

Interpellation Gschwend-Altstätten (6 Mitunterzeichnende) vom 20. September 2010

Fragen zu den Opfern der «administrativen Versorgung»

Schriftliche Antwort der Regierung vom 11. Januar 2011

Mit seiner Interpellation vom 20. September 2010 stellt Meinrad Gschwend-Altstätten Fragen im Zusammenhang mit den Opfern der so genannten «administrativen Versorgung». Er konstatiert, dass viele Betroffene dieser bis zum Jahr 1981 angewandten Massnahme noch heute an der Last der damaligen Praxis leiden und kantonale wie kommunale Behörden für die im Kanton St.Gallen vorgenommenen administrativen Versorgungen die Verantwortung zu tragen hätten. Vor diesem Hintergrund stellt der Interpellant verschiedene Fragen zur administrativen Versorgung, insbesondere aber die Frage, wie der Kanton St.Gallen mit diesem Kapitel seiner Geschichte umzugehen gedenkt. Aus Sicht des Interpellanten stellt sich für den Kanton St.Gallen wie auch für seine Gemeinden angesichts der seitens der offiziellen Schweiz durch Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf an einem Gedenk Anlass in Hindelbank im Kanton Bern am 10. September 2010 gegenüber den Opfern der administrativen Versorgung ausgesprochenen Entschuldigung die Frage der moralischen Wiedergutmachung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Unter der so genannten «administrativen Versorgung» wurde seit Mitte des 19. Jahrhunderts eine Zwangseinweisung in eine Arbeits- oder Strafanstalt verstanden. Problematisch war diese, weil sie auf schwer definierbaren Kriterien wie «Liederlichkeit», «Trunksucht», «lasterhaftem Lebenswandel» oder «Arbeitsscheu» gründete, in Grundrechte eingriff und der Rechtsmittelschutz ungenügend war. Besonders betroffen waren Jugendliche (erwachsen wurde man damals erst mit 20 Jahren), die aus den genannten oder ähnlichen Gründen, nicht selten auf unbestimmte Zeit, ohne gerichtliche Verfahren von Vormundschaftsbehörden in verschiedene Anstalten und Institutionen eingewiesen wurden. Die betroffenen Jugendlichen konnten keine richterliche Überprüfung dieser Anordnung verlangen. Oft wurden sie in Strafanstalten eingewiesen, wo sie nicht von den Straftätern getrennt waren.

Die administrative Versorgung war gemäss damals geltendem Recht legal und entsprach dem damaligen Fürsorgeverständnis. Die gesetzlichen Grundlagen dafür fanden sich auf Bundesebene im alten Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB; z.B. Art. 283, 284, 370, 386 und 406 aZGB) oder auf Ebene der Kantone in den kantonalen Fürsorgegesetzen; auf beiden Ebenen waren die Voraussetzungen für eine administrative Versorgung nur sehr rudimentär geregelt. Die Vorgaben wurden von den Kantons- und den Gemeindebehörden vollzogen.

Seit dem Jahr 1981 besteht in der Schweiz Übereinstimmung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101; abgekürzt EMRK) und die «administrative Versorgung» ist nicht mehr möglich. Die EMRK erlaubt den Entzug der Freiheit ohne Straftat, also aus rein fürsorglichen Gründen, nur in ganz wenigen Fällen und verlangt, dass gegen eine solche Zwangsmassnahme immer ein Gericht angerufen werden kann. Weil diese Regelung in den Kantonen auf Widerstand stiess, ratifizierte die Schweiz die EMRK im Jahr 1974 nur unter dem Vorbehalt, dass administrative Versorgungen weiterhin möglich sein sollen (BBl 1977 III 1 ff.). Im Jahr 1978 ersetzte dann der Bund die alten Artikel des ZGB durch die noch heute gültigen Bestimmungen über die fürsorgliche Freiheitsentziehung (Art. 397a bis f ZGB). Gleichzeitig wurde der Vorbehalt zur EMRK aufgehoben. Bis Ende 1980 passten die Kantone ihre entsprechenden

Gesetze und Verfahren an (vgl. Botschaft des Regierungsrates zu einem VI. Nachtragsgesetz zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und zu einem X. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Zivilrechtspflege vom 15. April 1980; ABl 1980, 621 ff.).

