohen Kantonsrat des eidgenössischen*  
*Standes Schwyz über das Amtsjahr* 1932–1985 (RB SZ), Schwyz 1933–1986.

*Staatskalender des Kantons Schwyz* 1935–1985, Schwyz 1936–1986.

**KANTON ZÜRICH**

*Geschäftsbericht des Regierungsrates an den zürcherischen Kantonsrat 1935–1985*, Zürich 1936–1986.

*Geschäftsbericht des Stadtrates 1935–1985*, Zürich 1936–1986.

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH, «Beleuchtender Bericht [zum Versorgungsgesetz]», in: *Amtsblatt des Kantons Zürich*, 1925, S. 206–214.

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH, «Beleuchtender Bericht [zum Armenfürsorgegesetz]», in: *Amtsblatt des Kantons Zürich*, 1927, S. 20–32.

*Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1952*, Zürich 1953.

*Verwaltungsetat der Stadt Zürich 1953/54. Verzeichnis der Behörden, Beamten, Angestellten und Lehrerschaft*, hg. von der Stadtkanzlei, Zürich 1953.

*Verwaltungsetat der Stadt Zürich 1972/74. Verzeichnis der Behörden, Beamten, Angestellten und Lehrerschaft*, hg. von der Stadtkanzlei, Zürich 1972.

*Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Rechenschaftsbericht an den Kantonsrat 1960–1980*, Zürich 1961–1981.

## **GESETZE, VERORDNUNGEN, ÜBEREINKOMMEN UND AUSFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN**

**BUND**

*Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) vom 30. September 2016*, Systematische Rechtssammlung, SR 211.223.13.

*Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (Rechtspflegegesetz, OG) vom 16. Dezember 1943*, Systematische Rechtssammlung, SR 173.110.

*Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom 21. März 2014*, Systematische Rechtssammlung, SR 211.223.12.

*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Systematische Rechtssammlung, SR 101.

*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, Systematische Rechtssammlung, SR 101.

*Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950*, Systematische Rechtssammlung, SR 0.101.

*Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), Änderung vom 19. Dezember 2008*, Systematische Rechtssammlung, SR 210.

*Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Fürsorgerische Freiheitsentziehung), Änderung vom 6. Oktober 1978*, Systematische Rechtssammlung, SR 210.

*Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (frz.: Code civil suisse du 10 décembre 1907)*, Systematische Rechtssammlung, SR 210.

*Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit vom 28. Juni 1930*, Systematische Rechtssammlung, SR 0.822.713.9.

## CANTON DE FRIBOURG

- «Loi concernant l'application du Code civil suisse pour le canton de Fribourg du 22 novembre 1911», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 80, Fribourg, 1912, p. 125–209.
- «Loi fixant la procédure de recours administratifs du 24 mai 1961», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 130, Fribourg, 1962, p. 81–86.
- «Loi organique concernant les Établissements de Marsens et d'Humilimont du 11 octobre 1919», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 88, Fribourg, 1920, p. 217–227.
- «Loi organique des Établissements cantonaux de Marsens et d'Humilimont du 5 mai 1949», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 118, Fribourg, 1950, p. 40–47.
- «Loi organique des Établissements hospitaliers de Marsens et d'Humilimont du 6 mai 1965», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 134, Fribourg, 1966, p. 110–117.
- «Loi relative à la loi fédérale du 6 octobre 1978 modifiant le CCS (privation de liberté à des fins d'assistance) du 24 septembre 1980», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 149, Fribourg, 1981, p. 150–157.
- «Loi sur l'assistance du 17 juillet 1951», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 120, Fribourg, 1952, p. 68–77.
- «Loi sur l'assistance et la bienfaisance du 2 mai 1928», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 97, Fribourg, 1929, p. 77–97.
- «Loi sur l'internement administratif d'individus compromettant la santé ou la sécurité publiques du 13 mai 1942», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 111, Fribourg, 1943, p. 45–46.
- «Loi sur la lutte contre l'alcoolisme du 7 mai 1965», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 134, Fribourg, 1966, p. 146–149.
- «Loi sur les auberges, la fabrication et la vente de boissons alcooliques et la répression de l'alcoolisme du 20 mai 1919», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 88, Fribourg, 1920, p. 107–135.
- «Loi sur les établissements publics, la danse et le commerce des boissons du 18 novembre 1955», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 124, Fribourg, 1956, p. 81–113.
- «Loi sur les préfets du 9 mai 1848», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 24, Fribourg, 1849, p. 81–97.
- «Loi sur les préfets du 20 novembre 1975», in: *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du Grand Conseil et du Conseil d'État du Canton de Fribourg*, n° 144, Fribourg, 1976 p. 292–295.

## CANTON DE VAUD

- «Arrêté concernant l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société du 24 octobre 1939», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 136, Lausanne, 1940, p. 145–147.
- «Arrêté fixant la procédure pour les recours administratifs du 15 septembre 1952», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 149, Lausanne, 1953, p. 259–264.
- «Loi d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil suisse du 30 novembre 1910», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 107, Lausanne, 1910, p. 561–646.
- «Loi d'organisation sanitaire du 4 septembre 1928», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 125, Lausanne, 1928, p. 78–110.
- «Loi d'organisation sanitaire du 9 décembre 1952», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, 1953, n° 149, p. 373–401.
- «Loi modifiant et complétant la loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société du 2 septembre 1946», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 143, Lausanne, 1947, p. 291–294.
- «Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société du 8 décembre 1941», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 138, Lausanne, 1942, p. 416–421.
- «Loi sur l'internement des alcooliques du 27 novembre 1906», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 103, Lausanne, 1906, p. 340–343.
- «Loi sur l'internement des alcooliques du 5 février 1941», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 138, Lausanne, 1942, p. 131–136.
- «Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique du 16 mai 1938», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 135, Lausanne, 1939, p. 121–143.
- «Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique du 12 mai 1947», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 144, Lausanne, 1948, p. 64–86.
- «Loi sur la santé publique du 29 mai 1985», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 182, Lausanne, 1986, p. 218–261.
- «Loi sur le régime des personnes atteintes de maladie mentale du 14 février 1901», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 98, Lausanne, 1901, p. 35–45.
- «Loi sur le traitement des alcooliques du 12 décembre 1949», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 146, Lausanne, 1950, p. 220–231.
- «Loi sur les malades mentaux et autres psychopathes 23 mai 1939», in: *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, n° 136, Lausanne, 1940, p. 73–83.

## KANTON SCHWYZ

- «Armenverordnung des Kantons Schwyz vom 12. Februar 1851», in: *Amtliche Sammlungen aller noch geltenden Gesetze und Verordnungen des Kantons Schwyz bis Ende 1889*, Bd. I, Schwyz 1892, S. 825–839.
- «Gesetz betreffend die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 im Kanton Schwyz vom 29. November 1910» (EG ZGB SZ), in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. VII, Schwyz 1913, S. 16–113.
- «Gesetz über die Armenfürsorge vom 2. Mai 1946» (Armenfürsorgegesetz), in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz*, Bd. XII, Schwyz 1948, S. 474–485.
- «Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 7. April 1965» (Fürsorgegesetz), in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. XV, Schwyz 1970, S. 77–91.
- «Gesetz über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. XVII, Schwyz 1992, S. 435–442.
- «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Schwyz vom 18. Juli 1951», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. XIII, Schwyz 1957, S. 422–438.
- «Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, und Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 17. September 1965», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. XV, Schwyz 1977, S. 169–171.
- «Gesetz über Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Schwyz vom 27. September 1896» (Zwangsarbeitsanstaltsgesetz), in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. II, Schwyz 1898, S. 390–394.
- «Instruktion für die Armenpflegen, Armenpfleger und die Armenväter vom 5. April 1851», in: *Amtliche Sammlungen aller noch geltenden Gesetze und Verordnungen des Kantons Schwyz bis Ende 1889*, Bd. I, Schwyz 1892, S. 840–848.
- «Polizeiverordnung betreffend Unterbringung arbeitsfähiger Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 17. Mai 1892», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. II, Schwyz 1898, S. 4–6.
- «Reglement für die kantonale Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach-Schwyz vom 16. Mai 1902», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. IV, Schwyz 1905, S. 76–90.
- «Verordnung über das Verfahren in Administrativrechtstreitigkeiten vom 7. Oktober 1858» (Administrativprozessordnung), in: *Amtliche Sammlungen aller noch geltenden Gesetze und Verordnungen des Kantons Schwyz bis Ende 1889*, Bd. I, Schwyz 1892, S. 142–166.
- «Vertrag betreffend Versorgung von armengeössigen Geisteskranken aus dem Kanton Schwyz in der Nervenheilanstalt Franziskusheim in Oberwil bei Zug, abgeschlossen zwischen der Direktion der Anstalt und dem Regierungsrat des Kantons Schwyz», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. X, Schwyz 1930, S. 622–624.
- «Vertrag zwischen den Regierungen des Kantons Schwyz und Freiburg betreffend Unterbringung der schwyzerischen Sträflinge in der freiburgischen Strafanstalt in Bellechasse vom 28. Januar / 3. Februar 1928», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. X, Schwyz 1930, S. 413–415.
- «Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Armenfürsorge vom 23. Januar 1947», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz*, Bd. XII, Schwyz 1948, S. 566–571.

- «Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 20. September 1965», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. XV, Schwyz 1977, S. 163–168.
- «Vollziehungsverordnung zum kantonalen Gesetze vom 29. November 1910 betreffend Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 16. September 1911», in: *Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, neue Folge*, Bd. VII, Schwyz 1913, S. 160–173.

#### KANTON THURGAU

- «Gesetz betreffend das Armenwesen vom 15. April 1861», in: *Amtsblatt des Kantons Thurgau*, Nr. 31, Bd. 12, Frauenfeld 1861, S. 163–176.
- «Gesetz betreffend die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 25. April 1911» (EG ZGB TG), in: *Amtsblatt des Kantons Thurgau*, Nr. 57, Bd. 64, Frauenfeld 1911, S. 851–903.
- «Gesetz betreffend die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt vom 13. Dezember 1849», in: *Kantonsblatt, enthaltend die seit der Annahme der Verfassung vom Jahr 1831 erlassenen Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Grossen und des Kleinen Rates des Eidgenössischen Standes Thurgau*, Bd. 5, Weinfelden 1849, S. 437–441.
- «Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939, Gesetz Nr. 392», in: *Thurgauer Rechtsbuch 1948, Sammlung des geltenden kantonalen Rechts*, Bd. 2, Frauenfeld 1948, S. 1790–1792.

#### KANTON ZÜRICH

- «Beschluss des Regierungsrates über den Beitritt des Kantons Zürich zum Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung vom 24. November 27», in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 33, Zürich 1927, S. 528–537.
- «Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Z. G. B.) vom 2. April 1911» (EG ZGB ZH), in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 29, Zürich 1914, S. 145–203.
- «Gesetz betreffend die Errichtung staatlicher Korrekationsanstalten vom 4. Mai 1879» (Korrekationsanstaltengesetz, EsK), in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 20, Zürich 1883, S. 61–63.
- «Gesetz betreffend die kantonalen Kranken- und Versorgungsanstalten vom 29. November 1874», in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 18, Zürich 1876, S. 44–55.
- «Gesetz über das Gesundheitswesen vom 4. November 1962» (Gesundheitsgesetz), in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 41, Zürich 1964, S. 291–312.
- «Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959» (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG), in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 40, Zürich 1960, S. 546–576.

- «Gesetz über die Armenfürsorge vom 23. Oktober 1927» (Armenfürsorgegesetz, ArmenfürsorgeG), in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 33, Zürich 1927, S. 511–528.
- «Gesetz über die Aufhebung und Bereinigung von Gesetzen für die Zürcher Gesetzesammlung 1981 vom 5. April 1981» (Bereinigungsgesetz), in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 48, Zürich 1983, S. 101–127.
- «Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007» (Informations- und Datenschutzgesetz), in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, [www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/8AB44A57152B2119C-1257DAC0032BC1D/\\$file/170.4\\_12.2.07\\_87.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/8AB44A57152B2119C-1257DAC0032BC1D/$file/170.4_12.2.07_87.pdf), Stand: 15. 11. 2018.
- «Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962», in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 41, Zürich 1964, S. 186–193.
- «Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 14. Juni 1981» (Sozialhilfegesetz), in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 48, Zürich 1983, S. 197–209.
- «Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrückerern vom 24. Mai 1925» (Versorgungsgesetz, VersorgG), in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 33, Zürich 1927, 136–144.
- «Reglement für die kantonale Heilanstalt Burghölzli, Zürich 8 vom 19. April 1934», in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 35, Zürich 1937, S. 294–309.
- «Verordnung über das Verfahren der Psychiatrischen Gerichtskommission vom 28. Januar 1981», in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 48, Zürich 1983, S. 8–11.
- «Verordnung über die Aufnahme in Arbeiterziehungs- und Verwahranstalten, sowie über die Kostgelder solcher Anstalten vom 15. Februar 1936», in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 35, Zürich 1937, S. 565–567.
- «Verordnung über die kantonalen Heilanstalten Burghölzli und Rheinau vom 13. Oktober 1960», in: *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, Bd. 40, Zürich 1960, S. 1051–1058.

## AMTLICHE DRUCKSCHRIFTEN

### BUNDESBLETT DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT

- «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», in: *Bundesblatt 1977 III*, S. 1–63.

## WEITERE AMTLICHE PUBLIKATIONEN

- AMT FÜR WIRTSCHAFT KANTON SCHWYZ, «Ständige Wohnbevölkerung, 1950–1970»,  
[www.sz.ch/public/upload/assets/9204/wohnbevoelkerung\\_1950\\_1970.pdf](http://www.sz.ch/public/upload/assets/9204/wohnbevoelkerung_1950_1970.pdf),  
 Stand: 31. 10. 2018.
- KESB-PRÄSIDENTENVEREINIGUNG KANTON ZÜRICH (KPV), «Porträt der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Zürich», 2014, [www.kesb-zh.ch/sites/default/files/attachments/kesb-broschuere-2014-web.pdf](http://www.kesb-zh.ch/sites/default/files/attachments/kesb-broschuere-2014-web.pdf), Stand: 31. 10. 2018.
- PRÄSIDENTALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH, «Bisherige Bevölkerungsentwicklung, Daten»,  
[www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bevoelkerung/bevoelkerungsentwicklung/bisherige-bevoelkerungsentwicklung.html#daten](http://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bevoelkerung/bevoelkerungsentwicklung/bisherige-bevoelkerungsentwicklung.html#daten), Stand:  
 31. 10. 2018.

## NACHSCHLAGEWERKE

- BIAGGINI Giovanni, HÄNER Isabelle, SAXER Urs, SCHOTT Markus (Hg.), *Fachhandbuch Verwaltungsrecht. Expertenwissen für die Praxis*, Zürich 2015.
- BIRCHMEIER Wilhelm, *Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 unter Berücksichtigung der Schluss- und Übergangsbestimmungen*, Zürich 1950.
- Historisches Lexikon der Schweiz*, [www.hls-dhs-dss.ch](http://www.hls-dhs-dss.ch).
- KELLER Reiner, HIRSELAND Andreas, SCHNEIDER Werner (Hg.), *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Bd. 1, Wiesbaden 2001.
- METZGER Peter, *Schweizerisches juristisches Wörterbuch. Einschliesslich Versicherungsrecht mit Synonymen und Antonymen*, Basel 2005.
- RIEDI Anna Maria, ZWILLING Michael, MEIER KRESSIG Marcel, BENZ BARTOLETTA Petra, AEBI ZINDEL Doris (Hg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz*, Bern 2015<sup>2</sup>.
- SILBERNAGEL-CALOYANNI Alfred, *Handbuch der schweizerischen Behörden*, Bern 1931.
- STEIGER Emma, *Handbuch der sozialen Arbeit in der Schweiz. Rechtliche Grundlagen, Behörden, Ämter und Werke der sozialen Arbeit*, Bd. 2, Zürich 1949<sup>4</sup>.
- STIMMER FRANZ (Hg.), *Lexikon der Sozialpädagogik und der Sozialarbeit*, Wien 2004<sup>4</sup>.
- WILD Albert, *Handbuch der sozialen Arbeit in der Schweiz*, Zürich 1933<sup>3</sup>.
- ZIHLMANN Alfred, *Einführung in die Praxis der Armenfürsorge. Ein Handbuch für neben- und ehrenamtliche Armenpfleger*, Bern 1955.

## LITERATUR MIT QUELLENCHARAKTER

- ALBISSER Heinrich, «Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Vormundschaftsbehörden und den Armenbehörden», in: VEREINIGUNG SCHWEIZERISCHER AMTSVORMÜNDER (Hg.), *Probleme und Ziele der vormundschaftlichen Fürsorge. Festschrift zum 50jährigen Bestehen der Vereinigung schweizerischer Amtsvormünder*, Zürich 1963, S. 25–36.
- AUBERT Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967.
- BALDEGGER Werner, *Vormundschaftsrecht und Jugendfürsorge*, Freiburg 1970.
- BALTHASAR Dieter, *Die Amtsvormundschaft in der Schweiz*, Freiburg 1941.
- BERNOULLI Andreas, *Die Anstalten von Bellechasse FR*, Aarau 1980.

- BERSIER Roland, *Contribution à l'étude de la liberté personnelle. L'internement des aliénés et des asociaux. La stérilisation des aliénés*, o. O. 1968.
- BINDER Hans, «Psychiatrische Begutachtung bei Entmündigungen. Vortrag», in: *Gesundheit und Wohlfahrt* 11, 1945, S. 534–557.
- BINDER Hans, *Die Bedeutung der Begriffe normal und abnorm, gesund und krank für die psychiatrische Begutachtung*, Zürich 1952.
- BINSWANGER Herbert, *Zur forensischen Psychiatrie der nicht geisteskranken Personen. Für Mediziner und Juristen unter besonderer Berücksichtigung des Neuen Schweizerischen Strafgesetzbuches*, Bern 1941.
- BINSWANGER Herbert, *Leitfaden der forensischen Psychiatrie*, Zürich 1945.
- BOLLAG-WINIZKI Lore, *Die sichernden Massnahmen für Jugendliche, Verwahrloste und Gewohnheitstrinker im Kanton Zürich*, Zürich 1940.
- BOSSART Peter, *Persönliche Freiheit und administrative Versorgung*, Zürich 1965.
- BURCKHARDT Walther, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, Bern 1931.
- BURCKHARDT Walther, «C. A. Loosli. «Administrativjustiz» und schweizerische Konzentrationslager», in: *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 1, 1939, S. 415–416.
- BURNIER Michel Henri, *Du rôle du médecin dans l'application de la loi sur l'internement des alcooliques du 5 février 1941*, Lausanne 1942.
- CRONE Eugen von der, «Entstehung und Ausbau der Jugendsekretariate», in: ERZIEHUNGS-DIREKTION DES KANTONS ZÜRICH (Hg.), *Jugendamt und Bezirksjugendsekretariate des Kantons Zürich 1919–1969. Festschrift zum 50jährigen Bestehen des kantonalen Jugendamtes*, Zürich 1969, S. 28–40.
- CURCHOD Victor, «L'internement administratif des adultes dans le canton de Vaud. Extrait de l'exposé fait par M. V. Curchod au cours organisé par le Groupement romand des institutions d'assistance publique et privée à Lausanne le 15 avril 1948», in: *L'entraide* 2, 1948, p. 25–40.
- CURTI Eugen, *Commentaire du Code civil suisse*, Neuchâtel 1912.
- DEMIERRE Lise, *L'internement administratif des prostituées dans le Canton Vaud*, Genève 1953.
- DUBS Hans, *Die rechtlichen Grundlagen der Anstaltsversorgung in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung des gegenseitigen Verhältnisses gleichartiger Versorgungsnormen*, Basel 1955.
- EGGER August, *Das Familienrecht des schweizerischen Zivilgesetzbuches [Art. 90–456 ZGB]*, Bd. 2, Zürich 1914.
- EGGER August, *Zürcher Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch. Das Familienrecht. Zweite Abteilung. Die Verwandtschaft. Art. 252–359*, Zürich 1943<sup>2</sup>.
- EGGER August, *Zürcher Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch. Das Familienrecht. Dritte Abteilung. Die Vormundschaft. Art. 360–456*, Zürich 1948<sup>2</sup>.
- FISCHLI Ernst, «Vormundschaft und Menschenrechte», in: *Zeitschrift für Vormundschaftswesen* 3, 1971, S. 126–132.
- FIŞEK Hicri, *Les maisons d'éducation pour mineurs délinquants en Suisse romande*, Neuchâtel 1948.
- FLEINER Fritz, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923.
- FLUELER Ursula, *Das Vormundschaftswesen in folgenden Bezirken des Kantons Schwyz: Gersau Küssnacht, Einsiedeln*, o. O. 1946.
- GIACOMETTI Zaccaria, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes. Die staatsrechtliche Beschwerde*, Zürich 1933.

