

Nicole Gönitzer
Greifenstrasse 13
9000 St. Gallen
Matrikelnummer: 08-739-039
Email: nicole.goenitzer@student.unisg.ch

Die administrative Versorgung im Kanton St. Gallen nach 1872

Masterarbeit
Major Rechtswissenschaften
Prof. Dr. Lukas Gschwend
Universität St. Gallen
17. November 2014

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Literaturverzeichnis	II
Quellenverzeichnis	IV
1 Einleitung.....	1
2 Die Entstehung der administrativen Versorgung	3
2.1 Historischer Hintergrund.....	3
2.2 Das Bedürfnis nach einer gesetzlichen Regelungen.....	5
2.3 Der Begriff der administrativen Versorgung	6
2.4 Der Zweck der administrativen Versorgung	7
2.4.1 Die Besserung von Liederlichen und Arbeitsscheuen	9
2.4.2 Die Behandlung von Unverbesserlichen	9
2.5 Die Abgrenzung zur bundesrechtlichen Internierung	10
2.5.1 Die vormundschaftliche Versorgung nach aZGB	11
2.5.2 Die Anstaltseinweisung nach aStGB	13
2.6 Fazit.....	15
3 Das Versorgungsgesetz des Kantons St. Gallen von 1872	17
3.1 Der Gesetzesvorschlag von 1854	17
3.2 Die Entstehung des Versorgungsgesetzes von 1872	18
3.3 Der Geltungsbereich des Versorgungsgesetzes von 1872	19
3.4 Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Einweisung	20
3.4.1 Die Einweisungsgründe	20
3.4.2 Die Versorgungsdauer.....	22
3.4.3 Die Androhung der Versorgung.....	23
3.4.4 Die Entlassung.....	24
3.4.5 Die Versorgungskosten	24
3.5 Das Einweisungsverfahren	25
3.5.1 Die Einleitung der Untersuchung	25
3.5.2 Das Ermittlungsverfahren	26
3.5.3 Der Abschluss der Untersuchung	27
3.6 Der Weiterzug des Einweisungsentscheides	28
3.7 Das verfassungsmässige Recht der persönlichen Freiheit	30
3.8 Fazit	31
4 Das Verwahrungsgesetz von 1924	33
4.1 Die Stagnation der Gesetzgebung bis 1924.....	33
4.2 Der Geltungsbereich des Verwahrungsgesetzes von 1924	34
4.3 Die Begründung der Gesetzesnovelle	35
4.4 Der Notrechtserlass von 1941	36
4.5 Fazit	37
5 Die Abschaffung der Versorgungsgesetzgebung	39
5.1 Der Beitritt der Schweiz zum Europarat	39
5.2 Die Vereinbarkeit der Versorgungsgesetze mit der EMRK	40
5.3 Der Vorbehalt der Schweiz zu Art. 5 EMRK	41
5.4 Fazit	42
6 Die Aufarbeitung der administrativen Versorgung	43
6.1 Die parlamentarische Initiative von 2011	43
6.2 Das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen	44
6.3 Fazit	45
Zusammenfassung	47
7 Ausblick	50

Literaturverzeichnis

- ANDREY GEORGES, Auf der Suche nach dem neuen Staat (1798-1848), in: Im Hof Ulrich et al., Geschichte der Schweiz und der Schweizer, 4.Aufl., Basel 2006.
- BOSSART PETER, Persönliche Freiheit und administrative Versorgung, Diss. Zürich 1965.
- GIACOMETTI ZACCARIA, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichts, Zürich 1933.
- GRUNER ERICH, Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bern 1968.
- HAEFLINGER ARTHUR/SCHÜRMAN FRANK, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz. Die Bedeutung der Konvention für die schweizerische Rechtspraxis, 2. Aufl., Bern 1999.
- HERRMANN IRÈNE, Zwischen Angst und Hoffnung. Eine Nation entsteht (1798-1848), in: Kreis, Georg (Hrsg.), Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014.
- IMHOF ALEXANDER, Der formelle Rechtsschutz, insbesondere die gerichtliche Beurteilung bei der fürsorgerischen Freiheitsentziehung, Diss. Bern 1999.
- KAISER SIMON/STRICKLER JOHANNES, Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart, Bern 1901.
- LEUTHARDT ANNELIES, Die Anstalten in Hindelbank BE, Aarau/Frankfurt/Salzburg 1979.
- 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.
- LOOSLI CARL A., Administrativjustiz und Schweizerische Konzentrationslager, Bern-Bümpliz 1939.
- MATTMANN STEFAN, Die Verantwortlichkeit bei der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (Art. 429a ZGB), Freiburg 1988.
- MAYER MARCEL, Hilfsbedürftige und Delinquenten. Die Anstaltsinsassen der Stadt St. Gallen 1750-1798, St. Gallen 1987.
- MEIER THOMAS D./WOLFENSBERGER ROLF, Eine Heimat und doch keine. Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.-19. Jahrhundert), Zürich 1998.
- OERTLI EDUARD, Erziehung durch Arbeit, Zürich 1919.
- RIETMANN TANJA, Liederlich und Arbeitsscheu. Die administrative Anstaltsversorgung in Kanton Bern (1884-1981), Zürich 2013.

RUFFIEUX ROLAND, Die Schweiz des Freisinns (1848-1914), in: Im Hof Ulrich et al., Geschichte der Schweiz und der Schweizer, 4.Aufl., Basel 2006.

SCHERWEY ELISABETH, Das Verfahren bei der vorsorglichen fürsorgerischen Freiheitsentziehung, Diss. Basel 2004.

SCHNEIDER ALOIS, Die Erziehung liederlicher und arbeitsscheuer Verbrecher zur Arbeit unter Berücksichtigung des Entwurfes zu einem schweiz. St. G. B. vom Oktober 1916, Diss. Zürich 1919.

SPERISEN WALTER, Arbeitsscheu. Eine psychologisch-pädagogische Studie, Bern 1946.

SUHR BRUNNER CHRISTIANA, Fürsorgerische Freiheitsentziehung und Suchterkrankungen, insbesondere Drogensucht, Diss. Zürich 1994.

TSCHÄNI HANS, Profil der Schweiz. Ein lebendiges Staatsbild, Zürich 1966.

WÄCHTER VRENI, Arbeitsscheue und Liederliche, Protokolle aufgezeichnet von Vreni Wächer. Nachwort von Andreas Gerwig, Frauenfeld 1974.

WAIBLINGER MAX, Die Abgrenzung der strafrechtlichen von den vormundschaftlichen und administrativen Kompetenzen zur Anstaltseinweisung, Zürich 1945.

WECKER REGINA, Neuer Staat – neue Gesellschaft. Bundesstaat und Industrialisierung (1848-1914), in: Kreis, Georg (Hrsg.), Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014.

ZBINDEN KARL, Die administrativen Einweisungsverfahren in der Schweiz, Referat gehalten an der Generalversammlung des Schweiz. Vereins für Straf-, Gefängniswesen und Schutzaufsicht, Zürich 1941.

ZBINDEN KARL, Zur Reform der administrativen Zwangsversorgung von Gewohnheitsverbrechern, Liederlichen und Arbeitsscheuen, Zürich 1942.

Quellenverzeichnis

Gedruckte Quellen

- Beschluss** des Grossen Rates des Kantons St. Gallen betreffend Erweiterung der Kompetenzen des Regierungsrates bei Kriegsgefahr vom 29. August 1939.
- Beschluss** des Regierungsrates des Kantons St. Gallen über die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen vom 9. Juni 1941 (Notrechtserlass als Ergänzung zum Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 4. Juni 1872). [zit. Notrechtsbeschluss 1941]
- Botschaft** des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 26. April 1871 über das Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 4. Juni 1872. [zit. Botschaft Versorgungsgesetz 1872]
- Botschaft** des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 23. April 1924 über das Gesetz betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt vom 19. November 1924. [zit. Botschaft Verwahrungsgesetz 1924]
- Bundesgesetz** über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom 21. März 2014 (in Kraft seit 1. August 2014).
- Bundesverfassung** der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (durch Totalrevision vom 29. Mai 1874 abgelöst).
- Bundesverfassung** der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aufgehoben durch Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998).
- Gesetz** betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt vom 19. November 1924 (in Kraft seit 22. Dezember 1924). [zit. Verwahrungsgesetz 1924]
- Gesetz** betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 4. Juni 1872 (in Kraft seit 1. August 1872). [zit. Versorgungsgesetz 1872]
- Gesetz** über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden und Bezirke und das Verfahren vor Verwaltungsbehörden vom 20. November 1947.
- Interkantonales Konkordat** betreffend wohnörtliche Unterstützung (vom Bundesrat genehmigt am 15. Juni 1923, in Kraft seit 1. Juli 1923).
- Satzung des Europarates** angenommen in London am 5. Mai 1949, in Kraft getreten für die Schweiz am 6. Mai 1963. [zit. Satzung Europarat 1949]
- Schweizerisches Strafgesetzbuch** vom 21. Dezember 1937 (in Kraft seit 1. Januar 1942). [zit. aStGB]

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (in Kraft seit 1. Januar 1912). [zit. aZGB]

Vollziehungsverordnung zum Gesetze über die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 21. August 1872. [zit. Vollziehungsverordnung 1872]

Ungedruckte Quellen

Botschaft betreffend den Gesetzesvorschlag über die Versorgung von Armengenössigen in Zwangsarbeitsanstalten vom 22. September 1854.

Gesetzesvorschlag betreffend die Unterbringung von liederlichen oder arbeitsscheuen Personen in einer Zwangsarbeitsanstalt (vom Kleinen Rat entworfen am 16. September 1854).

Staatsarchiv St. Gallen:

- | | |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| StASG ARR B2 1854 | Protokolle der Verhandlungen des Regierungsrates des Kantons St. Gallen von 1854. |
| StASG AGR B1 1857 | Protokolle der Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons St. Gallen von 1857. |
| StASG ARR B2 1871 | Protokolle der Verhandlungen des Regierungsrates des Kantons St. Gallen von 1871. |
| StASG AGR B1 1871 | Protokolle der Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons St. Gallen von 1871. |
| StASG ARR B2 1872 | Protokolle der Verhandlungen des Regierungsrates des Kantons St. Gallen von 1872. |
| StASG AGR B1 1872 | Protokolle der Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons St. Gallen von 1872. |
| StASG ARR B2 1924 | Protokolle der Verhandlungen des Regierungsrates des Kantons St. Gallen von 1924. |
| StASG AGR B1 1924 | Protokolle der Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons St. Gallen von 1924. |
| StASG ARR B2 1941 | Protokolle der Verhandlungen des Regierungsrates des Kantons St. Gallen von 1941. |

Materialienverzeichnis

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beziehungen der Schweiz mit dem Europarat vom 26. Oktober 1962. [zit. Bericht Bundesrat 1962]

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 9. Dezember 1968. [zit. Bericht Bundesrat 1968]

Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 11. Oktober 2012 zur parlamentarischen Initiative 11.431 betreffend die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen. [zit. Kommissionsbericht 2012]

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 6. September 2013 zur parlamentarischen Initiative 11.431 betreffend die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen. [zit. BBI 2013 8639]

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 28. Mai 1904. [zit. Botschaft Bundesrat 1904]

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. [zit. Botschaft Bundesrat 1977]

Katalog der Einrichtungen des Freiheitsentzugs des Bundesamtes für Statistik BFS vom 16. September 2008.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 6. September 2013 zur parlamentarischen Initiative 11.431 betreffend die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen. [zit. BBI 2013 8937]

Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Bericht und den Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative 11.431 betreffend die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom April 2013.

Rechtsprechungsverzeichnis

- BGE 30 I 276** 47. Urteil vom 16. Juni 1904 in Sachen Reef gegen Regierungsrat Schaffhausen.
- BGE 73 I 42** 4. Urteil vom 13. März 1947 i.S. Weber gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.
- BGE 82 I 234** 34. Urteil vom 5. Dezember 1956 i.S. Lüthold gegen Küng, Niederberger und Obergericht des Kantons Obwalden.
- BGE 83 II 180** 28. Urteil des II. Zivilabteilung vom 16. Mai 1957 i.S. K. gegen H. und Zürich, Direktion der Justiz.
- BGE 106 Ia 33** 8. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. Juni 1980 i.S. X. gegen Vormundschaftsbehörde H. und Direktion der Justiz des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde).

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
bspw.	Beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten abgeschlossen in Rom am 4. November 1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (SR 0.101)
et al.	et alii
f.	folgende
ff.	fortfolgende
i.S.	in Sachen
i.V.m.	in Verbindung mit
Jh.	Jahrhundert
lit.	litera
Nr.	Nummer
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110)
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
resp.	respektive
s.	siehe

S.	Seite
SG	St. Gallen
StA	Staatsarchiv
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)

1 Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes zur Rehabilitation administrativ versorgter Menschen am 1. August 2014 erfuhren nicht nur die Betroffenen der administrativen Zwangsversorgung Anerkennung für das von ihnen erlebte Unrecht, vielmehr eröffneten die Verhandlungen um den Erlass dieses Gesetzes auch einen Forschungsgegenstand, welcher die Grundlage des vorliegenden Aufsatzes darstellt. So fand in nahezu allen Kantonen der Schweiz von Mitte des 19. Jahrhunderts an, in einem Zeitraum von rund hundert Jahren, die Praxis der sogenannten „administrativen Versorgung“ Anwendung, welche es den zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen erlaubte dezidierte Personengruppen zu Zwecken der Erziehung und Resozialisierung in Zwangsarbeitsanstalten einzuweisen. Diesem Verfahren folgte auch der Kanton St. Gallen, welcher mit seinem Gesetzes betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom Jahre 1872 Gegenstand und Augenmerk der gesamten folgenden Ausführungen sein wird.

Mit einer Einführung in die für die Materie wichtigsten historischen Begebenheiten im auslaufenden 19. Jahrhundert sollen hierbei zunächst die Hintergründe der Entstehung aller kantonalen Gesetzgebungen beleuchtet werden, bevor die spezifische Entwicklung sowie der Inhalt des St. Galler Versorgungsrechts untersucht wird. Der Fokus der geschichtlichen Vorbemerkungen wird dabei auf die Zweckbestimmung der administrativen Versorgung im Allgemeinen sowie auf deren Abgrenzung von weiteren Arten der Zwangsinternierung auf Stufe des Bundesrechts gelegt.

Darauf folgend soll nunmehr ausführlich auf das Versorgungsgesetz des Kantons St. Gallen eingegangen werden, mit spezieller Berücksichtigung sowohl der materiellrechtlichen Gesetzesbestimmungen als auch des formellen Einweisungsverfahrens sowie der Beschwerdemöglichkeiten gegen den Versorgungsentscheid. Mithin wird dabei in vergleichender Weise auf die allfälligen Unterschiede des St. Galler Rechts zu den übrigen kantonalen Versorgungsgesetzen hingewiesen. Eng damit verbunden sind derweil die nachfolgenden Gedanken zur Revision der kantonalen Internierungsgesetzgebung in den Jahren nach 1920, die im Kanton St. Gallen in 1924 zur Gesetzesnovelle betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt führte. Die Betrachtung der gesetzlichen Grundlagen betreffend die Zwangsversorgung endet schliesslich mit dem Notrechtsbeschluss des Regierungsrates von 1941, welcher eine Ergänzung zum St. Galler Versorgungsgesetz von 1872 darstellte.

Nach abgeschlossener Betrachtung des St. Gallischen Versorgungsrechtes, gelangt hierauf der Abschaffungsprozess des Zwangsinternierungsrechts der Kantone in den Mittelpunkt der Untersuchung, welcher Mitte des 20. Jahrhunderts aufgrund der beginnenden internationalen Zusammenarbeit der Schweiz mithin unumgänglich wurde. Gerade der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention spielte dabei eine entscheidende Rolle, der im Hinblick auf die Aufhebung des kantonalen Zwangsversorgungsrechts nicht ausser Acht gelassen werden darf.

Das abschliessende Kapitel des Aufsatzes ist indes der Aufarbeitung der administrativen Versorgung in der Schweiz gewidmet, welche mit dem Gesetz über die Rehabilitierung von administrativ versorgten Menschen im August 2014 nunmehr auch Eingang in die Bundesgesetzgebung fand. Die Aktualität der Materie gibt dabei nicht zuletzt Anlass einen Ausblick betreffend die noch bei weitem nicht ausgeschöpften Forschungsmöglichkeiten zur Thematik der kantonalen aber auch bundesrechtlichen Zwangsversorgungspraxis des 19. und 20. Jahrhunderts zu bieten.

2 Die Entstehung der administrativen Versorgung

Möchte man die Entstehung sowie die Hintergründe der administrativen Versorgung verstehen, muss man sich zunächst der historischen Begebenheiten bewusst werden, welcher der Entstehungszeit der kantonalen Versorgungsgesetze zu Grunde liegen. Im Kontext der Zeit lassen sich indes nicht nur die armenrechtlichen Wurzeln des administrativen Versorgungsrechts erkennen, vielmehr fördert dieser auch das Verständnis für das damalige Bedürfnis nach einer gesetzlichen Regelung zur Zwangsinternierung bestimmter Personengruppen, wie sie ab Mitte des 19. Jahrhunderts denn auch in nahezu allen Kantonen der Schweiz geschaffen wurde.

2.1 Historischer Hintergrund

Die wesentlichen Ursprünge des administrativen Versorgungsrechts der Kantone liegen vornehmlich im sogenannten Armenrecht, welches bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts in Form kantonaler Armengesetze erlassen wurde.¹ Mithin entstanden diese frühen Armengesetze im Zusammenhang mit dem gemeinnützigen oder auch fürsorgerischen Diskurs des frühen 19. Jahrhunderts, welcher seinen Höhepunkt um 1848 mit dem durch die Gründung des Bundesstaates geförderten Durchbruch der bürgerlichen Gesellschaft erreichte.² Angeregt wurde dieser Dialog über die Armenfürsorge vor allen Dingen im Zusammenhang mit dem beobachtbaren Bevölkerungswachstum in der Schweiz zu Beginn des 19. Jahrhunderts, welches in den Jahren um 1850 bisweilen einen spürbaren Strukturwandel in Industrie und Landwirtschaft nach sich zog.³ So erlebte die Landwirtschaft, als noch immer weithin wichtigster Wirtschaftszweig der Schweiz, im Verlaufe der fortschreitenden Industrialisierung grundlegende Veränderungen und Weiterentwicklungen betreffend ihre ökonomische Erträglichkeit, was aber aufgrund der wachsenden Bevölkerungszahl indes noch immer nicht ausreichte um die Versorgung der Gesellschaft zu gewährleisten.⁴ Folglich erlebte die Schweiz, trotz des landwirtschaftlichen Aufschwungs, in 1845 und 1846 erneute Hungerjahre, die darüber hinaus merklich zur Problematik der sogenannten Massenarmut in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beitrugen.⁵ Die Bevölkerungszunahme nämlich führte nicht nur zur Knappheit der

¹ BOSSART, S. 10.

