Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 21 (2006)

Artikel: "Die Freiheit so elend entziehen" : zur "administrativen Anstaltsversorgung" im Kanton Bern in den 1950er-Jahren

Autor: Rietmann, Tanja

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871819

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Tanja Rietmann

«Die Freiheit so elend entziehen»

Zur «administrativen Anstaltsversorgung» im Kanton Bern in den 1950er-Jahren

«Es ist schade, dass man auf dem administrativen Weg nicht gleich alle Gefühle entziehen kann», äusserte sich im Jahr 1958 Frieda Schär[1] bitter in einem Schreiben an die *St. Galler Volksstimme,* mit dem sie die Öffentlichkeit auf das Los der «Versorgten» aufmerksam zu machen suchte. Es sei an der Zeit, meinte sie weiter, den «Unfug» der administrativen Anstaltsversorgung «gründlich abzuschaffen».[2] Frieda Schär, selbst «administrativ versorgt», sprach aus eigener leidvoller Erfahrung.

Die Mehrheit der sich zur Frage äussernden zeitgenössischen Politiker, Juristen und Fürsorgeangestellten teilte Frieda Schärs Auffassung nicht. Für sie war das Rechtsmittel der «administrativen Versorgung» alles andere als ein «Unfug», sondern unabdingbares Mittel, um Personen nicht nur zu ihrem eigenen Schutz in eine Anstalt zwangseinweisen zu können, sondern auch, um durch das Wegschliessen gewisser Kategorien von Personen die öffentliche Ordnung und Ruhe zu gewährleisten.

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts wurden in der Schweiz «administrative Versorgungen» als Zwangseinweisungen in Arbeits- und Strafanstalten praktiziert. Betroffen waren «liederliche», «arbeitscheue» oder «trunksüchtige» Personen, die unterstützungsbedürftig waren respektive dies zu werden drohten oder welche die «öffentliche Ordnung» gefährdeten.[3]

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erliessen zahlreiche Kantone administrative Versorgungsgesetze, im Kanton Bern wurden die entsprechenden Rechtsgrundlagen 1884 geschaffen.[4] Über eine Einweisung entschied in der Regel nicht eine richterliche Behörde, sondern in den meisten Kantonen, so auch im Kanton Bern, war es der Regierungsrat, der als Verwaltungsbehörde eine Anstaltseinweisung anordnete – daher auch die (zeitgenössische) Bezeichnung «administrative Versorgung».[5] Eine Anstaltseinweisung auf administrativem Weg stellte dabei keine Sanktionierung eines strafrechtlichen Delikts dar.

Das kantonale administrative Massnahmerecht war bis zum Inkrafttreten der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Fürsorgerische Freiheitsentziehung im Zivilgesetzbuch 1981 die einzige Möglichkeit, eine *nicht straffällige* und *nicht entmündigte* erwachsene Person zwangsweise in eine Anstalt einzuweisen.

Im Folgenden wird sowohl auf die Argumentationsweisen der Befürworter und Gegner der «administrativen Versorgung» in den 1950er-Jahren als auch auf die gesetzlichen Grundlagen und die Versorgungspraktiken anhand einer bestimmten Anzahl Fälle im Kanton Bern eingegangen. Von den 625 in den 1950er-Jahren in Bern angeordneten «administrativen Versorgungen»[6] sind rund 80 zum Teil sehr umfangreiche Falldossiers im Staatsarchiv Bern dokumentiert.[7] Von diesen soll der Fall des Jakob Hofmann als exemplarischer vorgestellt werden. Für die Untersuchung der meisten dieser Fälle muss allerdings der Zeitrahmen ausgedehnt werden, da, wie auch im Fall Hofmann, mehrere Male – also bereits in früheren, aber auch in späteren Jahren – eine «administrative Versorgung» angeordnet wurde.

Argumentationsweisen und rechtliche Grundlagen

Den Zweck der bernischen Versorgungsgesetzgebung bestimmte der kantonale Fürsorgeinspektor Max Kiener 1955: «Das Gesetz wendet sich nicht in erster Linie an Unterstützte, sondern einfach an alle Leute, die durch ihre Lebensweise sich selbst oder ihre Familie gefährden oder auch die öffentliche Ordnung stören, ohne dass sie dabei straffällig werden.»[8] Die «Unterstützten» waren seit dem 19. Jahrhundert die traditionelle Klientel der kantonalen Versorgungsbestimmungen. Die Aussage des Fürsorgeinspektors verweist auf veränderte Zweckbestimmungen, wie sie in den 1950er-Jahren vorgenommen wurden, und steht stellvertretend für viele ähnliche. Es ging bei der «administrativen Versorgung» nicht mehr in erster Linie darum, mit disziplinarischen Massregelungen gegen Unterstützte, welche die Armenkasse belasteten und sich den behördlichen Anweisungen widersetzten, vorzugehen, sondern es wurde die Notwendigkeit des Schutzes der öffentlichen Ruhe und Ordnung geltend gemacht und verstärkt mit dem persönlichen Schutz der betroffenen Personen argumentiert.
Es waren vor allem juristische Fachkreise, die auf den Schutz der öffentlichen Ordnung abstellten, um das Rechtsmittel der «administrativen Versorgung» zu legitimieren. Besonders betont wurde der Zweck der «administrativen Versorgung» als einer Massnahme zur Vorbeugung von Delinquenz. Als sich das Bundesgericht 1947 grundsätzlich zur Legitimität der kantonalen administrativen Versorgungsbestimmungen äusserte, argumentierte es folgendermassen: Da die Kantone über das Recht verfügten, «die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erforderlichen Massnahmen zu treffen, insbesondere Verbrechen zu verhindern», liege es in deren Kompetenz, Personen, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit «erheblich gefährden, namentlich besonders zur Verübung von Verbrechen neigen», auf dem Verwaltungsweg in Anstalten einzuweisen.[9] Das Bundesgericht führte aus, weswegen bestimmte Personenkreise zur Begehung von strafbaren Handlungen prädisponiert waren: «Die genannten Trunksüchtigen, Liederlichen und Arbeitsscheuen sind im all-