- GIACOMETTI Zaccaria, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949.
- GIACOMETTI Zaccaria, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zürich 1979.
- HAEBERLI Gertrud, *Die Arbeit der Fabrikfürsorgerin im deutschen Sprachgebiet der Schweiz*, Diplomarbeit der Sozialen Frauenschule, Zürich 1942.
- HEGNAUER Cyril, *Das eheliche Kindesverhältnis. Art. 252–301 ZGB*, Bern 1964<sup>3</sup>.
- HEINRICH Rudolf, *Die Aktenführung in der Fürsorgearbeit*, o. O. 1965.
- HESS Max, *Die Führung von Fürsorgeakten unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Fürsorge*, Zürich 1953.
- HESS Max, *Wegleitung für Vormünder*, hg. vom Verein zürcherischer Gemeinderatschreiber und Verwaltungsbeamter, Wädenswil 1959<sup>1</sup>.
- HESS Max, *Wegleitung für Vormünder*, hg. vom Verein zürcherischer Gemeinderatschreiber und Verwaltungsbeamter, Wädenswil 1969<sup>4</sup>.
- HESS Max, *Wegleitung für Vormünder*, hg. vom Verein zürcherischer Gemeinderatschreiber und Verwaltungsbeamter, Wädenswil 1972<sup>5</sup>.
- HESS-HAEBERLI Max, *Aktenführung in der sozialen Arbeit. Unterrichtsmanuskript der Abendschule für Sozialarbeit Luzern und der Interkantonalen Bildungsstätte für Soziale Arbeit an Alkoholgefährdeten (IBSA)*, unveröffentlichtes Manuskript von 1969, Luzern 1979.
- HESS-HAEBERLI Max, HESS-HAEBERLI Edith, *Die Aktenführung in der sozialen Einzelhilfe. Zum praktischen Vorgehen beim Stellen von psycho-sozialen Diagnosen*, Bern 1969.
- HUG Hans, «Die Behördenorganisation und das Jugendproblem», in: *Zeitschrift für Vormundschaftswesen* 2, 1972, S. 55–58.
- HUG-BEELI Gustav, *Wo liegt die Grenze der persönlichen Freiheit? Die persönliche Freiheit von Schülern, Studenten, Spitalpatienten, Beamten, Lehrern, Militärdienstpflichtigen, Internierten, Zöglingen, Versorgten, Verwahrten und Häftlingen*, Zürich 1976.
- IMBODEN Max, «Die Verwaltungsrechtsprechung in der Schweiz», in: KÜLZ Helmut Robert, NAUMANN Richard (Hg.), *Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*, Bd. 1, Karlsruhe 1963, S. 307–336.
- IMBODEN Max, *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Basel 1971.
- KADY Theodor, *Die Freiheitsentziehung im Jugend-Strafrecht der Schweiz, insbesondere die Anstaltsversorgung*, Zürich 1939.
- KÄGI Werner, «Persönliche Freiheit, Demokratie und Föderalismus. Vom Verhältnis der drei grundlegenden Freiheiten unserer Rechtsgemeinschaft», in: JURISTISCHE FAKULTÄTEN DER SCHWEIZERISCHEN UNIVERSITÄTEN (Hg.), *Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht. Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung*, Zürich 1948, S. 53–73.
- KAUFMANN Joseph, *Berner Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch. Dritte Abteilung. Die Vormundschaft. Art. 360–456*, Bern 1924<sup>2</sup>.
- KAUFMANN Otto Konstantin, «Frauen, Italiener, Jesuiten, Juden und Anstaltsversorgte. Vorfragen eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention», in: *Stillstand und Fortentwicklung im schweizerischen Recht. Festgabe der Juristischen Abteilung der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des St. Gallischen Juristenvereins zum Schweizerischen Juristentag 1965 in St. Gallen*, Bern 1965, S. 245–262.
- KLÄUI Paul, *Chronik Bezirk Hinwil. Geschichte, Industrie, Handel, Gewerbe*, Zürich 1944.
- KUHN Roland, «Über die Ausbildung zum Spezialarzt für Psychiatrie», in: *Schweizer Archiv für Neurologie und Psychiatrie* 1–2, 1956, S. 457–472.

- KUHN Roland, «Geschichte und Entwicklung der Psychiatrischen Klinik», in: AMMANN Jürg, STUDER Karl, *150 Jahre Münsterlingen. Das Thurgauische Kantonsspital und die Psychiatrische Klinik 1840–1990*, Münsterlingen 1990, S. 99–125.
- LAUBER Paul, «Le concours du service médico-psychiatrique», in: *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique* 3, 1957, p. 203–207.
- LOOSLI Carl Albert, «Administrativjustiz und schweizerische Konzentrationslager», in: LOOSLI Carl Albert: *Werkausgabe*, Bd. 2: *Strafrecht und Strafvollzug*, *Administrativjustiz*, hg. von Fredi Lerch und Erwin Marti, Zürich 2007.
- MANZ Hans, «Um die Rechtsgrundlage der vormundschaftlichen Anstaltsversorgung. Kompetenzkonflikt zwischen bundeszivilrechtlichen und kantonal-öffentlichem Versorgungsrecht», in: *Zeitschrift für Vormundschaftswesen* 2, 1959, S. 41–49.
- MEYER Jürg, *Das Verhältnis des Grundrechts der persönlichen Freiheit zu den freiheitsentziehenden Massnahmen des Straf-, Polizei- und des Fürsorgerechts*, Basel 1966.
- MING-WYRSCH Monica, *Soziale Arbeit in der Innerschweiz. Bestandsaufnahme der beruflichen und freiwilligen sozialen Tätigkeit in den Kantonen Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden. Eine Arbeitsunterlage für die Neuplanung der Caritasarbeit im Raume Innerschweiz*, Diplomarbeit der Abendschule für Sozialarbeit, Luzern 1974.
- MÜHLEBACH Robert, *Die sichernde Massnahme der Verwahrung in der Gesetzgebung schweizerischer Kantone*, Zürich 1933.
- NAEF Ida, *Der Vollzug der Strafen, Massnahmen und der administrativen Zwangsversorgung an der Frau in der Zentralschweiz*, o. O. 1958.
- NÄGELI Hans, «Das rechtliche Gehör in verwaltungsrechtlichen Verfahren», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 6, 1954, S. 113–123, 8, 1954, S. 145–154.
- OBERHÄNSLI Hans, *Die Gewährleistung der Freiheitsrechte, unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsmässigen Garantie der persönlichen Freiheit*, Zürich 1971.
- OBERSON Jean, «Les Etablissements de Bellechasse», in: *Nouvelles étrennes fribourgeoises. Almanach des villes et des campagnes*, 1935, p. 176–219.
- PFLÜGER Paul, «Die Zusammenhänge des Armenwesens und der Armenpflege mit Sozialgesetzgebung und Sozialpolitik», in: *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* 3, 1918, S. 49–56.
- RAPPARD William Emmanuel, *Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948. Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung*, Zürich 1948.
- RÉMY Maurice (éd.), *Le centenaire de Marsens. De l'asile à l'hôpital 1875–1975*, Fribourg 1975.
- RICKENBACH Walter, «Der gegenwärtige Stand der Anstaltsreform», in: *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* 7, 1946, S. 190–196.
- RICKENBACH Walter, *Sozialwesen und Sozialarbeit der Schweiz. Eine Einführung*, Zürich 1968<sup>2</sup>.
- ROD Edouard, *Répression, thérapeutique et prophylaxie de l'alcoolisme. Quelques aspects de la lutte contre l'alcoolisme, en particulier dans le canton de Vaud*, Lausanne 1959.
- RUCK Erwin, *Schweizerisches Verwaltungsrecht*, Zürich 1951<sup>3</sup>.
- SCHNYDER Bernhard, «Die Stufenfolge der vormundschaftlichen Massnahmen und die Verhältnismässigkeit des Eingriffes», in: *Zeitschrift für Vormundschaftswesen* 2, 1971, S. 41–52.
- SCHNYDER Bernhard, «Vormundschaft und Menschenrechte», in: *Zeitschrift für Vormundschaftswesen* 2, 1972, S. 41–55.

- SCHREIBER Hans, *Das materielle Strafrecht der kantonalen Einführungsgesetze zum schweizerischen StGB*, Zürich 1946.
- SILBERNAGEL Alfred, WÄBER Paul, *Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch. Zweite Abteilung. Die Verwandtschaft. Art. 252–359*, Bern 1921.
- SIMON Marlyse, DUBEY Jean-Marie, GALLANDAT René, *Recherche sur les jeunes adultes suivis par les Offices de prophylaxie de l'alcoolisme et du Tuteur Général du canton de Vaud*, Lausanne 1972.
- SPERISEN Walter, *Die Arbeitsscheu. Ihr Wesen, Werden und ihre erziehlische Behandlung*, Bern 1946.
- SPITZER Gerd, «Ist eine beschränkte örtliche Zuständigkeit der Heimatbehörden wünschbar?», in: *Zeitschrift für Vormundschaftswesen* 4, 1949, S. 65–67.
- SPITZER Gerd, «Vor einer Teilrevision des Familienrechts», in: VEREINIGUNG SCHWEIZERISCHER AMTSVORMÜNDER (Hg.), *Probleme und Ziele vormundschaftlicher Fürsorge. Festschrift zum 50jährigen Bestehen der Vereinigung schweizerischer Amtsvormünder*, Zürich 1963, S. 149–178.
- SPOENDLIN Kaspar, *Die verfassungsmässige Garantie der persönlichen Freiheit*, Zürich 1945.
- STAEHELIN John, SOLMS Hugo, «Antabus bei chronischem Alkoholismus. Gefahren, Kontraindikationen, Behandlungsschema», in: *Schweizerische medizinische Wochenschrift* 13, 1951, S. 295–299.
- STEBLER Otto, «Administrativversorgung und Menschenrechte», in: *Zeitschrift für öffentliche Fürsorge* 3, 1972, S. 33–44.
- STECK Hans, *L'application de la loi vaudoise sur la stérilisation des anormaux psychiques*, Zürich 1937.
- SUTER Hermann, *Verschwendung, Misswirtschaft, Trunksucht und lasterhafter Lebenswandel als Entmündigungsgründe (Art. 370 ZGB)*, Zürich 1952.
- TAPERNOUX Susy, *La tutelle dans le canton de Vaud*, Lausanne 1935.
- THÉLIN Marc-Henri, «Les limites du droit de la société de déclarer un individu anti-social», in: *Revue internationale de criminologie et de police technique* 4, 1949, p. 242–243.
- THÉLIN Marc-Henri, «L'alcool, fauteur de crimes et d'antisocialité», in: *Revue internationale de criminologie et de police technique* 1, 1961, p. 39–46.
- TINNER Rolf, *Das rechtliche Gehör*, Basel 1964.
- TUOR Peter, *Das schweizerische Zivilgesetzbuch. Eine systematische Darstellung mit Berücksichtigung der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts*, Zürich 1968<sup>8</sup>.
- WÄCHTER Vreni, «*Arbeitsscheue und Liederliche ...*». *Protokolle*, Frauenfeld 1974.
- WACKERNAGEL Jacob, «Gesetzsmässigkeit der Verwaltung und persönliche Freiheit», in: JURISTISCHE FAKULTÄTEN DER SCHWEIZERISCHEN UNIVERSITÄTEN (Hg.), *Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht. Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung*, Zürich 1948, S. 243–256.
- WAIBLINGER Max, *Die Abgrenzung der strafrechtlichen von den vormundschaftlichen und administrativen Kompetenzen zur Anstaltseinweisung. Referat an der Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsdirektoren vom 14. April 1945 in Lausanne*, Zürich 1945.
- WALTSBÜHL Rudolf, *Die Bekämpfung des Landstreicher- und Landfahrentums in der Schweiz. Eine Untersuchung der rechtlichen und soziologischen Stellung der Nichtsesshaften in der Schweiz*, Aarau 1944.
- WIEDMER Paul, *Die ambulante, medikamentöse Alkoholikerbehandlung mit Antabus, Abstinyl und Aversan, als Hilfsmittel der Fürsorgestelle*, Zürich 1952.

- WILDHABER Luzius, «Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention», in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 3, 2. Halbband, 1979, S. 229–379.
- ZBINDEN Karl, *Zur Reform der administrativen Zwangsversorgung von Gewohnheitsverbrechern, Liederlichen und Arbeitsscheuen*, Zürich 1942a.
- ZBINDEN Karl, «Die administrativen Einweisungsverfahren in der Schweiz», in: *Verhandlungen des Schweizerischen Vereins für Straf-, Gefängniswesen und Schutzaufsicht* 21, 1942b, S. 28–49.
- ZIMMERLI Ulrich, *Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht. Versuch einer Standortbestimmung*, Basel 1978.
- ZURUKZOGLU Stavros (Hg.), *Verhütung erbkranken Nachwuchses. Eine kritische Betrachtung und Würdigung*, Basel 1938.

## DARSTELLUNGEN

- AKERMANN Martina, FURRER Markus, JENZER Sabine, «Bericht Kinderheime im Kanton Luzern im Zeitraum von 1930–1970. Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons Luzern, unter der Leitung von Markus Furrer», 2012, [www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/markus\\_furrer\\_et\\_al\\_schlussbericht\\_aufarbeitung\\_kinderheime\\_311juli2012.pdf](http://www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/markus_furrer_et_al_schlussbericht_aufarbeitung_kinderheime_311juli2012.pdf), Stand: 30. 11. 2018.
- AKERMANN Martina, JENZER Sabine, MEIER Thomas, VOLLENWEIDER Janine, *Kinder im Klosterheim. Die Anstalt St. Iddazell Fischingen 1879–1978*, Frauenfeld 2015.
- ANKELE Monika, «Über die Anfänge der Arbeitstherapie in der Psychiatrie», in: ERENS Oliver, OTTE Andreas (Hg.), *Geschichte(n) der Medizin*, Stuttgart 2016, S. 89–95.
- ANKELE Monika, BRINKSCHULTE Eva (Hg.), *Arbeitsrhythmus und Anstaltsalltag. Arbeit in der Psychiatrie vom frühen 19. Jahrhundert bis in die NS-Zeit*, Stuttgart 2015.
- ARNI Markus, *Aktenführung in der Sozialen Arbeit und ihr Zusammenhang mit Macht und Herrschaft*, Bern 2010.
- ARTIÈRES Philippe, DA SILVA Emanuel, *Michel Foucault et la médecine. Lectures et usages*, Paris 2001.
- BADRAN Mounir, «Wiederholt versorgt gewesen». Zur «administrativen Anstaltsversorgung» im Kanton Nidwalden von 1942 bis 1981», in: *Beiträge zur Geschichte Nidwaldens* 47, 2012, S. 49–76.
- BADRAN Mounir, *Die administrative Anstaltsversorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» als fürsorgliche Zwangsmassnahme im Kanton Luzern (1888–1966)*, Masterarbeit, Universität Luzern, Luzern 2017.
- BANTIGNY Ludivine, VIMONT Jean-Claude (éds.), *Sous l'œil de l'expert. Les dossiers judiciaires de personnalité*, Mont-Saint-Aignan 2010.
- BÉLIARD Aude, BILAND Émilie, «Enquêter à partir de dossiers personnels», in: *Genèses* 1, 2008, p. 106–119.
- BERNET Brigitta, «Assoziationsstörung. Zum Wechselverhältnis von Krankheits- und Gesellschaftsdeutung im Werk Eugen Bleulers (1857–1939)», in: FANGERAU Heiner, NOLTE Karen (Hg.), *«Moderne» Anstaltspsychiatrie im 19. und 20. Jahrhundert – Legitimation und Kritik*, Stuttgart 2006, S. 169–193.
- BERNET Brigitta, «Eintragen und Ausfüllen». Der Fall des psychiatrischen Formulars», in: BRÄNDLI Sibylle, LÜTHI Barbara, SPUHLER Gregor (Hg.), *Zum Fall machen, zum Fall*

- werden. *Wissensproduktion und Patientenerfahrung in Medizin und Psychiatrie des 19. und 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 2009, S. 62–91.
- BERNET Brigitta, *Schizophrenie. Entstehung und Entwicklung eines psychiatrischen Krankheitsbilds um 1900*, Zürich 2013.
- BIAGGINI Giovanni, «Aufsichtsrecht», in: BIAGGINI Giovanni, HÄNER Isabelle, SAXER Urs, SCHOTT Markus (Hg.), *Fachhandbuch Verwaltungsrecht. Expertenwissen für die Praxis*, Zürich 2015, S. 781–822.
- BIENZ Philippe, PRAZ Anne-Françoise, *L'internement administratif dans le canton de Fribourg. Rapport préliminaire dans le cadre de la préparation d'un projet de recherche financé par le Fonds de recherche de l'Université de Fribourg*, Fribourg 2015.
- BIGNASCA Vanessa, *Ricerca preliminare sulle misure coercitive a scopo assistenziale e sul collocamento extrafamiliare nel Cantone Ticino (1900–1981)*, Bellinzona 2015.
- BOETSCH Thomas, *Psychopathie und antisoziale Persönlichkeitsstörung. Die ideengeschichtliche Entwicklung von Psychopathiekonzepten in der deutschen und angloamerikanischen Psychiatrie und ihr Bezug zu operationalisierten Klassifikationssystemen*, München 2003.
- BOMBACH Clara, GABRIEL Thomas, KELLER Samuel, RAMSAUER Nadja, STAIGER MARX Alessandra, *Zusammen alleine. Alltag in Winterthurer Kinder- und Jugendheimen 1950–1990*, Zürich 2017.
- BORCK Cornelius, SCHÄFER Armin (Hg.), *Das psychiatrische Aufschreibesystem*, Paderborn 2015a.
- BORCK Cornelius, SCHÄFER Armin, «Das psychiatrische Aufschreibesystem», in: BORCK Cornelius, SCHÄFER Armin (Hg.), *Das psychiatrische Aufschreibesystem*, Paderborn 2015b, S. 7–25.
- BOSSON Alain, *Santé publique et médecine dans le canton de Fribourg en Suisse (1900–1950)*, Fribourg 2001.
- BRANDENBERGER Katharina, *Psychiatrie und Psychopharmaka. Therapien und klinische Forschung mit Psychopharmaka in zwei psychiatrischen Kliniken der Schweiz 1950–1980*, Zürich 2012.
- BRÄNDLI Sibylle, LÜTHI Barbara, SPUHLER Gregor (Hg.), *Zum Fall machen, zum Fall werden. Wissensproduktion und Patientenerfahrung in Medizin und Psychiatrie des 19. und 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 2009.
- BRANDT Eric, «La juridiction administrative dans le canton de Vaud», in: HERZOG Ruth, FELLER Reto (éds.), *La justice administrative bernoise, histoire et actualité. 100 ans du Tribunal administratif du canton de Berne*, Berne 2010, p. 337–366.
- BRAUN Rudolf, *Sozialer und kultureller Wandel in einem ländlichen Industriegebiet (Zürcher Oberland) unter Einwirkung des Maschinen- und Fabrikwesens im 19. und 20. Jahrhundert*, Erlenbach-Zürich 1965.
- BRAUNSCHWEIG Sabine, *Zwischen Aufsicht und Betreuung. Berufsbildung und Arbeitsalltag der Psychiatriepflege am Beispiel der Basler Heil- und Pflegeanstalt Friedmatt, 1886–1960*, Zürich 2013.
- BÜHLER Rahel, «Eine neue Politik für neue Generationen. Zum Wandel des Politikfeldes Jugend in der Schweiz, 1960–1980», in: ROTHEN Christina, CRIBLEZ Lucien, RUOSS Thomas (Hg.), *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neo-liberalen Wende*, Zürich 2016, S. 271–293.
- BÜHLER Rahel, *Jugend beobachten. Debatten in Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft in der Schweiz, 1945–1979*, Zürich 2019.

- BUSINGER Susanne, RAMSAUER Nadja, «*Genügend goldene Freiheit gehabt*». *Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich, 1950–1990*, Zürich 2019.
- CASTEL Robert, «Savoir d'expertise et production de normes», in: CHAZEL François, COMMAILLE Jacques (éds.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris 1991, p. 177–188.
- CASTEL Robert, *La gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris 2011.
- CHARBON Patrick, GASSER Jacques, «Lois et contraintes dans le traitement des alcooliques: regard historique», in: GASSER Jacques, YERSIN B. (éds.), *Prescrire la contrainte?*, Genève 2000, p. 13–33.
- CHAUVIE Albert, *Du «Comité de santé» au Service de la santé publique et de la planification sanitaire. Historique de l'organisation sanitaire dans le canton de Vaud dès son indépendance*, Lausanne 1990a.
- CHAUVIE Albert, *Le Conseil de santé du canton de Vaud*, Lausanne 1990b.
- CHRISTENSEN Birgit, «Die rechtlichen Grundlagen der administrativen Anstaltsversorgung und der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich 1879–1981», in: GNÄDINGER Beat, ROTHENBÜHLER Verena (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich 2018, S. 19–74.
- CLERC Denis, *Les lacets rouges. Mémoires*, Fribourg 2007.
- COLLAUD Yves, *Protéger le peuple du canton de Vaud. Histoire de la commission cantonale d'internement administratif (1935–1942)*, Lausanne 2013.
- COLLAUD Yves, DELESSERT Thierry, PRAZ Anne-Françoise, VALSANGIACOMO Nelly, «Rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif (1900–1970)», 2015, [serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_2B1BA4A269AF.P001/REF.pdf](http://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_2B1BA4A269AF.P001/REF.pdf), consulté le 30. 11. 2018.
- CURRAT Amélie, *Les Etablissements de Bellechasse (1898–1950). Aspects administratifs et reflets de la vie quotidienne du point de vue des femmes détenues*, Fribourg 2007.
- DEMİROVIĆ Alex, «Libérale Freiheit und das Sicherheitsdispositiv. Der Beitrag von Michel Foucault», in: PURTSCHERT Patricia, MEYER Katrin, WINTER Yves (Hg.), *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld 2008, S. 229–250.
- DESIDERATO Simone, LENGWILER Urs, ROTHENBÜHLER Verena, *Jugendhilfe Kanton Zürich 1918–2008. Zwischen Professionalität und politischem Kräfteressen*, Zürich 2008.
- DETLING Angela, *Von «Irren» und «Blödsinnigen». Der Kanton Schwyz und die Psychiatrie im 20. Jahrhundert*, Zürich 2009.
- DONZÉ Pierre-Yves, *Histoire des politiques hospitalières en Suisse romande*, Neuchâtel 2017.
- DRESSLER Hans, «Der Schutz der persönlichen Freiheit in der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts (Vortrag gehalten vor dem Basler Juristenverein am 3. Juni 1980)», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 81, 1980, S. 377–390.
- DUBACH Roswitha, «Abtreibungspolitik und Sterilisationspraxis in Zürich in den 1930er-Jahren», in: MOTTIER Véronique, VON MANDACH Laura (Hg.), *Pflege, Stigmatisierung und Eugenik. Integration und Ausschluss in Medizin, Psychiatrie und Sozialhilfe*, Zürich 2007, S. 51–62.