² LIPPUNER, S. 287.

³ ANDREY, S. 534; HERRMANN, S. 381.

⁴ ANDREY, S. 542.

⁵ GRUNER, S. 21; ANDREY, S. 570; RUFFIEUX, S. 717.

natürlichen Ressourcen aufgrund der steigenden Nahrungsnachfrage, vielmehr konnten trotz den Fortschritten in Landwirtschaft und Industrie noch immer nicht genügend Beschäftigungsmöglichkeiten für die wachsende Bevölkerung geschaffen werden, was überdies zur Armut der Gesellschaft beitrug.⁶ Die Massenarmut in der Bevölkerung sowie das vor allem in den Städten vorherrschende Elend wurden damals jedoch vielmals nicht auf die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Zeit zurückgeführt, sondern es wurde gemeinhin davon ausgegangen, dass die Armut der Menschen selbstverschuldet war.⁷ Diese Vorstellung entstand aus dem utilitaristischen Gedankengut, dass die Armut eines Menschen vornehmlich seiner Faulheit geschuldet war und es in dessen eigener Verantwortlichkeit stehe etwas dagegen zu tun.⁸

Indessen führte die gesellschaftliche Massenarmut um die Jahrhundertmitte zur Ausbreitung unerwünschter Phänomene wie Bettelerei und Vagabundieren, was wiederum die supplementäre Debatte zur Heimatlosigkeit anregte.⁹ So sahen die kantonalen Armengesetze vor, dass die armengenössigen Personen der Fürsorge ihrer jeweiligen Heimatgemeinde unterstanden und daher von dieser Unterstützung erwarten durften.¹⁰ Hingegen waren vor allen Dingen viele der Vagabunden vor 1850 keiner Heimatgemeinde zugehörig, weshalb die Frage nach der Fürsorge ungeklärt blieb und Bettelerei oder gar Diebstahl oftmals der einzige Ausweg blieb, wogegen mithin scharf polizeilich vorgegangen wurde.¹¹ Mit dem Bundesgesetz die Heimatlosigkeit betreffend von 1850 schuf die Schweiz indes ein Instrument, um der Heimatlosenfrage entgegenzutreten, da nunmehr für alle Heimatlosen ein Bürgerrecht ermittelt werden sollte.¹²

Neben der von der Heimatgemeinde gebotenen Fürsorge für Armengenössige kannten die kantonalen Armengesetze des 19. Jahrhunderts darüber hinaus bereits verschiedenste Massnahmen, welche die betreffenden Personen dazu anhalten sollten ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen. Dies ging bisweilen so weit, dass mithin selbst erzieherische Freiheitsstrafen möglich waren, deren Nutzen jedoch allenthalben umstritten war.¹³ Daraus entstand indes das Anliegen nach spezifischen Korrektionshäusern für Armengenössige, die sich entschieden gegen die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit wehrten, was Mitte des 19.

⁶ RUFFIEUX, S. 717, GRUNER, S. 21 und 31.

⁷ ANDREY, S. 570; LIPPUNER, S. 287.

⁸ ANDREY, S. 570.

⁹ GRUNER, S. 29 und 30.

¹⁰ ANDREY, S. 570; vgl. auch GRUNER, S. 34.

¹¹ MEIER/WOLFENSBERGER, S. 419.

¹² MEIER/WOLFENSBERGER, S. 467.

¹³ BOSSART, S. 13.

Jahrhunderts letztlich Anlass zur Schaffung von sogenanntem Versorgungsrecht gab.¹⁴ Der erwünschte Zweck solcher Korrektionshäuser bestand vorweg darin durch Verpflichtung zur Arbeit eine Besserung der Lebensweise der Armengenössigen zu erreichen und diese somit zu resozialisieren.¹⁵ Die Idee von Arbeit als Instrument der Erziehung war unterdessen nicht neu, vielmehr kannte die Schweiz das Mittel der Zwangsarbeit in Form der sogenannten Schellenwerke bereits seit dem 17. Jahrhundert.¹⁶

In ähnlicher Weise funktionierte alsdann das Versorgungsrecht, welches von den Kantonen in erster Etappe ab Mitte des 19. Jahrhunderts erlassen wurde. Dessen Konzeption bestand darin gewisse Personengruppen, welche aufgrund ihres Verhaltens als Gefahr für die Gesellschaft betrachtet wurden, durch arbeitstechnische Disziplinierung in gesonderten Anstalten zu bessern.¹⁷ Das Gefahrenpotential dieser Individuen ging dabei vermeintlich von deren liederlichen Lebenswandel sowie ihrer Arbeitsscheu aus, wodurch sich also der persönliche Geltungsbereich der kantonalen Versorgungsgesetze vornehmlich auf die sogenannten selbstverschuldeten Armen bezog.¹⁸ Zwar setzten die kantonalen Regelungen keine strafrechtliche Devianz voraus, es wurde aber davon ausgegangen, dass mit einer Internierung der betreffenden Individuen in Verbindung mit körperlich oft äusserst anstrengender Zwangsarbeit prospektiv Straftaten verhindert werden könnten.¹⁹ Zu diesem Zwecke entstanden deshalb, mit der Schaffung der Versorgungsgesetze einhergehend, zwischen 1849 und 1893 in vielen Kantonen eigens dafür eingesetzte Arbeitsanstalten.²⁰

2.2 Das Bedürfnis nach einer gesetzlichen Regelungen

Diese kantonale Praxis der Einweisung von so bezeichneten arbeitsscheuen oder liederlichen Personen, welche sich letztlich aus der Armenfürsorge heraus entwickelt hatte, wurde indes als „administrative Versorgung“ bezeichnet, da es sich gemäss den Versorgungsgesetzen bei den dafür zuständigen Behörden gemeinhin um kantonale Verwaltungsbehörden handelte (s. 2.3). Das Bedürfnis nach gesetzlichen Regelungen für die Arbeitserziehung dieser oftmals auf die Unterstützung durch das Armenwesen angewiesenen Individuen, lässt sich aus heutiger Sicht mithin augenscheinlich aus den Begebenheiten der damaligen Zeit erklären. Die Problematik der weitverbreiteten

¹⁴ BOSSART, S. 13.

¹⁵ MAYER, S. 231.

¹⁶ BOSSART, S. 12.

¹⁷ LIPPUNER, S. 289.

¹⁸ LIPPUNER, S. 288.

¹⁹ LIPPUNER, S. 289.

²⁰ ZBINDEN 1941, S. 34.

Bevölkerungsarmut, gekoppelt mit den fehlenden Arbeitsmöglichkeiten, führte mithin nicht nur zu gesellschaftlich unerwünschten Phänomenen wie Bettelei, sondern auch zu erheblichem Fürsorgeaufwand, dem die Gemeinden oftmals weitgehend hilflos gegenüberstanden. Durch die Internierung und die Verpflichtung zu weithin körperlich äusserst anstrengender Zwangsarbeit versprach man sich letztlich die Resozialisierung der betreffenden Personen und damit die Lösung des Armendiskurses.²¹

Die Regelung der Zuständigkeit in den Versorgungsgesetzen der Kantone ergab sich schliesslich daraus, dass davon ausgegangen wurde eine Anordnung der Einweisung durch die kantonalen Verwaltungsbehörden sei aus praktischen Gesichtspunkten einfacher. Es wurde sodann angenommen, dass die Behörden der Heimatgemeinde die Notwendigkeit der Versorgung einer bestimmten Person am besten beurteilen könnten, da sie deren Verhalten und Lebensweise aus erster Quelle kannten.²² Nicht zuletzt spielten dabei auch die Anforderungen an das Versorgungsverfahren eine Rolle, welche auf kantonaler Ebene in summa weniger ausgeprägt waren als auf Ebene des Bundes (s. 3.5).

2.3 Der Begriff der administrativen Versorgung

Der Begriff der administrativen Versorgung beschreibt im heutigen Sprachgebrauch die zwangsweise Internierung eines Individuums in eine Anstalt, die durch eine kantonale Verwaltungsbehörde angeordnet wurde.²³ Als Anstalt kann dabei unter anderem ein Armen- oder Korrektionshaus, aber auch eine Strafanstalt dienen. Im Zusammenhang mit der im Weiteren besprochenen gesetzlichen Regelung zur administrativen Einweisung bestimmter Personengruppen (s. 3 und 4) bezieht sich der Ausdruck jedoch vorwiegend auf Anstalten in denen die internierten Personen zur Zwangsarbeit verpflichtet wurden, demgemäss als Zwangsarbeitsanstalten bezeichnet.

Während die vormundschaftlichen Anstaltseinweisungen nach dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch auf privatrechtlichen Normen beruhten und daher nicht unter den Begriff der administrativen Versorgung fallen (s. 2.5.1), handelt es sich bei den Vorschriften zur administrativen Versorgung um öffentliches Recht der Kantone, das durch kantonale Verwaltungsbehörden durchgesetzt wurde.²⁴ Als zuständige kantonale Verwaltungsstellen agierten dabei in erster Linie gewisse Gemeinde- und Bezirksbehörden wie der

²¹ BOSSART, S. 12.

²² Botschaft Versorgungsgesetz 1872.

²³ BOSSART, S. 4; IMHOF, S. 23; vgl. auch RIETMANN, S. 12.

²⁴ BOSSART, S. 4; IMHOF, S. 23; ZBINDEN 1941, S. 29.

Gemeinderat des betreffenden Heimat- oder Wohnortes.²⁵ In oberer Instanz lag die Kontrolle der Versorgungspraxis derweil in der Verantwortlichkeit des Regierungsrates des jeweiligen Kantons.

Der persönliche Geltungsbereich der Bestimmungen zur administrativen Versorgung umfasste dabei nur dedizierte Personengruppen, welche durch in der Gesellschaft unerwünschte Verhaltensweisen aufgefallen waren, gemeinhin wird auch von asozialen Individuen gesprochen.²⁶ Die Determination dieser widrigen Verhaltensweisen wurde von jedem Kanton individuell vorgenommen, weshalb letztlich in der gesamthaften administrativen Versorgungsgesetzgebung eine einheitliche Definition von asozialem oder gesellschaftsschädlichem Verhalten fehlt (s. 3.4.1). Summarisch lässt sich jedoch feststellen, dass die meisten Kantone die öffentlich-rechtliche administrative Internierung in Zwangsarbeitsanstalten für sogenannte Liederliche und Arbeitsscheue vorsahen (s. 2.4.1 und 3.4.1).²⁷ In summa lässt sich die administrative Versorgung somit als zwangsweise Einweisung von asozialen Individuen in als passend erachtete Anstalten umschreiben, welche auf Bestimmungen des öffentlichen Rechts der Kantone beruhte und durch die zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörden angeordnet wurde.

2.4 Der Zweck der administrativen Versorgung

Der Hauptzweck der administrativen Versorgung wird im Allgemeinen in der Förderung der Wohlfahrt der internierten Person sowie im Schutze klassischer Polizeigüter erachtet. Der präventive Charakter der Versorgung zielt somit auf die Verminderung und Verhütung von Schäden ab, welche die versorgte Person sich selbst oder der Gesellschaft durch ihr unerwünschtes Verhalten zufügen könnte.²⁸ Hierbei muss beachtet werden, dass die administrative Versorgung nicht den Charakter einer Strafe annimmt, da sich die Versorgungen nach kantonalem öffentlichem Recht nicht auf die Wiedergutmachung eines begangenen Unrechts beziehen wie es dies die sichernden Massnahmen des Strafrechts tun (s. 2.5.2). Dafür fehlt der Versorgung das im Strafrecht verlangte vorausgegangene Moment der Übelzufügung, wie beispielsweise eine Straftat, sowie die Abstufung der Internierungsdauer nach dem Verschulden der betroffenen Person.²⁹ Zumindest trifft dies für die kantonalen Versorgungsgesetze, welche bis 1893 geschaffen wurden zu. Gerade die

²⁵ ZBINDEN 1942, S. 16.

²⁶ BOSSART, S. 5.

²⁷ ZBINDEN 1942, S. 10.

²⁸ IMHOF, S. 24; vgl. auch BOSSART, S. 5 und 6.

²⁹ BOSSART, S. 6; IMHOF, S. 24.

Neuerungen in der Versorgungsgesetzgebung in den Zwanzigerjahren des 20. Jahrhunderts fokussieren zunehmend auch auf vorbestrafte zu Internierende, weshalb sich spätestens ab diesem Zeitpunkt die Zwecke der administrativen sowie der strafrechtlichen Versorgungsmassnahmen zusehends annähern.³⁰

Hieran lässt sich bereits feststellen, dass die exakte Zweckbestimmung der administrativen Versorgung kein leichtes Unterfangen darstellt, da deren Zielsetzung von unterschiedlichen Ansätzen und Überzeugungen geprägt wird. Mithin hat auch das Bundesgericht versucht den massgeblichen Zweck der administrativen Versorgung zu erfassen, wobei es davon ausging, dass die öffentlich-rechtliche Natur der Bestimmungen eine Begründung der Versorgung mit Fokus auf das öffentliche Interesse nach sich ziehe. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung liegt der Zweck der kantonrechtlichen Zwangsversorgung somit vornehmlich in der Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.³¹ Da es sich bei den zu versorgenden Individuen um Personen handelt, welche sich vom Standpunkt der Gesellschaft aus als Gefahr für sich selbst oder auch für ihre Mitmenschen darstellen (s. 2.3), verfolgt die Einweisung dieser Personen, der Argumentation des Bundesgerichtes folgend, vorwiegend polizeiliche Zwecke.³² Dies bedeutet, dass die Zwangsinternierung mehrheitlich der Gefahrenabwehr dienen sollte indem sie störende oder schädliche Personen aus der Gesellschaft entfernte.

Mag diese Definition zunächst bestimmt und anschaulich klingen, darf aber nicht vergessen gehen, dass sie einen wesentlichen Aspekt der Zweckbestimmung der administrativen Versorgung ausser Acht lässt, welcher sich bereits zu ihrer Entstehungszeit in vielen der kantonalen Gesetze niederschlug. Neben der eigentlichen Klassifizierung als Präventionsmassnahme zum Schutze der Gesellschaft traten zum Versorgungszweck sodann stets auch Überlegungen der Wohlfahrtspflege hinzu. In deren Sinne verfolgte die administrative Internierung fernerhin die Förderung des Wohlergehens der zu versorgenden Person selbst und hatte damit mithin auch fürsorgerischen Charakter.³³ Der fürsorgerische Aspekt der Versorgung ergab sich, trotz der obengenannten bundesgerichtlichen Einordnung, im Wesentlichen bereits aus der Tatsache, dass die administrative Versorgung ihren Ursprung im Armenrecht besass, welches stets in Dienste

³⁰ ZBINDEN 1941, S. 34.

³¹ BGE 73 I 42.

³² BOSSART, S. 7.

³³ ZBINDEN 1941, S. 33; BOSSART, S. 7; IMHOF, S. 24.

der öffentlichen Fürsorge stand und Ziele wie Besserung, Resozialisierung und Erziehung verfolgte (s. 2.1).³⁴

2.4.1 Die Besserung von Liederlichen und Arbeitsscheuen

In einem Versuch die verschiedenen Zwecke der administrativen Versorgung bestmöglich überblicken zu können, wird in der Literatur häufig eine Unterscheidung zwischen voraussichtlich besserungsfähigen und gänzlich unverbesserlichen zu versorgenden Personen vorgenommen. Als besserungsfähig gilt dabei im Besonderen die Kategorie der sogenannten „Arbeitsscheuen und Liederlichen“, welche im Falle der administrativen Versorgung meist zu erzieherischer Zwangsarbeit in dafür passenden Anstalten verpflichtet wurde.³⁵ Die Kategorisierung als besserungsfähig beruht hierin vor allem auf der Überzeugung, dass die darunter subsumierten oftmals noch jüngeren Leute ein erhöhtes Potential zur Resozialisierung besäßen und daher ein realistischer Erziehungserfolg durch die mehrheitlich körperlich schwere Arbeit in der Zwangsarbeitsanstalt erwartet werden durfte.³⁶

Notabene wurden die bis 1893 erlassenen Gesetze zur administrativen Versorgung in einer Mehrheit der Kantone der Schweiz basierend auf eben dieser Kategorie der Liederlichen und Arbeitsscheuen erlassen. So auch das im Jahre 1872 vom Kanton St. Gallen in Kraft gesetzte „Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten“, welches die zwangsweise Internierung nur unter Anwendung eben dieser beiden Eigenschaften als Einweisungsvoraussetzung vorsah (s. 3.4.1). Ebenfalls unter den Begriff der Besserungsfähigen fielen gemeinhin die Trunksüchtigen, die in einer Vielzahl der Kantone, wie auch im Kanton St. Gallen, jedoch einer eigenständigen Trinkerversorgungsgesetzgebung unterstanden und daher nicht direkt unter Terminus der administrativen Versorgung fielen.³⁷

2.4.2 Die Behandlung von Unverbesserlichen

Wenn aus heutiger Sicht auch als sehr kritisch zu betrachten, wurde daneben die Kategorie der sogenannten Unverbesserlichen geschaffen, welche neben unverbesserlichen zu Versorgenden, das heisst vor allem wiederholt Versorgten, auch Gewohnheitsverbrecher

³⁴ LEUTHARDT, S. 7; vgl. auch BOSSART, S. 28.

³⁵ BOSSART, S. 7 und 8.

³⁶ IMHOF, S. 24; siehe auch OERTLI, S. 7ff.

