

## Geleitwort

In den letzten zehn Jahren erwachte das öffentliche Bewusstsein für die Praxis administrativer Zwangsmassnahmen, die bis 1981 vollzogen wurden. Auf nationaler Ebene und in vielen Kantonen wurden Schritte unternommen, um das Unrecht, das den Betroffenen widerfahren war, anzuerkennen, Wiedergutmachung zu leisten und die Geschehnisse wissenschaftlich aufzuarbeiten.

Das Schicksal der Betroffenen von Zwangsmassnahmen vor 1981 beschäftigt auch den Kanton Appenzell Ausserrhoden seit einigen Jahren intensiv. Oft als «Heimkanton» bezeichnet, beherbergte Appenzell Ausserrhoden überdurchschnittlich viele öffentliche und private Institutionen auf seinem Gebiet. Zahlreiche Versorgungen wurden in anderen Kantonen angeordnet und in Appenzell Ausserrhoden vollzogen. Die vielen Kontakte, die das Staatsarchiv von Appenzell Ausserrhoden als kantonale Anlaufstelle für Betroffene hatte, zeigen dies. Vor diesem Hintergrund beteiligte sich der Regierungsrat 2014 an einer schweizweiten Aktion zur Äufnung eines Soforthilfefonds zugunsten der Betroffenen und 2017 dann am Solidaritätsfonds, der gestützt auf neue bundesgesetzliche Regeln eingerichtet wurde. In diesem Zusammenhang bat der Regierungsrat die betroffenen Personen öffentlich um Entschuldigung für das erlittene Unrecht.

In der Auseinandersetzung mit der Frage, wie der Kanton mit der Thematik umgehen soll, kam der Regierungsrat rasch zur Auffassung, dass die Aufarbeitung des Geschehenen mit der Anerkennung des vielfachen Leids und mit einem finanziellen Beitrag nicht abgeschlossen sein konnte. Entscheidungen und Handlungen früherer Behörden kann der Regierungsrat nicht korrigieren oder gar ungeschehen machen. Als aktuelle Kantonsregierung nimmt er aber seine Verantwortung in der Gegenwart wahr. Dazu gehört ein Beitrag an eine offene, kritische und von Respekt gegenüber den Betroffenen geprägte Diskussion über die Geschehnisse. Eine unabhängige wissenschaftliche Aufarbeitung bietet die Grundlage für eine solche Debatte. Sie verfolgt dabei mehrere Ziele: Zunächst sollen die Betroffenen eine Würdigung für erlebtes Unrecht erfahren. Dann soll die Studie das Geschehene als Teil unserer Geschichte dokumentieren und so verhindern, dass es in Vergessenheit gerät. Schliesslich soll das Handeln der Behörden transparent gemacht und kritisch aufgearbeitet werden. Damit möchte der Regierungsrat das Verständnis für die damaligen Geschehnisse und Umstände fördern und im besten Fall dazu beitragen, dass daraus Schlussfolgerungen für die Zukunft gezogen werden.

Warum behandelt die vorliegende Studie die administrativen Versorgungen in der ehemaligen kantonalen Zwangsarbeitsanstalt Gmünden? Für den Regierungsrat war es wichtig, einen Bereich zu beleuchten, in dem der Kanton und seine Behörden Akteure waren und nicht etwa die Gemeinden oder private Institutionen, die in Appenzell Ausserrhoden zahlreiche Heime betrieben. Ein zweiter

wichtiger Aspekt war die Quellenlage. Die vorhandenen Akten sollten eine umfassende Studie erlauben. Da sämtliche Regierungsratsakten wie auch der Bestand der Zwangsarbeitsanstalt Gmünden im Staatsarchiv von Appenzell Ausserrhoden lagern, ist die Quellenlage zu dieser Thematik ausgezeichnet – zumindest was amtliche Akten anbelangt. Sie erlaubte gar, den «Mikrokosmos Gmünden» über einen langen Zeitraum hinweg zu erforschen.

Die Beratungsstelle für Landesgeschichte (BLG), Zürich, unter der Leitung von Dr. Thomas Meier, arbeitete die Geschichte der administrativen Versorgungen in der Zwangsarbeitsanstalt Gmünden auf und unterbreitet dabei zugleich eine eigentliche Institutionengeschichte. Damit leistet sie einerseits einen Beitrag zur gesamtschweizerischen Diskussion über die administrativen Versorgungen, andererseits aber auch zur Verwaltungsgeschichte des Kantons Appenzell Ausserrhoden.