- DUBACH Roswitha, *Verhütungspolitik. Sterilisationen im Spannungsfeld von Psychiatrie, Gesellschaft und individuellen Interessen in Zürich (1890–1970)*, Zürich 2013.
- EISENEGGER Mark, «Alte und neue Einflussmöglichkeiten sozialer Bewegungen. Das Beispiel Jurakonflikt», in: KÖNIG Mario, KREIS Georg, MEISTER Franziska, GAETANO Romano (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998, S. 161–182.
- EMERY Georges, *Districts, régions et préfets dans le canton de Fribourg ou l'étude de l'organisation administrative régionale. Éléments de droit comparé (autres cantons suisses et France)*, Fribourg 1986.
- EPPLE Ruedi, SCHÄR Eva, *Spuren einer anderen Sozialen Arbeit. Kritische und politische Sozialarbeit in der Schweiz 1900–2000*, Zürich 2015.
- ESSEIVA Nicole, *La tutelle... une protection ou un piège? La tutelle en milieu sous-prolétaire de Renens*, Lausanne 1982.
- FARGE Arlette, *Le goût de l'archive*, Paris 1997.
- FASSIN Didier, *L'espace politique de la santé. Essai de généalogie*, Paris 1996.
- FATKE Reinhard, QUELOZ Nicolas (éds.), *Tutelle et pauvreté: quels rapports?*, Fribourg 1991.
- FERDINAND Ursula, *Das Malthusische Erbe. Entwicklungsstränge der Bevölkerungstheorie im 19. Jahrhundert und deren Einfluss auf die radikale Frauenbewegung in Deutschland*, Münster 1999.
- FOUCAULT Michel, *L'archéologie du savoir*, Paris 1969.
- FOUCAULT Michel, *Surveiller et punir*, Paris 1975.
- FOUCAULT Michel, *Der Wille zum Wissen* (Sexualität und Wahrheit, Bd. 1), Frankfurt am Main 1992<sup>6</sup>.
- FOUCAULT Michel, *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt am Main 1994.
- FOUCAULT Michel, *Les anormaux. Cours au Collège de France (1974–1975)*, Paris 1999.
- FOUCAULT Michel, «Das Spiel des Michel Foucault», in: DEFERT Daniel, EWALD François (Hg.), *Dits et écrits. Schriften in vier Bänden*, Bd. 3, Frankfurt am Main 2003, S. 391–429.
- FOUCAULT Michel, ««Omnes et singulatim»: zu einer Kritik der politischen Vernunft», in: DEFERT Daniel, EWALD François (Hg.), *Analytik der Macht*, Frankfurt am Main 2005a, S. 188–219.
- FOUCAULT Michel, «Subjekt und Macht», in: DEFERT Daniel, EWALD François (Hg.), *Analytik der Macht*, Frankfurt am Main 2005b, S. 243–263.
- FOUCAULT Michel, *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France (1977–1978)* (Geschichte der Gouvernementalität, Bd. 1), Frankfurt am Main 2006.
- FOUCAULT Michel, «Crise de la médecine ou crise de l'antimédecine», in: DEFERT Daniel, EWALD François (éds.), *Dits et écrits 1976–1988*, vol. 2, Paris 2008a, p. 40–58.
- FOUCAULT Michel, «La vérité et les formes juridiques», in: DEFERT Daniel, EWALD François (éds.), *Dits et écrits 1954–1975*, vol. 1, Paris 2008b, p. 1406–1513.
- FOUCAULT Michel, «Biopolitik: Leben machen und sterben lassen. Vorlesung vom 17. März 1976», in: FOUCAULT Michel, *Kritik des Regierens. Schriften zur Politik*, Berlin 2010, S. 63–88.
- FREI Beat, «Gesellschaftlicher Wandel 1750–2010. Stände, Schichten, Wanderungen», in: HISTORISCHER VEREIN DES KANTONS SCHWYZ (Hg.), *Geschichte des Kantons Schwyz*, Bd. 5, Zürich 2012, S. 9–31.

- FURGER Sonja, «Aus hundert Jahren ZFA. Eine chronologische Annäherung», in: ZÜRCHER FACHSTELLE FÜR ALKOHOLPROBLEME (Hg.), *Einhundert Jahre Zürcher Fachstelle für Alkoholprobleme*, Zürich 2012a, S. 21–65.
- FURGER Sonja, «Programm und Praxis der Zürcher Alkoholkrankenfürsorge in den ersten Jahrzehnten», in: ZÜRCHER FACHSTELLE FÜR ALKOHOLPROBLEME (Hg.), *Einhundert Jahre Zürcher Fachstelle für Alkoholprobleme*, Zürich 2012b, S. 68–77.
- FURRER Markus, HEINIGER Kevin, HUONKER Thomas, JENZER Sabine, PRAZ Anne-Françoise, «Einleitung», in: FURRER Markus, HEINIGER Kevin, HUONKER Thomas, JENZER Sabine, PRAZ Anne-Françoise (Hg.), *Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980* (Itinera 36), Basel 2014a, S. 7–23.
- FURRER Markus, HEINIGER Kevin, HUONKER Thomas, JENZER Sabine, PRAZ Anne-Françoise (Hg.), *Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980* (Itinera 36), Basel 2014b.
- FUSSINGER Catherine, GERMANN Urs, LENGWILER Martin, «Ausdifferenzierung der Psychiatrie in der Schweiz. Stand und Perspektive der psychiatriehistorischen Forschung», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 10, 2003, S. 11–31.
- GALLATI Mischa, *Entmündigt. Vormundschaft in der Stadt Bern, 1920–1950*, Zürich 2015.
- GALLE Sara, «Wie mit vergangenem Unrecht umgehen? Das Beispiel des «Hilfswerks der Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute», in: FURRER Markus, HEINIGER Kevin, HUONKER Thomas, JENZER Sabine, PRAZ Anne-Françoise (Hg.), *Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980* (Itinera 36), Basel 2014, S. 385–397.
- GALLE Sara, *Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge*, Zürich 2016.
- GALLE Sara, MEIER Thomas, *Von Menschen und Akten. Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute*, Zürich 2009.
- GASSER Jacques, HELLER Geneviève, «Social and Medical Criteria of Psychiatric Hospitalization in Lausanne and Geneva (Switzerland)», in: ENGSTROM Eric J., WEBER Matthias M., HOFF Paul (Hg.), *Knowledge and Power. Perspectives in the History of Psychiatry*, Berlin 1999, S. 101–110.
- GASSER Jacques, YERSIN B. (éds.), *Prescrire la contrainte?*, Genève 2000.
- GEISER Kaspar, «Klientenbezogene Aktenführung und Dokumentation in der Sozialarbeit», in: BRACK Ruth, GEISER Kaspar (Hg.), *Aktenführung in der Sozialarbeit. Vorschläge für die klientenbezogene Dokumentation als Beitrag zur Qualitätssicherung*, Bern 2009<sup>4</sup>, S. 25–48.
- GEISTHÖVEL Alexa, HESS Volker (Hg.), *Medizinisches Gutachten. Geschichte einer neuzeitlichen Praxis*, Göttingen 2017a.
- GEISTHÖVEL Alexa, HESS Volker, «Handelndes Wissen. Die Praxis des Gutachtens», in: GEISTHÖVEL Alexa, HESS Volker (Hg.), *Medizinisches Gutachten. Geschichte einer neuzeitlichen Praxis*, Göttingen 2017b, S. 9–39.
- GEREMEK Bronislaw, *Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa*, München 1988.
- GERMANN Pascal, *Laboratorien der Vererbung. Rassenforschung und Humangenetik in der Schweiz, 1900–1970*, Göttingen 2016.
- GERMANN Urs, *Psychiatrie und Straffjustiz. Entstehung, Praxis und Ausdifferenzierung der forensischen Psychiatrie in der deutschsprachigen Schweiz 1850–1950*, Zürich 2004.
- GERMANN Urs, «Arbeit, Ruhe und Ordnung. Die Inszenierung der psychiatrischen Moderne. Bildmediale Legitimationsstrategien der schweizerischen Anstaltspsych-

- iatrie im Kontext der Arbeit- und Beschäftigungstherapie in der Zwischenkriegszeit», in: FANGERAU Heiner, NOLTE Karen (Hg.), *«Moderne» Anstaltspsychiatrie im 19. und 20. Jahrhundert – Legitimation und Kritik*, Stuttgart 2006, S. 283–310.
- GERMANN Urs, «Der Ruf nach der Psychiatrie. Überlegungen zur Wirkungsweise psychiatrischer Deutungsmacht im Kontext justizieller Entscheidungsprozesse», in: SCHAUZ Désirée, FREITAG Sabine (Hg.), *Verbrecher im Visier der Experten. Kriminalpolitik zwischen Wissenschaft und Praxis im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, Stuttgart 2007a, S. 273–293.
- GERMANN Urs, «Arbeit als Medizin. Die «aktivere Krankenbehandlung» 1930–1960», in: MEIER Marietta, BERNET Brigitta, DUBACH Roswitha, GERMANN Urs (Hg.), *Zwang zur Ordnung. Psychiatrie im Kanton Zürich, 1870–1970*, Zürich 2007b, S. 195–233.
- GERMANN Urs, «Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz im 20. Jahrhundert. Bericht zum aktuellen Stand der Forschung», 2014, [www.infoclio.ch/sites/default/files/standard\\_page/1\\_Anstaltsversorgung\\_Forschungsberichte.pdf](http://www.infoclio.ch/sites/default/files/standard_page/1_Anstaltsversorgung_Forschungsberichte.pdf), Stand: 30. 11. 2018.
- GERMANN Urs, *Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1950*, Zürich 2015.
- GERMANN Urs, «Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990», in: ROTHEN Christina, CRIBLEZ Lucien, RUOSS Thomas (Hg.), *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende*, Zürich 2016a, S. 57–83.
- GERMANN Urs, «Umstrittene Grenzen. «Psychopathische Persönlichkeiten» zwischen Psychiatrie und Justiz. Zur interinstitutionellen Stabilisierung des Psychopathiekonzepts in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg», in: SCHMIEDEBACH Heinz-Peter (Hg.), *Entgrenzungen des Wahnsinns. Psychopathie und Psychopathologisierungen um 1900*, Berlin 2016b, S. 209–224.
- GERMANN Urs, «Plausible Geschichten. Zur narrativen Qualität gerichtspsychiatrischer Gutachten um 1900», in: GEISTHÖVEL Alexa, HESS Volker (Hg.), *Medizinisches Gutachten. Geschichte einer neuzeitlichen Praxis*, Göttingen 2017, S. 318–339.
- GERMANN Urs, «(Strafrechts-)historischer Rückblick auf das Verhältnis von Strafrecht und administrativer Versorgung», in: MONA Martino, WEBER Jonas (Hg.), *Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz*, Bern 2018a, S. 71–89.
- GERMANN Urs, «Zur Nacherziehung versorgt. Die administrative Versorgung von Jugendlichen im Kanton Bern 1942–1973», in: *Berner Zeitschrift für Geschichte* 1, 2018b, S. 7–43.
- GERMANN Urs, «Vom Klecks zum Psychogramm. Der Rorschach-Formdeutversuch als Aufführungs- und Aufzeichnungsverfahren», in: ANKELE Monika, KAISER Céline, LEDEBUR Sophie (Hg.), *Aufführen, Aufzeichnen, Anordnen. Wissenspraktiken in Psychiatrie und Psychotherapie*, Berlin 2018c, S. 123–145.
- GNÄDINGER Beat, ROTHENBÜHLER Verena (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich 2018.
- GOEBEL Joachim, *Zivilprozessrechtsdogmatik und Verfahrenssoziologie*, Berlin 1994.
- GOEPFERT Susanne, ««Eheunfähigkeit». Eheverbote nach Artikel 97 ZGB», in: PEISTER Ulrich, DE TRIBOLET Maurice (Hg.), *Sozialdisziplinierung – Verfahren – Bürokraten. Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung* (Itinera 21), Basel 1999, S. 259–263.

- GOFFMAN Erving, *Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen*, Stuttgart 1973.
- GOFFMAN ERVING, *Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität*, Frankfurt am Main 1996<sup>12</sup>.
- GOSSENREITER Anna, *Psychopathinnen und Schwachsinnige. Eugenischer Diskurs in Psychiatrie und Fürsorge. Die Sterilisation von weiblichen Mündeln der Vormundschaftsbehörde Zürich 1918–1933*, Zürich 1992.
- GOSSENREITER Anna, HOROWITZ Liz, KILLIAS Antoinette, «... und wird dazu angehalten, einen sittlich einwandfreien Lebenswandel zu führen». Frauen und Männer als Objekte fürsorgerischer Massnahmen in den 1920er und 1930er Jahren. Drei Untersuchungen anhand von Vormundschaftsakten der Stadt Zürich», in: JENNY Franziska, PILLER Gudrun, RETTENMUND Barbara (Hg.), *Orte der Geschlechtergeschichte. Beiträge zur 7. Schweizerischen Historikerinnentagung*, Zürich 1994, S. 57–97.
- GRUNDER Hans-Ulrich, *Integration und Exklusion als ein zweifacher Einschluss- oder Ausschlussprozess*, Bern 2009.
- GSCHWEND Lukas, «Die Entwicklung der richterlichen Unabhängigkeit in der Schweiz vom Ancien Régime bis in die Gegenwart», in: *Justice – Justiz – Giustizia* 3, 2013, S. 1–12.
- GUEx Sébastien, «La pauvreté en Suisse durant l'entre-deux-guerres», in: *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier* 4, 1987, p. 53–62.
- GUGGISBERG Ernst, *Pflegekinder. Die Deutschschweizer Armenerziehungsvereine 1848–1965*, Baden 2016.
- HAEFLIGER Arthur, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz. Die Bedeutung der Konvention für die schweizerische Rechtspraxis*, Bern 1999<sup>2</sup>.
- HÄFELI Christoph, *Wegleitung für vormundschaftliche Organe*, hg. vom Verein zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamter, Zürich 2005<sup>4</sup>.
- HAFNER Urs, *Heimkinder. Eine Geschichte des Aufwachsens in der Anstalt*, Baden 2011.
- HAFNER Urs, JANETT Mirjam, *Draussen im Heim. Die Kinder der Steig, Appenzell 1945–1984*, Herisau 2017.
- HAUSMANN Clemens, *Einführung in die Psychotraumatologie*, Wien 2006.
- HAUSS Gisela, GABRIEL Thomas, LENGWILER Martin (Hg.), *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*, Zürich 2018.
- HAUSS Gisela, ZIEGLER Béatrice, «Norm und Ausschluss in Vormundschaft und Psychiatrie. Zum institutionellen Umgang mit jungen Frauen», in: MOTTIER Véronique, VON MANDACH Laura (Hg.), *Pflege, Stigmatisierung und Eugenik. Integration und Ausschluss in Medizin, Psychiatrie und Sozialhilfe*, Zürich 2007, S. 63–75.
- HAUSS Gisela, ZIEGLER Béatrice, «Sterilisation bei Armen und Unmündigen. Eine Untersuchung der Vormundschaftspraxis in den Städten St. Gallen und Bern», in: WECKER Regina, BRAUNSCHWEIG Sabine, IMBODEN Gabriela, KÜCHENHOFF Bernhard, RITTER Hans Jakob (Hg.), *Wie nationalsozialistisch ist die Eugenik? Internationale Debatten zur Geschichte der Eugenik im 20. Jahrhundert*, Wien 2009, S. 75–91.
- HAUSS Gisela, ZIEGLER Béatrice (Hg.), *Helfen, erziehen, verwalten. Beiträge zur Geschichte der sozialen Arbeit in St. Gallen*, Zürich 2010.
- HAUSS Gisela, ZIEGLER Béatrice, «Eugenische Praxis im Kontext machtvoller Institutionen. Vergleiche und Verbindungslinien», in: HAUSS Gisela, ZIEGLER Béatrice, CAGNAZZO Karin, GALLATI Mischa (Hg.), *Eingriffe ins Leben. Fürsorge und Eugenik in zwei Schweizer Städten (1920–1950)*, Zürich 2012, S. 183–190.

- HAUSS Gisela, ZIEGLER Béatrice, CAGNAZZO Karin, GALLATI Mischa (Hg.), *Eingriffe ins Leben. Fürsorge und Eugenik in zwei Schweizer Städten (1920–1950)*, Zürich 2012.
- HAYOZ Nicolas, *Le système préfectoral dans le canton de Fribourg*, Genève 1982.
- HEINIGER Alix, LEIMGRUBER Matthieu, BUCHLI Sandro, «Zu einem brauchbaren jungen Bürger machen». Finanzpolitische und ökonomische Dimensionen der fürsorglichen Zwangsmassnahmen», in: GNÄDINGER Beat, ROTHENBÜHLER Verena (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich 2018, S. 147–199.
- HEINIGER Alix, MATTER Sonja, GINALSKI Stéphanie, *Die Schweiz und die Philanthropie. Reform, soziale Vulnerabilität und Macht (1850–1930)*, Basel 2017.
- HEINIGER Kevin, *Krisen, Kritik und Sexualnot. Die «Nacherziehung» männlicher Jugendlicher in der Anstalt Aarburg (1893–1981)*, Zürich 2016.
- HELLER Geneviève, «Psychiatrie et société. De quelques associations pour l'hygiène mentale, morale et sociale», in: *Revue historique vaudoise* 103, 1995, p. 115–137.
- HELLER Geneviève, DUMOULIN Jean-François, JEANMONOD Gilles, GASSER Jacques, *Rejetées, rebelles, mal adaptées. Débats sur l'eugénisme, pratiques de la stérilisation non volontaire en Suisse romande au XX<sup>e</sup> siècle*, Chêne-Bourg 2002.
- HERBERT Ulrich, «Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze», in: HERBERT Ulrich (Hg.), *Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980*, Göttingen 2002, S. 7–50.
- HETTLING Manfred, Bürgerlichkeit. «Eine ungesellige Geselligkeit», in: HETTLING Manfred, KÖNIG Mario, SCHAFFNER Martin, SUTER Andreas, TANNER Jakob (Hg.), *Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen*, Frankfurt am Main 1998, S. 227–264.
- HOFFMANN-RICHTER Ulrike, FINZEN Asmus, «Die Krankengeschichte als Quelle. Zur Nutzung der Krankengeschichte als Quelle für Wissenschaft und psychiatrischen Alltag», in: *BIOS. Zeitschrift für Biographieforschung und Oral History* 2, 1998, S. 280–297.
- HOFFMANN-RICHTER Ulrike, *Die psychiatrische Begutachtung. Eine allgemeine Einführung*, Stuttgart 2005.
- HOHMEIER Jürgen, «Stigmatisierung als sozialer Definitionsprozess», in: BRUSTEN Manfred, HOHMEIER Jürgen (Hg.), *Stigmatisierung. Zur Produktion gesellschaftlicher Randgruppen*, Bd. 1, Neuwied 1975, S. 5–24.
- HORAT Erwin, *Verwaltungsgeschichte. Archiv 3 (1928–1969). Die Entwicklung der kantonalen Verwaltung 1928–1969* (internes Dokument des StASZ), Schwyz 2010.
- HUBER-FRIES Peter, *Das Urner Staats- und Verwaltungsrecht in der Praxis*, Altdorf 2013.
- HUONKER Thomas, *Anstaltseinweisungen, Kindswegnahmen, Eheverbote, Sterilisationen, Kastrationen. Fürsorge, Zwangsmassnahmen, «Eugenik» und Psychiatrie in Zürich zwischen 1890 und 1970*, Zürich 2002.
- HUONKER Thomas, *Diagnose: «moralisch defekt». Kastration, Sterilisation und Rassenhygiene im Dienst der Schweizer Sozialpolitik und Psychiatrie, 1890–1970*, Zürich 2003.
- ILLI Martin, *Von der Kameralistik zum New Public Management. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*, Zürich 2008.
- JEANMONOD Gilles, HELLER Geneviève, «Eugénisme et contexte socio-politique. L'exemple de l'adoption d'une loi sur la stérilisation des handicapés et malades mentaux dans le canton de Vaud en 1928», in: *Revue suisse d'histoire* 50, 2000, p. 20–44.
- JEANMONOD Gilles, HELLER Geneviève, DUMOULIN Jean-François, GASSER Jacques, *Eugénisme et stérilisation non volontaire en Suisse romande durant le 20<sup>e</sup> siècle. Rapport final complet*, Lausanne 2001.