³⁷ BOSSART, S. 8.

beinhaltete.³⁸ Da die Besserungsaussichten in diesem Falle als stark vermindert betrachtet wurden, verfolgte die Internierung von mutmasslich Unverbesserlichen vor allen Dingen zum Schutze der Gesellschaft und weniger mit Blick auf die Resozialisierung der betreffenden Individuen.³⁹ Trotz der gemeinsamen Einordnung als unverbesserlich muss hierbei klar zwischen denjenigen Personen unterschieden werden, welche wohl als chronisch als arbeitsscheu oder liederlich galten und jenen, die obendrein wiederholt straffällig geworden waren.⁴⁰ Gerade mit der Versorgung der letztgenannten Gewohnheitsverbrecher wurde der Anwendungsbereich der administrativen Versorgung indes stark ausgeweitet, da sich die beiden Institute der administrativen Versorgung sowie der sichernden Massnahmen des Strafrechts nun auffallend annäherten. Die Kategorie der Unverbesserlichen fand in den Jahren ab 1920 schliesslich vermehrt Eingang in die kantonalen Versorgungsgesetze, wie beispielsweise in die Gesetzesnovelle betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt vom 19. November 1924 des Kantons St. Gallen, und schuf damit eine rechtliche Verankerung der eben dargestellten Unterscheidung zwischen besserungsfähigen und unverbesserlichen zu Internierenden (s. 4).

2.5 Die Abgrenzung zur bundesrechtlichen Internierung

Neben der soeben besprochenen Form der Zwangsinternierung aufgrund von kantonaler öffentlich-rechtlicher Gesetzgebung entstanden im Verlaufe der Geltungsdauer ebendieser Bestimmungen weitere Formen der Versorgung bestimmter Personengruppen aufgrund anderer gesetzlicher Grundlagen. So traten zur eigentlichen administrativen Versorgung Internierungsmöglichkeiten basierend auf das Bundeszivilrecht sowie das Schweizerische Strafgesetzbuch hinzu, was wiederum den Diskurs über den Zweck wie auch den Anwendungsbereich der unterschiedlichen Versorgungsregelungen anregte. Lässt sich die Unterscheidung anhand der gesetzlichen Grundlage noch recht einfach vornehmen, erschwert sich die exakte Abgrenzung vor allen Dingen in Bezug auf die Internierungsvoraussetzungen sowie im Besonderen auch auf den Versorgungszweck.

³⁸ BOSSART, S. 9; vgl. auch ZBINDEN 1941, S. 34.

³⁹ BOSSART, S. 8.

⁴⁰ BOSSART, S. 9.

2.5.1 Die vormundschaftliche Versorgung nach aZGB

Mit dem Inkrafttreten des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Jahre 1912 schuf der Bundesgesetzgeber neben den bereits bestehenden kantonalen Versorgungsgesetzen eine neue Möglichkeit der Anstaltseinweisung von klar bestimmten Personengruppen. Mithin konnte nach Art. 406 aZGB der Bevormundete, neben den übrigen Konsequenzen der Entmündigung, nötigenfalls in einer Anstalt untergebracht werden. Hierbei fällt bereits auf, dass die Versorgung nach dem Zivilgesetzbuch, auch vormundschaftliche Versorgung genannt, der Voraussetzung der vorausgehenden Entmündigung des betreffenden Individuums bedurfte.⁴¹ Dies bedeutet, dass der entmündigten Person ein Vormund gestellt wurde, der sie nicht nur in allen privaten Angelegenheiten zu unterstützen hatte, sondern auch die Befugnis besass die Unterbringung in einer Anstalt anzuordnen sofern dies zum Schutz der betreffenden Person für notwendig befunden wurde.⁴² Gemäss Art. 421 Ziff. 13 aZGB war die Anstaltseinweisung durch den Vormund jedoch von der Zustimmung der vormundschaftlichen Behörde als Kontrollinstanz abhängig.⁴³

Als Entmündigungsgrund galten hierin gemäss Art. 370 aZGB Verschwendung, Trunksucht, ein lasterhafter Lebenswandel, bevorstehende Verarmung oder auch die Gefährdung der Sicherheit anderer. Namentlich die Gründe des lasterhaften Lebenswandels sowie der Gefährdung der Gesellschaft erinnern dabei stark an die beiden grundlegenden Einweisungsgründe der Arbeitsscheu und Liederlichkeit in den kantonalen Versorgungsgesetzen. Hinzu kommt, dass zwar die Entmündigung selbst eines gerichtlichen Aktes bedurfte, mit der Vormundschaftsbehörde daneben aber gleichwohl eine Administrativbehörde am Prozess der Anstaltseinweisung beteiligt war, wenn diese auch lediglich als Kontroll- und nicht als eigentliche Entscheidungsinstanz fungierte.⁴⁴

Um die Unterscheidung der beiden Versorgungsarten gleichwohl etwas verständlicher zu machen, wurde in Literatur und Gesetzgebung oftmals versucht auf die Zielsetzung der beiden Massnahmen abzustellen. Gemeinhin wird argumentiert, dass die administrative Versorgung mehrheitlich im Dienste des öffentlichen Interesses stand, wogegen die vormundschaftliche Versorgung der Fürsorge diene. Im Falle der administrativen Versorgung bedeutet dies, dass diese in erster Linie den Schutz der klassischen Polizeigüter und damit die Sicherheit und Ordnung der Gesellschaft gewährleisten sollte.⁴⁵

⁴¹ IMHOF, S. 7; BOSSART, S. 27.

⁴² SUHR, S. 1.

⁴³ IMHOF, S. 8; SUHR, S. 1.

⁴⁴ SUHR, S. 1 und 2.

⁴⁵ Botschaft Versorgungsgesetz 1872; BOSSART, S. 28 und 29.

Die vormundschaftliche Versorgung hingegen förderte, als Teil des klassischen zivilrechtlichen Vormundschaftsrechts, vor allem auch das persönliche Wohlergehen der bevormundeten oder gar internierten Person sowie dasjenige ihrer Familienangehörigen.⁴⁶ An dieser Stelle muss allerdings bemerkt werden, dass sich die Zielsetzungen der administrativen und der vormundschaftlichen Versorgung, wie in 2.4 bereits erläutert, im Verlaufe der Zeit spürbar annäherten. So wurde zunehmend erkannt, dass die administrative Versorgung nicht nur die Gesellschaft vor Gefahren und finanzieller Belastung schützen sollte, sondern vielmehr von der Anstaltseinweisung zugleich ein Besserungseffekt für das Individuum selbst erwartet wurde.⁴⁷ Im Gegensatz dazu entfernte sich die Zwecksetzung der vormundschaftlichen Internierung ebenfalls vom alleinigen Schutz privater Interessen, da mit der Entmündigung und anschliessenden Versorgung auch Interessen Dritter sowie Bedürfnisse der Gesellschaft gewahrt werden konnten.⁴⁸

Vermag also die Abgrenzung zwischen administrativer und vormundschaftlicher Versorgung anhand der verfolgten Zwecke bereits in der Theorie nicht völlig zu überzeugen, so verstärken sich die Unklarheiten in der praktischen Anwendung der Unterscheidungskriterien umso mehr. Denn beide Versorgungsarten verfolgten letzten Endes das gemeinschaftliche Ziel der Resozialisierung und Nacherziehung des entsprechenden Individuums sowie den Schutz klassischer Polizeigüter in der betreffenden Gesellschaft.⁴⁹ Zudem gleichen sich die Einweisungsvoraussetzungen der administrativen Versorgung und die Entmündigungsgründe des Zivilrechts in erkennbarer Weise, womit sich der persönliche Geltungsbereich der beiden Versorgungsinstrumente kaum mehr trennen lässt.

Aus praktischer Sicht unterscheiden sich die administrative und die vormundschaftliche Anstaltsversorgung mithin vor allen Dingen in ihrer Anwendung aus materieller und formeller Hinsicht. Sowohl die materiellen Ansprüche an die Einweisungsgründe als auch das formelle Prozedere der Anordnung der Versorgung sind im Falle der administrativen Versorgung weniger sophisticated als diejenigen der vormundschaftlichen Versorgung. So lässt sich die administrative Internierung ohne vorausgehende Entmündigung anordnen, welche bisweilen einer strengen Praxis des Bundesgerichtes folgte.⁵⁰ Hinzu kommt, dass die Voraussetzungen der Entmündigung des Art. 370 aZGB genauer definiert waren als die

⁴⁶ BOSSART, S. 29 und 34.

⁴⁷ SUHR, S. 3; BOSSART, S. 28.

⁴⁸ BOSSART, S. 29; SUHR, S. 3 und 4.

⁴⁹ BOSSART, S. 31; MAYER, S. 231.

⁵⁰ BOSSART, S. 35; vgl. auch IMHOFF, S. 12.

recht allgemein gehaltenen Begriffe von Arbeitsscheu und Liederlichkeit, welche Grundlage der kantonalen Gesetze bildeten. Nicht zuletzt unterschieden sich die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen nicht nur aufgrund ihres Inhaltes, sondern auch in Betracht auf ihre Rechtsnatur. Während die Gesetze zur administrativen Versorgung kantonales öffentliches Recht darstellten, ist das Schweizerische Zivilgesetzbuch samt seiner Vormundschaftsregelungen seit jeher privates Recht des Bundes.

Hierbei soll angemerkt werden, dass die Frage, ob das kantonale Recht zur Anstaltsversorgung nach Inkrafttreten des Zivilgesetzbuches von 1912 noch Gültigkeit hatte keineswegs unumstritten war. In seiner Botschaft vom 28. Mai 1904 äusserte sich der Bundesrat jedoch ausdrücklich zu dieser Frage und bestätigte, dass es den Kantonen weiterhin gestattet sei eigene Regelungen zur Anstaltsversorgung zu erlassen.⁵¹ Damit folgte der Bundesrat lediglich dem Art. 6 aZGB, welcher die Beschränkung der Kantone in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen auch durch später erlassenes Bundeszivilrecht verneinte. Dieser Ansicht folgte indes auch das Bundesgericht, das von einem Hinzutreten der kantonalen Versorgungsgesetze zu den Bestimmungen der Anstaltsversorgung nach aZGB sprach.⁵²

2.5.2 Die Anstaltseinweisung nach aStGB

Eine weitere Ergänzung erhielt die Gesetzgebung zur Anstaltsinternierung mit der Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches von 1942. So sah das Strafgesetzbuch in den Art. 14 und 15 die Möglichkeit zur Verwahrung sowie zur Versorgung von Unzurechnungsfähigen vor. Hinzu kamen die Bestimmungen des Art. 42 bis 45 aStGB, welche sich mit den sichernden Massnahmen gegenüber verschiedenen Personengruppen befassten. Besonders erwähnenswert ist dabei der Art. 43 aStGB, der unter dem Titel „Erziehung Liederlicher und Arbeitsscheuer zur Arbeit“ eine ausführliche Regelung zur Arbeitserziehung solcher Individuen in Arbeitserziehungsanstalten enthielt. Laut dieser Bestimmung hatte der Richter die Möglichkeit arbeitsscheue und liederliche Delinquenten vor Vollzug der eigentlichen Strafe in einer Arbeitsanstalt unterzubringen, sofern die Aussichten auf Besserung und Erziehung durch diesen Aufenthalt positiv waren und die Straftat mit dem Zustand der Arbeitsscheu und Liederlichkeit in Zusammenhang stand.⁵³

⁵¹ Botschaft Bundesrat 1904, S. 3.

⁵² BGE 83 I 188.

⁵³ BOSSART, S. 23.

Der klarste Unterschied der strafrechtlichen Massnahmen gegen Arbeitsscheue und Liederliche zur administrativen oder auch vormundschaftlichen Versorgung ist die Tatsache, dass die Bestimmungen des Strafgesetzbuches nur auf Delinquenten im strafrechtlichen Sinne angewendet werden konnten. Das bedeutet, dass vor allem auch die sichernde Massnahme in Art. 43 aStGB nur dann Anwendung fand, wenn die betreffende Person vor deren Anordnung eine Straftat gemäss den Bestimmungen des Strafgesetzbuches begangen hatte.⁵⁴ Daneben muss aber beachtet werden, dass die Regelungen von Art. 42 bis 45 aStGB generell gesprochen dieselben Individuen erfassten wie die kantonalen Versorgungsgesetze. Denn auch hier befasste sich die Gesetzgebung mit sogenannten asozialen Charakteren wie Gewohnheitsverbrechern, Liederlichen und Arbeitsscheuen oder auch Trinkern.

Die Zwecke der administrativen Versorgung und der sichernden Massnahmen des Strafgesetzbuches gegenüber Liederlichen und Arbeitsscheuen können, wie schon beim Vergleich mit der vormundschaftlichen Versorgung, nicht völlig getrennt betrachtet werden. Die Regelung des Art. 43 aStGB hatte als sichernde Massnahme klar eine präventive Funktion, welche die Arbeitsscheuen und Liederlichen von der Begehung weiterer Straftaten in der Zukunft abhalten sollte.⁵⁵ Zwar war die Zielsetzung der administrativen Versorgung nicht in gleicher Weise auf die Vermeidung erneuter Straftaten ausgerichtet, jedoch stand auch hierbei die Frage nach zukünftigen unerwünschten Verhaltensweisen durch die zu internierende Person im Vordergrund, auch wenn diese nicht vornehmlich strafrechtlicher Natur sein mussten. Damit beinhaltete auch die administrative Versorgung den Charakter einer Präventivmassnahme zur Verhinderung gesellschaftlichen Schadens. Des Weiteren wird regelmässig argumentiert, dass die Massnahmen des Strafgesetzbuches als Ausgleich für ein begangenes Übel dienen und daher sogenannten Repressiv- oder Strafcharakter besitzen.⁵⁶ Dieses Merkmal wiederum unterscheidet die administrative Versorgung von der Anstaltseinweisung nach Art. 43 aStGB, da der administrativen Internierung das Moment der vorausgehenden Übelzufügung fehlte. Allerdings muss hier darauf hingewiesen werden, dass sich wie schon im Falle der vormundschaftlichen Versorgung die Zielsetzungen der administrativen sowie der strafrechtlichen Internierungsmassnahmen im Verlauf ihrer zeitlichen Geltungsdauer augenscheinlich annäherten, vor allem aufgrund der Tatsache, dass viele Kantone in der Zeitspanne ab 1920 Gesetzesergänzungen zu ihren ursprünglichen

⁵⁴ WAIBLINGER, S. 17; BOSSART, S. 23.

⁵⁵ WAIBLINGER, S. 8; BOSSART, S. 16.

⁵⁶ WAIBLINGER, S. 8.

Versorgungserlassen vornahmen. Mithin wurden in diesen Gesetzesnovellen vielfach auch Massnahmen gegenüber sogenannten Gewohnheitsverbrechern aufgenommen, auf die eine Versorgung sodann nur Anwendung fand wenn ihr diverse Straftaten vorangegangen waren.⁵⁷

Nicht zuletzt, wie bereits beim Inkrafttreten des Zivilgesetzbuches diskutiert, stellte sich auch im Falle des Schweizerischen Strafgesetzbuches die Frage ob die kantonalen Gesetze zur administrativen Versorgung neben den neu erlassenen Bestimmungen noch Bestand haben konnten. Gemäss Art. 400 des Strafgesetzbuches von 1942 wurden mit Inkrafttreten des Schweizerischen Strafgesetzes jedoch nur die strafrechtlichen Bestimmungen der Kantone aufgehoben, die verwaltungsrechtlichen Erlasse und somit auch die öffentlich-rechtlichen Versorgungsgesetze blieben davon unberührt, was auch das Bundesgericht so bestätigte.⁵⁸

2.6 Fazit

Mit dem stetigen Bevölkerungswachstum im frühen 19. Jahrhundert und der dadurch geförderten Massenarmut, welche trotz der fortschreitenden Industrialisierung in der Landwirtschaft nicht beseitigt werden konnte, entstand in der Schweiz indes der fürsorgerische Diskurs um die gesellschaftliche Schicht der sogenannten Armengenössigen. So fehlten nicht nur die nötigen natürlichen Ressourcen und Nahrungsmittel, vielmehr mangelte es zudem an genügend Arbeitsmöglichkeiten, was unerwünschte Phänomene wie Bettelei und Vagabundieren begünstigte. Infolgedessen entstand in den Gemeinden das Bedürfnis nach neuen Möglichkeiten im Umgang mit den störenden Individuen, was neben den kantonalen Armengesetzen ab Mitte des 19. Jahrhunderts zur Schaffung des öffentlich-rechtlichen Versorgungsrechtes führte. Dieses Recht gab den zuständigen Behörden der Kanton indes die Befugnis sogenannte Arbeitsscheue und Liederliche zur Resozialisierungs- und Besserungszwecken in Zwangsarbeitsanstalten einzuweisen, da diese einen Lebenswandel führten, der nicht den damals gesellschaftlich akzeptierten Lebensmustern entsprach.

Im Verlaufe seiner Geltungsdauer durch das Eidgenössische Zivilgesetzbuch sowie das Schweizerische Strafgesetzbuch ergänzt, diente die administrative Versorgung, deren Anordnung stets in die Zuständigkeit der kantonalen Verwaltungsbehörden fiel, trotz vielerlei Abgrenzungsbemühungen letztlich gemeinhin derselben Zweckbestimmung wie

⁵⁷ BOSSART, S. 9.

⁵⁸ BOSSART, S. 16; BGE 73 I 42.

die vormundschaftliche oder auch strafrechtliche Internierung. Mithin wurden durch die Einweisung der betreffenden Person nicht nur deren persönliche Wohlfahrt gefördert, sondern auch die polizeilichen Güter der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit geschützt. Die faktischen Abgrenzungsmerkmale der verschiedenen Versorgungsformen bestanden indessen vor allen Dingen in der Rechtsnatur der jeweiligen gesetzlichen Grundlage, den Einweisungsvoraussetzungen sowie dem formellen Internierungsverfahren.

3 Das Versorgungsgesetz des Kantons St. Gallen von 1872

Im Verlaufe der ersten Etappe der kantonalen Versorgungsgesetzgebungen bis 1893 fühlte sich mithin auch der Kanton St. Gallen dazu veranlasst eine eigene gesetzliche Regelung zur administrativen Versorgung Arbeitsscheuer und Liederlicher zu erlassen, welche der Gegenstand der folgenden Ausführungen sein wird. Wenngleich die St. Gallische Gesetzgebung als durchaus charakteristisch für die Versorgungsgesetze der damaligen Zeit bezeichnet werden kann, sollen in der Besprechung der wesentlicher Regelungsinhalte stets auch ihre individuellen Besonderheiten hervorgehoben werden. Dabei stehen neben den materiell-rechtlichen Einweisungsvoraussetzungen auch das Internierungsverfahren sowie der Weiterzug des Versorgungsentscheides an eine obere Instanz im Vordergrund. Zu Beginn soll indes die Entstehung der St. Gallischen Regelung anhand des klassischen Gesetzgebungsverfahrens betrachtet werden.