Der Kanton St.Gallen hatte bereits im Jahre 1971 die kantonalen gesetzlichen Bestimmungen zur Anstaltseinweisung aus Gründen der Liederlichkeit, Arbeitsscheu oder aus dem einfachen Grund, dass jemand der Öffentlichkeit zur Last fiel, ersatzlos aufgehoben, nachdem bereits ab November 1969 keine solchen Einweisungen mehr bestanden oder verfügt worden waren. Mit dem Gesetz über die Aufhebung von Vorschriften über die administrative Versorgung vom 15. Juni 1971 (nGS 7, 665; ABl 1970, 1504 ff.) wurden insbesondere das Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 1. August 1872 und dessen Vollzugsverordnung vom 21. August 1872 sowie das Gesetz über die Einweisung von Zwangsversorgten in die Strafanstalt vom 22. Dezember 1924 aufgehoben.

Am erwähnten Gedenk Anlass vom 10. September 2010 haben sich neben Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf auch Vertreter der Kantone (der Präsident der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz [KOKES], der Aargauer Obergerichter Guido Marbet; der Vizepräsident der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren [SODK], der Zürcher Regierungspräsident Hans Hollenstein; der Berner Regierungsrat Hans-Jürg Käser als Vertreter der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD]) gegenüber ehemaligen administrativ versorgten Personen für die über Jahrzehnte angeordnete Einweisung entschuldigt und das dadurch verursachte Leid bedauert.

Die St.Galler Regierung bedauert, dass das damalige System des Fürsorge- und Vormundschafswesens für zahlreiche Betroffene zu ausserordentlichem Leid sowie zu erheblichen Benachteiligungen und Schicksalsschlägen führen konnte und dass viele ehemalige Opfer der administrativen Versorgung noch heute an den Folgen dieser Praxis zu leiden haben. Aus Sicht der St.Galler Regierung gebührt den Betroffenen eine moralische Rehabilitation.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung verfügt über keine Angaben hinsichtlich der Anzahl Menschen, die im Kanton St.Gallen administrativ versorgt worden sind.
2. Neben dem einleitend ausgesprochenen Bedauern und der moralischen Rehabilitation legt die Regierung Wert darauf, dass die Betroffenen einen möglichst freien Zugang zu den sie betreffenden Akten, verwahrt bei den aktenführenden Behörden oder in den zuständigen Archiven, erhalten. Auf der Ebene des Kantons wird insbesondere das Staatsarchiv Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bei Recherchen unterstützen. Die Regierung erklärt sich auch bereit, geeignete Forschungsvorhaben zum Thema im Rahmen der kantonalen Möglichkeiten subsidiär zu unterstützen (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 4).
3. Die Regierung geht davon aus, dass administrative Versorgungen vor allem im Rahmen des Vormundschafswesens oder sachverwandter Aufgabenbereiche stattgefunden und ihren Niederschlag in Protokollen und Akten gefunden haben. Da die primäre Zuständigkeit und der Vollzug in den Bereichen Armen- und Kinderfürsorge (u.a. Jugendschutzkommissionen) bei den Gemeinden lagen, dürfte indessen nur eine Minderheit dieser Unterlagen auf kantonaler Ebene angefallen sein. Dies dürfte vorab dort der Fall sein, wo es um rechtliche und organisatorische Aspekte des Vormundschafswesens im Allgemeinen oder um Rekurs- oder Gerichtsverfahren geht. Das bedeutet, dass die Hauptüberlieferung sich bei den Gemeinden befindet. Mit der von den eidgenössischen Räten am 19. Dezember 2008 verabschiedeten und am 1. Januar 2013 in Kraft tretenden umfassenden Revision des schweizerischen Vormundschafsrechts (vgl. die Ausführungen in Ziff. 6) steht eine umfassende Reorganisation bevor. Da die Gefahr besteht, dass dabei Aktenmaterial vernichtet wird, hat die Vorsteherin des Departementes des Innern die Gemeinden bereits mit Schreiben vom 12. April 2010 gebeten, von jeglicher Aktenvernichtung abzusehen. Bei allfälligen

Fragen rund um die Aktenaufbewahrung soll zudem das Staatsarchiv als oberstes Fachorgan kontaktiert werden. Inwieweit aus heutiger Sicht wichtige Akten bereits vernichtet worden sind, lässt sich derzeit nicht sagen.