- JENZER Sabine, *Die «Dirne», der Bürger und der Staat. Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1940er Jahre*, Köln 2014.
- JENZER Sabine, KELLER Willi, MEIER Thomas, *Eingeschlossen. Alltag und Aufbruch in der psychiatrischen Klinik Burghölzli zur Zeit der Brandkatastrophe von 1971*, Zürich 2017.
- JENZER Sabine, MEIER Thomas, «Die Zürcher Anstaltslandschaft 1876–2017», in: GNÄDINGER Beat, ROTHENBÜHLER Verena (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgetische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich 2018, S. 75–145.
- KAELBLE Hartmut, *Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 1999.
- KAELBLE Hartmut, *Vergleich und Transfer. Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt am Main 2003.
- KÄLIN Judith, *Gefährliche Devianz. Die korrektionselle Anstaltsversorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» als fürsorgetische Zwangsmassnahme und Instrument der Biomacht im Kanton Zug, mit besonderer Berücksichtigung der Bürgergemeinde Unterägeri (1880–1945)*, Masterarbeit, Universität Zürich, Zürich 2015.
- KÄLIN Walter, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, Bern 1984.
- KAUFMANN Claudia, LEIMGRUBER Walter (Hg.), *Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs*, Zürich 2008.
- KELLER Véréna, *Aider et contrôler. Les controverses du travail social*, Lausanne 2005.
- KLEIN Georges, GASSER Jacques, «L'évolution de la psychiatrie à travers les dossiers de patients. L'exemple de l'Hôpital psychiatrique de Cery, 1873–1959», in: *Revue historique vaudoise* 103, 1995, p. 65–86.
- KNECHT Sybille, *Zwangsvorsorgungen. Administrative Anstaltsanweisungen im Kanton St. Gallen 1872–1971*, St. Gallen 2015.
- KÖLZ Alfred, *Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich. Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 24. Mai 1959*, Zürich 1978.
- KÖLZ Alfred, HÄNER Isabelle, BERTSCHI Martin, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 2013.
- KÖNIG Mario, «Rasanter Stillstand und zähe Bewegung. Schweizerische Innenpolitik im Kalten Krieg – und darüber hinaus», in: LEIMGRUBER Walter, FISCHER Werner (Hg.), «Goldene Jahre». *Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*, Zürich 1999, S. 151–172.
- KÖNIG Mario, KREIS Georg, MEISTER Franziska, ROMANO Gaetano, «Einleitung. Reformprojekte, soziale Bewegungen und neue Öffentlichkeit», in: KÖNIG Mario, KREIS Georg, MEISTER Franziska, ROMANO Gaetano (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998, S. 11–20.
- KUNZ Matthias, MORANDI Pietro, «Zwischen Nützlichkeit und Gerechtigkeit. Zur Entwicklung der sozialpolitischen Debatte in der Schweiz im Lichte ihrer Argumente», in: GUÉX Sébastien, STUDER Brigitte (Hg.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich 1998, S. 145–161.
- KURY Patrick, «Wer agiert? Der Überfremdungsdiskurs und die schweizerische Flüchtlingspolitik», in: EDER Franz Xaver (Hg.), *Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen*, Wiesbaden 2006, S. 205–222.

- LAVOYER Matthieu, *Les lettres de cachet de la République. L'internement administratif dans le Canton de Neuchâtel (1939–1963). Une procédure d'exception dans un régime démocratique*, Neuchâtel 2013.
- LEMKE Thomas, *Biopolitik zur Einführung*, Hamburg 2007.
- LENGWILER Martin, «Transfer mit Grenzen. Das ‹Modell Deutschland› in der schweizerischen Sozialstaatsgeschichte (1880–1950)», in: KREIS Georg, WECKER Regina (Hg.), *Deutsche und Deutschland aus Schweizer Perspektiven* (Itinera 26), Basel 2007, S. 47–66.
- LENGWILER Martin, «Sozialstaat aus philanthropischer Sicht. Die Debatten der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft um Versicherungsfragen (1800–1950)», in: SCHUMACHER Beatrice, *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*, hg. von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, Zürich 2010, S. 255–276.
- LENGWILER Martin, *Praxisbuch Geschichte. Einführung in die historischen Methoden*, Zürich 2011.
- LENGWILER Martin, «Dezentral und fragmentiert. Sozialpolitik und Sozialstaat seit dem späten Ancien Régime», in: KREIS Georg (Hg.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel 2014, S. 422–425.
- LENGWILER Martin, «Arbeitsgesellschaft. Kodifizierungen von Arbeit im 20. Jahrhundert», in: BERNET Brigitta, TANNER Jakob (Hg.), *Ausser Betrieb. Metamorphosen der Arbeit in der Schweiz*, Zürich 2015, S. 71–90.
- LENGWILER Martin, «Der strafende Sozialstaat. Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorglicher Zwangsmassnahmen», 2017a, [www.uek-administrative-versorgung.ch/resources/WP002\\_Lengwiler\\_20171.pdf](http://www.uek-administrative-versorgung.ch/resources/WP002_Lengwiler_20171.pdf), Stand: 30. 11. 2018.
- LENGWILER Martin: «Standardisierung oder Individualdiagnostik? Ärztliche Gutachten im Versicherungswesen des 20. Jahrhunderts», in: GEISTHÖVEL, Alexa; HESS, Volker (Hg.): *Medizinisches Gutachten. Geschichte einer neuzeitlichen Praxis*, Göttingen 2017b, S. 95–120.
- LENGWILER Martin, HAUSS Gisela, GABRIEL Thomas, PRAZ Anne-Françoise, GERMANN Urs, «Bestandsaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder. Bericht zuhänden des Bundesamts für Justiz EJPD», 2013, [www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/Bericht\\_Lengwiler\\_de.pdf](http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/Bericht_Lengwiler_de.pdf), Stand: 30. 11. 2018.
- LENGWILER Martin, LEIMGRUBER Matthieu, «Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich», in: LENGWILER Martin, LEIMGRUBER Matthieu (Hg.), *Umbruch an der ‹inneren Front›. Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948*, Zürich 2009, S. 9–46.
- LEUENBERGER Marco, MANI Lea, RUDIN Simone, SEGLIAS Loretta (Hg.), «Die Behörde beschliesst» – zum Wohl des Kindes? *Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912–1978*, Baden 2011.
- LEUENBERGER Marco, SEGLIAS Loretta, *Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen*, Zürich 2010<sup>4</sup>.
- LEUENBERGER Marco, SEGLIAS Loretta, *Geprägt fürs Leben. Lebenswelten fremdplatzierte Kinder in der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Zürich 2015.
- LIPPUNER Sabine, *Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von ‹Liederlichen› und ‹Arbeitsscheuen› in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert)*, Frauenfeld 2005.

- LIPPUNER Sabine, «Das Sozial- und Gesundheitswesen», in: HISTORISCHER VEREIN DES KANTONS SCHWYZ (Hg.), *Die Geschichte des Kantons Schwyz*, Bd. 5, Zürich 2012, S. 243–270.
- LOCHER Eva, *Zwischen Macht und Ohnmacht. Zur administrativen Versorgung «gefällener» Mädchen ins freiburgische Institut Bon Pasteur von den 1920er bis 1940er Jahren*, Masterarbeit, Universität Fribourg, Fribourg 2011.
- LUCHSINGER Christine, «Niemandskinder». *Erziehung in den Heimen der Stiftung «Gott hilft», 1916–2016*, Chur 2016.
- LÜTHI Barbara, «Der Blick, die Normalisierung, der Fall. Medizin und Immigration in den USA (1880–1920)», in: BRÄNDLI Sibylle, LÜTHI Barbara, SPUHLER Gregor (Hg.), *Zum Fall machen, zum Fall werden. Wissensproduktion und Patientenerfahrung in Medizin und Psychiatrie des 19. und 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 2009, S. 182–208.
- MAISSEN Thomas, *Geschichte der Schweiz*, Baden 2010.
- MAJERUS Benoît, *Parmi les fous. Une histoire sociale de la psychiatrie au XX<sup>e</sup> siècle*, Rennes 2013.
- MARTI Hans, *Die staatsrechtliche Beschwerde. Mit Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bis zum 1. August 1978*, Basel 1979<sup>4</sup>.
- MATTER Sonja, «Wissenstransfer und Geschlecht. Die Rezeption «amerikanischer» Methoden in der Schweizer Sozialarbeit der 1950er Jahre», in: *Ariadne. Forum für Frauen- und Geschlechtergeschichte* 49, 2006, S. 49–57.
- MATTER Sonja, «Das Wohnort- und Heimatprinzip in der Fürsorge vor 1975. Integrationsbestrebungen unter Vorbehalt», in: MOOSER Josef, WENGER Simon (Hg.), *Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute*, Basel 2011a, S. 239–248.
- MATTER Sonja, *Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900–1960)*, Zürich 2011b.
- MATTER Sonja, «Historische Entwicklungen im Wohlfahrtswesen der modernen Schweiz», in: RIEDI Anna Maria, ZWILLING Michael, MEIER KRESSIG Marcel, BENZ BARTOLETTA Petra, AEBI ZINDEL Doris (Hg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz*, Bern 2015<sup>2</sup>, S. 435–445.
- MEIER Marietta, ««Soziale Heilung» als Ziel psychochirurgischer Eingriffe. Leukotomie im Spannungsfeld von Individuum, Anstalt und Gesellschaft», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 4, 2004, S. 410–425.
- MEIER Marietta, «Fallkonstituierungen. Die «unruhige Frauenabteilung» der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich Ende 1950», in: BRÄNDLI Sibylle, LÜTHI Barbara, SPUHLER Gregor (Hg.), *Zum Fall machen, zum Fall werden. Wissensproduktion und Patientenerfahrung in Medizin und Psychiatrie des 19. und 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 2009, S. 211–228.
- MEIER Marietta, *Spannungsherde. Psychochirurgie nach dem Zweiten Weltkrieg*, Göttingen 2015.
- MEIER Marietta, «Testen an den Schwächsten? Prüfsbstanzten in der Psychiatrie», in: *etü. HistorikerInnen-Zeitschrift Elfenbeintürmer*, Herbstsemester 2017, S. 70–72.
- MEIER Marietta, BERNET Brigitta, DUBACH Roswitha, GERMANN Urs (Hg.), *Zwang zur Ordnung. Psychiatrie im Kanton Zürich, 1870–1970*, Zürich 2007.
- MEIER Marietta, KÖNIG Mario, TORNAY Magaly, *Testfall Münsterlingen. Klinische Versuche in der Psychiatrie, 1940–1980*, Zürich 2019 (im Druck).
- MEIER Thomas, «Aktenführung und Stigmatisierung am Beispiel des «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse»», in: KAUFMANN Claudia, LEIMGRUBER Walter (Hg.), *Was*

- Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs*, Zürich 2008, S. 50–65.
- MEIER Werner, BONFADELLI Heinz, SCHANNE Michael, *Medienlandschaft Schweiz im Umbruch. Vom öffentlichen Kulturgut Rundfunk zur elektronischen Kioskware*, Basel 1993.
- MINDER Liliane Denise, «Administrative Versorgungen im Spannungsfeld zwischen Bund und Kantonen», *Newsletter Institut für Föderalismus* 3, 2017, [www.unifr.ch/ius/assets/files/Institus/IST\\_Federalisme/files/Newsletter\\_IFF\\_Monitoring/17\\_3\\_2\\_lilian-minder.pdf](http://www.unifr.ch/ius/assets/files/Institus/IST_Federalisme/files/Newsletter_IFF_Monitoring/17_3_2_lilian-minder.pdf), Stand: 30. 11. 2018.
- MÖCKLI Silvano, *Den schweizerischen Sozialstaat verstehen. Sozialgeschichte – Sozialphilosophie – Sozialpolitik*, Glarus 2012.
- MOOSER Josef, WENGER Simon (Hg.), *Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute*, Basel 2011.
- MOTTIER Véronique, VON MANDACH Laura (Hg.), *Pflege, Stigmatisierung und Eugenik. Integration und Ausschluss in Medizin, Psychiatrie und Sozialhilfe*, Zürich 2007.
- MÜCKENBERGER Ulrich, «Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?», in: *Zeitschrift für Sozialreform* 7, 1985, S. 415–475.
- NOLTE Karen, «Querulantenwahnsinn. ‹Eigensinn› oder ‹Irrsinn›?», in: FANGERAU Heiner, NOLTE Karen (Hg.), *«Moderne» Anstaltspsychiatrie im 19. und 20. Jahrhundert – Legitimation und Kritik*, Stuttgart 2006, S. 395–410.
- PARIS Rainer, *Normale Macht. Soziologische Essays*, Konstanz 2005.
- PLASSARD Isabelle, *Die administrative Versorgung in der Schweiz und die EMRK*, St. Gallen 2018.
- POCHON Morgane, *«Je voulais simplement faire revenir mes règles». Essai de reconstitution des parcours d'avortement des Fribourgeoises saisies par la justice et de leurs représentations de l'avortement (1930–1970)*, Fribourg 2018.
- PRAZ Anne-Françoise, *De l'enfant utile à l'enfant précieux. Filles et garçons dans les Cantons de Vaud et Fribourg (1860–1930)*, Lausanne 2005.
- PRAZ Anne-Françoise, «Entre destins individuels et recherche historique. Comment aborder les dossiers d'enfants placés?», in: CASANOVA Hugo, DAFFLON Alexandre (éds.), *De la justice aux archives. Conservation de données sensibles, recherche historique et mesure de coercition à des fins d'assistance avant 1981*, Fribourg 2015, p. 99–114.
- PYTHON Francis, *Fribourg. Une ville aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Fribourg 2007.
- RAMSAUER Nadja, «Verwahrlost». *Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945*, Zürich 2000.
- RAMSAUER Nadja, STAIGER MARX Alessandra, «Winterthurer Kinder und Jugendheime im gesellschaftlichen Kontext, 1950–1990», in: BOMBACH Clara, GABRIEL Thomas, KELLER Samuel, RAMSAUER Nadja, STAIGER MARX Alessandra, *Zusammen alleine. Alltag in Winterthurer Kinder- und Jugendheimen 1950–1990*, Zürich 2017, S. 13–56.
- RICKENBACHER Iwan, «Eigenwillig und traditionsbewusst – vom Wesen der Schwyzerinnen und Schwyzer», in: HISTORISCHER VEREIN DES KANTONS SCHWYZ (Hg.), *Die Geschichte des Kantons Schwyz*, Bd. 6, Zürich 2012, S. 281–298.
- RIES Markus, BECK Valentin, *Hinter Mauern. Fürsorge und Gewalt in kirchlich geführten Erziehungsanstalten im Kanton Luzern*, Zürich 2013.
- RIETMANN Tanja, *«Liederlich» und «arbeitsscheu». Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981)*, Zürich 2013.
- RIETMANN Tanja, *Fürsorgerische Zwangsmassnahmen. Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert*, Chur 2017.

- RITTER Hans Jakob, «Eine ununterbrochene Tradition. Entwicklungslinien der schweizerischen Psychiatrie 1920–1960», in: PRINZ Michael (Hg.), *Gesellschaftlicher Wandel im Jahrhundert der Politik. Nordwestdeutschland im internationalen Vergleich 1920–1960*, Paderborn 2007, S. 327–350.
- RITTER Hans Jakob, *Psychiatrie und Eugenik. Zur Ausprägung eugenischer Denk- und Handlungsmuster in der schweizerischen Psychiatrie 1850–1950*, Zürich 2009.
- RITTER Hans Jakob, IMBODEN Gabriela, «Hat die Eröffnung, dass er zivilrechtlich nicht ehefähig ist, relativ ruhig aufgenommen». Zur Praxis der psychiatrischen Eheunfähigkeitsbegutachtung», in: WECKER Regina, BRAUNSCHWEIG Sabine, IMBODEN Gabriela, RITTER Hans Jakob, *Eugenik und Sexualität. Die Regulierung reproduktiven Verhaltens in der Schweiz 1900–1960*, Zürich 2013, S. 23–47.
- RITZER Nadine, *Der Kalte Krieg in den Schweizer Schulen. Eine kulturgeschichtliche Analyse*, Bern 2015.
- RITZMANN Iris, «Weiche Ohren und Affenfurche. Degeneration und Eugenik in Zürcher pädiatrischen Lehrmitteln», in: RITZMANN Iris, SCHWEER Wiebke, WOLFF Eberhard (Hg.), *Innenansichten einer Ärzteschmiede. Lehren, lernen und leben – aus der Geschichte des Zürcher Medizinstudiums*, Zürich 2008, S. 77–106.
- ROMANO Gaetano, «Die Überfremdungsbewegung als ‹Neue soziale Bewegung›. Zur Kommerzialisierung, Oralisierung und Personalisierung massenmedialer Kommunikation in den 60er Jahren», in: KÖNIG Mario, KREIS Georg, MEISTER Franziska, GAETANO Romano (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998, S. 143–159.
- ROSSIER Julien, *L'internement administratif à Fribourg. Une réalité méconnue*, Fribourg 2010.
- SARASIN Philipp, «Diskurstheorie und Geschichtswissenschaft», in: KELLER Reiner, HIRSELAND Andreas, SCHNEIDER Werner (Hg.), *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Bd. 1, Wiesbaden 2001, S. 53–79.
- SARASIN Philipp, *Geschichtswissenschaft und Diskursanalyse*, Frankfurt am Main 2003.
- SARASIN Philipp, «Diskursanalyse», in: GOERTZ Hans-Jürgen (Hg.), *Geschichte. Ein Grundkurs*, Reinbek bei Hamburg 2007<sup>3</sup>, S. 199–217.
- SCHAR Renate, «Erziehungsanstalten unter Beschuss». *Heimkampagne und Heimkritik in der Schweiz in den 1970er Jahren*, Lizentiatsarbeit, Universität Bern, Bern 2006.
- SCHAUFELBUEHL Janick Marina, *1968–1978. Ein bewegtes Jahrzehnt in der Schweiz*, Zürich 2009.
- SCHEU Bringfriede, AUTRATA Otger, *Das Soziale. Gegenstand der Sozialen Arbeit*, Wiesbaden 2018.
- SCHUMACHER Beatrice, *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*, hg. von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, Zürich 2010.
- SCHÜRER Stefan, *Die Verfassung im Zeichen historischer Gerechtigkeit. Schweizer Vergangenheitsbewältigung zwischen Wiedergutmachung und Politik mit der Geschichte*, Zürich 2009.
- SIEDER Reinhard, «Das Dispositiv der Fürsorgeerziehung in Wien», in: *Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften* 1–2, 2014, S. 156–193.
- SIMONET Jean-Claude, *La face cachée de la tutelle. Une approche de cette institution sous l'angle de la pauvreté*, Fribourg 1987.
- SIMONI Heidi, BRUNNER Sabine, DIEZ Maria Teresa, FEUSI Erika, HELLMANN Jeremy, SCHÄLIN Jeannine, SPIRIG Eliza, WUSTMANN SEILER Corina, «Leitbild des Marie Meierhofer

- Institut für das Kind», 2014, [www.mmi.ch/files/downloads.php?file=6e7d089c85fbefb559bdb070d344afb9&name=Leitbild%20A4\\_2014.pdf](http://www.mmi.ch/files/downloads.php?file=6e7d089c85fbefb559bdb070d344afb9&name=Leitbild%20A4_2014.pdf), Stand: 30. 11. 2018.
- STEFFEN Markus, «*Damit dem Zögling die Möglichkeit genommen wird, in die dumpfe Welt seiner Triebe abzurufen*». *Zur Geschichte der Anstaltsversorgung von «Schwachsinnigen» in der deutschsprachigen Schweiz (1925–1945)*, Bern 2017.
- STRAUMANN Tobias, «Die Wirtschaft im 20. Jahrhundert», in: HISTORISCHER VEREIN DES KANTONS SCHWYZ (Hg.), *Die Geschichte des Kantons Schwyz*, Bd. 5, Zürich 2012, S. 178–207.
- STROMER Markus, *Dürnten. 1250 Jahre Ortsgeschichte*, Dürnten 1995.
- STUDER Brigitte, «Biographische Erfassungslogiken. Personenakten im Verwaltungsstaat und in der Geschichtsschreibung», in: KAUFMANN Claudia, LEIMGRUBER Walter (Hg.), *Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs*, Zürich 2008, S. 139–149.
- STUDER Brigitte, «Das Frauenstimm- und -wahlrecht in der Schweiz 1848–1971. Ein «Fall für die Geschlechtergeschichte», in: BRAUNSCHWEIG Sabine (Hg.), «*Als habe es die Frauen nicht gegeben*». *Beiträge zur Frauen- und Geschlechtergeschichte*, Zürich 2014, S. 179–195.
- SUTTER Beatrice, «Bildung 1700–2000», in: HISTORISCHER VEREIN DES KANTONS SCHWYZ (Hg.), *Die Geschichte des Kantons Schwyz*, Bd. 5, Zürich 2012, S. 209–241.
- SUTTER Gaby, MATTER Sonja, SCHNEGG Brigitte, *Zwischen Integration und Ausschluss. Fürsorge und Sozialarbeit in der Stadt Bern 1900 bis 1960*, Bern 2008.
- TABIN Jean-Pierre, FRAUENFELDER Arno, TOGNI Carola, KELLER Véréna, *Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle*, Lausanne 2010.
- TANNER Jakob, «Die Schweiz in den 1950er Jahren. Prozesse, Brüche, Widersprüche, Ungleichzeitigkeiten», in: BLANC Jean-Daniel, LUCHSINGER Christine (Hg.), *Achtung: die 50er Jahre! Annäherungen an eine widersprüchliche Zeit*, Zürich 1994, S. 19–50.
- TANNER Jakob, «Ordnungsstörungen. Konjunkturen und Zäsuren in der Geschichte der Psychiatrie», in: MEIER Marietta, BERNET Brigitta, DUBACH Roswitha, GERMANN Urs (Hg.), *Zwang zur Ordnung. Psychiatrie im Kanton Zürich, 1870–1970*, Zürich 2007, S. 271–306.
- TANNER Jakob, «Akteure, Akten und Archive», in: KAUFMANN Claudia, LEIMGRUBER Walter (Hg.), *Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs*, Zürich 2008, S. 150–160.
- TANNER Jakob, «Ordnungsstörungen. Überlegungen zur Geschichte der Psychiatrie», in: GRUNDER Hans-Ulrich (Hg.), *Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz*, Zürich 2009, S. 142–146.
- TANNER Jakob, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München 2015.
- TOGNI Carola, «Arbeit und Geschlechterordnung. Zur Normalisierung der Lohnarbeit in der Arbeitslosenversicherung des 20. Jahrhunderts», in: BERNET Brigitta, TANNER Jakob (Hg.), *Ausser Betrieb. Metamorphosen der Arbeit in der Schweiz*, Zürich 2015a, S. 91–108.
- TOGNI Carola, *Le genre du chômage. Assurance chômage et division sexuée du travail en suisse (1924–1982)*, Lausanne 2015b.
- VAN DRUNEN Peter, «Röntgenfotos des Geistes. Der Rorschach-Test und andere projektive Verfahren», in: LAMBERTI Georg (Hg.), *Intelligenz auf dem Prüfstand. 100 Jahre Psychometrie*, Göttingen 2006, S. 81–101.
- VANDEWALLE Bernard, *Michel Foucault. Savoir et pouvoir de la médecine*, Paris 2006.
- VISMANN Cornelia, *Akten. Medientechnik und Recht*, Frankfurt am Main 2001<sup>2</sup>.