3.1 Der Gesetzesvorschlag von 1854

Zwar trat das „Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten“ des Kantons St. Gallen erst im Jahre 1872 in Kraft, die Idee der Schaffung einer solchen gesetzlichen Regelung aber entstand bereits beinahe 20 Jahre davor. So entwarf der Regierungsrat des Kantons am 16. September 1854 einen „Gesetzesvorschlag betreffend die Unterbringung von liederlichen oder arbeitsscheuen Personen in einer Zwangsarbeitsanstalt“⁵⁹, auf welchen aber am 14. November 1857 vom Grossen Rat nicht eingetreten wurde.⁶⁰ Der gefällte Nichteintretensentscheid wurde vom Grossen Rat damit begründet, dass sich eine gesetzliche Regelung in Anbetracht des vorliegenden Bedürfnisses nicht rechtfertige, obwohl der Regierungsrat in seiner Botschaft vom 22. September 1854 von vermehrten Anfragen bezüglich der Möglichkeit zur Versorgung gewisser Personen in Anstalten durch die Armenbehörden sprach.⁶¹

Um dem Bedürfnis dennoch gerecht zu werden, schuf der Grosse Rat mit seinem Beschluss vom 14. November 1857 allerdings bereits die Möglichkeit für die Armenbehörden „in vorkommenden Fällen“ in gewohnheitsrechtlicher Weise die Zwangsversorgung über arbeitsscheue oder liederliche Armengenössige zu verfügen. Die Armenbehörden waren dabei aber verpflichtet für jede Versorgungsverfügung die

⁵⁹ StASG ARR B2 1854, Nr. 1955.

⁶⁰ StASG AGR B1 1857, Nr. 100.

⁶¹ StASG AGR B1 1857, Nr. 100.

Genehmigung des Regierungsrates einzuholen.⁶² Wie in vielen Kantonen wurde die Versorgungspraxis damit zunächst in Form von Gewohnheitsrecht geregelt, welches die Zwangsversorgung in geeigneten Anstalten noch ohne spezifische rechtliche Grundlage ermöglichte.

3.2 Die Entstehung des Versorgungsgesetzes von 1872

Nach beinahe zwanzigjähriger gewohnheitsrechtlicher Praxis der Unterbringung von liederlichen und arbeitsscheuen Personen in Zwangsarbeitsanstalten gemäss dem Beschluss des Grossen Rates von 1857 beauftragte der Regierungsrat im März 1871 das Polizeidepartement des Kantons St. Gallen bisweilen mit der Erstellung eines erneuten Gesetzesentwurfs zur Unterbringung von Individuen in Zwangsarbeitsanstalten.⁶³ Dieser Entwurf wurde am 26. April 1871 vom Regierungsrat genehmigt unter gleichzeitiger Vorlage der dazugehörenden Botschaft an den Grossen Rat des Kantons St. Gallen. Der Regierungsrat beschloss den Gesetzesvorschlag per 10. Dezember 1871 zu veröffentlichen, nachdem der Grosse Rat diesen in seiner Sitzung vom 22. November 1871 ausführlich besprochen sowie dessen Überprüfung durch eine eigens eingesetzte Prüfungskommission veranlasst hatte.⁶⁴

Nach abgelaufener Vernehmlassungsfrist unterzog der Grosse Rat den Gesetzesentwurf am 4. Juni 1872 seiner abschliessenden Beratung. Im Gegensatz zum Entwurf von 1854 hiess der Grosse Rat das Versorgungsgesetz in diesem Fall, mit wenigen durch die Kommission beantragten Änderungen, gut und erhob es zugleich mit der Gesamtheit der 123 Stimmen zum Entschluss.⁶⁵ Der Regierungsrat wurde anschliessend mit der Veröffentlichung sowie mit der Erstellung einer Vollziehungsverordnung zum Gesetz beauftragt. Am 1. August des Jahres 1872 trat nunmehr das „Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten“ in Kraft, die Inkraftsetzung der Vollziehungsverordnung folgte am 21. August 1872.⁶⁶

Nicht zuletzt erfuhr die Versorgungsgesetzgebung des Kantons St. Gallen einen klaren Impuls durch die Gründung der Toggenburger Zwangsarbeitsanstalt Bitzi in Mosnang im Jahr 1871.⁶⁷ So wurde bereits in der Botschaft zum Versorgungsgesetz festgehalten, dass

⁶² StASG AGR B1 1857, Nr. 100.

⁶³ StASG ARR B2 1871, Nr. 480.

⁶⁴ StASG AGR B1 1871, Nr. 68.

⁶⁵ StASG AGR B1 1872, Nr. 19.

⁶⁶ StASG ARR B2 1872, Nr. 1601 und 1733.

⁶⁷ Katalog der Einrichtungen des Freiheitsentzuges 2009, S. 77.

der Erlass von gesetzlichen Bestimmungen zur Unterbringung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten nun umso dringlicher werde, da mit der Bitzi nunmehr eine passende Internierungsanstalt entstehe und es folglich absehbar sei, dass sich die Versorgungsfälle mit dem Bestand der Toggenburger Zwangsarbeitsanstalt wesentlich vermehren würden.⁶⁸

3.3 Der Geltungsbereich des Versorgungsgesetzes von 1872

Wie die meisten kantonalen Versorgungsgesetzgebungen folgte auch das St. Gallische Recht dem zunächst dem sogenannten Heimatprinzip.⁶⁹ Danach hatte im Falle einer Versorgung die Heimatgemeinde resp. der Heimatkanton für die Versorgungskosten des betreffenden Individuums aufzukommen.⁷⁰ Gleichzeitig stand auch die Kompetenz zur Einweisung dieser Personen in die Zwangsarbeitsanstalten der Heimatgemeinde zu.⁷¹ Die Anwendung des Heimatprinzips ergab sich vor allen Dingen aufgrund der Tatsache, dass die administrative Versorgung als armenpolizeiliche Massnahme begründet worden war, welche sich stark an die kantonale Armengesetzgebung anlehnte (s. 2.1). Im St. Gallischen Versorgungsgesetz wurde sodann in Art. 5 festgehalten, dass für die finanziellen Unkosten der Versorgung subsidiär die Vorschriften über das Armenwesen zur Anwendung kämen und zwar in all jenen Fällen in denen der Betroffene nicht aus eigenem Vermögen für die Finanzierung aufkommen könne. Retrospektiv dürfte der Rückgriff auf die finanzielle Unterstützung durch das Gemeinwesen in einem Grossteil der Versorgungsfälle Anwendung gefunden habe, da es sich bei den zu versorgenden Individuen oftmals um sogenannte Armenenössige handelte (s. 3.4.1).⁷²

Demzufolge kam das Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten von 1872 vornehmlich gegenüber den Kantonsbürgern des Kantons St. Gallen zur Anwendung. Dabei war nicht von Bedeutung ob die Individuen auch im Heimatkanton wohnhaft waren oder eine ausserkantonale Wohngemeinde gewählt hatten.⁷³ Erst mit dem interkantonalen Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung vom 15. Juni 1923 wurde das Heimatprinzip endgültig durchbrochen, da das Konkordat in Art. 12 die unterstützten Personen den armengesetzlichen Bestimmungen

⁶⁸ Botschaft Versorgungsgesetz 1872.

⁶⁹ ZBINDEN 1942, S. 16.

⁷⁰ ZBINDEN 1941, S. 36.

⁷¹ Versorgungsgesetz 1872, Art. 3.

⁷² BOSSART, S. 60 und 61.

⁷³ ZBINDEN 1942, S. 16; vgl. auch ZBINDEN 1941, S. 36.

ihres entsprechenden Wohnkantons unterstellte. Damit hatte, vor allen Dingen auch im Hinblick auf das Gesetz betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt von 1924 (s. 4), derjenige Kanton für die Versorgungskosten aufzukommen in dem die zu internierende Person wohnhaft war (s. auch 3.4.5).

3.4 Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Einweisung

Das gesamthaft lediglich neun Artikel umfassende Versorgungsgesetz des Kantons St. Gallen von 1872 besass aus Sicht der heutigen Gesetzgebungspraxis augenscheinlich keine hohe materielle Normierungsdichte. Zwar wurden viele der Bestimmungen in der zugehörigen Vollziehungsverordnung weiter ausgeführt, jedoch waren selbst diese Ergänzungen äusserst knapp formuliert, was für die Interpretation des Gesetzestexts einen weiten Ermessensspielraum eröffnete. Noch lückenhafter als das materielle Recht stellte sich indes im St. Gallischen Versorgungsgesetz, aber auch in den meisten anderen kantonalen Gesetzestexten, das Verfahrensrecht dar (s. 3.5). Dessen ungeachtet werden im Folgenden die bestehenden materiell-rechtlichen Bestimmungen im St. Galler Recht zur Zwangsversorgung untersucht, wobei der Fokus dabei auf den spezifischen Einweisungsvoraussetzungen liegt. Im Anschluss daran wird mit der Besprechung des Einweisungsverfahrens sowie des Weiterzugs des Internierungsentscheides auf die formell-rechtlichen Regelungen übergeleitet.

3.4.1 Die Einweisungsgründe

Der vornehmliche Internierungsgrund gemäss dem Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten von 1872 ergab sich bereits aus dem Titel desselben. So konnte die Versorgung nur in Fällen von *Arbeitsscheu und Liederlichkeit* angeordnet werden. Besonders bemerkenswert war dabei, dass gemäss Wortlaut des Gesetzes diese Voraussetzungen als kumulativ zu betrachten waren, was bedeutete, dass für eine Einweisung nach St. Gallischem Versorgungsgesetz sowohl Arbeitsscheu als auch Liederlichkeit vorliegen mussten. Die kumulative Anwendung der beiden primären Einweisungsgründe stellte mithin eine Besonderheit in der St. Galler Gesetzgebung dar, da eine Internierung aufgrund nur eines der beiden Merkmale letztlich nicht angeordnet werden konnte.⁷⁴

⁷⁴ Botschaft Versorgungsgesetz 1872.

Zu den Primärvoraussetzungen der Arbeitsscheu und Liederlichkeit kamen gemäss Art. 1 des Versorgungsgesetzes des Kantons St. Gallen die ergänzenden Bedingungen der generellen Arbeitsfähigkeit sowie des angetretenen 17. Lebensjahres der zu internierenden Person hinzu. Die Voraussetzung der Arbeitsfähigkeit erklärt sich hierin daraus, dass eine nicht arbeitsfähige Person, wie beispielsweise in Art. 2 der Vollziehungsverordnung zum Versorgungsgesetz von 1872 aufgeführt, in einer Zwangsarbeitsanstalt weder den erwünschten Erziehungseffekt durch Arbeit erleben noch Nutzen für die Anstalt selbst generieren konnte.

Die grundlegenden Momente der Arbeitsscheu und Liederlichkeit sind im Gegensatz dazu nicht derart einfach zu erklären, vor allen Dingen da die beiden Begriffe weder im Versorgungsgesetz, in der zugehörigen Vollziehungsverordnung oder auch der Botschaft zum Gesetz genauer definiert wurden. Zunächst lässt sich in jedem Falle festhalten, dass es sich bei den Begriffen der Arbeitsscheu und Liederlichkeit um zwei Zustände handelt, die als gesellschaftsschädlich betrachtet wurden und gegen die daher mit dem Instrument der administrativen Versorgung vorgegangen werden sollte.⁷⁵ Der Schaden der Gesellschaft entstand dabei aufgrund eines unsittlichen Lebenswandels sowie durch Müssiggang und Faulheit der betreffenden Person, was der öffentlichen und vor allem finanziellen Wohlfahrt schaden konnte.⁷⁶ Gerade in Bezug auf die Arbeitsscheu wurde davon ausgegangen, dass die fehlende Arbeitsmotivation sowie Arbeitsanstrengung schlimmstenfalls nicht nur zur vornehmlich finanziellen Belastung der Familie des arbeitsscheuen Individuums führte, vielmehr stand die Befürchtung der sogenannten Armengenössigkeit im Vordergrund. Dies bedeutet, dass die betreffende Person bei fehlender Unterstützung durch die Familienmitglieder dem Gemeinwesen zur Last fiel und durch die Armenfürsorge pekuniär betreut werden musste.⁷⁷

Neben dem weitgehend verständlich definierbaren Begriff der Arbeitsscheu macht die Beschreibung der Liederlichkeit gemeinhin mehr Probleme. Im Zusammenhang mit den kantonalen Versorgungsgesetzen wurden darunter verschiedene Verhaltensweisen der zu internierende Person subsumiert, welche sich auf die Störung der öffentlichen Ruhe, Gesundheit und Sicherheit bezogen. Es handelte sich dabei mehrheitlich um Verhalten welches als nachlässig, moralisch verwerflich oder auch asozial bezeichnet werden konnte, zusammenfassend um einen sogenannt unsittlichen Lebenswandel.⁷⁸ Einige der Kantone

⁷⁵ SPERISEN, S. 31; BOSSART, S. 60.

⁷⁶ WÄCHTER, S. 6.

⁷⁷ SPERISEN, S. 31; vgl. auch WÄCHTER, S. 81.

⁷⁸ BOSSART, S. 63; WÄCHTER, S. 80.

fassten unter Liederlichkeit zudem auch Tatbestände wie Vagabundieren, Verwahrlosung oder Trunksucht.⁷⁹ Neben der Grundvoraussetzung von Arbeitsscheu und Liederlichkeit bedurfte es nach den Bestimmungen des St. Gallischen Versorgungsgesetzes weiterer Beweggründe für die Anordnung der administrativen Versorgung in einer Zwangsarbeitsanstalt. Gemäss Art. 1 des Versorgungsgesetzes von 1872 musste die zu versorgende Person mithin einer der folgenden Kategorien angehören:

- a) Die Person war bereits armengenössig oder war im Begriffe der öffentlichen Unterstützung zur Last zu fallen, überliess eigene Familienmitglieder der öffentlichen Fürsorge oder störte die häusliche Zucht und Ordnung;
- b) sie stellte eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar;
- c) sie beeinträchtigte die Wohlfahrt der Familie in anhaltender Weise;
- d) oder sie stand unter Schutzaufsicht der Gemeinde.⁸⁰

Abschliessend trat zu den bereits genannten Einweisungsgründen eine beharrliche oder wiederholte Widersetzung gegen die von der Familie oder der Gemeinde getroffenen Massnahmen zur Besserung des Individuums hinzu.⁸¹ Die Voraussetzungen aus Art. 1 des Versorgungsgesetzes wurden ferner im Art. 2 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz durch einige wenige Ausnahmen beschränkt. Sodann waren von der Aufnahme in Zwangsarbeitsanstalten aufgrund des Versorgungsgesetzes alle Personen ausgeschlossen, welche das 17. Altersjahr noch nicht erreicht hatten. Nicht zuletzt fand das Gesetz keine Anwendung auf Geisteskranke, Taubstumme, Blödsinnige sowie schwangere Frauen.

3.4.2 Die Versorgungsdauer

Wie die meisten der älteren kantonalen Gesetzgebungen sahen auch die St. Gallischen Bestimmungen von 1872 eine Unterscheidung zwischen der Ersteinweisung und allen weiteren Versorgungen aufgrund von Rückfällen vor. Die Dauer der Einweisung in die Zwangsarbeitsanstalt betrug im Falle der ersten Internierung minimal 3 Monate und konnte auf maximal 2 Jahre ausgedehnt werden. Beim Rückfall konnte die Versorgungsdauer bis auf 3 Jahre verlängert werden.⁸²

⁷⁹ ZBINDEN 1942, S. 30 und 31; BOSSART, S. 60.

⁸⁰ Versorgungsgesetz 1872, Art. 1 lit. a-d.

⁸¹ Versorgungsgesetz 1872, Art. 1 Abs. 2.

⁸² Versorgungsgesetz 1872, Art. 3.

Dem versorgten Individuum sowie dessen Familie stand indes die Möglichkeit eines Nachlassgesuches für die Versorgungsdauer an den Regierungsrat zu. Dieses Recht konnte des Weiteren auch vom betreffenden Gemeinderat der Heimatgemeinde oder vom Schutzaufsichtskomitee genutzt werden.⁸³ Die eigentliche Entlassung der versorgten Person vor Ablauf der angeordneten Versorgungsdauer konnte indes ausschliesslich von Regierungsrat verfügt werden.⁸⁴

3.4.3 Die Androhung der Versorgung

Bestimmungen zu einer vorausgehenden Vorwarnung oder Androhung der administrativen Versorgung stellten im gesamthaften Überblick über die kantonalen Gesetzen eine klare Ausnahme dar. So war auch im St. Gallischen Gesetz keine spezifische Regelung zur Vorwarnung der zu internierenden Person zu finden. Einzig die in Art. 1 Abs.2 des Versorgungsgesetzes statuierte Voraussetzung der beharrlichen Widersetzung gegenüber der von den zuständigen Behörden angeordneten Massnahmen (s. 3.4.1) lässt darauf schliessen, dass in der Praxis die zuständige Behörde, im Falle des Kantons St. Gallen im Normalfall der Gemeinderat der Heimatgemeinde, dem sich widersetzenden Individuum für gewöhnlich die administrative Versorgung als mögliche Konsequenz des Widerstandes gegen die angeordneten Massnahmen faktisch androhte.⁸⁵ Eine gesetzliche Verpflichtung zur Vorwarnung vor dem Erlass des Versorgungsentscheides hingegen bestand gemäss Versorgungsgesetz von 1872 nicht explizit.

