

DES LOIS D'EXCEPTION?

LÉGITIMATION ET DÉLÉGITIMATION
DE L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF

SONDERGESETZE?

LEGITIMIERUNG UND
DELEGITIMIERUNG DER
ADMINISTRATIVEN VERSORGUNG

VOL. 3

Christel Gummy, Sybille Knecht, Ludovic Maugué,
Noemi Dissler, Nicole Gönitzer

PUBLICATIONS DE LA
COMMISSION INDÉPENDANTE D'EXPERTS (CIE)
INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS - VOL. 3

VERÖFFENTLICHUNGEN DER
UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK)
ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN - VOL. 3

CHRISTEL GUMY, SYBILLE KNECHT, LUDOVIC MAUGUÉ,
NOEMI DISSLER, NICOLE GÖNITZER

DES LOIS D'EXCEPTION?

LÉGITIMATION ET DÉLÉGITIMATION DE
L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF

SONDERGESETZE?

LEGITIMIERUNG UND DELEGITIMIERUNG DER
ADMINISTRATIVEN VERSORGUNG

AVEC UNE CONTRIBUTION ITALOPHONE DE /
MIT EINEM ITALIENISCHSPRACHIGEN BEITRAG VON
VANESSA BIGNASCA

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

HERAUSGEGEBEN VON DER
UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK)
ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN

CHRONOS VERLAG | ÉDITIONS ALPHIL | EDIZIONI CASAGRANDE

TABLE DES MATIÈRES | INHALT

Introduction	9
CHRISTEL GUMY	
1 L'INTERNEMENT: L'AUTRE FACE DE L'ASSISTANCE?	25
1.1 «Refaire l'éducation du paresseux et enlever au vagabond ses rêves de liberté sans travail»: assistance et légitimation de l'internement administratif dans le canton de Fribourg (xx ^e siècle)	27
LUDOVIC MAUGUÉ	
2 L'INTERNEMENT: VERS UN DISPOSITIF MÉDICAL DE SOIN ET DE PROPHYLAXIE?	81
2.1 «Une conception désuète de la liberté»: lutte contre l'alcoolisme et internement administratif des «buveurs d'habitude» dans le canton de Fribourg (1870–1970)	83
LUDOVIC MAUGUÉ	
2.2 Vom «Vorreiter» zum «Nachzügler»: Der lange Weg zum Trinkerfürsorgegesetz im Kanton Thurgau	111
NICOLE GÖNITZER	
Una norma sull'internamento amministrativo da rivedere: Lo psichiatra Giuseppe Bosia e la proposta di una legge medico-sociale per la lotta contro l'alcolismo	153
VANESSA BIGNASCA	

2.3	Fürsorge für «Heilbare» und Versorgung von «Unheilbaren»? Der rechtliche Umgang mit «Alkoholkranken» im Kanton Luzern (Mitte des 20. Jahrhunderts) NOEMI DISSLER	161
	L'Adupsy ou la contestation de l'internement psychiatrique à Genève à la fin des années 1970 LUDOVIC MAUGUÉ	201
3	L'INTERNEMENT: UNE MESURE D'HYGIÈNE ET D'ORDRE PUBLICS?	207
3.1	Interner des femmes au nom de l'ordre, de l'hygiène et de la morale publics (Vaud fin XIX ^e – début années 1970) CHRISTEL GUMY	209
	Zwangsversorgung von «asozialen» Tuberkulosekranken: Freiheitsentzug aus sozialhygienischen oder moralischen Gründen? SYBILLE KNECHT	245
3.2	Schutz der Gesellschaft vor einem «gemeingefährlichen Proletariat»? Administrative Versorgung als Teil des Polizeirechts (Kanton Luzern, Mitte 19. bis Mitte 20. Jahrhundert) SYBILLE KNECHT	251
4	L'INTERNEMENT: UN OUTIL DE REPRODUCTION SOCIALE NORMÉE?	285
4.1	Interner pour rendre dociles et utiles les jeunes «moralement abandonnés, pervertis ou en danger de l'être» (Vaud 1940–1985)? CHRISTEL GUMY	287

4.2	«Erziehen, retten, bessern»: Die administrative Versorgung «verwahrloster» Jugendlicher (Kanton Zürich, 1920er- bis 1970er-Jahre)	329
	SYBILLE KNECHT, NOEMI DISSLER	
5	DÉLÉGITIMATION DE L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF OU RECONFIGURATIONS ACCEPTABLES?	371
5.1	Die Aufhebung der kantonalen Versorgungsgesetze: Der vorbildliche Schweizer Rechtsstaat unter Zugzwang?	373
	NOEMI DISSLER	
	La détention administrative des étrangers·ères: une aporie actuelle du droit à la liberté individuelle?	425
	CHRISTEL GUMY	
	Conclusion	429
	CHRISTEL GUMY	
	Remerciements	440
	Liste des abréviations	441
	Bibliographie	443
	Résumé	481
	Zusammenfassung	485
	Riassunto	490
	Summary	494
	Auteur·e-s / Autorinnen und Autoren	499

INTRODUCTION

CHRISTEL GUMY

«Les nécessités de la vie moderne ont donné le jour à une multitude d'organismes de défense des intérêts des collectivités, des syndicats, des associations. Et cela est bien. Par contre, les droits de l'individu isolé deviennent de plus en plus précaires et aléatoires. L'extension des compétences de l'État, conséquence normale de son intervention dans maints domaines, accroît singulièrement son pouvoir. La résistance à l'arbitraire en devient toujours plus difficile et si elle est parfois victorieuse lorsqu'il s'agit d'intérêts fortement organisés, elle est fort souvent inopérante pour une foule de gens atteints dans leur simple qualité humaine, du fait que, pour ces derniers l'association ne se conçoit pas. Or, la femme seule n'est pas syndiquée, ni l'orphelin, ni l'enfant abandonné, ni le malade, ni le pauvre, ni l'administré, ni le justiciable, ni l'interné, ni le pupille, ni l'interdit. En face de l'armature du pouvoir, des officines et des bureaux, des comités et des polices, des préfectures et des enquêtes, des rapports et des investigations, toute une partie du peuple demeure à la fois «sans défense», sans protection, ne suscitant qu'un intérêt intermittent, passager et accidentel.»¹

Le 10 septembre 2010, des femmes et des hommes, internée-s pendant leur jeunesse sur «décision administrative», sont réuni-e-s à la prison d'Hindelbank pour une cérémonie commémorative. Le lieu choisi est significatif: entre ces murs, de nombreuses jeunes filles ont été enfermées pour de longs mois, voire plusieurs années, en raison d'une grossesse hors mariage ou de comportements jugés rebelles, et ceci dans les années 1970 encore. Devant cette assemblée de «sans défense», selon les termes de Paul Golay cités en épigraphe, la conseillère fédérale du parti bourgeois démocratique Eveline Widmer-Schlumpf, alors cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), s'exprime au nom de la Confédération. Elle prie ces hommes et ces femmes d'accepter les «excuses les plus sincères, pour [leur] place-

1 Golay, 17. 2. 1940. Paul Golay (1877–1951) était un homme politique vaudois, membre du parti socialiste, qui s'est, notamment, inlassablement opposé aux mesures d'internement administratif. Voir: chap. 3.1 de cet ouvrage.

ment sans procédure judiciaire dans des établissements pénitentiaires». ² Cette cérémonie et les excuses formulées par la conseillère fédérale participent de l'émergence publique de la question de «l'internement administratif», jusqu'ici largement ignorée par la population suisse. Selon Widmer-Schlumpf, il est temps d'affronter «un chapitre sombre de notre histoire sociale», reconnaissant que les personnes concernées par ce type d'enfermement ont fait l'expérience «de ne pas avoir de voix et de ne pas être prises aux sérieux». ³ Cet événement représente également un jalon dans la longue mobilisation de personnes victimes d'une telle mesure, laquelle s'accompagne d'un processus politique qui vise à une reconnaissance des injustices et des torts subis ainsi qu'à initier une démarche de «réparation».

En avril 2009, la députée socialiste zurichoise Jacqueline Fehr avait déjà interpellé le Conseil fédéral à propos des «mineurs placés en établissement d'éducation» avant les dispositions du Code civil de 1981 sur les «placements à des fins d'assistance (PLAFA)». Elle relayait, devant le Parlement, les revendications de personnes soumises, lorsqu'elles étaient jeunes, à des mesures dites «éducatives» – visant à corriger selon les autorités de l'époque, des penchants à la «paresse», à l'«inconduite» ou à l'«insoumission» – et qui furent, de ce fait, enfermées sans jugement dans des établissements de détention. La socialiste demandait l'examen des dispositions à prendre pour faire œuvre réparatrice et éviter que de telles situations ne se reproduisent. ⁴ Bien que le Conseil fédéral ait déclaré en réponse à cette interpellation qu'il ne voyait «aucune utilité d'agir aujourd'hui», ⁵ se tenait un an plus tard la cérémonie de commémoration et d'excuses à Hindelbank.

Suite à cette cérémonie, en avril 2011, le député socialiste saint-gallois Paul Rechsteiner revient à la charge et dépose, devant l'Assemblée fédérale, une initiative parlementaire demandant que soit édictée «une loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative». ⁶ Le traitement de cette initiative dont l'entrée en matière est décidée sans opposition s'étalera sur une période de près de trois ans. Durant cette période, une nouvelle cérémonie commémorative a lieu au Kulturcasino de Berne, réunissant cette fois-ci quelque sept cents personnes, victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance: internements administratifs

2 Widmer-Schlumpf, 10. 9. 2010.

3 Widmer-Schlumpf, 10. 9. 2010.

4 Fehr, 30. 4. 2009.

5 Conseil fédéral, 2. 9. 2009.

6 Rechsteiner, 13. 4. 2011.

mais aussi placements forcés d'enfants, adoptions forcées, stérilisations sans consentement, etc. Le 11 avril 2013, la conseillère fédérale socialiste Simonetta Sommaruga, dorénavant en charge du DFJP, réitère les excuses étatiques et demande «pardon [...] pour les grandes souffrances infligées».⁷ Dans la foulée, une Table ronde est mise sur pied sous les auspices du Département fédéral dirigé par Sommaruga. Regroupant des représentants des personnes affectées par ces mesures, de la Confédération, des cantons, des villes, des communes, des institutions, des organisations, des églises et des milieux scientifiques, cette Table ronde a pour mission de «faire la lumière sur les souffrances et les injustices subies par les victimes».⁸

La Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative, adoptée par l'Assemblée fédérale le 21 mars 2014, constitue une concrétisation légale, bien que partielle, du combat mené par les personnes concernées et leurs allié-e-s (des politicien-ne-s mais également des chercheur-e-s et des acteurs-trices des milieux associatifs ou culturels). Cette loi dont le but est de «réparer l'injustice faite aux personnes qui ont été placées par décision administrative»⁹ confie une partie importante de cette responsabilité à l'expertise scientifique, notamment celle de l'histoire. Outre la reconnaissance de l'injustice subie *ex lege* et la régulation de la conservation des dossiers individuels et de leur accès, elle ordonne la mise en place d'une «étude scientifique» effectuée par «une commission indépendante composée d'experts de divers domaines»¹⁰ dont cet ouvrage est issu.¹¹

7 DFJP, 11. 4. 2013.

8 «Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux en Suisse avant 1981. Rapport et propositions de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux», 2014, 8.

9 Art. 1, *Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative du 21 mars 2014*. Cette loi a été abrogée et remplacée par la *Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCEA) du 30 septembre 2016*. Cette nouvelle loi introduit la réglementation d'une «contribution de solidarité en faveur des victimes» alors que celle du 21 mars 2014 excluait toute prestation financière. Cette modification est issue du contre-projet indirect à l'initiative populaire «Réparation de l'injustice aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» qui demandait une réparation financière pour les victimes et une étude scientifique complète, Conseil fédéral, 4. 12. 2015.

10 Art. 5, *Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative du 21 mars 2014*. Il s'agit de la Commission indépendante d'expert-e-s (CIE) internements administratifs.

11 Cette étude s'est déployée à partir de quatre axes de recherche distincts mais néanmoins complémentaires. Le but était de produire une histoire de «l'internement admi-

Cette loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative ouvre également le dernier acte d'une histoire juridique de l'internement administratif en Suisse, longue de plus d'un siècle, que nous allons aborder ici. Plus précisément, nous proposons une histoire des textes légaux qui instituent et gouvernent la pratique de l'internement administratif en Suisse, le but étant de contextualiser et de soumettre à l'analyse critique les processus (sociaux, politiques, scientifiques) de légitimation de ces bases légales.¹² Il s'agit notamment d'identifier les problèmes sociopolitiques auxquels ce dispositif coercitif est censé répondre et, de manière concomitante, de cerner les comportements et les individus ciblés par les lois d'internement ainsi que les normes (classe, genre, travail, sexualité, etc.) que celles-ci sous-tendent. Nous mettons également en évidence les contestations politiques et publiques de ces textes légaux et interrogeons leur remplacement par les dispositions du Code civil (1978/1981) régissant la privation de liberté à des fins d'assistance (PLAFA). Il conviendra d'apprécier dans quelle mesure l'adoption de ces nouvelles dispositions procède d'un processus de délégitimation des principes et des logiques qui avaient présidé à l'édiction des lois d'internement administratif.

Mais encore, cette histoire qui s'intéresse aux conditions d'existence, de perduration, puis d'abrogation des bases légales d'internement administratif souhaite assumer une part d'engagement envers la mobilisation des personnes dont la vie a été profondément marquée par ces textes. Les savoirs, ici juridiques, loin d'être neutres et universels, sont construits par des acteurs-trices historiques. Ils reflètent et activent des conditions sociales, des choix politiques et des rapports de pouvoir dans une pluralité de possibles. En conséquence, fait remarquer l'historienne des sciences Donna Haraway, la validité des savoirs – ce qui les rend valables – dépend de la possibilité de les situer (socialement, historiquement, politiquement, etc.):

nistratif» qui rende compte à la fois des processus de légitimation et de délégitimation des bases légales régissant cette mesure de privation de liberté (le présent ouvrage), des procédures que celles-ci prescrivent (cf. CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*), de l'exécution des décisions d'internement en établissement de détention (cf. CIE, vol. 8, *Alltag unter Zwang*) et de l'expérience des personnes ayant été soumises à cette mesure (cf. CIE, vol. 4, «... je vous fais une lettre» et vol. 5, «*Zwangslagenleben*»).

12 Pour accéder à un large éventail de ces bases légales ainsi qu'à leur analyse juridique, consulter l'édition de lois en ligne de Nicole Gönitzer sur le site de la CIE.

«L'enjeu est de faire une différence dans le monde, de parier sur certaines façons de vivre et non sur d'autres. Pour ce faire, on doit être fini et sale – et non transcendant et propre. Les technologies de production de connaissance, incluant la fabrication des positions des sujets et la manière qu'ils ont de les vivre, doivent être explicitées et ouvertes à l'intervention critique.»¹³

Considérant à la suite d'Haraway le lien consubstantiel entre sciences et politique,¹⁴ notre travail vise à rendre accessible à un large public, à mettre en démocratie, des savoirs juridiques sur cette mesure d'enfermement afin de favoriser des prises de position et des débats publics sur la question. Il ambitionne également de donner aux personnes concernées par un internement administratif des outils pour fédérer leurs expériences individuelles, étant donné que la privation de liberté dont elles ont été victimes trouve son fondement dans des textes légaux à vocation universelle. Ceux-ci établissent une discrimination et une hiérarchisation entre des groupes d'individus considérés collectivement, à partir d'abstractions conceptuelles stigmatisantes («fainéant·e», «alcoolique», «prostituée», etc.). Il s'agit au final d'apporter des éléments aidant à comprendre comment et pourquoi des autorités justifient des lois, décrets, arrêtés, etc. qui excluent du droit commun des catégories de personnes auxquelles on dénie les pleins droits de citoyen·ne·s.

CERNER LES CONTOURS FLOUS DE L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF OU UNE TENTATIVE DE (RE)DÉFINITION HISTORIQUE

Selon une définition strictement juridique, l'internement administratif est, comme son intitulé le suggère, une restriction de liberté individuelle prononcée par une autorité administrative subordonnée au Gouvernement.¹⁵ Nos recherches préliminaires nous ont rapidement confronté·e·s au fait qu'il était indispensable de dépasser cette définition juridique pour rendre compte à la fois des logiques historiquement situées qui participent de ce type d'enfermement, de l'intrication dans ce domaine entre

13 Haraway 2007 [1996], 323–324.

14 À ce propos, voir aussi par exemple: Latour 2008; Guillaumin 1981.

15 Bersier 1968, 143.

mesures pénales, civiles et administratives¹⁶ et, plus important encore, des réalités vécues par les personnes concernées. Ce qui réunit les «interné-e-s administratifs-ives» mobilisé-e-s pour la reconnaissance de l'injustice commise à leur égard et qui demandent réparation, c'est d'avoir fait l'expérience d'une longue période de privation de liberté sans lien avec la commission d'un délit. Que la décision ait émané d'une juridiction administrative, civile, voire pénale, n'y change rien. Ces personnes ont vécu l'internement administratif comme une injustice, une sanction arbitraire envers leur être, leurs origines sociales, leurs modes de vie, etc. De leur point de vue, l'internement administratif c'était «enferm[er], soit en prison, soit dans certains endroits, [des] personnes [qui] ne convenaient pas et n'étaient pas aux normes de la société».¹⁷ Elles apparentent cette mesure à un dispositif qui visait à «se débarrasser de la personne pendant une période, voire même à la limite à la détruire [...] et à lui enlever l'envie de revendiquer un quelconque droit!».¹⁸ En d'autres termes, l'internement administratif a constitué pour elles «un pouvoir abusif sur l'humain, l'enfant, l'adolescent, l'adulte».¹⁹

Nous avons effectué en conséquence un travail de (re)définition opératoire de la notion d'«internement administratif», optant pour une acceptation large de celle-ci, débordant les limites imposées par un cadrage uniquement juridique, afin de n'exclure *a priori* aucune situation décrite par les personnes concernées. Dès lors, nous avons considéré l'internement administratif comme *une privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale en dehors du principe de légalité des délits et des peines*. Par prophylaxie sociale, nous comprenons un ensemble de mesures qui prétendent protéger la société (des agents criminogènes et pathogènes, de la dégénérescence, de l'immoralité, de la pauvreté, etc.), voire tendent à son amélioration.²⁰ Partant, ces mesures oscillent entre coercition, réforme morale, soin et éducation, selon des applications qui considèrent l'échelle populationnelle et individuelle dans un rapport de réciprocité. Comme nous le verrons, selon les périodes, les lieux et les questions soulevées, elles procèdent autant de l'eugénisme, de la gestion des illégalismes populaires, de la santé publique que des politiques d'assistance et d'éducation. L'interne-

16 Voir par exemple, Germann, 7. 9. 2017.

17 Steiner, entretien, 8. 6. 2017.

18 Cevey, entretien, 4. 5. 2017.

19 Byrde, entretien, 9. 5. 2017.

20 Voir par exemple, Mucchielli 2000; Joyal 1996; Hirdman 1994.

ment de personnes en raison de leurs comportements habituels, en l'absence de délit caractérisé, constitue, de notre point de vue, un exemple de mesure de prophylaxie sociale mettant en tension coercition, mise à l'écart et enfermement d'une part, et réforme morale, (ré)éducation, voire soins d'autre part. Le but poursuivi est de protéger la société d'individus considérés comme indésirables (et de leurs comportements jugés déviants) et, si possible, d'améliorer, de rendre conformes, ou du moins inoffensifs (pour la société, leur famille ou eux-mêmes) ces mêmes individus. Issue d'une réflexion historique qui s'est avérée particulièrement heuristique et productive, cette définition nous permet d'intégrer l'internement administratif dans une histoire longue, de la deuxième moitié du XIX^e siècle à nos jours, et d'approcher des logiques de légitimation/dé légitimation communes à différents contextes, légaux, sociaux ou politiques.

CONSIDÉRER LES LOIS COMME DES PRODUCTIONS SOCIALES ET CULTURELLES HISTORIQUEMENT SITUÉES

L'internement administratif ainsi défini est un outil d'intervention qui participe de la gestion, par les autorités, de questions sociales et politiques plus larges telles que l'assistance, l'alcool, la maladie mentale, l'ordre et l'hygiène publics ou la jeunesse. Nous faisons l'hypothèse qu'en fonction des périodes et des enjeux desquels participe l'internement administratif, celui-ci est légitimé par les instances politiques et légales à partir de différents registres (non exclusifs) – par exemple financier, policier, médical, éducatif – qui, à chaque fois, (re)façonnent et (re)modèlent le principe de privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale. De nouvelles cibles de l'intervention sont dès lors constituées; les procédures sont adaptées aux exigences contemporaines en matière de droits individuels; les buts de l'enfermement sont réévalués, etc. Autrement dit, il s'agit de rendre (à nouveau) acceptable et justifiable le principe, érigé en nécessité, de protéger de ses perturbateurs·trices un ordre social basé sur des valeurs bourgeoises, chrétiennes et patriarcales, afin d'en assurer la perpétuation.

Pour comprendre les processus de légitimation et de dé légitimation de l'internement administratif, nous proposons de considérer les bases légales qui président à cette mesure comme la traduction et la stabilisation historiquement située de préoccupations politiques et sociales pour

lesquelles l'internement administratif constitue une réponse gouvernementale supposée cohérente. Si ces bases légales cristallisent des conceptions dominantes sur ces questions, elles sont également performatives; elles «façonnent des types de gens»²¹ postulés déviants voire dangereux pour la société et instaurent des modalités particulières de gouvernement des corps.²² Comme le souligne la sociologue du droit Carol Smart, les textes légaux, similairement aux faits scientifiques, occupent un espace entre rationalité et objectivité qui leur permet un effet de vérité dont est tributaire leur pouvoir de diriger des actions et de discriminer «le juste du faux» dans une société donnée.²³

Nous poursuivons donc le projet d'élaborer une histoire des bases légales d'internement administratif qui permette une analyse approfondie de leurs conditions de possibilité, autant conceptuelles, sociopolitiques que matérielles, s'inscrivant dans le domaine de l'histoire sociale et culturelle des sciences, ici juridiques.²⁴ Le but est d'ouvrir les «boîtes noires» que constituent les textes légaux et de mettre ainsi en évidence les rapports dynamiques entre contexte social, arènes politiques, expertises scientifiques (juridique, médicale, pédagogique, etc.) et profanes (produites par des sociétés philanthropiques, des assemblées de citoyen-ne-s, les Églises, etc.). Plus précisément, nous identifierons les acteurs-trices (politicien-ne-s, juristes, médecins, journalistes, personnes concernées, etc.) qui prennent part à l'élaboration des lois d'internement administratif et/ou aux débats entourant leur édicition; nous repérerons les termes régissant ces débats (légaux, politiques, médicaux, sociaux, moraux, etc.) et les lieux où ceux-ci prennent place (arènes politiques, milieux médicaux et scientifiques, espace public, etc.), ainsi que les périodes de leur saillance. Nous analyserons et historiciserons les rapports de pouvoir à l'œuvre dans ces débats pour comprendre les processus qui mènent, selon les périodes et les lieux, à la légitimation ou, au contraire, à l'éventuelle délégitimation de cette mesure de privation de liberté. Nous documenterons notamment les (rares) contestations politiques et publiques de l'internement administratif. Celles-ci pointent les défauts de protection des droits individuels de ces bases légales qui stigmatisent des groupes de personnes défavorisées et

21 Hacking 1986.

22 Fassin, Memmi (éds.) 2004.

23 Smart 1990, 195–196.

24 Pestre 1995; Löwy 1995. Nous comprenons ici le terme «sciences» dans le sens de savoirs produits et validés selon des critères propres à une discipline.

les exposent à l'arbitraire. Ces contestations provoquent des controverses dont la résolution demande de négocier à nouveau les principes qui justifient la privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale, cette opération visant à (re)stabiliser, le plus souvent avec succès, la légitimité et la pertinence sociopolitique de ce type d'enfermement.²⁵ Enfin, une attention particulière sera portée à l'analyse en termes de genre, jusqu'ici peu mobilisée dans les travaux historiques sur l'internement administratif.²⁶ Il s'agit d'identifier le «travail» des catégories de sexe et de genre dans le processus de fabrication des bases légales qui nous intéressent, bien que ces catégories soient le plus souvent invisibilisées par la neutralité du langage propre aux textes législatifs. Néanmoins, nous considérons que le droit, par sa vocation à organiser l'activité humaine et les relations sociales selon des règles communes, est intrinsèquement genré et sexué. Il est le produit d'une société – comme il participe à la (re)produire – où les catégories «homme» et «femme» constituent des critères fondateurs et sont garants de son intelligibilité. Il propose un ordre juridique apparemment «naturel» qui assigne les hommes et les femmes à des places spécifiques dont découlent des droits et des devoirs.²⁷ Autrement dit, les bases légales, ici de l'internement administratif, sont des productions sociales et culturelles relatives à un contexte donné, condensant des savoirs et des prises de position sur des questions sociales et politiques, voire une certaine «vision du monde», de son organisation et de sa hiérarchisation que nous souhaitons rendre explicites.

DES LOIS COMME POINT DE DÉPART POUR FAIRE UNE HISTOIRE

Dans ce dispositif conceptuel et méthodologique, les lois, décrets, arrêtés, etc. qui prescrivent la privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale ont fait figure de sources «initiales» à partir desquelles la recherche s'est élaborée, nécessitant à leur suite de réunir un large corpus de sources complémentaires. Ces dernières peuvent être classées en trois catégories principales de documents:

25 Au sujet d'une analyse de controverses qui allie sciences et société, voir: Latour 1989.

26 Voir néanmoins Germann 2018; Heiniger 2016, 283–384; Jenzer 2014.

27 Smart 1992; Cardi, Devreux 2014.

En premier lieu, les *archives administratives* des autorités compétentes (Confédération, cantons, communes) ont fourni un nombre conséquent de documents utiles à notre travail: rapports de commissions parlementaires, projets de bases légales, motions, correspondances diverses, dossiers constitués par les services *ad hoc* en lien avec l'internement administratif et des questions sociopolitiques plus larges, etc. Ces sources, dans la mesure de leur disponibilité, nous ont permis d'approcher la «cuisine» interne de l'administration et des autorités, la manière dont celles-ci envisagent la question de l'internement et de cerner les buts concrets – parfois multiples selon les acteurs-trices impliqué-e-s – visés par cette mesure coercitive. Elles ont également été précieuses pour identifier les expertises scientifiques mobilisées pour appuyer leurs projets législatifs ainsi que les groupes d'influence actifs dans ce domaine. Les comptes rendus des débats parlementaires ou des séances gouvernementales nous ont donné la possibilité de documenter les débats politiques entourant la création, les éventuelles révisions et l'abrogation des textes légaux qui régissent l'internement administratif. À partir de ces documents nous avons pu faire émerger des lignes argumentatives, parfois contradictoires, des oppositions, mais aussi des préoccupations politiques et sociales qui englobent la question de la privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale. Ces débats se situent souvent dans les discussions politiques plus larges qui accompagnent l'établissement de législations concernant par exemple l'assistance aux pauvres, la lutte contre l'alcoolisme, l'hygiène et l'ordre public ou la jeunesse «moralement abandonnée».

Ensuite, pour enrichir ces sources administratives, nous avons mobilisé des *productions scientifiques ou expertes* sur l'internement administratif lui-même mais surtout sur les questions politiques et sociales pour lesquelles il est posé en solution. Par exemple, des articles et ouvrages écrits par des médecins ou des juristes, des études en travail social ou des brochures émanant de sociétés d'utilité publique comme d'hygiène sociale et morale donnent la possibilité de saisir les conceptions dominantes selon les périodes sur ces questions, au niveau local, national et international. Mais plus encore, ces documents permettent de distinguer les avis scientifiques et d'experte-s – et de fait leurs auteur-e-s – faisant autorité dans la sphère politique et sur lesquels s'appuie la légitimation des mesures de privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale.

Enfin, des *sources médiatiques* – articles de presse, émissions de télévision, de radio, etc. – constituent les traces des débats publics entourant l'in-

ternement administratif et les sujets politiques et sociaux d'intérêt. De tels documents nous ont servi à mettre en évidence les alliances entre sphères politiques, scientifiques et associatives en identifiant les personnes engagées dans les discussions publiques, celles-ci étant souvent parties prenantes des décisions politiques ou de l'expertise scientifique à propos de l'internement. Les médias représentent également un espace de contestation de l'internement administratif, soit par des prises de position individuelles, soit par la publicisation d'«affaires» ayant le plus souvent trait aux violences et au régime répressif infligés aux interné-e-s dans les établissements. L'analyse de ces documents nous a donné l'opportunité de rendre compte des oppositions contemporaines à cette mesure de privation de liberté et des limites plus moins élevées de son acceptabilité sociale, en lien notamment avec des périodes de «panique morale» envers des problèmes sociaux auxquels l'internement administratif constitue une réponse coercitive.

PRÉSENTATION DE L'OUVRAGE

Cet ouvrage est composé de cinq parties. Les quatre premières interrogent, à partir d'études de cas spécifiques mais exemplaires, les différents registres de légitimation mobilisés pour justifier les dispositions légales d'internement; elles mettent en évidence les normes de production et de reproduction performées par ces lois ainsi que les hiérarchisations de classe et de genre qu'elles instituent. Leur sélection s'est appuyée sur des critères variés, tels que la saillance particulière d'une problématique en lien avec l'internement administratif dans un canton donné, la présence de débats publics sur les questions d'intérêts, celle de particularités légales ou d'acteurs-trices influent-e-s sur ces questions, les spécificités contextuelles, la richesse des sources à disposition et leur accessibilité. Notre objectif n'était pas de rechercher une représentativité *de facto* ni de proposer des analyses comparatives mais d'apporter une compréhension fine et détaillée de notre objet d'étude. Par cette analyse dense du particulier, nous avons souhaité donner matière à penser pour aborder plus généralement les logiques à l'œuvre dans l'apparition puis la pérennisation des bases légales gouvernant l'internement administratif en Suisse. La dernière partie, quant à elle, soumet à l'analyse critique la notion de délégitimation par l'étude des modifications législatives intervenues dans le cadre de l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de

l'homme qui ont notamment abouti à l'abrogation des dispositions cantonales d'internement administratif. Intégrés dans ces parties, plusieurs textes courts, présentés sous forme d'encadrés, pointent des sujets à développer, désignent des questionnements à poursuivre ou encore mettent en tension les arguments principaux de l'ouvrage.

La première partie, centrée sur le canton de Fribourg, considère la manière dont l'internement administratif constitue dans nombre de cas le volet coercitif de l'assistance, légitimé par la nécessaire régulation de ses coûts. Au côté de cette dialectique entre intégration sociale et ségrégation des pauvres et des marginaux, le dispositif d'internement administratif consacré par les lois d'assistance dès la deuxième moitié du XIX^e siècle, doit également être compris à la lumière des modifications des structures économiques et des moyens de production qui s'accomplissent en Europe et en Suisse, tenant compte des spécificités locales. En dérogeant aux normes du monde du travail, mais également à celles de la famille, de la communauté et de l'Église, nous verrons comment certaines conduites personnelles jugées inadéquates légitimement, auprès des pouvoirs publics, la réforme morale par le travail contraint dans des établissements spécifiques. La plupart du temps, ces motifs d'internement administratif concernent les hommes auxquels il est reproché de se soustraire aux devoirs incombant au «chef de famille». Enfin, dans le cadre du développement en Suisse des politiques sociales de l'État-providence autour des années 1950–1970, il s'agit d'interroger la perdurance en terre fribourgeoise de l'internement administratif des «mauvais pauvres». Relevant d'une conception traditionaliste de l'assistance, l'application jusque dans les années 1970 de cette mesure coercitive par les autorités préfectorales fribourgeoises semble indiquer que ce canton reste dans ce domaine longtemps hermétique à une intervention politique imprégnée des notions de solidarité, de cohésion sociale et de réinsertion, relevant des conceptions «modernes» de l'action sociale.

La deuxième partie de cet ouvrage révèle la manière dont la lutte contre l'alcoolisme s'affirme comme un des plus puissants motifs de légitimation de l'internement administratif dès la fin du XIX^e siècle. Cette mesure vise ici à préserver les corps sains et par conséquent les forces productives et reproductives. Des études issues des cantons de Thurgovie, Lucerne et Fribourg, montrent que cette lutte s'inscrit dans un contexte international qui identifie les conséquences de la consommation considérée excessive d'alcool à un «fléau» domestique, hygiénique et social engendrant pauvreté, maladie, mortalité, aliénation mentale, criminalité et dégénérescence de la

«race». Au cours du xx^e siècle, selon des temporalités contrastées entre les cantons étudiés, nous verrons qu'en quittant le giron de l'assistance et des politiques d'endiguement du paupérisme pour intégrer le domaine de la santé publique, la «question de l'alcool» s'étend à toutes les couches de la population suisse. Dès lors, sous l'influence des milieux médicaux et du travail social, de nouvelles formes de prises en charge et des mesures de prévention se profilent. Pour autant, la problématique demeure imprégnée des anciennes conceptions associées à la «peste du schnaps»: aux côtés du développement de thérapies ambulatoires ou dans des cliniques privées, l'internement de certain-e-s «alcooliques», notamment celles et ceux jugé-e-s incurables, perdure. De ce point de vue, les réponses institutionnelles apportées à la «question de l'alcool» semblent dessiner une véritable discrimination de classe, doublée d'un traitement différencié des hommes et des femmes qu'il convient d'analyser.

Au prisme des législations vaudoise et lucernoise en la matière, la troisième partie de notre travail met en évidence qu'en tant qu'instrument de préservation de l'ordre et/ou de l'hygiène publics, l'internement a principalement visé deux types de «milieux», communément désignés sous le terme «d'asociaux»: celui de la prostitution d'une part, et celui des sans domicile et/ou travail fixes d'autre part. Considérées sur la durée, les figures du vagabond et de la prostituée semblent davantage constituer un péril pour la stabilité de la société, un refus des règles, des normes du travail et de la famille, qu'une véritable menace pour les caisses de l'assistance. Devenue particulièrement saillante au tournant du xx^e siècle sous la pression du mouvement international abolitionniste, la question de la prostitution suscite alors de nombreux débats, dont résulte une dépénalisation progressive entérinée par le premier Code pénal suisse (CPS) en 1937. Pour autant, certains cantons – romands comme alémaniques – revendiquent, à cette période troublée par la Seconde Guerre mondiale, la nécessité de disposer d'outils législatifs pour «nettoyer» les rues des présences indésirables, préserver la morale publique et lutter contre les maladies vénériennes. Selon les mêmes logiques, la question du vagabondage, qui avait occupé les instances politiques et les expert-e-s à la fin du xix^e siècle, est réactualisée suite à la dépénalisation complète de cette activité par le CPS. Nous interrogeons le processus qui fait paraître les mesures coercitives administratives (à nouveau) comme un outil d'intervention utile tout en faisant «œuvre de relèvement» par un travail «régulier et honnête» dans des contextes cantonaux pourtant contrastés.

La quatrième partie de cet ouvrage aborde la question de l'internement comme outil visant à garantir une reproduction sociale normée, en considérant les cas exemplaires des cantons de Vaud et Zurich. La question de la jeunesse déviante et de la délinquance juvénile émerge en Europe et aux États-Unis à la fin du XIX^e siècle et s'accompagne de mise en place d'institutions spéciales de «protection» de l'enfance et de la jeunesse visant à la réforme morale et à la rééducation des jeunes «abandonné-e-s». Ces développements sont à situer dans un climat de crainte face à la dégénérescence de la «race» (forte baisse de la natalité depuis le début du XX^e siècle, mais principalement dans les classes aisées). Un arsenal légal vient concrétiser ces préoccupations et se déploie selon trois niveaux d'intervention: civil, administratif et pénal. Le Code civil suisse (CCS) de 1907 propose une gamme élargie de mesures tutélaires de protection de l'enfance, y compris le placement en maison d'éducation des jeunes jugé-e-s particulièrement difficiles. Certains cantons, comme Zurich, élargissent les prérogatives de leurs lois cantonales d'internement administratif à cette population. Quant au CPS de 1937, il institue pour toute la Suisse une juridiction pénale spécifique aux mineur-e-s, tandis que seuls quelques cantons avaient auparavant adopté des dispositions particulières en ce domaine. Se voulant davantage éducative que punitive, cette justice, comme le démontre le cas vaudois, vise la prévention de la criminalité, mais plus largement de l'«asocialité», dans un rapport de porosité avec les dispositions civiles ou administratives. Les unes et les autres sont légitimées par le développement d'une science de la déviance et de la délinquance juvénile qui atteint son plein développement au milieu des années 1950. Le CPS prévoit ainsi des «mesures éducatives», tel que l'internement dans une maison d'éducation pour les jeunes «moralement abandonnés, pervertis ou en danger de l'être». Nous montrons que l'internement des jeunes, qu'il soit ordonné par une instance civile, pénale ou administrative, répond, suivant des logiques de classe, à des enjeux de production et d'activités ordonnées dans l'espace public pour les garçons (travail) et, pour les filles, d'appropriation régulée de leurs corps (sexualité) et leur maintien dans l'espace domestique. Dans les années 1970, dans un contexte de remise en cause des modèles socio-éducatifs préexistants et sous l'influence notamment des mobilisations de mouvements contestataires tels que la *Heimkampagne*, les placements en maisons d'éducation fermées baissent drastiquement. Pour autant, les bases légales présidant à ces placements ne sont pas substantiellement

modifiées, avant 1981 pour le CCS et 2002 pour la justice pénale des mineur-e-s. Il s'agit dès lors d'aborder cette délégitimation «par la pratique» et de comprendre sa faible répercussion sur la législation en la matière.

À partir de l'historiographie dominante selon laquelle l'internement administratif a été abrogé en Suisse à la suite des modifications législatives intervenues dans le cadre de l'adhésion de la Confédération à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la dernière partie de notre travail analyse les débats fédéraux à ce sujet ainsi que les positionnements des cantons face à la question de l'internement administratif. Nous considérons également le fait que les autorités fédérales avaient déjà été interpellées sur cette question après que la Suisse avait ratifié, en 1940, la Convention n° 29 de l'Organisation mondiale du travail (OIT) sur le travail forcé ou obligatoire. Or, il semble que ces débats, mis en relation avec les prises de position des cantons, s'apparentent peu à un véritable processus de délégitimation de l'internement administratif, mais visent bien davantage une mise en conformité du droit suisse avec les exigences des institutions européennes. Entrée en vigueur en 1981, la *privation de liberté à des fins d'assistance* (art. 397 ancien CCS) institue un cadre légal uniformisé pour le placement d'individus majeurs lorsque «l'assistance personnelle nécessaire ne peut [leur] être fournie d'une autre manière» (cas de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon). Ne dérogeant en principe pas aux exigences de la CEDH, le nouveau dispositif offre des garanties juridiques aux individus concernés et se présente avant tout comme une mesure de protection individuelle dépourvue de dimensions arbitraires, répressives et morales. Il mérite néanmoins d'être examiné en identifiant les éventuelles formes de perdurance de l'internement administratif, afin de déterminer s'il constitue une véritable rupture ou une reconfiguration acceptable d'anciennes pratiques.

1 L'INTERNEMENT:
L'AUTRE FACE DE L'ASSISTANCE?

1.1 «REFAIRE L'ÉDUCATION DU PARESSEUX ET ENLEVER AU VAGABOND SES RÊVES DE LIBERTÉ SANS TRAVAIL»: ASSISTANCE ET LÉGITIMATION DE L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF DANS LE CANTON DE FRIBOURG (XX^e SIÈCLE)

LUDOVIC MAUGUÉ

«Le travail est une loi naturelle à laquelle nous ne pouvons échapper. [...] On a trop parlé de droits et pas assez de devoirs.»¹

Le 9 janvier 1970, dans son magazine d'information phare *Temps présent*, la télévision suisse romande programme un documentaire du réalisateur Alain Tanner et du journaliste Guy Ackermann consacré à la question de l'internement administratif en Suisse.² Diffusé à une heure de forte audience, le reportage entend braquer les projecteurs sur un dispositif commun à l'ensemble des cantons, non seulement dérobé aux regards puisqu'il suppose la clôture et l'exclusion mais souvent aussi traité à «bas bruit social»,³ comme c'est notamment le cas dans le canton de Fribourg.⁴ De fait, le choix d'aborder à la télévision la question de l'internement administratif n'est alors pas anodin. Il s'inscrit dans un contexte politique particulier, au cours duquel, à la suite de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe (6 mai 1963), les autorités fédérales examinent les conditions de ratification de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

1 «Rapport administratif de la préfecture de la Gruyère», 1920, Archives de l'État de Fribourg (AEF), préfectures, DI IIIb 115.

2 Ackermann, Tanner 1970.

3 Gilbert, Henry 2012, 35–59.

4 Par exemple, dans le principal organe de presse fribourgeois (*La Liberté*), sur les vingt années qui précèdent la diffusion du reportage de Tanner et Ackermann, moins de trois articles par an en moyenne évoquent l'internement administratif. Et dans la grande majorité des cas, il s'agit de brefs comptes rendus d'audiences relatives à des condamnations à l'internement administratif selon l'article 42 CPS prononcées par des tribunaux d'autres cantons suisses (résultats produits par la base de données de la presse suisse en ligne e-newspaperarchives.ch).