- VISMANN Cornelia, *Das Recht und seine Mittel*, Frankfurt am Main 2012.
- WAGNIÈRES Jean-Claude, «L'évolution du dispositif pénal dans le canton de Vaud et la notion de dangerosité», in: GOTTRAUX Martial (éd.), *Prisons, droit pénal. Le tournant?*, Lausanne 1987, p. 64–71.
- WALDSCHMIDT Anne, «Normalität», in: BRÖCKLING Ulrich, KRASMANN Susanne, LEMKE Thomas (Hg.), *Glossar der Gegenwart*, Frankfurt am Main 2004, S. 190–196.
- WAMISTER Patrick, *Die unentgeltliche Rechtspflege, die unentgeltliche Verteidigung und der unentgeltliche Dolmetscher unter dem Gesichtspunkt von Art. 4 BV und Art. 6 EMRK*, Basel 1983.
- WEBER Max, *Economie et société*, Paris 1995 [1921].
- WECKER Regina, «Eugenik – individueller Ausschluss und nationaler Konsens», in: GUEX Sébastien, STUDER Brigitte (Hg.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich 1998, S. 165–179.
- WECKER Regina, «Erbkrankheit Armut. Eheverbote und eugenische Konzepte im Umgang mit Armen», in: MOOSER Josef, WENGER Simon (Hg.), *Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute*, Basel 2011, S. 205–215.
- WECKER Regina, BRAUNSCHWEIG Sabine, IMBODEN Gabriela, KÜCHENHOFF Bernhard (Hg.), *Wie nationalsozialistisch ist Eugenik? Internationale Debatten zur Geschichte der Eugenik im 20. Jahrhundert*, Wien 2009.
- WECKER Regina, BRAUNSCHWEIG Sabine, IMBODEN Gabriela, RITTER Hans Jakob, *Eugenik und Sexualität. Die Regulierung reproduktiven Verhaltens in der Schweiz 1900–1960*, Zürich 2013.
- WECKER Regina, STUDER Brigitte, SUTTER Gaby, *Die «schutzbedürftige Frau». Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung*, Zürich 2001.
- WEIBEL Thomas, «Langer Weg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ein Regierungsrat, der sich quer legt», in: STAATSARCHIV DES KANTONS ZÜRICH (Hg.), *Kleine Zürcher Verfassungsgeschichte 1218–2000*, Zürich 2000, S. 125–128.
- WILLING Matthias, *Das Bewahrungsgesetz (1918–1967). Eine rechtshistorische Studie zur Geschichte der deutschen Fürsorge*, Tübingen 2003.
- WINKLER Christian, «Situation der Pflegekinder und Fahrenden im Kanton Schwyz. Forschungsstand und Aktenlage im Kanton Schwyz. Bericht zur Beantwortung der Kantonsratsinterpellation I 5/13, 2013», 2013, [www.sz.ch/public/upload/assets/28053/Bericht\\_Forschungsstand\\_und\\_Aktenlage\\_I5\\_13.pdf](http://www.sz.ch/public/upload/assets/28053/Bericht_Forschungsstand_und_Aktenlage_I5_13.pdf), Stand: 30. 11. 2018.
- WINKLER Christian, «Die Entwicklung der Verwaltung des Kantons Schwyz 1848–2014», in: *Mitteilungen des Historischen Vereins des Kantons Schwyz* 106, 2014, S. 43–110.
- WOLFISBERG Carlo, *Heilpädagogik und Eugenik. Zur Geschichte der Heilpädagogik in der deutschsprachigen Schweiz (1800–1950)*, Zürich 2002.
- WYLER Rebekka, «Das ‹Proletariat› und die ‹Anderen›. Sozialgeschichte der Arbeiterinnen und Unterschichten», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 18, 2011, S. 137–172.
- ZAFT Matthias, *Der erzählte Zögling. Narrative in den Akten der deutschen Fürsorgeerziehung*, Bielefeld 2011.
- ZEITOUN Nicolas, *Autour du secret médical dans le canton de Vaud. Discours et pratiques (1890–1960)*, Lausanne 2001.
- ZIMMERMANN Sara, «Betroffene von Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Quantitative Erhebungen zum Kanton Zürich (2. Hälfte 20. Jh.)», 2014, [www.fuersorgerische-zwangsmassnahmen.ch/pdf/Quantitative\\_Erhebungen\\_ZH\\_de.pdf](http://www.fuersorgerische-zwangsmassnahmen.ch/pdf/Quantitative_Erhebungen_ZH_de.pdf), Stand: 30. 11. 2018.

## ZUSAMMENFASSUNG

Soziale Risiken waren in der Schweiz lange Zeit nicht ausreichend versichert. Ein Teil der Bevölkerung blieb von den Möglichkeiten und dem Ermessen der Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden abhängig. Anstaltseinweisungen stellten einen Ersatz für fehlende sozialstaatliche Hilfeleistungen dar, auf den die Kantone nicht verzichten wollten. Die Verfahren und die Behördenpraxis entwickelten sich in den vier untersuchten Kantonen Freiburg, Schwyz, Waadt und Zürich unterschiedlich. Für die Betroffenen bedeuteten Versorgungen aber stets einen massiven Eingriff in ihr Leben und in ihre persönlichen Rechte.

### VERSORGUNGSVERFAHREN

Kantonale Erlasse regelten die Verfahren und legten die zuständigen Behörden für administrative Versorgungen fest. Zentral waren im Kanton Zürich die Vormundschaftsbehörden, im Kanton Schwyz der Regierungsrat und im Kanton Freiburg die Oberamtmänner, die den Bezirksbehörden vorstanden. In der Waadt waren interdisziplinäre Fachkommissionen zuständig. Die Aushandlungsprozesse in ihnen förderten eine kritische Debatte, wie es sie in keinem der anderen Kantone gab. Während sich in Freiburg die Macht beim Oberamtmann konzentrierte, charakterisierte die Gewaltenteilung zwischen untersuchender und entscheidender Instanz die Waadtländer Verfahren. In den Schwyzer und Zürcher Landgemeinden waren die zuständigen Behörden stark personalisiert und die Betroffenen oft von einzelnen Personen abhängig. In der Stadt Zürich hingegen waren mehrere Amtsvormunde tätig und deren Einfluss auf das Verfahren dementsprechend beschränkt.

Unterschiede gibt es weiter im Verhältnis zwischen zivil- und kantonrechtlichen Verfahren. In Zürich waren zivilrechtliche Versorgungen schon früh wichtig. Die Möglichkeit, diese mit kantonalen Verfahren zu kombinieren, eröffnete den Behörden grosse Handlungsspielräume. Auch in Schwyz wird deutlich, dass die idealtypische Unterscheidung in der juristischen Fachliteratur zwischen Fürsorge und Zwang aufgrund der Rechtsgrundlagen in der Praxis verwischte. In Freiburg hatten die kantonalen Gesetze die öffentliche Ordnung im Blick, während in der Waadt nach Versorgungsgründen ausdifferenzierte Erlasse existierten, die im Ge-

gensatz zu anderen Kantonen mehrmals revidiert wurden. Das zivilrechtliche Verfahren wurde erst 1981 mit der Einführung der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE), welche die kantonalen Versorgungsgesetze ersetzte, angepasst.

Gemeinsamkeiten der Verfahren zeigen sich zwischen Freiburg und Schwyz, wo die Autoritäten in eigener Kompetenz entschieden. Gesetze und Verfahren waren wenig formalisiert und es existierten keine oder nur rudimentäre Rechtsmittel. In der Waadt und in Zürich waren die Verfahren stärker reguliert und erforderten differenziertere Begründungen, was die Hürden für das behördliche Einschreiten erhöhte. In beiden Kantonen waren die Gutachten von Sachverständigen wichtig, insbesondere von Fachärzten der Psychiatrie.

Gemeinsam war allen vier Kantonen, dass die mangelhaften Garantien und die Unübersichtlichkeit der Verfahren die Rechtsunsicherheit der Betroffenen erhöhten und deren Persönlichkeitsrechte ungenügend schützten.

Ab den 1950er-Jahren forderten Juristen eine bessere Regelung der Rechtsmittelverfahren. Solche Reformen scheiterten indes, weil dafür im föderalen System kein klarer Adressat existierte. Zudem galten Versorgungen den Behörden und der Vormundschaftsdirektorenkonferenz lange Zeit als unverzichtbar. Verwaltungsgerichte wurden in der Schweiz spät, mit wenigen Ausnahmen erst ab den 1960er-Jahren geschaffen. Zum Abschluss kam die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Kantonen gar erst in den 1990er-Jahren. Zudem war der Einfluss des Bundesgerichts auf die kantonale Rechtsprechung beschränkt. Die Rechtmässigkeit der Versorgungen wurde somit nie grundsätzlich infrage gestellt.

#### BEHÖRDENPRAXIS UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSE

Die Versorgungspraxis der Kantone war nicht nur von den Gesetzen und Verfahren geprägt, sondern auch von der Organisation und dem Professionalisierungsgrad der Behörden sowie dem sozialräumlichen Kontext. Je kleiner die Gemeinden, desto eher agierten ihre Behörden eigenmächtig. Und je rudimentärer die Gesetze ausgestaltet waren, umso stärker dominierte obrigkeitliches Handeln mit Rückgriff auf herkömmliche armenpolitische Instrumente die Verfahren. In Freiburg nutzten die zuständigen Oberamtänner ihre weitreichenden Entscheidungsbefugnisse. In den ländlichen Zürcher und Schwyzer Gemeinden war das Fürsorge- und Vormundschaftswesen Milizbehörden anvertraut, die ebenfalls kaum beaufsichtigt wurden und nach eigenem Gutdünken handelten. Wenige Personen

besetzten wichtige Ämter in Personalunion oft über lange Zeit und besaßen grossen Einfluss. In der Stadt Zürich bestanden indessen schon früh professionalisierte Strukturen mit juristisch ausgebildeten Verwaltungsbeamten, was jedoch noch keine sachlichen Aushandlungen garantierte. Diese erlangten nur in der Waadt dank der Interdisziplinarität grösseres Gewicht.

Ob und warum jemand versorgt wurde, hing nicht von einzelnen Elementen der kantonalen Dispositive ab, sondern von deren Zusammenspiel. Unterschiede zeigen sich dabei nicht zwischen den Sprachregionen oder aufgrund konfessioneller Mehrheitsverhältnisse, sondern ergeben sich aus den sozioökonomischen und rechtsstaatlichen Entwicklungen in den Kantonen. In den ländlichen sowie struktur- und finanzschwachen Kantonen Freiburg und Schwyz waren ökonomische Motive zentral. Die Versorgungen hatten einen armenpolizeilichen, repressiv-strafenden Charakter. Erzieherische Erwägungen oder therapeutische Angebote kamen, anders als in der Waadt und in Zürich, kaum zum Tragen. Diese industriellen und stärker urbanisierten Kantone mit einer universitär verankerten Psychiatrie zeichneten sich früh durch eine medikalisierende Praxis aus, in der vermehrt die ambulante Behandlung der Versorgung vorgezogen wurde. Diese Prophylaxe stellte für die Betroffenen zwar einen weniger stark eingreifenden, jedoch weiterhin stigmatisierenden Zugriff dar. Sie führte zudem zu einer permanenten Überwachung durch staatliche und private Institutionen.

Die Komplexität der Versorgungsdispositive bedeutete systematische Unsicherheit für die Betroffenen. Es war im Einzelfall unberechenbar, wer ins Visier der Behörden geriet. Dennoch gibt es Faktoren, die das Risiko, versorgt zu werden, in allen Kantonen erhöhten; die Zugehörigkeit zu einkommensschwachen Schichten oder prekäre familiäre Verhältnisse, bei Männern fehlende oder unregelmässige Lohnarbeit und Alkoholkonsum. Alleinstehende, insbesondere junge Frauen galten als Gefahr für die sittliche Ordnung. Verheiratete Frauen wurden teilweise auch für das Fehlverhalten ihrer Ehemänner bestraft. Die Behörden massen die Betroffenen daran, ob sie ihren Platz in der gesellschaftlichen Ordnung akzeptierten. Erst seit Anfang der 1970er-Jahre waren Versorgungen, die sich auf bürgerliche Moral und Sittlichkeit bezogen, rückläufig und fanden strukturelle Armutsgründe Eingang in die Diskussion. In der Deutschschweiz gewannen zivilrechtliche Versorgungen, die mehr auf das persönliche Wohlergehen als die öffentliche Ordnung ausgerichtet waren, früher an Bedeutung als in der Westschweiz.

## AUFSICHT ÜBER DIE BEHÖRDLICHE VERSORGUNGSPRAXIS

Kantonale Varianz zeigt sich auch bei den Rechtsmittel- und Aufsichtsinstanzen. In Freiburg fehlte bis zur Schaffung des Verwaltungsgerichts 1979 eine unabhängige Aufsicht. Die Oberamtmänner genossen bei den Kantonsbehörden bedingungsloses Vertrauen. Auch in Schwyz korrigierte der Regierungsrat die Entscheide untergeordneter Instanzen kaum. Die Kommissionen in der Waadt begrenzten zwar die Verfügungsgewalt, waren aber ebenfalls nicht unabhängig von der Exekutive. In Zürich war die Justizdirektion Rechtsmittel- und Aufsichtsinstanz. Richtungsweisend war die Schaffung des Verwaltungsgerichts 1960. Es definierte das kantonale Versorgungsgesetz als Recht der öffentlichen Ordnung und nicht der Fürsorge und hinterfragte, ob neben den zivilrechtlichen Massnahmen Platz für kantonale rechtliche Versorgungen bleibe. Letztere gingen in der Folge zurück. Diese Praxis antizipierte die gesamtschweizerische Entwicklung, die 1981 zur Einführung der FFE führte.

Trotz variierender Aufsichtspraxis war es in allen Kantonen schwierig, gegen eine Versorgung anzukämpfen. Rechtsmittelbelehrungen fehlten oder waren rudimentär. Auch die kurzen Fristen und die rechtlichen und sprachlichen Spezialkenntnisse, die für die schriftliche Eingabe nötig waren, erschwerten die Ergreifung eines Rechtsmittels. Wehrten sich die Betroffenen, war dies für die Behörden zudem oft ein weiterer Beweis, dass Massnahmen nötig seien. Da dieselben Behörden häufig auch die Aufsicht über die Anstalten ausübten, hatten sie ein Interesse daran, Klagen keine Beachtung zu schenken. Insgesamt herrschte ein grosses Machtgefälle und den Betroffenen mangelte es an Informationen. Sie erhielten oftmals weder Akteneinsicht noch konnten sie Ergänzungen zu den Behördenaussagen vornehmen. Die Betroffenen hatten kaum Einfluss auf die für sie unberechenbaren Verfahren. Zwar pochten sie dezidiert auf ihre Persönlichkeitsrechte. Diese blieben aber umstritten, was Ausdruck der mangelnden gesellschaftlichen Solidarität in der schweizerischen Nachkriegsgesellschaft war.

## RÉSUMÉ

La couverture des risques sociaux a longtemps été insuffisante en Suisse, laissant une partie de la population sujette au pouvoir discrétionnaire des autorités d'assistance et de tutelle et aux moyens d'action dont celles-ci disposaient. Le placement en établissement était un expédient à l'absence de prestations sociales publiques dont les cantons ne voulaient pas se passer. Si les procédures et la pratique des autorités ont évolué de manière différente dans les quatre cantons étudiés – Fribourg, Schwyz, Vaud et Zurich –, l'internement constituait toujours pour les personnes concernées une ingérence considérable dans leur vie et une atteinte majeure à leurs droits.

### PROCÉDURES D'INTERNEMENT ADMINISTRATIF

Les procédures d'internement et les autorités compétentes étaient définies dans des lois cantonales. Dans le canton de Zurich, les autorités de tutelle jouaient un rôle central. Dans le canton de Schwyz, la compétence d'ordonner les internements administratifs était du ressort du Conseil d'État et à Fribourg de celui des préfets au niveau de leur district. Dans le canton de Vaud enfin, ce sont des commissions spécialisées interdisciplinaires qui étaient compétentes. Les processus de négociation au sein de ces commissions favorisaient un débat critique qu'on ne retrouve dans aucun des autres cantons étudiés. Alors qu'à Fribourg le pouvoir était concentré entre les mains des préfets, la procédure vaudoise se distinguait par une séparation des pouvoirs entre les autorités d'enquête et les instances décisionnelles. Dans les communes rurales schwyzoises et zurichoises, la personnification marquée des autorités faisait que les personnes concernées dépendaient bien souvent de la décision d'un seul individu. La ville de Zurich comptait en revanche plusieurs tuteurs, dont l'influence sur la procédure était ainsi réduite.

Des différences sont aussi notables dans la relation entre procédures fondées sur le Code civil et celles fondées sur le droit cantonal. Les internements en application du Code civil ont très vite revêtu une grande importance à Zurich. La possibilité de les combiner avec les autres dispositions cantonales offrait une marge de manœuvre considérable aux autorités. L'exemple de Schwyz montre lui aussi que la distinction théorique que faisait la doctrine entre assistance et coercition s'estompait dans la pratique.

Dans le canton de Fribourg, les lois utilisées avaient pour but premier le maintien de l'ordre public, tandis que dans le canton de Vaud il existait des bases légales différenciées en fonction des motifs d'internement. À la différence d'autres cantons, Vaud a révisé et adapté à plusieurs reprises sa législation. La procédure fondée sur le Code civil n'a quant à elle été adaptée qu'en 1981, avec l'adoption des dispositions relatives à la privation de liberté à des fins d'assistance (PLAFA), qui ont remplacé les lois cantonales sur l'internement.

Les procédures fribourgeoise et schwyzoise avaient ceci en commun que les autorités prenaient leurs décisions de manière discrétionnaire. Les lois et les procédures étaient peu formalisées et ne prévoyaient pas de voies de droit, ou seulement des possibilités très rudimentaires de recours. Dans les cantons de Vaud et de Zurich en revanche, les procédures, davantage réglementées, exigeaient une motivation spécifique, ce qui renforçait les garde-fous encadrant l'intervention de l'État. Les autorités de ces deux cantons accordaient une grande importance aux expertises, notamment de psychiatres.

De manière générale, dans les quatre cantons étudiés, l'insuffisance des garanties et l'opacité des procédures accroissaient l'insécurité juridique des personnes concernées, dont les droits de la personnalité n'étaient pas suffisamment protégés.

À partir des années 1950, des juristes ont commencé à réclamer une meilleure réglementation des voies de droit. Les réformes en ce sens ont cependant échoué, faute d'un destinataire clair pour ce type de revendications dans un système fédéraliste. En outre, les autorités cantonales, de même que la Conférence des autorités cantonales de tutelle, ont longtemps considéré l'internement comme un outil indispensable. Hormis quelques rares exceptions, les cantons ne se sont dotés que tardivement – à partir des années 1960 seulement – de tribunaux administratifs et seulement au cours des années 1990 d'une véritable juridiction administrative. Auparavant, le Tribunal fédéral n'exerçait qu'une influence limitée sur la jurisprudence cantonale. La légalité des internements n'a donc jamais été fondamentalement questionnée.

#### PRATIQUE DES AUTORITÉS ET PROCESSUS DÉCISIONNELS

La pratique des cantons en matière d'internements ne dépendait pas uniquement de leur cadre légal et de leurs procédures respectives, mais aussi de l'organisation et du degré de professionnalisation de leurs auto-

rités autant que du contexte social et géographique. Plus les communes étaient petites, plus leurs autorités agissaient de manière autonome. De même, plus les textes de loi étaient élémentaires, plus les procédures se caractérisaient par l'intervention discrétionnaire des autorités et le recours aux outils usuels de la politique de lutte contre la pauvreté. Dans le canton de Fribourg, les préfets faisaient ainsi usage de toute la latitude que leur offrait leur vaste pouvoir décisionnel. Dans les communes rurales de Zurich et de Schwyz, l'assistance publique et les affaires de tutelle étaient confiées à des autorités de milice. Or celles-ci n'étaient guère surveillées et agissaient selon leur bon vouloir. Un nombre restreint de personnes cumulaient plusieurs fonctions importantes, souvent sur de longues périodes, ce qui leur conférait un pouvoir considérable. La ville de Zurich, à l'inverse, a très tôt mis en place des structures professionnelles, composées d'agents administratifs dotés d'une formation juridique, ce qui n'était toutefois pas encore le gage d'une procédure équitable. Seul le canton de Vaud et son modèle interdisciplinaire semblaient garantir une plus grande objectivation des procédures.