Zumindest stand der zu versorgenden Person nach Erlass des Versorgungsentscheides durch den betreffenden Gemeinderat die Möglichkeit einer persönlichen Vernehmlassung innert einer Notfrist von 8 Tagen an das Bezirksamt offen.⁸⁶ Nach Ablauf der achttägigen Frist hatte das Bezirksamt den Entscheid des Gemeinderates samt der allfälligen Vernehmlassung an den Regierungsrat weiterzuleiten. Erst der Regierungsrat war zum abschliessenden Entscheid über die Einweisung sowie über die Vernehmlassung befugt. Damit war es dem betreffenden Individuum zumindest noch möglich sich gegenüber dem Regierungsrat zu verantworten, dies jedoch nur innert einer äusserst knappen Frist sowie nach bereits ergangenem Gemeinderatsentscheid (vgl. auch 3.6). Das Anrecht auf Vernehmlassung durch das betroffene Individuum ergab sich mithin aus dem Anspruch des rechtlichen Gehörs, welcher gemäss Bundesgericht jedem zu Internierenden einzuräumen

⁸³ Vollziehungsverordnung 1872, Art. 6.

⁸⁴ Versorgungsgesetz 1872, Art. 6.

⁸⁵ BOSSART, S. 68.

⁸⁶ Vollziehungsverordnung 1872, Art. 3.

war.⁸⁷ Dessen ungeachtet fehlten wie bereits erwähnt in vielen der kantonalen Gesetzgebungen ausführliche Bestimmungen zur Androhung der Versorgung oder auch zur Vernehmlassung, da gemeinhin die Ansicht vertreten wurde, dass dem rechtlichen Gehör genügend Rechnung getragen werde, wenn die zu versorgenden Personen in irgendeinem Zeitpunkt des Einweisungsverfahrens von einer der beteiligten Behörden einvernommen wurden.⁸⁸

3.4.4 Die Entlassung

Wie in 3.4.2 bereits angesprochen, war gemäss Art. 6 des Versorgungsgesetzes lediglich der Regierungsrat selbst befugt eine Entlassung vor Ablauf der eigentlichen Internierungsdauer zu verfügen. Dies ergab sich streng genommen bereits aus der Tatsache, dass auch der abschliessende Versorgungsentscheid durch den Regierungsrat gefällt oder zumindest genehmigt werden musste.⁸⁹

Die bedingte Entlassung aus der Versorgungsdetention wurde im Allgemeinen analog zur bedingten Entlassung des Strafrechts gehandhabt, explizite Regelungen waren jedoch in den wenigsten der kantonalen Versorgungsgesetze enthalten, indes fehlten diese auch in der St. Gallischen Gesetzgebung.⁹⁰

3.4.5 Die Versorgungskosten

Die Tragung der finanziellen Aufwendungen für die Versorgung einer Person wurde aufgrund der praktischen Wichtigkeit im Versorgungsgesetz des Kantons St. Gallen ausdrücklich geregelt. So konnte die Gemeinde zur Deckung der Unkosten zunächst auf das Vermögen der betreffenden Person zurückgreifen.⁹¹ Da die finanziellen Verhältnisse vieler Versorgten jedoch als bescheiden zu betrachten waren, wurde die Versorgung in den Fällen fehlenden Privatvermögens gemäss den Bestimmungen des kantonalen Armenrechts finanziert. Dabei galt wie in 3.3 bereits erläutert bis zum Inkrafttreten des Konkordats betreffend die wohnörtliche Unterstützung im Jahre 1923 das Heimatprinzip. Damit hatte im Versorgungsfall vor 1923 die Heimatgemeinde bzw. der Heimatkanton für die Unkosten aufzukommen. Nach Inkrafttreten des Konkordates wurden die versorgten Individuen den armengesetzlichen Bestimmungen ihres Wohnkantons unterstellt, was im

⁸⁷ BGE 30 I 280.

⁸⁸ BOSSART, S. 94.

⁸⁹ Versorgungsgesetz 1872, Art. 4.

⁹⁰ ZBINDEN 1942, S. 32 und 33; vgl. auch ZBINDEN 1941, S. 45.

⁹¹ Versorgungsgesetz 1872, Art. 5.

Wesentlichen bedeutete, dass die betreffende Wohngemeinde für die Internierungskosten aufzukommen hatte.

3.5 Das Einweisungsverfahren

In der Versorgungspraxis besonders interessant und zugleich faktisch oftmals nur schwer nachvollziehbar ist das eigentliche Verfahren zur Einweisung liederlicher und arbeitsscheuer Personen, welches in den verschiedenen Kantonen äusserst unterschiedlich geregelt war. So enthielt auch das Versorgungsgesetz des Kantons St. Gallen von 1872 nur vereinzelt formell-rechtliche Bestimmungen, die das Verfahren der Einweisung regelten. Diese Problematik war jedoch nicht nur in der St. Galler Gesetzgebung ersichtlich, vielmehr gehörte das Verwaltungsverfahren gemeinhin zu den noch sehr wenig normierten Rechtsgebieten, sowohl auf kantonaler als auch auf bundesrechtlicher Ebene (s. 3.6).⁹²

Im Vergleich zu vielen anderen kantonalen Versorgungsgesetzgebungen sowie zum Gesetz betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt von 1924 kannte das St. Gallische Versorgungsgesetz von 1872 jedoch bereits einen zweistufigen Instanzenaufbau.⁹³ Nämlich konnte der Entscheid der ersten Instanz, meist des Gemeinderates, faktisch bereits zur Überprüfung an eine obere Instanz, im diesem Falle an den Regierungsrat, weitergezogen werden (s. 3.6).

3.5.1 Die Einleitung der Untersuchung

Zur Stellung des Gesuches zur administrativen Versorgung eines Individuums, sofern diese Person die Einweisungsvoraussetzungen von Arbeitsscheu und Liederlichkeit nach Art. 1 erfüllte, war gemäss Art. 3 des Versorgungsgesetzes von 1872 vor allen Dingen der Gemeinderat der Heimatgemeinde legitimiert. Diese Ermächtigung ergab sich zumal daraus, dass die betreffende Gemeinde daneben in den meisten Fällen aus ihrer Armenkasse für die Versorgungskosten aufzukommen hatte (s. 3.4.5). Obschon das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung von 1923 noch nicht erlassen war, wurde in Art. 3 bereits festgehalten, dass subsidiär auch der Gemeinderat der Wohngemeinde die Befugnis zur Gesuchstellung innehatte. Diese Ergänzung lässt sich dadurch erklären, dass zur damaligen Zeit mithin nicht jede Person einer Heimatgemeinde angehörte und daher

⁹² BOSSART, S. 79.

⁹³ ZBINDEN 1941, S. 35.

behelfsweise die Behörden der Wohngemeinde herangezogen werden mussten (s. 2.1).⁹⁴ Andere zuständige Behörden, das Schutzaufsichtskomitee oder auch die Familienmitglieder der zu internierenden Person hatten fernerhin ebenfalls das Recht beim Gemeinderat die Versorgung zu beantragen.⁹⁵

3.5.2 Das Ermittlungsverfahren

Nach heutigem Verständnis stellt ein gesondertes Ermittlungsverfahren vor Aussprechen eines Versorgungsentscheides beinahe eine Selbstverständlichkeit dar, jedoch sahen nur die wenigsten kantonalen Versorgungsgesetze ein solches separates Ermittlungsverfahren tatsächlich vor. Das Versorgungsrecht des Kantons St. Gallen beinhaltete in 1872 folglich ebenfalls nur rudimentäre Bestimmungen zum vorausgehenden Untersuchungsverfahren.

Im Wesentlichen erschöpfte sich das sehr einfach ausgestaltete Ermittlungsverfahren im Kanton St. Gallen in einer Einvernahme der zu versorgenden Person, welche im besten Falle nach Stellung des Versorgungsbegehrens durch den Gemeinderat oder durch die anderen in 3.5.1 genannten Behörden und Personen erfolgen sollte.⁹⁶ Zwar war eine solche Einvernahme nicht ausdrücklich im Versorgungsgesetz von 1872 vorgesehen, jedoch stellte das Bundesgericht bereits im Jahre 1904 in einem Entscheid betreffend den Rekurs gegen einen Versorgungsentscheid fest, dass die Einvernahme zum Versorgungsbegehren gemäss dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs jedem zu versorgenden Individuum zu gewähren sei.⁹⁷ Gleichwohl legte das Bundesgericht nicht fest zu welchem Zeitpunkt diese Einvernahme stattzufinden hatte, weshalb diese Frage in den kantonalen Gesetzen sehr unterschiedlich geregelt war. Mithin wurde davon ausgegangen, dass es ausreiche, wenn die zu internierende Person irgendwann im Verlaufe des Einweisungsverfahrens zumindest einmal angehört werde, wobei hierbei keine einheitliche Praxis durchgeführt wurde.⁹⁸

Des Weiteren bestanden minimale Standards zur Formulierung des Einweisungsbegehrens, welche vornehmlich eine kurze Begründung des Antrages sowie die Regelung der Versorgungskosten enthielten. Die Versorgungsanträge konnten im Wesentlichen mit dem Hinweis auf die Arbeitsscheu und Liederlichkeit der betreffenden Person, ohne eigentliche Begründung oder Dokumentation des genannten Verhaltens, versehen werden.⁹⁹

⁹⁴ MEIER/WOLFENSBERGER, S. 10.

⁹⁵ Versorgungsgesetz 1872, Art. 3 Abs. 2.

⁹⁶ ZBINDEN 1941, S. 38.

⁹⁷ BGE 30 I 280.

⁹⁸ BOSSART, S. 94.

⁹⁹ ZBINDEN 1941, S. 38; vgl. auch ZBINDEN 1942, S. 19.

Diese grundlegenden Bestimmungen zum Einweisungsverfahren im St. Gallischen Versorgungsgesetz wurden vervollständigt durch punktuell vorhandene Ergänzungen, die sich mehrheitlich auf die administrative Verhaftung sowie auf die Beweisführung bezogen. So regelte Art. 5 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz von 1872, dass das zuständige Bezirksamt als provisorische Massnahme im Falle der Fluchtgefahr einer zu versorgenden Person eine vorläufige Verhaftung durch die entsprechende Polizeibehörde anordnen konnte. Da es sich bei der administrativen Verhaftung um einen Eingriff in das durch die Kantonsverfassung geschützte Recht auf persönliche Freiheit der betreffenden Person handelte, war es nur angebracht diese Kompetenz des Bezirksamtes als Administrativbehörde gesetzlich festzuhalten.¹⁰⁰ Auch war das St. Gallische Gesetz eines der wenigen kantonalen Versorgungsgesetze, welches ausdrücklich normierte, dass den Einzuweisenden im Sinne des rechtlichen Gehörs das Recht auf Akteneinsicht zu gewähren sei.¹⁰¹ Nicht zuletzt regelte die Vollziehungsverordnung zum Gesetz des Kantons St. Gallen in Art. 3 das Verfahren gegen zu versorgende Personen deren Aufenthalt bei Stellung des Versorgungsbegehrens unbekannt war, wobei der Einweisungsentscheid des Gemeinderates in diesem Falle öffentlich zu publizieren war sowie die Frist zur Vernehmlassung durch die einzuweisende Person auf vierzehn Tage verlängert wurde (s. 3.4.3).

3.5.3 Der Abschluss der Untersuchung

Nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens stand nun der untersuchenden Behörde, gemeinhin dem Gemeinderat der betreffenden Heimatgemeinde, die Kompetenz zur Verfügung der eigentlichen Versorgung zu. Formell wurde dazu in den meisten Kantonen ein Formular benutzt, welches im Wesentlichen die Personalien der zu internierenden Person sowie die Einweisungsgründe „Arbeitsscheu und Liederlich“ beinhaltete.¹⁰² Wie in 3.6 noch ausführlicher besprochen wird, war der Kanton St. Gallen betreffend die Fällung des Einweisungsentscheides in gewisser Weise recht fortschrittlich, da das Versorgungsgesetz von 1872 in Art. 4 in allen Fällen bereits die Bestätigung des gemeinderätlichen Entscheides durch den Regierungsrat vorsah.¹⁰³ Demzufolge lag die abschliessende Entscheidungskompetenz, nach Einweisungsentscheid des Gemeinderates

¹⁰⁰ ZBINDEN 1941, S. 39.

¹⁰¹ Vollziehungsverordnung 1872, Art. 3.

¹⁰² ZBINDEN 1941, S. 42.

¹⁰³ SCHNEIDER, S. 22 und 23.

sowie Ablauf der Vernehmlassungsfrist von acht Tagen zugunsten des Einzuweisenden, faktisch beim Regierungsrat des Kantons St. Gallen.

3.6 Der Weiterzug des Einweisungsentscheides

Die heute vorherrschende Praxis der Verwaltungsrechtspflege legt nahe, dass die zu internierende Person stets die Möglichkeit gehabt haben müsste durch den Weiterzug des Einweisungsentscheids an eine obere Instanz gegen denselben vorzugehen. Jedoch war der verwaltungsrechtliche Prozess vor allen Dingen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Versorgungsgesetze der ersten Etappe bis 1893 in den meisten Kantonen nur ungenügend und ausserordentlich bruchstückhaft geregelt. Hinzu kamen der schiere Mangel an Verfahrensbestimmungen in den eigentlichen Versorgungsgesetzen sowie das erst allmähliche Entstehen der meisten kantonalen Verwaltungsverfahrensgesetze weit nach Erlass der administrativen Versorgungsgesetzgebungen.¹⁰⁴

Wie schon mehrfach angedeutet, wurde im Falle des Kantons St. Gallen im Versorgungsgesetz von 1872 der Weiterzug des Internierungsentscheides an eine Oberinstanz zwar nicht explizit so festgehalten, gleichwohl machte der Art. 4 alle Versorgungsbeschlüsse der Gemeinderäte von der ausdrücklichen Genehmigung des Regierungsrates abhängig. Faktisch wurde der definitive Versorgungsentscheid somit vom Regierungsrat getroffen, welcher die Entscheidung der gemeinderätlichen Vorinstanz somit einer impliziten Kontrolle unterzog.¹⁰⁵ Damit war zumindest eine rudimentäre Art des verwaltungsinternen Instanzenzuges gewährleistet, welche aber aufgrund der gravierenden Konsequenzen auf die persönlichen Freiheitsrechte der Betroffenen schon damals keinesfalls als ausreichend erachtet werden konnte und daher bereits von vielen Seiten offen kritisiert wurde.¹⁰⁶

Erst in 1947 erfuhren die Verfahrensbestimmungen des St. Galler Versorgungsgesetzes von 1872 eine teilweise Ergänzung durch den Erlass des Gesetzes über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden und Bezirke und das Verfahren vor Verwaltungsbehörden. Auf kantonaler Ebene blieben indes die administrativen Einweisungsentscheide weiterhin von einer gerichtlichen Überprüfung ausgeschlossen, da trotz der neu erlassenen

¹⁰⁴ BOSSART, S. 79.

¹⁰⁵ BOSSART, S. 74; vgl. auch ZBINDEN 1941, S. 36.

¹⁰⁶ Siehe dazu LOOSLI, S. 149; BOSSART, S. 79; IMHOF, S. 28.

verfahrensrechtlichen Bestimmungen ausschliesslich ein verwaltungsinterner Instanzenzug vorgesehen war.¹⁰⁷

Daneben blieb als einzige Beschwerdemöglichkeit auf Ebene des Bundes die staatsrechtliche Beschwerde, welche durch Art. 105 der Bundesverfassung von 1848 geschaffen wurde, wenn auch noch ohne explizite Erwähnung dieser Terminologie.¹⁰⁸ Dennoch war mit Art. 105 aBV nunmehr die Möglichkeit geschaffen worden, dass das Schweizerische Bundesgericht Klagen über die Verletzung verfassungsmässiger Rechte beurteilen durfte, was ferner den Beginn der Verfassungsgerichtsbarkeit kennzeichnete.¹⁰⁹ Hierbei muss jedoch angefügt werden, dass eine direkte Beschwerde durch die in ihren verfassungsmässigen Rechten verletzten Personen mithin nicht vorgesehen war. Vielmehr konnte das Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde nur dann prüfen, wenn die Bundesversammlung ihr diese zur Beurteilung überwiesen hatte.¹¹⁰ Demzufolge war der Weiterzug des Versorgungsentscheides an das Schweizerische Bundesgericht streng genommen nur in Ausnahmefällen zugelassen, was die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung für die von der administrativen Internierung betroffene Person deutlich einschränkte. Erst mit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1874 wurden der Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 sowie der Art. 133 Abs. 2 geschaffen, welche die Zwischenstufe der Überweisung durch die Bundesversammlung aufhoben und somit einen direkteren Weg ans Bundesgericht eröffneten.¹¹¹ Mithin blieben die Rügemöglichkeiten der staatsrechtlichen Beschwerde in der Praxis jedoch auf die willkürliche Rechtsanwendung durch die, die Versorgung anordnenden Verwaltungsbehörden beschränkt.¹¹² Mit Inkrafttreten in 1943 wurde die staatsrechtliche Beschwerde alsdann in den Art. 84ff. des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) geregelt, welches die staatsrechtliche Beschwerde gegen kantonale Erlasse aufgrund der Verletzung verfassungsmässiger Rechte regelte. Das Bundesrechtspflegegesetz wurde schliesslich am 1. Januar 2007 durch das Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) ersetzt.

¹⁰⁷ BOSSART, S. 79.

¹⁰⁸ GIACOMETTI, S. 31 und 32.

¹⁰⁹ KAISER/STRICKLER, S. 298 und 299; vgl. auch GIACOMETTI, S. 33.

¹¹⁰ GIACOMETTI, S. 35.

¹¹¹ GIACOMETTI, S. 39.

¹¹² GIACOMETTI, S. 267 und 268.