4. Die Regierung erachtet es als sinnvoll, die Geschichte der «administrativ Versorgten» eingehend zu untersuchen. Dabei müssten insbesondere auch rechtshistorische, gesellschafts- und mentalitätsgeschichtliche Hintergründe beleuchtet werden. Nicht zuletzt könnte die Erörterung der Frage, ob sich angesichts der föderalen Strukturen kantonale Unterschiede in der praktischen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben nachweisen lassen, von Interesse sein. Die Initiative zu einer solchen Untersuchung muss aus dem Kreis der historischen Forschung erfolgen. Die Regierung ist bereit, ein allfälliges Forschungsvorhaben (z.B. Nationalfonds-Studie), finanziell subsidiär zu unterstützen.
5. Die Regierung bedauert es ausdrücklich, dass zahlreiche Personengruppen, unter anderem die in der Interpellation namentlich aufgezählten, wegen verschiedener staatlicher Massnahmen zum Teil erhebliche Eingriffe in ihre Freiheitsrechte erdulden mussten und in der Folge teilweise lebenslängliche Benachteiligungen in Kauf zu nehmen hatten.

Was die Aufarbeitung dieses Kapitels der Schweizergeschichte anbelangt, blieb der Kanton in der jüngeren Vergangenheit indes nicht untätig: So unterstützte er z.B. im Jahr 2006 das Nationalfonds-Forschungsprojekt «Verdingkinder, Schwabengänger, Spazzacamini und andere Formen der Fremdplatzierung und Kinderarbeit in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert» mit Hilfe eines Lotteriefondbeitrags als einer von wenigen sofort mit dem angefragten Maximalbeitrag von Fr. 50'000.- (vgl. die Antwort auf die Interpellation 51.09.70 «Aufarbeitung der Geschichte der Verdingkinder» vom 3. November 2009).

6. Die Regierung sieht keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Wie bereits erwähnt, wurden im ZGB die damaligen Bestimmungen über die administrative Versorgung ersetzt durch die Bestimmungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung. Nebst dem ZGB enthält Art. 37 des für die Schweiz im Jahr 1997 in Kraft getretenen Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (SR 0.107) spezifische Verfahrensgarantien, nämlich ein Verbot rechtswidrigen oder willkürlichen Freiheitsentzuges (Art. 37 Bst. b), ein Recht auf menschenwürdige Behandlung (Art. 37 Bst. c.) sowie ein Recht auf eine baldige Entscheidung (Art. 37 Bst. d). Einweisungen Unmündiger in eine Anstalt (z.B. Strafvollzugsanstalt, Erziehungsheim) sind nur gestützt auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage, eine Verfügung oder einen Gerichtsentscheid zulässig. Das ZGB regelt die Freiheitsentziehung bezüglich Unmündiger aus fürsorgerischen Gründen (Art. 314a/Art. 405a in Verbindung Art. 397a ff. ZGB). Urteilsfähige Unmündige (ca. ab dem vollendeten 12. Altersjahr) können sich mit öffentlich-rechtlicher Klage bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St.Gallen selbständig gegen eine über sie verfügte fürsorgerische Freiheitsentziehung zur Wehr setzen (Art. 314a Abs. 1 i.V.m. 397d Abs. 1 ZGB). Daneben kennen das Bundesrecht wie auch das kantonale Recht Bestimmungen über die Freiheitsentziehung aus polizeilichen oder strafrechtlichen Gründen (z.B. Art. 16 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [Epidemiengesetz], SR 818.101; Art. 15 f. des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht, SR 311.1; Art. 40 ff. des Polizeigesetzes, sGS 451.1).

Mit dem von den eidgenössischen Räten am 19. Dezember 2008 im Rahmen der Revision des ZGB beschlossenen neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (abgekürzt KES) werden die Kantone verpflichtet, die Kindes- und Erwachsenenbehörden als Fachbehörden einzurichten und damit zu professionalisieren. Davon ist auch die bisherige Behördenorganisation im Kanton St.Gallen betroffen. Das KES tritt voraussichtlich am 1. Januar 2013 in Kraft. Die Umsetzungsarbeiten wurden im Departement des Innern unter Einbezug der Gemeinden und weiterer Betroffener bereits aufgenommen (vgl. die Antwort auf die Interpellation 51.09.95 «Aufsicht über Vormundschaftsorgane» vom 19. Januar 2010).