Il apparaît que les raisons et la décision d'interner une personne ne dépendaient pas des éléments du dispositif cantonal pris individuellement, mais bien de leur conjonction. Les différences entre les cantons étaient alors moins le fait des réalités linguistiques ou confessionnelles, mais tenaient plutôt à l'évolution socio-économique de chaque région et à la manière dont les structures de l'État s'y étaient développées. À Fribourg et à Schwyz, deux cantons ruraux financièrement et structurellement faibles, les motifs économiques jouaient un rôle déterminant. Les internements relevaient de la police des pauvres et avaient une fonction répressive, de punition. Des considérations éducatives ou thérapeutiques n'entraient guère en ligne de compte. À l'inverse, les cantons de Vaud et de Zurich, deux cantons industrialisés et plus urbanisés, où la psychiatrie était solidement ancrée au niveau universitaire, développèrent très tôt une pratique à vocation médicale, privilégiant une prise en charge ambulatoire à un internement. Même si cette prophylaxie constituait une intervention moins incisive dans la vie des personnes concernées, elle n'en restait pas moins fortement stigmatisante et impliquait une surveillance permanente par des institutions publiques et privées.

La complexité des dispositifs d'internement était source d'insécurité systématique pour les personnes concernées. Impossible de prédire en effet qui allait être dans le viseur des autorités. Il existait néanmoins

une série de facteurs qui accroissaient, dans tous les cantons, le risque de faire l'objet d'un internement: appartenance aux couches sociales défavorisées ou situation familiale précaire; pour les hommes, chômage ou travail irrégulier et consommation d'alcool. Les femmes seules, en particulier si elles étaient jeunes, pouvaient être perçues comme une menace pour l'ordre moral. Il arrivait aussi que des femmes mariées soient punies pour la déviance de leur mari. L'acceptation, par les personnes concernées, de leur place dans l'ordre social établi constituait un critère de jugement des autorités. Ce n'est qu'à partir du début des années 1970 que le nombre des internements motivés par la morale bourgeoise a diminué et que les motifs structurels de la pauvreté ont commencé à être pris en compte. À ce titre, les internements fondés sur le Code civil, qui visaient davantage le bien-être individuel que l'ordre public, se sont imposés plus rapidement en Suisse alémanique qu'en Suisse romande.

#### SURVEILLANCE DE LA PRATIQUE DES AUTORITÉS

On observe aussi des différences entre les cantons en ce qui concerne les autorités de recours et de surveillance. À Fribourg, une surveillance indépendante a fait défaut jusqu'à la création du tribunal administratif en 1979, tandis que les préfets jouissaient de la confiance inconditionnelle des autorités cantonales. À Schwyz non plus, le Conseil d'État ne révisait guère les décisions des instances inférieures. Dans le canton de Vaud, l'existence de commissions spécialisées limitait certes la portée du pouvoir décisionnel mais celles-ci n'étaient pas pour autant indépendantes de l'exécutif. À Zurich, la direction de la justice (*Justizdirektion*) avait une double fonction d'instance de recours et d'autorité de surveillance. La création du tribunal administratif en 1960 a marqué une étape déterminante puisque ses juges ont conclu que la loi cantonale sur l'internement s'appliquait en matière d'ordre public mais pas d'assistance. Ils ont alors questionné la persistance d'internements sur la base du droit cantonal compte tenu des mesures déjà prévues dans le Code civil. Cette jurisprudence, qui a marqué le déclin des internements cantonaux, a anticipé l'évolution à l'échelle nationale qui a abouti à l'instauration, en 1981, de la privation de liberté à des fins d'assistance.

Nonobstant les différences de pratique en matière de surveillance, il était difficile dans tous les cantons de s'opposer à un internement. Les possibilités de recours étaient généralement inexistantes ou très limitées. La brièveté des délais et les connaissances spécifiques tant de la langue

que du droit nécessaires pour la rédaction de la requête compliquaient le dépôt d'un recours. Qui plus est, si les personnes concernées contestaient leur internement, les autorités y voyaient bien souvent une preuve supplémentaire de la nécessité de la mesure. Vu que les mêmes autorités exerçaient aussi dans bien des cas la surveillance des établissements, elles avaient tout intérêt à ignorer les plaintes. L'inégalité des rapports de pouvoir était généralisée et les personnes concernées ne disposaient pas d'informations suffisantes. Elles n'avaient généralement pas accès à leur dossier et ne pouvaient pas apporter un complément aux déclarations des autorités. En définitive, elles n'avaient guère de prise sur une procédure dont le déroulement restait pour elles imprévisible. Même si elles les revendiquaient avec détermination, leurs droits individuels restaient contestés, preuve s'il en est du faible degré de solidarité dans la société suisse de l'après-guerre.

## RIASSUNTO

Per molto tempo in Svizzera è mancata una sufficiente protezione dai rischi sociali. Una parte della popolazione dipendeva dall'intervento e dalla valutazione delle autorità tutorie o di assistenza. L'internamento in un istituto rappresentava un surrogato dell'assistenza sociale dello Stato; surrogato al quale i Cantoni non intendevano rinunciare. Anche se nei quattro Cantoni analizzati (Friburgo, Svitto, Vaud e Zurigo) le procedure e le prassi delle autorità si sono sviluppate in modo divergente, l'internamento costituiva in ogni caso una forte ingerenza nella vita e nei diritti personali delle persone internate.

### PROCEDURE D'INTERNAMENTO

Gli atti normativi cantonali disciplinavano le procedure e definivano le autorità responsabili dell'internamento amministrativo. Nel Cantone di Zurigo svolgevano un ruolo determinante le autorità tutorie, nel Cantone di Svitto il Consiglio di Stato e nel Cantone di Friburgo i prefetti, capi delle autorità distrettuali. Nel Cantone di Vaud erano invece competenti specifiche commissioni interdisciplinari, le cui discussioni implicavano un dibattito critico senza equivalenti negli altri Cantoni. Mentre nel Cantone di Friburgo il potere si concentrava nelle mani del prefetto, la procedura vodese era caratterizzata dalla separazione dei poteri tra autorità inquirente e autorità decisionale. Nei comuni rurali svittesi e zurighesi le autorità competenti erano fortemente personalizzate e la decisione sull'internamento dipendeva spesso dal giudizio di un singolo incaricato della questione.

Nella città di Zurigo erano invece attivi svariati tutori, il che limitava il loro influsso sulla procedura. Sussistono inoltre differenze in relazione alle procedure fondate sul Codice civile e a quelle basate sul diritto cantonale. Nel Cantone di Zurigo gli internamenti di diritto civile svolsero un ruolo importante sin dall'inizio. La possibilità di combinarli con procedure cantonali apriva alle autorità un ampio margine di manovra. L'esempio del Cantone di Svitto mostra come la suddivisione teorica tra assistenza e coercizione stabilita dalla letteratura giuridica specializzata non avesse chiari riscontri nella realtà, vale a dire sul piano procedurale. Nel Cantone di Friburgo le leggi cantonali miravano a garantire l'ordine pubblico, mentre nel Cantone di Vaud esistevano diversi atti normativi a seconda dei motivi

dell'internamento; atti che – altra specificità – furono più volte oggetto di revisione. La procedura fondata sul Codice civile fu adeguata soltanto nel 1981 con l'introduzione della privazione della libertà a scopo d'assistenza, che sostituì le leggi cantonali sull'internamento.

Tra i Cantoni di Friburgo e Svitto, nei quali le autorità decidevano autonomamente, c'erano alcune analogie. Le leggi e le procedure erano scarsamente formalizzate e le possibilità di ricorso erano limitate o del tutto assenti. Nei Cantoni di Vaud e Zurigo le procedure erano regolamentate in misura maggiore e, poiché erano richieste motivazioni più approfondite, l'intervento delle autorità era maggiormente delimitato. In entrambi i Cantoni giocavano un ruolo importante le perizie di specialisti, in particolari di psichiatri.

In tutti e quattro i Cantoni le garanzie lacunose e le procedure poco chiare aumentavano l'incertezza giuridica delle persone internate e proteggevano in modo insufficiente i loro diritti della personalità.

Dagli anni Cinquanta alcuni giuristi chiesero un disciplinamento migliore delle procedure di ricorso. Tuttavia, questi tentativi di riforma fallirono a causa della mancanza di un destinatario univoco per tale genere di rivendicazioni in un sistema federalista. Inoltre, per molto tempo le autorità e la Conferenza delle autorità cantonali di tutela consideravano l'internamento una misura indispensabile. In Svizzera i tribunali amministrativi furono istituiti relativamente tardi – soltanto a partire dagli anni Sessanta –, salvo poche eccezioni; l'introduzione della giurisdizione amministrativa nei Cantoni si concluse soltanto negli anni Novanta. Inoltre, l'influsso del tribunale federale sulla giurisdizione cantonale era limitato. Ne conseguì che la legalità dell'internamento non fu mai messa in questione in modo sostanziale.

#### PRASSI DELLE AUTORITÀ E PROCESSI DECISIONALI

Oltre che dalle leggi e dalle procedure, la prassi dei Cantoni in materia di internamenti era influenzata anche dall'organizzazione e dal grado di professionalizzazione delle autorità nonché dal contesto sociale e geografico. Quanto più piccolo era il comune, tanto più autonomo era il modo di agire delle autorità preposte. E quanto più rudimentali erano le leggi, tanto più le procedure erano caratterizzate da un intervento discrezionale delle autorità competenti e dal ricorso ai tradizionali strumenti della politica di assistenza e di lotta contro la povertà. Nel Cantone di Friburgo i prefetti sfruttavano i loro ampi poteri decisionali. Nei comuni rurali zurighesi e svittesi i settori dell'assistenza e della tutela erano di competenza di auto-

rità di milizia che, in prevalenza, non erano controllate e agivano secondo il proprio arbitrio. Un numero ristretto di persone occupava funzioni importanti, spesso per un lungo periodo, ed era molto influente. Nella città di Zurigo furono invece istituite relativamente presto strutture professionali con personale amministrativo in possesso di una formazione giuridica, il che, tuttavia, non bastava a garantire una procedura oggettiva. Soltanto nel Cantone di Vaud, grazie al suo modello fondato sull'interdisciplinarietà del gremio decisionale, si raggiunse un grado maggior di oggettività.

Non erano singole norme cantonali, bensì la loro interazione a decidere se e per quali motivi una persona veniva internata. Le differenze non erano dovute alle diverse regioni linguistiche o alle confessioni religiose maggioritarie, bensì agli sviluppi socioeconomici e dello Stato di diritto nei Cantoni. In quelli rurali di Friburgo e Svitto, strutturalmente e finanziariamente deboli, erano determinanti i motivi economici. L'internamento era un provvedimento di polizia di carattere repressivo e punitivo rivolto contro i poveri. Non venivano pressoché presi in considerazione criteri educativi né offerte terapeutiche. I Cantoni di Vaud e Zurigo, industrializzati e più urbani, con una psichiatria universitaria affermata, si distinsero invece relativamente presto per una prassi fondata su parametri medici che prediligeva il trattamento ambulatoriale rispetto all'internamento. Tuttavia, seppur meno incisiva, tale misura preventiva era in ogni caso all'origine di una stigmatizzazione degli interessati e implicava la loro sorveglianza permanente da parte di istituzioni statali e private.

La complessità delle norme sull'internamento comportava l'incertezza sistematica per le persone interessate. Non era infatti prevedibile chi sarebbe entrato nel mirino delle autorità. Ciononostante, i fattori che in tutti i Cantoni aumentavano il rischio di subire un internamento erano: l'appartenenza a ceti non abbienti o condizioni familiari precarie; per gli uomini la disoccupazione o il lavoro sporadico e il consumo di alcolici; le donne sole, in particolare se giovani, erano considerate un pericolo per l'ordine morale, mentre le donne sposate venivano a volte punite anche per il comportamento dei loro mariti. Il giudizio delle autorità dipendeva dal fatto che le persone interessate accettassero o meno il loro posto nella società. Solo dagli inizi degli anni Settanta diminuirono gli internamenti basati sulla morale borghese e si cominciarono a discutere i motivi strutturali della povertà. Nella Svizzera tedesca gli internamenti fondati sul Codice civile, attenti più alla tutela e al benessere degli individui che all'ordine pubblico, si imposero più rapidamente rispetto alla Svizzera romanda.

## VIGILANZA SULLA PRASSI D'INTERNAMENTO DELLE AUTORITÀ

Vi sono divergenze tra i Cantoni anche in riferimento alle autorità di ricorso e di vigilanza. Prima dell'istituzione, nel 1979, del tribunale amministrativo, nel Cantone di Friburgo mancava una vigilanza indipendente e i prefetti potevano contare sulla fiducia incondizionata delle autorità cantonali. Pure nel Cantone di Svitto il Consiglio di Stato non rettificava quasi mai le decisioni delle autorità subordinate. Anche se ne limitavano il potere decisionale, nemmeno le commissioni del Cantone di Vaud erano indipendenti dal potere esecutivo. Nel Cantone di Zurigo l'autorità di ricorso e di vigilanza era la Direzione della giustizia. Determinante fu l'istituzione del tribunale amministrativo nel 1960, che definì la legge cantonale sull'internamento applicabile in materia di ordine pubblico ma non di assistenza e, considerate le misure già previste dal Codice civile, mise in dubbio la legittimità della persistenza degli internamenti fondati sul diritto cantonale.

Tale giurisprudenza segnò il declino di questi ultimi e anticipò l'evoluzione su scala nazionale, che nel 1981 portò all'introduzione della privazione della libertà a scopo d'assistenza. A prescindere dalle diverse prassi di vigilanza, in tutti i Cantoni era difficile opporsi a un internamento. Gli interessati non venivano informati delle possibilità di ricorso, o lo erano soltanto in modo approssimativo. Anche i brevi termini imposti e le conoscenze giuridiche e linguistiche necessarie per inoltrare una richiesta scritta rendevano il ricorso più difficile. Il fatto che le persone interessate si difendessero, era considerato dalle autorità un'ulteriore prova della necessità di adottare provvedimenti. Poiché spesso esercitavano anche la sorveglianza sugli istituti, le autorità di ricorso non avevano interesse a esaminare attentamente tali richieste. Nel complesso regnava una grande disparità a causa dei rapporti di potere asimmetrici e alle persone interessate mancavano le informazioni necessarie. Spesso non ottenevano accesso agli atti né potevano aggiungere osservazioni alle affermazioni delle autorità. Non avevano pressoché alcun influsso su procedure per loro imprevedibili. Anche se li rivendicavano con determinazione, i loro diritti della personalità restavano controversi, a testimonianza della mancanza di solidarietà nella società svizzera del secondo dopoguerra.

## SUMMARY

Insurance against social risks was for many years inadequate in Switzerland. A portion of the population was dependent on the capabilities and the discretion of the public welfare and guardianship authorities. Administrative detention served as a substitute for assistance by the welfare state, and was an instrument that the cantons did not wish to give up. The procedures and policies adopted by the authorities evolved differently in the four cantons considered in this volume. For the individuals concerned, however, administrative detention consistently meant a major intrusion into their lives and personal rights.

### ADMINISTRATIVE DETENTION PROCEDURES

Procedures were governed by cantonal law, which also specified the authorities having competency to issue administrative detention orders. In the canton of Zurich the leading role was assigned to the guardianship authorities; in the canton of Schwyz to the Government Council; and in the canton of Fribourg to the prefects who presided over the district authorities. In the canton of Vaud, responsibility lay with a special interdisciplinary commission. The deliberation process required critical debate, such as was not the case in any other canton. In Fribourg, decision-making power was concentrated in the hands of the prefects. The canton of Vaud divided powers between the investigative and the decision-making authorities. In the rural municipalities of cantons Schwyz and Zurich, the competent authorities were highly personalised, so that the fate of individuals subject to administrative detention often depended on a single official. In the city of Zurich, in contrast, the number of public guardianship officials was larger, and their individual influence on the procedures was proportionately diminished.

Further differences are found in the relationship between procedures based on cantonal law and those governed by the Swiss Civil Code. In Zurich, detention measures under the Civil Code played an important role early on. The possibility of combining them with cantonal proceedings provided the authorities with wide room for manoeuvre. In Schwyz, it is also evident that the theoretical distinction between welfare measures and coercive measures, as found in the law and discussed in the legal litera-

ture, was blurred in actual practice. In Fribourg, the primary focus of the cantonal laws was maintaining public order, while in the canton of Vaud distinctions based on the reasons for detention gave rise to various specific laws which, unlike in other cantons, were revised a number of times. The procedure under the Civil Code was amended only in 1981 with the introduction of involuntary commitment, which replaced the cantonal detention laws.

The procedures used in Fribourg and Schwyz were similar, in that the competent authorities had full decision-making powers. The laws and procedures were barely formalised and there were no, or only minimal, possibilities for appeal. The procedural rules in the cantons of Vaud and Zurich were stricter and required a detailed statement of the grounds for detention, which raised the barriers to intervention by the authorities. In both cantons, importance was attached to expert opinion, in particular that of licensed psychiatrists.

A feature common to all four cantons was that the absence of legal guarantees and difficulties in comprehending procedures increased the legal insecurity of the detainees and provided them with insufficient protection of their personal rights.

Beginning in the 1950s, lawyers began to demand better regulation of the appeal procedures. Such reform attempts failed, however, because under the federal system there was no responsible authority to whom calls for change could be addressed. In addition, administrative detention was long viewed by local authorities and the Conference of Guardianship Authority Directors as an indispensable measure. Administrative courts were established in Switzerland only quite late – with few exceptions, not before the 1960s. Cantonal administrative courts were not completely in place until the 1990s. Moreover, the influence of the Federal Supreme Court on the cantonal courts was limited in this area. The legality of administrative detention was thus never fundamentally challenged.

#### ADMINISTRATIVE POLICIES AND DECISION-MAKING PROCEDURES

Detention policies in the cantons were not only influenced by the applicable laws and procedural rules, but also by the organisation of the local administration, and the degree to which the authorities were staffed by professionals. The social context also played an important role. The smaller the local municipality, the more power officials had to act at their

own discretion. And the more rudimentary the applicable laws were, the more procedures tended to be dominated by an authoritarian approach that relied on traditional policies for dealing with the poor. In Fribourg, the responsible local prefects made full use of their extensive decision-making powers. In the rural municipalities of the cantons of Zurich and Schwyz, the welfare and guardianship system was in the hands of lay officials. They were rarely subject to oversight and could largely act as they saw fit. The most important local government officials often held multiple positions simultaneously and wielded great influence. In contrast, the local administration in the city of Zurich had been professionalised early on and staffed by trained administrative officers. This, however, was not always a guarantee that deliberations would be conducted objectively. Only in the canton of Vaud did the objectivity of deliberations play a relatively significant role, due to the interdisciplinarity of the decision-making process.

The decision as to whether and for what reason a person was to be placed in detention depended not on individual elements of cantonal procedures, but on the interplay between them. No distinguishable differences have been found between the different language regions; nor were such differences attributable to the majority position of members of one religious group or another. However, socio-economic changes and the evolution of laws and legal procedures were decisive at the cantonal level. In the rural, structurally and financially weaker cantons of Fribourg and Schwyz, economic considerations played a central role. There, administrative detention tended to be used in a manner similar to police measures for dealing with the poor, and was of a repressive-penal nature, while rehabilitation considerations or therapeutic possibilities were of little account. The situation was different in the cantons of Vaud and Zurich. In those industrialised and highly urbanised cantons with university-based psychiatric treatment facilities, the process of medicalisation gave preference to out-patient treatment over institutionalisation. While such prophylactic measures were less intrusive for the individuals concerned, they nevertheless continued to have a stigmatising effect, and they also entailed permanent surveillance by public and private institutions.

The complexity of administrative detention procedures gave rise to systemic insecurity among those against whom they were directed. For the individual, it was impossible to predict who would come into the sights of the authorities. Nevertheless, across all cantons, there were a number of factors that increased the risk of being committed to administrative de-

tention. These included being a member of the low-income strata of society, unstable family circumstances and, for men, unemployment or irregular wage labour and alcohol consumption. Single women, especially when young, were considered a threat to public morality. Married women were in some cases also punished for the misconduct of their husbands. The authorities judged the individuals concerned based on their presumed willingness to accept their designated place in the social order. It was only in the early 1970s that the number of administrative detention orders based on considerations of public morality began to decline and that the structural reasons for poverty became a subject of discussion. In the German-speaking cantons, detention under the provisions of the Civil Code – which focused more on the personal well-being of the individuals concerned than on public order – began to take on greater importance earlier than in the French-speaking cantons.

#### OVERSIGHT OF ADMINISTRATIVE DETENTION POLICIES

Cantonal differences are discernible also with regard to the authorities responsible for appeals and oversight. In Fribourg, prior to the establishment of an administrative court in 1979, there was no independent oversight authority. Prefects were trusted unconditionally by the cantonal authorities. In Schwyz, similarly, only rarely did the Government Council revise the decisions of lower authorities. Although the commissions in Vaud constrained the discretionary powers of the authorities, these commissions were themselves not entirely independent of the executive branch. In Zurich, the Office of Justice was responsible for the appeals process and for oversight. The establishment of an administrative court in 1960 was a ground-breaking development. It defined cantonal administrative detention law as belonging to the domain of public order and not to that of welfare assistance. It also questioned the need for provisions on administrative detention in cantonal law in addition to the measures provided for under the Civil Code. This led to a decline in the number of administrative detention orders issued. This policy paved the way for the changes introduced throughout Switzerland with the adoption of the involuntary commitment measure in 1981.