gemeinen nicht in der Lage, rechtmässig für ihren Unterhalt aufzukommen und daher […] leicht bereit, strafbare oder doch polizeiwidrige Handlungen zu begehen.»[10]
Weiterreichende Zwecke sollten mit der «administrativen Versorgung» gemäss der Ansicht der im Fürsorgebereich Tätigen erreicht werden. So hiess es im *Handbuch der sozialen Arbeit der Schweiz* von 1948: «Die Anstaltsversorgung ist der schärfste fürsorgerische Eingriff, schwer für die Betroffenen, aber auch recht heikel für den, der sie beantragen und durchführen muss. Zu dauernder oder langfristiger Internierung berechtigt bloss der Nachweis bestehender ernster Selbst- oder Gemeingefährlichkeit […].»[11] Hervorgehoben wurde, dass die «administrative Versorgung» ein Mittel zum Schutz des Wohls der betroffenen Person sei, um unter anderem bei «ernster Selbstgefährdung» eingreifen zu können. Dies widersprach den Ausführungen im erwähnten Bundesgerichtsentscheid, denn laut diesem hatten Anstaltseinweisungen aus fürsorgerischen Gründen gemäss den vormundschaftlichen Bestimmungen des ZGB zu erfolgen und nicht gemäss kantonalem Versorgungsrecht.[12]
Wie die Untersuchung von 80 Einweisungsfällen im Kanton Bern zeigt, erwies es sich in der Praxis als schwierig, gemäss bundesgerichtlicher Vorgabe zwischen den beiden Bereichen «öffentlich» und «privat» zu trennen. Die Interessen waren fliessend und die einzelnen Fälle vielschichtig. Besonders für die Praktikerinnen und Praktiker im Fürsorgebereich, die auf einer alltäglichen Ebene mit den Betroffenen konfrontiert waren, liess sich diese Trennung kaum aufrechterhalten. So hiess es etwa in einem Handbuch für Armenpfleger, dass es Aufgabe der «administrativen Versorgung» sei, gegen «Verwahrlosung und Verelendung von Menschen und Menschengruppen, gegen Laster und Verbrechertum» zu kämpfen.[13]
Seit Beginn gab es jedoch eine Minderheit von Stimmen, die sich kritisch gegenüber den auf dem Verwaltungsweg beschlossenen Zwangseinweisungen äusserte: Verfassungs- und Grundrechte würden verletzt, indem das Prinzip der Gewaltentrennung nicht eingehalten werde, die betroffenen Personen mit lediglich unzureichenden Rechts- und Rekursmitteln ausgestattet wären und eine Einweisung aufgrund von nur schwer definierbaren Kriterien wie «Arbeitsscheu» oder «Liederlichkeit» als nicht statthaft angesehen wurde.
Auch als im Kanton Bern 1884 die «administrative Versorgung» eingeführt wurde, befürworteten die legiferierenden Volksvertreter dies nicht einhellig. Fürsprecher Jakob Ritschard verwies – wie sich zeigen sollte zu Recht – auf eine zentrale und grundsätzliche Problematik der «administrativen Versorgung». Er führte aus, dass eine solche Einweisung faktisch einem strafrechtlichen Freiheitsentzug gleichkomme, auch wenn deklariert werde, die Massnahmen erfolgten im Interesse der betroffenen Individuen und seien demzufolge als «Wohltat» oder «Besserungsakt» aufzufassen. In Tat und Wahrheit sei die Situation für die Betroffenen diese: «[…] man bemächtigt sich dieses Individuums, man unterbricht seine familienrechtlichen Beziehungen, seine Verhältnisse zu Frau und Kindern, man unterbricht seine Rechte als Gemein-