À la faveur de ce processus de reconnaissance et de protection des droits humains, la Confédération doit ainsi répertorier les dispositions constitutionnelles fédérales non conformes aux standards du droit conventionnel. Si l'effet anticipé de la Convention conduit à l'introduction du suffrage féminin au plan fédéral (7 février 1971),⁵ comme à l'abrogation des articles dits «confessionnels» sur les jésuites et les couvents (20 mai 1973), d'autres aspects de la mise en conformité du droit suisse demeureront «réservés» lors de la ratification de la CEDH par le Conseil fédéral le 28 novembre 1974. Il en est ainsi de l'internement administratif, dont le champ d'application excède largement les causes de privation de liberté prévues par la Convention européenne, et dont l'absence de possibilité de recours dans certaines lois cantonales se révèle contraire à l'article 5 de ladite Convention.⁶ Représentant la Confédération lors de la cérémonie d'adhésion à la CEDH à Paris, le conseiller fédéral socialiste Pierre Graber (1908–2003) juge nécessaire à cette occasion de justifier, relativement aux attermolements helvétiques en matière de reconnaissance des droits humains et des garanties de libertés individuelles, que «si nous participons seulement maintenant à cette œuvre importante du Conseil de l'Europe, ce n'est pas parce que la Suisse aurait négligé les droits de l'homme jusqu'à présent».⁷ Bien qu'il ne l'évoque évidemment pas ouvertement dans un cadre diplomatique, Graber laisse entendre, en creux, que la question des droits de l'homme ne constituait pas une priorité politique, au sein du Gouvernement et du Parlement fédéral comme dans la plupart des cantons.⁸

Composé de témoignages de personnes concernées, de représentants d'autorités administratives cantonales et de tutelle (Fribourg et Vaud), de directeurs d'établissements de privation de liberté (Bellechasse et Plaine de l'Orbe) et d'un professeur de droit, le documentaire de Tanner et Acker-

5 À vrai dire, l'introduction du droit de vote des femmes résulte avant tout de l'activité des mouvements féministes qui œuvrent en ce sens depuis plus de soixante ans. Voir notamment: Hardmeier 1997; Messmer 2007.

6 L'introduction du dispositif de la «privation de liberté à des fins d'assistance» dans le Code civil suisse en 1978 permettra de lever cette réserve. À ce propos, voir la partie 5 de notre ouvrage «Délégitimation de l'internement administratif ou reconfigurations acceptables?», ainsi que l'introduction de l'article de Ferreira, Maugué, Maulini 2017.

7 Cité selon *La Liberté*, «La Suisse a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme», 29. 11. 1974, 1.

8 Si l'on en juge par la récente initiative populaire fédérale de l'UDC («Le droit suisse au lieu des juges étrangers», déposée le 12 août 2016) qui conteste la primauté du droit international sur le droit national, la question des droits humains (et de ceux de l'individu contre l'État) ne fait toujours pas consensus en Suisse.

mann reflète les positions contrastées qui se manifestent alors en Suisse romande relativement à la question de la liberté individuelle en général et de l'internement administratif en particulier. Invité à commenter les témoignages d'hommes internés administrativement, le préfet du district fribourgeois de la Glâne Rémi Brodard⁹ (1927–2015) explicite les principes qui motivent le recours à ce dispositif disciplinaire. À la question de savoir si l'on a le droit, en Suisse, d'être «fainéant», le magistrat rétorque ainsi que la répression de la «fainéantise» – au même titre que celle de l'«alcoolisme» et de l'«inconduite» – constitue une mesure d'ordre public, dans le cas où un individu compromet par son mode de vie la santé et la sécurité publiques. Épousant la dialectique traditionnelle des droits et des devoirs sociaux – renouvelée ici dans un contexte de développement des assurances sociales –, il indique ensuite ce qui, relativement à la question du travail, légitime selon lui le recours à l'internement administratif:

«On défend plus que l'éthique du travail. Nous sommes dans un régime de sécurité sociale qui progresse et chacun doit être soumis au même régime, chacun doit travailler pour assurer le minimum de cette sécurité sociale qu'il réclame à juste titre. Et le fait d'abandonner un individu à son propre sort, de le laisser vivre en sa qualité de fainéant, constitue une inégalité de traitement par rapport à ceux qui doivent respecter cet ordre social qui est imposé et admis par tous les gens moyennement constitués.»¹⁰

En tant que magistrat investi du pouvoir de décision en matière d'internement administratif dans son district, les propos de Brodard s'avèrent représentatifs de la logique qui gouverne cette mesure à Fribourg. Or, à ce titre, l'argumentation qu'il développe face caméra dénote l'importance cardinale accordée à la question du travail, ou plus précisément à celle de la morale collective érigée autour du devoir du travail. Pour le préfet de la Glâne, l'internement administratif trouve sa principale légitimité dans la nécessité économique et morale de sévir contre les individus qui ne participent pas au monde productif, tout en bénéficiant de la solidarité collective. Car non seulement ces *indésirables* se soustraient par leur conduite

9 Juriste de formation, notaire, avocat au barreau de Fribourg (1957–1960), Rémi Brodard se tourne rapidement vers la magistrature, d'abord en tant que juge d'instruction et président des tribunaux de la Glâne et de la Veveyse (1960–1965), puis comme préfet du district de la Glâne (1965–1971). Élu (démocrate chrétien) au Conseil d'État en 1971, au cours de sa carrière politique, Brodard sera notamment en charge de la Justice, de la Police et des Affaires militaires jusqu'à sa non-réélection en 1986. Rolle 2015.

10 Propos de Rémi Brodard, cités selon Ackermann, Tanner 1970.

à «l'ordre social», mais ils seraient de surcroît coupables d'engendrer des coûts pour les collectivités publiques en émergeant à l'assistance.

Dans le même documentaire de Tanner et Ackermann, cette articulation étroite entre internement administratif, travail et argent public est du reste corroborée par le professeur de droit aux Universités de Neuchâtel et Fribourg François Clerc (1911–1999). S'il s'oppose à l'opinion de Brodard en considérant que seules les autorités judiciaires devraient pouvoir statuer sur une privation de liberté, Clerc partage en revanche son diagnostic quant aux motifs qui président à la légitimation de l'internement administratif. Sur le ton feint de la confidence, il livre ainsi sa pensée au journaliste qui l'interroge: «Je crois que l'internement administratif est institué davantage pour protéger les autorités que pour protéger les individus. Protéger les autorités contre quoi? Contre les dépenses.» Puis, brandissant haut son porte-monnaie, le juriste conclut: «Là est la clé de la question. Voici la conscience quelques fois de nos autorités. Mais ça, nous n'osons pas le dire...».¹¹ Quoiqu'en désaccord quant au bien-fondé du dispositif et nantis d'une connaissance différenciée de la question – l'un sur le terrain de la pratique, l'autre davantage dans les sphères théoriques –, le préfet et le professeur de droit semblent pourtant se rejoindre sur ce qui, à Fribourg en 1970, constitue à leurs yeux le principal motif de légitimation de l'internement administratif. Interviewé près de cinquante ans plus tard dans le cadre des travaux de la CIE Internements administratifs, Hubert Lauper (1944–), ancien préfet de la Sarine (1976–1996), confirme rétrospectivement que l'internement administratif dans ce canton était «essentielle-ment dû à l'intervention des communes pour des questions financières».¹² Selon lui, en effet, «le grand problème de l'époque, c'était l'assistance», soit les frais qui incombait aux collectivités locales pour secourir des foyers tombés dans le besoin en raison d'un père de famille «qui ne foutait rien». À cet égard, le recours à cette forme de privation de liberté aurait été assimilé à un instrument de prophylaxie sociale et économique pour «débar-rasser la commune».¹³

Influencées par les pratiques des années 1960–1970, les appréciations des préfets Brodard et Lauper – auxquelles s'agrège l'opinion avisée du pé-

11 Propos de François Clerc, cités selon Ackermann, Tanner 1970.

12 Lauper Hubert, entretien, 5. 8. 2016.

13 Lauper Hubert, entretien, 5. 8. 2016.

naliste François Clerc¹⁴ – invitent manifestement à considérer la problématique de l'assistance et de la préservation de l'argent public comme un des principaux registres de légitimation de l'internement administratif à Fribourg. Sous le vocable générique d'*assistance*, il faut ici comprendre l'opération qui consiste à distinguer les pauvres considérés comme légitimes ou véritables – et qu'il convient de secourir – de ceux dont l'indigence résulte de leur propre responsabilité en raison d'un mode de vie jugé non conforme. Ce triage entre «bons» et «mauvais» pauvres puise ses racines doctrinales au XVI^e siècle (parfois même avant),¹⁵ quand s'opère un retournement de conception à l'égard de la pauvreté dans l'ensemble de l'Europe catholique ou réformée.¹⁶ Croissance démographique, précarité de l'emploi, accroissement des populations flottantes, valorisation du travail par la réforme protestante, etc.: en raison de différents facteurs démographiques, économiques, culturels et politiques, se forge alors un nouveau paradigme qui tend à considérer une certaine pauvreté comme criminogène et dangereuse pour la société. Avec l'affirmation progressive d'une forme sommaire d'assistance séculière (municipale ou étatique), des politiques policières se substituent peu à peu à l'aumône et à la charité chrétienne en ciblant notamment les formes archétypales de «mauvaise» pauvreté que sont le vagabondage et la mendicité. Dès lors, les mesures d'assistance vont presque systématiquement comprendre un volet coercitif – presque toujours centré autour de l'enfermement et de la mise au travail – à l'égard des individus qui se montreraient indignes de la commisération publique. Cette dialectique entre intégration sociale et ségrégation des pauvres et des marginaux va façonner durablement, souvent jusqu'au XX^e siècle, les politiques d'assistance en Europe.¹⁷ Comme tend à le montrer l'historiographie récente, cette même logique contribue à l'adoption du dispositif de l'internement administratif en Suisse à la fin du XIX^e siècle, mais dans un contexte

14 De par ses domaines de recherches, François Clerc bénéficie d'une connaissance fine de la question de l'internement administratif en Suisse. Il est notamment l'auteur d'une *Initiation à la justice pénale en Suisse* (1975), dans laquelle il confronte les différents systèmes pénaux cantonaux avec la Convention européenne des droits de l'homme.

15 Gilomen 1996; Gilomen 2002.

16 D'une historiographie pléthorique qu'il ne conviendrait pas de développer ici, nous nous bornons à indiquer un seul ouvrage qui fait aujourd'hui encore référence: Gerek 1987.

17 Pour un aperçu synthétique de la généalogie institutionnelle de l'internement administratif: Lengwiler 2018.

d'État de droit, par ailleurs caractérisé par la réforme sociale bourgeoise et la modification des structures économiques.¹⁸

Exclusivement centré sur le cas fribourgeois, ce chapitre entend donc examiner comment le traitement de la pauvreté préconisé par les pouvoirs publics (*paupérisme* puis *question sociale*) va permettre de légitimer le recours à l'internement administratif au long du xx^e siècle. Cependant, au-delà du strict cadre des politiques d'assistance, il s'agira plus généralement d'identifier les conduites qui, dérogeant aux normes du monde du travail mais également à celles de la famille, de la communauté et de l'Église, sont non seulement considérées comme inadéquates, mais engendrent de surcroît des dépenses pour la collectivité. Aux côtés des figures pluriséculaires, jugées indésirables et parfois menaçantes des mendiant-e-s et autres vagabond-e-s, c'est toute une population d'individus regardés comme «fainéants», «oisifs», ou «ivrognes» qui se retrouve dans le viseur des autorités pour ne pas s'acquitter des devoirs que la morale bourgeoise et laborieuse leur impose.¹⁹ Au surplus, à une époque où s'élaborent, pour la première fois en Suisse, des législations systématiques en matière de régulation de l'assistance (milieu xix^e – début xx^e siècle), un nouveau contentieux social va puissamment contribuer à la légitimation de l'internement administratif, soit la problématique encore actuelle de la dénonciation des prétendu-e-s «profiteur-euse-s» et autres «fraudeur-euse-s» à l'aide sociale, accusé-e-s de se soustraire volontairement au devoir du travail pour vivre «aux crochets de la société», et sapant par là même les principes de la solidarité collective.²⁰

Inscrire cette étude dans le contexte fribourgeois (*circa* 130 000 habitants en 1900; 180 000 en 1970) procède de la conjonction de différentes considérations qui relèvent en bonne partie du caractère fédéral du système politique suisse.²¹ De fait, l'assistance publique et l'aide sociale – de même que leur volet répressif – sont organisées de manière fédéraliste, impliquant ainsi des différences cantonales sous l'angle des compétences, des procédures, des acteurs et des pratiques. De telle sorte qu'il existe différents modèles cantonaux d'État social – ou en l'occurrence d'État social

18 Lippuner 2005; Rietmann 2013a.

19 Pour une problématisation de la partition entre «bons» et «mauvais» pauvres dans la longue durée, voir: Castel 1995.

20 Pour une actualité de la question en Suisse, voir le dossier thématique suivant: Ferreira, Frauenfelder 2007.

21 Kriesi 1998.

punitif²² – dont les contours respectifs ont été façonnés par le développement économique et les héritages politiques propres à chaque territoire.²³ À ce titre, Fribourg constitue un observatoire privilégié pour appréhender sur une longue durée la légitimation de l'internement administratif dans le cadre de l'émergence de la législation sur l'assistance publique et de ses réformes au cours du xx^e siècle. Car si le lien entre internement, travail et argent public est commun à l'ensemble de la Confédération, le registre de légitimation financière prend dans ce canton une importance toute particulière en raison d'un État social longtemps rudimentaire.²⁴

Comme le suggèrent les préfets Lauper et Brodard, la question de l'assistance – dans une acception large – semble avoir été un des principaux vecteurs de légitimation de l'internement administratif après-guerre. Auparavant cependant, celle-ci présente déjà des caractéristiques tout à fait singulières en raison du contexte social, politique et scientifique propre à ce canton catholique et rural du Mittelland et par le profil des principaux promoteurs-trices de la *Loi sur l'assistance et la bienfaisance* de 1928 laquelle, pour la première fois en la matière, substitue l'internement administratif aux anciennes dispositions pénales contre les «mauvais pauvres». Or, la rationalité répressive qui préside à l'adoption de cette loi, dont la plupart des principes s'avéreront pérennes jusque dans les années 1970, engage durablement Fribourg dans une voie spécifique relativement à d'autres cantons romands. Autour des années 1950–1970, dans le cadre des politiques sociales de l'État-providence favorisées par un puissant développement économique (plein emploi), une transition s'opère en effet entre l'ancien modèle d'assistance fondé sur la correction des modes de vie jugés non conformes et une nouvelle conception d'intervention politique imprégnée des notions de solidarité, de cohésion sociale et de réinsertion.²⁵ À l'échelle nationale, les politiques de protection s'affirment, notamment avec le développement des assurances sociales fédérales: AVS (1948), AI (1960), prestations complémentaires (1966), etc.²⁶ Si cette mu-

22 Lengwiler 2018.

23 Tabin et al. 2008.

24 À propos de l'internement comme succédané des politiques sociales, voir: CIE, vol. 4, «... je vous fais une lettre», chap. 2.2.

25 Thomas 1997, 78.

26 Leimgruber 2011. Voir également le très instructif portail multimédia «histoirede la-securitesociale.ch» consacré à l'histoire de la sécurité sociale en Suisse, réalisé sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) par les Universités de Bâle et Zurich et par l'École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne.

tation change peu à peu le regard porté sur les marginaux – en entraînant avec elle une remise en cause de la responsabilité collective tout entière et non plus seulement celle de l'individu exclu – et bien que la plupart des cantons «révisent leur législation en matière d'aide sociale dans le sens d'une limitation des éléments répressifs»,²⁷ Fribourg demeurera longtemps hermétique aux nouveaux principes de l'action sociale. Au regard de la permanence de cette conception traditionnelle de l'assistance publique et du maintien de son volet répressif que constitue l'internement administratif, le canton catholique se démarque indéniablement de la plupart de ses voisins romands.²⁸ À titre d'exemple limitrophe, dans le canton de Vaud, la *Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique* (1938) n'aurait ainsi engendré qu'une dizaine de réclusions administratives entre 1940 et 1972, alors qu'à Fribourg ce même contentieux constitue un des plus puissants motifs d'internement avec la lutte contre l'alcoolisme.²⁹

Visant à observer comment la répression des «mauvais pauvres» et des comportements assimilés quitte le giron pénal pour intégrer progressivement la sphère administrative, ce chapitre est structuré en deux volets, chacun organisé selon un plan chronologique. En identifiant les conduites récriminées et les individus constitués en problème politique et social en raison des coûts qu'ils engendrent pour la collectivité, il s'agira dans un premier temps d'examiner les réponses préconisées par les acteurs-trices et les réformateurs-trices de l'assistance à Fribourg de même que celles prescrites par les pouvoirs publics. À ce titre, nous nous focaliserons sur la voix des préfets, dont le rôle s'avère primordial dans l'organisation administrative et politique du canton.³⁰ Car s'ils formeront la pierre angulaire du dispositif de l'internement administratif au long du xx^e siècle, les préfets auront préalablement grandement contribué à son adoption en réclamant le principe. Chemin faisant, il conviendra de restituer les fondements théoriques, aussi bien scientifiques, culturels que religieux de la *Loi sur l'assistance et la bienfaisance* de 1928 qui sera précisément au cœur de notre analyse. Autour de la figure de l'homme d'État et universitaire Émile Savoy (1877–1935) qui en édicte les principes dans un volumi-

27 Degen et al. 2006, 189.

28 C'est du moins le cas pour les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève. Lavoyer 2013; Tabin et al. 2008; Kloos 2003 et Gumy (*infra* chap. 3.1).

29 Collaud et al. 2015, 16. L'importance du contentieux de l'assistance dans le recours à l'internement administratif à Fribourg est examinée sous un angle quantitatif dans la contribution suivante: CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, chap. 3.1.

30 Emery 1986.

neux ouvrage dès 1922, la réforme de l'assistance opère en effet la synthèse entre la doctrine du catholicisme social – particulièrement prégnante à Fribourg – et l'école leplaysienne, du nom du «proto-sociologue» et réformateur social français Frédéric Le Play (1806–1882), dont se revendique le conseiller d'État Savoy.³¹

La deuxième partie est consacrée à la légitimation de l'internement administratif dans l'arène politique. Nous examinerons comment cette légitimation se pérennise et se sédimente progressivement dans le cadre des lois d'assistance (1928 et 1951), mais également des autres législations afférentes (lois sur les buveurs et loi d'internement administratif). Une attention soutenue sera alors portée aux (rares) contestations que le dispositif engendre parmi les députés. En conclusion, nous reviendrons sur les contours du particularisme fribourgeois en matière d'internement administratif et sur l'importance que revêtent les contentieux relevant de l'assistance dans sa légitimation. Il s'agira par là même d'observer si l'internement administratif a véritablement fait l'objet de remises en question, ou si sa disparition ne procède que de la mise en conformité du droit suisse aux exigences de la CEDH.

LE RÉFORMISME SOCIAL D'ÉMILE SAVOY

En 1922, sous le titre *Paupérisme et bienfaisance*, paraît un ouvrage de plus de 400 pages qui servira aussi bien de matrice intellectuelle que de programme pour la première législation systématique en matière de régulation de l'assistance à Fribourg.³² Œuvre du conseiller d'État Émile Savoy – homme fort du Gouvernement (1913–1935) où il s'affirme comme le spécialiste des questions agricoles, sociales et pénales –, reflet des conceptions politiques et morales d'un régime catholique conservateur parfaitement hégémonique, ce livre entend édicter les principes d'une réforme spécifique à un «pays essentiellement agricole qui ne compte ni

31 Savoy 1922. Docteur en droit de l'Université catholique de Louvain (puis docteur en sciences politiques et sociales), Savoy a été successivement juge, préfet, conseiller d'État, député et conseiller aux États.

32 *Loi sur l'assistance et la bienfaisance* de 1928. Pour l'ensemble des textes législatifs fribourgeois et autres circulaires évoqués ultérieurement dans cette étude, nous renvoyons une fois pour toutes au *Bulletin des lois du canton de Fribourg*. La loi de 1928 n'est pas à proprement parler la première loi d'assistance fribourgeoise. Elle succède ainsi à la *Loi du 17 novembre 1869 sur l'assistance et la mendicité*, dont la portée s'avérait très limitée puisqu'elle proscrivait la charité légale. Auparavant, la *Loi du 25 mai 1850* sur le paupérisme initiée par les radicaux fribourgeois n'a pas eu les moyens de ses ambitions en raison de la brièveté du régime en question.

gros centres industriels, ni grandes agglomérations». ³³ Paix et stabilité sociales fondées sur les vertus de la religion, du conservatisme, du paternalisme et de la famille, tradition contre-révolutionnaire et défense des valeurs d'Ancien Régime, rôle primordial conféré aux élites et au corporatisme, défiance envers la modernité libérale: l'œuvre de Savoy est nourrie de la doctrine et du réformisme social leplaysiens, dont il épouse le projet scientifique et emprunte les méthodes d'action réformatrice par l'étude monographique des sociétés paysannes et ouvrières. ³⁴ Aussi, bien qu'elle prétende se fixer comme horizon la «lutte contre la souffrance», la «diffusion du bien-être» ou encore «la paix entre les personnes économiques», ³⁵ la réforme de l'assistance à Fribourg charrie avec elle bon nombre de conceptions réactionnaires, ³⁶ de telle sorte que, au-delà de cette rhétorique légitimante, elle n'en renouvelle pas moins les logiques classiques de la lutte contre le paupérisme.

Ainsi, selon la conception traditionaliste de la bienfaisance mais également en continuité avec les préconisations de la doctrine libérale du XIX^e siècle, l'État n'endosse toujours qu'un rôle subsidiaire, limité ici à la coordination de l'assistance et à sa surveillance, l'essentiel des secours devant par nature être apportés dans le cadre des communautés les plus restreintes. ³⁷ Soit avant tout la famille – conformément aux prescriptions du Code civil suisse de 1907 –, laquelle sera secondée si nécessaire par les associations privées, chrétiennes de préférence. ³⁸ De même, est reconduite la représentation ancienne selon laquelle la pauvreté découle avant tout d'une responsabilité individuelle. Bien que Savoy reconnaisse que les causes générales du paupérisme procèdent de «l'état social, politique et économique des peuples», d'autres seraient bien plus déterminantes encore qui relèvent de l'individu lui-même et de sa propension à perdre «le sens des responsabilités» comme à négliger sa «discipline personnelle». ³⁹ Par conséquent, afin que la charité soit bien ordonnée, il convient selon

33 Savoy 1922, 319.

34 Pour une entrée en matière: Savoye 1991. Pour une inscription plus générale de l'école leplaysienne dans la nébuleuse réformatrice française, voir: Topalov 1999.

35 *Bulletin du Grand Conseil du canton de Fribourg*, 9. 2. 1928, 14. Émile Savoy.

36 Jost 1992.

37 Topalov 1996; Renard 1987.

38 Savoy affirme ainsi la primauté de la charité chrétienne sur toutes autres formes de secours, comme étant «seule capable de pratiquer efficacement l'assistance»: *Bulletin du Grand Conseil*, 7. 2. 1928, 16.

39 Savoy 1922, 98 et suivantes.

ce système de distinguer le «bon grain de l'ivraie» au sein de la masse des pauvres. Pour ce faire, et toujours conformément au concept de «bienfaisance préventive» cher à Savoy, la loi de 1928 va instituer des *conseils de bienfaisance* chargés d'exercer «la surveillance générale de l'assistance» en concentrant tous les renseignements au plan local (art. 25). Dans le but de secourir les indigents, mais également d'informer l'autorité communale, les conseils de bienfaisance procéderont à des «visites et enquêtes» domiciliaires des familles soutenues, ou qui «menacent de tomber à l'assistance». Mais au-delà des «mesures utiles» et pragmatiques qu'ils proposent pour prévenir la misère et d'une éventuelle distribution de secours (de préférence en nature), ces organes exercent avant tout une surveillance quasi policière des administré-e-s:

«Après avertissement inefficace, ils signalent à l'autorité compétente les personnes qui dilapident leurs biens, qui abusent des secours accordés, qui s'adonnent à l'inconduite, à l'oisiveté ou au vagabondage, ou qui ne donnent pas les soins nécessaires à leurs enfants, ou aux pupilles ou orphelins qui leur sont confiés. (art. 25)»

Pivot du nouveau système, les conseils de bienfaisance doivent ainsi permettre d'opérer positivement – c'est-à-dire en observant les indigents dans leur foyer grâce aux méthodes d'enquêtes empiriques chères à l'école leplaysienne⁴⁰ – le départ entre les pauvres «méritants» et ceux que l'on accuse de profiter du système. Soit, selon une typologie ternaire que Savoy emprunte au philanthrope et réformateur social français Joseph-Marie de Gérando (1771–1842), ceux qui n'ont pas la *force* de travailler, ceux qui n'ont pas les *moyens* de travailler, enfin ceux qui n'ont pas la *volonté* de travailler et qui formeraient, selon le conseiller d'État fribourgeois, «la réserve du crime». ⁴¹ De l'avis de Savoy, ce qu'il convient désormais d'infliger aux individus rétifs au labeur, ce sont des peines qui, au-delà de la seule répression, soient susceptibles de leur assurer une existence «compatible avec la dignité humaine» et de leur fournir «les moyens de travailler à leur amen-

40 Émile Savoy a personnellement mené des enquêtes de ce type, lors de son séjour académique en Belgique, ensuite du temps où il exerçait comme préfet (Glâne puis Gruyère): Savoy 1905; Savoy 1913.

41 De Gérando 1824. Les enfants, les vieillards et les adultes affectés d'une infirmité ou d'une grave maladie chronique intègrent la première classe; les indigents qui ne trouvent pas les moyens de travailler ensuite de grèves, de *lock-out* ou de chômage involontaire appartiennent à la deuxième classe; enfin ceux qui préfèrent la mendicité et le vagabondage au travail et l'aumône au salaire composent la troisième classe. Savoy 1922, 340–341.

dement» pour devenir des «travailleurs honnêtes». ⁴² Dans la droite ligne de la philanthropie morale du siècle précédent dont il épouse les conceptions paternalistes, l'éducation et l'instruction – en tant que principaux vecteurs de lutte contre l'indigence – doivent non seulement permettre l'édification des enfants des classes inférieures, mais aussi celle des adultes, pareillement considérés comme des «mineurs» dépourvus de la capacité de se «conduire par eux-mêmes». ⁴³ Or, il existe depuis quelques années dans le canton de Fribourg un instrument qui doit permettre la réalisation de ce programme. Les établissements de Bellechasse, que Savoy a fortement contribué à façonner en tant que conseiller d'État en charge de la réforme du système pénitentiaire (1915), présentent, selon lui, les qualités requises pour la rééducation morale du «mauvais pauvre»:

«La prison est mauvaise pour le mendiant, le vagabond, le fainéant. Elle favorise leur penchant en les mettant à l'abri de la misère. Ce qui est nécessaire à ces catégories de gens, c'est le travail dans un établissement spécial, comme il pourra en être créé un à Bellechasse, lorsque la réforme de l'assistance sera décrétée. La réclusion dans la maison spéciale pour ceux qui fuient le travail doit être d'assez longue durée pour qu'elle puisse refaire l'éducation du paresseux, enlever au vagabond ses rêves de liberté sans travail.» ⁴⁴

S'il est encore question de «réclusion» dans cet extrait c'est bien l'interne administratif qui sera retenu par la loi de 1928 comme instrument répressif confié aux mains des préfets. ⁴⁵ D'après l'article 49, ceux-ci ont désormais la compétence d'interner à la maison de travail pour une durée de six mois à un an (deux ans en cas de récidive) les hommes – la terminologie semble exclure les femmes des contrevenant-e-s à l'inverse de la pratique effective ⁴⁶ – qui dérogent aux règles suivantes:

42 Savoy 1922, 342. À noter que dans la loi, comme dans l'œuvre de Savoy, seuls les hommes sont considérés comme des infracteurs potentiels.

43 Castel 1995, 236.

44 Savoy 1922, 404–405.

45 Sur le plan coercitif, Émile Savoy revendique principalement l'influence du réformateur social et disciple leplaysien Louis Rivière (1845–1922) lequel préconise la «rééducation» des mendiant-e-s et des vagabond-e-s dans des établissements *ad hoc* sur la base d'une peine – parfois très longue en cas de récidive – prononcée par un juge à la faveur d'un procès en bonne et due forme (Rivière 1902).

46 Par exemple les registres de la Sapinière à Bellechasse témoignent de la présence de femmes condamnées en vertu de la loi de 1928: Registre des internés à la Sapinière 1920–1983, AEF, EB Établissements de Bellechasse, AEF EB Det Reg 1. Le même constat peut être opéré à la lecture du mémoire de Julien Rossier (2010).

«Celui qui abuse des secours qui lui sont octroyés ou qui refuse de se conformer aux ordres du conseil communal ou du conseil de bienfaisance; Celui qui, recevant un secours d'une institution de bienfaisance, se refuse à faire un travail proportionné à ses forces et qui lui est indiqué par les autorités d'assistance; Celui qui, après avertissements réitérés de l'autorité, sollicite des secours de porte en porte, alors qu'il est assisté par le conseil de bienfaisance.»

Au vrai, certaines des conduites jugées répréhensibles appréhendées par la loi de 1928 visant les «fainéants» et autres «oisifs», avaient déjà préalablement fait l'objet d'une législation administrative, notamment dans le cadre de la lutte contre l'alcoolisme. Du point de vue répressif, la réforme consacre donc moins une véritable innovation qu'une volonté de renforcer un édifice punitif déjà partiellement réalisé. Dès lors, afin de comprendre comment le principe d'une rééducation morale par le travail contraint dans des établissements spécifiques sur décision administrative répond alors à une demande politique et sociale, il convient de se positionner en amont, d'une part quand se forgent les discours de légitimation et d'autre part quand s'élaborent les premières dispositions légales afférentes.

1.1.1 LES PRÉFETS: PRINCIPAUX AGENTS DE LA LÉGITIMATION

Tout au long de son existence, l'internement administratif à Fribourg présente la singularité de relever de la seule compétence des préfets: quel que soit le contentieux considéré (alcoolisme, assistance, inconduite, troubles psychiques), ils représentent à la fois l'instance d'enquête et l'autorité décisionnelle.⁴⁷ Or, ce n'est pas un hasard si ces magistrats se retrouvent ainsi au cœur du dispositif. En effet, leurs revendications constituent un des ferments majeurs du recours à l'internement administratif, que ce soit dans les rapports qu'ils remettent au Conseil d'État ou dans l'arène politique. Car à Fribourg, en sus de leur compétence de chef administratif du district, bon nombre de préfets présentent la par-

⁴⁷ Dans le canton de Vaud, par exemple, la *Loi 16 mai 1938 sur la prévoyance sociale et l'assistance* prévoit que la décision du préfet soit ratifiée par la Chambre cantonale d'assistance ainsi que par le Conseil de santé. Collaud 2015, 7. À propos du rôle des préfets dans les procédures fribourgeoises d'internement administratif, voir: CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, chap. 2.1.

ticularité d'avoir été également députés au Grand Conseil. En ce sens, il semble bien qu'ils aient pu constituer un «groupe de pression» pour la légitimation de l'internement administratif, dont les thèses rencontrent d'autant plus d'adhésion que le parti politique qu'ils représentent (les conservateurs de la «République chrétienne» et des régimes successifs) demeure très longtemps hégémonique au Parlement comme au Conseil d'État.⁴⁸ Aussi, dans leurs rapports – dont il sera abondamment question dans cette contribution –, les préfets doivent-ils renseigner le Gouvernement sur la vigueur de l'opposition politique dans le district, conformément à un «système de conquête et de maîtrise de l'électorat campagnard».⁴⁹ Fortement mâtiné de clientélisme, cet encadrement des populations rurales repose sur un réseau de petits et de hauts fonctionnaires, lui-même relayé par un important clergé «gardien de la morale publique et des choix électoraux».⁵⁰

Resituer la problématique croisée de l'internement administratif et de l'assistance à l'échelle des communes confère une dimension tangible aux questions sociales qui taraudent les élites bourgeoises locales. De ce point de vue, les rapports annuels que les préfets adressent au Gouvernement constituent une source essentielle pour appréhender les modes de vie alors jugés intolérables tels qu'ils sont libellés et perçus par l'œil du pouvoir dans les districts. Pour autant, il faut conserver à l'esprit que «le développement des politiques d'assistance ne se fait pas en fonction de l'évolution sociale d'une époque, mais en fonction de la manière dont l'époque pense cette évolution sociale».⁵¹ Aussi, les rapports des préfets sont-ils avant tout le reflet d'une construction qui procède de leurs sensibilités respectives et des orientations politiques du Gouvernement. «Assistance», «mendicité», «vagabondage», «paupérisme», «esprit public», «alcoolisme», «causes de prospérité et de décadence», etc.: les catégories retenues dans les comptes rendus administratifs des préfets renseignent d'une manière très précise sur les valeurs que la société entend défendre, sur les comportements répréhensibles en raison des coûts qu'ils engendrent pour la collectivité, sur les réponses éducatives et répressives préconisées à l'égard de ces indivi-

48 Jusqu'en 1977 – date à partir de laquelle leur élection sera confiée au vote populaire – les préfets fribourgeois sont exclusivement des hommes issus des rangs conservateurs. Par ailleurs, il est à noter que le parti conservateur détient la majorité absolue au Grand Conseil jusqu'en 1966 et au Conseil d'État jusqu'à la fin des années 1970.

49 Python 2018, 63.

50 Python 2018, 63.

51 Tabin et al. 2008, 10. Pour une approche théorique, voir: Commaille 1997.

des dont le mode de vie déroge aux normes du monde du travail, de la famille, de la communauté ou de l'Église, enfin sur le vocabulaire employé pour les désigner.

BELLECHASSE COMME INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE L'IMMORALITÉ

En 1893, sous la rubrique «assistance», le préfet de la Broye Jules Emery consacre un long développement de son rapport annuel aux moyens qu'il convient d'adopter pour «soulager l'humanité souffrante». ⁵² S'il concède que la «vieillesse, les infortunes et les infirmités» de tout genre doivent être prises en compte, le véritable problème réside selon lui dans la prolifération des «nécessiteux tombés dans l'indigence, victimes pour la plupart de leur paresse, de leur insouciance ou de leur inconduite». Soit autant de comportements qui grèveraient les sociétés de bienfaisance et les budgets des communes. Aussi Emery réclame-t-il un changement de législation, afin de porter remède à la «plaie» que constituent à ses yeux ces individus jeunes ou vieux qui «préfèrent se livrer au honteux métier de la mendicité, passer leur vie dans l'oisiveté, que d'accepter le travail qui leur est offert et subvenir ainsi à leur existence». Contre la condamnation pénale à la maison de correction prévue par la loi de 1869 qu'il juge inopérante sur le plan de la moralisation, le magistrat réclame la création d'une «maison pénitentiaire» dans laquelle seraient «internés les fainéants et les vagabonds incorrigibles». Le diagnostic établi par le préfet rencontre l'assentiment du Conseil d'État, puisque, dans le rapport remis au Gouvernement, une note (anonyme) au crayon bleu en marge du paragraphe concerné indique: «Il faut faire la chasse aux fainéants et ne plus tolérer la mendicité. [...] M. le préfet devrait aviser les Conseils communaux afin que ceux-ci surveillent leurs ressortissants». L'année suivante, Emery renouvelle dans les mêmes termes sa diatribe contre le nombre «relativement considérable [...] d'hommes valides» qui refuseraient «pour des motifs futiles» le travail offert et préféreraient s'adonner à «l'oisiveté» et au «vagabondage» plutôt que de «subvenir honnêtement à leur entretien». ⁵³ Cette situation qui participerait, avec l'abus de boissons alcooliques, à une «ruine matérielle et morale» des populations, trouverait une explication dans la «proximité d'un canton professant la religion réformée» (Vaud), et dans les conditions

52 «Rapport administratif de la préfecture de la Broye», 1893, AEF, préfectures, DI IIIb 43.

53 «Rapport administratif de la préfecture de la Broye», 1894, AEF, préfectures, DI IIIb 44.

socio-économiques d'un district concentrant des usines où se côtoient des ouvriers des deux sexes.⁵⁴ Précisant sa pensée relativement à la répression qu'il convient d'adopter à l'égard des «fainéants et vagabonds incorrigibles», Emery indique désormais que l'établissement d'une «colonie pénitentiaire» devient une «véritable nécessité sociale». Bien que les contours de l'institution coercitive se précisent, il n'est néanmoins pour l'heure pas encore question d'internement administratif dans les revendications préfectorales.

À ce propos, une remarque du préfet de la Broye mérite toutefois que l'on s'y attarde un instant. Dans la rubrique «considérations générales» par laquelle il ouvre son rapport de 1894, Emery revient sur l'acquittement par le jury d'assises du district d'une femme accusée d'avortement, décision qu'il qualifie de «scandale inouï». ⁵⁵ Si l'indignation du préfet n'a rien de particulièrement surprenant dans cet îlot de traditionalisme que constitue la «République chrétienne» enclavée au cœur d'une Europe laïque, les enseignements qu'il tire de l'affaire sont pour le moins significatifs du regard porté par les autorités administratives sur le monde de la justice.⁵⁶ Car Emery ne réclame pas moins que la suppression du jury populaire et la soustraction du «crime d'avortement» aux cours d'assises. De fait, il s'avère que la remise en question et parfois même la franche défiance à l'égard du monde de la justice iront *crescendo* dans les rapports des préfets au cours des premières décennies du *xx^e* siècle. Cette attitude doit être comprise à la lumière de l'idéologie politique dominante qui tend alors à rejeter les acquis de la Révolution française – au premier rang desquels les principes de libertés et de droits individuels – et se confond dans certaines familles aristocratiques fribourgeoises avec l'espérance d'une restauration de l'Ancien Régime patricien.⁵⁷ Puisque, en défendant les conquêtes révolutionnaires contre les retours possibles à l'arbitraire, «c'est le juge et non le politique

54 S'il est question d'usines dans le rapport du préfet, il convient de préciser que la «formule de développement» proposée par le régime s'appuie avant tout sur le secteur primaire en privilégiant l'agriculture et l'artisanat. Aussi, seule l'industrie agroalimentaire, comme débouché de ces principales activités économiques, connaît-elle alors un certain essor. Python 2018, 67–68.

55 «Rapport administratif de la préfecture de la Broye», 1894, AEF, préfectures, DI IIIb 44.

56 À propos de ce régime que l'historiographie fribourgeoise qualifie de «République chrétienne» (1881–1921) – et dont Georges Python (1856–1927) s'affirme comme le leader incontesté –, Pierre Bugnard observe qu'il menait une politique «inspirée», en ce sens qu'il tentait à tout prix de «préserver des dangers l'intégrité de la Cité catholique et en promouvoir l'idéal». Bugnard 1981, 875.

57 Mattioli 1997, 26.

qui se trouve à la clé de voûte de l'édifice de l'État de droit»,⁵⁸ l'appareil judiciaire peut aisément cristalliser l'hostilité des tenants d'un conservatisme réactionnaire.

Climat confessionnel, liens indéfectibles entre Église et État, paternalisme familial et étatique, corporatisme, etc.: mises bout à bout sur près d'un demi-siècle, les opinions très tranchées des préfets permettent d'appréhender les conditions d'émergence de l'internement administratif à Fribourg. Mais de surcroît, en tant que traditionnels lieutenants du Gouvernement dans les territoires, un rôle particulier leur échoit dans la moralisation et la «disciplinarisation» des classes populaires. Dès lors, si l'historiographie locale a pu considérer que les élites réactionnaires fribourgeoises (d'aucuns parlent d'un «clan» ou d'une «caste»)⁵⁹ mènent une «croisade contre l'immoralité» à la charnière des XIX^e et XX^e siècles,⁶⁰ alors les préfets constituent indéniablement le premier ban d'une lutte qui se décline aussi bien sur le plan des mœurs que de la politique. Aussi le registre lexical se fait-il souvent belliqueux sous la plume de ces magistrats, *a fortiori* quand il s'agit de dénoncer les dangers que représenteraient pour le corps social les thèses radicales dans un premier temps, puis surtout la doctrine socialiste. En 1897, le préfet de la Glâne note ainsi que, «sous le rapport politique», l'esprit public se révèle tout à fait satisfaisant dans son district: «Le vaillant clergé [...] est dans sa quasi unanimité l'ami dévoué du gouvernement. Voilà la grande cause de notre force et de notre cohésion; les chefs sont unis et maintiennent entre eux les meilleurs rapports. Les soldats aiment et respectent leurs chefs et les suivent volontiers».⁶¹ Le ton se fait encore plus lyrique chez son homologue du district du Lac quelques années plus tard lequel, observant les troubles politiques qui agitent la capitale cantonale (soit quelques grèves sporadiques), confie son «sentiment de joie indéfectible de voir notre œuvre soutenue [dans le district], vaillamment défendue par des légions de braves qui ont juré de sauver la patrie, le canton de Fribourg et la religion catholique».⁶²

58 Krynen 2012, 415.

59 Ainsi de l'écrivain et journaliste payernois Léon Savary (1895–1968) qui connaît particulièrement bien ces milieux pour en avoir côtoyé les membres sur les bancs de l'Université de Fribourg et pour avoir été le secrétaire du conseiller d'État Georges Python (Savary 1929, 22–23).

60 Gumy 1997, 76–83.

61 «Rapport administratif de la préfecture de la Glâne», 1897, AEF, préfectures, DI IIIb 48.

62 «Rapport administratif de la préfecture du Lac», 1905, AEF, préfectures, DI IIIb 57.