Despite the variations in oversight policy, it was difficult in all cantons to oppose an administrative detention order. Notification of available avenues for appeals was either not provided or only in rudimentary form. In addition, short appeal deadlines and the special legal and language skills

needed for filing a written appeal made it difficult for those concerned to avail themselves of this remedy. Moreover, the mere fact that an individual attempted to oppose an administrative detention order was often seen by the authorities as further proof of the necessity of imposing the measure. As it was often those same authorities who were responsible for oversight over the detention facilities, it was in their own interest not to take complaints seriously. Overall, the power imbalance was extreme, and detainees had little or no access to information. Often, they were not permitted to consult the files pertaining to their case; nor could they comment on the statements of the authorities. The persons subject to administrative detention orders had little or no influence on what was, for them, an incomprehensible procedure. It is true that they fought persistently to gain respect for their personal rights. At the same time, however, the fact that those rights continued to be disputed is clear evidence of the absence of social solidarity in post-war Swiss society.

## AUTORINNEN UND AUTOREN / AUTEUR·E·S

RAHEL BÜHLER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Professionsforschung und -entwicklung an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz und forscht unter anderem zur Geschichte der Jugend sowie des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Sie war wissenschaftliche Mitarbeiterin der UEK Administrative Versorgungsungen.

SARA GALLE

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Integration und Partizipation der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz in Olten und forscht zur Geschichte der Sozialen Arbeit, der Psychiatrie und des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Sie war Forschungsleiterin der UEK Administrative Versorgungsungen.

CHRISTOF HAUSER

hat sich das Fotografieren als Autodidakt beigebracht und die Aufnahmen in der ehemaligen Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach für diesen Band gemacht. Er interessiert sich für Menschen und ihre Geschichten und arbeitet mit professionellen Auftraggebern sowie mit Privatpersonen zusammen.

FLAVIA GROSSMANN

war von 2011 bis 2015 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Departement Geschichte der Universität Basel und von 2016 bis 2018 der UEK Administrative Versorgungsungen. Sie schreibt an einer Dissertation zur Migrationsgeschichte des Kantons Basel-Stadt nach 1960.

MATTHIEU LAVOYER

a étudié l'histoire contemporaine à Neuchâtel et à Montréal. Son travail de mémoire portait sur l'internement administratif dans le canton de Neuchâtel. Il était collaborateur scientifique de la CIE Internements administratifs.

**MICHAEL MÜLLI**

studierte Soziologie und Philosophie an den Universitäten Basel, Freiburg im Breisgau, Paris und Zürich und war wissenschaftlicher Mitarbeiter der UEK Administrative Versorgungsungen.

**EMMANUEL NEUHAUS**

studierte Geschichte, Germanistik und Gender-Studies in Bern. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter der UEK Administrative Versorgungsungen. Seit April 2019 ist er Doktorand in einem Projekt des NFP 76 an der Universität Zürich.

**NADJA RAMSAUER**

ist Dozentin an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit, Institut für Kindheit, Jugend und Familie. Sie forscht zur Geschichte des Sozialstaats, der Sozialen Arbeit und des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Sie war Forschungsleiterin der UEK Administrative Versorgungsungen.

## WANDINSCHRIFTEN IN DEN FRAUENARRESTZELLEN DER ZWANGSARBEITSANSTALT KALTBACH IM KANTON SCHWYZ

Behörden wiesen Frauen und Männer, die aus ihrer Sicht «arbeitsscheu», «liederlich» oder «trunksüchtig» waren, in die Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach ein. Die Zwangsarbeitsanstalt wurde 1902 auf dem Areal der ehemaligen Strafhausliegenschaft in der Gemeinde Schwyz für rund 50 Insassinnen und Insassen errichtet. Diese sollten «durch strenge Arbeit und bessernde Zucht wieder an ein ehrbares und thätiges Leben» gewöhnt werden, wie das Zwangsarbeitsanstaltsgesetz festhielt. Strikt nach Geschlechtern getrennt, besorgten die Frauen hinter Gittern den Haushalt, bügelten und wuschen. Die Männer arbeiteten in der Landwirtschaft, im Strassenbau und im Garten. Missachteten die Insassinnen und Insassen die Anweisungen des Aufsichtspersonals, widersprachen sie oder versuchten zu fliehen, wurden sie mit Arrest bestraft. Diesen konnte der Anstaltsvorsteher per Reglement auch im Dunkeln anordnen. Die drei Zellen für die Frauen befanden sich auf dem Dachboden der Anstalt. Im Sommer war es dort unerträglich heiss, im Winter bitterkalt: «Da friert man die ganze Nacht, [muss] aufstehen und herumlaufen. Die Dunkelzelle ist wie ein Sarg.» Tage- oder wochenlang einsam und isoliert, zeichneten und schrieben die Frauen an die Wände. Ihre Zeugnisse, die heute noch da sind, hat Christof Hauser fotografiert.



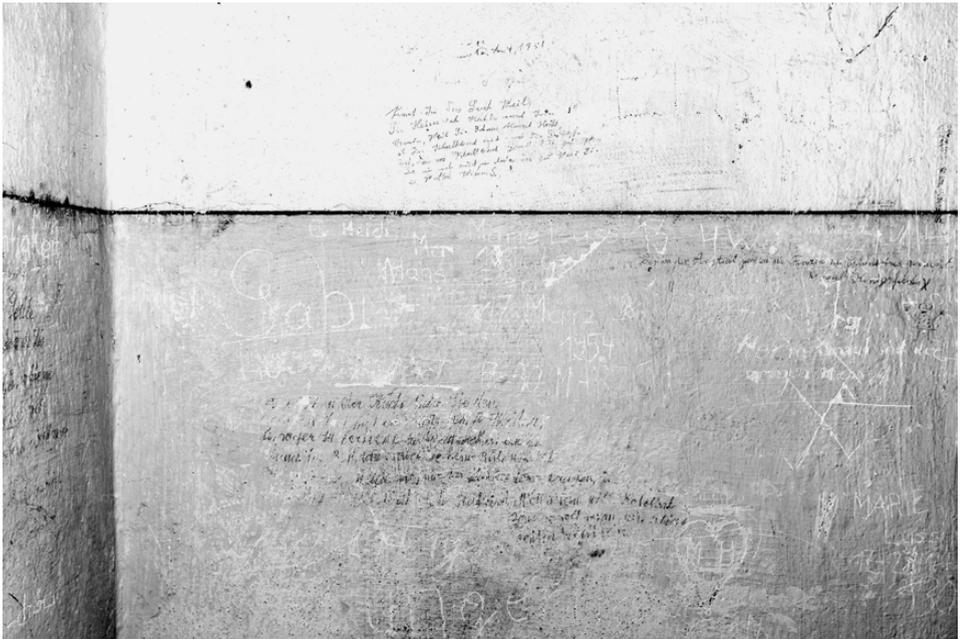
Die kantonale Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach in Schwyz um 1960. Die abgerundeten Fenster zeigen die Kapelle, dahinter leicht verdeckt befindet sich der Frauen- trakt. StASZ.



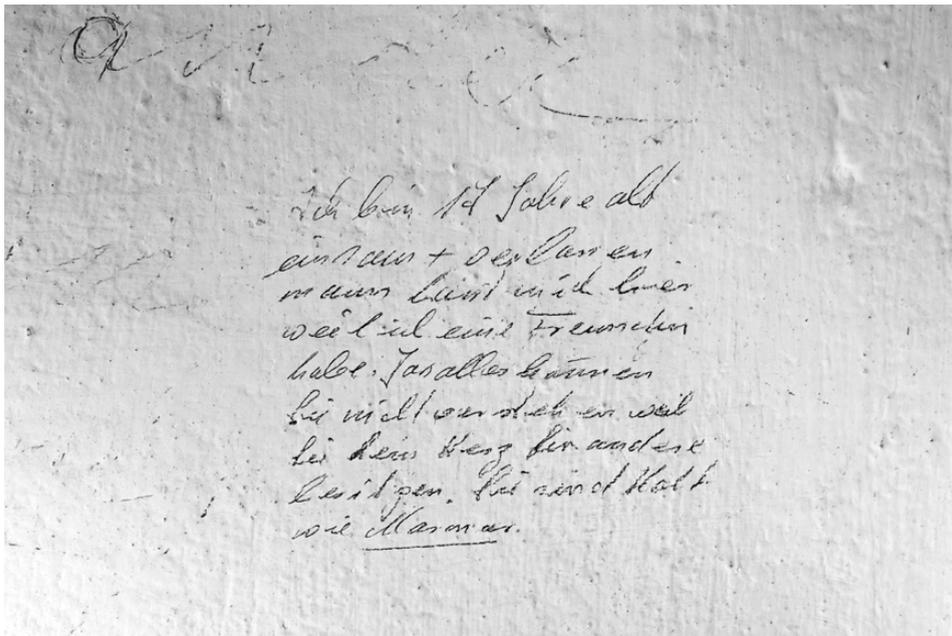
Blick vom Gang des Dachbodens durch die erste verschliessbare Tür. Dahinter befindet sich eine der drei Zellentüren.



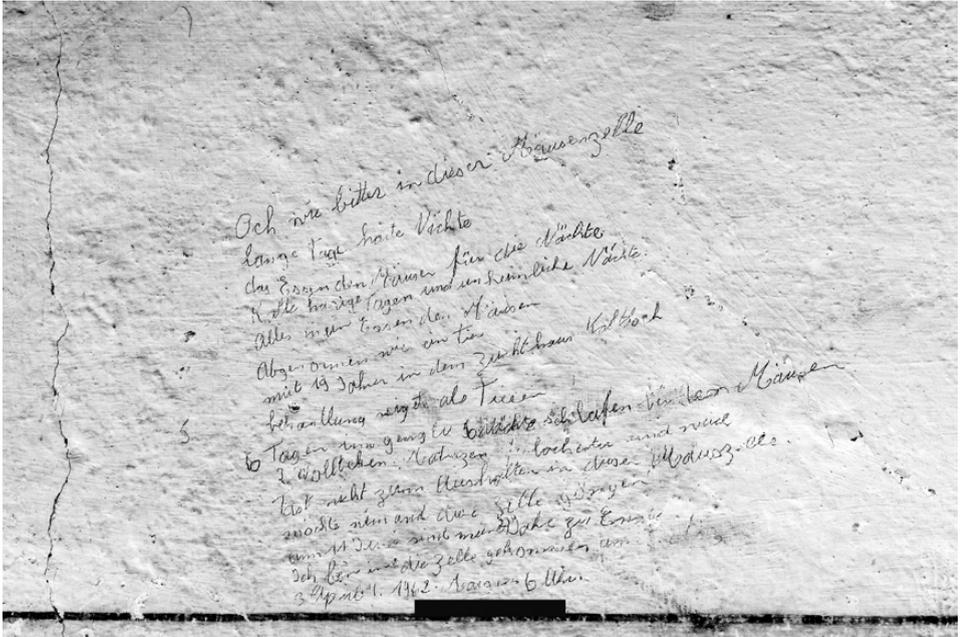
Blick in eine Arrestzelle.



Die Insassinnen ritzen mit einem spitzen Gegenstand oder schrieben und zeichneten mit Bleistift an die Wände. «Kommt in das Loch, weil sie Heimweh hatte nach ihren Kindern [...]»



«Ich bin 17 Jahre alt, einsam und verlassen. Man lässt mich hier, weil ich eine Freundin habe. Das alles können sie nicht verstehen, weil sie kein Herz für andere besitzen. Sie sind kalt wie Marmor.»



«Ach wie bitter in dieser Mäusezelle  
lange Tage, harte Nächte  
das Essen den Mäusen für die Nächte  
Kalte traurige Tage und unheimliche Nächte  
Alles mein Essen den Mäusen  
Abgenommen wie ein Tier  
mit 19 Jahren in dem Zuchthaus Kaltbach  
Behandlung [?] als Tieren  
6 Tagen im gengli [Gang] 6 Nächte schlafen bei den Mäusen  
2 Wolldecken, Matratze [z]erlöchert und weich  
Fast nicht zum Aushalten in dieser Mauszelle  
Möchte niemand diese Zelle gönnen  
Am 11 Juni sind meine 2 Jahre zu Ende  
Ich bin in die Zelle gekommen am Freitag  
3 April 1962 Morgens 6 Uhr»



Auch auf den Türrahmen beschrieben die Frauen, wieso sie in die Arrestzellen gesperrt wurden, zum Beispiel «weil mein Fluchtplan ins Wasser fiel». Andere beklagten sich über die «ungerechte Behandlung hier in Kaltbach». Oder über Essensentzug: «Wie bitter hinter diesen Gittern lange Tage. keine Kost.» Die Zeilen verweisen auch auf Gewalt in der Anstalt: «4 Tag Zelle, weil ich die Frau Verwalter gebissen habe und der Verwalter hat mich geschlagen, als wäre ich eine Mörderin. Fräulein B. W., S. S. Lager»

## SPUREN DES GESELLSCHAFTLICHEN WANDELS

In den 1960er-Jahren waren in Kaltbach zunehmend junge Frauen aus der Stadt untergebracht. Davon zeugen die kunstvollen Darstellungen modisch gekleideter Frauen in den Arrestzellen. Auch die schriftlichen Spuren an den Wänden weisen auf den Versuch hin, sich von gesellschaftlichen Fesseln zu befreien. Die Frauen wurden dafür in der Anstalt hart bestraft. Viele Inschriften handeln von Liebesbeziehungen mit Männern. In der Anstalt waren Männer und Frauen strikt getrennt. Selbst in der Kapelle sassen die Frauen während des Gottesdienstes auf der Empore. Der Weg dorthin führte vom Frauentrakt direkt an den Arrestzellen vorbei. So wurden die Frauen stets daran erinnert, was ihnen bei unkooperativem Verhalten bevorstand. Die Verzweiflung der Frauen war gross. Die Tage und Wochen in den Zellen waren für sie psychisch und physisch eine grosse Belastung. Mit ihren Botschaften protestierten sie nicht nur gegen das rigide, katholisch geprägte Anstaltsregime, sondern auch gegen die patriarchale, hierarchische Gesellschaftsordnung.



«Nie darfst Du mich verlassen.» Die Einweisung in die Anstalt bedeutete für die Frauen nicht nur die Trennung vom Liebsten, sondern auch Ungewissheit darüber, ob die Liebesbeziehung die Zeit der Strafe überdauern würde.



«Ich sollte hier oben bleiben, bis ich zur Vernunft komme. A.» Doch das Gegenteil war der Fall, wie eine andere Inschrift festhält: «Hier in der Anstalt werden die Frauen zu Spinnerinnen gemacht. Nach Königsfelden.» Dort befindet sich die psychiatrische Klinik des Kantons Aargau.



Nicht nur Amors Pfeil traf die Frauen und stellte ihr Leben auf den Kopf, ebenso hart getroffen wurden sie von der Einweisung in die Anstalt. Darüber dürfen die kunstvollen Zeichnungen nicht hinwegtäuschen.



Tanz und Musik gehörten zum Lebensgefühl einer neuen Generation junger Menschen, so hielt eine Insassin fest, «was ich alles tanzen kann».



Hosen, kurze Röcke und Pagenköpfe waren Ausdruck der Selbstbestimmung junger Frauen, die sich daran machten, traditionelle Rollenbilder aufzubrechen.



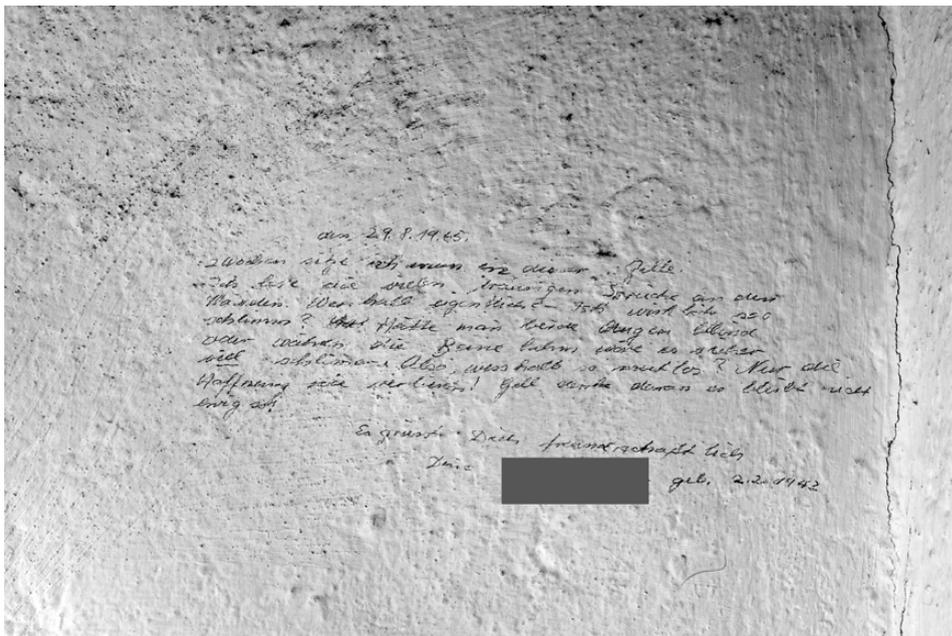
In diesen Bänken saßen die internierten Frauen während des Gottesdienstes in der Anstaltskapelle. Der Eingang zur Empore befand sich direkt neben den Arrestzellen.



Zuhinterst auf der Empore ritzten die Frauen, versteckt vor den Blicken der Aufseherin, Zeichen von Protest in die Kirchenbänke: «Nelda liebt Blacky Zürich», und: «Es leben die Halbstarken». Wohl oft vergeblich war folgende Bitte: «Erlöse uns von diesem Übel». Bis zu zwei Jahre waren die Frauen in der Anstalt.

## BOTSCHAFTEN HINTERLASSEN

Die Frauen, die in den Arrestzellen von Kaltbach eingesperrt waren, drückten mit den Texten und Zeichnungen an den Wänden ihre Einsamkeit, Hoffnungslosigkeit und Verzweiflung aus. Sie prangerten die Verantwortlichen an und die Bestrafung, die nicht nachvollziehbar und ungerecht war. Sich selbst und ihren Schicksalsgefährtinnen sprachen sie Mut zu. Sie hinterliessen Nachrichten für andere Frauen, die nach ihnen in den Dachkammern eingeschlossen wurden. Manche zählten mit Strichen die Tage, die sie in der Isolation verbrachten. Andere liessen nur ihren Namen zurück, der stellvertretend dafür stand, was ihnen widerfuhr. Mütter richteten sich in Gedanken an ihre Kinder. Weibliche Jugendliche zeichneten ihre Sehnsüchte auf, beschworen die Leidenschaft und wandten sich an ihre Liebsten und die Welt draussen. Sie taten kund, dass sie nicht vom Lebensgefühl ihrer Generation abrücken würden. Ihre Mitteilungen waren eine Form von Widerstand.



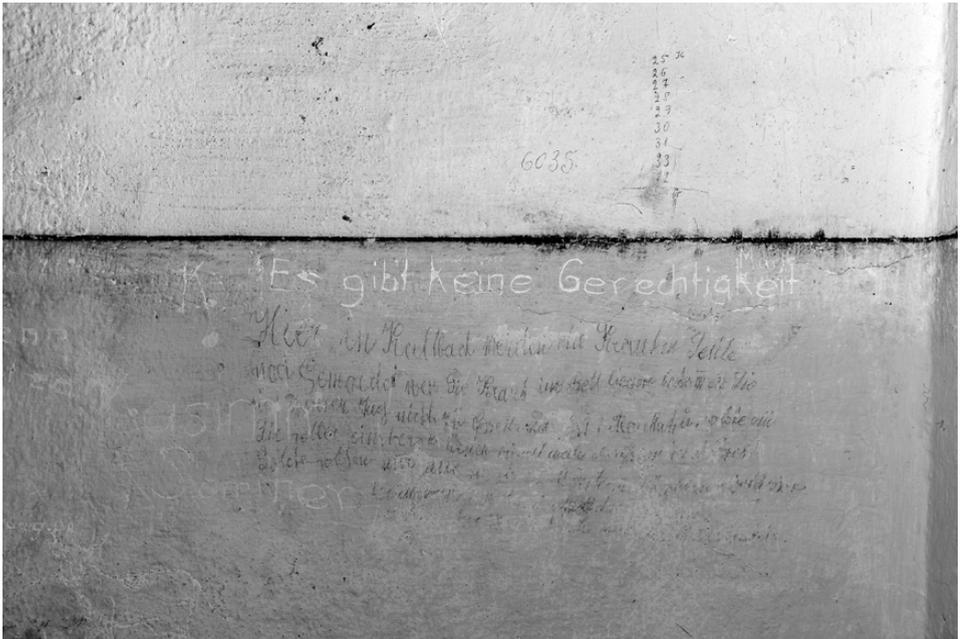
«Zwei Wochen sitze ich nun in dieser Zelle. Ich lese die vielen traurigen Sprüche an den Wänden. Weshalb eigentlich ist's wirklich so schlimm? Hätte man beide Augen blind oder wären die Beine lahm, wäre es sicher viel schlimmer. Also, weshalb so mutlos? Nur die Hoffnung nie verlieren! Gell, denke daran, es bleibt nicht ewig so. Es grüsst Dich freundschaftlich Deine L. L.»