de- und Staatsbürger; das lässt sich nicht wegdiskutieren, dass alle Rechte, die dem Individuum heilig sind, durch eine solche Verfügung konfisziert, dass dasselbe in seinen Rechten suspendiert wird.»[14] Die Problematik bestehe darin, dass ein solcher Eingriff «der Natur nach» einer Strafe gleichkomme, dass jedoch zu seiner Anordnung kein gerichtliches Verfahren angestrengt werden müsse, sondern der Beschluss verwaltungsintern erfolgen könne.
Als die Bestimmungen über die «administrative Versorgung» im Kanton Bern 1912 revidiert wurden, gab es kaum mehr kritische Stimmen. Die Versorgungspraxis schien sich bewährt zu haben und zum gewohnten und nützlichen Instrument geworden zu sein. Fundamentale Kritik wurde erst wieder in den 1930er-Jahren laut, als sich der Berner Schriftsteller und Publizist Carl Albert Loosli zur Frage äusserte und die «administrative Versorgung» als verfassungs- und bürgerrechtswidrig anprangerte.[15]
Loosli nahm mit seinen Äusserungen vorweg, was sich in kommenden Jahrzehnten zu einem breiteren Konsens entwickeln und auch in internationalen Menschenrechtsbestimmungen Niederschlag finden sollte. So wurden mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, die am 3. September 1953 in Kraft trat und welche die Schweiz 1974 ratifizierte, die Unzulässigkeit eines Eingriffs in die persönliche Sphäre wegen unspezifischen Kriterien wie «Arbeitsscheu» oder «Liederlichkeit» festgeschrieben und insbesondere die mangelnden Rekursmöglichkeiten bei solchen Einweisungsbeschlüssen als menschenrechtswidrig definiert.[16] Und genau dies war in vielen Kantonen in der Schweiz, so auch im Kanton Bern, der Fall: Hatte der Regierungsrat eine «administrative Versorgung» beschlossen, blieb den Betroffenen lediglich die Möglichkeit, staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht einzulegen, was nicht der von der Menschenrechtskonvention geforderten ordentlichen Rekursmöglichkeit entsprach. Aus diesem Grund musste die Schweiz bei der Ratifizierung der Konvention einen Vorbehalt anbringen, den sie erst zurückziehen konnte, als mit dem Inkrafttreten der eidgenössischen Bestimmungen über die Fürsorgerische Freiheitsentziehung 1981 die kantonalen Versorgungsgesetze ausser Kraft gesetzt wurden.[17]

Zur Praxis der «administrativen Versorgung» im Kanton Bern in den 1950er-Jahren

In den Jahren 1950–1959 fasste der Berner Regierungsrat insgesamt 1813 administrative Einweisungsbeschlüsse. Diese umfassten 1188 (66 Prozent) bedingte und 625 (34 Prozent) definitive Anstaltseinweisungen. Letztere entsprachen einer Zahl von jährlich durchschnittlich 63 definitiven Einweisungen. Die Zahl der «Versorgungen», wie sie in den jährlichen Staatsverwaltungsberichten festgehalten ist, wurde nur vereinzelt nach Geschlecht aufgeschlüsselt. 1946 beispielsweise betrafen von den 113 definitiven Einweisungen 87 Männer (77 Prozent) und 26 Frauen (23 Prozent).

Diese Verhältniszahl entspricht in etwa derjenigen, wie sie sich generell in Bezug auf administrative Massnahmebeschlüsse in Bern feststellen lässt: Ob es sich um die Zahl der bedingten Einweisungen, der definitiven Einweisungen oder um Entscheide in Bezug auf eine Verlängerung einer Internierung handelte, auf Frauen entfiel selten mehr als ein Viertel aller Beschlüsse.[18]

Von den «Versorgungen» waren in den 1950er-Jahren vor allem Unterschichtsangehörige wie Land- und Hilfsarbeiter, Taglöhner oder Hausangestellte betroffen, und nur wenige übten einen gelernten Beruf, etwa als Schneider, aus. In sehr vielen Fällen hatten die Betroffenen im Lauf ihres Lebens fürsorgerische Unterstützungsleistungen bezogen, dies war jedoch keine notwendige Voraussetzung für eine «administrativen Versorgung». Eine betroffene Person konnte durchaus in der Lage sein, sich mit Gelegenheitsarbeiten selbst durchzubringen und musste auch nicht unbedingt mit dem Strafgesetz in Konflikt geraten sein, um dennoch administrativ nach Witzwil, St. Johannsen oder Hindelbank eingewiesen zu werden.

Verschiedene Instanzen waren berechtigt, einen Antrag auf die administrative Anstaltseinweisung zu stellen, wobei ein solcher Antrag in der Regel von einer Gemeindebehörde ausging. Anschliessend erfolgte ein Untersuchungsverfahren, das unterschiedlich ausführlich ausfallen konnte und sich in entsprechend mehr oder weniger umfangreichen Einweisungsdossiers niederschlug. Geführt wurde es im Wesentlichen von den Regierungsstatthaltern als den Vorstehern der einzelnen Bezirksbehörden des Kantons.

Eine solche Ermittlung zur Beantwortung der Frage, ob dem Antrag einer Gemeinde auf «administrative Versorgung» gefolgt werden sollte, konnte sich über viele Wochen hinziehen. Zur Frage der Einweisung einer Person äusserten sich dabei nicht nur die Gemeindebehörden in ihren Einweisungsanträgen, sondern Berichte lieferten auch Anstaltsvorsteher, Vormünder oder Polizeidienststellen. Es wurden weiter Strafregisterauszüge herangezogen und psychiatrische Gutachten oder Arbeitszeugnisse angefordert. Die betroffenen Personen konnten verschiedene Male aufgefordert werden, in Einvernahmen zu den sie belastenden Aussagen Stellung zu nehmen, so dass die Akten ein Geflecht aus Darstellungen und Gegendarstellungen, Behauptungen und Gegenbehauptungen zeigen, das sich in chronologischer Weise entwickelte und mit dem regierungsrätlichen Entscheid seinen (zumindest vorläufigen) Abschluss fand.