Cependant, des nombreux motifs de préoccupation exposés dans les comptes rendus administratifs des préfets, la problématique de l'assistance – souvent couplée avec la question de d'alcool – se révèle une des plus récurrentes. Quel que soit le district, il n'est pas un rapport annuel qui ne déplore l'ampleur du paupérisme, du vagabondage et de la mendicité. Alors à la tête de la préfecture de la Gruyère, Émile Savoy indique ainsi au Conseil d'État en 1908 avoir convoqué une réunion de délégués communaux pour évoquer les moyens à adopter afin de lutter contre le paupérisme. Sans surprise, «l'ivrognerie, la paresse et le relâchement dans les mœurs» constituent aux yeux de l'assemblée «les trois causes principales de la misère dont les caisses communales sont souvent les victimes». ⁶³ Sur le plan coercitif, Savoy souligne en outre que la colonie de Bellechasse a pu rendre de «bons services» à ce point de vue, à la satisfaction des communes. Comme nous le verrons plus loin, adopté en deux temps à la faveur des lois de 1888 et 1899, mais véritablement effectif à partir des premières années du xx^e siècle, l'internement à la colonie agricole demeure encore toutefois du seul ressort du juge, lequel ne peut motiver sa décision uniquement si l'individu concerné s'est préalablement fait l'auteur d'une infraction. ⁶⁴ Chez les préfets, la satisfaction d'enfin bénéficier d'un véritable instrument de lutte contre les «mauvais pauvres» est donc contrebalancée par les difficultés qu'opposent souvent les tribunaux à la poursuite de leur croisade contre l'immoralité. Aussi, afin de faciliter le recours à Bellechasse en allégeant la procédure, un travail de sappe va-t-il être entrepris à l'égard de la prétendue mansuétude des juges et de l'impuissance de la justice en la matière.

Récapitulant, dans son rapport de 1912, la situation économique en Gruyère, Savoy évoque en passant l'étude qu'il a menée auprès d'un «ménage ouvrier» de la Fabrique Cailier à Broc et dont il entend publier les résultats dans la collection monographique de Le Play. De la comparaison du prix de huit denrées de base entre 1908 et 1912, il déduit qu'un fort renchérissement du coût de la vie affecte le district. Constatant que les communes sont en conséquence de plus en plus «obérées par l'assistance», Savoy révèle alors, de manière assez mystérieuse, qu'une «réaction se prépare» à

63 «Rapport administratif de la préfecture de la Gruyère», 1908, AEF, préfectures, DI IIIb 104.

64 *Loi du 28 septembre 1888 sur les auberges et autres établissements analogues, la fabrication et la vente de boissons alcooliques; Loi du 18 mai 1899 complétant le code pénal en suite de la création d'une colonie agricole au Grand Marais.*

l'égard du «gaspillage des deniers publics» dont se rendent coupables un nombre croissant d'individus «qui ne veulent pas travailler [et] qui dilapident une partie des salaires dans les auberges». ⁶⁵ En attendant que cette riposte se concrétise, il signale avoir enjoint la gendarmerie à veiller à une application soutenue des lois spéciales de police, laquelle a dénoncé cette année-là à la préfecture 232 cas de «vagabondage et mendicité» et 154 cas relevant des «lois sur les auberges». ⁶⁶ La lecture des rapports préfectoraux pour l'année 1912 signale indéniablement une forte intensification des revendications pour deux types de réformes complémentaires: d'une part la révision des dispositions légales régissant l'assistance et d'autre part l'adoption en la matière de mesures coercitives administratives. Sur le plan de l'aide apportée aux indigents et aux nécessiteux, une critique récurrente consiste à dénoncer la «façon défectueuse» dont sont distribués les secours, certaines familles recevant «plus qu'il n'est nécessaire», tandis que d'autres, «plus réservées, ou moins habiles à inspirer la pitié», ne bénéficient d'aucune sollicitude. ⁶⁷ Aussi le préfet de la Sarine préconise-t-il dès lors de constituer un «bureau central de renseignement», dans le but de surveiller les indigent-e-s, et afin que les secours ne soient plus octroyés à double par «ceux qui pratiquent la charité ou organisent l'assistance». Si elle préfigure la création des futurs conseils de bienfaisance aménagés par la loi de 1928, l'idée est ancienne, puisqu'elle constituait trente ans plus tôt l'axe principal de la réforme préconisée par l'abbé Charles Raemy, l'un des acteurs notables de l'assistance au sein du clergé fribourgeois. ⁶⁸

LES «MAUVAIS PÈRES»

En sus de la catégorie générique et récurrente des mendiant-e-s et vagabond-e-s dont on ignore souvent la véritable nature faute d'explicitations dans les correspondances préfectorales, l'indignation des préfets va toujours plus se cristalliser autour d'une figure tout à fait symbolique

65 «Rapport administratif de la préfecture de la Gruyère», 1912, AEF, préfectures, DI IIIb 107. Savoy fait très probablement ici référence à la future *Loi sur les auberges de 1919* qui, pour la première fois à Fribourg, consacrera le principe de l'internement administratif.

66 L'intensification de la répression est assez significative. Pour le délit de vagabondage et mendicité, elle représente une augmentation de 50% par rapport à l'année 1910 et 25% pour 1911.

67 «Rapport administratif de la préfecture de la Sarine», 1912, AEF, préfectures, DI IIIb 156.

68 Raemy 1880. Raemy s'inspire explicitement du modèle genevois pour la création de «Bureaux de bienfaisance».

de la «croisade en règle» que les autorités locales entendent mener contre l'immoralité et le paupérisme.⁶⁹ Avatar renouvelé du «mauvais pauvre», dans le canton traditionnel de Fribourg où la famille chrétienne constitue le socle intangible de la société, le «mauvais père» concentre désormais les regards de ceux qui entendent sévir contre les comportements susceptibles de grever de manière indue les budgets de l'assistance publique et de la charité privée. Révélant la porosité des problématiques de l'assistance et de la lutte contre l'alcoolisme, la dénonciation des chefs de famille «buveurs» et/ou «fainéants» devient, à l'aube de la Première Guerre mondiale, un des principaux ferments de la légitimation de l'internement administratif:

«L'interdiction des buveurs et des mauvais pères se heurte, semble-t-il, à trop de difficultés. L'internement à Bellechasse rend des services mais il ne suffit pas à cautériser comme il le faudrait la plaie hideuse du paupérisme. Il existe des individus qui savent manœuvrer assez habilement pour ne pas donner prise à des dénonciations pour ivresse publique et pourtant ils dissipent régulièrement l'avoir de la famille. L'administration n'a guère de prise sur ces êtres dénaturés et il faut qu'ils arrivent à commettre des sévices sur des membres de leur famille pour être déferés au tribunal correctionnel. L'interdiction civile ne peut guère se prononcer là où il n'y a pas de fortune et lorsqu'il s'agit de la dissipation du gain journalier, la justice a peu de prise sur les délinquants.»⁷⁰

Bien qu'il ne dénonce pas, à la différence de nombre de ses homologues, un prétendu laxisme de la justice, le préfet Tobie Oberson (1854–1938) met à son tour en exergue les limites des lois en vigueur (civiles comme pénales), qui ne permettent pas de réprimer un individu dont la conduite jugée contraire aux normes bourgeoises – et parfois aussi menaçante pour la sphère domestique – mais non délictueuse au sens légal, plongerait sa famille dans le besoin. Rappelons-le, si l'internement à Bellechasse peut alors être prononcé – notamment au titre de la loi de 1888 sur les auberges –, la décision demeure de la compétence du juge, lequel ne peut ordonner une privation de liberté que si une infraction a été commise. Or, ce sont précisément ces garanties individuelles découlant du principe cardinal de légalité des délits et des peines que les partisans de l'internement

⁶⁹ Raemy 1880, 9.

⁷⁰ «Rapport administratif de la préfecture de la Veveyse», 1912, AEF, préfectures, DI IIIb 205.

administratif veulent abolir. Ce dilemme, le préfet de la Singine l'expose très clairement au Conseil d'État en 1917. Selon lui, «il existe des pères de famille, [véritables] alcooliques dépensant tous leurs gains à la pinte, mais qui observent une certaine prudence, en ce sens qu'ils ne font pas de scandale; leur casier judiciaire est blanc».71 Contre ceux-là, mais aussi contre ceux qui se dérobent au contrôle social en s'enivrant dans leur foyer, les pouvoirs publics se retrouveraient démunis, selon le magistrat singinois: «Si leur commune d'origine, craignant avec raison de devoir soutenir la famille du buveur, porte plainte et demande son interdiction des auberges, il est difficile d'y donner suite si l'individu n'y consent pas».72 Cet argument, couplé avec celui qui consiste à blâmer une «indulgence excessive» des tribunaux dans la répression des «mendiants, vagabonds, fainéants et ivrognes récidivistes et incorrigibles» invite donc le législateur à adopter un dispositif répressif de type administratif.73 Renouvelant en 1918 les instances, désormais classiques, visant à l'élaboration d'une «nouvelle loi sur le paupérisme» pour sévir contre les chefs de famille jugés indignes, le préfet de la Veveyse énonce le lien intrinsèque qui existe entre la question de l'alcool et celle de l'assistance:

«Le législateur devra se montrer beaucoup plus rigide à l'égard des pères de famille dénaturés, spécialement à l'égard du buveur. Cette question est connexe avec celle d'une révision de notre loi sur les auberges, révision dont il a déjà été question dans de précédents rapports. Il s'agit de frapper non seulement les cas d'ivresse publique, mais encore les cas de fainéantise et de dissipation prolongée dans les auberges. Il s'agit de frapper encore les cas de mauvais traitements résultant de l'ivresse, constatés dans la famille du buveur.»74

Particulièrement routinier des affaires préfectorales pour avoir dirigé son district durant près de quarante ans (1893–1932), Oberson désigne désormais tout à fait explicitement à quelle autorité doit revenir la prérogative de «frapper» l'ivresse et la fainéantise: «Les compétences des préfets doivent être étendues pour sévir vigoureusement contre ces malandrins». Intime-

71 «Rapport administratif de la préfecture de la Singine», 1917, AEF, préfectures, DI IIIb 183.

72 «Rapport administratif de la préfecture de la Singine», 1917, AEF, préfectures, DI IIIb 183.

73 «Rapport administratif de la préfecture de la Sarine», 1912, AEF, préfectures, DI IIb 156.

74 «Rapport administratif de la préfecture de la Veveyse», 1918, AEF, préfectures, DI IIIb 211.

ment mêlées, les revendications des préfets en matière de lutte contre l'alcoolisme et contre l'oisiveté coupable trouveront une première consécration légale dans l'adoption par le Grand Conseil de la *Loi sur les auberges de 1919*, qui permettra l'internement administratif du « buveur d'habitude » et de l'« ivrogne oisif » en l'absence même de toute infraction. Pour autant, sous le rapport de l'assistance et des comportements constituant des charges financières regardées comme indues, certaines doléances des préfets demeurent encore en souffrance. Leur offensive va dorénavant se concentrer sur deux catégories d'individus: d'un côté ceux que l'on soupçonne d'abuser de la commisération publique et de l'autre une certaine jeunesse prétendument trop éprise de liberté(s).

LES COMPORTEMENTS «INSOUCIANTS»

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, alors que se manifeste une véritable « fascination pour l'ordre à maintenir »⁷⁵ et que certains des plus éminents intellectuels fribourgeois ne cachent pas leur admiration pour les régimes autoritaires de Mussolini ou de Salazar,⁷⁶ les aspirations de la jeunesse à la liberté et aux plaisirs immédiats sont regardées comme autant de comportements insouciants susceptibles de détourner les forces vives de leurs devoirs moraux et sociaux. Il faut dire qu'à la même époque, un événement tragique vient opportunément renforcer le sentiment patriotique exalté par le régime. Mobilisés par le général Wille (1848–1925) pour assurer un service d'ordre dans la capitale fédérale pendant la grève générale, quarante des deux mille soldats fribourgeois qui composent le septième régiment d'infanterie décèdent des suites de la grippe espagnole. Or, bien qu'il n'y ait pas eu d'intervention directe de la troupe contre les grévistes, et même si les soldats sont morts dans « leurs lits » et non pas véritablement « sous les drapeaux », les victimes de la grippe sont érigées en héros, parfois même en martyrs de la lutte anti-communiste.⁷⁷

À la faveur de ce climat idéologique, mobilisant puissamment la dialectique des droits et des devoirs, les préfets vont s'efforcer de démontrer qu'en négligeant les préceptes de la religion, en se soustrayant au monde

75 Python 2018, 86.

76 Ainsi de l'écrivain et universitaire traditionaliste Gonzague de Reynold (1880–1970), concepteur du « nationalisme néo-helvétique » et ardent partisan de la défense nationale spirituelle. Mattioli 1997.

77 Andrey 2008.

du travail, en poursuivant une soif intense de réjouissance et de fête, en courant les cinémas, les dancings et les bénichons, en multipliant les tours à vélo, une certaine jeunesse sape les fondements de la société traditionnelle et menace de l'entraîner «dans sa ruine». ⁷⁸ Dans un contexte économique pourtant qualifié de particulièrement favorable – il n'y aurait par exemple aucun chômage dans la Glâne⁷⁹ –, «on ne veut décidément plus travailler, on veut jouir continuellement, constamment, le jour, la nuit, 360 jours par an». ⁸⁰ Partant des comportements individuels, essayant ensuite au sein de la famille, selon le préfet de la Gruyère Pierre Gaudard, ce «mal» menacerait d'irradier l'ensemble de la société, «car on a jeté par-dessus bord les principes fondamentaux qui rendent le père responsable de sa famille [et] de ses enfants». Or, pour Gaudard, ces idées qui sapent les valeurs de la civilisation n'ont évidemment pas germé spontanément dans les esprits des jeunes fribourgeois. Emboîtant le pas du leader des conservateurs locaux et désormais conseiller fédéral Jean-Marie Musy (1876–1952) qui se fait le «héraut d'une lutte sans merci contre les socialistes», ⁸¹ le préfet de la Gruyère désigne nommément les responsables de cette prétendue décadence au sein des mouvements ouvrier et féministe suisse: «On a trop favorisé le divorce et l'inconduite, la famille chancelle et menace d'entraîner la société dans sa ruine. Ce n'est pas en leur jetant en pâture des millions et des millions, en leur accordant tout, les assurances, la journée de 8 heures, les vacances à jet continu, qu'on apprendra au Grimm, au Platten, au [sic] Rosa Bloch, et à toute leur congrégation à remplir leurs obligations de citoyens». ⁸² Cette forme de panique morale qui semble alors s'emparer des préfets fribourgeois réactualise puissamment l'opportunité du recours à l'internement administratif:

«Si certaines communes sont dures, parfois, à l'égard de leurs bourgeois pauvres, il faut relever que l'on hésite moins qu'autrefois à avoir recours à l'assistance publique. Il n'est pas rare de voir des personnes, jeunes encore et en bonne santé, réclamer des subsides parce qu'elles n'ont pas

78 «Rapport administratif de la préfecture de la Gruyère», 1920, AEF, préfectures, DI IIIb 115. Dans la même veine, voir également le très instructif «Rapport administratif de la préfecture de la Glâne», 1924, AEF, préfectures, DI IIIb 93.

79 «Rapport administratif de la préfecture de la Glâne», 1924, AEF, préfectures, DI IIIb 93.

80 «Rapport administratif de la préfecture de la Gruyère», 1920, AEF, préfectures, DI IIIb 115.

81 Python 2018, 75.

82 «Rapport administratif de la préfecture de la Gruyère», 1920, AEF, préfectures, DI IIIb 115.

la volonté de se livrer à une besogne utile. Nous nous demandons s'il ne serait pas indiqué d'étudier la création, à Bellechasse, d'une section pour les paresseux, où il serait possible de les faire travailler, sans ne rien coûter à l'État ni à la commune. On donnerait au préfet la compétence de faire interner administrativement cette catégorie d'individus, comme existe déjà pour les buveurs.»⁸³

Appréhender la question de l'assistance par l'œil des préfets et sous son angle répressif tend à occulter les dimensions bénéfiques des politiques publiques et de la charité privée, comme l'évolution de certaines pratiques. Par exemple, l'ancien usage de la mise aux enchères au rabais des orphelins et des enfants pauvres devient intolérable aux yeux des élites fribourgeoises à la charnière des XIX^e et XX^e siècles.⁸⁴ S'affirme surtout à la même époque un véritable projet de société autour d'une importante réforme de l'éducation et de la formation des enfants jusqu'aux jeunes adultes. Aux côtés de l'instruction des enfants de familles indigentes comme remède (espéré) au paupérisme, se développent différentes mesures qui tendent à favoriser l'instruction à tous les âges: lutte contre l'absentéisme, formation des instituteurs-trices, investissements communaux dans les équipements scolaires, développement de l'université et de la formation professionnelle (Technicum, Station laitière, École de fromagerie).⁸⁵ Néanmoins, au-delà de cet ambitieux programme, l'image que révèle la correspondance administrative des préfets s'avère significative des conceptions qui président au traitement du paupérisme au cours de la «République chrétienne» et de la décennie qui s'ensuit. Caractérisé par l'intimité du lien unissant pouvoirs temporels et spirituels, ce régime mène avant tout une politique qui tend à négliger les causes profondes de la pauvreté au profit d'une véritable lutte contre l'immoralité. Comme le démontre l'historiographie locale, en cherchant avant tout à préserver les valeurs de l'Église et à inculquer une «discipline de vie et de vote» aux classes populaires que guettent les idées socialistes, c'est le pauvre lui-même, bien plus que les facteurs de pauvreté, que les autorités fribourgeoises tendent à combattre.⁸⁶

83 «Rapport administratif de la préfecture de la Broye», 1926, AEF, préfectures, DI IIIb 70.

84 Crettaz, Python 2015.

85 Python 2018, 70–73.

86 Gumy 1997, 55–56. Aebischer 1983.

1.1.2 LA LÉGITIMATION DANS L'ARÈNE POLITIQUE: SÉDIMENTATION DU PRINCIPE ET MAILLAGE LÉGISLATIF

À l'évidence, la perception traditionnelle du paupérisme que véhicule l'opinion des préfets fait consensus à Fribourg: les rares dissensions qui se manifestent alors autour de la question de l'assistance ont principalement trait au mode de financement, qui oppose le principe de l'assistance par la commune de domicile à celle d'origine.⁸⁷ Diligemment par la Fédération fribourgeoise de l'Association populaire catholique suisse, l'étude fouillée sur l'assistance dans le canton que publie Léon Genoud en 1915 s'inscrit pleinement dans ce mode de pensée.⁸⁸ Évoquant avec force emphase et dans une veine similaire à celle des préfets la «race de fainéants» que l'autorisation tacite de la mendicité perpétue en véritables «dynasties», Genoud en appelle à une intervention vigoureuse de l'État pour lutter contre les «causes principales du paupérisme» que sont «l'ivrognerie et la paresse».⁸⁹ En la matière, il plébiscite expressément la solution préconisée par le conseiller d'État et directeur de la police cantonale Émile Savoy à la page 46 de son ouvrage sur la réforme pénitentiaire, laquelle constitue un des premiers jalons de la légitimation de l'internement administratif à Fribourg.

LA RÉFORME PÉNITENTIAIRE

En 1914, fraîchement nommé au Gouvernement sous la bannière des conservateurs, Savoy publie un rapport (près de 100 pages avec les annexes) qui vient concrétiser une réforme des prisons depuis longtemps réclamée par les autorités politiques. Nourri de la science pénitentiaire contemporaine, le mémoire puise ses influences à différentes sources: doctrine pénale française (avant tout celle du catholique Georges Vidal), théories pénitentiaires américaines (système auburnien), pratiques carcérales belges,

87 En ce domaine comme dans bien d'autres, Fribourg cultive son «cantonalisme» contre la centralisation fédérale. Contrairement à la tendance qui se dessine en Suisse sous l'impulsion notamment des travaux de Carl Schmid, dans la loi fribourgeoise de 1928, l'assistance publique incombe toujours à la commune d'origine du requérant et non pas à celle de domicile. Schmid 1916.

88 Genoud 1915. Instituteur, puis fondateur du Musée industriel cantonal, Genoud (1859–1931) est ensuite rédacteur du journal *L'Artisan*, avant de participer à la fondation de l'école des arts et métiers (*technicum* dès 1898), qu'il dirige de 1896 à 1925. Il a par ailleurs été conseiller communal (exécutif) conservateur (1895–1899), puis député au Grand Conseil fribourgeois (1899–1921). Rolle 2005.

89 Genoud 1915, 54 et 98.

colonie agricole de Witzwil, etc.⁹⁰ Observant attentivement les résultats des grands congrès pénitentiaires internationaux, Savoy opère une synthèse de différents modèles afin d'adopter un régime qui se veut propice aux particularités sociales et économiques fribourgeoises. En substance, le système retenu consiste en un emprisonnement cellulaire et individuel à Bellechasse pour les détenus, auquel s'agrège la création d'une colonie de travail en application de la *Loi sur les auberges de 1888* pour les internés administratifs. Il prévoit également l'introduction du régime progressif irlandais dit de Crofton (amélioration des conditions de vie et rapprochement progressif de la société), de même que l'emploi du plus grand nombre de détenus aux travaux relevant de l'économie agricole. Par pragmatisme, le projet vise ainsi à concentrer tous les détenus du canton sur le domaine de Bellechasse afin de rationaliser l'administration pénitentiaire, mais surtout de fournir un contingent suffisant de «travailleur» à l'exploitation agricole.⁹¹

Un aspect de la réforme consiste donc précisément à matérialiser un des objets répressifs de la *Loi sur les auberges du 28 septembre 1888* en établissant à Bellechasse une maison de travail pour les «buveurs incorrigibles» internés par voie administrative.⁹² Car bien que le principe ait déjà été discuté et partiellement adopté, il n'avait pas encore été appliqué faute d'établissement *ad hoc*. De même, si la *Loi du 18 mai 1899 complétant le code pénal* avait donné l'occasion à plusieurs députés d'argumenter en faveur de l'introduction de l'internement administratif contre les «ivrognes» et «une certaine catégorie d'assistés»,⁹³ le texte ratifié maintenait toutefois les prérogatives du juge, lequel pouvait interner un individu pour une durée comprise entre un et cinq ans à la colonie agricole de Bellechasse, à la place ou en plus de la peine de prison, lorsque le délit provenait de «l'abus habituel de la boisson, de l'inconduite ou de l'oisiveté».⁹⁴ Quinze ans plus

90 Savoy 1914.

91 Savoy 1914, 31–32. À propos du rôle imparté au domaine de Bellechasse dans le cadre de la réforme pénitentiaire et de la dimension économique qui sous-tend son fonctionnement, voir: CIE, vol. 8, *Alltag unter Zwang*, chap. 3.

92 L'article 55 de la *Loi sur les auberges et autres établissements analogues, la fabrication et la vente de boissons alcooliques du 28 septembre 1888* dispose: «Les individus qui se livrent habituellement à l'ivresse peuvent être internés, par mesure administrative, dans une maison de travail. Une loi spéciale déterminera l'organisation de cette maison de travail et les formes de la procédure».

93 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1899, 80. Henri Gaspard Schaller (1828–1900), libéral conservateur, alors directeur de la police et conseiller national.

94 *Loi du 18 mai 1899 complétant le code pénal en suite de la création d'une colonie agricole au Grand Marais*, article 1.

tard, dans la section qu'il consacre à la «création d'une colonie de travail en application de la loi sur les auberges», Savoy explicite les différents types de comportements jugés intolérables que le nouvel établissement devra contribuer à corriger. Or, bien loin de se confiner à la seule rééducation des «buveurs» *stricto sensu*, la colonie semble avant tout appelée à recevoir les individus accusés de grever indûment les budgets de l'assistance:

«Sans vouloir, dès maintenant, préciser ce que nous pensons réaliser par la création d'une colonie de travail, nous devons cependant esquisser notre pensée à cet égard. Il existe, dans plusieurs de nos communes, des malheureux qui n'ont aucun goût pour le travail, qui, au lieu de venir en aide à leur famille, dissipent en folles dépenses les maigres salaires qu'ils gagnent, des gens qui vivent de mendicité sous mille formes déguisées [...] et qui laissent leur famille à la charge de l'assistance publique. [...] Gens, vivant continuellement en marge de la loi pénale, grevant par leur inconduite les budgets déjà si chargés des communes, mais qui ne peuvent, au regard des dispositions des lois existantes, être éloignés de la société. Du reste, on hésite souvent à marquer du sceau d'une condamnation pénale une famille, dont tous les membres ont une conduite honorable à une exception près. Un internement administratif nous semble pouvoir résoudre ces différents problèmes d'une manière satisfaisante. Combien d'interdits des auberges violent la défense prononcée dans leur intérêt et dans celui de leur famille, sans qu'il soit possible de les prémunir contre cette violation par la perspective d'une peine proportionnée aux circonstances et aux faits! Ici encore notre projet rendra plus d'un service. Combien de pauvres, hospitalisés dans nos établissements de bienfaisance, se conduisent d'une manière déplorable, scandalisant les autres pensionnaires par la continuation de la vie de débauche qui les a amenés dans ces asiles et causant de nombreux tracas et des ennuis aux administrations. [...] Notre institution – notre pénitencier administratif, ou la maison de travail, pour lui donner une enseigne – sera certainement utile aux individus, aux familles et à la collectivité.»⁹⁵

Cet extrait démontre très nettement l'enchevêtrement des contentieux qui président à la légitimation du dispositif de l'internement administratif. Afin de ne pas limiter l'usage de la future colonie à la seule question de l'ivrognerie et des auberges comme l'aurait suggéré le titre du projet, le conseiller d'État prend du reste bien soin de préciser d'emblée qu'il n'entend pas

95 Savoy 1914, 46.

figer tout de suite la destination et la finalité de l'institution. De fait, ce paragraphe condense nombre d'éléments qui déterminent l'adoption de l'internement administratif à Fribourg. Soit évidemment la nécessité de lutter contre les ravages de l'alcool, toutefois exclusivement appréhendés ici sous l'angle de leurs conséquences sociales et familiales, puisque la dimension sanitaire n'est pas évoquée. Mais c'est surtout la question de l'assistance qui ressort de l'argumentation de l'ancien préfet. À ce titre, la colonie de travail est explicitement appelée à constituer un instrument de correction et de rééducation contre les individus rétifs au labeur, contre les pères de famille qui dilapident les biens du foyer par une conduite non conforme à la morale bourgeoise, et contre les mendiant-e-s. Mention est par ailleurs faite de «pauvres indignes» s'adonnant à la «débauche», lesquelles engendreraient non seulement des coûts pour la collectivité, mais constitueraient de surcroît un problème d'ordre public. En évoquant ces «gens vivant continuellement en marge de la loi pénale», Savoy souligne enfin une composante essentielle de la légitimation de l'internement administratif, à savoir l'impuissance présumée de la justice contre ces comportements jugés déviants ou intolérables, mais non constitués en infraction par le droit. Libéré du carcan de la légalité des délits et des peines, en tant que mesure de prophylaxie sociale, l'internement administratif présenterait au surplus l'avantage de retrancher les indésirables du corps social – tout en les protégeant de leurs errements coupables –, à l'instar de la prison mais dépourvu de son caractère infamant.

LA LOI SUR LES AUBERGES DE 1919: LA PREMIÈRE CONCRÉTISATION DE L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF

Quatre ans plus tard, dans l'exposé des motifs de la nouvelle loi sur les auberges (*Message du 23 avril 1918*), le Conseil d'État aborde sans détour la question de la légalité de l'internement administratif. Le président Chuard (1870–1935) explique alors que l'État a vocation à intervenir dans deux sortes de cas: d'une part lorsque «l'ivresse publique» ou «l'alcoolisme dangereux» trouble la paix, la tranquillité ou la sécurité publiques, auquel cas la sanction revêt un «caractère pénal», et d'autre part lorsqu'une personne compromet par son «ivrognerie habituelle» sa situation ou celle des siens, sans qu'il y ait toutefois trouble de l'ordre public. Chuard indique que dans ce dernier cas, l'État intervient avant tout en qualité de «tuteur». ⁹⁶

96 *Bulletin du Grand Conseil*, février 1919, 14.

C'est donc à la faveur de cette conception paternaliste de l'intervention publique que la préservation de l'ordre moral et la prophylaxie sociale supplantent le principe des libertés individuelles. Au cours des débats au Grand Conseil, évoquant cette même question dès l'ouverture de la session, le président assène, de façon pour le moins péremptoire, que si l'on avait longtemps hésité à prendre des mesures coercitives contre les buveurs d'habitude «en l'absence de toute infraction», cette «conception désuète de la liberté» doit désormais céder devant les «nécessités de la réalité». ⁹⁷ Anticipant les éventuelles objections relatives aux droits fondamentaux que bafoue le principe de l'internement administratif, selon une rhétorique devenue classique, Chuard met en balance la «liberté individuelle» de l'«ivrogne» et «l'esclavage de son vice». Par une pesée d'intérêts opposant le droit à l'«ivrognerie» à la menace que cette conduite d'un «chef indigne» fait peser sur sa famille, il déduit que, dans ce domaine, «c'est la contrainte qui affranchit et la liberté qui opprime».

Or, il s'avère que le principe de l'internement administratif n'engendre pas la moindre contestation dans les rangs de l'assemblée. Si l'on ne peut qu'en conjecturer les motifs, les raisons de cette unanimité tiennent probablement moins de la capacité de persuasion du Gouvernement lors des débats au Grand Conseil qu'à la progressive maturation d'une idée soumise auparavant à deux reprises au Parlement (en 1888 et en 1899), régulièrement légitimée par les préfets comme par l'influent Émile Savoy et déjà adoptée dans différents cantons suisses. Quoi qu'il en soit, l'adhésion générale des députés de 1919 tranche avec les oppositions franches que le principe de l'internement administratif avait pu susciter chez certains de leurs homologues – pour la plupart juristes de formation ou radicaux d'obédience – lors de l'examen de la loi sur les auberges (1888) et de celle complétant le Code pénal (1899). ⁹⁸

Moins de dix ans avant l'examen de la réforme de l'assistance, ces débats montrent que, dans les esprits comme dans la loi, le principe de l'internement administratif se sédimente peu à peu, avant de connaître une importante concrétisation dans la pratique sous la haute main des préfets.

97 *Bulletin du Grand Conseil*, février 1919, 15.

98 Quoiqu'ils soient hautement instructifs du point de vue de la légitimation de l'internement administratif et de sa contestation, nous ne traiterons pas ici des débats qui entourent les lois de 1888 et 1899. Ils sont non seulement restitués dans le mémoire de Julien Rossier (2010, 12–23) mais ils feront également l'objet d'un traitement particulier dans notre contribution sur la question de l'alcool à Fribourg (*infra* chap. 2.1).

Ciblant «l'ivrognerie» tapageuse et habituelle, la *Loi sur les auberges de 1919* comporte toutefois une dimension «assistancielle», dans la mesure où elle doit non seulement permettre de protéger la famille du buveur contre la dilapidation des ressources domestiques, mais aussi par truchement la collectivité, appelée *in fine* à secourir le foyer du «mauvais père». ⁹⁹ Conformément aux revendications de Savoy et de l'ensemble de la corporation des préfets, la loi sur les auberges constitue un premier outil d'intervention non judiciaire pour lutter contre les nombreuses conduites jugées «indignes» qui menaceraient le corps social. Cependant, si elle forme une trame dans le maillage répressif administratif qui commence de se tisser autour des «indésirables sociaux», la loi de 1919 ne saurait embrasser l'ensemble des comportements alors jugés répréhensibles mais demeurant en dehors de la sphère pénale. De ce point de vue, dans l'esprit des autorités fribourgeoises, nombre de modes de vie ressortissant à l'assistance doivent encore être réglés.

ASSISTER, SURVEILLER ET RÉPRIMER: LA LOI SUR L'ASSISTANCE ET LA BIENFAISANCE DE 1928

En février 1928, «l'entrée en matière» du rapporteur du projet de loi sur l'assistance et la bienfaisance fixe sans équivoque et dès la première phrase le but de la réforme: «Nous aurons à cœur de mettre un terme à l'inextricable situation financière des communes obérées au-delà de leurs forces par la charge de leurs ressortissants nécessiteux». ¹⁰⁰ En dépit d'une rhétorique compatissante qui fait appel, à longueur de développements, aux sentiments «les plus nobles» que doit inspirer la tradition chrétienne, les promoteurs de la nouvelle loi entendent donc placer la protection des deniers publics avant celle des nécessiteux. Dans le nouveau système, le rôle de l'État doit du reste demeurer totalement subsidiaire puisqu'à l'in-

99 L'article 56 de la *Loi du 20 mai 1919 sur les auberges, la fabrication et la vente de boissons alcooliques et la répression de l'alcoolisme* dispose ainsi: «Celui qui, sans causer du scandale public ou constituer un danger pour son entourage, compromet par son ivrognerie habituelle sa santé, des devoirs sociaux, sa situation et celle des siens, doit être interné, pour une période de 6 mois à 2 ans, dans un établissement de relèvement destiné aux buveurs, si un premier avertissement donné par le préfet est resté sans suite».

100 *Bulletin du Grand Conseil*, 7. 2. 1928, 6. Gustave Clément (1868–1940), conservateur catholique, rapporteur de la commission. Médecin de profession, Gustave est le frère d'Athénaïs Clément (1869–1935), figure de la philanthropie féminine fribourgeoise, qui se distingue notamment en tant que principale instigatrice de la création de l'Office familial de Fribourg. Praz 1998; Loertscher 2014.

verse d'une «bienfaisance à tendance étatiste et fonctionnariste, sagement conforme aux rêves d'un comptable de maison de banque» dénigrée par le rapporteur Gustave Clément, c'est essentiellement à l'initiative privée, placée comme il se doit sous les auspices de la charité chrétienne, qu'incombe le soulagement de l'infortune. En restreignant l'État au statut d'arbitre et en misant avant tout sur les corps constitués de la société (commune, famille, métier, Église, nation), la voie adoptée par le législateur se révèle conforme aux principes du corporatisme, particulièrement prégnants dans le canton depuis l'affirmation, durant les années 1880, de la doctrine sociale de l'Église autour de l'Union de Fribourg de l'Évêque Mermillod (1824–1892).¹⁰¹ Rejetant dos à dos capitalisme et socialisme, porté par les élites conservatrices et servi par l'activisme de l'abbé André Savoy (1885–1940) qui prêche l'union des classes, le corporatisme catholique tel qu'il se décline à Fribourg s'oppose aussi bien à l'interventionnisme centralisateur de la Confédération qu'aux avancées de l'État social. Sur le plan des dispositions répressives, contre l'ancienne loi de 1869 qui se cantonnait à la «chasse aux pauvres et aux mendiants», la réforme promeut le «régime fécond et régénérateur du travail de la terre» dans la maison de travail de Bellechasse, afin de tenter «d'amender ceux qui ont horreur d'un travail régulier». Car, selon le commissaire du Gouvernement et père de la loi Émile Savoy, «il y aura toujours des pauvres et des indigents qui préféreront la vie le long des grands chemins et l'aumône au travail».¹⁰²

Comme évoqué précédemment, afin de secourir les pauvres, mais aussi (et surtout) d'identifier et de surveiller ces individus rétifs au labeur, la réforme préconise l'institution, à l'échelle de la commune ou de la paroisse, de *conseils de bienfaisance* comme principale entité de l'assistance et comme interface entre les familles indigentes et l'ensemble des acteurs-trices de l'assistance (charité privée et pouvoirs publics). Composés de trois à neuf personnes «connues par leur dévouement et leur intelligence des besoins sociaux», idéalement présidés par un ecclésiastique, conformément aux prescriptions d'Émile Savoy, les conseils de bienfaisance doivent mettre les femmes à contribution, car leur «intuition» et leur «esprit d'observation» permettraient au sein des familles indigentes de «révéler le point faible d'une situation» et de montrer l'exemple sur la manière

101 Meuwly 2007.

102 *Bulletin du Grand Conseil*, 7. 2. 1928, 15, 19.

qu'il convient de tenir un foyer.¹⁰³ Si elle suscite la méfiance de quelques députés qui y voient une défiance à l'égard des communes – dont la sévérité et le manque de discernement dans la gestion des secours sont parfois dénoncés dans les débats –, la proposition est généralement bien accueillie dans la mesure où elle permet la surveillance des pauvres durant toute la durée de l'assistance.¹⁰⁴ Au reste, la dimension policière s'avère tellement consubstantielle à l'institution que Gustave Clément suggère que les conseils de bienfaisance puissent, au cours de leurs enquêtes, «au moins déposer quelque obole en présence de la misère, pour que sa visite ne soit pas à charge».¹⁰⁵ Toujours est-il qu'en tant qu'organe investi de la surveillance générale de l'assistance, il revient aux conseils de bienfaisance de signaler aux autorités compétentes les individus dont le comportement devrait éventuellement être corrigé par un internement administratif d'après les termes de la loi. Soit ceux qui d'une façon ou d'une autre seraient reconnus coupables d'abuser des secours octroyés ou ne se conformeraient pas aux injonctions des autorités d'assistance.¹⁰⁶

103 *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 2. 1928, 48. Gustave Clément. Dans une allocution prononcée devant les Conférences de St-Vincent de Paul, le docteur Clément revient sur le rôle imparti aux femmes dans le cadre de l'assistance préventive menée par les conseils de bienfaisance. Le propos est particulièrement révélateur de la conception alors dominante à l'égard des femmes et des qualités prétendument «naturelles» qui doivent leur revenir: «Aussi est-ce pour ce service délicat des enquêtes que la femme pourrait rendre des services signalés, parce que plus que l'homme observatrice minutieuse, plus que l'homme intuitive. Son esprit d'observation poussé sur des détails, qui, en d'autres domaines, peut dégénérer en défaut, sera ici précieux. [...] Mais la femme possède encore le privilège de pouvoir, en matière d'assistance, donner de sa personne. Si, en pénétrant dans une famille pour en constater les besoins, elle n'hésite pas à donner un coup de main dans le ménage, la glace sera rompue et les esprits conquis. [...] Mais elle peut faire mieux encore: si, auprès d'une mère alitée, elle remet bravement à accomplir la besogne d'intérieur, à y rétablir l'ordre et la propreté, à allumer le fourneau, débarbouiller les petits enfants, préparer un repas pour le travailleur qui va rentrer, quel secours elle aura apporté à ce foyer sans grever la caisse communale, quelle déception pour les semeurs professionnels de haines sociales, mais quel triomphe de l'idée chrétienne d'entraide et de vraie fraternité. Clément 1928, 12–13.

104 *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 2. 1928, 45. C'est ce qu'affirme Pierre Aeby (1884–1957), conservateur, par ailleurs syndic de Fribourg (1922–1938), puis conseiller national (1931–1947, président en 1945).

105 *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 2. 1928, 48.

106 Pour mémoire, l'article 49 de la *Loi sur la bienfaisance et l'assistance de 1928* dispose: «Celui qui abuse des secours qui lui sont octroyés ou qui refuse de se conformer aux ordres du conseil communal ou du conseil de bienfaisance; Celui qui, recevant un secours d'une institution de bienfaisance, se refuse à faire un travail proportionné à ses forces et qui lui est indiqué par les autorités d'assistance; Celui qui, après

Hormis cette innovation de taille, sur le plan des conduites indésirables dénoncées par les députés fribourgeois, les arguments et les populations ciblées demeurent globalement les mêmes que dans les rapports des préfets. S'il renouvelle la charge traditionnelle contre les personnes qui «dilapident leurs biens» ou «s'adonnent à l'ivrognerie» et dont le comportement serait la «cause principale du paupérisme», le député Victor Chassot désigne toutefois une nouvelle catégorie d'individus dont il n'avait pratiquement pas encore été question dans les débats autour de la loi sur les auberges ni dans les comptes rendus administratifs des préfets, du moins pas dans les mêmes termes.¹⁰⁷ Soit celle des *chômeurs* – le député semble ne considérer sous ce vocable que les hommes – qui, en raison d'un développement tardif de l'industrialisation à Fribourg, commence à constituer un «fait social», notamment sous la pression des syndicats. S'il concède qu'il convient de lutter contre le chômage, Chassot estime ainsi que certains chômeurs «ambulants», presque tous «adonnés à la boisson» et dépourvus de «volonté de travailler» ne sont pas suffisamment «prévoyants», comme l'aurait été l'ouvrier d'autrefois.¹⁰⁸ Aussi invite-t-il le législateur à «réglementer» la conduite de ces personnes qui «ne connaissent plus l'économie», ne pensent qu'à leurs indemnités de chômage, tout en courant les cafés, les cinémas et les fêtes. Employant des termes désormais en vogue – *chômage et chômeur* sont des concepts «inventés» à la fin du XIX^e siècle en tant que formes de représentations scientifiques afin notamment de faciliter leur usage par la bureaucratie¹⁰⁹ –, le député Chassot se réfère pourtant ici à des réalités très anciennes, mais désormais moins tolérées. En raison de la crise de reconversion (de l'économie de guerre à l'économie de paix) qui entraîne une chute de l'activité économique et une baisse des prix, le canton est plongé dans un «marasme économique» généralisé qui affecte autant l'agriculture que l'industrie.¹¹⁰ En conséquence, de nombreux jeunes Fribourgeois sont contraints de s'expatrier dans d'autres

avertissements réitérés de l'autorité, sollicite des secours de porte en porte, alors qu'il est assisté par le conseil de bienfaisance.»

107 Victor Chassot (1871–1934), a été syndic de Bussy (Broye) et député au Grand Conseil. «† M. le député Victor Chassot», 3. 7. 1934.

108 *Bulletin du Grand Conseil*, 16. 2. 1928, 89.