3.7 Das verfassungsmässige Recht der persönlichen Freiheit

Von der administrativen Versorgung vornehmlich betroffen und daher derweil auch Gegenstand der staatsrechtlichen Beschwerde ans Schweizerische Bundesgericht war das Recht auf persönliche Freiheit, welches in der Bundesverfassung von 1848 zwar nicht explizit aufgeführt war, jedoch vom Bundesgericht in Anlehnung an die kantonalen Verfassungstexte als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt wurde.¹¹³ In älterer Rechtsprechung des Bundesgerichts noch mehrheitlich als Recht auf Bewegungsfreiheit und körperliche Integrität beschrieben, veränderte sich die persönliche Freiheit in der Entwicklung der Rechtsprechung hin zur Grundlage der Ausübung aller übrigen Freiheitsrechte.¹¹⁴ Insbesondere der Teilgehalt der Bewegungsfreiheit indessen wurde durch die zwangsweise Internierung der Arbeitsscheuen und Liederlichen in Arbeitsanstalten gegenständlich beschränkt, weshalb die administrative Versorgung einen deutlichen und schweren Eingriff in das Recht der persönlichen Freiheit der betroffenen Personen darstellte.¹¹⁵

Hierbei muss gesagt werden, dass ein Eingriff in die Freiheitsrechte und somit auch ins Recht auf persönliche Freiheit nicht grundsätzlich unrechtmässig ist, dieser muss allerdings den dabei vom Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung angewendeten Grundsätzen gerecht werden. So fand sich im Falle der administrativen Versorgung als primäre Voraussetzung die gesetzliche Grundlage in den kantonalen Versorgungsgesetzen, was so auch vom Bundesgericht bestätigt wurde.¹¹⁶ Des Weiteren bedurfte ein gerechtfertigter Eingriff eines öffentlichen Interesses, welches hierbei dem Zweck der administrativen Internierung folgend vorweg im Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bestand. Nicht zuletzt musste die Verhältnismässigkeit der zwangsweisen Internierung geprüft werden, was im vorliegenden Zusammenhang mithin das wesentliche Problem dargestellt haben dürfte. Besonders die Tatsachen, dass die für die Zwangsversorgung zuständigen Verwaltungsbehörden bei der Anordnung der Internierung einen hohen Ermessensspielraum genossen und es keine allgemeingültigen Standards zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit gab, machten die Überprüfung der Verhältnismässigkeit gewiss schwierig.¹¹⁷ Abschliessend darf wohl darauf hingewiesen werden, dass die Prüfung der Verhältnismässigkeit, nach heutigen Standards durchgeführt, wenigstens in einem Teil der

¹¹³ BOSSART, S. 44; MATTMANN, S. 6.

¹¹⁴ BGE 82 I 236; BOSSART, S. 44; MATTMANN, S. 6.

¹¹⁵ BGE 106 Ia 35; MATTMANN, S. 7.

¹¹⁶ BGE 73 I 42.

¹¹⁷ BOSSART, S. 57; MATTMANN, S. 7 und 8.

aufgrund von damaligem kantonalen Recht ausgesprochenen Versorgungsfällen voraussichtlich deutlich misslingen würde.

3.8 Fazit

Mit dem primären Gesetzesvorschlag betreffend die Zwangsinternierung bestimmter Personengruppen in 1854 durch den Regierungsrat, welcher indessen vom Grossen Rat in 1857 aufgrund des fehlenden Bedürfnisses jedoch abgelehnt wurde, schuf der Kanton St. Gallen gleichwohl bereits eine gewohnheitsrechtliche Grundlage und Praxis der administrativen Versorgung dedizierter Personengruppen. Nach erneuter Beratung im Regierungsrat und dem Entwurf des Gesetzestextes durch das Polizeidepartement wurde dem Ersuchen um eine gesetzliche Grundlage schliesslich stattgegeben, wodurch am 1. August 1872 das St. Gallische Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten in Kraft trat. Damit war die Grundlage dafür geschaffen, dass Individuen, die als arbeitsscheu und liederlich galten, durch ihre Heimatgemeinde in geeignete Zwangsarbeitsanstalten untergebracht werden durften, wobei dafür im Kanton St. Gallen vornehmlich die in 1871 gegründete Zwangsarbeitsanstalt Bitzi in Mosnang genutzt wurde. In erster Linie fand die Zwangsinternierung sodann Anwendung auf sogenannte Arbeitsscheue und Liederliche. Obschon diese beiden Voraussetzungen vom Gesetzgeber weitgehend undefiniert blieben, bedurfte es gemäss der St. Galler Gesetzgebung, was eine Ausnahme in der kantonalen Versorgungspraxis darstellte, für die tatsächliche Anstaltseinweisung einer kumulativen Anwendung beider dieser Eigenschaften. So wurden im Kanton St. Gallen vor allen Dingen Personen versorgt, welche nicht nur als arbeitsscheu galten, sondern deren Lebenswandel zudem nicht den gängigen Mustern der Zeit entsprach und daher als liederlich bezeichnet wurde.

Mit einem Umfang von lediglich neun Gesetzesartikeln und gerade auch aufgrund der niedrigen Normierungsdichte des St. Galler Versorgungsgesetzes im Bereich der Verfahrensbestimmungen, stellten sich die Durchführung des Einweisungsverfahrens sowie der Weiterzug des Internierungsentscheides als besonders auslegungsbedürftige Materien dar, welche aus heutiger Sicht an bedeutenden Mängeln litten. Mit Entscheid von 1904 schuf das Bundesgericht indes einen Minimalstandard bezüglich des Anspruchs der zu internierenden Personen auf rechtliches Gehör, der in der Versorgungsgesetzgebung des Kantons St. Gallen durch die Möglichkeit der Vernehmlassung nach ergangenem Versorgungsentscheid des Gemeinderates ergänzt wurde.

Schliesslich blieb dem zu versorgenden Individuum, wenn im Gesetz auch nicht explizit so formuliert, der Weiterzug des gemeinderätlichen Internierungsentscheides an die obere Instanz des Regierungsrates, da jeder dieser Entscheide dessen ausdrücklicher Genehmigung unterlag. Einer eigentlichen gerichtlichen Beurteilung konnten die Einweisungsentscheide indes nur in Form der staatsrechtlichen Beschwerde unterzogen werden, wobei das Bundesgericht dabei letztlich lediglich zur Prüfung von willkürlicher Anwendung der Gesetzesbestimmungen und damit einer äusserst beschränkten Kognition befugt war. Insbesondere im Hinblick auf den Umstand, dass mit der administrativen Versorgung und dem dadurch angeordneten Freiheitsentzug deutlich in das Recht auf persönliche Freiheit der betreffenden Person eingegriffen wurde, lassen sich die begrenzten Beschwerdemöglichkeiten aus moderner Sicht auf die Verwaltungsrechtspflege nur schwer rechtfertigen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass das Verwaltungsverfahren bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts gemeinhin nur sehr fragmentiert geregelt war, weshalb die Bejahung der Verhältnismässigkeit der administrativen Versorgung stets im Zusammenhang mit den bestehenden verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der damaligen Zeit betrachtet werden muss.

4 Das Verwahrungsgesetz von 1924

Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten in 1872 erlebte die Diskussion um die administrative Internierung bestimmter Personengruppen einen langjährigen Einbruch, jedoch nicht weil die Thematik an Aktualität oder Brisanz verloren hätte, sondern primär weil auf der Agenda des Bundesgesetzgebers verschiedene gesetzgeberische Grossprojekte Eingang fanden, welche dessen gesamte Aufmerksamkeit beanspruchten. Erst mit Beginn der Zwanzigerjahre des 20. Jahrhunderts erlebte die Gesetzgebung zur administrativen Internierung eine allmähliche Rezeption, welche nicht nur zeitgemässe Anpassungen, sondern weitgehend in allen Kantonen auch eine Reihe von umfassenden Neuerungen in der gesamten Versorgungsgesetzgebung mit sich brachte. Desgleichen fanden auch in St. Gallen in den folgenden Jahren zwei Erweiterungen der kantonalen Regelungen zur administrativen Versorgung statt, auf welche im Folgenden Bezug genommen werden soll.

4.1 Die Stagnation der Gesetzgebung bis 1924

Wie viele der anderen Schweizer Kantone schuf der Kanton St. Gallen in 1872 mit seinem Versorgungsgesetz grundlegende Vorschriften, die sich auf die Versorgung von sogenannten Arbeitsscheuen und Liederlichen in Zwangsarbeitsanstalten konzentrierten. Der Fokus dieser rechtlichen Regelungen lag auf den fürsorgerischen Aspekten der Besserung, Erziehung und Resozialisierung von als gesellschaftsstörend oder asozial bezeichneten Individuen, die allerdings in der Vergangenheit nicht straffällig geworden waren. Alsdann stagnierte, wie in vielen anderen Kantonen, auch die St. Gallische Gesetzgebung im Bereich der Zwangsversorgung bis zum Jahre 1924 mehrere Jahrzehnte lang und hinterliess dadurch vor allem in formell-rechtlicher Hinsicht einen beträchtlichen Revisionsbedarf sowie verschiedenste ungeklärte Fragen, da sich die Versorgungsgesetze bis Ende des 19. Jahrhunderts mehrheitlich auf die materiellen Bestimmungen des Gebietes fokussiert hatten.¹¹⁸ Diese Periode der Stagnation in der Zwangsversorgungsgesetzgebung lässt sich vorweg dadurch erklären, dass sich auch der kantonale Gesetzgeber in den Jahren zu Beginn des 20. Jahrhunderts stark an den Vorarbeiten zum Eidgenössischen Zivilgesetzbuch sowie zum Schweizerischen Strafgesetzbuch beteiligte und jegliche Revisionsarbeiten um das Versorgungsrecht in den Hintergrund traten.¹¹⁹

¹¹⁸ ZBINDEN 1941, S. 34.

¹¹⁹ ZBINDEN 1941, S. 34.

Nach Inkrafttreten des Zivilgesetzbuches in 1912 und mit der neu begonnenen Diskussion um das Strafrecht, vor allem auch über die sogenannten Gewohnheitsverbrecher, folgte eine „Epoche der Rezeption“ in der Internierungsgesetzgebung der Kantone, wie Karl Zbinden sie in seinem Aufsatz von 1941 nennt.¹²⁰ Gerade die Gedanken um das geplante Schweizerische Strafgesetzbuch schienen dabei die Aufmerksamkeit des kantonalen Gesetzgebungsapparates neben den Arbeitsscheuen und Liederlichen auch auf straffällig gewordene Asoziale und Gewohnheitsverbrecher zu lenken. Infolgedessen entstand im Jahre 1924 im Kanton St. Gallen sodann die Gesetzesnovelle betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt.

4.2 Der Geltungsbereich des Verwahrungsgesetzes von 1924

Mit der Gesetzesnovelle vom 5. April 1924 entstanden zwei Arten von Internierungen, nämlich in Art. 1 ff. eine richterliche sowie in Art. 6 ff. eine administrative Einweisung. Die richterliche Einweisung bezog sich auf sogenannte Gewohnheitsverbrecher, die schon mehrfach Freiheitsstrafen erstanden und einen generellen Hang zum Verbrechen hatten sowie gleichzeitig als liederlich oder arbeitsscheu bezeichnet werden konnten.¹²¹ Als Voraussetzung für die Anwendung der Bestimmungen zur richterlichen Einweisung galten somit mehrfache Vorstrafen nach dem kantonalen Strafrecht. Die Zuständigkeit zur Einweisung lag in den Fällen des Art. 1 des Verwahrungsgesetzes von 1924 beim Richter, welcher die Verwahrung der betreffenden Person in einer Strafanstalt oder einer Verwahrungsanstalt aussprechen konnte. Die Verwahrung wurde auf mindestens drei Jahre festgelegt, wobei nach Gesetz selbst eine Internierung auf unbestimmte Zeit möglich war.¹²²

Im Gegensatz dazu befasste sich die administrative Einweisung nach Art. 6 ff. des Verwahrungsgesetzes mit Personen, die nach dem Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten von 1872 versorgt werden sollten und entweder gleichzeitig eine Freiheitsstrafe wegen Verbrechen oder Vergehen erstanden hatten oder schon mehrmals zuvor versorgt worden waren.¹²³ Die betreffenden Individuen konnten gemäss Art. 6, statt wie im Versorgungsgesetz von 1872 vorgesehen in einer Zwangsarbeitsanstalt, bis auf fünf Jahre in einer Strafanstalt

¹²⁰ ZBINDEN 1941, S. 34.

¹²¹ Verwahrungsgesetz 1924, Art. 1.

¹²² Verwahrungsgesetz 1924, Art. 1.

¹²³ Verwahrungsgesetz 1924, Art. 6.

untergebracht werden. Des Weiteren konnten aufgrund der neuen Gesetzesbestimmungen auch solche Zwangsversorgten bis zu drei Jahren in eine Strafanstalt verbracht werden, die verschiedentlich Fluchtversuche aus der Zwangsarbeitsanstalt unternommen, Anordnungen missachtet oder einen verderblichen Einfluss auf die anderen Internierten ausgeübt hatten.¹²⁴ Die Anordnung der administrativen Einweisung oblag dabei hingegen nicht einer richterlichen Behörde, sondern dem Regierungsrat als Administrativorgan, weshalb die Bestimmungen des Art. 6 ff. auch unter dem Titel „Administrative Einweisung“ liefen.

4.3 Die Begründung der Gesetzesnovelle

Vergleicht man die beiden Daten des Inkrafttretens des Versorgungsgesetzes von 1872 und des Verwahrungsgesetzes von 1924, kommt man nicht umhin die mehr als fünfzigjährige Lücke zwischen dem primären Erlass und der Gesetzesnovelle zu bemerken. Wie in 4.1 bereits ausgeführt, ist die langandauernde Stagnation der Gesetzgebung vor allem auf die Vorarbeiten zum Eidgenössischen Zivilgesetzbuch sowie zum Schweizerischen Strafgesetzbuch zurückzuführen. Indes stellt sich demgegenüber die Frage woher das Bedürfnis nach der Erweiterung der Gesetzgebung im Bereich der Versorgung und Verwahrung in diesem Zeitpunkt herrührte. Die Protokolle des Regierungsrates des Kantons St. Gallen sowie die Botschaft zum Verwahrungsgesetz von 1924 geben dazu einige aufschlussreiche Informationen. Am 7. März 1924 begannen die Verhandlungen des Regierungsrats über die mögliche Einweisung von administrativ Versorgten in Strafanstalten, welche vom Justizdepartement ebenso wie vom Polizei- und Militärdepartement des Kantons St. Gallen angeregt worden waren.¹²⁵ So berichteten die beiden Departemente, dass ihnen von der Zwangsarbeitsanstalt Bitzi in Mosnang (s. 3.2), nach ihrem ebenfalls mehr als fünfzigjährigen Bestehen, wiederholt verschiedenste Anregungen zugetragen worden waren, welche den Umgang mit den darin administrativ Versorgten betrafen. Vor allen Dingen der akute Platzmangel in der St. Gallischen Anstalt gebe bereits seit einiger Zeit Anlass zur Besorgnis und fördere Probleme in der Aufrechterhaltung der Disziplin unter den Zwangsinternierten.¹²⁶ Mithin sei es zu Fluchtversuchen oder gar Entweichungen gekommen, da die Zwangsarbeitsanstalt Bitzi als offene Anstalt keine genügenden Sicherheitsvorkehrungen zur Verhinderung solcher

¹²⁴ Verwahrungsgesetz 1924, Art. 7.

¹²⁵ StASG ARR B2 1924, Nr. 443.

¹²⁶ StASG ARR B2 1924, Nr. 443.

Ereignisse besitze.¹²⁷ Der Vorschlag der Leitung der Bitzi ging deshalb dahin, dass als Notbehelf einige der Zwangsversorgten in die ebenfalls im Kanton St. Gallen ansässige Strafanstalt Saxerriet verbracht werden sollten, da diese im aktuellen Zustand noch ungenutzte Kapazitäten besitze.¹²⁸

Von der möglichen Unterbringung oder Versetzung in eine Strafanstalt sollten indes nicht alle internierten Personen betroffen sein, sondern lediglich diejenigen, die daneben auch eine Freiheitsstrafe erstanden hatten oder schon mehrfach versorgt werden mussten. Es wurde von der Anstaltsleitung zumal angenommen, dass diese Individuen zum einen einer verschärften Massnahme bedürfen und zum anderen in der Zwangsarbeitsanstalt darüber hinaus oftmals einen schlechten Einfluss auf die anderen Internierten ausübten.¹²⁹ Besonders die Idee einer langjährigen Anstaltsverwahrung aber auch die Vorstellung von unverbesserlichen Gewohnheitsverbrechern lassen sich hierbei vornehmlich durch die Diskussionen um den Entwurf des Schweizerischen Strafgesetzbuches erklären, auch wenn dieses erst einige Jahre nach dem Verwahrungsgesetz von 1924 in Kraft trat (s. 4.1). Schliesslich sah die Botschaft zum Verwahrungsgesetz von 1924 zwar mithin vor, dass die danach internierten Personen idealerweise in einer gesonderten Verwahrungsanstalt untergebracht werden sollten, jedoch wurde aufgrund des Fehlens einer solchen vorweg auf die gewöhnlichen Strafanstalten, d.h. Gefängnisse, zurückgegriffen.¹³⁰ Indes sollten die nach Verwahrungsgesetz Eingewiesenen zumindest sowohl räumlich als auch anhand der Kleidung klar von den Sträflingen getrennt und sofern möglich durch eine der Zwangsarbeitsanstalt ähnliche Arbeit beschäftigt werden.¹³¹

4.4 Der Notrechtserlass von 1941

Mit der Gesetzesnovelle von 1924 war in St. Gallen die Regelung der Zwangsversorgung von Liederlichen und Arbeitsscheuen sowie von Gewohnheitsverbrechern jedoch noch nicht gänzlich abgeschlossen. Am 9. Juni 1941 erliess der Regierungsrat des Kantons St. Gallen einen Notrechtbeschluss über die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Ergänzung zum Versorgungsgesetz von 1872. Dieser Erlass basierte auf einem Beschluss des Grossen Rates vom 29. August 1939, nach welchem die Kompetenzen des Regierungsrates aufgrund der bestehenden Kriegsgefahr während des Zweiten Weltkrieges

¹²⁷ StASG ARR B2 1924, Nr. 443.

¹²⁸ StASG ARR B2 1924, Nr. 443; vgl. auch Botschaft Verwahrungsgesetz 1924, S. 2.

¹²⁹ Botschaft Verwahrungsgesetz 1924, S. 2.

¹³⁰ Botschaft Verwahrungsgesetz 1924, S. 4.

¹³¹ StASG ARR B2 1924, Nr. 443.

erweitert werden konnten. Von diesem Recht machte der Regierungsrat im Notrechtsbeschluss indes auch Gebrauch und setzte fest, dass neben den in Art. 3 des Versorgungsgesetzes von 1872 erwähnten Gemeindebehörden während der Dauer des Aktivdienstzustandes auch der Regierungsrat direkt die Versorgung gewisser Personengruppen in eine Zwangsarbeitsanstalt anordnen konnte.¹³² Dabei waren die einzuweisenden Individuen mit Blick auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs vor der Internierung vom Bezirksammann oder einem Beamten des zuständigen Departementes anzuhören.¹³³ Der dritte und bereits abschliessende Artikel des Beschlusses verfügte schliesslich, dass die Tragung der Unkosten analog zu Art. 5 des Versorgungsgesetzes von 1872 auszugestalten sei.