Die Frage, wie weit der Staat in die Privatsphäre von Menschen eingreifen darf, bleibt aktuell. Sie kann nicht abschliessend geklärt werden. Den politisch Verantwortlichen wie der Gesellschaft als Ganzes bleibt lediglich, sich dieser Frage immer wieder neu zu stellen. Die gewonnenen Antworten sind zeitgebunden – es sind Antworten, die wir heute geben. Der vorliegende Bericht richtet den Blick auf die Antworten von damals – auf eine aus heutiger Sicht unhaltbare Praxis. Auf eine Praxis aber auch, die offenbar über lange Zeit von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wurde. Der Bericht regt dazu an, die aktuelle Gesetzgebung und Praxis zum Schutz und zur Unterstützung von Menschen in schwierigen Lebenssituationen kritisch zu hinterfragen. Letztlich zeigt der Umgang einer Gesellschaft mit diesen Menschen, wie es um Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaat bestellt ist.

Dr. Thomas Meier und seinem Team der BLG, mit Dr. Birgit Christensen, Dr. Sabine Jenzer und lic. phil. Christian Winkler, danken wir für die sorgfältige Aufarbeitung des umfangreichen Materials. Dem Staatsarchiv ist für die Koordination des Projekts und für die Zugänglichmachung der Akten zu danken. Auch drei Gemeinden gilt unser Dank. Sie waren für eine Mitarbeit im Projekt bereit und öffneten der BLG ihre Archive. Ein besonderer Dank geht schliesslich an die Interviewpartner für die Bereitschaft, darüber Auskunft zu geben, wie sie die Anstalt erlebt haben. Ihre Erzählungen eröffnen Einblicke, die sich über die schriftlichen Quellen nicht erschliessen lassen.

Im Namen des Regierungsrates

Landammann Alfred Stricker

Ratschreiber Roger Nobs

Herisau, 11. Mai 2021

## Einleitung

Mit der Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches 1981 wurden die kantonalen Gesetze und Bestimmungen aufgehoben, die es bis dahin erlaubt hatten, auch mündige Personen allein auf Beschluss von Behörden und ohne gerichtlichen Entscheid in Anstalten einzuweisen. Damit wurde eine jahrzehntelange Praxis des behördlich angeordneten Freiheitsentzugs beendet, die gegen die Gewaltenteilung und die Grundrechte versties. Auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurden Menschen administrativ versorgt. Eigens dafür wurde 1884 die kantonale Zwangsarbeits- und Strafanstalt Gmünden gegründet. In der vorliegenden Studie stehen die administrativen Versorgungen in Gmünden im Zentrum. Die Untersuchung reiht sich somit in die wissenschaftlichen Arbeiten zu den Zwangsmassnahmen und administrativen Versorgungen in der Schweiz ein, die in den 1980er-Jahren mit Dokumentationen und historischen Studien zur gegen die jenseitige Minderheit gerichteten Aktion «Kinder der Landstrasse» ihren Anfang nahmen und 2019 mit den Publikationen der vom Bundesrat eingesetzten Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen (UEK) einen vorläufigen Höhepunkt erreichten.<sup>1</sup> Im Gang ist noch das Nationale Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang», dessen Resultate 2024 vollständig vorliegen werden.<sup>2</sup>

Knappe und nach wie vor nützliche Überblicke zum Forschungsstand bieten Huonker und Germann, ferner die Website der UEK, weshalb an dieser Stelle darauf verzichtet wird, auf die mittlerweile sehr umfangreiche Forschungsliteratur detailliert einzugehen.<sup>3</sup> Erwähnt seien lediglich zwei Abhandlungen zu Ostschweizer Zwangsversorgungsanstalten, die in mancherlei Hinsicht mit Gmünden vergleichbar waren: Sabine Lippuner befasste sich mit der Thurgauer Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain, Sibylle Knecht mit der im Toggenburg gelegenen Anstalt Bitzi.<sup>4</sup> Zu Gmünden selbst ist die Literatur spärlich. Es gibt weder eine wissenschaftliche Monografie noch eine Festschrift, greifbar sind lediglich ältere Beiträge, unpublizierte Manuskripte oder neuere Zeitungsartikel.<sup>5</sup> Dies trifft auch

1 Zu den «Kindern der Landstrasse» vgl. Galle, Kindswegnahmen. Die zehn Bände der UEK sind 2019 in den drei Landessprachen bei Chronos Verlag, Zürich, Éditions Alphil, Neuchâtel, und Edizioni Casagrande, Bellinzona, erschienen und auch online abrufbar, vgl. [www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung](http://www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung).

2 [www.nfp76.ch/de](http://www.nfp76.ch/de).