109 Topalov 1994. Proposant une très édifiante enquête lexicale autour des concepts de «chômage/chômeur» en français et «*unemployed/unemployment*» en anglais, Topalov montre qu'à partir des années 1880–1890 le terme de *chômeur* sert précisément à distinguer l'ouvrier privé de travail – soit l'idée de chômage involontaire et de chômeur victime – des différents états confus d'inactivité.

110 Ruffieux 1981.

cantons faute de travail, tandis que quelque 1000 chômeurs sont recensés sur le territoire cantonal.¹¹¹ Or, si le chômage était globalement toléré dans les sociétés préindustrielles du fait même que le travail n'était pas organisé à temps complet – comme c'était encore partiellement le cas à Fribourg au début du siècle –, il n'en va plus de même à l'heure de l'affirmation du salariat dans le cadre de la société industrielle naissante.

Enfin, la question des «indigents qui n'ont pas la *volonté* de travailler», soit principalement, selon les députés, les mendiant·e·s et les vagabond·e·s, continue de préoccuper le Parlement. Contre ceux-là, si le projet de loi précise – conformément aux thèses de la doctrine chrétienne – que la société ne peut pas s'en «désintéresser», Savoy indique néanmoins que c'est par «sécurité» qu'elle doit s'en occuper et que des «mesures de police» devront tempérer l'aumône.¹¹² De même cette population devra-t-elle faire l'objet d'une attention soutenue de la part des conseils de bienfaisance, qui la signaleront aux autorités compétentes après avertissement. Cette disposition du projet de loi n'a pas l'heur de satisfaire Victor Chassot qui estime que le Conseil d'État marque «trop de complaisance à l'égard de cette peu intéressante catégorie sociale».¹¹³ Pour le député broyard, un «homme qui, jouissant d'une saine constitution, ne veut pas travailler» n'a pas sa place à l'assistance. Alors que le nouveau Code pénal fribourgeois (1924) prévoit déjà, accessoirement à la peine, un internement à la colonie d'une durée de un à cinq ans des individus dont l'infraction est «en rapport avec l'ivrognerie, l'inconduite ou la fainéantise» (art. 40),¹¹⁴ Chassot réclame davantage de sévérité à l'égard de ces «indésirables» et, simultanément, un allègement drastique de la procédure par le recours à l'autorité du préfet:

«Le préfet ne devrait-il pas être compétent pour placer d'office à Belle-chasse [...] les indésirables qui ne veulent pas travailler? Il faudrait que cet internement pût avoir lieu sans jugement, par simple décision préfectorale. Le préfet est aussi à même de trancher ces cas que le tribunal. Ce serait plus expéditif et moins coûteux pour l'État. D'ailleurs, cette compé-

111 Python 2018, 68–69.

112 *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 2. 1928, 52.

113 *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 2. 1928, 52.

114 Le législateur fribourgeois, et précisément ici le professeur de droit, juge fédéral et futur conseiller d'État (1935–1946, 1950–1954) Joseph Piller (1890–1954), est fortement opposé à l'idée d'une codification pénale fédérale. L'adoption d'un nouveau Code pénal fribourgeois en 1924 doit dès lors permettre aux principes chrétiens de subsister dans la législation pénale fribourgeoise afin de conserver les valeurs du peuple. Piccand 2004.

tence est déjà accordée au préfet par l'article 51 [*qui deviendra l'article 49 dans la loi*], à l'égard de ceux qui abusent des secours accordés par l'assistance. Il y aurait lieu d'étendre la compétence préfectorale à d'autres situations analogues.»¹¹⁵

Contrairement aux débats de 1919 autour de la loi sur les auberges, la perspective de pouvoir interner administrativement et de manière préventive des personnes en raison de leur seule rétivité au labeur suscite cette fois-ci une modeste levée de boucliers. L'opposition à l'extension du dispositif se manifeste par la voix de deux juristes: le président du tribunal de la Gruyère, le conservateur Joseph Delatena (1865–1942) ainsi que le conseiller d'État conservateur Bernard de Weck (1890–1950), ancien procureur général (1916) et préfet de la Sarine (1918–1920). Selon eux, il n'est pas admissible qu'une condamnation à Bellechasse puisse intervenir «sans un arrêt de l'autorité judiciaire»; au surplus, tant l'ivrognerie, l'inconduite, la fainéantise que le vagabondage sont «prévus et réprimés par le Code pénal».¹¹⁶ De manière assez surprenante, si l'on songe aux termes de la loi de 1919 qui autorise expressément l'internement du buveur en l'absence même de toute infraction, de Weck renvoie Chassot aux principes cardinaux de la liberté individuelle et de la légalité des délits et des peines que garantit la Constitution (*nulla poena sine lege*).¹¹⁷ Toutefois, afin de lever les réticences, de Weck et Savoy explicitent ce qu'il faut comprendre par «intérêt» de la société à l'égard de «ceux qui n'ont pas la volonté de travailler». En l'occurrence, l'intérêt de la collectivité ne signifie en aucun cas une obligation de secourir mais bien davantage, si les encouragements à l'amendement demeurent vains, une surveillance accrue des «fainéants» par les conseils de bienfaisance et *in fine* le recours à une répression ciblée. À ce propos, une certaine contradiction se manifeste entre les réponses des deux conseillers d'État: tandis que de Weck trace la voie judiciaire – «Si le fainéant est un vagabond avéré, on le déférera au tribunal, qui l'enverra à la colonie de travail» –, Savoy se fait plus énigmatique, qui laisse entrevoir en dernier recours la possibilité d'un internement administratif décidé par le préfet: «le conseil de bienfaisance pourra user aussi de sévérité et recourir, éventuellement, à l'art. 51 du projet de loi».¹¹⁸

115 *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 2. 1928, 52.

116 *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 2. 1928, 52. Joseph Delatena.

117 *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 2. 1928, 52–53.

118 *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 2. 1928, 53.

Dans le cadre des débats entourant la réforme de l'assistance, la question de l'internement administratif se réduit manifestement à la portion congrue relativement à d'autres enjeux, notamment ceux qui relèvent de la péréquation financière. En sus des mises au point constitutionnelles de Delatena et de Weck – qui semblent bien plus procéder d'un souci de forme que de fond –, une seule opposition se manifesterait encore au Parlement. Elle est formulée par le député conservateur Maurice Berset (1867–1948), ancien président du tribunal de la Sarine et procureur, lequel concède que les «dispositions administratives» de l'article 51, quoique «nécessaires» et «bonnes en elles-mêmes», l'«effrayent pour l'avenir».¹¹⁹ Le juriste Berset ne remet pas pour autant en question le principe de l'internement administratif sous l'angle des libertés individuelles. Selon lui, au titre de la légalité, le véritable problème réside avant tout dans l'absence de possibilité d'action récursoire dans la loi: «Vous donnez un pouvoir autocratique et absolu au préfet et vous ne prévoyez pas, pour le misérable, pour le malheureux indigent, un moyen de défense, comme pour tout accusé amené devant un tribunal quelconque [...]. Je voudrais qu'on inscrîvît dans la loi un droit de recours auprès de l'autorité supérieure, en faveur du délinquant contre qui l'art. 51 édicte des peines».¹²⁰ Berset sera entendu, puisque l'article 8 de la *Loi sur l'assistance et la bienfaisance* de 1928 confiera au Conseil d'État la compétence «d'examiner les contestations et autres recours».

Ainsi donc, le maillage législatif continue-t-il de se tisser autour des hommes et des femmes dont le comportement jugé indésirable constitue une charge financière pour la collectivité. Après les «buveurs» accusés de livrer par leur conduite leur famille à la charité publique et/ou privée, l'internement administratif guette désormais ceux que l'on soupçonne d'abuser des secours octroyés par cette même assistance. Néanmoins, certains acteurs de la répression à Fribourg estiment que des lacunes demeurent relativement au traitement de modes de vie contraires à la morale bourgeoise. Il en est ainsi du vagabondage et de la mendicité, dont on a vu que la répression restait encore, en théorie du moins, du domaine de la justice. Comme souvent à Fribourg, ce sont les préfets qui vont réclamer une extension du dispositif de l'internement administratif.

119 *Bulletin du Grand Conseil*, 17. 2. 1928, 107.

120 *Bulletin du Grand Conseil*, 17. 2. 1928, 107.

LA LOI DU 13 MAI 1942 SUR L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF
D'INDIVIDUS COMPROMETTANT LA SANTÉ OU LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE: QUAND LES PRÉFETS FONT LA LOI

En 1935, dans son rapport administratif, le préfet de la Sarine Louis Renevey (1889–1961) consacre un développement conséquent à la situation économique du canton qui «jette de nombreuses gens dans le chômage».¹²¹ En raison de la profonde «crise économique et sociale» découlant de la «grande dépression» qui frappe la Suisse et l'Europe entière, le ton du rapport se fait toutefois moins stigmatisant qu'auparavant à l'égard des pauvres.¹²² Du moins Renevey reconnaît-il que la conjoncture paralyse «une partie de l'activité humaine». Dans son esprit cependant, paraphrasant les développements antérieurs de Savoy, la «recrudescence du paupérisme» procède toujours «en premier lieu» de l'individu lui-même, lequel «perd le sens de ses propres responsabilités et laisse se détendre et même disparaître toute discipline personnelle».¹²³ Cette opinion est du reste partagée par son homologue de la Veveyse qui estime que si «les mesures qui consistent à subsidier un sans-travail remédient à bien des misères», elles engendrent en revanche des conséquences néfastes en laissant «subsister et se continuer la progression du désastre moral».¹²⁴ Plongés dès lors dans la misère, nombre d'indigents sollicitent l'aide de l'assistance publique et des œuvres de bienfaisance, avant de se laisser «glisser hors de la légalité [en se mettant] à mendier». Estimant que le vagabondage «fait école» et que son district connaît par conséquent une augmentation importante des petites infractions contre les biens, le préfet de la Sarine réclame que des mesures soient prises pour «désengorger les tribunaux».¹²⁵ Aussi Renevey préconise-t-il qu'en ce domaine, «des compétences répressives définitives» soient accordées aux préfets, afin non seulement de soulager les tribunaux de ces menus délits, mais également dans le but de réaliser des économies, puisqu'il peut paraître «excessif en effet de réunir tout un tribunal pour connaître d'un vol de poule ou de lapin». En fin de compte, le préfet explique, de manière assez surprenante du point de vue de la légalité, ne vouloir qu'entériner légalement une situation déjà adoptée en pratique: «depuis plusieurs années, il a été convenu entre ces deux ins-

121 «Rapport administratif de la préfecture de la Sarine», 1935, AEF, préfectures, DI IIIb 174.

122 Ruffieux 1981, 980–981.

123 «Rapport administratif de la préfecture de la Sarine», 1935, AEF, préfectures, DI IIIb 174.

124 «Rapport administratif de la préfecture de la Veveyse», 1935, AEF, préfectures, DI IIIb 227.

125 «Rapport administratif de la préfecture de la Sarine», 1935, AEF, préfectures, DI IIIb 174.

tances [justice et préfecture] que le préfet, pour décharger le président du tribunal, ne transmettrait pas [les cas de vagabondage et de mendicité portés à sa connaissance], mais prononcerait définitivement sur les infractions de cette nature. Il serait indiqué qu'une telle procédure [...] trouvât une base légale et que l'autorité supérieure prît une décision à ce sujet». ¹²⁶

Renevey a manifestement l'oreille du pouvoir. Dans les deux ans qui suivent la rédaction de son rapport, un avant-projet de loi «relatif à la répression du vagabondage et de la mendicité» voit le jour, qui tend à concrétiser sa proposition. ¹²⁷ Le *Message* (21 janvier 1938) relatif à l'avant-projet s'inspire grandement de la prose du préfet (parfois mot à mot) à laquelle il agrège d'autres revendications, contre la prostitution notamment, qui se manifestent alors dans le canton pour sévir préventivement contre diverses conduites qui mettraient à mal la sécurité publique:

«En vue de décharger les tribunaux d'arrondissement d'un grand nombre d'affaires, il paraît indiqué de charger les préfets de statuer sur les cas de vagabondage, mendicité, réprimés par l'art. 189 du CPF. Il y a lieu également de prendre des mesures préventives contre les personnes mentalement anormales qui compromettent gravement la sécurité publique. Il s'agit d'une décision qui doit être prise par l'autorité administrative. Des sanctions doivent être prises aussi contre les personnes se livrant à la prostitution. L'un des moyens les plus efficaces paraît être l'internement des femmes se livrant à l'inconduite. Tels sont les buts du projet de loi que nous avons l'honneur de vous proposer. Nous pensons ainsi obtenir une solution plus rapide, et surtout moins onéreuse, en chargeant le préfet plutôt que les Tribunaux d'arrondissement de statuer sur les cas prévus aux art. 1 et 3 du présent projet de loi.» ¹²⁸

Au vrai, le projet de loi restera lettre morte. En revanche, la plupart des conduites qu'il cible seront intégrées dans la *Loi du 13 mai 1942 sur l'internement administratif d'individus compromettant la santé ou la sécurité publique* qui subsume de façon assez hétéroclite deux différents projets législatifs visant à réprimer les illégalismes des indésirables sociaux, soit d'une part le projet de loi «concernant l'internement administratif d'individus dangereux pour la société» et d'autre part le projet de loi «concernant

126 «Rapport administratif de la préfecture de la Sarine», 1935, AEF, préfectures, DI IIIb 174.

127 Aux Archives d'État de Fribourg, le rapport de Renevey fait partie des documents qui constituent le matériau préparatoire à la gestation de la loi. AEF, Police 57-60. La cote est provisoire, le carton n'ayant pas encore fait l'objet d'une inventurisation.

128 AEF, Police 57-60.

la répression du vagabondage, de la mendicité et des actes contraires à la morale publique». ¹²⁹ En fin de compte, principalement centrée sur la question de la prostitution que les autorités fribourgeoises veulent continuer de réprimer en dépit de la dépénalisation prévue par le Code pénal suisse – à l'image de la loi vaudoise éponyme dont le législateur fribourgeois s'inspire ouvertement ¹³⁰ – la *Loi du 13 mai 1942 sur l'internement administratif* n'évoquera plus explicitement la question de la mendicité ou du vagabondage. Néanmoins, si l'article premier de la loi indique de manière sibylline que l'internement administratif peut concerner «toute personne [...] dont l'inconduite ou la fainéantise habituelles compromet la santé ou la sécurité publiques», l'exposé des motifs se révèle beaucoup plus précis quant à la finalité de ce nouvel instrument légal. D'après les arguments exposés dans «l'entrée en matière» par le rapporteur conservateur Roger Pochon (1905–1974), l'un des principaux buts de la loi consiste à interner de manière préventive «ceux qui, par leur fainéantise ou leur inconduite notoire, constituent un danger social ayant pour effet, notamment, d'aggraver d'une manière nettement abusive les charges de l'assistance publique». ¹³¹ Ci-devant syndic de Fribourg, substitut du procureur général et président du tribunal de la Glâne, le juriste Pochon prend soin de justifier en quoi l'internement administratif tel que conçu par la loi de 1942 demeurerait conforme aux principes de la liberté individuelle par les garanties procédurales qu'il comporte. Se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral, aux exemples d'autres cantons suisses et au précédent que constituent les mesures cantonales administratives contre les «buveurs et certains assistés», Pochon invite donc les députés à adopter une «mesure préventive» qu'il juge nécessaire pour la «défense sociale», la «propreté morale», «l'épuration et la protection de la société». ¹³² Hormis quelques objections formulées par le député agrarien Robert Col-

129 Le premier concerne celles et ceux qui «s'adonnent habituellement à la fainéantise», mènent une vie «dérégulée ou immorale», ou «portent atteinte à la décence de la rue»; le second vise «les individus intellectuellement anormaux qui compromettent gravement la sécurité publique»; «toute femme [soupçonnée] de se livrer à la prostitution», mais également «les individus qui [recevant] des secours de l'assistance publique fréquentent les établissements publics et les salles de spectacles, ou font un autre mauvais usage du produit de leur travail» ou «les individus qui se comportent d'une manière inconvenante, grossière ou menaçante envers les autorités ou les fonctionnaires lorsqu'ils demandent à être assistés». AEF, Police 57–60.

130 Voir *infra* chap. 3.1.

131 *Bulletin du Grand Conseil*, 12. 3. 1942, 137–141.

132 Si Pochon évoque la doctrine de la «défense sociale», c'est uniquement de manière allusive. On ignore donc s'il entend se référer ici à la loi belge de défense sociale de 1930 destinée à protéger la société contre les aliénés dangereux. Pour des éléments

liard (1887–1971) qui par «souci démocratique» souhaite diminuer les pouvoirs du préfet en lui adjoignant, dans la compétence d'interner, le président du tribunal, le juge de paix ou le syndic, la mesure fait à nouveau consensus dans les rangs de l'assemblée.¹³³

Bien que la finalité explicite de la nouvelle loi réside avant tout dans la «nécessité de purger la rue» des prostituées et des souteneurs, les autorités fribourgeoises en profitent pour cibler à nouveau la vaste catégorie des «fainéants», sans toutefois définir ce qu'elle recouvre exactement comme types de comportements ou de personnes.¹³⁴ Dans un contexte mâtiné de panique morale – vitupérant les «idées modernes» qui se diffusent dans le corps social, le préfet de la Veveyse évoque une remise en question des «assises mêmes de notre civilisation»¹³⁵ –, la loi sur l'internement administratif de 1942 constitue l'opportunité de densifier à toutes fins utiles le maillage législatif autour des indésirables sociaux dont la conduite pourrait obérer les budgets de l'assistance. Après les figures masculines du «fainéant-buveur» (loi de 1919), puis du «fainéant-abuseur» de la commisération publique (loi de 1928), le nouveau «fainéant» que les autorités souhaitent corriger épouse les traits du chômeur urbain, qui s'adonne aux «jeux interdits par la législation», fréquente cafés et cinémas tandis qu'il perçoit des indemnités, et éventuellement évolue dans le «milieu» fribourgeois.¹³⁶ Alors que la guerre fait rage aux frontières et qu'une partie des hommes suisses y sont mobilisés, le législateur entend ainsi réprimer ces individus qui sont autant de «forces perdues pour le pays».¹³⁷

LA LOI DU 17 JUILLET 1951 SUR L'ASSISTANCE: LA PÉRENNISATION DES CONCEPTIONS TRADITIONNELLES

En dépit de l'importance des travaux législatifs de 1928, la nécessité d'une réforme de l'assistance est rapidement réclamée par les communes fribourgeoises et par certains préfets, dès le début des années 1930. Deux principaux problèmes sont alors pointés: d'une part «l'opposition systé-

de réflexion autour de la réception de ce courant de pensée dans le canton de Vaud, voir *infra* chap. 4.1.

133 *Bulletin du Grand Conseil*, 12. 3. 1942, 142. Colliard craint par ailleurs que les préfets n'abusent de cette compétence à des fins politiques, notamment «avant les élections».

134 Jules Bovet (1887–1971), conservateur, directeur du Département de justice et police.

135 «Rapport administratif de la préfecture de la Veveyse», 1935, AEF, préfectures, DI IIIb 227.

136 À propos de la question du milieu à Lausanne, voir: chap. 3.1.

137 *Bulletin du Grand Conseil*, 12. 3. 1942, 138.

matique» de conseils communaux jaloux des prérogatives des nouveaux conseils de bienfaisance (quand ces derniers sont organisés, ce qui n'est pas toujours le cas),¹³⁸ d'autre part, et surtout, le principe de l'assistance par la commune d'origine, qui ne faisait déjà pas l'unanimité en 1928 et désormais jugé caduc.¹³⁹ Comme le relève le *Message relatif à la révision de la loi sur l'assistance* (31 mars 1951), «il convient dès lors de rechercher un système de réparation des charges [...] plus équitable et plus conforme à ce relâchement des rapports entre l'individu et sa commune d'origine», ce qui implique, conformément aux préconisations de la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique, l'adoption du principe de l'assistance par la commune de domicile.¹⁴⁰

À ce titre, ce ne sont pas de nouvelles visées répressives qui motivent initialement la réforme, mais bien la volonté récurrente de «soulager les communes que l'actuelle répartition des charges d'assistance a conduites dans une situation précaire».¹⁴¹ Hormis ce souci de modifier le système de financement, la réforme perpétue invariablement les anciennes conceptions relatives au *paupérisme* (le terme demeure inchangé) et continue de placer l'assistance sous l'égide des «principes chrétiens». De fait, bien que les élections de 1946 aient occasionné un léger coup de balancier vers la gauche au Grand Conseil (13 sièges socialistes sur un total de 127 députés) et permis l'accession à l'exécutif d'un deuxième conseiller d'État radical (Pierre Glasson), l'emprise du système de «l'État-parti» hérité du régime de la République chrétienne n'est guère ébranlée.¹⁴² Puisqu'il n'est pas encore question d'une intervention directe de l'État dans les questions de politiques sociales, la gestion de la pauvreté et des désordres sociaux qui peuvent en découler procède encore et toujours d'un règlement communautaire et paternaliste à l'échelle de la commune ou du district. Sur le plan des organes de secours, la nouvelle loi supprime les conseils de bienfai-

138 «Rapport administratif de la préfecture de la Veveyse», 1935, AEF, préfectures, DI IIIb 227.

139 Dans le système de 1928, la commune de domicile supportait les frais d'assistance temporaire pour une durée de trois mois, avant de les imputer à la commune d'origine.

140 «Message relatif à la révision de la loi sur l'assistance du 31 mars 1951», AEF, CH Législation, CH 625. Nous ne reviendrons pas sur les détails des discussions relatives à la péréquation financière de l'assistance; à ce propos et plus généralement pour un développement stimulant autour des principes de l'assistance à Fribourg, voir: Fasel 2018.

141 «Message concernant le projet de loi sur l'assistance», *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1951, 247–250.

142 La formule est de Francis Python (2018, 92).

sance en confiant ses prérogatives au conseil communal, lequel recueille «les renseignements nécessaires» sur les «indigents» et décide des mesures à prendre, «distribue les secours et en contrôle l'emploi», enfin exerce un «contrôle efficace» par des «visites et enquêtes» domiciliaires (art. 19). Par ailleurs, un chapitre de la loi est désormais consacré à «l'obligation imprescriptible» du remboursement des subsides auquel sont astreintes les personnes secourues, mais également leurs héritiers-ères et les membres de la famille (art. 44–46).

À la permanence du souci de surveillance des pauvres, qui confine parfois à l'obsession dans les débats, répond la nécessité réaffirmée de corriger et relever les personnes «qui tombent dans l'indigence par suite d'inconduite ou de fainéantise» (art. 30). Comme toujours à Fribourg, les mesures répressives sont aux mains du préfet, lequel peut décider l'interdiction administrative, pour une durée de six mois à deux ans – l'ancienne loi prévoyait un maximum d'un an hors cas de récidive –, des individus suivants, à nouveau désignés par les seuls déterminants masculins (art. 37):

«Celui qui a abusé des secours d'assistance; celui qui n'a pas voulu effectuer le travail [...] qui lui a été assigné; celui qui, en dépit des avertissements de l'autorité, s'adonne à l'ivrognerie, à l'inconduite ou à la mendicité, après avoir reçu des secours de l'assistance; celui qui fait de fausses déclarations en vue de se faire octroyer des secours; celui qui détourne de leur but des secours destinés à lui-même ou à sa famille [...]»¹⁴³

À l'instar de la loi de 1928, les mesures répressives visent avant tout les individus accusés d'abuser des secours. En énumérant avec davantage de précisions les attitudes récriminées, les nouvelles dispositions renforcent encore la volonté de surveillance des «assistés», dans la mesure où l'usage même des secours fera l'objet de vigilance de la part des autorités. Ce qui, potentiellement, peut élargir de manière considérable le champ de la répression. De ce point de vue, selon la conception du commissaire du Gouvernement le conservateur Maxime Quartenoud (1897–1956),¹⁴⁴ la rationalité répressive rejoint de façon tout à fait heureuse le nouveau principe de financement par la commune de domicile:

143 Sur le plan des garanties, l'intéressé est entendu par le préfet, qui est tenu de rendre une ordonnance motivée et peut requérir l'audition de témoins. Tant la commune que la personne concernée peuvent faire recours au Conseil d'État dans les dix jours dès la communication de la décision. (art. 38).

144 Quartenoud est alors directeur de l'Intérieur.

«Je rappelle le souci qu'auront les communes de domicile de tout mettre en œuvre pour empêcher les causes du paupérisme. La répression des abus, le vagabondage sous toutes ses formes, on est aujourd'hui armé par la loi proposée pour l'empêcher. Jusqu'ici, pour interner ces sortes de personnes à la maison de travail, il fallait qu'elles mettent en péril la santé publique ou sa sécurité. Désormais, il suffit qu'elles contreviennent aux prescriptions en matière de travail offert par les autorités compétentes.»¹⁴⁵

À plusieurs reprises, afin de légitimer l'internement administratif dans la loi d'assistance, Quartenoud évoque l'opportunité désormais offerte de «retirer de la circulation» les vagabonds. Car, sans pour autant compromettre la santé ou la sécurité publiques (condition posée par la loi du 13 mai 1942), ces «oiseaux de passage» seraient «dangereux» et inspireraient des craintes légitimes aux «habitants de certains quartiers».¹⁴⁶ Au vrai, l'argument du directeur de l'Intérieur peut surprendre, quand on sait l'épaisseur du maillage législatif administratif qui entoure désormais les conduites indésirables et notamment une question aussi vieille et récurrente que celle du vagabondage. De telle sorte que l'on peut légitimement se demander si cette justification ne serait pas uniquement rhétorique afin de galvaniser les réflexes réactionnaires des députés. Car en pratique – et notamment pour ce qui a trait au vagabondage –, les préfets bénéficient en réalité d'une très grande latitude vis-à-vis des catégories légales pour décréter un internement.¹⁴⁷

En tous les cas, le recours au dispositif de l'internement administratif ne semble pas émouvoir le Parlement. En effet, seuls deux députés, les juristes Wilhelm Bartsch (1873–1959) et René Ducry (1910–1963), manifestent leur réprobation quant au recours aux mesures répressives administratives. Ancien bâtonnier, le libéral-radical Bartsch estime ainsi

¹⁴⁵ *Bulletin du Grand Conseil*, 9. 5. 1951, 400–401.

¹⁴⁶ *Bulletin du Grand Conseil*, 10. 5. 1951, 424–425. Si l'on se réfère aux craintes exprimées par le conseiller d'État Quartenoud, les vagabonds dont il est question ici constituent davantage une menace pour l'ordre public que pour les budgets de l'assistance. Pour une étude de la figure du vagabond comme péril pour la stabilité de la société et comme incarnant un refus des règles, des normes du travail et de la famille, voir *infra* chap. 3.2.

¹⁴⁷ C'est ce que démontre habilement Matthieu Lavoyer dans son étude sur les procédures d'internement administratif à Fribourg. Il constate ainsi: «Plutôt que comme des cadres spécifiques et définis, les différentes bases légales peuvent être comprises comme appartenant toutes à un réservoir de mesures subsidiaires, tant leur utilisation est permutable et les frontières qui les séparent poreuses». CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, chap. 3.1.

«dangereux et antidémocratique» de confier au préfet la compétence de prononcer des internements et qu'il s'agit là ni plus ni moins d'une «justice de cabinet». ¹⁴⁸ Concédant que le «sens juridique» de Bartsch ait pu «être choqué» qu'un magistrat de l'ordre administratif puisse décider de la privation de liberté d'un individu, Quartenoud rétorque, de manière assez fallacieuse, que des «cas de moindre gravité» tels que ceux visés par la loi ne pouvaient relever de la compétence de l'ordre judiciaire. Cherchant à rassurer le député, le conseiller d'État affirme ensuite que le Gouvernement ne souhaite évidemment pas «réintroduire les trop fameuses lettres de cachet» et que l'arbitraire supposé des préfets sera endigué par «tout ce qui est nécessaire pour assurer à l'individu le droit de se défendre», tels que mesures probatoires, auditions de témoins et possibilités de recours. ¹⁴⁹ En définitive, le traitement réservé aux objections des deux juristes s'avère particulièrement révélateur de la conception que se font, après-guerre encore, les autorités fribourgeoises des principes de légalité et de liberté individuelle. Tandis que Quartenoud indique que le législateur a été guidé par des «soucis d'ordre pratique» en raison de la lenteur excessive de la justice, le rapporteur conservateur Henri Diesbach (1880–1970) balaye tout simplement les contradictions au motif que la commission ne comptait pas de juristes dans son sein, «c'est pourquoi elle ne s'est pas préoccupée des scrupules juridiques avancés par MM. Bartsch et Ducry». ¹⁵⁰

LA NON-DÉLÉGITIMATION DE L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF OU LE (TRÈS) LONG CHEMIN VERS L'ÉTAT SOCIAL FRIBOURGEOIS

Contrairement à de nombreux cantons qui, dès les années 1960–1970, s'attellent à la réforme de l'assistance publique notamment selon les méthodes nouvelles de l'aide sociale individualisée (le Social Casework étatsuniens), ¹⁵¹ c'est une forme d'inertie et de non-intervention étatique qui caractérise alors le «modèle» fribourgeois. Par exemple, tandis que s'affirme à Neuchâtel un véritable souci de «promotion collective» et de «réintégration» des plus démunis grâce à une «intervention massive de l'État dans la vie sociale» ¹⁵² et à une incitation à l'indépendance en rupture avec les anciennes formes de contrôle et de discipline, les successeurs de Georges Python et

148 *Bulletin du Grand Conseil*, 16. 5. 1951, 501.

149 *Bulletin du Grand Conseil*, 16. 5. 1951, 501.

150 *Bulletin du Grand Conseil*, 16. 5. 1951, 502.

151 Matter 2011.

152 Tabin et al. 2008, 125–126.

Émile Savoy continuent de miser sur les institutions religieuses et les seules collectivités locales pour assurer le fonctionnement des domaines sociaux et sanitaires.¹⁵³ Aussi faut-il attendre 1991 et la promulgation de la *Loi sur l'aide sociale* (LASoc) pour que de véritables dispositions «modernes» en matière d'assistance soient systématisées.

Selon l'historien Francis Python, à l'échelle du Gouvernement, un homme en particulier va donner l'impulsion décisive pour «affirmer le rôle stimulateur et régulateur de l'État» dans le domaine médico-social.¹⁵⁴ En deux temps – soit de 1972 à 1976, puis de 1981 à 1991 – le conseiller d'État socialiste Denis Clerc (1935–2012) va en effet s'employer à procurer un cadre légal, mais également davantage de justice sociale, aux domaines de la santé publique et des affaires sociales dont il occupe la direction: assurance-maladie, hôpitaux, institutions pour personnes handicapées, allocations familiales et maternité, aide sociale. Longtemps confronté à une levée de boucliers de la part de collectivités publiques et d'acteurs-trices institutionnel-le-s aux penchants conservateurs et routiniers, Clerc jugera rétrospectivement dans ses mémoires que tant le canton que les communes se trouvaient alors dans un état de «sous-administration déplorable».¹⁵⁵ Enseignement secondaire, aménagement du territoire, protection de l'environnement, domaines social et sanitaire: selon Clerc, si le canton a longtemps pâti d'un «retard colossal» en matière d'action publique, c'est que le Conseil d'État s'était toujours distingué par sa propension à «ne rien entreprendre pour ne pas charger l'État de tâches que sa pauvreté historique, et en grande partie voulue, ne lui permettait pas d'assumer». Quant aux communes, à qui incombait l'assistance directe aux personnes domiciliées dans le canton, elles avaient généralement tendance à se défausser quand elles le pouvaient:

«Depuis le début des années cinquante, la croissance économique naissante et l'absence de chômage frappaient les demandeurs du soupçon accru de fainéantise. Il en résulta que beaucoup de communes renoncèrent simplement à répondre aux sollicitateurs éventuels et à leur accorder une prestation. En conséquence, les pauvres [...] cherchèrent d'autres solutions à leur malheur [et] se retirèrent plus souvent dans les villes, notamment celle de Fribourg qui rassemblait les trois quarts des assistés du canton.»¹⁵⁶

153 Python 2018, 116–117.

154 Python 2018, 117.

155 Clerc 2007, 79.

156 Clerc 2007, 114–115.

Aussi, jusqu'aux années 1990, Fribourg se distingue-t-il des autres cantons romands – à la notable exception du Valais¹⁵⁷ – par la faiblesse du développement de l'État central cantonal. En conséquence, un important pouvoir continue d'échoir aux communes et aux districts dans la gestion de la pauvreté et de son volet répressif. Tout puissant sur le territoire qu'il administre, en 1971, le préfet de la Glâne et futur conseiller d'État Rémi Brodard peut ainsi continuer de légitimer à la télévision l'internement administratif avec les mêmes arguments qu'au début du siècle, alors que s'affirment un peu partout en Suisse les principes de l'État-providence. Au reste, quand elle se présente, le Parlement ne saisit pas l'occasion de débattre du bien-fondé du dispositif coercitif, bien au contraire. Saisi en 1963 d'une pétition d'un certain Romain Chassot interné à la maison de travail de Bellechasse, le Grand Conseil juge en effet la plainte irrecevable (selon une jurisprudence de 1849), parce que déposée par un tiers, en l'occurrence la Ligue suisse des droits de l'homme!¹⁵⁸ Se voulant magnanime, la commission décide néanmoins d'examiner la pétition de Chassot «pour que le Grand Conseil puisse bien se persuader, surtout dans une affaire où l'intégrité et la compétence de nos magistrats sont en cause, que les doléances du pétitionnaire sont mal fondées». Or, à cette occasion, le jeune rapporteur conservateur Jean-François Bourgnicht (1934–) ne fait que retracer la «trame biographique déviante»¹⁵⁹ de la personne concernée pour légitimer la pertinence de la mesure:

«Il résulte du bref rappel des faits auquel je viens de me livrer que M. Chassot est exactement le type de l'individu associable, dangereux pour la sécurité publique au sens de la loi sur l'internement administratif de 1942. Il ne fait pas de doutes que les préfets et le Conseil d'État ne violent pas la loi, mais qu'ils ne font que leur devoir lorsqu'ils ordonnent l'internement de vagabonds qui se livrent à des actes que la morale réproouve.»¹⁶⁰

157 Fussinger 2003; Ferreira, Maugué, Maulini 2017.

158 *Bulletin du Grand Conseil*, 21. 11. 1963, 983–986. Le *Bulletin* ne reproduit pas les termes de la plainte, ce qui s'avère assez significatif du peu de considération accordée au pétitionnaire. Dans la mesure où Chassot s'érige de lui-même en protagoniste de la dénonciation publique du dispositif et vu que «l'affaire» a été (très sommairement) publicisée dans la presse (*La Liberté*, 22. 11. 1963), nous prenons le parti de l'évoquer nommément.

159 Dans son étude de la procédure d'internement administratif aux mains des préfets fribourgeois, Matthieu Lavoyer montre l'aspect déterminant des «étiquettes» accolées aux individus concernés dans une mémoire bureaucratique le plus souvent policière: CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, chap. 3.1.2.

160 *Bulletin du Grand Conseil*, 21. 11. 1963, 985.

Surtout, si la commission déboute le pétitionnaire, elle en fait de même avec le député conservateur Aloys Sallin (1914–1978), par ailleurs avocat de Chassot, qui avait estimé dans l'arène politique que «certains préfets exagéraient dans l'usage de l'internement administratif». Quoique peu soupçonné de velléités antigouvernementales – ancien président central de la très influente Société des étudiants suisses et secrétaire de l'Union fribourgeoise des employés et ouvriers, Sallin présente le *cursus honorum* du notable conservateur –, le juriste considérait en effet que l'internement administratif était souvent prononcé «sur des préavis parfois plus que douteux» et que le Conseil d'État donnait l'impression de confirmer «automatiquement» les décisions préfectorales. Cependant, à la question de savoir s'il ne s'agissait pas là d'un «abus manifeste», le rapporteur se borne à rétorquer à son collègue qu'il pouvait «arriver que le préfet se montre parfois un peu dur», mais qu'en ce cas «l'interné avait la faculté de recourir au Conseil d'État». «Circulez, il n'y a rien à voir» constitue la réponse formulée par les autorités à ceux qui auraient l'intention de discuter la pratique des internements administratifs à Fribourg. Du reste, le régime conservateur n'entend alors nullement remettre en cause la légitimité du dispositif puisque, deux ans plus tard, il sera à nouveau réaffirmé dans le cadre de la *Loi du 7 mai 1965 sur la lutte contre l'alcoolisme*.¹⁶¹

Avant qu'intervienne la mise en conformité des dispositions cantonales avec les exigences de la CEDH, il semble bien que l'internement administratif à Fribourg n'ait fait l'objet d'aucune véritable délégitimation, hormis les critiques formulées ici et là par quelques observateurs isolés.¹⁶² À ce propos, il convient de noter que, jusqu'au début des années 1970, les éventuel-le-s opposant-e-s au dispositif coercitif – et de manière générale toutes formes de contestation du pouvoir en place – ne pouvaient compter sur les relais médiatiques locaux pour porter leur voix. De fait, solidement tenu par un ancien juge, un ancien préfet et un ecclésiastique – soit le rédacteur en chef, le rédacteur parlementaire et le rédacteur religieux – le principal organe de presse fribourgeois (*La Liberté*) a longtemps constitué un «véhicule privilégié de la foi et de la loi» puis ensuite la «dernière ligne de

161 Voir *infra* chap. 2.1.

162 Pour quelques éléments de débat autour de l'introduction à Fribourg du nouveau dispositif du Code civil de la «privation de liberté à des fins d'assistance» – soit la loi d'application du 24 septembre 1980 – et de la rupture qu'elle implique par rapport aux anciennes pratiques, voir: Bienz 2015, 14.

défense d'un régime aux abois». ¹⁶³ Dès lors, pour qui veut trouver la trace d'un début de désaveu de l'internement administratif au sein des autorités administratives ou politiques, elle est à chercher dans ce que l'on pourrait qualifier de «délégitimation par la pratique». C'est du moins ce que laisse entendre l'ancien préfet de la Sarine Hubert Lauper, nommé en 1976, et donc brièvement confronté à cet instrument de prophylaxie sociale. Si le jeune magistrat – âgé de trente-deux ans lors de sa désignation – s'était bien gardé alors de dénoncer le bien-fondé du dispositif, il estime quarante ans plus tard l'avoir «toujours considéré sous l'angle social et non pas autoritaire». ¹⁶⁴ Concrètement, il n'aurait jamais ordonné d'internement à Bellechasse de plus d'un mois sans consentement de la personne concernée; au contraire, à défaut de services sociaux, Lauper affirme avoir pris de rares décisions d'internement à Marsens dans des situations critiques «pour mettre ces gens en sécurité». C'est donc en raison d'une certaine impéritie de l'État social fribourgeois que le préfet a parfois eu recours à ce qu'il regarde comme une forme d'assistance contrainte qui semble en quelque sorte préfigurer le futur dispositif de la «privation de liberté à des fins d'assistance». Conscient du «pouvoir considérable» donné en la matière à un seul magistrat et jugeant que la situation n'était «pas tenable juridiquement, humainement et socialement», Lauper indique avoir personnellement milité pour l'adoption de la *Loi sur l'aide sociale* finalement ratifiée en 1991. ¹⁶⁵ Finalement, s'il n'y a pas de raisons de douter de la sincérité du préfet Lauper, encore faut-il conserver à l'esprit qu'il formule là un témoignage rétrospectif, à l'heure où le Conseil fédéral présente ses excuses pour les torts causés aux personnes concernées, et alors que le magistrat est lui-même interrogé dans le cadre d'une étude précisément diligentée par le Gouvernement pour «faire la lumière» sur ces années sombres de la Confédération...

163 Clerc 2007, 76.

164 Lauper Hubert, entretien, 5. 8. 2016.

165 Lauper Hubert, entretien, 5. 8. 2016.

1.1.3 OCCULTER LES DIFFICULTÉS, TAIRE LES CRITIQUES, IDÉALISER LA PRATIQUE

En 1933, le président du tribunal de la Glâne Jean Oberson (1894–1973) publie une monographie d'une trentaine de pages consacrée aux Établissements de Bellechasse où, nous dit-il, sont concentrés les «services de répression» du canton.¹⁶⁶ Après avoir brièvement retracé l'histoire de l'institution, il décrit les différentes sections qui composent le site (*condamnés, internés, libérés et volontaires*), puis distingue les bâtiments en fonction de leur destination. À propos de la «Maison de travail pour assistés» réservée aux individus visés par les dispositions répressives de la loi sur l'assistance de 1928, il note:

«La cour des assistés est une nouvelle Cour des Miracles. Vous rencontrez ici un borgne, là un manchot; l'un n'a qu'une jambe, l'autre, victime d'un accident, n'a plus figure d'homme; tel reste irrévocablement crétinisé contre un mur, tandis que tel autre exécute autour de vous la danse de Saint-Guy. C'est le dépotoir des communes, un ramassis de déchets humains, et c'est une grand-pitié! Quelle charge pour l'Établissement! Car vous songez au travail que peuvent fournir la plupart de ces gens: enfiler des perles!»¹⁶⁷

Ainsi, bien loin des termes de la loi de 1928 qui visent expressément les individus abusant des secours octroyés ou refusant un travail proportionné à leurs forces, la division des assistés renferme des personnes souffrant manifestement de graves affections physiques ou psychiques, soit autant de populations dont la place serait théoriquement ailleurs. Pourtant, s'il dresse un tableau révoltant de la misère humaine qui peuple la Maison de travail, Oberson ne considère pas cette situation comme problématique, bien au contraire. D'une part, cet internement constitue selon lui un «bien-fait» pour ces individus qui, «par leur genre de vie condamnable ou par leur inaptitude au travail suivi», se retrouvent «à la charge de l'assistance»; d'autre part, cette privation de liberté représente un «avantage pour le pays» qui ne «souffre» plus de la «présence» de ces indésirables sociaux.¹⁶⁸ À ses

166 Fils du préfet de la Veveyse Tobie Oberson, Jean Oberson a été tour à tour président du tribunal de la Glâne (1921–1937), député de ce même district, président du tribunal de la Gruyère (1937–1947), enfin préfet de la Gruyère (1947–1963).