4.5 Fazit

Nach einer mehr als fünfzigjährigen Stagnation in der Versorgungsgesetzgebung des Kantons St. Gallen, aber auch aller anderen Kantone, entstand schliesslich die St. Galler Gesetzesnovelle betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt von 1924. Die Vorbereitungen zum Eidgenössischen Zivilgesetzbuch sowie zum Schweizerischen Strafgesetzbuch hatten mithin dazu geführt, dass der Revision der kantonalen Gesetze zur Zwangsversorgung aufgrund fehlender Kapazitäten über längere Zeit hin wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde, wogegen die erlangten Erkenntnisse aus den Verhandlungen um die neuen Bundesgesetze einen merklichen Einfluss auf die Versorgungs- und Verwahrungsgesetze ab 1920 hatten. So beinhaltete das St. Gallische Verwahrungsgesetz von 1924 nicht nur erweiterte Bestimmungen zur administrativen Versorgung, sondern schuf mit der gerichtlichen Einweisung eine Versorgungsform für Gewohnheitsverbrecher, die in erkennbarer Weise von den Diskussionen um das neue Strafrecht geprägt war. Weiterhin erfuhr die administrative Versorgung durch den Erlass von 1924 eine merkliche Verschärfung, da es dem Regierungsrat nun gestattet war arbeitsscheue und liederliche Personen, die daneben straffällig geworden oder schlicht schon mehrfach versorgt worden waren, in eigentliche Strafanstalten zu versetzen. Trotz der angestrebten Trennung der nach Verwahrungsgesetz von 1924 Versorgten von den Sträflingen in der Strafanstalt, erfuhren die administrativ Internierten dadurch eine unbestreitbare Annäherung zu den nach den kantonalen

¹³² Notrechtsbeschluss 1941, Art. 1.

¹³³ Notrechtsbeschluss 1941, Art. 2.

Strafgesetzen verurteilten Personen, was letztlich merklich zur Stigmatisierung der bis anhin mehrheitlich nicht straffällig gewordenen Zwangsversorgten beitrug.

Eine abschliessende Ergänzung erhielt die Gesetzgebung zur Zwangsinternierung bestimmter Personengruppen im Kanton St. Gallen indes durch den in 1941 ergangenen Notrechtsbeschluss des Regierungsrates betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen. Im Zusammenhang mit den Kriegsjahren in der Mitte des 20. Jahrhunderts behielt sich der Regierungsrat im Beschluss vor administrative Versorgungen direkt anzuordnen, ohne vorherigen Einweisungsentscheid der betreffenden Heimat- oder Wohngemeinde. Damit hatte das St. Galler Versorgungsrecht bis zu seiner Aufhebung im Jahr 1981 indes seine letzte Anpassung erlebt.

5 Die Abschaffung der Versorgungsgesetzgebung

Nach beinahe hundertjähriger Geltungsdauer des Versorgungsgesetzes des Kantons St. Gallen von 1872 sowie den zwei Ergänzungen zur Internierungsgesetzgebung in 1924 und 1941 begann Mitte des 20. Jahrhunderts nicht die erste, wohl aber die abschliessende Diskussion über die kantonalen Bestimmungen zur Einweisung von Arbeitsscheuen, Liederlichen oder auch Gewohnheitsverbrechern in Zwangsarbeitsanstalten. So entstanden mit dem anstehenden Beitritt der Schweiz zu verschiedenen internationalen Organisationen vermehrt Fragen der Vereinbarkeit des Schweizerischen Rechts mit den von diesen erlassenen Satzungen und Bestimmungen, die nur nach eingehender Beratung und Prüfung durch die Vertragspartner beantwortet werden konnten. Neben einigen anderen Regelungen des nationalen Rechts, wie zum Beispiel dem Frauenstimmrecht, erwies sich indes gerade auch die Gesetzgebung zur administrativen Versorgung der Kantone als einer der delikaten Verhandlungspunkte, welcher mithin Einfluss auf den faktischen Beitritt der Schweiz zu ebendiesen Organisationen hatte. Folglich wurde mit der fortschreitenden Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit ab Mitte des 20. Jahrhunderts die Basis zur Abschaffung des kantonalen Versorgungsrechts geschaffen.

5.1 Der Beitritt der Schweiz zum Europarat

Mit dem Beitritt zum Europarat in 1963, welcher nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die nunmehr zunehmende grenzüberschreitende Zusammenarbeit der europäischen Staaten verdeutlichte, unterwarf sich die Schweiz einem internationalen Statut, das zwischen den Mitgliedstaaten gemeinsame Ideale und Grundsätze zur Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts förderte.¹³⁴ Damit einhergehend hatte sich der Bundesrat mit der Frage zu beschäftigen ob das Schweizerische Recht mit den Bestimmungen der Satzung des Europarates im Einklang stand oder ob gewisse Eigenarten der Schweizerischen Gesetzgebung allenfalls als zur Europaratssatzung unvereinbar betrachtet werden mussten.¹³⁵

Besonders der Art. 3 der Satzung des Europarates lag dabei im Fokus, da dieser von den Mitgliedern des Europarates die Anerkennung des Grundsatzes der Vorherrschaft des Rechtes sowie die Anerkennung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verlangte. Mithin hatte der Bundesrat also zu prüfen ob die kantonalen Gesetzgebungen zur

¹³⁴ Satzung Europarat 1949, Art. 1.

¹³⁵ Bericht Bundesrat 1962, 1099 und 1100.

Zwangsversorgung von verwahrlosten, asozialen oder auch geistesgestörten Personen im Hinblick auf das Recht der persönlichen Freiheit mit dieser Bestimmung vereinbart werden konnten.¹³⁶ Nach einer Verhandlung mit dem Sekretariat des Europarates unterstrich der Bundesrat indes, dass die Versorgungsgesetze der Schweizer Kantone mit der Satzung des Europarates nicht unvereinbar waren, da der Art. 3 der Satzung von den Mitgliedstaaten nicht mehr als die Einhaltung einer grundsätzlichen Haltung erfordere und dieser daher das nationale Recht der Schweiz nicht berühre.¹³⁷ Damit hatten die Bestimmungen der Europaratssatzung keinen direkten Einfluss auf die Versorgungsgesetzgebung der Kantone, weshalb diese weiterhin ungestörten Bestand geniessen konnten. Dennoch wurde bereits in diesem Zeitpunkt bemerkbar, dass die kantonale Internierungspraxis der ausländischen Kritik nicht gänzlich entzogen war, obschon ihre Vereinbarkeit mit der Europaratssatzung bisweilen noch bestätigt wurde.

5.2 Die Vereinbarkeit der Versorgungsgesetze mit der EMRK

Einen weiteren Schritt auf ihrem Weg der internationalen Kooperation ging die Schweiz sodann mit der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) im Jahre 1974, die aber indes auch einen weiteren Schritt hin zur Aufhebung der kantonalen Versorgungsgesetzgebungen bedeutete. Denn mit der Ratifikation der EMRK zeigte sich derweil auch die Schweiz damit einverstanden, dass der Schutz der Menschenrechte nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen Recht gemeinschaftlich gewährleistet werden sollte.¹³⁸ Dabei erlangten die Regelungen der EMRK mit Beitritt der Schweiz unweigerlich auch unmittelbar landesrechtliche Geltung.¹³⁹ Infolgedessen kam die Schweiz ferner darin überein, dass sie die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als supranationale Gerichtsinstanz für verbindlich anzusehen hatte.¹⁴⁰ Die gerichtliche Kontrollinstanz in Form des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes sowie die Bindung der Mitgliedstaaten an dessen Urteile stellten mithin wesentliche Unterschiede zur Mitgliedschaft im Europarat dar, was des Weiteren Auswirkungen auf die Gewährleistung der durch die EMRK garantierten Rechte hatte. So ging die Verpflichtung

¹³⁶ Bericht Bundesrat 1962, 1100; RIETMANN, S. 296.

¹³⁷ Bericht Bundesrat 1952, 1100; RIETMANN, S. 299.

¹³⁸ Bericht Bundesrat 1968, 1137.

¹³⁹ SCHERWEY, S. 3; MATTMANN, S. 28.

¹⁴⁰ HAEFLINGER/SCHÜRMAN, S. 20.

zur Umsetzung der in der Menschenrechtskonvention enthaltenen Rechte unvermeidlich weiter als diejenige der Bestimmungen der Europaratssatzung.¹⁴¹

Diese Tatsache bereitete nunmehr den Weg für erneute Verhandlungen über die Vereinbarkeit gewisser kantonaler Bestimmungen der Schweizerischen Gesetzgebung mit internationalem Recht, im diesem Falle mit der Europäischen Menschenrechtskonvention. Und abermals gerieten die kantonalen Versorgungsgesetze ins Augenmerk dieser Diskussion, wobei sich die Vereinbarkeit vorausgesetzt nicht mehr so einfach bejahen liess wie damals im Hinblick auf Art. 3 der Europaratssatzung. Vielmehr war sich selbst der Bundesrat dessen bewusst, dass die gesetzlichen Bestimmungen der Kantone zur Zwangsversorgung mit den Anforderungen der EMRK nicht unmittelbar in Einklang gebracht werden konnten.¹⁴²

5.3 Der Vorbehalt der Schweiz zu Art. 5 EMRK

Da die Schweiz die Menschenrechtskonvention nunmehr nicht ohne Widerspruch zu den Versorgungsgesetzgebungen hätte unterzeichnen können und daher bereits im Zeitpunkt der Ratifikation gegen die EMRK verstossen hätte, bediente sie sich des Instruments des Beitrittsvorbehaltes zur vorübergehenden Lösung dieses Problems. Zumal sind gemäss Art. 64 der EMRK die unterzeichnenden Staaten berechtigt Vorbehalte zu gewissen Bestimmungen der Kodifikation anzubringen, sofern national geltende Gesetze in deren Widerspruch stehen. Von dieser Möglichkeit machte die Schweiz bei der Ratifizierung der Menschenrechtskonvention am 28. November 1974 denn auch Gebrauch und brachte folgenden Vorbehalt zu Art. 5 der EMRK an: „Die Anwendung der Bestimmungen des Artikels 5 der Konvention erfolgt unter Vorbehalt einerseits der *kantonalen Gesetze, welche die Versorgung gewisser Kategorien von Personen durch Entscheid einer Verwaltungsbehörde gestatten*, und andererseits unter Vorbehalt des kantonalen Verfahrensrecht über die Unterbringung von Kindern und Mündeln in einer Anstalt nach den Bestimmungen des Bundesrechts über die elterliche Gewalt und die Vormundschaft (Art. 284, 386, 406 und 421 Ziff. 13 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches).“¹⁴³

Die Beitrittsvorbehalte nach Art. 64 der Menschenrechtskonvention, so beispielsweise der eben genannte zu Art. 5 EMRK betreffend die administrative Zwangsversorgung, suspendieren die Rechtswirkungen der Regelung der Konvention zwar, jedoch ist diese

¹⁴¹ HAEFLINGER/SCHÜRMAN, S. 20; vgl. auch RIETMANN, S. 296.

¹⁴² Bericht Bundesrat 1968, 1086.

¹⁴³ Botschaft Bundesrat 1977, S. 4; vgl. auch IMHOF, S. 40.

Suspendierung nicht auf unbestimmte Zeit ausdehnbar. Vielmehr geht die EMRK hierin davon aus, dass die Widersprüche der nationalen Gesetzgebung innert nützlicher Frist abgebaut werden sollen.¹⁴⁴ Im Falle des Vorbehaltes zu Art. 5 EMRK hinsichtlich der kantonalen administrativen Zwangsversorgung ergab sich dessen Rückzug aufgrund der Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Jahre 1978. Zum damaligen Zeitpunkt wurde über das neue Recht zur Fürsorgerischen Freiheitsentziehung (Art. 397a-f ZGB) entschieden, das sowohl materiell- als auch formell-rechtlich den Anforderungen des Art. 5 der Menschenrechtskonvention entsprach und somit das gesamte kantonale wie auch frühere eidgenössische Recht zur Zwangsversorgung ersetzte.¹⁴⁵ Mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches am 1. Januar 1981 verschwanden somit nicht nur der Beitrittsvorbehalt zur EMRK, sondern auch sämtliche kantonalen Gesetze zur administrativen Versorgung von Arbeitsscheuen und Liederlichen.¹⁴⁶

5.4 Fazit

Mit der Einleitung der Verhandlungen der Schweiz über ihren Beitritt zum Europarat begann letztlich auch die Diskussion über die Vereinbarkeit des Schweizerischen Rechts mit den Bestimmungen des internationalen Rechts, wobei sich die administrative Versorgung bereits zu diesem Zeitpunkt als einer der heiklen Diskurspunkte herauskristallisierte. Im Falle der Europaratsatzung mithin trotz gegebenen Zweifeln noch für vereinbar erklärt, war dies in der Betrachtung der Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention indes nicht mehr möglich. Die Unvereinbarkeit mit dem Art. 5 der EMRK war mithin derart augenscheinlich, dass die Schweiz ihren Beitritt zur Menschenrechtskonvention nur mit einem Vorbehalt nach Art. 64 EMRK vollziehen konnte. Gemeinhin nicht auf unbestimmte Zeit anwendbar, wurde dem Schweizerischen Gesetzgeber die Anpassung der Versorgungsgesetzgebung auf die Anforderungen des Art. 5 der EMRK unterdessen durch den Erlass der bundeszivilrechtlichen Bestimmungen zur Fürsorgerischen Freiheitsentziehung in 1978 abgenommen. Mit Inkrafttreten der neuen Regelung des Zivilgesetzbuches im Jahr 1981 wurden schliesslich also alle früheren Gesetze der Kantone zur Zwangsversorgung aufgehoben.

¹⁴⁴ Botschaft Bundesrat 1977, S. 4.

¹⁴⁵ RIETMANN, S. 311; Botschaft Bundesrat 1977, S. 57.

¹⁴⁶ MATTMANN, S. 29.

6 Die Aufarbeitung der administrativen Versorgung

Nach Abschaffung der kantonalen Zwangsversorgungsgesetzgebung durch den Beitritt der Schweiz zur Menschenrechtskonvention sowie das Inkrafttreten des neuen Rechts zur Fürsorgerischen Freiheitsentziehung waren zwar die gesetzlichen Bestimmungen letztlich verschwunden, die Folgen und Wirkungen der Versorgungspraxis liessen sich indes nicht so leicht ausser Kraft setzen. Insbesondere unrechtmässige oder vorschnelle Einweisungen, die fehlenden Beschwerdemöglichkeiten, Versetzungen in Strafanstalten sowie die ausserordentlich anstrengende Arbeit in den Zwangsarbeitsanstalten hatten bei den Betroffenen erhebliche Auswirkungen auf ihren gesamten weiteren Lebensverlauf. Die daneben oftmalige Stigmatisierung der einst versorgten Personen aufgrund ihres früher angeblich liederlichen oder gar straffälligen Lebenswandels, gab schliesslich Anstoss für die im Jahr 2011 begonnene bundesrechtliche Aufarbeitung der administrativen Zwangsversorgung.

6.1 Die parlamentarische Initiative von 2011

Mit der Einreichung einer parlamentarischen Initiative am 13. April 2011 regte der damalige St. Galler Nationalrat Paul Rechsteiner mithin den Entwurf zu einem Erlass betreffend die Rehabilitierung von administrativ versorgten Menschen durch die Bundesversammlung an. Mit dieser parlamentarischen Initiative nach Art. 160 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 107 ParlG wurde ein Bundesgesetz gefordert, dass nicht nur die Anerkennung des zugefügten Unrechtes, sondern auch die historische Aufarbeitung der Vorgänge und Folgen sowie das uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht für die Betroffenen gewährleisten sollte. Dabei wurde insbesondere kritisiert, dass die administrativ versorgten Personen oftmals ohne straffällig geworden zu sein und ohne genügenden Rechtsschutz (s. 3.6) in ungeeigneten Anstalten, nicht selten auch in Strafanstalten und Gefängnissen untergebracht worden waren.¹⁴⁷

Die Initiative wurde in der Folge am 12. August 2011 von der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates geprüft und gemäss Art. 109 Abs. 2 ParlG für gut befunden, was der Ständerat am 21. Oktober 2011 bestätigte. Die Kommission für Rechtsfragen stellte in ihrer Diskussion im Besonderen fest, dass die kantonalen Versorgungsgesetze, welche es den Verwaltungsbehörden erlaubten Personen aufgrund von Arbeitsscheu und Liederlichkeit in Zwangsarbeitsanstalten einzuweisen, nicht nur

¹⁴⁷ Kommissionsbericht 2012, S. 3.

einen völlig unzureichenden Rechtsschutz boten, sondern nicht einmal die primären Einweisungsgründe der Arbeitsscheu und Liederlichkeit ausreichend definiert waren.¹⁴⁸ Weiterhin wurde die unklare Abgrenzung zwischen kantonalem Internierungsrecht und dem Vormundschaftsrecht des Zivilgesetzbuches bemängelt, welche trotz einigen theoretischen Versuchen faktisch nicht durchgesetzt werden konnte (s. 2.5.1). Nicht zuletzt wies die Kommission darauf hin, dass die Problematik der administrativen Versorgung bereits in den Verhandlungen der Schweiz zum EMRK-Beitritt offensichtlich gewesen sei (s. 5.2 und 5.3), wobei die kantonalen Versorgungsbestimmungen bereits damals als mit der Menschenrechtskonvention unvereinbar angesehen wurden und daher letztlich ein Beitrittsvorbehalt zu Art. 5 der EMRK notwendig wurde.¹⁴⁹

In der Frage nach Rehabilitation und Wiedergutmachung war sich die Kommission dessen bewusst, dass die Praxis der administrativen Versorgung aus der heutigen Sicht klar „als stossend“ bezeichnet werden muss und gerade die ungerechtfertigte Internierung in Strafanstalten für die betreffende Person nachhaltende Auswirkungen auf ihr weiteres Leben sowie eine oftmalige Stigmatisierung mit sich zog. Jedoch darf dabei auch laut den Erwägungen der Prüfungskommission nicht ganz vergessen werden, dass die Versorgungsgesetzgebungen ein Produkt der damaligen Zeit waren, welche der Tatsache geschuldet sind, dass die Gesellschaft mit der Betreuung von Personen überfordert war, die nicht dem damals gängigen Lebensmuster folgten.¹⁵⁰ Nichtsdestoweniger ging der Vorschlag der Kommission dahin die Anerkennung des durch die administrative Versorgung offenkundig verursachten Unrechts mit Erlass eines Bundesgesetzes festzuhalten, dessen Geltungsbereich sich auf all jene Personen erstrecken sollte, die entweder aufgrund von vor dem 1. Januar 1981 geltendem kantonalem öffentlichen Recht oder aufgrund des Zivilgesetzbuches administrativ versorgt worden waren.¹⁵¹

6.2 Das Bundesgesetz über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen

Alsdann unterbreitete die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates nach Beendigung des Vernehmlassungsverfahrens am 6. September 2013 ihren Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen, der die Anerkennung des Unrecht, die wissenschaftliche Aufarbeitung sowie die Einräumung des

¹⁴⁸ Kommissionsbericht 2012, S. 4.