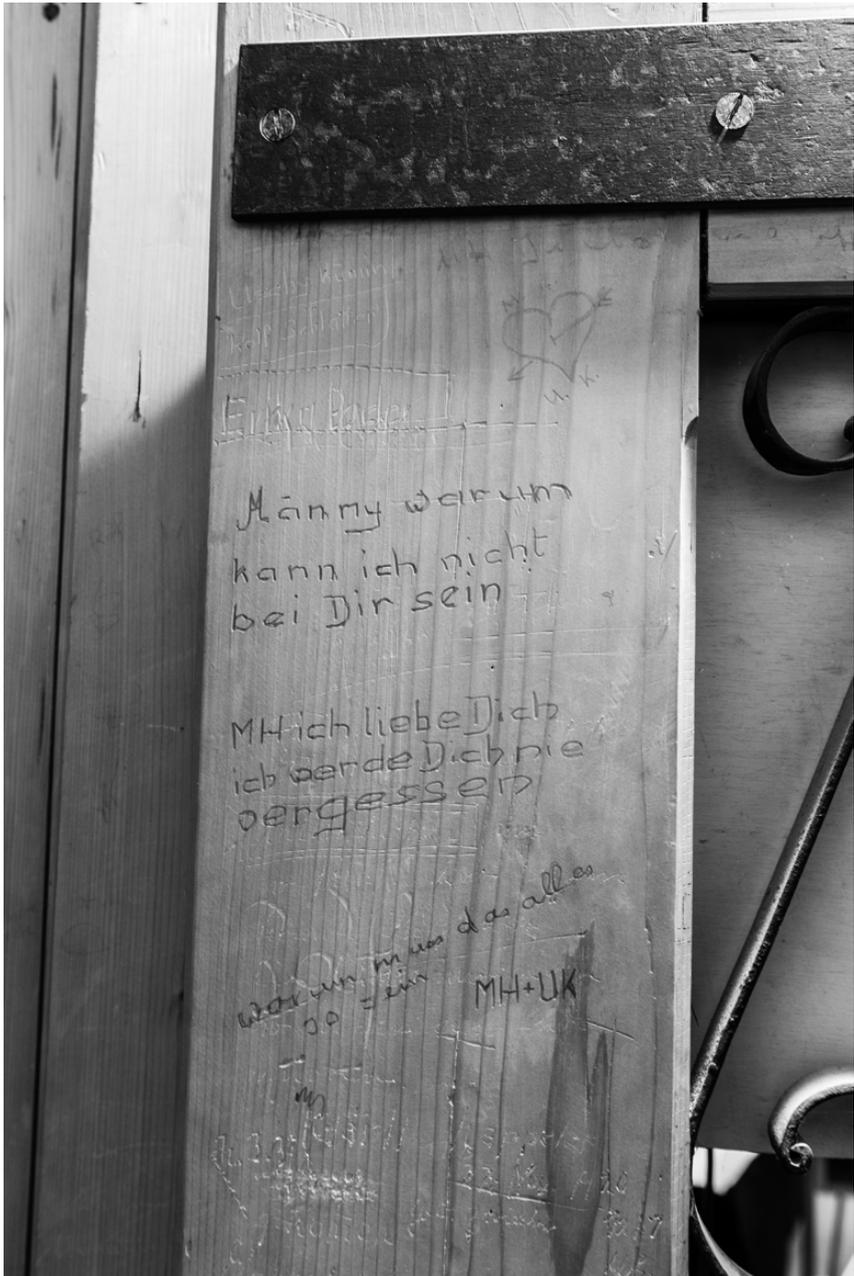
Doppelporträt als Liebesbekundung.



«Wenn es Dir gut geht, hast Du immer viele Freunde auf der Welt. Wenn's Dir schlecht geht, hast Du keinen, der trotz allem zu Dir hält.»



«Es gibt keine Gerechtigkeit», steht gross zwischen einer Spalte abgezahlter Tage und einer längeren Schilderung.



Die Türen der Zellen sind mit vielen Sprüchen und Herzen mit Pfeilen versehen: «Männny, warum kann ich nicht bei Dir sein», «M. H., ich liebe Dich, ich werde Dich nie vergessen», «Warum muss das alles so sein, M. H. + U. K.»



«A., jetzt schon 17 Monate in Kaltbach, nun noch 8 Monate in diesem elenden Loch bleiben. Gibt es keine Gerechtigkeit für mich?»



Virtuose Zeichnungen stellen Jugendliche dar. Der dazugehörige Ausspruch «Es lebe der Minirock!» drückt sinnbildhaft das Lebensgefühl und den Willen zur Selbstbestimmung der eingesperrten jungen Frauen aus.

# UNABHÄNGIGE EXPERTENKOMMISSION (UEK) ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN

Der Bundesrat beauftragte im Rahmen eines breiten politischen Prozesses Ende 2014 eine unabhängige Expertenkommission (UEK) mit der wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen in der Schweiz vor 1981. Dazu gehörten insbesondere die Auseinandersetzung mit der Perspektive von Betroffenen und Opfern sowie die Analyse staatlicher Interventionen und behördlichen Handelns. Die UEK sollte dabei auch die Bezüge zu allen anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen berücksichtigen. Die Kommission veröffentlicht ihre Forschungsergebnisse in Form von neun Monografien sowie einem Schlussbericht zuhanden des Bundesrats.

Die gesetzliche Grundlage dieses Auftrags war zunächst das vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (SR 211.223.12) vom 21. März 2014. Das vom Parlament als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» verabschiedete Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG, SR 211.223.13) ersetzte das alte Gesetz am 30. September 2016.

Die UEK Administrative Versorgungen wurde interdisziplinär zusammengesetzt: Sie besteht aus neun Mitgliedern, schwergewichtig Historikerinnen und Historikern, aber auch Vertreterinnen und Vertretern der Sozialwissenschaften, der Psychatriegeschichte/Psychiatrie und der Rechtswissenschaften/Rechtsgeschichte. Über die Zusammensetzung der Kommission und die Organisation des Forschungsbetriebs gibt die Website Auskunft: [www.uek-av.ch/uek](http://www.uek-av.ch/uek).

Bei ihrer ersten Sitzung hat die Kommission den Inhalt und die Grenzen der «Unabhängigkeit» diskutiert. Die UEK hat insbesondere auf eine unabhängige Forschung geachtet und diese nach strengen wissenschaftlichen Kriterien durchgeführt. Die Unabhängigkeit ist eine grundlegende Bedingung für die Ausführung ihres Auftrags und die Legitimität ihrer Arbeit.

Für wertvolle Hinweise und Anregungen im Rahmen des Forschungsprogramms und des Forschungsdesigns dankt die Kommission: Prof. Dr. Pierre Avanzino (École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne), Prof. Dr. Markus Furrer (Pädagogische Hochschule Luzern), Elisabeth Keller (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen), Dr. Gregor Spuhler (Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich), Prof. Dr. Sabine Freitag (Otto-Friedrich-Universität Bamberg), Prof. Dr. Caroline McGregor (National University of Ireland, Galway), Prof. Dr. Michaela Ralser (Universität Innsbruck), Prof. Dr. Xavier Rousseaux (Université catholique de Louvain), Prof. Dr. Christian Schrapper (Universität Koblenz-Landau).

Die Kommission spricht insbesondere allen Personen ihren aufrichtigen Dank aus, die von administrativen Versorgungs- und weiteren fürsorglichen Zwangsmassnahmen betroffen waren und mit ihr im Austausch waren, die bereit waren, sich befragen zu lassen, die ihre privaten Unterlagen zur Verfügung gestellt haben und die wertvolle Hinweise zu den Forschungsarbeiten und weiteren Projekten der UEK gaben. Ihre Unterstützung war für die Arbeit der UEK grundlegend.

*Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungs-*

# COMMISSION INDÉPENDANTE D'EXPERTS (CIE) INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS

C'est dans le cadre d'un vaste processus politique que le Conseil fédéral, à la fin de 2014, a chargé une commission indépendante d'experts (CIE) de réaliser une étude scientifique sur la pratique de l'internement administratif en Suisse avant 1981. Concrètement, la mission de la CIE était d'écrire et d'interroger l'histoire des internements administratifs en tenant compte du point de vue des victimes et des personnes concernées, en analysant les interventions étatiques et les pratiques des autorités et en prenant en considération les rapports avec d'autres mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux. Les résultats de ses recherches sont publiés sous forme de neuf monographies et d'un rapport final à l'intention du Conseil fédéral.

La première base légale de la CIE figurait dans la Loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (*RS 211.223.12*). Elle a été remplacée par la Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (*LMCFA, RS 211.223.13*), adoptée par le Parlement en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)».

La CIE Internements administratifs a été conçue selon une approche interdisciplinaire, avec neuf membres de différents horizons, principalement des historien-ne-s, mais aussi des représentant-e-s des sciences sociales, de la psychiatrie et de l'histoire de la psychiatrie, ainsi que du droit et de l'histoire du droit. Le site internet [www.uek-av.ch/uek](http://www.uek-av.ch/uek) donne des informations sur la composition de la commission et l'organisation des recherches.

Lors de sa première réunion, la CIE a débattu du contenu et des limites de son indépendance. Elle a porté une attention particulière à assurer que ses recherches, menées selon de stricts critères scientifiques, se déroulent dans une complète indépendance. Cette indépendance était à ses yeux une condition essentielle à la réalisation de son mandat et à la légitimité de son travail.

La Commission tient à remercier les expert-e-s suivant-e-s pour leurs précieuses contributions et suggestions dans la conception du plan de recherche de la CIE et la réalisation de ses travaux: Prof. Dr. Pierre Avanzino (École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne), Prof. Dr. Markus Furrer (Pädagogische Hochschule Luzern), Elisabeth Keller (Commission fédérale pour les questions féminines), Dr. Gregor Spuhler (Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich), Prof. Dr. Sabine Freitag (Otto-Friedrich-Universität Bamberg), Prof. Dr. Caroline McGregor (National University of Ireland, Galway), Prof. Dr. Michaela Ralser (Universität Innsbruck), Prof. Dr. Xavier Rousseaux (Université catholique de Louvain), Prof. Dr. Christian Schrapper (Universität Koblenz-Landau).

La Commission exprime tout particulièrement ses vifs remerciements aux personnes concernées par un internement administratif ou d'autres mesures de coercition à des fins d'assistance qui ont accepté de raconter leur vécu et de mettre à disposition leurs archives privées, et qui ont donné de précieuses indications sur les travaux de recherche et d'autres projets de la CIE. Sans leur soutien, la CIE n'aurait pas pu accomplir sa mission.

*Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs*

# COMMISSIONE PERITALE INDIPENDENTE (CPI) INTERNAMENTI AMMINISTRATIVI

Nel contesto di un vasto processo politico, alla fine del 2014 il Consiglio federale ha incaricato una commissione peritale indipendente di analizzare scientificamente gli internamenti amministrativi precedenti il 1981 in Svizzera. Il mandato prevede che nella ricostruzione storica del fenomeno sia considerato in modo particolare il punto di vista delle vittime e delle persone coinvolte come pure analizzati gli interventi statali e l'operato delle autorità. La commissione ha altresì il compito di tenere conto nella sua analisi delle altre misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari, nonché dei loro legami con gli internamenti amministrativi. I risultati delle sue ricerche vengono ora pubblicati sotto forma di nove monografie e di un rapporto finale destinato al Consiglio federale.

La base legale del mandato commissionale è in origine costituita dalla Legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa (RS 211.223.12). La Legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE; RS 211.223.13), adottata dal Parlamento come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)», ha sostituito la legge precedente il 30 settembre 2016.

La CPI Internamenti amministrativi ha una composizione interdisciplinare: i suoi nove membri sono principalmente storici, ma anche rappresentanti delle scienze sociali, della psichiatria e della sua storia nonché delle scienze giuridiche e della storia del diritto. La composizione della Commissione e l'organizzazione dei lavori di ricerca sono illustrate sul sito: [www.uek-av.ch/uek](http://www.uek-av.ch/uek).

Nella prima seduta, la Commissione ha discusso il concetto e i limiti della propria «indipendenza», ponendo l'accento sulla necessità di una ricerca indipendente, condotta in base a rigorosi criteri scientifici. L'indipendenza è stata ritenuta la *conditio sine qua non* per raggiungere l'obiettivo richiesto e garantirne la legittimità.

Per i preziosi suggerimenti nel quadro del suo programma di ricerca, la CPI ringrazia: prof. dr. Pierre Avanzino (École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne), prof. dr. Markus Furrer (Pädagogische Hochschule Luzern), Elisabeth Keller (Commissione federale per le questioni femminili), dr. Gregor Spuhler (Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich), prof. dr. Sabine Freitag (Otto-Friedrich-Universität Bamberg), prof. dr. Caroline McGregor (National University of Ireland, Galway), prof. dr. Michaela Ralser (Universität Innsbruck), prof. dr. Xavier Rousseaux (Université catholique de Louvain), prof. dr. Christian Schrapper (Universität Koblenz-Landau).

La Commissione esprime in particolare i propri sentiti ringraziamenti a tutte le persone che, interessate dagli internamenti amministrativi e da altre misure coercitive a scopo assistenziale, hanno acconsentito a farsi intervistare e hanno messo a disposizione i loro documenti privati, fornendo preziosi spunti per i lavori di ricerca e altri progetti commissionati. Il loro sostegno è stato essenziale per il lavoro della CPI.

*Commissione peritale indipendente (CPI) Internamenti amministrativi*

# IMPRESSUM

**MITGLIEDER DER UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK)**

**ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN**

**MEMBRES DE LA COMMISSION INDÉPENDANTE D'EXPERTS (CIE)**

**INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS**

**MEMBRI DELLA COMMISSIONE PERITALE INDIPENDENTE (CPI)**

**INTERNAMENTI AMMINISTRATIVI**

**Markus Notter** (Präsident), Altregierungsrat des Kantons Zürich, Jurist

**Jacques Gasser**, Chef du Département de psychiatrie du Centre hospitalier universitaire vaudois, psychiatre

**Beat Gnädinger**, Staatsarchivar des Kantons Zürich, Historiker

**Lukas Gschwend**, Professor für Rechtsgeschichte, Rechtssoziologie und Strafrecht, Universität St. Gallen

**Gisela Hauss**, Professorin Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz

**Thomas Huonker**, selbständiger Historiker, Zürich

**Martin Lengwiler** (Vizepräsident), Professor für Neuere Allgemeine Geschichte, Universität Basel

**Anne-Françoise Praz** (vice-présidente), Professeure en histoire contemporaine, Université de Fribourg

**Loretta Seglias**, selbständige Historikerin, Wädenswil

[www.uek-administrative-versorgungen.ch](http://www.uek-administrative-versorgungen.ch)

[www.cie-internements-administratifs.ch](http://www.cie-internements-administratifs.ch)

[www.cpi-internamenti-amministrativi.ch](http://www.cpi-internamenti-amministrativi.ch)

**HERAUSGEGEBEN VON / ÉDITÉ PAR / A CURA DELLA**

Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen

Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs

Commissione peritale indipendente (CPI) Internamenti amministrativi

**GENERALSEKRETARIAT / SECRÉTARIAT GÉNÉRAL / SEGRETARIATO GENERALE**

Elie Burgos

Sara Zimmermann

**ASSISTENZ / ASSISTANTE / ASSISTENTE**

Núria Gysin

**VERMITTLUNG / DIFFUSION DES RÉSULTATS SCIENTIFIQUES / COMUNICAZIONE**

Joséphine Métraux

**BUCHUMSCHLAG / COUVERTURE / COPERTINA**

Grafische Gestaltung / Conception graphique / Progetto grafico:

Luzian Meier ([www.luzianmeier.ch](http://www.luzianmeier.ch))

Fotografie / Photographie / Fotografie:

Jos Schmid ([www.joschmid.com](http://www.joschmid.com))

[www.chronos-verlag.ch](http://www.chronos-verlag.ch)

[www.alphil.com](http://www.alphil.com)

[www.edizionicasagrande.com](http://www.edizionicasagrande.com)

© 2019 Chronos Verlag, Zürich

ISBN 978-3-0340-1517-2 (Chronos Verlag, Zürich)

ISBN 978-2-88930-259-8 (Éditions Alphil, Neuchâtel)

ISBN 978-88-7713-840-8 (Edizioni Casagrande, Bellinzona)

E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1517



**Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK)  
Administrative Versorgungen**

**Publications de la Commission indépendante d'experts (CIE)  
Internements administratifs**

**Pubblicazioni della Commissione peritale indipendente (CPI)  
Internamenti amministrativi**

**VOL. 1**

Ruth Ammann, Thomas Huonker,  
Jos Schmid (Fotografien)

**Gesichter der administrativen  
Versorgung**

Porträts von Betroffenen

**Visages de l'internement administratif**

Portraits de personnes concernées

**Ritratti dell'internamento amministrativo**

Ritratti di persone internate

ISBN 978-3-0340-1511-0 Chronos

ISBN 978-2-88930-253-6 Alphil

ISBN 978-88-7713-834-7 Casagrande

März 2019. CHF 48 / EUR 48

**VOL. 2A**

Joséphine Métraux, Sofia  
Bischofberger, Luzian Meier

**Fragen zu gestern sind Fragen  
von heute**

Einblicke in die administrative  
Versorgung

ISBN 978-3-0340-1512-7 Chronos

ISBN 978-2-88930-254-3 Alphil

ISBN 978-88-7713-836-1 Casagrande

Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

**VOL. 2B**

**Les questions sur le passé sont  
des questions du présent**

Aperçus de l'internement administratif

ISBN 978-3-0340-1526-4 Chronos

ISBN 978-2-88930-265-9 Alphil

ISBN 978-88-7713-841-5 Casagrande

Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

**VOL. 3**

Christel Gummy, Sybille Knecht,  
Ludovic Mangué, Noemi Dissler,  
Nicole Gönitzer

**Des lois d'exception?**

Légitimation et délégitimation  
de l'internement administratif

**Sondergesetze?**

Legitimierung und Delegitimierung  
der administrativen Versorgung

ISBN 978-3-0340-1513-4 Chronos

ISBN 978-2-88930-255-0 Alphil

ISBN 978-88-7713-838-5 Casagrande

Mai 2019. CHF 48 / EUR 48

**VOL. 4**

Anne-Françoise Praz, Lorraine Odier,  
Thomas Huonker, Laura Schneider,  
Marco Nardone

**«... je vous fais une lettre»**

Retrouver dans les archives la parole et  
le vécu des personnes internées

Die Stimme der internierten Personen  
in den Archiven

Ritrovare negli archivi le parole e il  
vissuto delle persone internate

ISBN 978-3-0340-1514-1 Chronos

ISBN 978-2-88930-256-7 Alphil

ISBN 978-88-7713-835-4 Casagrande

Mai 2019. CHF 48 / EUR 48

---

**VOL. 5**

Ruth Ammann, Alfred Schwendener

**«Zwangslagenleben»**

Biografien von ehemals administrativ versorgten Menschen

ISBN 978-3-0340-1515-8 Chronos

ISBN 978-2-88930-257-4 Alphil

ISBN 978-88-7713-837-8 Casagrande

Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

---

**VOL. 6**

Ernst Guggisberg, Marco Dal Molin

**«Zehntausende»**

Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft

ISBN 978-3-0340-1516-5 Chronos

ISBN 978-2-88930-258-1 Alphil

ISBN 978-88-7713-839-2 Casagrande

Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

---

**VOL. 7**

Rahel Bühler, Sara Galle, Flavia Grossmann, Matthieu Lavoyer, Michael Mülli, Emmanuel Neuhaus, Nadja Ramsauer

**Ordnung, Moral und Zwang**

Administrative Versorgungen und Behördenpraxis

**Ordre, morale et contrainte**

Internements administratifs et pratique des autorités

ISBN 978-3-0340-1517-2 Chronos

ISBN 978-2-88930-259-8 Alphil

ISBN 978-88-7713-840-8 Casagrande

Juli 2019. CHF 58 / EUR 58

---

**VOL. 8**

Loretta Seglias, Kevin Heiniger, Vanessa Bignasca, Mirjam Häsler Kristmann, Alix Heiniger, Deborah Morat, Noemi Dissler

**Alltag unter Zwang**

Zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung

**Un quotidien sous contrainte**

De l'internement à la libération

---

**Vivere sotto costrizione**

Dall'internamento in istituto alla liberazione

ISBN 978-3-0340-1518-9 Chronos

ISBN 978-2-88930-260-4 Alphil

ISBN 978-88-7713-842-2 Casagrande

Juli 2019. CHF 68 / EUR 68

---

**VOL. 9**

Thomas Huonker, Lorraine Odier, Anne-Françoise Praz, Marco Nardone, Laura Schneider

**«... so wird man ins Loch geworfen»**

Quellen zur Geschichte der administrativen Versorgung

Histoire de l'internement administratif: sources

Storia dell'internamento amministrativo: fonti

ISBN 978-3-0340-1519-6 Chronos

ISBN 978-2-88930-261-1 Alphil

ISBN 978-88-7713-844-6 Casagrande

Juli 2019. CHF 38 / EUR 38

---

**VOL. 10 A**

UEK Administrative Versorgungen

**Organisierte Willkür**

Schlussbericht

ISBN 978-3-0340-1520-2 Chronos

September 2019. CHF 38 / EUR 38

---

**VOL. 10 B**

CIE Internements administratifs

**La mécanique de l'arbitraire**

Rapport final

ISBN 978-2-88930-262-8 Alphil

September 2019. CHF 38 / EUR 38

---

**VOL. 10 C**

CPI Internamenti amministrativi

**L'arbitrarietà istituzionalizzata**

Rapporto finale

ISBN 978-88-7713-846-0 Casagrande

September 2019. CHF 38 / EUR 38

---

**VOL. 10 D**

IEC on Administrative Detention

**Mechanics of arbitrariness**

Final Report

ISBN 978-3-0340-1529-5 Chronos

September 2019. E-Book (PDF)