167 Oberson 1935, 183. D'autres acteurs institutionnels parviennent au même constat qu'Oberson. Voir: Rossier 2010, 105–123.

168 Oberson 1935, 183.

yeux, le seul inconvénient de ce «dépotoir des communes» réside dans la faiblesse du rendement de ces «déchets humains» qui affecte en conséquence la rentabilité du site.¹⁶⁹

Quarante ans plus tard, dans une motion «concernant les établissements médico-sociaux», le député socialiste Raymond Kolly invite le Gouvernement à enfin «activer la réalisation» de homes pour personnes âgées invalides.¹⁷⁰ Colportant les propos du directeur de la clinique psychiatrique de Marsens (le docteur Rémy), Kolly dénonce à son tour l'usage qui consiste à considérer l'institution «comme un dépotoir», où l'on mêle «impunément», en sus des malades mentaux, toute une population de «vieillards, criminels, malades, alcooliques, mères de famille et filles publiques». Selon le député, si Marsens pouvait être «déchargé» – notamment des «vieillards tranquilles» –, alors «l'aspect carcéral» des institutions psychiatriques fribourgeoises serait «rapidement effacé». Formulées par deux acteurs aux sensibilités politiques divergentes et à deux époques éloignées et distinctes sur le plan des conceptions médico-sociales, ces observations convergent cependant pour identifier des problèmes récurrents quant aux finalités assignées à l'internement administratif et aux établissements dans lesquels il s'effectue. La confusion des catégories d'individus internés à Bellechasse ou Marsens démontre ainsi le caractère hybride de ces institutions et pointe de manière lancinante un cruel défaut d'établissements *ad hoc*, ainsi que le déplore Kolly pour les personnes âgées. De ce point de vue, et pour revenir à la question qui nous occupe, force est de constater le gouffre qui sépare les visées théoriques des politiques d'assistance – soit éduquer les plus démunis afin qu'ils deviennent des membres productifs de la société – et les résultats concrets que produit l'internement.

Si le décalage entre les discours légitimant l'internement administratif et la pratique effective est manifeste, les autorités semblent ne rien vouloir entreprendre pour remédier à la situation. Lois successives sur les buveurs et la lutte contre l'alcoolisme, lois en matière d'assistance, loi spécifique à l'internement administratif: jusqu'au milieu des années 1960, le législateur fribourgeois tisse inlassablement un maillage législatif pour cerner au plus près l'ensemble des comportements considérés comme indésirables sous l'angle des devoirs sociaux, de la morale, de la sécurité, de l'hy-

169 La prépondérance de la rationalité économique dans le fonctionnement de Bellechasse est abondamment développée dans CIE, vol. 8, *Alltag unter Zwang*, chap. 3.

170 *Bulletin du Grand Conseil*, 10.2.1976, 370–372. La motion a été déposée le 26 novembre 1975.

giène, ou de l'ordre publics, en désignant à chaque fois un lieu spécifique théoriquement destiné à corriger les personnes concernées (Maison pour les assistés, Colonie de travail, Maison pour les buveurs, etc. en fonction des dénominations successives). Or, nous y reviendrons, il est à noter que toutes ces lois légitimant l'internement administratif ont pour dénominateur commun le souci de réprimer les conduites susceptibles d'obérer les finances des collectivités. Évoquant les menaces que certains comportements feraient peser sur la société, les autorités fribourgeoises légitiment invariablement l'internement administratif, sans véritablement confronter le discours au quotidien des personnes concernées. En parallèle, les rares voix discordantes qui émettraient quelques critiques, ou simplement des doutes, quant au bien-fondé ou au fonctionnement du dispositif sont évacuées sans ménagement. Cette posture qui consiste à occulter les difficultés concrètes, faire taire les critiques et idéaliser la pratique va perdurer jusqu'aux dernières heures de l'internement administratif en Suisse. Sollicité par le Conseil fédéral en 1974, à l'instar de tous les autres cantons helvétiques, pour commenter le projet de loi modifiant le Code civil – soit la consultation relative à l'introduction de la privation de liberté à des fins d'assistance –, le Conseil d'État fribourgeois explique doctement, par la voix de son président Max Aebischer (1914–2009), que «dans l'état actuel de la législation fribourgeoise, le placement de personnes majeures est une mesure prise en vue de leur venir en aide». Quant aux mesures répressives contenues dans la loi d'assistance de 1951 dont il est question, Aebischer précise:

«Il convient cependant de relever que cet internement vise des personnes tombées dans le dénuement (par suite, il est vrai, d'inconduite ou de faiblesse) et qu'il a pour but d'exercer sur elles une action éducative. De ce point de vue, on serait tenté d'admettre que cet internement doit être assimilé à un placement, soit à une mesure destinée à donner à des indigents le soutien dont ils ont besoin pour pouvoir sortir de leur état.»¹⁷¹

Évidemment, ces explications ne résistent pas à l'examen de la réalité, tel que l'exposait Jean Oberson dans une veine particulièrement cynique, ou comme le révèle le préfet Lauper à la fin des années 1970. Pour ce dernier en effet, comme nous l'avons indiqué précédemment, l'internement administratif tel qu'il était conçu ne participait pas d'une action éducative ou

171 Conseil d'État du canton de Fribourg, Réponse au Département fédéral de justice et police, 17. 7. 1974, Archives fédérales, E4110B#1990/72#132*.

de relèvement, mais procédait essentiellement de l'intervention des communes pour des questions financières: «On ne s'occupait pas tellement de l'aspect social ou de remettre le type sur le droit chemin. On n'avait pas d'assistants sociaux dans les campagnes, il n'y avait personne». ¹⁷² Au surplus, en ce qui concerne les établissements désignés par chacune des lois prescrivant l'internement, l'ancien magistrat s'exclame non sans une certaine ironie: «On parle de la Maison de travail. Je ne sais pas, ils ont mis Maison de travail avec un «m» majuscule. Mais elle n'existait pas, cette Maison de travail! C'était en fait Bellechasse.»

En définitive, la question demeure de comprendre comment et pourquoi a pu subsister aussi longtemps un discours de légitimation immuable et totalement étanche aux (rares) critiques et aux enseignements de la pratique. Si la lecture psychologique avancée par le conseiller d'État socialiste Denis Clerc offre une clé interprétative aussi provocatrice que séduisante – le magistrat évoque ainsi «l'hypocrisie d'un monde conscient de n'être pas à la hauteur de sa foi ou de ses lois, mais préoccupé avant tout de sa bonne conscience, qui assure une bonne digestion» ¹⁷³ –, elle ne saurait résoudre à elle seule la complexité du problème. Plus sérieusement – comme Clerc l'invite à le faire par ailleurs –, il semble bien qu'un début d'explication réside dans le rôle endossé par l'État fribourgeois en matière de politiques publiques tout au long du xx^e siècle. Dans la continuité de la logique impulsée par l'hégémonie conservatrice dès les années 1880 et selon la doctrine du corporatisme catholique, les autorités ont très longtemps cherché à se défaire des questions médico-sociales en les confiant à des organismes d'utilité publique ou à des institutions religieuses. Cultivant leur cantonalisme, opposés aux réformes dans les domaines du social et de la santé, dépourvus d'une administration forte, les régimes successifs ont systématiquement légiféré en maintenant une grande autonomie communale, avec pour conséquence directe un sous-développement des structures sociales étatiques. Or, on peut supposer que c'est précisément parce que l'État central est absent, si ce n'est défaillant, que l'internement administratif a pu être légitimé aussi longtemps à Fribourg.

De ce point de vue, une logique semble s'être instaurée, qui expliquerait le rôle primordial joué par les préfets dans le dispositif de l'internement

172 Lauper Hubert, entretien, 5. 8. 2016.

173 Clerc 2007, 36. Clerc livre cette remarque à propos du scandale des placements d'enfants, des abus commis dans les orphelinats et du traitement de la pauvreté au long du xx^e siècle.

administratif et permettrait de comprendre la perduration de la pratique comparativement à la grande majorité des autres cantons. En se débarrassant des questions sociales – et donc de la problématique de l'assistance aux indigents – l'État reporte la responsabilité comme les charges sur les collectivités locales. Souvent très pauvres et démunies face à la complexité des situations personnelles – mais également soucieuses de se débarrasser des individus aux comportements jugés indésirables –, les communes visent les solutions les moins onéreuses possible. À ce titre, l'internement peut se présenter comme une issue providentielle, ce d'autant plus quand les personnes concernées engendrent par leur conduite des coûts considérés comme indus. Aussi, il n'est dès lors pas surprenant que la question de la sauvegarde des deniers publics ait constitué le principal registre de légitimation de ce dispositif coercitif à Fribourg. Ciel du Gouvernement dans son district, le préfet est directement concerné par les difficultés que rencontrent les communes. En percevant de façon tangible les problèmes et les revendications à l'échelle locale, il les traduit à l'attention des autorités, souvent dans des termes répressifs conformément à sa casquette d'officier supérieur de police dépositaire d'un pouvoir administratif, exécutif et judiciaire. Systématiquement issus des rangs conservateurs (jusqu'en 1977) et très souvent agents du parti, à Fribourg, les préfets constituent l'interface institutionnelle entre d'une part les aspirations à l'ordre, à la morale et à l'économie des communes et d'autre part la *doxa* réactionnaire du régime. Aux yeux de ces magistrats et des autorités, l'internement administratif condense de façon tout à fait opportune ces revendications convergentes.

2 L'INTERNEMENT: VERS UN DISPOSITIF
MÉDICAL DE SOIN ET DE PROPHYLAXIE?

2.1 «UNE CONCEPTION DÉSUÈTE DE LA LIBERTÉ»: LUTTE CONTRE L'ALCOOLISME ET INTERNEMENT ADMINISTRATIF DES «BUVEURS D'HABITUDE» DANS LE CANTON DE FRIBOURG (1870–1970)

LUDOVIC MAUGUÉ

Au printemps 1918, dans un contexte d'incertitudes économiques lié aux conséquences de la Première Guerre mondiale et alors que s'annonce une des crises politiques majeures du ^{xx}^e siècle helvétique avec la «Grève générale», le président du Gouvernement fribourgeois Joseph Chuard (1870–1935) expose au Grand Conseil les motifs qui ont présidé à l'élaboration du projet de *Loi sur les auberges, la fabrication et la vente des boissons alcooliques et la répression de l'alcoolisme*.¹ Mortalité, criminalité, troubles psychiques, tuberculose, désordres moraux et politiques: selon le conservateur Chuard, en raison des ravages hygiéniques et sociaux engendrés par ce «fléau moderne», la lutte contre l'alcoolisme doit être inscrite à l'agenda politique, à l'instar de ce qui se pratique dans «tous les pays civilisés». ² Évoquant les précédents législatifs en Suisse (lois vaudoise, saint-galloise, thurgovienne, argovienne et bâloise), le président de l'exécutif cantonal légitime, au nom du «bien-être public» et du progrès moral et matériel, le recours à l'internement administratif non seulement à l'encontre des «alcooliques dangereux», mais également contre tout individu qui s'adonne à la boisson par «habitude»:

«En l'absence de toute infraction, on avait longtemps hésité à prendre des mesures coercitives contre les buveurs d'habitude. Cette conception désuète de la liberté paraît cependant céder aujourd'hui devant les nécessités de la réalité.»³

1 Les éléments de contexte politique, social, économique et culturel sont davantage développés dans le chapitre précédent consacré à l'internement administratif dans le cadre des lois d'assistance à Fribourg. De fait, les enjeux et problèmes liés aux mesures d'internement procédant des lois sur l'assistance et de celles de lutte contre l'alcool se recouvrent en partie et mettent souvent en scène les mêmes acteurs-trices.

2 *Bulletin du Grand Conseil du canton de Fribourg*, février 1919, 7.

3 *Bulletin du Grand Conseil*, février 1919, 15.

Si la *Loi sur les auberges de 1919* autorise désormais les préfets à interner les buveurs⁴ chroniques en l'absence même de tout délit, l'idée d'astreindre au travail «l'ivrogne oisif» pour l'affranchir de son «vice» germait depuis plusieurs décennies, principalement dans les cercles conservateurs fribourgeois. Trente ans plus tôt, sous l'impulsion du clergé, déplorant les troubles à «l'ordre social, l'ordre moral et la famille» causés par «l'ivrognerie», les promoteurs de la *Loi du 28 septembre 1888 sur les auberges et autres établissements analogues* [...] appelaient ainsi de leurs vœux l'institution d'une «colonie agricole, où les malheureux alcoolisés trouveraient l'occasion de se vouer à un travail moralisateur et de se rendre à nouveau utiles à la société et à la famille».⁵ Cependant, bien que consacré par la *Loi du 28 septembre 1888 sur les auberges et autres établissements analogues* [...], le principe de l'internement administratif des alcooliques par décision préfectorale demeurera alors longtemps à l'état de projet faute d'établissement *ad hoc*.⁶ De surcroît, il se heurte encore, à la fin du XIX^e siècle, aux préceptes cardinaux du droit et de la Constitution, tels que la légalité des délits et des peines, la garantie de la liberté individuelle et la séparation des pouvoirs, invoqués notamment par certains juristes issus, pour la plupart mais pas exclusivement, des rangs radicaux.

Aussi, afin d'appréhender le processus de légitimation de l'internement administratif comme mesure de lutte contre l'alcoolisme et de comprendre comment le législateur fribourgeois en est progressivement venu à abandonner cette «conception désuète de la liberté» que discrédite Chuard, convient-il d'opérer un retour aux lois et circulaires régissant non seulement la répression de l'«ivrognerie» mais également le paupérisme, l'assistance et la mendicité au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. L'adoption d'une chronologie plus ample permettra d'observer l'émergence des inquiétudes liées aux conséquences sociales de l'alcoolisme et, partant, d'historiciser les réponses prophylactiques – d'abord essentiellement coer-

4 Au regard du libellé des articles de lois, le législateur fribourgeois semble longtemps considérer que seuls les hommes s'adonnent à la boisson dans une mesure excessive. Suivant les principes de l'écriture épïcène adoptés dans cet ouvrage, la forme masculine n'a pas ici de valeur universelle.

5 *Bulletin du Grand Conseil*, septembre 1888, 106. Henri Schaller (1828–1900), conservateur, directeur de la police, défenseur du projet de loi sur les auberges.

6 La *Loi du 28 septembre 1888 sur les auberges et autres établissements analogues* [...] dispose que «Les individus qui se livrent habituellement à l'ivresse peuvent être internés, par mesure administrative, dans une maison de travail» (art. 55). Pour l'ensemble des textes législatifs fribourgeois et autres circulaires évoqués dans cette étude, nous renvoyons une fois pour toutes au *Bulletin des lois du canton de Fribourg*.

citives puis, peu à peu, davantage préventives et médicales – préconisées par les pouvoirs publics. Dès lors, trois époques peuvent être identifiées, qui structurent chronologiquement la problématique de cette étude.

Soit, tout d'abord, celle de la constitution, à la charnière des *xix^e* et *xx^e* siècles et selon un mouvement commun à l'ensemble des pays occidentaux, d'une menace contre l'ordre social, autour de l'émergence et de la construction politique dans le canton de Fribourg du «fléau» hygiénique et social de l'alcoolisme, ainsi que de la figure afférente et progressivement jugée menaçante pour l'ordre familial et public de *l'alcoolique* (respectivement de *l'ivrogne* ou du *buveur d'habitude*, selon les terminologies adoptées et les comportements récriminés).⁷ À l'identification de la menace succèdent, au crépuscule du siècle, les premières réponses répressives: de nature essentiellement pénale, celles-ci vont progressivement quitter le giron judiciaire pour intégrer la sphère administrative, selon une logique politique et un cheminement législatif qu'il conviendra de restituer.

À partir de la *Loi sur les auberges de 1919*, s'ensuit une période de fort essor de l'internement, dispositif qui semble faire «l'unanimité dans le canton».⁸ D'abord pensé comme une mesure coercitive à l'égard des buveurs d'habitude et désormais matérialisé par l'ouverture en 1920 de la maison de travail pour alcooliques de la Sapinière sur le domaine de Bellechasse, l'internement administratif s'étend rapidement à d'autres catégories d'individus (hommes et femmes) dont les comportements transgressent les normes établies.⁹ Sous le rapport de la lutte contre l'alcoolisme et de la légitimation de la répression des comportements qui en découlent, cette deuxième époque se caractérise en Suisse par la mobilisation accrue de connaissances formalisées par la doctrine savante (avant tout Auguste Fo-rel et Gustav von Bunge), portées notamment par les grands congrès in-

7 Nourrisson 1999. Pour une analyse de l'évolution de l'usage des termes désignant les causes d'internement liées à l'alcool, voir: CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, chap. 3.3.1.

8 Rossier 2010, 59 et suivantes. Pour une analyse chiffrée du recours à l'internement administratif sur décisions des préfets fribourgeois entre 1920 et 1980, voir: CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, chap. 3.1.

9 «Mendicité», «oisiveté», «vagabondage», «fainéantise», «inconduite», «abus de secours», «scandale public», «insoumission», «tapage», «refus de travail», «prostitution», «favorisation à la débauche», «négligence des devoirs de famille», etc.: en sus de «l'abus d'alcool», les causes d'internement témoignent de l'étendue progressive du spectre des comportements alors incriminés par les préfets des districts fribourgeois. Registre des internés à la Sapinière 1920–1983, AEF, Établissements de Bellechasse, EB Det Reg 1. Pour une analyse des croisements des motifs d'internement inscrits dans ce registre, voir: CIE, vol. 8, *Alltag unter Zwang*, chap. 4.1.

ternationaux, puis relayées au plan local par les sociétés d'abstinence et de tempérance. À l'échelle nationale, ce mouvement s'adosse à un renforcement de l'action étatique, qui se manifeste par une intensification de la réglementation – assortie d'une complexe politique de prix – et par le développement des dispositions légales entourant la production des alcools sous l'autorité de la Régie fédérale du même nom.¹⁰ Dans le canton de Fribourg néanmoins, essentiellement confinée dans le giron de l'Église et des associations qu'elle supervise, la problématique de l'alcool demeure longtemps hors du champ médico-social.

Enfin, avec la *Loi du 7 mai 1965 sur la lutte contre l'alcoolisme*, s'ouvre à Fribourg l'ère des transitions entre les «anciennes conceptions» et la lente adoption des principes de l'alcoologie moderne dans le sillage des travaux pionniers d'Elvin Morton Jellinek.¹¹ Si la législation prévoit toujours la possibilité d'interner administrativement des individus pour des raisons liées à l'alcool, elle témoigne d'une ouverture timide aux nouvelles approches médico-sociales du phénomène. Jusqu'alors essentiellement fondée sur des jugements moraux à l'égard des «buveurs» et prônant l'assistance par la contrainte (internement), dès le milieu des années 1960 à Fribourg, la lutte traditionnelle contre l'alcoolisme s'efface progressivement au profit d'un nouveau paradigme prophylactique qui tend non plus à considérer l'alcoolique – homme ou femme puisque celles-ci sont désormais explicitement considérées par la loi –, comme un-e dégénére-e ou un-e délinquant-e à corriger, mais comme un-e malade qu'il convient de soigner.¹² Pour autant, il y a loin de la théorie à la pratique, et le canton mettra encore du temps à adopter les institutions médico-sociales prévues par la loi et plus globalement à compenser son retard dans le domaine de la santé publique.

Si trois étapes distinctes peuvent ainsi être identifiées dans la perspective d'une étude de la lutte contre l'alcoolisme comme registre de légitimation de l'internement administratif à Fribourg, nous nous concen-

10 Auderset, Moser 2016, 82–125.

11 Le terme «d'anciennes conceptions» est forgé par Thérèse Macheret, dont le travail pour l'obtention du diplôme d'assistante sociale s'inscrit précisément dans ce moment transitionnel de la lutte contre l'alcoolisme dans le canton de Fribourg (Macheret 1960). Médecin, statisticien et psychologue, expert auprès de l'Organisation mondiale de la santé, l'universitaire américain Elvin Morton Jellinek (1890–1963) s'est notamment fait connaître pour sa taxinomie de l'alcoolisme.

12 Pour un bref aperçu des divergences qui se manifestent au sein du monde médical en Suisse dans les années 1950 à propos du traitement de l'alcoolisme: Steck 1951.

trerons ici sur les première et dernière époques évoquées. Non pas que la période entourant la *Loi sur les auberges de 1919* soit dénuée d'intérêt, tant s'en faut.¹³ Cependant, sur le plan de la légitimation de la répression des «buveurs d'habitude», cette loi ne fait que consacrer légalement les orientations déjà longuement débattues à la fin du XIX^e siècle, mais alors partiellement ajournées en raison de fortes réticences politiques et faute de solutions matérielles.¹⁴ De surcroît, contrairement à leurs prédécesseurs qui en discutent le bien-fondé, les députés de 1919 n'opposent aucune objection au dispositif de l'internement administratif. Aussi, nous semble-t-il plus pertinent de porter la focale sur les époques charnières de légitimation et de délégitimation que constituent les deux moments législatifs de 1888/1899 d'une part et de 1965 d'autre part.

2.1.1 L'ALCOOLISME DANS LE CANTON DE FRIBOURG: LA PROGRESSIVE CONSTITUTION D'UNE MENACE CONTRE L'ORDRE SOCIAL

Entre 1848 et 1851, au lendemain du Sonderbund, le gouvernement monocolore radical entreprend un train de réformes dans le but déclaré de moderniser et rationaliser l'État fribourgeois. Qualifiée par l'historiographie politique locale de «République jacobine» en raison, notamment, des mesures prises contre le clergé (suppression de congrégations religieuses et confiscation de leurs biens), cette courte période de trois ans consacre un important réformisme aussi bien constitutionnel que pénal.¹⁵ À ce titre, le canton se distingue alors pour son progressisme, en devenant un des premiers «États» européens à abolir la peine capitale en matière de droit commun en 1848.¹⁶

C'est dans ce contexte de profonde refonte constitutionnelle, législative et institutionnelle que le Grand Conseil examine, au cours de sa session d'été 1850, un *Projet de loi sur le paupérisme*. S'il est déjà question de créer des «établissements cantonaux de secours et de travail» pour les indi-

13 La première moitié du XX^e siècle est abondamment abordée dans le chapitre consacré à l'internement administratif dans le cadre de l'assistance et notamment dans les liens que cette problématique entretient avec celle de l'alcool.

14 Ce n'est que consécutivement à l'adoption de la loi de 1919 que la Maison de travail pour buveurs de la Sapinière ouvre ses portes.

15 Andrey, Clerc, Gex 2012.

16 Schoenenweid 2008; Maugué 2016.

gent-e-s, les pouvoirs publics ajournent la mesure faute de moyens financiers.¹⁷ Aussi se bornent-ils à régler transitoirement l'entretien et la police des pauvres en édictant des «dispositions propres à bannir la fainéantise et à assurer la subsistance des vrais nécessiteux», tandis que la compétence exclusive des secours est assignée aux communes. Cependant, si la *Loi sur le paupérisme de 1850* dénonce «l'inconduite» et le «libertinage» pour les conséquences sociales et domestiques qu'ils engendrent, elle ne fait alors aucune mention de «l'ivrognerie», ni comme source, ni comme facteur aggravant de l'oisiveté. De même, promulguée deux mois plus tôt, la *Loi du 12 mars 1850 sur la répression des débits clandestins de boissons spiritueuses et l'interdiction de la distillation des pommes de terre* n'identifie pas non plus de menaces sociales ou familiales liées à la figure de l'ivrogne. De fait, ce sont plutôt les aspects sanitaires et fiscaux de la distillation et de la vente clandestines qui sont envisagés. Ainsi, s'il est question, en préambule de la loi, de «démoralisation» et de «ruine», ce n'est vraisemblablement pas parce que la population boit mais semble-t-il parce que les campagnes fribourgeoises s'abreuvent d'un mauvais alcool – de patate notamment¹⁸ –, vendu clandestinement de surcroît, lequel échappe par conséquent à l'impôt.

Au vrai, à la lecture des dispositions légales encadrant la fabrication et la commercialisation de l'alcool, une incertitude demeure quant aux buts poursuivis. De ce point de vue, la *Loi du 26 novembre 1861 concernant la vente des liqueurs spiritueuses* lève quelques ambiguïtés. En considérant que «l'abus des liqueurs spiritueuses prend une extension inquiétante dans le canton», le législateur fribourgeois n'entend pas tant incriminer des comportements jugés contraires à l'ordre ou à la morale publique que de conférer une forme de souveraineté fiscale et un pouvoir de contrôle à l'État en instituant un «droit de patente».¹⁹ Toutefois, bien que la *Loi du 26 novembre 1861* [...] se focalise sur la question de la commercialisation des spiritueux, il est possible d'y déceler les prémices d'une préoccupation des autorités quant aux conséquences de l'abus d'alcool pour l'ordre public: «Le détaillant qui délivrera sciemment le même jour et au même

17 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1850, 152–153.

18 Voir, à ce propos, les nombreux débats en Suisse, dès les années 1840, autour de ce qui est communément désigné comme la «peste» de l'eau-de-vie. Pour une entrée en matière: Tanner 1986.

19 L'article premier de la *Loi du 26 novembre 1861 concernant la vente des liqueurs spiritueuses* dispose que «la vente en gros et la fabrication des liqueurs spiritueuses sont soumises à un droit de patente, à titre de contrôle et indépendamment de l'impôt sur le revenu».

consommateur plus d'une demi-chopine d'eau-de-vie ou qui en servira à une personne déjà manifestement en état d'ivresse, sera passible des peines statuées à l'art. 438 du Code pénal. (art. 10).»²⁰

Pour l'heure néanmoins, davantage que le comportement de la personne qui s'adonne à la boisson, c'est surtout le fait de lui procurer de l'alcool en favorisant «sciemment» son ivresse qui est érigé en délit. Au vu des premières dispositions légales fribourgeoises réglementant la problématique de l'alcool ou du paupérisme, il ne semble pas encore question de désigner à l'opprobre d'ivrogne» comme fauteur de troubles à l'ordre social, moral ou familial.²¹ La menace qu'il représente pour la société va pourtant être établie en l'espace de quelques années. D'abord de manière accessoire par une circulaire de 1867 concernant les mesures à prendre contre la mendicité et le vagabondage, puis tout à fait explicitement deux ans plus tard dans le cadre de la *Loi du 17 novembre 1869 sur l'assistance et la mendicité*.

En 1867, déplorant que la mendicité et le vagabondage connaissent une «extension vraiment affligeante» dans certaines contrées du canton, la Direction de l'Intérieur réitère, à l'attention des conseils communaux, les dispositions de la *Loi de 1850 sur le paupérisme* en les sommant de remplir les «devoirs sérieux» qui leur incombent, au lieu de «fermer les yeux» sur la mendicité.²² Or, des nouvelles règles auxquelles les communes doivent se conformer, il en est désormais une qui opère expressément le lien de causalité entre «ivrognerie», «scandale» et assistance publique: «[La commune] devra pareillement citer devant le tribunal de mœurs les habitants de son ressort qui, par libertinage, fréquentation des débits clandestins, ivrognerie ou de toute autre manière provoqueraient des scandales et risqueraient ainsi de tomber infailliblement à la charge de leurs concitoyens.»²³

Deux ans plus tard, la question de l'ivrognerie, qui ne faisait l'objet que d'un addendum tardif dans la *Loi sur le paupérisme de 1850*, s'avère ciblée dès le premier des vingt articles déterminant le périmètre d'acti-

20 L'article 438 du Code pénal dispose à ce propos: «L'aubergiste qui facilite à quelqu'un les moyens de s'enivrer, l'excite ou le provoque, est puni de huit francs d'amende.» (Code pénal du canton de Fribourg 1849, 100–101).

21 L'article 11 de la *Loi du 26 novembre 1861 concernant la vente des liqueurs spiritueuses* fait indirectement le lien entre alcool et indigence, puisque la moitié du fruit des amendes infligées dans le cadre de la loi est réservée «à la bourse des pauvres de la commune».

22 Préambule de la «Circulaire du 1^{er} juin 1867 concernant les mesures à prendre contre la mendicité, le vagabondage [...]».

23 «Circulaire du 1^{er} juin 1867 concernant les mesures à prendre contre la mendicité, le vagabondage [...]», litt. f.

tivité de la «police des pauvres» organisée par la *Loi du 17 novembre 1869 sur l'assistance et la mendicité*: est dorénavant passible d'une réclusion de trois mois à la maison de correction (assortie de trois années d'interdiction d'auberge) «celui qui s'adonne au jeu, à l'ivrognerie ou à l'oisiveté, au point de rendre indispensables les secours d'une administration publique pour son entretien ou celui de ceux auxquels il doit l'alimentation» (art. 20).²⁴

Si la menace que fait peser la consommation jugée abusive et incontrôlée d'alcool sur la société s'affine – et que s'ébauchent avec elle les mesures coercitives –, celle-ci demeure principalement d'ordre économique: en effet, c'est parce qu'il est susceptible de constituer une charge pour la collectivité que l'individu désigné ivrogne encourt la réclusion dans une maison de correction. De fait, le contexte politique a passablement évolué au cours des trois décennies écoulées et ce ne sont plus les mêmes sensibilités qui gouvernent les autorités exécutives et législatives du canton. À ce titre, les conceptions de l'assistance publique doivent se conformer aux valeurs portées par les représentants de la «République libéral-conservatrice» désormais majoritaire à Fribourg.²⁵ À la croisée des revendications des milieux libéraux et d'un clergé ragaillard – les premiers réfutant le principe d'une intervention étatique et l'Église entendant exercer seule la prérogative de la charité – le Grand Conseil décrète l'abandon du «droit légal» à l'assistance officielle pour les indigent·e·s.²⁶

À partir des années 1870–1880 qui coïncident avec l'avènement du régime hégémonique de la «République chrétienne» (1881–1921), la problématique de l'alcool dans le canton de Fribourg va progressivement occuper l'agenda politique avec, comme point d'orgue (provisoire), l'adoption de la *Loi du 28 septembre 1888 sur les auberges et autres établissements analogues, la fabrication et la vente des boissons alcooliques*. Dans son *Message* au Grand Conseil, le Gouvernement indique que le texte a été conçu pour satisfaire aux vœux, «manifestés de toutes parts», que des mesures soient instituées afin de «porter remède à la plaie de l'alcoolisme, par la réduction du nombre de débits de boissons spiritueuses».²⁷

24 À noter que le nouveau Code pénal fribourgeois (1873) introduira mot pour mot la même disposition à l'article 405 (Code pénal du canton de Fribourg 1873, 153–154).

25 Andrey, Clerc, Gex 2012, 39–55.

26 Préambule de la *Loi du 17 novembre 1869 sur l'assistance et la mendicité* (*Bulletin du Grand Conseil*, mai 1869, 9).

27 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1888, 21.

Au vrai, l'unanimité n'est que de façade et c'est véritablement sous la pression de l'Église et de son bras séculier – de plus en plus puissant et «complaisant»²⁸ – que la loi est votée. Celle-ci contient en effet des dispositions peu populaires, telle que la suppression de la danse du dimanche et des jours fériés, que les députés peinent à justifier auprès de leurs administrés. Hostile à la réforme, la presse radicale évoque le «rigorisme» et l'hypocrisie d'une loi qui, «sous le manteau de la religion et de la morale», consiste essentiellement en un «impôt nouveau».²⁹ Se plaçant sur le terrain du droit, *Le Bien public* (libéral-conservateur) dénonce quant à lui le principe de l'internement administratif consacré par la loi comme «une extension démesurée, inconstitutionnelle même de la compétence administrative», ouvrant les portes à «l'arbitraire».³⁰ Pourtant, en dépit de fortes réticences au sein de la population, le projet est adopté par 37 voix contre 7. Car, finalement, les nombreux députés opposés à la loi sur les auberges ont préféré bouder le scrutin plutôt que désavouer frontalement le Gouvernement: 34 d'entre eux – soit plus de 40% de la représentation cantonale – étaient ainsi absents lors du vote au Grand Conseil. Selon l'organe radical *La Gruyère*, cette discipline de vote des élus conservateurs tient aux pressions exercées sur les parlementaires indécis ou récalcitrants: «On n'a pas tardé à leur faire comprendre que toute opposition sérieuse serait inutile et dangereuse pour eux. Beaucoup de ces représentants du peuple sont des fonctionnaires, ils tiennent à leurs places, si petites soient-elles».³¹

Si l'Église entend marquer de son empreinte la législation sur les auberges, c'est qu'elle ne peut évidemment pas négliger le problème de l'alcool dont les conséquences sociales et morales touchent le cœur même de la famille. À Fribourg, au lendemain du Kulturkampf, elle y parvient d'autant plus aisément que le catholicisme jouit d'un fort regain d'influence grâce à un jeune clergé combatif qui entend bien porter la réaction ultramontaine à tous les niveaux de la société.

En l'espace de quelques années, l'alcoolisme – en tant qu'avatar de l'émergence d'une «classe dangereuse» – s'est donc affirmé dans le canton comme une «plaie» sociale, un sujet «qui donne lieu aux plus graves inquié-

28 Python 2018, 58.

29 «Canton de Fribourg», 22. 9. 1888; «La loi sur les auberges», 12. 9. 1888. Cités selon Lambert 1994, 45–46.

30 «Le projet de loi sur les auberges», 11. 9. 1888.

31 «Canton de Fribourg», 22. 9. 1888.

tudes», une «cause de ruine». ³² Dans un contexte scientifique européen préoccupé par les questions d'eugénisme et d'hygiène raciale, les députés fribourgeois en viennent désormais à associer consommation de schnaps et dégénérescence – le leader des catholiques conservateurs Georges Python évoque la «débilitation de la race» ³³ –, alcool et «décadence», au point que «l'ordre social en entier» serait «menacé». ³⁴ Aussi deviendrait-il impérieux de protéger la partie «saine» du peuple, non seulement contre le «fléau» de l'alcoolisme mais également contre les individus sur lesquels il se serait déjà abattu: l'internement des hommes qualifiés de buveurs va précisément être érigé comme un rempart à ce péril domestique, économique, social et racial. ³⁵

Dans le canton de Fribourg, la rapidité avec laquelle ce que l'on désigne dorénavant comme la «question de l'alcool» s'est imposé en véritable danger sociétal peut surprendre. Et il est légitime de s'interroger quant à une explosion de la consommation susceptible de saper à ce point les fondements de la société. S'il est probable que les députés amplifient la menace en recourant, par effet rhétorique, aux lexiques belliqueux, médical, voire apocalyptique pour qualifier les perturbations sociales qu'ils déplorent («ruine», «guerre», «fléau», «menace», «peste», «plaie», etc.), il convient également de souligner que les préoccupations locales liées à l'alcoolisme rencontrent celles de l'État fédéral. Il semble même qu'elles procèdent, pour grande partie, d'une impulsion donnée par la Confédération.

Les années 1880 coïncident en effet avec une prise en compte, par les autorités fédérales, de la problématique de l'alcool comme partie intégrante de la question sociale et devant par conséquent faire l'objet d'une politique spécifique. ³⁶ En 1883, c'est donc à l'invitation du Conseil fédéral que les autorités fribourgeoises ouvrent véritablement le dossier de l'alcool dans leur canton: au mois de juillet, l'ensemble des États confédérés re-

32 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1888, 81. Joseph Heimo, conservateur, rapporteur de la loi.

33 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1888, 86. Notamment théorisée par Bénédicte Morel (1809–1973) puis Paul-Maurice Legrain (1860–1939) en France, la question de «l'hygiène de la race» est développée en Suisse romande par le psychiatre Auguste Forel (1848–1931) qui l'inscrit dans le prolongement de la théorie du «criminel-né» associée à l'anthropologie criminelle de Cesare Lombroso (1835–1909).

34 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1888, 107. Joseph Heimo.

35 Une perspective historique de la lutte contre la «peste du schnaps» (*Schnapsteufel*) est proposée dans la contribution de Nicole Gönitzer au chap. 2.2.

36 Celle-ci se décline notamment par l'adoption du monopole de l'alcool en 1885. Auderset, Moser 2016.

çoivent ainsi une circulaire les enjoignant de produire des renseignements statistiques, afin de documenter une vaste enquête à l'échelle du pays.³⁷ Dans le but de remédier «aux conséquences pernicieuses» que la consommation d'eau-de-vie exerce sur les «conditions physiques, morales et économiques de la population», les cantons doivent indiquer les bases légales qui encadrent la fabrication, l'imposition de l'alcool et le droit d'auberge, les dispositions pénales contre l'ivresse et l'ivrognerie, les rapports sur les éventuelles activités philanthropiques contre l'abus de l'eau-de-vie (sociétés de tempérance et d'abstinence, caisse d'épargne, cuisines populaires, etc.), ainsi que des informations d'ordre économique, fiscal et répressif.³⁸

Aussi, il s'avère que l'urgence législative et coercitive visant à cadrer tous les aspects relatifs à la question de l'alcool dans le canton de Fribourg découle d'abord d'un élan fédéral puis rejoint opportunément les préoccupations réactionnaires d'un régime catholique conservateur qui revendique les valeurs traditionnelles de l'Église, de la famille et du travail contre l'immoralité supputée des classes populaires.³⁹ C'est dans ce contexte que se tient, en 1887, une conférence à laquelle participent les principales autorités temporelles et spirituelles du canton (conseillers d'État, députés, préfets, autorités ecclésiastiques catholique et réformée, etc.). Traçant les grands axes de l'entreprise législative en gestation, la conférence aborde aussi bien les modèles en vigueur à l'étranger (notamment le système suédois dit «de Göteborg»)⁴⁰ que les problèmes locaux (problématique des méfaits de la consommation parentale d'alcool sur les enfants, influence des sociétés de tempérance, etc.). Surtout, elle entend dessiner les contours du modèle coercitif à adopter pour lutter efficacement contre l'alcoolisme. Afin de corriger le buveur d'habitude, c'est précisément le travail agricole, exalté comme loi commune à toute l'humanité et pour son efficacité morale, qui doit favoriser l'amendement, la rééducation et la réinsertion. De surcroît, l'idée est alors émise, notamment par le chancelier conservateur

37 La réalisation de cette vaste enquête sociale et statistique autour de l'alcool en Suisse est confiée à Edmund Wilhelm Milliet (1857–1931), qui deviendra par la suite directeur de la Régie fédérale des alcools. On lui doit de nombreuses études fouillées sur l'alcoolisme en Suisse dans des perspectives sociales, culturelles et économiques.

38 Circulaire du Conseil fédéral suisse à tous les États confédérés, Berne, 21. 7. 1883, DPd législation, DPd 1307.

39 Pour davantage de développements en ce sens, voir notre contribution au chapitre précédent.

40 Bureau fédéral de la statistique 1884. C'est Edmund Wilhelm Milliet qui commente les modèles étrangers lors de la conférence.

Modeste Bise (1829–1907), d'étendre les compétences des préfets «pour la répression des délits ensuite d'ivresse».⁴¹

En disposant que «les individus qui se livrent habituellement à l'ivresse peuvent être internés, par mesure administrative, dans une maison de travail» (art. 55) et en confiant au préfet la compétence de prononcer les peines statuées (art. 57), la *Loi sur les auberges de 1888* concrétise les orientations préconisées durant la conférence. Théoriquement, le principe de l'internement administratif des «buveurs d'habitude» est désormais consacré par la loi; pratiquement, le dispositif achoppe encore sur des difficultés matérielles, soit l'absence d'établissement cantonal susceptible d'accueillir cette nouvelle population. *La Loi du 18 mai 1899 complétant le code pénal en suite de la création d'une colonie agricole au Grand-Marais* sera précisément adoptée pour combler ce vide et enfin «punir l'ivrogne en le forçant à travailler».⁴² À ce titre, la loi de 1899 doit être considérée comme partie intégrante des dispositions légales fribourgeoises d'intervention visant à réguler et normaliser les conduites attribuées à une consommation excessive d'alcool. En effet, ainsi que le dispose son article premier, le principal motif d'internement à la colonie agricole découle d'une consommation éthylique érigée comme intolérable: «lorsque l'infraction provient de l'abus habituel de la boisson, de l'inconduite ou de l'oisiveté, le juge peut, au lieu de la peine ou accessoirement à la peine, prononcer l'internement du condamné à la colonie agricole pour la durée d'un an au moins et de cinq ans au plus».

Néanmoins, tandis que le législateur de 1888 avait clairement consacré le principe de l'internement administratif (en laissant toutefois les formes de procédures indéterminées),⁴³ le Grand Conseil fait d'une certaine manière marche arrière en 1899, puisque c'est au juge que revient la décision d'interner. De fait, contrairement à l'unanimité qui se manifesterait en 1919 pour l'adoption du dispositif, les mentalités ne sont pas alors totalement prêtes à abandonner certaines garanties de légalité. À l'évidence, à la fin du XIX^e siècle, l'idée de confier à une autorité administrative la compétence exclusive de priver un individu de liberté sans qu'un délit n'ait été

41 Conférence en vue de la révision de la loi sur les auberges et sur les mesures à prendre pour combattre l'alcoolisme, Fribourg, 7. 3. 1887, DPd législation, DPd 1311.

42 *Bulletin du Grand Conseil*, septembre 1888, 109. Berset, rapporteur de la Commission. C'est sur le site des Grands-Marais que sera ultérieurement érigé Bellechasse.