3 Huonker, Forschungsstand; Germann, Anstaltsversorgung; einen Überblick über die abgeschlossenen und laufenden Projekte und Arbeiten zum Thema bietet [www.uek-administrative-versorgungen.ch/kontext](http://www.uek-administrative-versorgungen.ch/kontext).

4 Lippuner, Bessern; Knecht, Zwangsversorgungen.

5 Baumann, Zwangsarbeitsanstalt; Hug, Gmünden; Bieg, Strafanstalt; Strebel, Weg.

auf die anderen Anstalten und Heime und die Ausserrhoder Anstaltslandschaft insgesamt zu.<sup>6</sup>

«Versorgt in Gmünden» befasst sich auftragsgemäss mit den dorthin eingewiesenen Personen im Zeitraum von 1884 bis 1981. Die Thematik der administrativen Versorgungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden wird also in zweifacher Weise eingeschränkt, nämlich zeitlich und in Bezug auf den Einweisungsort. Damit konzentriert sich diese Studie auf eine Praxis, die ausschliesslich in der Verantwortung des Ausserrhoder Regierungsrats lag. Nicht in den Blick genommen werden all jene administrativen Versorgungen, die ausserhalb des genannten Zeitraums liegen und aus armenrechtlichen und vor allem vormundschaftlichen Gründen von anderen Behörden und in andere Anstalten als Gmünden angeordnet wurden. Dies gilt es im Folgenden vor allem dann im Auge zu behalten, wenn Zahlen zu Betroffenen genannt werden.

Gmünden nahm von Anfang an nicht nur administrativ Versorgte beiderlei Geschlechts auf, sondern auch gerichtlich verurteilte Strafgefangene und sogenannte Bussenschuldnerinnen und -schuldner, also Personen, die eine Busse nicht bezahlen konnten und diese dann im Gefängnis absitzen beziehungsweise abarbeiten mussten. Da im Anstaltsalltag die verschiedenen Insassenkategorien kaum getrennt waren, treffen viele Beobachtungen auf alle «Detenierten» zu, wie manchmal alle Insassinnen und Insassen, manchmal nur die administrativ Versorgten beziehungsweise «Zwangsarbeiter» und «Zwangsarbeiterinnen» genannt wurden. Diese Untersuchung hat deshalb auch den Charakter einer Institutionengeschichte, ist streckenweise eine Monografie Gmündens, ohne allerdings diesem Anspruch voll gerecht werden zu können und zu wollen.

Ganz im Gegensatz zur schmalen Literatur über Gmünden ist die Zwangsarbeits- und Strafanstalt quellenmässig gut dokumentiert. Das liegt hauptsächlich daran, dass sie als staatliche Institution über ihre Tätigkeit Rechenschaft ablegen musste. Die betreffenden Unterlagen dienten der Staatswirtschaftlichen Kommission und dem Regierungsrat als Grundlage für ihre jährlichen Rechenschaftsberichte, die gedruckt vorliegen. Der Bestand zu Gmünden im Staatsarchiv Appenzell Ausserrhoden umfasst rund elf Laufmeter und enthält neben den wichtigsten rechtlichen Grundlagen hauptsächlich die von der Anstaltsleitung geführten Bücher und zu verschiedenen Bereichen der Anstaltsverwaltung produzierten Akten. Besonders aussagekräftig sind die vollständig vorhandenen Protokolle der Aufsichtskommission, die über den Betrieb und die Funktionsweise der Zwangsarbeits- und Strafanstalt Auskunft geben und immer wieder Einblicke in den Anstaltsalltag bieten. Zu den einzelnen Einweisungsbeschlüssen in Gmünden enthalten die Regierungsratsakten nähere Informationen, und vereinzelt wurden zu Vorfällen betreffend die Anstalt oder einzelne Insassinnen und Insassen auch die Protokolle

<sup>6</sup> Einzig die Ferienkolonien sind behandelt, vgl. Witschi, Ferienkolonie; zum Innerrhoder Heim Steig vgl. Hafner/Janett, Heim.

des Kantonsrats, ferner Strafprozessakten, Akten des Kriminalgerichts und des Justizsekretariats konsultiert. Um die Umstände und Folgen von Einweisungen in Gmünden genauer fassen zu können, wurden schliesslich ausgewählte Fürsorge- und Vormundschaftsdossiers in drei Gemeindearchiven, je eines im Hinter-, Mittel- und Vorderland, eingesehen.