Die Praxis der «administrativen Versorgung» wird im Folgenden anhand eines Fallbeispiels illustriert, das sich in exemplarischer Weise um die zwei Kategorien der «Liederlichkeit» und der «Arbeitsscheu» dreht. Beides waren dehnbare Begriffe, unter die sich verschiedene missliebige Verhaltensweisen und soziale Auffälligkeiten subsumieren liessen und die seit der Einführung der Versorgungsgesetze in den einzelnen Kantonen seit dem 19. Jahrhundert eine wichtige Rolle spielten.[19] Welche Umstände und konkreten Verhaltensweisen erachteten die Behörden als eingriffswürdig und auf welche Weise reagierten die betroffenen Personen?

«Vernünftiger wäre es, mich totzuschlagen» – Der Fall Jakob Hofmann

Der Schuhputzer und Hausierer Jakob Hofmann wurde 1892 geboren, er war zwei Mal verheiratet und achtfacher Familienvater. Seine administrativen Einweisungsakten beginnen im Jahr 1938 und enden 1957, sie umfassen rund 100 Dokumente. Im Lauf seines Lebens wurde Hofmann vier Mal in eine Berner Arbeitsanstalt eingewiesen: 1921 nach St. Johannsen, 1939 nach Witzwil, 1944 erneut nach St. Johannsen und 1955 in das «Versorgungsheim Sonvilier».[20] Zwei weitere Einweisungsverfahren wurden in den 1940er-Jahren sistiert, auch diese sind in den Akten dokumentiert.
Bei der ersten dokumentierten Einweisung Hofmanns nach Witzwil im Jahr 1938 zeigen sich Grundkonstellationen und -problematiken, die sich durch die kommenden beiden Jahrzehnte hindurchziehen sollten. So beginnt Hofmanns Dossier mit einem Einweisungsbegehren, das der Beistand eines Sohns von Hofmann stellte. Der Beistand führte aus, dass sich Hofmann entgegen den Vereinbarungen mit der sozialen Fürsorge der Stadt Bern und trotz gerichtlicher Ehetrennung weiterhin bei seiner Familie aufhalte.[21] Hofmann trinke, übe auf seine Kinder einen schlechten Einfluss aus und falle seiner Ehefrau, die im Wesentlichen den Familienunterhalt bestreite, finanziell zur Last. Der Beistand warf der sozialen Fürsorge vor, die Kinder nicht genügend zu schützen, und, indem sie Hofmann nahe gelegt habe, weiterhin bei seiner Familie zu wohnen und sich dort «recht zu verhalten», sei es das Verschulden der Fürsorgestelle, wenn die Kinder «zu Quellen miserabler und unterstützungswürdiger Verhältnisse» erzogen würden.
Im Anschluss an dieses Schreiben stellte die Direktion der sozialen Fürsorge der Stadt Bern den Antrag, Hofmann in eine Arbeitsanstalt einzuweisen. Sie stützte sich in ihrem Antrag vor allem auf Rapporte der städtischen Sicherheits- und Kriminalpolizei, denen schliesslich entscheidende Bedeutung zukommen sollte. Von polizeilicher Seite hiess es etwa: «Gegen denselben haben wir sehr viel vorgehen müssen und zwar aus armenpolizeilichen Gründen. Alle gegen ihn eingereichten armenpolizeilichen Anzeigen haben bei diesem Menschen bis jetzt nicht viel gefruchtet. Alle Mahnungen, Verwarnungen und Strafen können Hofmann nicht auf die rechte Lebensbahn bringen. Hofmann war seit einem Jahr mehr betrunken als nüchtern.»[22] Belastend hinzu kam ein Strafregisterauszug, der Hofmann ein «beträchtliches Sündenregister» in Form von zahlreichen armenpolizeilichen Straf- und Disziplinarmassnahmen bescheinigte.[23]
Ebenfalls von Bedeutung war eine psychiatrische Begutachtung. Wie in knapp der Hälfte der rund 80 untersuchten Einweisungsfälle sollte mit einem solchen Gutachten die «Versorgungsbedürftigkeit» der betroffenen Person geklärt werden. Neben den bereits genannten Funktionsträgern aus den Bereichen Fürsorge und Polizei lieferten somit die psychiatrischen Experten Deutungen sozialer Devianz und hatten sich zur Frage zu äussern, welche Massnahmen – etwa die Unterbringung in einer geschlossenen Institution oder das Belassen an einer Arbeitsstelle – angebracht

waren. Im Fall von Jakob Hofmann hielten es die Ärzte der psychiatrischen Klinik Waldau für «dringend angezeigt, Explorand in ein Arbeitshaus zu versetzen, um ihn von seinem Laster abzubringen und zur Arbeit zu zwingen».[24] Festgestellt wurden «Schwachsinn leichtern Grades», «chronischer Alkoholismus» und eine «moralisch defekte Anlage». Letzteres zeige sich an einem «Mangel der ethischen Gefühle», an «Willensschwäche» und an der «Einsichtslosigkeit in die Verworfenheit seines Handelns». Es war die Rede von Hofmanns «liederlichem Lebenswandel» und von dessen Neigung, sich vor jeglicher Arbeit zu «drücken». Schliesslich wurde Hofmann mit regierungsrätlichem Entscheid vom 21. März 1939 für ein Jahr in die Straf- und Arbeitsanstalt Witzwil eingewiesen.[25]