43 «Les individus qui se livrent habituellement à l'ivresse peuvent être internés, par mesure administrative, dans une maison de travail. Une loi spéciale déterminera l'organisation de cette maison de travail et les formes de la procédure» (art. 55).

commis, ainsi que le réclament bon nombre de députés conservateurs, suscite encore des réserves. Alors que les débats de 1899 se focalisent sur la question de la rentabilité financière du domaine agricole des Grand-Marais qui nécessite une main-d'œuvre importante, le rapporteur conservateur et professeur de droit Émile Bise estime qu'à l'inverse de nombreux cantons recrutant les «habitants des colonies» par voie administrative – et contre la position du très influent conseiller d'État Henri Schaller – «chez nous, nous préférons rester sur le terrain judiciaire». ⁴⁴ Avocat et ancien chancelier d'État, membre fondateur du journal *Le Bien public* allié aux radicaux, le député libéral-conservateur Louis Bourgknecht (1846–1923) considère également que la logique du Conseil d'État consistant avant tout à procurer «les bras nécessaires» à l'exploitation de la colonie s'avère contraire aux finalités «d'amendement» et «d'amélioration» d'une condamnation pénale:

«Si j'étais assuré que le Conseil d'État, dans le choix des condamnés qu'il enverra au Grand Marais, agira dans les mêmes vues que le tribunal, je serais tout disposé à lui concéder ce droit; mais, je le répète, le but des deux autorités m'apparaît comme différent. De plus, j'aurais quelques scrupules à accorder ce droit à l'administration au point de vue de la constitutionnalité.» ⁴⁵

Ces mêmes garanties constitutionnelles sont également regardées comme intangibles par le chef du parti radical et de l'opposition gouvernementale Édouard Biemann (1847–1907) qui juge «qu'au point de vue de la Constitution, de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'État ne peut pas avoir le droit de prononcer contre qui que ce soit la peine de l'internement à la colonie». ⁴⁶ Finalement, si la plupart des objections proviennent des bancs de l'opposition, la mise en cause du principe de l'internement administratif n'est pas l'apanage des députés d'obédience libérale ou radicale. En effet, à l'instar du député conservateur, professeur de droit et futur juge fédéral Vincent Gottofrey (1862–1919), certains ténors de la majorité conservatrice demeurent fortement attachés aux principes de la légalité des délits et des peines. ⁴⁷ Bien qu'il reconnaisse quelques avantages au dispositif de l'inter-

44 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1899, 77. Émile Bise (1859–1931) sera par ailleurs chancelier d'État (1885–1894), président du tribunal de la Sarine (1894–1904) et rédacteur du principal organe de presse cantonal, *La Liberté*.

45 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1899, 86.

46 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1899, 86. Biemann est par ailleurs membre de l'exécutif communal de la ville de Fribourg (1895–1907).

47 Pour Gottofrey, qui participera comme parlementaire fédéral à l'élaboration du Code civil suisse, avant de s'occuper de son application au Tribunal fédéral «on ne peut

nement administratif – celui notamment de «désencombrer les tribunaux de police» de toute une catégorie d'individus «qui ne sont pas tarés, mais qui se laissent aller» –, le rapporteur de la loi Émile Bise en appelle néanmoins aux fondements de la Constitution et précisément au «respect de la liberté individuelle» qui dispose que «nul ne peut être arrêté que dans les cas prévus par la loi et selon les formes qu'elle prescrit». ⁴⁸ Aussi, en dépit des aspirations d'une frange importante du Parlement fribourgeois, certaines dignes constitutionnelles n'ont pas encore cédé à la toute fin du XIX^e siècle. Contrairement à leurs successeurs de 1919, quelques députés – des juristes avant tout – refusent encore de considérer le principe de la liberté individuelle comme désuet.

D'abord inexistante dans les dispositions légales, puis circonstance aggravante d'un comportement réprimé, ensuite objet partiel d'une loi et enfin motif de création d'un établissement coercitif, en l'espace de cinquante ans, la question de l'alcool et de la figure afférente de l'alcoolique a été appropriée par l'espace politique fribourgeois (comme ailleurs en Suisse et en Europe), au point d'accéder, à l'instar de la syphilis ou de la tuberculose, au rang de «fléau social». ⁴⁹ Néanmoins, si l'alcool semble constituer alors un véritable problème de société, les raisons de cette nouvelle croisade sont peut-être à chercher ailleurs. À la lecture des débats relatifs à la *Loi sur les auberges de 1888*, et plus singulièrement autour des questions d'horaires d'ouverture des débits de boissons, d'interdiction de la danse ou de sanctification du dimanche, force est de constater la prégnance du paternalisme et la constante volonté d'édification morale qui animent la grande majorité des députés fribourgeois. En évoquant l'heure à laquelle les gens doivent se coucher, le rôle de l'épouse au foyer, la fréquentation des auberges par les femmes, les grossesses occasionnées par la danse du dimanche et de nombreux autres aspects relevant de la vie privée, le législateur fribourgeois semble moins préoccupé par la santé publique que par le contrôle des conduites individuelles et des rites sociaux. Davantage que prévenir l'alcoolisme, dans une société conservatrice fortement arrimée aux valeurs traditionnelles de l'Église catholique, il s'agit bien, avant tout, de normaliser les comportements et diffuser les modèles de valeur domi-

envoyer à la colonie pénitentiaire que les individus qui se sont rendus coupables d'un délit». *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1899, 81.

48 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1899, 76 et 82.

49 Dargelos 2006.

nants.⁵⁰ Le député catholique-conservateur Alexis Castella le revendique du reste explicitement, lui qui affirme haut et fort: «Nous faisons une loi pour réformer les mœurs».⁵¹

Désormais nanties d'un instrument répressif pour lutter contre les risques économiques et les comportements jugés indésirables assimilés à l'ivrognerie, les élites de la République chrétienne entendent également œuvrer en amont, pour prêcher la tempérance, sinon l'abstinence, au sein des classes populaires. Conformément à la doctrine sociale de l'Église particulièrement prégnante dans le canton, il convient en effet de favoriser un enseignement antialcoolique dans toutes les strates de la société fribourgeoise pour lutter contre un phénomène regardé comme l'ennemi de la vie chrétienne et familiale, de la prospérité et de la santé. Néanmoins, s'il existe déjà différents modèles d'œuvres philanthropiques en ce domaine – la société protestante de la Croix-Bleue connaît alors un fort engouement dans les cantons réformés –, il est inconcevable pour le clergé catholique d'abandonner à d'autres le soin de relever les «buveurs». Aussi s'agit-il d'établir des œuvres de tempérance strictement catholiques, tout en tenant soigneusement à l'écart du mouvement antialcoolique toutes associations non papistes, telles que la Croix-Bleue ou l'Ordre international des Bons Templiers, organisation sociale-hygiéniste introduite en Suisse par Forel en 1892 et assimilée à une loge maçonnique.⁵²

Fondée le 29 octobre 1888 à Fribourg, la Ligue de la Croix se fixe pour objectif «la conservation et la restauration des familles chrétiennes, en combattant les deux principaux fléaux, la boisson et les fréquentations dangereuses».⁵³ Le professeur de droit canon et protonotaire apostolique Joseph-Alexandre Savoy (1843–1911) en est la principale cheville ouvrière. Fréquentation des sacrements, récitation du chapelet et prières en commun: aux côtés de l'engagement d'abstinence (sauf ordre médical ou usage religieux), les mesures préconisées par la Ligue de la Croix sont exclusivement liturgiques. De surcroît, contrairement à la Croix-Bleue qui jouit d'un grand crédit auprès des protestant-e-s, une bonne partie du

50 Fillaut, Nahoum-Grappe, Tsikounas 1999, 139.

51 *Bulletin du Grand Conseil*, septembre 1888, 139.

52 Lambert 1994, 56–58.

53 «Règlement de la Ligue de la Croix [...]» 1888, 1. Cité selon Lambert 1994, 61. Les «fréquentations dangereuses» se rapportent à la sexualité prémaritale favorisée par certaines coutumes locales, comme les veillées. Le «fléau de l'alcoolisme» et le «fléau des veillées» font l'objet de brochures édifiantes, de modèles de sermons pour les curés, de prières et de pèlerinages. Praz 2005, 405–407.

clergé catholique demeure encore hermétique au mouvement néphaliste. Aussi, afin de renforcer l'influence de la Ligue de la Croix et d'affermir les contours de l'enseignement antialcoolique selon les préceptes de l'Église, Joseph-Alexandre Savoy entretient-il une correspondance étroite avec Peter Anton Ming (1851–1924), l'un des dirigeants de la Ligue catholique suisse d'abstinence active dans les cantons alémaniques depuis 1875. Médecin, conseiller national conservateur catholique et futur *Landammann* obwaldien, Ming est bien conscient des difficultés et des limites auxquelles se confronte le mouvement abstinent fribourgeois :

«La matière de cette instruction ne doit pas seulement être puisée dans la théologie morale, mais aussi dans les résultats des recherches physiologiques et sociologiques. Malheureusement les meilleurs écrits scientifiques contre l'alcoolisme sont basés sur des fondements matérialistes. Il y a cependant dans les écrits de Forel et de Bunge d'immenses matériaux qu'on pourrait exploiter et arranger pour nos coreligionnaires.»

À défaut de pouvoir opérer l'ambitieuse synthèse suggérée par Ming, Savoy va chercher à élargir l'audience de son mouvement au sein de la société fribourgeoise en sollicitant le concours du Piusverein, parfaitement implanté au sein des élites cantonales et au sommet de l'État.⁵⁴ Sous l'impulsion de ses représentants les plus influents – tels que Georges Python ou Georges de Montenach –, le Piusverein va dès lors s'impliquer dans la lutte contre l'alcoolisme en prônant la moralisation des classes indigentes par l'instruction, l'ouverture des bibliothèques et la création de caisses d'épargne.⁵⁵

Dès lors, l'Église catholique fera durablement main basse sur la question de l'alcool à Fribourg, l'État se cantonnant longtemps au seul volet répressif de la lutte contre les individus accusés d'ivrognerie. L'internement administratif connaîtra alors un essor massif et sans précédent avec la *Loi sur les auberges de 1919*, puis celle de 1955 *sur les établissements publics*. L'influence de la théologie morale dans le combat néphaliste s'avérera particulièrement pérenne, notamment par le truchement du Dispensaire antialcoolique (1938) qui collabore étroitement avec le clergé et certaines associations de jeunesse comme la Croisade eucharistique.⁵⁶ Plus généralement, en raison du maillage serré que la République chrétienne entend

54 Fondée en 1857, l'Association Pie IX (Piusverein en allemand) se fixe pour objectif de préserver la foi, favoriser les œuvres caritatives et soutenir la science et la culture catholiques. Jenny 1974.

55 Pour un développement en ce sens, voir: Lambert 1994, 71–84.

56 Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme et les autres toxicomanies, 1986, 4.

tisser autour de la société fribourgeoise, il semble bien que toute velléité d'association hors d'un cadre religieux plus ou moins large soit longtemps vouée à l'échec. Symptôme de cette mainmise dans le canton, la protestante Croix-Bleue ne sera officiellement reconnue comme institution antialcoolique par le Conseil d'État qu'en 1966.⁵⁷ En ce sens, la voie adoptée par les autorités fribourgeoises diffère sensiblement, par exemple, des conceptions en vigueur dans le principal canton catholique alémanique où les Bons Templiers de Forel, mais également l'Association des enseignants abstinents, jouent un rôle important dans la diffusion des enseignements d'hygiène sociale.⁵⁸ À Lucerne de surcroît, comme le montre plus loin Noemi Dissler (chap. 2.3), les médecins tiennent dès le début du siècle une place centrale dans le débat relatif à la problématique de l'alcool avant l'affirmation, autour des années 1940–1950, de la psychiatrie urbaine et du travail social.

2.1.2 LA LOI SUR LA LUTTE CONTRE L'ALCOOLISME DE 1965: ENTRE TRAITEMENT MORAL ET RÉPONSES MÉDICO-SOCIALES

En avril 1965, dans son *Message* accompagnant le projet de *Loi sur la lutte contre l'alcoolisme*, le Conseil d'État fribourgeois constate qu'il «n'existe pas de loi spécifique» traitant de cette question et que les dispositions en vigueur présentent un caractère «exclusivement coercitif et répressif».⁵⁹ D'après les rédacteurs de la loi, il convient désormais d'appliquer «une thérapeutique adaptée» en adoptant une approche «préventive», autour d'une «action médico-sociale combinée»; car, exposent-ils, «s'il est un domaine dans lequel les mesures officielles accusent trop souvent un échec, c'est bien celui de la lutte contre l'alcoolisme».⁶⁰ Or, en légitimant ainsi l'intervention des «moyens médicaux» et en affirmant le rôle central de l'État en ce domaine, le Gouvernement trace une orientation modernisatrice encore

57 À la même époque, la correspondance d'un interné administratif avec le directeur de Bellechasse atteste de la visite des Alcooliques anonymes dans l'établissement. Voir: CIE, vol. 4, «... je vous fais une lettre», chap. 3.1.

58 Comme le révèle l'étude de Nicole Gönitzer (chap. 2.2), c'est également le cas dans le canton de Thurgovie, où un réseau très dense d'associations s'implique fortement dans la question de l'alcool.

59 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1965, 243. Il est fait référence ici à la *Loi du 18 novembre 1955 sur les établissements publics, la danse, le commerce des boissons*.

60 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1965, 243.

absolument insoupçonnée quelques années auparavant.⁶¹ Le changement de paradigme – puisque c’est bien de cela qu’il s’agit – est saisissant, si l’on songe aux logiques qui gouvernaient les anciennes dispositions en la matière révisées à peine dix ans plus tôt. En effet, l’esprit de la *Loi du 18 novembre 1955 sur les établissements publics, la danse, le commerce des boissons* s’avère en parfaite continuité avec celui qui caractérisait la *Loi sur les buveurs de 1919*.

Dans une étude présentée en 1960 à l’École de travail social de Lucerne pour l’obtention du diplôme d’assistante sociale, Thérèse Macheret s’était précisément penchée avec force minutie et à l’aide de nombreuses enquêtes auprès du clergé et du corps enseignant sur la question de l’alcoolisme dans le canton de Fribourg dont elle est originaire. Dans ce mémoire, se basant sur une conférence donnée par son codirecteur d’études, le Dr Anton Hunziker,⁶² lors du 26^e Congrès international sur l’alcool et l’alcoolisme (Stockholm, été 1960), Macheret s’attache notamment à examiner les aspects juridiques et médico-sociaux des mesures existantes sur le plan fédéral et cantonal pour l’assistance des alcooliques.⁶³ À propos de la législation en vigueur à Fribourg – soit la loi de 1955 –, elle note ainsi que le canton se classe « parmi ceux dont la loi est récente, mais dont les dispositions revêtent encore un caractère surtout répressif ». ⁶⁴ Emblématique de ce que Macheret qualifie « d’anciennes conceptions », caractérisée par des « mesures policières », l’assistance « par contrainte » prodiguée aux alcooliques fribourgeois sous l’autorité du préfet d’après la loi de 1955 ignore selon elle « l’évolution des cinquante ans passés ». Forte de l’avis des juristes qu’elle a consultés et en dépit d’un ton qui se veut généralement assez neutre, l’assistante sociale n’hésite pas alors à affirmer que ces dispositions législatives impliquent « une rechute dans les lois de 1900 ». ⁶⁵

61 À propos du retard considérable qui caractérise longtemps les structures médico-sociales fribourgeoises et le non-interventionnisme chronique de l’État, voir la dernière partie du chapitre consacré à l’assistance à Fribourg. Voir également ce qu’en dit l’un des principaux acteurs institutionnels de cette modernisation: Clerc 2007.

62 À propos de la figure d’Anton Hunziker et de l’importance de son action pour l’adoption de méthodes modernes de lutte contre l’alcoolisme en Suisse – notamment sous l’angle du travail social –, voir les pages conséquentes que lui consacre Noemi Dissler (chap. 2.3).

63 L’autre codirecteur du travail de Macheret est le Dr Peter Späni, vice-président de la Ligue internationale contre l’alcoolisme.

64 Macheret 1960, 76.

65 Selon l’article 129 de la *Loi du 18 novembre 1955 sur les établissements publics, la danse, le commerce des boissons*, le préfet peut ordonner l’internement dans une maison de travail, pour une durée de six mois à deux ans, « de tout alcoolique qui contrevient

Quoiqu'elle ne ménage pas ses critiques, en contestant notamment le bien-fondé du recours à «l'autorité policière» du préfet dans la lutte antialcoolique, Macheret ne produit pas un travail à charge. Au contraire, par son expertise – et surtout celle de ses éminents directeurs d'étude qui contribuent à introduire en Suisse les thèses de l'alcoolologie moderne⁶⁶ –, elle invite les autorités fribourgeoises à légiférer dans le sens des nouvelles conceptions médico-sociales. De manière constructive, voire même pédagogique, et «sans vouloir enlever aux méthodes répressives une efficacité certaine», elle incite ainsi le Gouvernement à persévérer dans la continuité du *Règlement d'exécution du 10 avril 1956* (relatif à la loi de 1955) qui conditionne une approche plus moderne de la question en ordonnant l'institution d'une Commission cantonale antialcoolique en vue d'une prévention toujours plus large.⁶⁷

Entre 1955 et 1965, le soudain revirement d'attitude des autorités fribourgeoises dans leur politique de lutte contre l'alcoolisme peut surprendre. Consulté dans le cadre de la gestation de la nouvelle loi, le Secrétariat antialcoolique suisse indique d'ailleurs qu'il «ne peut assez se féliciter» que le gouvernement cantonal ait bien voulu enfin «détacher de la législation sur les auberges les matières relevant plus directement de la lutte contre l'alcoolisme et d'en faire l'objet d'une loi spéciale».⁶⁸ Or, sans se perdre en conjectures, il est possible que l'étude de Macheret ne soit pas étrangère à l'abandon progressif des anciennes conceptions morales (le buveur est un pécheur qu'il faut corriger et rééduquer) au profit d'une approche davantage médicalisée (l'alcoolique est un malade qu'il convient de soigner).⁶⁹ En effet, en raison d'une situation financière précaire, mais surtout dans une optique délibérée qui a très longtemps favorisé le corpo-

à l'interdiction de fréquenter les établissements publics, ou à l'égard duquel cette mesure apparaît de prime abord insuffisante», de même que de «tout alcoolique qui, sans causer du scandale public, compromet par son ivrognerie habituelle sa santé, ses devoirs sociaux, sa situation ou celle de sa famille».

66 Afin de saisir les «principes modernes d'assistance et de législation en matière d'assistance des malades alcooliques», Macheret renvoie à la thèse d'Anton Hunziker (*Gesetzgebung und Sozial-Medizinischer Dienst für Alkohol Kranke*, Lucerne, 1958).

67 Macheret 1960, 77–78.

68 Secrétariat antialcoolique suisse, courrier au Service social cantonal de Fribourg, Lausanne, 18. 12. 1964, AEF, DSPa Législation, DSPa 2697.

69 Dans sa thèse consacrée à l'usage de la molécule de l'apomorphine dans la thérapeutique de l'alcoolisme, le médecin genevois Harry Feldmann propose une typologie de l'évolution de la lutte contre l'alcoolisme qui distingue trois étapes successives: «le traitement moral et l'internement», «le traitement psychologique», enfin «les traitements médicamenteux». Feldmann 1950.

ratisme et misé sur les institutions religieuses au détriment d'une intervention régulatrice et planifiée de l'État, le canton «accumule un grand retard» dans le domaine de la santé.⁷⁰

Alors que l'État social fribourgeois reste à créer,⁷¹ l'enquête fouillée de Thérèse Macheret constitue une base solide et documentée pour mettre Fribourg au diapason des autres cantons relativement aux méthodes contemporaines de lutte contre l'alcoolisme. Loin de l'image d'un mémoire de fin d'études confidentiel demeurant confiné dans la sphère étroite de sa production, le travail de l'assistante sociale, pour lequel elle ambitionne de «pénétrer dans les mœurs et la mentalité d'une population»,⁷² implique un nombre important d'acteurs-trices institutionnel-le-s directement intéressé-e-s aux résultats obtenus. Afin d'interroger le clergé (155 questionnaires distribués, 62% de réponses) et le corps enseignant (549 questionnaires, 57% de réponses) sur les pratiques éthyliques des Fribourgeois, Macheret a ainsi préalablement sollicité l'assentiment de l'évêque François Charrière et des conseillers d'État conservateurs José Python (Département de l'instruction publique et des cultes) et Alfons Roggo (Département de la police, de la santé publique et des affaires sociales). Quant à l'usage des résultats de son important travail sur l'alcoolisme dans le canton – le premier du genre à Fribourg précise-t-elle –, Macheret évoque une enquête similaire effectuée en Valais laquelle, complétée par des données statistiques systématiques, a pu précisément faire figure de socle pour la fondation d'un «service médico-social pour malades alcooliques».⁷³ Aussi, dans la perspective d'un renouvellement radical des conceptions cantonales liées à la lutte contre l'alcool, préconise-t-elle dans la dernière partie de son ouvrage un large train de réformes: introduction d'une nouvelle législation sur «l'assistance des malades alcooliques» et sur la protection de la jeunesse (associée à un nécessaire changement d'instance exécutive comme d'une ancienne terminologie stigmatisante); lancement d'une enquête médico-sociale approfondie; systématisation du travail social auprès des alcooliques selon les «nouvelles méthodes du *Casework*»;⁷⁴ enfin fondation d'une station

70 Python 2018, 116.

71 D'après l'historiographie locale, ce sera là essentiellement l'œuvre du conseiller d'État Denis Clerc au cours des décennies 1970–1990. Python 2018, 117 et suivantes; Andrey, Clerc, Gex 2012, 92–93.

72 Macheret 1960, 38.

73 Macheret 1960, 37–38.

74 À propos de l'introduction du *Casework* en Suisse, voir notamment: Matter 2011.

pour malades alcooliques à l'Hôpital cantonal (et non plus dans la clinique psychiatrique de Marsens).⁷⁵

Si l'on ne peut que conjecturer l'influence de l'étude de Macheret quant à l'inflexion modernisatrice adoptée dans la nouvelle loi de 1965, l'intervention de Hunziker dans le débat est en revanche attestée par celui qui fut quelque temps à la tête du Dispensaire antialcoolique fribourgeois. Dans une tribune consacrée à la *Loi sur la lutte contre l'alcoolisme* qu'il publie en deux temps dans *La Liberté*, l'abbé Gustave Schneuwly révèle ainsi:

«Dans le passé, la législation ne connaissait que des mesures disciplinaires et répressives à l'égard des alcooliques. Personne ne suivait les études scientifiques modernes sur ce problème, ni ne prêtait attention aux modifications législatives progressistes introduites dans de nombreux cantons. Par bonheur, le Dr Hunziker, de Lucerne, grand spécialiste du problème, transmet de sa propre initiative un projet au Département de la Santé publique, qui a servi utilement à la rédaction de notre nouvelle loi.»⁷⁶

Cependant, comme le déplore Schneuwly, la logique adoptée *in fine* dans la loi de 1965 s'écarte des principes préconisés par Hunziker et implique de «regrettables erreurs et imperfections».⁷⁷ De fait, contrairement à la philosophie du «projet-type» que le réformateur lucernois applique à son canton (commenté ci-après par Noemi Dissler), le Conseil d'État n'est pas totalement prêt à renoncer aux anciennes recettes prophylactiques, ainsi qu'il l'indique dans son *Message*:

«Il ne suffit pas de disposer d'organismes auxquels on puisse faire appel; il faut encore pouvoir, par des mesures légales, astreindre les malades à subir une contrainte afin de les protéger contre eux-mêmes tout en préservant les intérêts supérieurs de la société. Nous ne partageons pas le

75 Macheret 1960, 92–97.

76 «Notre loi sur la lutte contre l'alcoolisme I», 10. 2. 1967.

77 «Notre loi sur la lutte contre l'alcoolisme II», 13. 2. 1967. Comme nous le verrons plus loin, l'abbé Schneuwly est particulièrement remonté contre les autorités fribourgeoises pour avoir été évincé, irrégulièrement selon lui, de la Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme – qui reprend à son compte l'ancien Dispensaire antialcoolique en qualité d'organe exécutif en 1956 – au profit d'un médecin (le Dr Daguet). Schneuwly profite donc de cette tribune dans *La Liberté* pour régler ses comptes et expliciter les défauts qui selon lui grèvent la nouvelle loi: confusion entretenue entre prévention et traitement; définition erronée de la mission du Service médico-social, celle-ci étant de nature médicale et non pas éducative; prérogatives de libération conditionnelle accordées au Conseil d'État, alors que la compétence devrait revenir à l'établissement de cure; dénomination désuète et infamante de «patronage» qui invite à considérer l'alcoolique interné comme un délinquant.

point de vue exprimé par d'aucuns qui voudraient bannir de la loi toute disposition répressive ou disciplinaire. Il importe de réunir dans une juste pondération les mesures préventives et de répression de celles qui relèvent de l'information. Ceux qui n'accordent aux décisions d'internement qu'un caractère répressif, sans valeur thérapeutique, oublient d'ailleurs la rééducation par l'abstinence et le travail.»⁷⁸

Par ailleurs, bien que le Gouvernement appelle pour la première fois un renforcement du rôle de l'État dans le domaine médico-social, l'ambition demeure principalement de l'ordre de la rhétorique, puisqu'en dépit de tous les manques en matière de structures, d'infrastructures, et de personnel qualifié, les autorités considèrent qu'il «n'y a pas lieu de créer de nouveaux organes pour la lutte contre l'alcoolisme».⁷⁹ Pour elles au contraire, «la combinaison harmonieuse des institutions existantes et l'action concertée des autorités à tous les degrés permettent un travail efficace et répondant mieux à la tâche dévolue à chacun». L'aplomb péremptoire du *Message* peut rétrospectivement prêter à sourire lorsque l'on sait que, dix ans plus tard, le principal organe de lutte contre l'alcoolisme institué par la loi de 1965 – soit la Commission cantonale antialcoolique – n'a toujours pas vu le jour.⁸⁰ Au reste, en mettant désormais le financement des mesures curatives ou répressives à la charge de l'État – alors qu'il incombait jusqu'ici subsidiairement aux communes –, la loi n'adopte en fin de compte qu'une mesure de bon sens et d'équité, puisque c'est bien l'État qui perçoit d'importants montants grâce aux patentes d'établissements publics, aux parts des produits de la Régie fédérale des alcools comme aux taxes fédérales sur les autorisations d'exportation de boisson.

Si le législateur fribourgeois entrouvre la voie à des conceptions nouvelles en matière de lutte contre l'alcoolisme, les continuités demeurent fortes avec les anciennes logiques prophylactiques et le traditionnel recours à l'autorité policière du préfet. Afin de remplir les buts de la loi – soit prévenir et réprimer la conduite de «tout majeur qui, par l'abus de boissons alcooliques, s'expose à tomber dans le besoin, compromet la situation morale et matérielle de sa famille, menace la sécurité d'autrui ou cause du

78 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1965, 243.

79 *Bulletin du Grand Conseil*, mai 1965, 244.

80 C'est ce qu'indique le procès-verbal de la première séance de la «Commission cantonale pour la lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies» (COLAT), 30. 10. 1975. AEF, DSPa Institutions de prévention et de lutte contre les toxicomanies dans le canton, DSPa 2705.

scandale public» (art. premier) –, aux côtés d'organes embryonnaires ou inexistantes (Commission antialcoolique cantonale et Service médico-social), ce sont toujours les préfets qui demeurent les pivots de la procédure. Aussi, une fois épuisées les mesures préventives et après admonestation, le préfet est-il compétent pour ordonner le «placement dans une maison de cure» ou «l'internement dans une maison de travail», lorsqu'il estime la décision appropriée (art. 17). À vrai dire, afin de contrebalancer la toute-puissance de ce magistrat, l'idée de confier à un «collègue» la faculté de prononcer l'internement à la Sapinière avait été envisagée par les rédacteurs de la loi. Mais ceux-ci avaient finalement estimé que «le système de la compétence des préfets suffisait» puisque le recours au Conseil d'État était réservé.⁸¹ Encore une fois, bien que la loi opère une distinction entre, d'une part, le placement à la maison de cure (pour une durée de six mois à deux ans, lorsque le traitement ambulatoire est demeuré inopérant) et, d'autre part, l'internement dans une maison de travail (pour une durée de deux ans,⁸² lorsque l'expertise médicale considère la personne jugée alcoolique comme «incurable»), le canton ne dispose pas d'infrastructure *ad hoc* pour la maison de cure.⁸³ Comme souvent à Fribourg, le hiatus est grand entre les principes affichés et les contingences de la pratique effective.

Ainsi, le Grand Conseil fribourgeois en vient-il à légitimer à nouveau le recours à l'internement administratif, en dépit des préconisations contemporaines en matière de lutte contre l'alcoolisme. Si le rapporteur de la loi, l'avocat conservateur Gaston Michel, concède le premier que celle-ci pose problème relativement à la «sauvegarde des libertés individuelles», il estime néanmoins le système «équitable» par l'existence d'une voie de recours auprès du Conseil d'État.⁸⁴ Cependant, tandis que Michel

81 «Procès-verbal de la séance de la Commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi sur la lutte contre l'alcoolisme», 22. 4. 1965, AEF, DSPa législation, DSPa 2697.

82 Il convient de relever que le projet de loi prévoyait initialement en ce cas une durée d'internement «indéterminée» [sic!]. Or, bien que le texte final ait retenu une durée de deux ans maximum, la traduction allemande de la loi n'a pas intégré cette modification! Il faudra dès lors cinq ans pour que les autorités se rendent compte de l'erreur et adressent une circulaire aux préfets des districts germanophones pour corriger la disposition fautive. «Mitteilung an die Oberamt männer des Sensebezirks und des Seebezirks», 17. 9. 1970, AEF, DSPa Législation, DSPa 2697.

83 Voir en ce sens la volumineuse correspondance au cours des années 1968–1969 entre le médecin-directeur de l'Hôpital psychiatrique de Marsens, le Dr Rémy, et le conseiller d'État en charge de la Police et de la Santé publique Maxime Quartenoud. AEF, DSPa Établissements hospitaliers de Marsens et d'Humilimont, DSPa 2243.

84 *Bulletin du Grand Conseil*, 7. 5. 1965, 378–379.

évoque l'opportunité de doter à l'avenir le canton d'un «tribunal administratif distinct du pouvoir exécutif», aucun député ne saisit alors l'occasion de débattre du bien-fondé du dispositif. De ce point de vue, seul l'avocat conservateur Aloys Sallin commente (très brièvement) la question de l'internement administratif. Mais alors qu'il s'était montré relativement incisif et critique devant cette même assemblée deux ans plus tôt en mettant en cause le pouvoir discrétionnaire et parfois même les «abus manifestes» des préfets,⁸⁵ il se cantonne cette fois-ci à se satisfaire de l'existence d'une procédure contre les «cas d'internement abusifs», jugeant en définitive les dispositions correctes sur le plan des libertés individuelles.⁸⁶

Entravée par un évident défaut de structures, de budgets, de personnel et encore de volonté politique, la lente pénétration des logiques médico-sociales contemporaines à Fribourg se heurte également à l'inertie des pratiques et des anciennes conceptions.⁸⁷ La circulaire adressée au lendemain de l'adoption de la *Loi sur la lutte contre l'alcoolisme* aux membres du Comité directeur de la très traditionnelle «Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme» est à ce propos révélatrice.⁸⁸ Tandis que la circulaire expose que le Dispensaire antialcoolique sera dorénavant dénommé «Service médico-social» (SMS), qu'un médecin sera placé à sa tête, et que, conformément à la «nouvelle orientation» insufflée, le SMS travaillera à l'avenir en étroite collaboration avec la section des travailleurs sociaux récemment créée à l'Institut de pédagogie curative, son rédacteur s'entoure de nombreuses précautions discursives pour ne pas heurter les dignitaires conservateurs du comité. Se sentant ainsi obligé de justifier la démarche, il adopte une rhétorique «normalisante» qui vise à désamorcer les oppositions de principe que la réforme ne manquerait pas de susciter: «L'orientation proposée n'a rien de révolutionnaire. Elle se borne à suivre les tendances ac-

85 À ce propos, voir *supra* la dernière partie de l'étude sur l'assistance à Fribourg (chap. 1.1).

86 *Bulletin du Grand Conseil*, 7. 5. 1965, 381, 384.

87 De manière plus générale, le conseiller d'État socialiste Denis Clerc évoquera à ce propos «l'inertie du paquebot politique et de l'Église pré-conciliaire face aux évolutions, voire aux bouleversements rapides survenus [après-guerre] dans le domaine des idées, des communications, de l'économie et de la technique». Clerc 2007, 47.

88 «Circulaire aux membres du Comité directeur de la Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme», [s. l. n. d.], AEF, DSPa institutions de prévention et de lutte contre les toxicomanies dans le canton, DSPa 2720. À noter que Max Rentsch, directeur de Bellechasse, figure alors au comité de la Ligue.

tuelles qui se font jour partout où des institutions similaires et un personnel spécialisé engagent le combat contre l'alcoolisme». ⁸⁹

De fait, la substitution de structures de type médico-social aux traditionnelles œuvres à caractère confessionnel ne se fait pas sans heurts et s'étale sur près de trois décennies. Dirigé par un ecclésiastique de sa création en 1938 jusqu'en 1966, le Dispensaire ne s'occupe dans un premier temps que de propagande antialcoolique par l'enseignement de la théologie morale. Dès 1948, une ouverture timide s'opère: grâce à la collaboration d'un médecin et d'une assistante sociale, un service médico-social embryonnaire est adjoint au Dispensaire et des premières consultations gratuites sont proposées en ville de Fribourg uniquement. ⁹⁰ Cependant, faute de place à l'Hôpital cantonal, les malades doivent la plupart du temps se rendre à Genève pour suivre leur traitement. Enfin, si la structure quitte définitivement le giron de l'Église après l'adoption de la *Loi sur la lutte contre l'alcoolisme de 1965* – le Dispensaire est désormais dénommé «Service médico-social de la Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme» et placé sous la direction d'un médecin –, il faudra néanmoins attendre plus de dix ans pour qu'un véritable centre psychosocial voie le jour avec la création en 1976 d'un foyer médicalisé pour le traitement des alcooliques et des toxicomanes (Clinique «Les Platanes»).

Or, cette évolution n'est pas du goût d'un des principaux intéressés. Évincé de la Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme en 1964 et conséquemment prié de quitter la direction du Dispensaire, l'abbé Gustave Schneuwly s'insurge contre une mesure qu'il juge aussi bien irrégulière que néfaste pour la lutte antialcoolique dans le canton. Si la décision semble essentiellement découler de raisons personnelles – l'ecclésiastique est en conflit ouvert avec plusieurs membres de la Ligue –, Schneuwly la met sur le compte d'une divergence de vues quant à la marche de ce qui est désormais appelé à devenir le Service médico-social. Aussi multiplie-t-il les courriers, jusqu'au Conseil d'État et l'Évêché, pour plaider sa cause. ⁹¹ Comme évoqué *supra*, il cherche de même à occuper le terrain médiatique

89 «Circulaire aux membres du Comité directeur de la Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme», [s. l. n. d.], AEF, DSPa institutions de prévention et de lutte contre les toxicomanies dans le canton, DSPa 2720.

90 Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme et les autres toxicomanies, 1986, 4–8.

91 Schneuwly Gustave, courrier au Conseil d'État fribourgeois, 11. 6. 1966; Schneuwly Gustave, courrier au directeur du Département de la santé publique, 15. 1. 1967, AEF, DSPa institutions de prévention et de lutte contre les toxicomanies dans le canton, DSPa 2721.

pour dénoncer les imperfections de la *Loi sur la lutte contre l'alcoolisme de 1965*. La véhémence de la réaction de Schneuwly le discrédite davantage encore auprès des membres de la Ligue et du Service de la santé publique, lesquels raillent l'abbé «qui voulait jouer au médecin» et préconisent de «laiss[er] les prêtres à la pastoration». ⁹² Cependant, si l'on se fie aux arguments avancés par Schneuwly dans sa correspondance, le conflit ne se résume pas à une classique lutte entre anciens et modernes. Tandis qu'il relate au Conseil d'État la nature du différend qui l'oppose aux membres de la Ligue, l'ancien directeur du Dispensaire estime ainsi que le SMS doit être un «service strictement médical et thérapeutique» s'occupant de malades par des «techniques psychothérapeutiques» en excluant toutes «mesures disciplinaires et répressives». ⁹³ Par ailleurs, regardant les dispositions «policières» telles que l'internement administratif ou l'interdiction d'auberges comme «injustes et inefficaces», Schneuwly considère que la responsabilité du Gouvernement est engagée, en la personne du conseiller d'État Alfons Roggo, dans le retard pris pour introduire une «perspective scientifique» dans le traitement de l'alcoolisme. ⁹⁴ Finalement, au-delà de la querelle de personnes et sans préjuger de la véracité des accusations avancées, la passe d'armes entre Schneuwly et ses détracteurs révèle la complexité toute en nuance, dans le très traditionnel canton de Fribourg, de l'émergence d'un nouveau paradigme de santé publique.

En définitive cependant, c'est encore la voix des préfets qui s'avère la plus emblématique sur le plan de la résistance aux nouvelles pratiques. Incarnant le dispositif de l'internement administratif de sa légitimation à son exécution, les préfets – du moins certains d'entre eux – se montrent particulièrement jaloux de leurs traditionnelles prérogatives et voient d'un très mauvais œil l'intrusion des médecins dans leur magistère. En 1970, alors que la direction de l'Hôpital psychiatrique de Marsens a refusé l'in-

92 [Prénom manquant] Musy, courrier à Armand Descloux, président de la Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme, 29. 11. 1964; Rapport du chef du Service de l'assistance publique (Pierre Quartenoud) au conseiller d'État en charge de la Santé publique, 1. 6. 1966, AEF, DSPa institutions de prévention et de lutte contre les toxicomanies dans le canton, DSPa 2721.

93 Schneuwly Gustave, courrier au Conseil d'État fribourgeois, 11. 6. 1966, AEF, DSPa institutions de prévention et de lutte contre les toxicomanies dans le canton, DSPa 2721.

94 Schneuwly Gustave, courrier au directeur du Département de la santé publique, 15. 1. 1967; Schneuwly Gustave, lettre ouverte à la Ligue fribourgeoise contre l'alcoolisme, 15. 10. 1972. AEF, DSPa institutions de prévention et de lutte contre les toxicomanies dans le canton, DSPa 2721.

ternement d'un alcoolique décrété par son lieutenant de préfecture faute de certificat médical – conformément à la *Loi organique des Établissements hospitaliers de Marsens et d'Humilimont du 6 mai 1965* –, le préfet de la Gruyère Robert Menoud (1923–2014) s'insurge contre ce qu'il regarde comme une ingérence intolérable:

«Je ne puis en aucun cas me déclarer d'accord avec cette manière de voir les choses. Le Préfet ou son remplaçant a des obligations et des responsabilités qui découlent d'une loi générale. [...] Aucune allusion quelconque n'est faite dans cette loi [sur la lutte contre l'alcoolisme] à une déclaration médicale qui devrait être sollicitée en plus. Du reste, une telle exigence nous placerait souvent dans de très grandes difficultés, vu l'indisponibilité de médecins qui existe à certains moments. Il ne fait aucun doute que la loi générale prime votre règlement organique. Dès lors, je vous serais très obligé de donner des instructions claires et précises pour que de telles difficultés ne se reproduisent plus.»⁹⁵

Révélatrice des tensions qui se manifestent entre la rationalité médicale et les principes de liberté individuelle d'une part, et l'autorité discrétionnaire du préfet d'autre part, cet échange semble corroborer les propos du conseiller d'État Denis Clerc, qui dénonçait dans l'«archaïsme politique» des conservateurs fribourgeois une «opposition larvée à un État de droit démocratiquement établi».⁹⁶ Mais à en croire le magistrat socialiste, la mise en place d'une intervention planifiée et régulatrice de l'État dans la sphère de la santé achoppe également sur la résistance de la Société des médecins qui persiste longtemps à considérer le domaine sanitaire comme une chasse gardée.⁹⁷ Manifestement, à l'instar de la question de l'assistance et de l'action sociale examinée dans le chapitre précédent, les politiques de santé restent largement tributaires des traditionnels piliers de la société fribour-

95 Préfet de la Gruyère, courrier à la Direction de l'Hôpital psychiatrique de Marsens, 8. 9. 1970, AEF, DSPa Établissements hospitaliers de Marsens et d'Humilimont, DSPa 2243. Dans sa réponse le médecin-directeur Rémy expose que s'il comprend «fort bien» que cette mesure n'ait pas l'assentiment du préfet, elle résulte du fait que Marsens n'a jamais été reconnu comme étant la maison de cure prévue par la loi sur la lutte contre l'alcoolisme: «Faute de la maison de cure, nous procédons ici à l'examen et au traitement des alcooliques dans le but de rendre service à la collectivité et aux malades qui nous sont confiés. Par contre, nous ne pourrions accepter que la durée du séjour soit fixée sans considérer les données médicales». Dr Rémy, courrier au préfet de la Gruyère, 15. 9. 1970, AEF, DSPa Établissements hospitaliers de Marsens et d'Humilimont, DSPa 2243.

96 Clerc 2007, 84.

97 Clerc 2007, 86.

geoise que sont la charité privée et le corporatisme. Force est de constater que durant les années 1960–1970, la plupart des élites fribourgeoises demeurent encore loin de se résoudre à ériger légalement l'État comme agent de la justice et de la solidarité institutionnelle entre les individus.