All diese Akten geben überwiegend die Sicht der Anstalt als Institution oder einer Behörde wieder; die von administrativen Massnahmen Betroffenen selbst kommen darin nur gelegentlich zu Wort. Dass Quellen institutionenlastig sind und entsprechend kritisch behandelt werden müssen, stellt in der historischen Forschung den Normalfall dar. Der Versuch, mittels Befragungen von Zeitzeuginnen und Zeitzeugen ein Korrektiv zu den schriftlichen Quellen zu erhalten, wie dies in anderen Untersuchungen geschah, war nur teilweise erfolgreich.<sup>7</sup> Von den einst in Gmünden Internierten meldete sich auf den breit gestreuten Aufruf leider niemand. Wie bedauerlich dies ist, zeigt ein 2012 aufgezeichnetes Interview mit einem ehemaligen Insassen, der mit sehr detaillierten und plastischen Schilderungen vertiefte Einblicke in den Anstaltsalltag in den späteren 1960er-Jahren gewährt.<sup>8</sup> Dennoch konnten immerhin neun Interviews mit zehn Personen geführt werden, die Gmünden in verschiedenen Zusammenhängen kennengelernt hatten. Über die Verhältnisse in der Anstalt in den 1940er-Jahren konnte ein ehemaliger Aufseher Auskunft geben, über jene in den 1950er- und 1960er-Jahren eine in der Nachbarschaft aufgewachsene Frau.<sup>9</sup> Wertvolle Beiträge lieferten sodann ein Seelsorger, der die Anstaltsinsassen über zwanzig Jahre lang betreute, sowie ehemalige Beamte und Behördenmitglieder, die von Amts wegen mit Gmünden zu tun hatten, ferner ein Unternehmer und sein Geschäftsführer, die in der Anstalt produzieren liessen. In diesen Interviews scheinen Aspekte der Anstalt auf, die in den schriftlichen Quellen nicht überliefert sind und so das Bild dieser Institution und der Menschen, die in ihr als Insassinnen und Insassen oder Angestellte lebten, korrigieren und Wissenslücken füllen.

Das insgesamt reichhaltige schriftliche und mündliche Quellenmaterial erlaubt es, nicht nur die quantitativen Dimensionen der administrativen Versorgungen, sondern auch die Lebensumstände, mit denen die in Gmünden Internierten konfrontiert waren, aufzuzeigen. Indem einzelne Sachverhalte und Begebenheiten von verschiedenen Seiten her betrachtet werden, wird zudem auch die Multidimensionalität vieler Umstände oder Ereignisse augenfällig und damit der «Kosmos Gmünden» fassbarer.

7 Beispiele, bei denen mündliche Quellen und damit die Methode der Oral History eine wichtige Rolle spielen, sind etwa Leuenberger/Seglias, *Versorgt*; Ries/Beck, *Mauern*; Galle/Meier, *Menschen*; Leuenberger/Seglias, *Geprägt*; Akermann u. a., *Kinder*; neuerdings Ammann/Schwendener, *Zwangslagenleben*; Hafner/Janett, *Heim*.

8 Interview Jules Michael Meier.

9 Interviews 2 und 3; die mit zehn Personen geführten neun Interviews werden als Tondokumentesamt Transkriptionen im Staatsarchiv aufbewahrt und unterliegen dort den gleichen Schutzfristen beziehungsweise Einsichtsbeschränkungen wie das Aktenmaterial.

Die Absicht, die administrative Versorgung mit Fokus auf Gmünden von verschiedenen Seiten her anzugehen, bildet sich im Aufbau der Arbeit ab. Im ersten Kapitel wird auf die lange Vorgeschichte und die Beweggründe für die Errichtung der Anstalt eingegangen. Aufgrund der guten Quellenlage ist es sodann möglich, die Insassinnen und Insassen Gmündens in ihren quantifizierbaren Merkmalen statistisch zu erfassen. Wie viele Personen in Gmünden interniert waren, wie viele davon administrativ eingewiesen wurden und woher diese stammten, sind nur einige der Fragen, die damit beantwortet werden können. Worauf sich der Regierungsrat bei seinen Einweisungsbeschlüssen rechtlich abstützte, wird im folgenden Kapitel zu den rechtlichen Grundlagen der administrativen Versorgungen in Gmünden behandelt. Paragrafen in Rechtstexten und ihre Entwicklung sind das eine, wie sich administrative Versorgungen in der Praxis abspielten, das andere. In einem eigenen Kapitel wird deshalb nachgezeichnet, wie sich das Verfahren einer Einweisung, sogenannte Detentionsverlängerungen oder vorzeitige Entlassungen konkret zutrugen und welche Optionen aufseiten der Behörden wie der Betroffenen vorhanden waren und etwa in Form von Beschwerden und Rekursen wahrgenommen wurden. Wer in Gmünden interniert war, verbrachte einen grossen Teil der Zeit in den Anstaltsräumlichkeiten. Wie die Gebäulichkeiten aussahen und funktional unterteilt waren, über welche Infrastruktur sie verfügten und welche Veränderungen sie im Verlauf der Jahrzehnte erfuhren, ist Gegenstand eines weiteren Kapitels. Dass eine Anstalt wie Gmünden nur mit Personal betrieben werden konnte, ist evident. Nachgegangen wird deshalb den Fragen, wie viele oder wenige Personen neben dem Verwalterehepaar in welcher Funktion vorhanden waren, welche Qualifikationen sie für ihre besondere Arbeit mitbrachten und welche Arbeits- und Lebensbedingungen sie in Gmünden erwarteten. Zwei eigene Kapitel sind den Finanzen und den Betrieben der Anstalt gewidmet. Werden im einen die Rolle der Finanzen, die Entwicklung der Gewinne und Verluste sowie die einzelnen Einnahme- und Ausgabenposten thematisiert, geht das andere der Frage nach, womit die Internierten beschäftigt wurden. Die Ausführungen zum Anstaltsalltag der Insassinnen und Insassen nehmen den seiner Bedeutung angemessenen Raum ein. Dabei richtet sich das Augenmerk auf so unterschiedliche Aspekte wie den Tagesablauf, die Arbeits- und Unterkunftsbedingungen, die Freizeit, die Verhaltensweisen und Widerstandsformen sowie die Freiräume unter den Bedingungen des herrschenden Anstaltsregimes.