Zeit seines (in den Einweisungsakten dokumentierten) Lebens wurden Hofmann von Polizei- und Fürsorgebehörden, Ärzten sowie von seinen Angehörigen «Liederlichkeit» und «Arbeitsscheu» als zentrale Formen sozialer Devianz vorgehalten. Im Fall von Jakob Hofmann bezog sich seine «Liederlichkeit» für die Behörden auf das ungenügende Erbringen von finanziellen Leistungen für seine Familie und auf seinen Alkoholmissbrauch.[26] Hofmann selbst äusserte ein grundsätzlich ähnliches Verständnis vom Inhalt des Begriffs «Liederlichkeit»; allerdings könne in *seinem* Fall, wie er in einer Einvernahme aussagte, nur bedingt davon die Rede sein. Auf die Frage, ob er «wieder liederlich gelebt» habe, gab er zu, zwar öfters angetrunken nach Hause gekommen zu sein, seiner Familie jedoch immer ausreichend viel seines Verdienstes zukommen lassen habe.[27] Ähnlich fasste Hofmanns Ehefrau den Begriff der «Liederlichkeit»; sie jedoch erachtete den Umstand als gegeben und klagte bei den Behörden, dass durch die «jahrelange liederliche & trunksüchtige Lebensweise und Vernachlässigung der Familienpflichten» seitens ihre Ehemannes ihre «Nerven ganz kaputt» seien.[28] Und an einer anderen Stelle erläuterte sie knapp: «Die Tatsache, dass mein Mann nicht einmal für sich selbst aufzukommen vermag, beweist, dass er liederlich ist.»[29]

Neben «Liederlichkeit» zog sich der Vorwurf der «Arbeitsscheu» wie ein roter Faden durch Hofmanns Fallgeschichte. Als «arbeitsscheu» galt er, weil er Arbeitsstellen bereits nach wenigen Tagen wieder verliess oder erst gar nicht zum vereinbarten Termin des Arbeitsbeginns erschien. In einem Polizeibericht wurde ein typischer Vorfall in diesem Zusammenhang geschildert: «Seine Ehefrau hat bei Baumeister Wüthrich […] eine Arbeitsstelle für ihn gefunden. Hofmann Jakob sollte Donnerstag, den 11. 8. 1955, morgens, auf der Baustelle ‹Höhe› in Bümpliz die Arbeit beginnen. Seine Frau hat ihm am fraglichen Morgen noch etwas Esswaren mitgegeben. Am Abend kehrte Hofmann nicht nach Hause zurück. Anderntags musste seine Frau erfahren, dass ihr Mann diese Arbeitsstelle nicht angetreten hatte. Seither hat er sich bei seiner Familie […] überhaupt nicht mehr sehen lassen.»[30]

In Hofmanns Leben gab es immer wieder Phasen, die geprägt waren von intensiven Auseinandersetzungen mit behördlichen Kontrollinstanzen. Hofmann wurde zur Rechenschaft gezogen, und es wurde versucht, mit unterschiedlichen Mitteln auf ihn

einzuwirken, so dass er an einer der zahlreichen Einvernahmen zu Protokoll gab, man solle ihn «doch einmal in Ruhe lassen», er werde seinen «Weg schon finden».[31] Hofmann wurde jedoch nicht «in Ruhe» gelassen, denn er hatte zu beweisen, dass er den von den Behörden gestellten Forderungen nach Abstinenz, Zahlung von Unterhaltsbeiträgen und regelmässiger Arbeitstätigkeit nachlebte, andernfalls drohte die erneute Einweisung. Immer wieder hatte er zu den Vorhaltungen, die ihm von den Behörden und von seiner Familie gemacht wurden, Stellung zu nehmen. Ähnlich dem Grossteil der weiteren untersuchten Fälle versuchte Hofmann, sich vor allem argumentativ gegen die drohenden «Versorgungen» zu wehren. In den Augen vieler Betroffener war die Internierung ein unberechtigter und vor allem unverhältnismässiger Eingriff in ihr Leben.

Die einzuweisenden Frauen und Männer bemühten sich, plausible Gründe für ihr Verhalten vorzubringen, um dieses bei den Behördenvertretern in einem günstigeren Licht erscheinen zu lassen. Dabei nahmen sie Bezug auf gesellschaftliche Normen und Werte, die sie mit den urteilenden und entscheidenden Instanzen teilten. So meinte Hofmann etwa, nachdem ihn seine Frau vor die Tür gesetzt hatte, er habe sich in der Folge keine eigene Unterkunft gesucht, sondern im Freien genächtigt, da er der Auffassung sei, dass er zu seiner Frau gehöre «und nicht auswärts».[32]