2.2 VOM «VORREITER» ZUM «NACH- ZÜGLER»: DER LANGE WEG ZUM TRINKERFÜRSORGEGESETZ IM KANTON THURGAU

NICOLE GÖNITZER

Am 28. Februar 1924 wurde vom Grossen Rat des Kantons Thurgau eine Motion für erheblich erklärt,¹ die zuvor im Regierungsrat nur mit wenig Begeisterung aufgenommen worden war. Die Motion, eingereicht von Otto Höppli (1880–1957),² hatte ein ausdrücklich fürsorgerisches Anliegen. Otto Höppli war nicht nur Mitbegründer der Sozialdemokratischen Partei (SP) Thurgau, sondern zum damaligen Zeitpunkt sowohl Mitglied des Kantonsrates³ (1911–1957) als auch des Nationalrates (1919–1947) und wirkte von 1909 bis 1945 als erster Arbeitersekretär des Kantons Thurgau. Höppli und die Mitunterzeichner seiner Motion forderten vom Grossen Rat konkrete gesetzgeberische Massnahmen für «Trinker» und ihre Familien.⁴ Der Thurgauer Regierungsrat, der durch die Erheblicherklärung dazu aufgefordert war, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf gemäss der Motion Höppli vorzulegen, liess sich dabei aber reichlich Zeit. Erst 1933, in der Maisitzung des Grossen Rates, kam die Thematik des «Fürsorgegesetzes»

- 1 Mit einer Motion wird dem Regierungsrat der Auftrag erteilt, in diesem Fall für den Erlass eines Gesetzes, einen formulierten Entwurf zu unterbreiten. Nach einer Diskussion wird dann im Grossen Rat darüber abgestimmt, ob die Motion für erheblich erklärt wird. Erklärt der Grosse Rat eine Motion für erheblich, hat der Regierungsrat den Auftrag, den Erlass eines Gesetzesentwurfs konkret an die Hand zu nehmen.
- 2 Ausserdem fungierte Höppli dreimal als Präsident des Kantonsrates, war nach 1941 als Ersatzoberrichter tätig und gilt als treibende Kraft der Genossenschaftsbewegung. Vgl. Salathé, 15. 1. 2008.
- 3 Der Grosse Rat wird im Kanton Thurgau regelmässig auch als Kantonsrat bezeichnet. Die Amtsbezeichnung für die Mitglieder des Grossen Rates lautet daher Kantonsrat beziehungsweise Kantonsrätin.
- 4 Protokoll des Grossen Rats des Kantons Thurgau zur Sitzung vom 19. Oktober 1938, Weinfelden 1938, Staatsarchiv des Kantons Thurgau (StATG), 2'01'28, Nr. 29; Botschaft an den Grossen Rat über ein neues Trinkerfürsorge-Gesetz vom 25. Oktober 1937, StATG, 2'30'161-B, 66.

für «Trinker» wieder zur Sprache, wobei eine Interpellation⁵ eines Ratsmitglieds den endgültigen Impuls zur Debatte über ein Trinkerfürsorgegesetz für den Kanton Thurgau setzte.⁶ Dem in derselben Sitzung von Gerichtspräsident Ernst Nagel (Bischofszell, TG) gestellten Antrag, der Regierungsrat sei zu ersuchen, möglichst bald einen Gesetzesentwurf vorzulegen, wurde vom Grossen Rat daraufhin mit grosser Mehrheit zugestimmt.⁷ Ungeachtet dessen dauerte es nochmals vier Jahre, bis der Regierungsrat dem Grossen Rat am 25. Oktober 1937 den Entwurf eines Trinkerfürsorgegesetzes mit dazugehöriger Botschaft überreichte. Der Regierungsrat rechtfertigte die erneute Verzögerung damit, dass die Erledigung der Motion in der Zwischenzeit vom Justiz- und Polizeidepartement an das Sanitätsdepartement übertragen worden sei. Damit wollte man dem geplanten Gesetz den «polizeilichen Charakter» nehmen und bewirken, dass die Gesetzesvorlage im fürsorgerischen Sinne als «Krankengesetz» aufgefasst wurde, um eine grössere Zustimmung für das Gesetz durch die Thurgauer Bevölkerung zu garantieren.⁸ Das Vorgehen des Regierungsrats schien sich zu bewähren und der Plan ging auf. Nach eingehender Beratung des Gesetzesentwurfs, unter Einbezug der Empfehlungen der Grossratskommission und mit einer kleinen Zahl von Modifikationen, wurde das *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge* am 25. Februar 1939 vom Grossen Rat in seiner Schlussabstimmung genehmigt.⁹ Aufgrund dieses Beschlusses konnte der in der Folge auch Trinkerfürsorgegesetz genannte Erlass dem Thurgauer Volk am 27. April 1941 zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die Betrachtung der Trinkerfürsorge im Kanton Thurgau ermöglicht einen Einblick in die komplexen Gesetzgebungs- und Legitimationsprozesse, die zum Erlass eines neuen Gesetzes führen. Das Kapitel beginnt mit

- 5 Mit einer Interpellation verlangt ein Mitglied eines Rates, hier des Kantons- beziehungsweise Grossen Rats, beim Regierungsrat Auskunft in einer bestimmten Sache.
- 6 Und zwar begründete Kantonsrat und Fürsorger Jakob Dünner (Eschlikon, TG) folgende Interpellation: «Ist der Regierungsrat bereit, das Trinker-Fürsorge-Gesetz gemäss Motion Höppli und Mitunterzeichner dem Grossen Rate vorzulegen und bis zu welchem Zeitpunkt gedenkt er dies zu tun?» Vgl. Botschaft an den Grossen Rat über ein neues Trinkerfürsorge-Gesetz vom 25. Oktober 1937, StATG, 2'30'161-B, 66.
- 7 Botschaft an den Grossen Rat über ein neues Trinkerfürsorge-Gesetz vom 25. Oktober 1937, StATG, 2'30'161-B, 66.
- 8 Botschaft an den Grossen Rat über ein neues Trinkerfürsorge-Gesetz vom 25. Oktober 1937, StATG, 2'30'161-B, 66. Das Gesetz unterstand dem fakultativen Referendum gemäss der Kantonsverfassung.
- 9 Protokoll des Grossen Rats des Kantons Thurgau zur Sitzung vom 25. Februar 1939, StATG, 2'01'28, Nr. 66. Für alle in diesem Text erwähnten Thurgauer Rechtsgrundlagen sei hier einmalig auf die *Neue Gesetzessammlung für den Kanton Thurgau* verwiesen.

der Entstehungsgeschichte der Gesetzgebung des Kantons Thurgau im Bereich der Fürsorge für «Trinker» beziehungsweise «Trunksüchtige», gefolgt von einer historischen Einbettung der zugrunde liegenden Problematik der sogenannten Alkoholfrage in der Schweiz. Von besonderem Interesse ist hierbei der erste Entwurf eines Trinkerversorgungsgesetzes von 1909, das die Grundlage der späteren Gesetzgebung bildete, jedoch aufgrund der Ablehnung durch das Thurgauer Stimmvolk¹⁰ nie in Kraft trat. Unter Einbezug der Debatten des kantonalen Gesetzgebers sowie des öffentlichen beziehungsweise medialen Diskurses werden die Gründe für diese Ablehnung verdeutlicht, bevor auf die Auswirkungen derselben Bezug genommen wird. Es wird sich zeigen, dass dieser negative Volksentscheid im Kanton Thurgau keine Zäsur für die Massnahmen der Trinkerfürsorge bedeutete, sondern lediglich deren Anordnung basierend auf alternativen Rechtsgrundlagen begünstigte.

Darauffolgend werden die gesetzlichen und gesellschaftlichen Veränderungen in der Periode zwischen 1909 und 1939 fokussiert, wobei deutlich zum Ausdruck kommt, wie eine Gesellschaft ihre eigene Rechtslandschaft prägt und wie sich ihr Bewusstsein für eine bestimmte Problematik über eine bestimmte Zeitspanne fundamental verändern kann. Dabei steht die Frage im Zentrum, wie sich die Einstellung des Thurgauer Volkes gegenüber der gesetzlich geregelten Trinkerfürsorge innert 30 Jahren verändert hat, obschon der Inhalt der entsprechenden Erlasse in dieser Zeit nur unwesentlich revidiert wurde.

Die Untersuchung der langen Tradition des «fürsorgerischen Freiheitsentzugs» im Kanton Thurgau sowie der Einflüsse aus der Wissenschaft auf das kantonale Recht bilden den Abschluss dieses Kapitels. Neben den rechtlichen Vorbildern für die Thurgauer Gesetzgebung wird hierbei auch veranschaulicht, wie wissenschaftliche Erkenntnisse unter anderem über ihre Rezeption durch die Mitglieder der Thurgauischen Gemeinnützigen Gesellschaft ihren Weg in den dazugehörigen Gesetzgebungsprozess fanden. Die Frage, wie der Kanton Thurgau aus gesetzgeberischer Sicht vom «Vorreiter» zum «Nachzügler» werden konnte und wie sich die Anwendung des Trinkerfürsorgegesetzes in der Praxis tatsächlich darstellte, runden die Ausführungen ab.

10 Wenn im Folgenden vom Stimmvolk des Kantons Thurgau gesprochen wird, wird damit stets die männliche Stimmbevölkerung verstanden. Das Frauenstimmrecht trat im Kanton Thurgau erst am 12. Dezember 1971 in Kraft.

2.2.1 DIE ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER «TRINKERFÜRSORGE» IM KANTON THURGAU

Der Kanton Thurgau stellt im Zusammenhang mit der Trinkerfürsorge beziehungsweise -versorgung unter anderem deshalb ein besonders interessantes Terrain dar, weil zu Beginn des 20. Jahrhunderts schon einmal über die Frage nach einem Gesetz über die Fürsorge für «Trunksüchtige» beziehungsweise «Alkoholranke» diskutiert worden war. Die Bemühungen des Kantons Thurgau um eine entsprechende Gesetzgebung reichten zum Zeitpunkt der Volksabstimmung im Jahr 1941 also bereits rund 30 Jahre zurück.

DER SPÄTE DURCHBRUCH DES TRINKERFÜRSORGEGESETZES UND DER ERSTE ENTWURF VON 1900

Der allererste Entwurf eines entsprechenden Erlasses stammte bereits vom 18. Mai 1900 (*Gesetzes-Entwurf betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen*) und wurde am 25. Mai 1900 mit Botschaft vom Regierungsrat an den Grossen Rat überwiesen. Daraufhin hatte das Bureau des Grossen Rates eine siebenköpfige Spezialkommission zur Beratung des vom Regierungsrat vorgelegten Entwurfs bestellt.¹¹ Unter Leitung von Obergerichtspräsident Karl Alfred Fehr (1848–1904)¹² nahm die Kommission zwar zum Gesetzesentwurf Stellung, beschloss 1901 aber, nicht darauf einzutreten.¹³ Zu diesem Zeitpunkt schien es der grossrätlichen Kommission dringlicher, sich um die Vorarbeiten für ein neues kantonales Wirtschaftsgesetz zu kümmern und das Inkrafttreten des Schweizerischen Zivilgesetzbuches abzuwarten, da diese beiden Erlasse ihren Teil zur Eindämmung des schädlichen Alkoholmissbrauchs leisten sollten.¹⁴

Erst nach der Volksabstimmung über das Thurgauer Wirtschaftsgesetz am 20. Mai 1906 regte der freisinnige Regierungsrat Albert Böhi

11 Protokoll des Grossen Rats des Kantons Thurgau vom 1. Dezember 1900, StATG, 2'00'22.

12 Salathé, 7. 1. 2003.

13 Beschliesst eine Behörde, hier die Grossratskommission, nicht auf einen Entscheid, i. c. einen Gesetzesentwurf, einzutreten, bedeutet dies, dass der Entscheid beziehungsweise der Gesetzesentwurf nicht vertieft geprüft und stattdessen ad acta gelegt wird.

14 Bericht der Grossratskommission zur Vorberatung des Gesetzesentwurfs betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 23. November 1909, StATG, 2'30'103-B, 119.

(1862–1945)¹⁵ an, den Gesetzesentwurf betreffend die Versorgung von «Trunksüchtigen» wieder an die Hand zu nehmen. Seit der Bestellung der damaligen Spezialkommission waren aber vier ihrer Mitglieder verstorben, weshalb der Grosse Rat 1907 eine neue Gesetzgebungskommission einberufen musste.¹⁶ Die neu bestellte Spezialkommission griff den ursprünglichen Entwurf vom 18. Mai 1900 auf und beriet diesen in fünf Sitzungen. Während der vierten Sitzung besuchte die Kommission zudem die Trinkerheilanstalt Ellikon an der Thur (ZH),¹⁷ damit sich die Mitglieder ein eigenes Bild über die Einrichtung, ihren Betrieb sowie die Wirkungen einer beispielhaften Heilstätte für «Trinker» machen konnten.¹⁸ Ergebnis dieses Beratungsprozesses war das *Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 23. November 1909*.¹⁹

Am 20. Februar 1910 wurde infolgedessen ein erstes Mal vom Thurgauer Stimmvolk über ein kantonales Trinkergesetz abgestimmt. Wie aber die Tatsache, dass 1941 erneut eine Abstimmung stattfand, deutlich zeigt, wurde das *Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen 1910* vom Volk in der Abstimmung verworfen. Zunächst womöglich etwas unerwartet scheint die Ablehnung des ersten Gesetzes an der Volksabstimmung von 1910 deshalb, weil sich das 1941 angenommene Trinkerfürsorgegesetz inhaltlich nur unwesentlich vom *Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen* von 1909 unterschied. Die Gründe hierfür werden aber in der Betrachtung der öffentlichen beziehungsweise medialen Debatte um den Abstimmungszeitpunkt 1910 ersichtlich. Ein wesentlicher Teil der Begründung für die Ablehnung des Trinkerversorgungsgesetzes von 1909 bildete zweifelsfrei die Frage nach der Notwendigkeit. Sowohl der Gesetzgeber selbst als auch die Gegner der Vorlage waren überzeugt, dass neben den bestehenden gesetzlichen Grundlagen kein weiterer spezifischer Erlass für den Kanton Thurgau notwendig sei.

15 Salathé, 4. 6. 2004.

16 Protokoll des Grossen Rats des Kantons Thurgau vom 20. März 1907, StATG, 2'00'22, Nr. 173.

17 Die Trinkerheilanstalt in Ellikon an der Thur wurde 1888 vom Psychiater Auguste Forel gegründet, der unter anderem durch seinen Einsatz in der Antialkoholbewegung bekannt wurde. Siehe dazu auch die nachfolgenden Ausführungen zum Einfluss der Wissenschaft.

18 Bericht der Grossratskommission zur Vorberatung des Gesetzesentwurfs betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 23. November 1909, StATG, 2'30'103-B, 119.

19 Bericht der Grossratskommission zur Vorberatung des Gesetzesentwurfs betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 23. November 1909, StATG, 2'30'103-B, 119.

DER HISTORISCHE KAMPF GEGEN DEN «SCHNAPSTEUFEL»

Diese ablehnende Argumentation, basierend auf der fehlenden Notwendigkeit eines dedizierten Trinkergesetzes und damit einer spezialisierten Trinkerfürsorge beziehungsweise Trinkerversorgung, überrascht insofern, als diese Prämisse im Grunde dem Ende des 18. Jahrhunderts begonnenen zeitgenössischen Diskurs widersprach. Der Verlauf des 19. Jahrhunderts war spürbar von einem zunehmenden öffentlichen Bewusstsein der Alkoholproblematik und damit verbunden einer erhöhten Besorgnis um den allgemeinen Alkoholkonsum in der Gesellschaft geprägt.²⁰

Auslöser dieser Entwicklung war unter anderem der stetig wachsende Konsum von (harten) Alkoholika, der seine tragischen Höhepunkte in den sogenannten Schnapswellen fand.²¹ Das Ergebnis dieser erhöhten Aufmerksamkeit war, dass sich auch Fachleute verschiedener Disziplinen – insbesondere Mediziner – vermehrt der Alkoholfrage widmeten, was zu einer Vielzahl von schriftlichen Abhandlungen über die Thematik und damit zu einer Verwissenschaftlichung derselben führte.²² Gerade in der – aber auch durch die – Psychiatrie gewann unter anderem die sogenannte Degenerationstheorie an Bedeutung, wonach der exzessive Konsum von Alkohol zum Zerfall der gesellschaftlichen Sitten und der Moral führte.²³ Für die noch junge Wissenschaftsdisziplin der Psychiatrie bot dieses neue Forschungsfeld nicht zuletzt die Möglichkeit, ihre eigene Existenz zu legitimieren.²⁴ Auch die Antialkoholbewegungen griffen die Degenerationstheorie für ihre Zwecke auf, wobei sie mit der Psychiatrie in sozialhygienischen Strömungen zusammenfanden und gemeinsam in kürzester Zeit in der Wissenschaft die Deutungshoheit über die Konzepte zu Alkohol und Sucht beanspruchten.²⁵ Der Einfluss beider Bewegungen führte schliesslich zu einer Art Medikalisierung der Theorie der Alkoholsucht. Im Gegensatz zur bisher vorherrschenden Lehre gingen diese beiden Akteure davon aus, dass Alkoholismus eine Krankheit sei, die es im medizinischen Sinne zu therapieren galt.²⁶ Innerhalb dieser Bewegungen wandte man sich also von der moralisch-religiösen Konzeption der Alkoholsucht ab, welche davon ausging, dass der Alkoholiker ein

20 Tanner 1986, 149–150.

21 Germann 1997, 145; vgl. auch Steiger 1942.

22 Tanner 1986, 149–150.

23 De Benoit 1914, 5; siehe auch Calpini, Bielander, Hunziker, Schwytzer, Solms 1961, 43–44.

24 Lengwiler 2014, 90.

25 Oettli 1935, 159; Spöring 2014, 117.

26 Spöring 2014, 112; vgl. auch Auderset, Moser 2016, 50.

Sünder sei.²⁷ Dennoch konnte sich die Theorie von Alkoholsucht als Krankheit nie gänzlich von der Vorstellung eines moralischen Lasters entfernen. Über lange Zeit hinweg blieb der Alkoholismus eine «Krankheit des Willens», die eine Folge der «Willensschwäche» der Betroffenen sowie ihres «mangelnden Verantwortungsgefühls» darstellte.²⁸ Ab den 1880er-Jahren, spätestens aber ab der Jahrhundertwende, hatte sich in der Wissenschaft das Konzept der Pathologisierung durchgesetzt, welches Alkohol als krankmachende, aber auch krankhafte Substanz deutete.²⁹ Das Verständnis von «krank» beziehungsweise «gesund» wurde sodann auf die Terme «normal» versus «anormal» übertragen, was dazu führte, dass die Grenze zwischen «gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten und Krankheit» immer undurchsichtiger wurde.³⁰ Die Trunksucht galt nun nicht mehr nur als Problem des Individuums selbst, sondern als Gefahr, welche das Ordnungsgefüge der Gesellschaft bedrohte. Eine Tatsache, die nicht nur das Bedürfnis, sondern gleichzeitig die Legitimation zur (staatlichen) Kontrolle solch unerwünschten Verhaltens schuf.³¹ Die Figur des «Alkoholikers» beziehungsweise «Trinkers» fand nun verstärkte Beachtung in der Medizin, aber auch in der Rechtswissenschaft, insbesondere im Bereich des Strafrechts.³² Kriminalität und Alkoholkonsum – inklusive der Kriminalität von «Trinkernachkommen» – waren im zeitgenössischen Wissenschaftskontext eng miteinander verbunden.³³ Im Bereich des Strafrechts spielte insbesondere auch die Psychiatrie eine wichtige Rolle, namentlich hatte sie merklichen Einfluss auf die Vorarbeiten am Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB). Als bekannter Vertreter seiner Disziplin war beispielsweise der Psychiater Auguste Forel an der Formulierung gewisser Artikel des StGB-Vorentwurfs von 1893 beteiligt.³⁴

Forel führte 1892 den Orden der Guttempler in der Schweiz ein, welcher bei der Verbreitung der sozialhygienischen Lehren im Zusammenhang mit der Abstinenzbewegung entscheidend mitwirkte.³⁵ Die Guttempler beeinflussten die Bildung einer Vielzahl weiterer Organisationen im Kampf

27 Bersot 1944, 4.

28 De Benoit 1914, 5; Bersot 1944, 4.

29 Lengwiler 2014, 87–88; Spode 1996, 252.

30 Leimgruber 2001, 136.

31 Wiesemann 2000, 33–34; Spode 1996, 124.

32 Auderset, Moser 2016, 50; Liechti 1921, 12–13.

33 Stooss 1901, 317–325, oder auch Calpini, Bielander, Hunziker, Schwytzer, Solms 1961, 43–44.

34 Germann 1997, 151.

35 Bersot 1944, 4. Der von Forel eingeführte Orden war ein Ableger des internationalen Guttemplerordens. Vgl. hierzu Lengwiler 2014, 106.

gegen den Alkohol, etwa des 1894 entstandenen Vereins abstinenter Lehrer und Lehrerinnen.³⁶ Die Gründung des Blauen Kreuzes durch den Pfarrer Louis-Lucien Rochat im Jahr 1877 hatte um die Jahrhundertwende ausserdem den Anstoss für die Errichtung einer Vielzahl von Abstinenz- und Temperenzvereinen geboten.³⁷ Darauf folgten antialkoholische Organisationen wie der Alkoholgegnerbund (1891), die Schweizerische Katholische Abstinentenliga (1895), der Sozialistische Abstinentenbund (1900) oder auch der von Hedwig Bleuler-Waser, der Schriftstellerin und Frau des Psychiaters Eugen Bleuler, geschaffene Bund abstinenter Frauen (1902).³⁸ Das Engagement der privaten Vereine und Organisationen beeinflusste ferner die eidgenössische Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Problematik des Alkohols. In den 1880er-Jahren wurden zunehmend Stimmen laut, die eine gesetzgeberische Initiative des Bundes im Bereich der «Alkoholfrage» forderten. Letztlich war es die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft, die mit einer Petition den Gesetzgebungsprozess auf eidgenössischer Ebene anregte.³⁹ Den Anfang machte eine Volksabstimmung 1885 über die Revision der Bundesverfassung (BV). Es wurde unter anderem über den Artikel 32^{bis} aBV⁴⁰ abgestimmt, welcher dem Bund die Kompetenz einräumte, auf dem Gebiet der Herstellung und des Handels mit «gebrannten Wassern», also hochprozentigem Alkohol, entsprechende Bundesgesetze zu erlassen.⁴¹ Von dieser Kompetenz machte der Bund kurz darauf Gebrauch und erliess das sogenannte Alkoholgesetz, das 1887 in Kraft trat.⁴² Mit dem

36 Letzterer setzte sich für die Einführung von Nüchternheitsunterricht und weiteren Präventionsinstrumenten ein, welche auf die zukünftigen Erwachsenen abschreckend wirken und sie von der zerstörerischen Wirkung von Alkohol überzeugen sollten. Spöring 2014, 130–131.

37 Die Gründung des Blauen Kreuzes war eine Reaktion auf die zweite «Schnapswelle» in den 1880er-Jahren. Zur Bedeutung der Abstinenzvereine siehe Kap. 2.3 von Noemi Dissler in diesem Band.

38 Auderset, Moser 2016, 58; Tanner 1986, 157, oder auch Bersot 1944, 4.

39 Die Petition der SGG richtete sich gegen das «überhandnehmende Wirtshauswesen». Tanner 1986, 158.

40 Die Schweizerische Bundesverfassung wird grundsätzlich mit «BV» abgekürzt. Diese Abkürzung wird aber nur für die aktuell in Kraft stehende Bundesverfassung genutzt. Ältere Versionen werden mit dem Kürzel «aBV», für «alte Bundesverfassung», versehen.

41 Auderset, Moser 2016, 34–36. Zum Einfluss der gesetzgeberischen Aktivität des Bundes auf den Kanton Freiburg siehe Kap. 2.1 von Ludovic Maugué in diesem Band.

42 Bundesgesetz vom 23. Dezember 1886 betreffend gebranntes Wasser. Das Alkoholgesetz betraf in der Fassung von 1886 nur aus Kartoffel und Getreide gebranntes Schnäpse. Bei der Revision von 1932 wurden schliesslich auch Obstbranntweine unter das eidgenössische Alkoholmonopol gestellt. Vgl. auch Steiger 1964.

Alkoholgesetz wurde nicht nur der Weg hin zum eidgenössischen Alkoholmonopol geebnet. Auch der «Alkoholzehntel» wurde mit diesem Gesetz eingeführt, nach dem die Erträge der Alkoholverwaltung an die Kantone retourniert werden sollten.⁴³ Und nicht zuletzt wurde mit dem Alkoholgesetz 1887 die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) eingeführt, die bis Ende 2017 für die Umsetzung des Alkoholgesetzes zuständig war.⁴⁴

Dem Staat standen also im Zusammenhang mit dem Alkoholproblem grundsätzlich zwei Möglichkeiten der Intervention zur Verfügung. Zum einen war es die Regulation aus ökonomischer Sicht, wie etwa in Form des Alkoholmonopols, der Beschränkung des Alkoholverkaufs beziehungsweise -absatzes oder auch von Alkoholsteuern. Zum anderen existierten aber auch Zwangsmittel, die unmittelbar gegenüber «Trinkern» und «Trinkerinnen» angeordnet werden konnten. So unter anderem das sogenannte Wirtshausverbot, die Verpflichtung zur Abstinenz oder insbesondere die Versorgung in dedizierten Anstalten. Im Falle des Kantons Thurgau scheint es, dass zu Beginn des 20. Jahrhunderts den ökonomischen Massnahmen noch der Vorzug gegeben worden war. Es liegt zudem nahe, dass insbesondere die in den ländlichen Gebieten des Kantons Thurgau ansässigen Obstproduzenten und Weinbauern ihre eigene Existenz in Gefahr sahen und folglich nur wenig Begeisterung für jegliche Gesetzgebung im Bereich der Alkoholbekämpfung zeigten.

VIEL ABLEHNUNG IN DER ÖFFENTLICHEN DEBATTE UM DAS «VERSORGUNGSGESETZ FÜR TRUNKSÜCHTIGE» VON 1909

Die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit und eine allfällige Tendenz zu fiskalischen Massnahmen stellten aber beim Diskurs über eine gesonderte Trinkergesetzgebung für den Kanton Thurgau nicht die einzigen Argumente dar. Gerade die Debatte um die Abstimmung über

43 Die Einnahmen der Alkoholverwaltung wurden proportional zur Bevölkerungszahl an die entsprechenden Kantone zurückgezahlt. Mindestens 10% des zurückgeflossenen Geldes mussten die Kantone im Gegenzug für den Kampf gegen den Alkoholismus verwenden. Auderset, Moser 2016, 35; vgl. auch Kurt 1935.

44 Das Alkoholgesetz vom 23. Dezember 1886 wurde nach einer weiteren Verfassungsänderung von 1930 im Jahr 1932 revidiert und hiess von da an *Bundesgesetz über die gebrannten Wasser* vom 21. Juni 1932. Dieses Gesetz ist, unter Berücksichtigung aller erfolgten Revisionen, bis heute in Kraft (SR 680). Die Eidgenössische Alkoholverwaltung wurde Anfang 2018 in die Eidgenössische Zollverwaltung integriert. Seit 1944 besteht zudem die Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen, deren Gründung durch eine Eingabe der Schweizerischen Gesellschaft für Psychiatrie veranlasst wurde.

das Trinkerversorgungsgesetz wurde in der Öffentlichkeit sehr differenziert geführt.

Das *Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen* von 1909 wurde dem Thurgauer Volk indes am 20. Februar 1910 zur Abstimmung vorgelegt. In seiner Botschaft zum Gesetz an das Volk betonte der Regierungsrat, dass es bisher an kantonalen Bestimmungen mangle, die gegen Personen, welche sich «gewöhnheitsmässig dem Trunke ergeben», ein rechtzeitiges und wirksames Einschreiten ermöglichen.⁴⁵ Dabei hob der Regierungsrat insbesondere hervor, dass es sich bei dem von ihm präsentierten Gesetz um eine Massnahme gegen «Kranke» handle, die in passenden Trinkerheilanstalten «behandelt» werden müssten.⁴⁶ Zwar wies der Regierungsrat bereits in der Botschaft darauf hin, dass es im Kanton Thurgau durchaus noch weitere gesetzliche Massnahmen gegen beziehungsweise für «Trinker» beziehungsweise «Trunksüchtige» gebe, diese seien aber zur «Behandlung» derselben nicht geeignet.

Die Medien, insbesondere die Zeitungen des Kantons, griffen die Thematik der Trinkerversorgung beziehungsweise Trinkerfürsorge und die kommende Abstimmung ausführlich auf. So veröffentlichte die *Thurgauer Zeitung* 1910 einen mehrteiligen befürwortenden Bericht über das Trinkerversorgungsgesetz, in diesem Falle «von einem Arzte» verfasst.⁴⁷ Obschon der Name des Arztes nicht genannt wurde, kann aufgrund des Inhalts des Artikels und der darin verwendeten Argumentation davon ausgegangen werden, dass es sich dabei um Dr. Ludwig Frank⁴⁸ handelte, der von 1890 bis 1905 Direktor der psychiatrischen Klinik in Münsterlingen (TG) war. Der Verfasser erläuterte in seinem Beitrag nicht nur die «Trunksucht» aus medizinischer Sicht, sondern stellte zugleich die geplanten gesetzlichen Bestimmungen vor. Ausserdem referierte er darüber, was bisher mit den «Trunksüchtigen» im Kanton Thurgau geschehen war. Der Bericht wurde nach seiner Veröffentlichung von anderen Zeitungen sofort rege aufgegriffen und vielfach zitiert.

45 Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 20. Dezember 1909, StATG, 2'30'103-B, 119.

46 Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 20. Dezember 1909, StATG, 2'30'103-B, 119.

47 «Zum Gesetz über die Versorgung von Trunksüchtigen», 7. 2. –10. 2. 1910.

48 Ludwig Frank (1863–1935) aus Riesbach (ZH) war Arzt und Psychiater. Von 1890 bis 1905 war er Direktor der Psychiatrischen Klinik in Münsterlingen, die zum damaligen Zeitpunkt noch «Irrenanstalt» genannt wurde.

Einen etwas differenzierteren Standpunkt vertrat Otto Höppli⁴⁹ (1880–1957), der in seiner damaligen Funktion als erster thurgauischer Arbeitersekretär (1909–1945) aktiv am politischen beziehungsweise öffentlichen Diskurs um die Abstimmung von 1910 teilnahm. Dem *Thurgauer Tagblatt* vom 9. Februar 1910 lässt sich entnehmen, dass am 4. Februar 1910 im «Alkoholfreien Volkshaus» eine Versammlung der Arbeiterunion Weinfelden stattgefunden hatte, an der Höppli ein themenbezogenes Referat hielt. Darin hielt er zwar fest, dass die «Arbeiterschaft» durchaus ein Interesse an der «Bekämpfung des Alkoholismus» habe, dass das vorgeschlagene Trinkergesetz für diesen Zweck aber ungeeignet sei.⁵⁰ Seine Ausführungen während der Versammlung folgten klar den Überzeugungen der Gegner des Gesetzes, zu denen die Arbeiterschaft sowie insbesondere auch die Sozialdemokratische Partei gehörten.⁵¹

Besonders bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass in der Abstimmungsdebatte von 1910 bereits regelmässig auch negative Stimmen laut wurden. Dem war im späteren Diskurs von 1941 nicht so. Die Argumente gegen die Einführung des Gesetzes waren zu Beginn des Jahrhunderts gar sehr vielfältig. Zunächst wurde von verschiedenen Seiten bemängelt, dass es sich bei der Vorlage, entgegen den Ausführungen des Regierungsrats in seiner Botschaft, eben nicht um ein Fürsorgegesetz handle. Vielmehr waren die Sozialdemokraten überzeugt, dass «sich tatsächlich durch sämtliche Paragraphen ein Polizeigesetz schlängelt» und dass das Gesetz im Allgemeinen inhaltlich zu unklar gehalten sei.⁵² Zum einen wisse man nicht, wo, also in welchen Heilanstalten, die «Trinker» versorgt und wie die Familien der «zu Versorgenden» unterstützt würden. Dazu wurde kritisiert, dass zum Gesetz vor der Abstimmung noch keine Vollziehungsverordnung erlassen worden sei, die gerade solche Fragen zu klären hätte. Zum anderen wurde – nicht nur vonseiten der Sozialdemokraten – befürchtet, dass das Gesetz in der Praxis einseitig angewendet werde: Die Gefahr sei zu gross, dass es nur gegen «arme Säufer» angewendet würde.⁵³ Weiter bezweifelten die Gegner des neuen Erlasses, dass der «freiwillige Eintritt» (§ 3 des Gesetzes von 1909) häufig vorkommen werde. Viel häufiger werde die zwangsweise Versorgung

49 Salathé, 15. 1. 2008.

50 «Das Trinkergesetz», 9. 2. 1910.

51 Otto Höppli war darüber hinaus Mitbegründer der Sozialdemokratischen Partei (SP) des Kantons Thurgau.

52 «Zur Abstimmung über das Trinkergesetz», 19. 2. 1910.

53 «Das Trinkergesetz», 9. 2. 1910; «Zur Abstimmung über das Trinkergesetz», 19. 2. 1910.

Anwendung finden, die einen «gewaltigen Eingriff in die persönliche Freiheit des einzelnen» darstelle. Für den «freiwilligen Eintritt» bedürfe es zudem im Grunde keiner neuen Rechtsgrundlage, dieser sei jederzeit auch ohne Gesetz möglich.⁵⁴ Und nicht zuletzt wurde von verschiedenen Seiten eingebracht, dass die Notwendigkeit eines Trinkerversorgungsgesetzes doch stark zu bezweifeln sei. Bisher hätten nur wenige Kantone eine entsprechende Rechtsgrundlage, und die Situation im Kanton Thurgau gebe doch kaum Anlass, ein spezialisiertes Gesetz zu erlassen.⁵⁵

Eng damit verbunden war insbesondere der Einwand, dass es ja bereits kantonale Rechtsgrundlagen gebe, die es erlaubten, gegen «Trinker» beziehungsweise «Trunksüchtige» vorzugehen. Ausserdem hätte der Kanton Thurgau im Allgemeinen «überhaupt zu viele Gesetze», was dazu führe, dass «sich bald kein Mensch mehr» zurechtfinde «in dem Wust von Paragraphen».⁵⁶ Gemeint waren hierbei vor allen Dingen die privatrechtlichen Bestimmungen des Kantons über die Bevormundung (*Privatrechtliches Gesetzbuch des Kantons Thurgau vom 11. April 1860*, §§ 219 und 229) und die Möglichkeit der administrativen Versorgung über das sogenannte Kalchrain-Gesetz (*Gesetz betreffend die Errichtung einer kantonalen Zwangsarbeitsanstalt vom 13. Dezember 1849*, § 2).⁵⁷ Hinzu kam, dass der Kanton Thurgau im Jahr 1906 in einer weiteren Volksabstimmung das neue Wirtschaftsgesetz (*Wirtschaftsgesetz des Kantons Thurgau vom 12. März 1906*) verabschiedet hatte, das eine Verminderung der Anzahl von Wirtschaften im Kanton anstrebte und dadurch ebenfalls einen Beitrag zur Bekämpfung des «Alkoholproblems» leisten sollte.⁵⁸ Schliesslich wurde bei der Frage der Notwendigkeit einer neuen Gesetzesgrundlage regelmässig zur Geduld ermahnt. Denn mit dem am 1. Januar 1912 in Kraft tretenden Schweizerischen Zivilgesetzbuch traten auch Bestimmungen in Bezug auf «Trunksüchtige» in Kraft, und zwar in Form der möglichen Bevormundung nach Art. 370 ZGB.

Auf diese Einwände entgegneten die Befürworter der Vorlage vor allem, dass die vorhandenen Massnahmen gegen beziehungsweise für «Trinker» der Tatsache nicht genügend Rechnung trügen, dass Trunksucht kein

54 «Gesetzesvorlage betr. Versorgung von Trunksüchtigen», 19. 2. 1910.

55 «Gesetzesvorlage betr. Versorgung von Trunksüchtigen», 19. 2. 1910.

56 «Zum Trinkerversorgungsgesetz», 20. 2. 1910.

57 Vgl. hierzu «Das Trinkergesetz», 9. 2. 1910; «Zum Trinkerversorgungsgesetz», 20. 2. 1910, oder auch «Gesetzesvorlage betr. Versorgung von Trunksüchtigen», 19. 2. 1910.

58 «Gesetzesvorlage betr. Versorgung von Trunksüchtigen», 19. 2. 1910.

«Laster», sondern eine Krankheit darstelle. Ziel müsse es daher sein, den Trinker zu «heilen» und nicht nur «zu versorgen».⁵⁹ In Bezug auf die Bevormundung nach kantonalem Privatrecht wurde beanstandet, dass diese erst dann angewendet werden könne, wenn «Gesundheit, Arbeitslust und das Geld» bereits verschwunden seien.⁶⁰ Diese Argumentation folgte der Botschaft des Regierungsrats an die thurgauische Bevölkerung vom 20. Dezember 1909, die vor der Abstimmung veröffentlicht worden war. Auch darin wurde ausgeführt, dass die vormundschaftlichen Massnahmen erst dann greifen könnten, wenn die Chance auf Heilung bereits (zu) stark verringert sei. Zum 1912 in Kraft tretenden Eidgenössischen Zivilgesetzbuch nahm die Botschaft jedoch keine Stellung. Dafür aber zur Kritik, mit dem Gesetz über die Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain sei eine weitere Grundlage für Trinkerfürsorgemassnahmen gegeben. Die Befürworter nahmen hier wiederum die Begründung des Regierungsrats auf und bezweifelten, dass Kalchrain⁶¹ die passende Anstalt für die Heilung von Trinkern sei. Denn die Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain sei «eine Anstalt des Zwanges und der Zucht» und eine Versetzung nach Kalchrain sei «nach allgemeiner Volksanschauung ehrenrührig».⁶² Der Trinker als «Kranker» verdiene es deshalb nicht, in die «Korrektionsanstalt» Kalchrain gesteckt zu werden, insbesondere da Kalchrain «den Beigeschmack der Strafe» habe.⁶³ Nicht zuletzt griffen die Befürworter des Trinkerversorgungsgesetzes auch auf die Erfahrungen anderer Kantone zurück. Insbesondere der Kanton Waadt war dabei von grossem Interesse, unter anderem weil er 1906 bereits eine eigene Trinkergesetzgebung erlassen hatte (*Loi du 27 novembre 1906 sur l'internement des alcooliques*). Diesem Gesetz hatte der Entwurf des thurgauischen Regierungsrats vom 18. Mai 1900 als Vorbild gedient, weshalb sich der Thurgauer Kantonsrat Dr. Oscar Ullmann (1863–1949)⁶⁴ vor der Abstimmung des Jahres 1910 über das Trinkerversorgungsgesetz des

59 Insbesondere der mehrteilige Beitrag «Zum Gesetz über die Versorgung von Trunksüchtigen» in der *Thurgauer Zeitung* «von einem Arzte», 7. 2.–10. 2. 1910.

60 «Zum Trinkerversorgungsgesetz», 20. 2. 1910.

61 Nach Aufhebung des darin angesiedelten Klosterbetriebs 1848 dienten die Gebäude auf dem Gelände des heutigen Massnahmenzentrums Kalchrain in Hüttwilen (TG) von 1849 an als Zwangsarbeitsanstalt, 1942 umbenannt in Arbeiterziehungsanstalt.

62 Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 20. Dezember 1909, StATG, 2'30'103-B, 119. Vgl. hierzu zum Beispiel «Gesetzesvorlage betr. Versorgung von Trunksüchtigen», 19. 2. 1910 oder auch 19. 2. 1910.

63 «Zum Trinkerversorgungsgesetz», 20. 2. 1910; vgl. dazu auch Lippuner 2005, 66–67.

64 Salathé, 15. 4. 2011.

Kantons Waadt informierte.⁶⁵ Die Antwort aus Lausanne wurde 1910 gleich mehrfach in den kantonalen Zeitungen aufgegriffen und als Argument für eine Annahme des Thurgauer Gesetzes genutzt. Darin wurde beschrieben, dass im Kanton Waadt «jährlich ungefähr 80 Trinker und Trinkerinnen versorgt» würden und man bereits «erfreuliche Heilergebnisse konstatieren» könne. Manchem «Trinker» würde bereits die Androhung einer Versorgung genügen, um «freiwillig in einen Abstinentenverein oder selbst in eine Trinkerheilstätte» einzutreten.⁶⁶ Vom «Erfolg» des thurgauischen Entwurfs in einem anderen Kanton versprachen sich die Gesetzesbefürworter vermutlich dieselben Ergebnisse im Kanton Thurgau. Letztlich sprachen sich aber nur wenige Organisationen öffentlich klar für die Gesetzesvorlage aus. Es waren dies der Thurgauische kantonal-ärztliche Verein sowie die Thurgauische Gemeinnützige Gesellschaft.⁶⁷ Auch die katholisch-konservative Partei befürwortete die Annahme des Gesetzes, jedoch war man sich darüber innerhalb der Partei keineswegs einig. In der öffentlichen Debatte herrschte jedenfalls der Eindruck vor, dass es vor allem «Pfarrherrn und Doktoren» waren, die ausdrücklich für das Gesetz eintraten.⁶⁸

Nach diesen vielseitigen und kontroversen Debatten in der Öffentlichkeit wurde das *Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen* im Grunde erwartungsgemäss mit rund 10 000 Ja- zu 13 000 Nein-Stimmen vom Thurgauer Volk abgelehnt.⁶⁹

DIE AUSWIRKUNG DER ABLEHNUNG DES GESETZES VON 1909 UND DIE ALTERNATIVEN MASSNAHMEN FÜR BEZIEHUNGSWEISE GEGEN «TRINKER»

Die Ablehnung des Trinkerversorgungsgesetzes von 1909 durch das Stimmvolk bedeutete aber nicht, dass es für «Trinker» beziehungsweise «Trunksüchtige» nun keinerlei rechtlich verankerte Massnahmen gab. Wie die Gegner der Gesetzesvorlage durchaus richtig bemerkt hatten, existierten im Kanton Thurgau zur Zeit der Abstimmung von 1910 schon an-

65 «Urteil über das bestehende Trinkerversorgungsgesetz im Kanton Waadt», 14. 2. 1910. Zu den Waadtländer Gesetzen hinsichtlich der sogenannten Trinkerversorgung, ihrer Anwendung in der Praxis und Entwicklung siehe UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 2.1.2 und 3.2.