Als staatliche Einrichtung stand die Anstalt unter der Aufsicht einer Kommission. Welche Aufgabenbereiche und Kompetenzen hatte diese, wie nahm sie ihre Rolle wahr, wie verhielt sie sich gegenüber der Verwaltung, dem Personal und den Internierten, und wie agierte sie bei Konflikten? Diesen Fragen wird nachgegangen, bevor das Augenmerk auf einzelne Schicksale und Lebensumstände gerichtet wird, die hinter jeder administrativen Einweisung standen. Anhand ausgewählter Biografien wird der Werdegang von in Gmünden versorgten Männern und Frauen nachgezeichnet, so gut dies anhand der Akten möglich ist. Dabei

kann insbesondere aufgezeigt werden, welche Auswirkungen eine Einweisung in Gmünden auf die Familie und den weiteren Verlauf des Lebens haben konnte. Den Abschluss bildet ein Kapitel, das auf die Kritik an Gmünden eingeht. Woher kamen diese Stimmen, worauf bezogen sie sich, was bewirkten sie – und schliesslich: Wie verhielten und positionierten sich die Verantwortlichen in der Diskussion um einen modernen Strafvollzug? Da alle Kapitel mit einem Fazit schliessen, in dem die Resultate zusammengefasst werden, beschränkt sich die Bilanz darauf, die wichtigsten Befunde und Charakteristika der administrativen Versorgungen in Gmünden hervorzuheben.

Dieses Buch wurde in Teamarbeit erarbeitet und geschrieben. Dies wäre aber nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung verschiedener Personen. Unser besonderer Dank gilt den erwähnten Zeitzeuginnen und Zeitzeugen, die uns ein Interview gaben und damit auch auf Aspekte aufmerksam machten, die in den schriftlichen Quellen keinen Niederschlag fanden. In den verschiedenen Archiven konnten wir bei unseren Recherchen jederzeit auf die Hilfe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählen. In der angenehmen Atmosphäre des Staatsarchivs wurden wir in aller erdenklichen Weise unterstützt durch Jutta Hafner, Renate Bieg, Ursula Butz und Myrta Gegenschatz sowie die jeweiligen Zivildienstleistenden. Renate Bieg danken wir auch für die Durchsicht des Manuskripts. Für den Zugang zu den drei Gemeindearchiven und die zuvorkommende Behandlung bedanken wir uns bei den zuständigen Personen. Alexandra Horvath und ihren Mitarbeitenden danken wir für das Gespräch und die eindrückliche Führung durch die heutige Strafanstalt Gmünden, Thomas Fuchs vom Museum Herisau für die Hilfe bei der Suche nach Bildmaterial und Ratschreiber Roger Nobs als Vertreter des auftraggebenden Kantons Appenzell Ausserrhoden für die Betreuung.

Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes werden im Folgenden Namen von Personen, sofern es sich nicht um solche des öffentlichen Lebens handelt, anonymisiert und je nachdem auch die Bürgerorte und andere Ortsbezeichnungen, die eine Identifizierung erlauben könnten, weggelassen. Die Anonymisierung erfolgt anhand freigewählter Vornamen und Initialen anstelle der Nachnamen.