Es wurde Hofmann vorgehalten, die gesellschaftlich vorgesehene Rolle des Familienernährers nur unzureichend zu erfüllen, und im Zusammenhang mit anderen belastenden Umständen fassten die Behörden jeweils die administrative Einweisung ins Auge. Nicht ohne einen gewissen Scharfsinn erklärte Hofmann den Behörden hierauf, weshalb die beabsichtigten Massnahmen nicht den gewünschten Effekt zu erzielen in der Lage seien: «Da ich einen enorm grossen, ausgedehnten, besseren Kunden- und Bekanntenkreis habe, die Leute wie gewöhnlich alles wissen und vernehmen, würde bei einer Einweisung mein zukünftiges Leben und meine Existenz total ruiniert, zugleich eine grosse Schande für die ganze Familie.»[33] Hofmann verwies auf die Stigmatisierung, die eine Anstaltseinweisung zur Folge hatte. Die Konsequenz davon wäre, dass es letzten Endes der behördlichen Intervention zuzuschreiben wäre, wenn es für ihn kaum mehr möglich sein würde, seinen Lebensunterhalt zu verdienen, und dass die «Versorgung» somit kontraproduktive Wirkung zeigen würde. «Vernünftiger» wäre es demzufolge, meinte Hofmann an einer anderen Stelle, ihn «totzuschlagen» als ihn administrativ einzuweisen.[34]

Obwohl sich Hofmann gegen die Vorwürfe und Anschuldigungen, die gegen ihn erhoben wurden, verwahrte und er plausible Erklärungen für sein Verhalten vorzubringen versuchte, vermochte er die Deutungen seines Verhaltens als massiv sozial deviant, wie sie von Seiten der Behörden, der Ärzte und auch der Familienangehörigen geäussert wurden, nicht in seinem Sinn zu beeinflussen.

Schlussüberlegungen

Verallgemeinernd kann über den Fall von Jakob Hofmann hinaus und auf der Grundlage der weiteren untersuchten 80 Fälle vor allem zweierlei angemerkt werden. Zum einen waren die unmittelbaren Anlässe für eine «administrative Versorgung» meist relativ geringfügig und hätten für sich allein genommen den schweren Eingriff eines administrativen Freiheitsentzugs kaum gerechtfertigt. Beanstandet wurden indes nicht isolierte Regelverstösse oder Normbrüche, sondern Verhaltens- und Lebensweisen.

Daran schliesst sich als weitere Feststellung an, dass bei der Beurteilung des Verhaltens einer Person eine belastete oder belastende Vorgeschichte schwer wog. Auch wenn einzelne Normverstösse in der Zeit weit zurücklagen und bereits geahndet worden waren, konnten sie erneut herangezogen werden, um ein behördliches Eingreifen zu legitimieren. Auf diese Weise wurde es für viele Betroffene sehr schwierig, sich von einer Biografie zu lösen, die von Devianz geprägt war. So begründete etwa der Berner Regierungsrat bei der letzten dokumentierten «Versorgung» Jakob Hofmanns 1955 seinen Einweisungsentscheid damit, dass sich die Behörden nun seit 30 Jahren mit Hofmann hätten beschäftigen müssen. Immer noch trinke er, vernachlässige er seine Familie und ergebe sich ganz allgemein einem «liederlichen, teils rechtsbrecherischen, teils auch arbeitsscheuen Lebenswandel».[35] Zur Stützung dieses Befunds wurde sowohl auf den inzwischen 53 Einträge umfassenden Strafregisterauszug verwiesen, der zumeist armenpolizeiliche Vergehen dokumentierte, als auch auf die bisher erfolgten Anstaltseinweisungen, obwohl zu diesem Zeitpunkt das letzte Vergehen Hofmanns bereits sieben Jahre zurück lag. Weiter bezog sich der Regierungsrat auf eine 16 (!) Jahre zuvor erstellte psychiatrische Beurteilung und zitierte aus dieser den Befund, dass es sich bei Hofmann um einen «moralisch defekten Psychopathen» handle.[36]

War eine Person einmal in den Fokus der Administrativbehörden geraten, wurde es für sie schwierig, sich der behördlichen Aufmerksamkeit wieder zu entziehen. In der Folge stand nicht nur die Abweichung von allgemeinen gesellschaftlichen Normen zur Debatte, sondern auch die Verletzung spezifischer, für die einzelne Person aufgestellter Verhaltensmassstäbe und Anweisungen, wie zum Beispiel, eine bestimmte Arbeitsstelle nicht zu verlassen oder sich nur in einem bestimmten Umfeld zu bewegen – etwa den Kanton nicht zu verlassen.

In der Praxis des Kantons Bern wurde in der Regel auf den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abgestellt, um eine Einweisung zu begründen. Dabei handelte es sich sehr oft um Fälle, in denen kleinere Vergehen sanktioniert wurden, wie etwa das unerlaubte Nächtigen eines «Landstreichers» auf Privatgelände. Selten ging es darum, eigentliche «Verbrechen zu verhindern», wie der Zweck der «administrativen Versorgung» vom Bundesgereicht bestimmt worden war.