¹⁴⁹ Botschaft Bundesrat 1977, S. 4; vgl. auch Kommissionsbericht 2012, S. 5.

¹⁵⁰ Kommissionsbericht 2012, S. 5 und 6.

¹⁵¹ BBI 2013 8639, 8647; vgl. auch Kommissionsbericht 2012, S. 7 und 8.

Akteneinsichtsrechts für Betroffene gewährte, jedoch jegliche finanzielle Ansprüche gegenüber dem Bund ablehnte, wobei finanzielle Entschädigungen durch den Kanton oder die Gemeinde nicht grundsätzlich ausgeschlossen wurden.¹⁵² Mit seiner Stellungnahme vom 13. November 2013 rief der Bundesrat indes dazu auf die damalige kantonale Gesetzgebung zur Zwangsversorgung sowie deren praktischen Vollzug zwar kritisch zu betrachten, sich aber bei deren Bewertung aus heutiger Sicht zurückzuhalten, da eine Beurteilung stets im Kontext der Zeit zu erfolgen habe. Die moderne Betrachtungsweise zum Erwachsenen- und Kinderschutzrecht kann demgemäss nicht ohne Weiteres mit den Wertvorstellungen der damaligen Zeit verglichen werden, weshalb die Kritik an den seinerzeit rechtmässig im gesetzgeberischen Verfahren zustande gekommenen kantonalen Versorgungsgesetzgebungen mit Umsicht geübt werden müsse.¹⁵³ Folglich unterstützte der Bundesrat die Kommission in Rechtsfragen dahingehend, dass das zu schaffende Bundesgesetz den Zweck der Anerkennung sowie der Gutmachung des erlittenen Unrecht verfolgen sollte, jedoch schloss auch der Bundesrat die finanzielle Entschädigung der Betroffenen durch den Bund aus, wobei dies auch laut bundesrätlicher Erwägung allfällige zukünftige Leistungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene nicht tangierte.¹⁵⁴ Letzten Endes beantragte der Bundesrat die Zustimmung zur Vorlage der Kommission.

Im Anschluss daran wurde das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen am 21. März 2014 sowohl in der Schlussabstimmung des Nationalrates als auch des Ständerates angenommen. Nach Ablauf der Referendumsfrist am 10. Juli 2014 trat das Bundesgesetz am 1. August 2014 letztlich endgültig in Kraft womit der Bund einen besonderen Schritt hin zur Anerkennung und Wiedergutmachung des durch die administrative Versorgung begangenen Unrechts machte und somit Gerechtigkeit für alle Betroffenen forderte.¹⁵⁵

6.3 Fazit

Nach Abschaffung der kantonalen Versorgungsgesetze mit der Inkraftsetzung der Bestimmungen zur Fürsorgerischen Freiheitsentziehung des Zivilgesetzbuches in 1981 waren zwar die gesetzlichen Bestimmungen zur Zwangsversorgung ausser Kraft gesetzt, die Auswirkungen der Internierung auf das Leben der Betroffenen waren derweil nicht so

¹⁵² BBI 2013 8639, 8650.

¹⁵³ BBI 2013 8937, 8938.

¹⁵⁴ BBI 2013 8937, 8939.

¹⁵⁵ Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen, Art. 1.

leicht rückgängig zu machen. Mit der Zwangsinternierung ging nämlich nicht nur ein oftmals langjähriger Freiheitsentzug einher, welcher das berufliche und private Leben der versorgten Person langfristig veränderte, sondern vorweg auch eine Stigmatisierung der Person selbst. Um das geschehene Unrecht zumindest versuchsweise wiedergut zu machen und dessen Anerkennung zu erreichen, wurde in 2011 durch eine parlamentarischen Initiative der Erlass eines Bundesgesetzes für die Rehabilitierung von Zwangsversorgten angeregt. Da sowohl die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates als im Anschluss auch der Bundesrat das Bedürfnis nach einem solchen Gesetz bejahten, war der Weg für das Gesetz über die Rehabilitierung von zwangsversorgten Menschen geöffnet womit dieses am 1. August 2014 in Kraft treten konnte.

Zusammenfassung

Mit dem landwirtschaftlichen und industriellen Fortschritt ab dem frühen 19. Jahrhundert entstanden in der Schweiz nicht nur neue Arten der Bodenbewirtschaftung sowie zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten, vielmehr führte das damit einhergehende Bevölkerungswachstum dazu, dass selbst diese Innovationen nicht mehr ausreichten um die wachsende Bevölkerung zu ernähren. Daraus entwickelte sich in der Mitte des Jahrhunderts indessen der Diskurs zur sogenannten Massenarmut, oft auch Pauperismusdebatte genannt, da mit den fehlenden natürlichen Ressourcen sowie Arbeitsplätzen unerwünschte Phänomene wie Bettelei und Vagabundieren Eingang in die Gesellschaft fanden. Dagegen wurde mit dem Erlass von sogenanntem Armenrecht in Form kantonaler Armengesetze angegangen, welche trotz Massnahmen wie kurzzeitigem Freiheitsentzug nicht den gewünschten Besserungszweck in der Bevölkerung erreichten. Folglich hatten sich viele Gemeinden in der Schweiz mit der Frage zu beschäftigen, was die geeignete Herangehensweise zur Lösung der Probleme in der öffentlichen Fürsorge darstellte, wobei schliesslich neben den bestehenden Armengesetzen das Bedürfnis nach einer spezifischen Regelung zur Internierung gesellschaftsstörender Individuen laut wurde. Eine Mehrzahl der Kantone kam diesen Bestrebungen hierin mit dem Erlass von sogenannten Versorgungsgesetzen nach, die es den kantonalen Administrativbehörden erlaubten dedizierte Personengruppen zu erzieherischen Zwecken in Zwangsarbeitsanstalten zu überweisen. Aufgrund der verwaltungsbehördlichen Zuständigkeit, welche vor allen Dingen aufgrund von praktischen Gesichtspunkten im Sinne der vereinfachten Anordnung gewählt wurde, wurde diese Form der zwangsweisen Internierung als administrative Versorgung bezeichnet. Deren Anwendungsbereich umfasste gemeinhin insbesondere so bezeichnete Arbeitsscheue und Liederliche, die in vielen Fällen zuvor bereits der öffentlichen Fürsorge unterlagen, weshalb die administrative Versorgung als armenpolizeiliches Instrument bekannt wurde, obwohl die Armengeössigkeit des zu internierenden Individuums nicht grundsätzlich Voraussetzung für ihre Anwendung war.

Mit dem Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 1. August 1872 schuf indes auch der Kanton St. Gallen seine individuelle Gesetzgebung, welche als durchaus charakteristisch für die kantonalen Versorgungsgesetze der damaligen Zeit bezeichnet werden kann. Zunächst dem Heimatprinzip folgend, war gemeinhin der Gemeinderat des jeweiligen Heimatortes für die Einweisung der Arbeitsscheuen und Liederlichen zuständig, wobei die kumulative

Anwendung beider Internierungsvoraussetzungen eine Besonderheit der St. Galler Versorgungspraxis darstellte. Mit der Genehmigung des primären Einweisungsentscheides durch den Regierungsrat wurde indessen das mithin sehr einfach ausgestaltete Versorgungsverfahren abgeschlossen, das nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zumindest in einem Zeitpunkt eine kurze Einvernahme der zu versorgenden Person zu umfassen hatte. Obschon im Versorgungsgesetz des Kantons St. Gallen nicht explizit so geregelt, entsprach die regierungsrätliche Genehmigung des Internierungsentscheides aus praktischer Sicht einer Weiterzugsmöglichkeit desselben an eine Oberinstanz, womit sich der verwaltungsinterne Instanzenzug jedoch bereits erschöpfte. Zur gerichtlichen Beurteilung stand der versorgten Person indes unter engen Voraussetzungen und mit beschränkter Kognition lediglich die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht offen. Die eingeschränkten Beschwerdemöglichkeiten, die aus heutiger Sicht der Verwaltungsrechtspflege als völlig unzureichend zu bezeichnen sind, waren derweil Ausdruck der bis Mitte des 20. Jahrhunderts sowohl auf kantonaler- als auch bundesrechtlicher Ebene nur bruchstückhaft vorhandenen Regelungen zum verwaltungsrechtlichen Verfahren.

Nach rund fünfzigjähriger Stagnation in der Versorgungsgesetzgebung der Kantone aufgrund von gesetzgeberischen Grossprojekten wie dem Zivilgesetzbuch oder dem Schweizerischen Strafgesetzbuch erfuhr die administrative Versorgung ab 1920 eine Rezeption, in der gerade auch der Einfluss der Verhandlungen um das neue Strafgesetz ersichtlich wurde. So wurde im Kanton St. Gallen die Gesetzesnovelle betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt geschaffen, die es den Verwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen nunmehr gar erlaubte Zwangsversorgte in Gefängnisse zu versetzen. Damit erlebten die gemeinhin nicht straffällig gewordenen Zwangsinternierten eine augenscheinliche Annäherung zu den Sträflingen, was merklich zur Stigmatisierung der administrativ versorgten Personen beitrug. Ihren letzten Abschluss fand die Weiterentwicklung der St. Gallischen Versorgungsgesetzgebung im Notrechtsbeschluss des Regierungsrates von 1941, welcher im Zusammenhang mit den Kriegsjahren eine Erweiterung der Zuständigkeit des Regierungsrates in Sachen der administrativen Einweisung bewirkte.

Schliesslich zeichnete sich nach beinahe hundertjähriger Geltungsdauer des Versorgungsgesetzes des Kantons St. Gallen mit dem Beitritt der Schweiz zum Europarat in 1963 allmählich die Abschaffung der gesamten kantonalen Versorgungsgesetzgebung ab. Jedoch erst in den Verhandlungen um die Ratifikation der Europäischen

Menschenrechtskonvention wurde anerkannt, dass die Regelungen zur administrativen Versorgung mit dem internationalen Recht nicht vereinbart werden konnten. So versties das kantonale Versorgungsrecht mithin gegen den Art. 5 der EMRK, weshalb für den Beitritt der Schweiz zur Menschenrechtskonvention ein Vorbehalt betreffend die Zwangsinternierung notwendig wurde. Mit Erlass der neuen Bestimmungen zur Fürsorgerischen Freiheitsentziehung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches konnte alsdann nicht nur der Beitrittsvorbehalt aufgehoben werden, vielmehr traten damit letztlich die gesamten kantonalen Gesetze zur Zwangsversorgung ausser Kraft.

Mit der Abschaffung der Gesetzgebung zur administrativen Versorgung konnten jedoch die Auswirkungen der Zwangsinternierung auf die betroffenen Personen keineswegs rückgängig gemacht werden, wodurch sich in jüngster Zeit ein Diskurs um die Rehabilitierung der Zwangsversorgten entwickelte. Mit einer parlamentarischen Initiative in 2011 wurde indes der Erlass eines Bundesgesetzes zur Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen angeregt, welches am 1. August 2014 schliesslich in Kraft trat und im Wesentlichen die Anerkennung des geschehenen Unrechts sowie die historische Aufarbeitung der Materie anstrebt. Gerade im Hinblick auf die historische Aufarbeitung muss indessen beachtet werden, dass die Praxis der administrativen Versorgung aus heutiger Sicht klarerweise als stossend bezeichnet werden muss, wobei im Allgemeinen insbesondere die fehlenden Beschwerdemöglichkeiten Anlass zur Kritik geben. Dennoch darf dabei nicht übersehen werden, dass der Erlass eines Gesetzes stets im Kontext seiner Zeit und der gesellschaftlichen Begebenheiten betrachtet werden muss. Schliesslich wurde die Gesetzgebung zur administrativen Versorgung nicht nur im korrekten formell-rechtlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, vielmehr widerspiegelte sie zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens das Bedürfnis der Gesellschaft nach einer gesetzlichen Regelung für den Umgang mit Personen, die nicht dem damals vorherrschenden Lebensmuster folgten.

7 Ausblick

In der abschliessenden Betrachtung der Praxis der administrativen Versorgung durch die Kantone ab Mitte des 19. Jahrhunderts fällt mithin besonders die lange Geltungsdauer der kantonalen Gesetzgebungen auf, die gemeinhin bis zum Erlass der Bestimmungen zum Fürsorgerischen Freiheitsentzug in 1981 rund 100 Jahre betrug. Dies verwundert vor allen Dingen im Hinblick auf die Tatsache, dass die administrative Versorgung während ihres gesamten Bestehens stets umstritten war, hierbei sei als Beispiel nur Carl Loosli genannt, der die administrative Internierung in seinem Werk von 1939 aufs Schärfste kritisierte.¹⁵⁶ Gleichwohl trägt die langjährige Gültigkeit der administrativen Versorgungsgesetzgebung indessen zu ihrer Eignung als Forschungsobjekt bei, da sich die bedeutenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen zwischen deren Entstehung um 1850 und ihrer allmählichen Abschaffung ab Mitte des 20. Jahrhunderts zugleich stark auf die Versorgungspraxis auswirkten. Dabei muss man sich darin bewusst werden, dass während der Anwendungsdauer der administrativen Versorgung nicht nur das Eidgenössische Zivilgesetzbuch, sondern auch das Schweizerische Strafgesetzbuch geschaffen wurden, deren Einfluss besonders in den Gesetzesneuerungen ab 1920 erkennbar wurde. Vielmehr noch unterlag die kantonale Internierungspraxis nicht nur den Veränderungen durch die landwirtschaftliche sowie die industrielle Revolution, sondern namentlich auch den gravierenden Wirkungen gleich beider Weltkriege. Wurde dem Einfluss des Zivil- und Strafgesetzbuches auf die Versorgungsgesetzgebung bereits verschiedentlich nachgegangen, fehlt jedoch beispielsweise bis anhin eine genauere Analyse der Internierungspraxis während und nach den eigentlichen Kriegsjahren des Ersten und Zweiten Weltkrieges. Im Anschluss daran lässt sich sodann auch die Frage nach den statistischen Versorgungszahlen in den verschiedenen Kantonen über die gesamte Geltungsdauer der jeweiligen Versorgungsgesetze stellen, welche allenfalls Rückschlüsse auf die Eigenarten der kantonspezifischen Internierungspraxis zuliessen. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass nicht in allen Kantonen dieselben Tatbestände unter den Begriff der administrativen Versorgung fielen, so kannte der Kanton St. Gallen beispielsweise eine gesonderte Trinkerversorgung, bei der es sich mithin ebenfalls um einen noch wenig untersuchten Gegenstand handelt.

Des Weiteren stellten im Diskurs um die administrative Versorgung die Weiterzugs- und Beschwerdemöglichkeiten gegen den Einweisungsentscheid stets einen der merklichsten

¹⁵⁶ Vgl. LOOSLI, *Administrativjustiz und Schweizerische Konzentrationslager*, 1939.

Kritikpunkte dar. Von Beginn an verschiedentlich als unzureichend bezeichnet, lassen sich zum Rechtsschutz im Versorgungsfall nur vereinzelte konkrete Informationen finden. Die Betrachtungen enden weitgehend bei der Feststellung der Möglichkeit des Weiterzuges an eine obere Instanz sowie dem Hinweis auf die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht. Inzwischen fehlen dagegen etwa vertiefte Untersuchungen betreffend die Häufigkeit der Anwendung der staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht sowie dessen Rechtsprechung zur Thematik der administrativen Versorgung.

Nicht zuletzt bisher gänzlich unerforscht bleibt die in den Versorgungsgesetzen festgelegte Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden für die administrative Anstaltseinweisung. Indes ist bekannt, dass meistens der Gemeinderat der Heimatgemeinde, nach Inkrafttreten des Konkordats in 1923 der Wohngemeinde, für den Internierungsentscheid zuständig war, welcher in zweiter Instanz durchweg vom Regierungsrat des Kantons unterstützt wurde. Jedoch fehlt es gerade im Hinblick auf den Regierungsrat beispielsweise an einer Darlegung dessen damaliger Besetzung sowie seiner anderen Zuständigkeiten und damit verbunden der ihm auferlegten Arbeitsbelastung, welche mithin dazu geführt haben könnte, dass die Kontrolle der Versorgungspraxis durch die Gemeinden nur in niedriger Priorität durchgeführt werden konnte. Schliesslich werden sich im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des bundesrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes im August 2014 voraussichtlich sicherlich weitere Forschungsaspekte in der Materie der administrativen Anstaltsversorgung ergeben, da mit dem Erlass des Gesetzes neben dem öffentlichen auch der Forschungsdiskurs erneut angeregt wurde. Gerade in der spezifischen Betrachtung der Gesetzgebungen sowie der Praxis der einzelnen Kantone könnten dabei zweifelsohne Erkenntnisse gesammelt werden, welche auch einen Dienst in der Aufarbeitung der kantonalen administrativen Versorgung des 19. und 20. Jahrhunderts leisten würden.

Eigenständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit,

- dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe und ohne Verwendung anderer als der angegebenen Hilfsmittel verfasst habe,
- dass ich sämtliche verwendeten Quellen erwähnt und gemäss den gängigen wissenschaftlichen Zitierregeln nach bestem Wissen und Gewissen korrekt zitiert habe.

St. Gallen, den 17. November 2014