Die Berner Einweisungsfälle zeigen, dass man sich bei der Anwendung der «administrativen Versorgung» in einem Überschneidungsfeld zwischen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen auf der einen Seite und sicherheitspolizeilichen Überlegungen auf der anderen Seite bewegte. Das administrative Massnahmerecht bildete die rechtliche Grundlage für ein Sammelbecken, mit welchem Personen aufgefangen (oder je nach Optik: eingefangen) wurden, die nicht normkonform lebten, das herrschende Bild von Ruhe und Ordnung störten oder sich den behördlichen Weisungen nicht fügten; die sich gleichzeitig jedoch ausserhalb der Reichweite von strafrechtlichen, vormundschaftlichen oder psychiatrischen Zugriffsmöglichkeiten befanden und somit mit diesen Instrumenten nicht belangt werden konnten.
Besonders aus der Sicht der Betroffenen besassen die gegen sie verhängten Massnahmen strafenden und nicht fürsorgerischen oder «wohltätigen» Charakter. Dieser Befund erstaunt nicht weiter, wurden doch im Kanton Bern viele «administrativ Versorgte» mit Strafgefangenen in Arbeitsanstalten zusammengelegt. Dies wurde von den Betroffenen als höchstes Unrecht empfunden, da ihnen kein strafrechtlich relevantes Delikt zur Last gelegt werden konnte. Dass die Massnahmen nicht etwa als Erziehungsmassnahmen erfahren wurden, wie die Behörden die Anstaltseinweisungen stets wieder verstanden haben wollten, sondern als unrechtmässig verhängte Strafen, darauf verwies das verwendete Vokabular in zahlreichen Beschwerdeschreiben und Entlassungsgesuchen. Es war die Rede von «Urteilen», vom «Strafhaus» oder von «Strafen», die man abzusitzen hätte. So ersuchte ein seit einem Jahr eingewiesener 70-jähriger Gelegenheitsarbeiter beim Berner Regierungsrat darum, es möge das «Urteil» revidiert werden. Nach seiner Auffassung sei diese «Strafe doch ein wenig zu lang», er habe «kein Verbrechen begangen» und wolle seinen Lebensunterhalt selbst verdienen.[37]

Anmerkungen

1 Die Namen der von einer «administrativen Versorgung» betroffenen Personen sind anonymisiert.
2 Staatsarchiv des Kantons Bern (StAB), BB 13.1.403, A. S., Schreiben Frieda Schär an St. Galler «Volksstimme», 28. 7. 1958.
3 Bossart Peter, *Persönliche Freiheit und administrative Versorgung,* Winterthur 1965, S. 7 ff., 13. Die Thematik der «administrativen Versorgung» wurde bislang in der historischen Forschung nur vereinzelt untersucht. Für das 19. und beginnende 20. Jahrhundert vgl.: Lippuner Sabine, «*Streng sei die Hausordnung, aber human der Geist, der sie leite». Die Entstehungs- und Vollzugsbedingungen der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain im 19. Jahrhundert,* Lizentiatsarbeit, Zürich 1998; Lippuner Sabine, *Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» am Beispiel der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert),* laufende Dissertation. Für das 20. Jahrhundert vgl. weiter Rietmann Tanja, *Administrativ versorgen. Zur Einweisung von «Liederlichen», «Arbeitsscheuen» und «Trunksüchtigen» in Arbeitsanstalten im Kanton Bern in den 1950er Jahren,* Lizentiatsarbeit, Bern 2004.
4 Gesetz betreffend die Errichtung kantonaler Arbeitsanstalten vom 15. Mai 1884, in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, 1884, S. 103–107.

5 In der Regel werden *vormundschaftliche* Anstaltseinweisungen, die auf der Grundlage der bis 1981 geltenden Bestimmungen des eidgenössischen Zivilgesetzbuches (ZGB) angeordnet wurden, nicht als administrative Einweisung bezeichnet. Da jedoch eine Einweisung gemäss ZGB der Zustimmung durch die Vormundschaftsbehörde als einer Verwaltungsbehörde bedurfte, wird vereinzelt auch in diesem Zusammenhang von «administrativer Versorgung» gesprochen. Vgl. z. B. Leimgruber Walter, Meier Thomas, Sablonier Roger, *Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Historische Studie aufgrund der Akten der Stiftung Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv,* Bern 1998, S. 50.

6 Berichte über die Staatsverwaltung des Kantons Bern 1950–1959.

7 StAB, BB 13.1.373–415, GEV-Akten. Bei diesen Akten handelt es nicht um einen systematisch angelegten Bestand. Nach welchen Kriterien genau die 80 Fälle in den Bestand gelangt sind, lässt sich nicht eruieren.

8 StAB, BB 13.1.195, Ausserparlamentarische Kommission zur Beratung des Gesetzes über die Erziehung und Betreuung von Arbeitsscheuen, Liederlichen, Trunksüchtigen und sittlich Verdorbenen, Sitzung vom 13. April 1955. Im Kanton Bern wurden drei Mal Bestimmungen über die «administrative Versorgung» erlassen. 1884 wurden die rechtlichen Grundlagen eingeführt und schliesslich 1912 und 1965 zwei Mal revidiert. Gesetz betreffend die Errichtung kantonaler Arbeitsanstalten vom 15. Mai 1884, in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, 1884, S. 103–107; Gesetz über die Armenpolizei und die Enthaltungs- und Arbeitsanstalten vom 1. Dez. 1912, in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, 1912, S. 211–237; Gesetz über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen vom 3. Oktober 1965, in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kanton Bern, 1965, S. 209–230.

9 Derogatorische Kraft des Bundesrechts. 4. Urteil vom 13. März 1947 i. S. Weber gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Bundesgerichtsentscheid 73 I, S. 43.

10 Derogatorische Kraft (wie Anm. 9), S. 43.

11 Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (Hg.), *Handbuch der sozialen Arbeit der Schweiz. Systematische Übersicht über die soziale Arbeit,* Bd. 1, Zürich 1948, S. 97.

12 Derogatorische Kraft (wie Anm. 9), S. 45 f.

13 Zihlmann Alfred, *Einführung in die Praxis der Armenfürsorge. Ein Handbuch für neben- und ehrenamtliche Armenpfleger,* Zürich 1955, S. 111.

14 *Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern* 1883, S. 396.

15 Loosli Carl Albert, *«Administrativjustiz» und schweizerische Konzentrationslager,* Bern 1939.

16 Schnyder Bernhard, Schmid Jörg, Tuor Peter, *Das Schweizerische Zivilgesetzbuch,* Zürich 1995 (11. verb. Aufl.), S. 17–30; Haefliger Arthur, Schürmann Frank, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz. Die Bedeutung der Konvention für die schweizerische Rechtspraxis,* Bern 1999 (2. verb. Aufl.), S. 96–100, 119–128.

17 Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 23. Februar 1972, in: *Bundesblatt* 1972 I, S. 994; Brändle Dieter, *Vorbehalte und auslegende Erklärungen zur europäischen Menschenrechtskonvention*, Zürich 1978, S. 90 ff.; Haefliger/Schürmann (wie Anm. 6), S. 17–30.

18 Aus einer geschlechtergeschichtlichen Perspektive betrachtet ist nicht nur die zwischen Frauen und Männern unterschiedliche Devianzquote von Interesse, sondern auch die von geschlechtsspezifischen Wahrnehmungen geleitete Produktion und Anwendung der gesetzlichen Normen. In den verschiedenen Beratungen im bernischen Grossen Rat zu den administrativen Versorgungsgesetzen etwa bezogen sich alle Fallbeispiele, die herangezogen wurden, um zu illustrieren, worin die zu beseitigenden Übelstände und gesellschaftlichen Gefährdungen bestanden, auf Männer.

19 Häberli Edith, *Der liederliche Mensch. Eine Untersuchung auf Grund von Armenakten,* Diplomarbeit der Sozialen Frauenschule Zürich, Zürich 1948, S. 1; Bossart (wie Anm. 3), S. 65 f.

20 Das «Versorgungsheim Sonvilier» wurde 1931 im Berner Jura als gemischte Anstalt für administrativ eingewiesene Frauen und Männer eröffnet, deren gesundheitlicher Zustand die Einweisung in eine Arbeitsanstalt nicht erlaubte oder die in anderen Anstalten – etwa Armen- und Verpflegungsheimen – wegen ihres aufrührerischen Wesens nicht tragbar schienen. Rietmann (wie Anm. 3), S. 60–62.

21 StAB, BB 13.1.388, E. K., Schreiben Beistand an Regierungsstatthalteramt II, 3. 12. 1938.
22 StAB, BB 13.1.388, E. K., Rapport der Sicherheits- und Kriminalpolizei der Stadt Bern, 17. 12. 1938.
23 StAB, BB 13.1.388, E. K., Direktion der sozialen Fürsorge der Stadt Bern an Regierungsstatthalteramt II, 30. 12. 1938.
24 StAB, BB 13.1.388, E. K., Heil- und Pflegeanstalt Waldau an Regierungsstatthalteramt II, 4. 3. 1939.
25 StAB, BB 13.1.388, E. K., Regierungsratsbeschluss 1185, 21. 3. 1939.
26 Nachdem Hofmann in den 1930er-Jahren seine Tätigkeit als Schuhputzer aufgegeben hatte, begann er, mit Bodenlappen und Fichtennadelöl zu hausieren, eine Arbeit, die ihm einen nur kleinen und unregelmässigen Verdienst einbrachte.
27 StAB, BB 13.1.388, E. K., Aussage Jakob Hofmann, Amthaus Bern, 14. 1. 1955.
28 StAB, BB 13.1.388, E. K., Aussage Martha Hofmann, Amthaus Bern, 13. 4. 1944.
29 StAB, BB 13.1.388, E. K., Aussage Martha Hofmann, Amthaus Bern, 17. 1. 1955.
30 StAB, BB 13.1.388, E. K., Rapport der Sicherheits- und Kriminalpolizei der Stadt Bern, 16. 8. 1955.
31 StAB, BB 13.1.388, E. K., Aussage Jakob Hofmann, Amthaus Bern, 11. 4. 1949.
32 StAB, BB 13.1.388, E. K., Aussage Jakob Hofmann, Amthaus Bern, 14. 1. 1955.
33 StAB, BB 13.1.388, E. K., Schreiben Jakob Hofmann an Regierungsstatthalteramt II, 23. 2. 1939.
34 StAB, BB 13.1.388, E. K., Aussage Jakob Hofmann, Amthaus Bern, 4. 1. 1939.
35 StAB, BB 13.1.388, E. K., Regierungsratsbeschluss 6112, 18. 10. 1955.
36 StAB, BB 13.1.388, E. K., Heil- und Pflegeanstalt Waldau an Regierungsstatthalteramt II, 4. 3. 1939.
37 StAB, BB 13.1.410, K. W., Schreiben K. W. an Regierungsrat, 11. 5. 1952.