66 «Urteil über das bestehende Trinkerversorgungsgesetz im Kanton Waadt», 14. 2. 1910.

67 Vgl. 16. 2. 1910 oder auch 16. 2. 1910.

68 «Gesetzesvorlage betr. Versorgung von Trunksüchtigen», 19. 2. 1910.

69 Mitteilung des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 24. Februar 1910, StATG, 2'30'104-A, 137.

dere Möglichkeiten beziehungsweise Rechtsgrundlagen in Bezug auf die Trinkerfürsorge respektive -versorgung. Im Bereich des kantonalen Rechts existierte wie erwähnt bereits vor dem Inkrafttreten des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs am 1. Januar 1912 eine zivilrechtliche Bestimmung im Privatrechtlichen Gesetzbuch des Kantons Thurgau (in Kraft getreten am 15. April 1860).⁷⁰ Gemäss § 219 in Verbindung mit § 229 des Privatrechtlichen Gesetzbuches war es möglich, eine Person «wegen Verschwendung, Geisteskrankheit oder Leibesgebrechen» unter Vormundschaft zu stellen, wobei darunter auch «Trinker» gefasst werden konnten. Wie aber in Bezug auf die öffentliche Debatte um die Abstimmung von 1910 erläutert, kritisierten der Regierungsrat sowie die Befürworter des Trinkerversorgungsgesetzes diese Alternative. Die Massnahme könne erst dann ergriffen werden, wenn der «Trinker» schon einen grossen Teil seines Vermögens «verschwendet» habe oder ein hohes Mass «geistiger oder leiblicher Kräfte zu Grunde gerichtet» worden sei.⁷¹ Ein Einwand, der zu einem späteren Zeitpunkt – und zwar in der Debatte um das Trinkerfürsorgegesetz von 1939 – fast deckungsgleich erneut auftauchen sollte, wobei er in diesem Fall auf die Bevormundung nach ZGB angewandt wurde.

Weiter war es den zuständigen Behörden möglich, sich im Bereich der Trinkerfürsorge- beziehungsweise Trinkerversorgungsmassnahmen auf das *Gesetz betreffend die Errichtung einer kantonalen Zwangsarbeitsanstalt vom 13. Dezember 1849* zu berufen. Nach § 2 dieses sogenannten Kalchrain-Gesetzes konnten «Personen, welche anerkannter Arbeitsfähigkeit einem liederlichen oder ausschweifenden oder arbeitsscheuen Lebenswandel sich ergeben, und dadurch ihren Heimatgemeinden zur Last zu fallen drohen», für eine Dauer von zwei Monaten bis zu zwei Jahren in der kantonseigenen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain interniert werden. Die bisherigen Ausführungen zeigen aber, dass sowohl der Regierungsrat als auch die Gegner des Gesetzes von 1909, zumindest im Zusammenhang mit der Abstimmung, nicht davon überzeugt waren, dass Kalchrain die passende Anstalt für «Trinker» sei. Die Realität zeigt dagegen, dass gerade die «Versorgung» in Kalchrain über längere Zeit als häufigste Massnahme bei «Trinkern» beziehungsweise «Trunksüchtigen» angewendet wurde. Dies lässt sich deutlich aus den Rechenschafts-

70 Vgl. hierzu Kundert 1973, 158–159.

71 Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 20. Dezember 1909, StATG, 2'30'103-B, 119.

berichten des Regierungsrates der Jahre 1891–1900 entnehmen.⁷² «Trunksucht» beziehungsweise «Alkoholismus» wurde in dieser Zeit sehr regelmässig als Grund für die Einweisung in Kalchrain vorgebracht. Dem Rechenschaftsbericht von 1891 lässt sich gar entnehmen, dass zu diesem Zeitpunkt rund drei Viertel der Neueintritte in die Zwangsarbeitsanstalt zu den «Gewohnheitstrinkern und Alkoholikern» gehörten.⁷³ Sabine Lippuner zeigt in ihrer Arbeit zur Praxis der administrativen Versorgung in Kalchrain zudem auf, dass der Regierungsrat in seinen Rechenschaftsberichten ab 1890 eine Art Kategorisierung der in Kalchrain Versorgten vornahm, wobei die «Trunksucht» eine dieser Kategorien darstellte.⁷⁴ Begünstigt wurde diese Entwicklung vor allem auch durch die *Verordnung über Verwendung des Alkoholzehntels vom 16. Februar 1891*. Gemäss § 1 der Verordnung konnten aus dem Alkoholzehntel unter anderem Beiträge an Trinkerasyile, an die Versorgung von Personen in «Irrenanstalten» oder eben auch in der Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain geleistet werden. Diese Möglichkeit wurde im Kanton Thurgau rege genutzt, insbesondere weil die Finanzierung über den Alkoholzehntel eine Art der Subventionierung von Internierungen für die Gemeinden darstellte. Denn wenn aus Ressourcen des Alkoholzehntels ein Beitrag an die Versorgung einer Person geleistet wurde, reduzierten sich die Kosten der Gemeinde für die entsprechende Internierung.⁷⁵ In diesem Zusammenhang war es auch ein Anliegen des Regierungsrats, diese Subventionierung für Internierungen in Kalchrain zu gewähren, da er sich dadurch eine Zunahme von Versorgungen in der kantonalen Zwangsarbeitsanstalt erhoffte. Gerade im Jahr 1891 hatte die Anzahl von Internierten in Kalchrain merklich abgenommen und der Regierungsrat erhoffte sich durch die Unterstützung der Gemeinden über den Alkoholzehntel die betriebsökonomisch notwendige Erhöhung der Auslastung in der kantonalen Anstalt.⁷⁶

Die Bemühungen des thurgauischen Regierungsrats um eine steigende Zahl von Internierten unter Nutzung des Alkoholzehntels in Kalchrain – und damit auch um die Erhöhung der Versorgungen aufgrund von «Trunksucht» – mögen zunächst etwas kontraintuitiv erscheinen. Denn im

72 Rechenschaftsberichte des Regierungsrates des Kantons Thurgau an den Grossen Rat [Rechenschaftsbericht des Kantons Thurgau] von 1891 bis 1900. Vgl. hierzu auch Lippuner 2005, 117–118.

73 Rechenschaftsbericht des Kantons Thurgau 1891, 94.

74 Lippuner 2005, 162.

75 Vgl. hierzu Lippuner 2005, 117–118.

76 Rechenschaftsbericht des Kantons Thurgau 1891, 269.

selben Zeitraum begann er damit, sich um ein neues Trinkergesetz zu bemühen, wie der früheste Gesetzesentwurf vom 18. Mai 1900 zeigt. Einen Teil der Begründung für die Konzeption eines spezialisierten Trinkergesetzes hatte der Regierungsrat aber bereits in seinen Botschaften an den Grossen Rat von 1900 beziehungsweise an das Thurgauer Volk im Jahr 1909 vorgelegt. Mit der Lösung, «Trinker» beziehungsweise «Trunksüchtige» nach Kalchrain versetzen zu können, war der Regierungsrat nämlich nicht vollends zufrieden. Da er der wissenschaftlich geprägten Überzeugung folgte, Trinker seien «Kranke», die geheilt werden müssten, schien ihm Kalchrain als «Anstalt des Zwanges und der Zucht» für diesen Zweck nicht geeignet.⁷⁷ Der im Bereich der Trinkerfürsorge gewünschte «Erziehungs- und Besserungszweck» trat bei einer Internierung in der Zwangsarbeitsanstalt «vor dem Abschreckungszweck zurück». Es seien daher nur «wenige, welche die Anstalt Kalchrain sittlich gebessert [...] verlassen».⁷⁸ Gleichzeitig relativierte der Regierungsrat aber seine Aussage und sprach sich dafür aus, dass Kalchrain trotz dieses «an und für sich wenig befriedigenden Detentionserfolges» eine für den Kanton unentbehrliche Einrichtung sei, selbst wenn sie zur Aufnahme von Trinkern ungeeignet sei.⁷⁹ Die Problematik der «Trunksucht» wurde vom Regierungsrat im Entstehungszeitraum des Trinker-versorgungsgesetzes von 1909 sogar als eigentliche Begründung des fehlenden beziehungsweise «wenig befriedigenden Detentionserfolges» der Zwangsarbeitsanstalt herangezogen. In seinem Rechenschaftsbericht von 1904 bemängelte er, dass nur bei zirka der Hälfte der Internierten ein «nachhaltiger Besserungserfolg» erzielt werden konnte. Beinahe ebenso viele gehörten jedoch zu den «Rückfälligen und Unverbesserlichen», die sich «zufolge ihrer moralischen Haltlosigkeit, in den meisten Fällen wegen ihrer Trunksucht, nicht ehrbar und rechtschaffen aufzuführen vermögen».⁸⁰ Aus diesen Gründen hielt es der Regierungsrat des Kantons Thurgau also für notwendig, eine besondere Trinkergesetzgebung ins Leben zu rufen, gemäss der «Trinker» beziehungsweise «Trunksüchtige» in eine für ihre Behandlung geeignete Heilstätte verwiesen werden konnten.

77 Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 25. Mai 1900, StATG, 2'30'103-B, 119.

78 Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 25. Mai 1900, StATG, 2'30'103-B, 119.

79 Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 25. Mai 1900, StATG, 2'30'103-B, 119.

80 Rechenschaftsbericht des Kantons Thurgau 1904, 78.

Es bleibt anzumerken, dass im Bereich der zivilrechtlichen Bestimmung im Zeitraum der Debatte um ein neues Trinkerversorgungsgesetz (1909/10) tiefgreifende Umwälzungen stattfanden. Das Privatrechtliche Gesetzbuch des Kantons Thurgau wurde am 1. Januar 1912 vom in Kraft tretenden Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) abgelöst, welches das Zivilrecht auf eidgenössischer Ebene vereinheitlichte. Die Schaffung eines eidgenössischen Zivilrechts war von grösster Bedeutung und stellte einen Meilenstein der Kodifikationsgeschichte der Schweiz dar. Dennoch griff der Thurgauer Regierungsrat diese sehr zeitnahe Entwicklung in seinen Ausführungen zur erhofften Einführung des Gesetzes von 1909 nicht auf. Er bezog sich lediglich auf das thurgauische Privatrecht, das aber bereits rund zwei Jahre nach der Abstimmung von 1910 ersetzt wurde, sowie auf das Kalchrain-Gesetz.⁸¹ Die öffentliche Berichterstattung hatte hingegen wie gezeigt deutlich auf das Inkrafttreten des Schweizerischen Zivilgesetzbuches hingewiesen und in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer neuen kantonalen Rechtsgrundlage ausdrücklich angezweifelt.⁸² Mit dem ZGB trat nämlich eine Bestimmung in Kraft, wonach Personen unter Vormundschaft gestellt werden konnten, die unter anderem «durch Trunksucht [...] sich oder ihre Familie der Gefahr eines Notstandes oder der Verarmung» aussetzten.⁸³ Weshalb der Regierungsrat die baldige Einführung des ZGB nicht in seine Argumentation mit einbezog, lässt sich an dieser Stelle nicht gänzlich klären. Die Erklärung, die bereits für das kantonale Privatrecht angewandt wurde – es könne eine Bevormundung erst dann angewandt werden, wenn die Gefahr der Verarmung beziehungsweise der geistigen und körperlichen Schädigungen schon zu weit fortgeschritten sei –, spielte mutmasslich auch in diesem Fall eine Rolle. Andererseits war es womöglich eine bewusste Entscheidung des Regierungsrats, die Entwicklung im Bereich des eidgenössischen Rechts in den zur Abstimmung von 1910 vorgelegten Unterlagen nicht anzusprechen, um die Notwendigkeit eines neuen kantonalen Gesetzes in der Abstimmungsdebatte erneut und mit Nachdruck zu betonen.

81 Vgl. hierzu die Botschaften zum Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen an den Grossen Rat von 1900 und an das Thurgauer Volk von 1909.

82 Vgl. beispielsweise «Zum Trinkerversorgungsgesetz», 20. 2. 1910.

83 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, Art. 370.

VOM TRINKERVERSORGUNGSGESETZ VON 1909 ZUM
TRINKERFÜRSORGEGESETZ VON 1939 – DIE ZEIT VERGEHT,
DER INHALT BLEIBT

Die ersten Versuche des Kantons Thurgau, eine eigene Trinkergesetzgebung zu erlassen, fand kurz nach der Jahrhundertwende in einer Zeit zahlreicher und bedeutsamer Entwicklungen im Bereich der Alkoholfrage beziehungsweise der Trinkerfürsorge statt. Ein erneuter Versuch, dieses Gesetzgebungsprojekt zu verwirklichen, liess nach der Ablehnung durch das Stimmvolk im Jahr 1910 beinahe 30 Jahre auf sich warten. In der Zwischenzeit ereigneten sich in gesellschaftlicher Hinsicht fundamentale Veränderungen. Vergleicht man jedoch den Erlasstext des Trinkerversorgungsgesetzes von 1909 mit demjenigen des Trinkerfürsorgegesetzes von 1939, fällt auf, dass die vom Gesetzgeber vorgenommenen inhaltlichen Modifikationen überraschend gering blieben.

Ein grundlegender Anspruch an das Trinkerfürsorgegesetz von 1939 bestand im Wesentlichen darin, dass die Internierung von «Trunksüchtigen» ohne eine vorausgehende zivilrechtliche Bevormundung möglich sein sollte. Diese «Innovation», die vom Gesetzgeber in der Abstimmungsdebatte von 1941 vielfach hervorgehoben wurde, war aber im Grunde schon bei der Konzeption des Trinkerversorgungsgesetzes von 1909 eingeführt worden. Eine der wenigen Änderungen, welche die grossrätliche Kommission in der Beratung des Gesetzes von 1939 vornahm, war die Erhöhung der minimalen Versorgungsdauer von sechs bis zwölf Monaten auf mindestens zwölf Monate (§ 2).⁸⁴ Zudem konnte im Gesetz von 1909 nur der «Antragsteller» gegen einen ablehnenden Beschluss des zuständigen Waisenamts beim Regierungsrat Beschwerde einlegen. Im Gesetz von 1939 wurde dieses Beschwerderecht auch dem «zu Versorgenden» eingeräumt (§ 8).⁸⁵ Weiter kam im Trinkerfürsorgegesetz von 1939 eine Bestimmung hinzu, wonach in allen Wirtschaften und an öffentlichen Veranstaltungen stets auch ein alkoholfreies Getränk zur Verfügung stehen musste (§ 13). In der Detailberatung der Grossratskommission zum Gesetz von 1939 wird in Bezug auf den Titel des Gesetzes selbst sowie die Paragraphen 1 und 3 der Vorlage von 1909 klar, dass von der Kommission beabsichtigt wurde, den fürsorgerischen Cha-

84 Vgl. hierzu die Gesetzestexte des *Gesetzes betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 23. November 1909* und des *Gesetzes betreffend die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939*, jeweils § 2, sowie die Detailberatung des Grossen Rats vom 19. Oktober 1938, StATG, 3'00'312, Nr. 2475.

85 Vgl. hierzu die Paragraphen 8 der Gesetze von 1909 und 1939.

rakter des Gesetzes hervorzuheben. Daher wurde der Titel des Erlasses von «Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen» in «Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge» geändert. Ergänzend wurden aus dem Gesetz von 1909 Begriffe wie «Asyl», «Irrenanstalt» oder auch «Zwangsversorgung» entfernt beziehungsweise geändert. Diese Begriffe hätten gemäss dem Gesetzgeber den Charakter des Erlasses als «Krankengesetz» untergraben.⁸⁶ Die Betonung, dass das Trinkerfürsorgegesetz von 1939 ein «Krankengesetz» sei, wurde ebenfalls aus dem Gesetz von 1909 übernommen. Die Überzeugung, dass «Trunksüchtige» im Grunde «Kranke» seien, stammte darüber hinaus gar aus dem allerersten Entwurf von 1900.⁸⁷ Dies zeigt sich auch darin, dass bereits in diesem Urentwurf die Voraussetzung eines ärztlichen Gutachtens geschaffen wurde, ohne das keine Internierung angeordnet werden konnte.⁸⁸ Der Thurgauer Gesetzgeber übernahm also im Grunde sämtliche Elemente des vom Regierungsrat vorgeschlagenen «Gesetzes-Entwurfs betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen» vom 18. Mai 1900 und erliess darauf aufbauend das *Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 23. November 1909*, das geringfügig angepasst letzten Endes zum *Gesetz über die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939* werden sollte.

Die wichtigste Reform, die das 1939 erlassene Trinkerfürsorgegesetz für den Kanton Thurgau tatsächlich umsetzte, war die Möglichkeit, «Trunksüchtige» ohne das «umständliche Verfahren der Bevormundung» nach Schweizerischem Zivilgesetzbuch (ZGB) in einer «Trinkerheilanstalt» versorgen zu können.⁸⁹ Der Grosse Rat war überzeugt, dass es in der «allgemein anerkannten Fürsorgepflicht» seines Kantons lag, den «Schäden des Alkoholismus» entgegenzutreten, indem man auf das in anderen Kantonen bereits bewährte Mittel der Trinkergesetze zurückgriff.⁹⁰ Zum Zeitpunkt der neuerlichen Bemühungen für den Erlass des thurgauischen Trinkerfürsorgegesetzes hatten nämlich bereits 15 weitere Schweizer Kantone ein entsprechendes Gesetz erlassen, worauf sich auch der Grosse Rat berief und die

86 Vgl. dazu Detailberatung des Grossen Rats vom 19. Oktober 1938, StATG, 3'00'312, Nr. 2475.

87 Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 25. Mai 1900, StATG, 2'30'87-B, 163.

88 Vgl. Gesetzes-Entwurf betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 18. Mai 1900, § 4, StATG, 2'30'87-B, 163.

89 Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939, § 1; vgl. auch Botschaft an den Grossen Rat über ein neues Trinkerfürsorge-Gesetz vom 25. Oktober 1937, StATG, 2'30'161-B, 66.

90 Botschaft des Regierungsrats des Kantons Thurgau an das Thurgauer Volk vom 9. Dezember 1940, StATG, 2'30'161-B, 66.

«guten Erfahrungen» derselben lobte.⁹¹ Spezielle Beachtung fand in den Verhandlungen des Grossen Rates unter anderem das Trinkerfürsorgegesetz des Kantons Solothurn. Gemäss seiner Einschätzung waren die Verhältnisse im Kanton Solothurn mit dem Kanton Thurgau «vielfach vergleichbar», so auch im Bereich der Alkoholproblematik. In welcher Hinsicht sich die Kantone Thurgau und Solothurn ähnelten, wurde dabei aber nicht genauer erläutert. Trotzdem ging der Grosse Rat davon aus, dass im Kanton Thurgau mit derselben Summe an finanzieller Unterstützung für «Trinker» und ihre Familien zu rechnen sei, wie sie der Kanton Solothurn in den vorausgehenden Jahren zu tragen hatte.⁹² Deshalb kam er zu der Einschätzung, dass ein Trinkerfürsorgegesetz auch für den Kanton Thurgau dienlich, ja geradezu notwendig sei.⁹³ Den fürsorgerischen Grundgedanken, von dem bereits die Motion Höppli des Jahres 1924 geprägt war, griff der Thurgauer Gesetzgeber in seiner Beratung auf und stellte ausdrücklich fest, dass das geplante Trinkerfürsorgegesetz als «Krankengesetz» zu betrachten sei.⁹⁴ Die «Trunksucht» werde in der allgemeinen Anschauung schon seit längerer Zeit als «Krankheit» anerkannt, und es sei Zeit, «auch auf kantonalem Gebiet Ursachen und Wirkungen des Alkoholismus möglichst wirksam zu bekämpfen».⁹⁵ Die bisherigen Möglichkeiten, «dem Alkoholmissbrauch Einhalt zu gebieten», reichten gemäss dem Grossen Rat nicht aus, da insbesondere das Bevormundungsverfahren nach Schweizerischem Zivilrecht viel zu spät eingreifen könne und die «Entmündigungsfälle wegen Trunksucht» zu diesem Zeitpunkt «schon meist verlorene Posten» seien.⁹⁶ Der Gesetzgeber des Kantons Thurgau kam zum Schluss, dass er den Erlass einer entsprechen-

91 Es waren dies die Kantone AG, BL, BS, FR, GE, LU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, VD, ZG und ZH.

92 Der Grosse Rat wies darauf hin, dass im Kanton Solothurn «kürzlich» ein Trinkerfürsorgegesetz in zweiter Auflage verabschiedet worden sei. In diesem Zusammenhang sei «errechnet» worden, dass Solothurn in den «letzten Jahren» nahezu eine halbe Million Franken pro Jahr für die «Versorgung von Trinkern und die Unterstützung ihrer Familien» aufzubringen hatte. Vgl. Protokoll des Grossen Rats des Kantons Thurgau zur Sitzung vom 19. Oktober 1938, StATG, 2'01'28, Nr. 29.

93 Protokoll des Grossen Rats des Kantons Thurgau zur Sitzung vom 19. Oktober 1938, StATG, 2'01'28, Nr. 29.

94 Protokoll über die Verhandlungen der grossrätlichen Kommission zur Vorbereitung des Entwurfes für ein Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 28. Januar 1938, StATG, 2'30'161-B, 66.

95 Protokoll des Grossen Rats des Kantons Thurgau zur Sitzung vom 19. Oktober 1938, StATG, 2'01'28, Nr. 29.

96 Protokoll des Grossen Rats des Kantons Thurgau zur Sitzung vom 19. Oktober 1938, StATG, 2'01'28, Nr. 29.

den Rechtsgrundlage nicht mehr länger aufschieben konnte, und schuf deshalb in der Folge das *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939*, womit er die Möglichkeit eines «administrativen Freiheitsentzugs» von «Trinkern» beziehungsweise «Trunksüchtigen» eröffnete. Die zur detaillierten Beratung des Gesetzesentwurfs eingesetzte Kommission – präsidiert vom Nationalrat und ursprünglichen Motionsgeber Otto Höppli – betonte, dass die Zuständigkeit für die Anordnung der geplanten Massnahmen der Vormundschaftsbehörde beziehungsweise dem Waisenamt zukommen solle. Weitere Hauptpunkte in der Diskussion der grossrätlichen Kommission waren ausserdem die Versorgungsdauer, die auf mindestens zwölf Monate festgelegt werden sollte, sowie die Notwendigkeit eines ärztlichen Gutachtens vor Anordnung einer Versorgung.⁹⁷ Auch wurde in der Kommission darauf Wert gelegt, dass zwischen «heilbaren» und «unheilbaren» Trinkern unterschieden wurde.⁹⁸ Deshalb sollte es gemäss Ansicht der Kommission neben der eigentlichen «Versorgung in einer Trinkerheilstalt», die für die «heilbaren» Trinker vorgesehen war, auch eine Möglichkeit zur Internierung von «unheilbaren» Trinkern geben. Dazu dienten die in § 1 des Gesetzes festgehaltenen «weiteren Massnahmen», die eine Versetzung von «unheilbaren» Trinkern in ein sogenanntes Trinkerasyll ermöglichten. Zudem forderte die Grossratskommission explizit eine Möglichkeit der Beschwerde an den Regierungsrat gegen die Versorgungsbeschlüsse der zuständigen Vormundschaftsbehörde – sowohl vom «zu Versorgenden» selbst als auch vom «Antragsteller» – sowie eine «amtliche Verwarnung», die zwingend vor der Anordnung einer Internierung zu erfolgen hatte.⁹⁹

Es wird deutlich, dass man beim Trinkerfürsorgegesetz von 1939 in der Praxis nicht von einer Innovation sprechen kann. Vielmehr diente das Gesetz von 1909 dem späteren Erlass ausdrücklich als Vorlage, wobei die einzelnen Bestimmungen wie beschrieben nur sehr geringfügig modifiziert wurden. Dies stellte auch der Regierungsrat in seiner Botschaft an den Grossen Rat vom 25. Oktober 1937 zum Trinkerfürsorgegesetz explizit fest: «Dieser Entwurf lehnt sich [...] vor allem an das im Jahre 1909 vom Grossen Rat beschlossene, vom Volk jedoch verworfene Trinkerfürsorge-Gesetz an.»

97 Protokolle über die Verhandlungen der grossrätlichen Kommission zur Vorbereitung des Entwurfes für ein Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 28. Januar 1938 und 25. November 1938, StATG, 2'30'161-B, 66.

98 Siehe hierzu Kap. 2.3 von Noemi Dissler in diesem Band.

99 Protokolle über die Verhandlungen der grossrätlichen Kommission zur Vorbereitung des Entwurfes für ein Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 28. Januar 1938 und 25. November 1938, StATG, 2'30'161-B, 66.

Der Regierungsrat verstärkte seine Argumentation für die Übernahme des Gesetzes von 1909 noch mit dem Hinweis darauf, dass «in der Volksabstimmung keine einzige Bestimmung des Gesetzes von irgendeiner Seite angefochten wurde». ¹⁰⁰ Seiner Überzeugung nach wurde das Gesetz «lediglich mit dem grundsätzlichen Einwand, es sei nicht nötig, bekämpft». ¹⁰¹

Letzten Endes wurde das *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge* vom Grossen Rat am 25. Februar 1939 nach eingehender Beratung des Gesetzesentwurfs, unter Einbezug der Empfehlungen der Grossratskommission und mit einer kleinen Zahl von Modifikationen, in der Schlussabstimmung genehmigt. ¹⁰² Aufgrund dieses Beschlusses konnte der in der Folge auch Trinkerfürsorgegesetz genannte Erlass am 27. April 1941 dem Thurgauer Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.

DIE ÖFFENTLICHE DEBATTE UM DIE ABSTIMMUNG ÜBER DAS TRINKERFÜRSORGEGESETZ UND DIE EINFÜHRUNG DES EIDGENÖSSISCHEN STRAFGESETZESBUCHES

Zwar veränderte sich der Inhalt der Thurgauer Gesetzesentwürfe wie gezeigt nur unwesentlich, die Debatten rund um die Abstimmungen von 1910 und 1941 fielen dagegen grundverschieden aus. Bemerkenswert ist dabei vor allem, dass die Debatte um das Gesetz von 1909 um ein Vielfaches differenzierter und kritischer geführt wurde als die Diskussion um das darauffolgende «Trinkerfürsorgegesetz» von 1939.

Da die Einführung des neuen Trinkerfürsorgegesetzes von der Zustimmung der Thurgauer Bevölkerung während der Volksabstimmung vom 27. April 1941 abhing, wurde das «neue» Gesetz in der Öffentlichkeit erneut ausführlich diskutiert. Eine besondere Rolle spielte dabei wiederum Otto Höppli, der 1924 mit seiner Motion nicht nur den Anstoss zu den Verhandlungen um ein Trinkerfürsorgegesetz gegeben hatte, sondern gleichzeitig als Präsident der später einberufenen Grossratskommission wirkte, die über das Trinkerfürsorgegesetz beraten hatte. Als Initiant und Befürworter der Gesetzesvorlage verfasste Höppli in der *Thurgauer Arbeiterzeitung* ¹⁰³ in

100 Botschaft an den Grossen Rat über ein neues Trinkerfürsorge-Gesetz vom 25. Oktober 1937, StATG, 3'00'305, Nr. 2107.

101 Botschaft an den Grossen Rat über ein neues Trinkerfürsorge-Gesetz vom 25. Oktober 1937, StATG, 3'00'305, Nr. 2107.

102 Protokoll des Grossen Rats des Kantons Thurgau zur Sitzung vom 25. Februar 1939, StATG, 2'01'28, Nr. 66.

103 Die *Thurgauer Arbeiterzeitung* war das offizielle Organ der Sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaften und wurde von 1912 bis 1984 herausgegeben.

der Woche vor der Abstimmung einen dreiteiligen Artikel, der das neue Gesetz ausführlich vorstellte und alle «Gutgesinnten» dazu aufrief, diesem zur Annahme zu verhelfen.¹⁰⁴ Der Beitrag von Höppli wurde in verschiedenen kantonalen Zeitungen aufgegriffen und rezipiert. Der öffentliche Grundtenor gegenüber dem Trinkerfürsorgegesetz war denn auch durchwegs positiv. Sämtliche Zeitungsmedien, unabhängig von ihrer politischen oder religiösen Ausrichtung, empfahlen das Gesetz zur Annahme und forderten das Thurgauer Volk zur regen Teilnahme an der Abstimmung auf.¹⁰⁵ Die Abstimmungsparolen lauteten beispielsweise: «Wer für den Fortschritt ist, begrüsst das Gesetz über die Trinkerfürsorge und stimmt Ja. Sämtliche Parteien, alle gemeinnützigen Vereine empfehlen die Vorlage zur Annahme. 15 Kantone haben bereits die Notwendigkeit dieser Bestimmung erkannt.»¹⁰⁶ Oder: «Vorbeugen wo es nötig, Helfen bevor es zu spät ist, Heilen solange es möglich ist, will das Gesetz über die Trinkerfürsorge. Wer es mit dem Volke wohl meint, geht zur Urne und stimmt Ja!»¹⁰⁷ Tatsächlich sprach sich eine Vielzahl von Parteien und Vereinen explizit für die Annahme der Vorlage aus, darunter unter anderem die Freisinnig-demokratische Partei, die Sozialdemokratische Partei, die Katholisch-konservative Volkspartei, der Thurgauische Landwirtschaftliche Kantonalverband, der Evangelische Kirchenrat, die Thurgauische Gemeinnützige Gesellschaft, der Kantonalverband der Thurgauischen Krankenkassen, der Thurgauische Schutzaufsichtsverein, sowie auch der Thurgauische Lehrerverein, der Thurgauische Gewerbeverband oder auch die thurgauischen Abstinenzvereine.¹⁰⁸ Diese breite Zustimmung der Parteien und Vereine erweckt zunächst den Eindruck, dass das Anliegen des Gesetzgebers ein wichtiges Bedürfnis der Bevölkerung aufgegriffen hatte. Zudem scheint es, als ob die Kommunikation mit dem Stimmvolk, beispielsweise durch den vom Regierungsrat veröffentlichten Abstimmungsaufruf, in diesem Falle besonders fruchtbar

104 Höppli, 21. 4.–23. 4. 1941.

105 Beispiel hierfür sind die *Thurgauer Zeitung*, das *Thurgauer Tagblatt*, die *Thurgauer Volkszeitung* oder auch die *Thurgauer Arbeiterzeitung*.

106 Das Inserat wurde publiziert in *Thurgauer Volkszeitung*, 25. 4. 1941.

107 Das Inserat wurde publiziert in *Thurgauer Tagblatt*, 26. 4. 1941.

108 Vgl. hierzu «Der Kirchenrat an das evangelische Thurgauervolk», 25. 4. 1941; «Zu den kantonalen Abstimmungsvorlagen», 22. 4. 1941, oder auch «Zu den Wahlvorschlägen», 23. 4. 1941. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Es gab noch weitere, vor allem auch regionale Vereine beziehungsweise Verbände, die sich für die Gesetzesvorlage aussprachen.

war.¹⁰⁹ Sicherlich hat zur positiven Aufnahme der Vorlage beigetragen, dass bereits eine grosse Zahl weiterer Kantone ein entsprechendes Gesetz erlassen hatte, worauf auch der Gesetzgeber des Kantons Thurgau wiederholt hinwies. Es wäre aber durchaus möglich, dass das Thurgauer Volk dem Trinkerfürsorgegesetz etwas weniger Aufmerksamkeit schenkte, als es die zahlreichen Zeitungsberichte erahnen lassen.

Bemerkenswert ist nämlich, dass dem Thurgauer Volk am selben Tag, dem 27. April 1941, noch eine weitere, überaus bedeutsame Vorlage zur Abstimmung unterbreitet wurde. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau beschloss am 19. März 1941, dass gleichzeitig auch über das *Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches* (StGB) abgestimmt werde.¹¹⁰ Zur selben Zeit wurde in der Öffentlichkeit also nicht nur für das Trinkerfürsorgegesetz, sondern auch für das kantonale Einführungsgesetz zum StGB geworben, welches in den Zeitungsberichten ebenfalls klar zur Annahme empfohlen wurde. In der öffentlichen beziehungsweise medialen Debatte wurden beide Gesetzesvorlagen sehr positiv aufgenommen, was beispielsweise auch ein Artikel in der *Thurgauer Zeitung* vom 26. April 1941 aufgriff: «Die beiden kantonalen Gesetzesvorlagen, über die am Sonntag abgestimmt wird, gehen, wie es scheint, in aller Stille einem Tage guter Entscheidung entgegen. Kritik ist von keiner Seite weder gegen das eine noch gegen das andere Gesetz laut geworden.»¹¹¹

Mit der Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches am 1. Januar 1941 trat indes auch eine strafrechtliche Bestimmung bezüglich Massnahmen gegenüber «Gewohnheitstrinkern» in Kraft.¹¹² Aber weder der thurgauische Gesetzgeber noch die Öffentlichkeit schienen im parallel erfolgenden Erlass der Bestimmungen des kantonalen Trinkerfürsorgegesetzes und des eidgenössischen Strafrechts einen potenziellen Konflikt zu sehen.

Gleichwohl stellt sich hier sicherlich die Frage nach der Notwendigkeit einer neuen kantonalen Gesetzgebung, wenn beinahe zeitgleich verwandte Bestimmungen auf eidgenössischer Ebene erlassen wurden. Grundsätzlich lässt sich diese Notwendigkeit womöglich dadurch erklä-

109 Vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Thurgau an das Thurgauer Volk vom 9. Dezember 1940, StATG, 2'30'161-B, 66.

110 Protokoll des Regierungsrats des Kantons Thurgau vom 19. März 1941, StATG, 3'00'327, Nr. 563.

111 «Zweimal Ja», 26. 4. 1941.

112 Art. 44 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937.

ren, dass die Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches nur im Zusammenhang mit einem strafrechtlichen Delikt zur Anwendung kommen konnten. Gemäss Art. 44 des eidgenössischen Strafgesetzes vom 21. Dezember 1937 konnte ein Richter eine Person, die wegen eines Verbrechens oder Vergehens zu einer Haftstrafe verurteilt wurde und gleichzeitig ein sogenannter Gewohnheitstrinker war, in eine Trinkerheilstalt einweisen. Dies entweder nach dem eigentlichen Strafvollzug oder allenfalls auch davor, dann unter Aufschub der gerichtlich auferlegten Strafe.¹¹³ Die Voraussetzung eines strafrechtlichen Delikts wurde von den Kantonen aber oftmals als Hindernis betrachtet, was ein Argument für eine kantonale Gesetzgebung mit administrativer Zuständigkeit darstellen konnte.¹¹⁴ Es ist gut vorstellbar, dass diese Begründung auch im Kanton Thurgau eine Rolle spielte, auch wenn sie nicht aktenkundig wurde. Andererseits besteht auch die Möglichkeit, dass die Abstimmung über das thurgauische Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch die Aufmerksamkeit der Bevölkerung vom vergleichsweise «kleinen» kantonalen Trinkerfürsorgegesetz abgelenkt hatte. Dagegen spricht aber wiederum die recht ausführliche öffentliche Berichterstattung über das kantonale *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge* in den Thurgauer Zeitungsmedien. Nicht zuletzt liegt aber in jedem Falle nahe, dass die breite Zustimmung mit der langen Vorgeschichte des fürsorgerischen Freiheitsentzugs im Kanton Thurgau verbunden war.

Letztlich blieb die öffentliche Abstimmungsdebatte um das kantonale Trinkerfürsorgegesetz nicht erfolglos. Die tiefgreifende Akzeptanz der Vorlage durch die Parteien und Vereine spiegelte sich auch im Abstimmungsergebnis wider. Denn wie sie es sich als Befürworter des Trinkerfürsorgegesetzes erhofft hatten, wurde das Gesetz vom Thurgauer Stimmvolk mit grossem Mehr angenommen. Sämtliche acht Bezirke des Kantons entschieden sich bei einer hohen Wahlbeteiligung von 64,70 Prozent für die Annahme des Gesetzesentwurfs, der damit sofort in Kraft trat.¹¹⁵ Auch in den Zeitungen wurde das Abstimmungsergebnis thematisiert, wobei die grosse Mehrheit, die sich für die Vorlage entschieden hatte, aber auch die tragende Rolle der sozialdemokratischen Fraktion, insbesondere Otto

113 Rusterholz 1938, 27; Bersot 1944, 6.

114 Vgl. Liechti 1921, 40–47; Moser 1922, 20–23.

115 Protokoll des Regierungsrats des Kantons Thurgau vom 30. April 1941, StATG, 3'00'327, Nr. 901.

Höpplis, vielfach betont wurden.¹¹⁶ Das *Thurgauer Tagblatt* resümierte die Abstimmung am 28. April 1941 wie folgt:

«Mit der Annahme des Trinkerfürsorgegesetzes hat sich der Thurgau nun in die Reihe des Grossteils der Schweizerkantone gestellt, die seit Jahren die guten Auswirkungen eines solchen Gesetzes geniessen. Die Verwerfung im Jahre 1910, wobei den 10 000 Ja 13 000 Nein gegenüberstanden, ist nun gutgemacht.»¹¹⁷

2.2.2 DIE HINTERGRÜNDE DER THURGAUISCHEN TRINKERFÜRSORGE – EINFLÜSSE AUS GESELLSCHAFT UND WISSENSCHAFT

Wie inzwischen deutlich wurde, war das 1941 in Kraft getretene *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge* ein regelrechtes Abbild des 1910 verworfenen *Gesetzes betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen*. Betrachtet man das Trinkerfürsorgegesetz von 1939 aus inhaltlicher Perspektive, muss man daher auch die gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Entwicklungen rund um den Entstehungszeitpunkt der ersten Gesetzesvorlage von 1909 mit einbeziehen. Es stellt sich die Frage, welche Einflüsse den Inhalt der einzelnen Bestimmungen des Trinkerfürsorgegesetzes von 1909 und damit im Resultat auch des Trinkerfürsorgegesetzes von 1939 geprägt haben. Denn obwohl dem Kanton Thurgau zu Beginn des 20. Jahrhunderts ja bereits verschiedene Rechtsgrundlagen zur «Behandlung» respektive «Versorgung» von «Trinkern» zur Verfügung standen, sah sich der Gesetzgeber des Kantons dazu veranlasst, eine spezialisierte Trinkerfürsorgegesetzgebung zu erlassen und damit unter anderem die zwangsweise Internierung in Trinkerheilanstalten zu ermöglichen.

DIE BESTÄNDIGKEIT DES ADMINISTRATIVEN FREIHEITSENTZUGS IM KANTON THURGAU

Sabine Lippuner stellt in ihrer Arbeit zur administrativen Versorgung im Kanton Thurgau anschaulich dar, dass «der administrative Freiheitsentzug» im Kanton Thurgau Mitte des 19. Jahrhunderts bereits «eine ungebrochene Tradition» besass, «während in anderen Kantonen diese

116 «Ein Ehrentag für den Kanton Thurgau», 28. 4. 1941.

117 «Zu den Abstimmungsvorlagen. Zweimal Ja!», 28. 4. 1941.

Massnahme neu in die Rechtsordnung eingeführt werden musste».¹¹⁸ So entstand im Kanton Thurgau bereits im Jahr 1811 das kantonale Zucht- und Arbeitshaus Tobel, das nicht nur strafrechtlich beziehungsweise gerichtlich Verurteilte aufnehmen konnte, sondern auch Personen, die ohne gerichtliches Urteil, aufgrund polizeilicher Gründe, interniert werden sollten.¹¹⁹ Die rechtlichen Grundlagen dafür bildeten die *Armenordnung vom 18. Dezember 1833* sowie das *Revidierte Reglement über Handhabung der niedern Polizei vom 16. Dezember 1835*.¹²⁰ Im Jahr 1851 folgte die Eröffnung der Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain, die, wie bereits erläutert, eine weitere Möglichkeit bot, Personen mit einem «liederlichen oder ausschweifenden oder arbeitsscheuen Lebenswandel» zu internieren, wobei dazu regelmässig auch sogenannte Trinker beziehungsweise Trunksüchtige gehörten.¹²¹ Eine bedeutende Rolle in den Bereichen des «administrativen Freiheitsentzugs» und der kantonalen Armenpflege im Allgemeinen kam der «Kirchenvorsteherschaft» (vormals auch «Sittengericht») zu. So wurden die Gesuche für eine Internierung der betreffenden Person in Kalchrain jeweils von der Kirchenvorsteherschaft gestellt. Zudem war sie für die Verwarnung beziehungsweise «Zurechtweisung» der zu versorgenden Person zuständig.¹²² Diese Behörde hatte gemäss dem *Ausführungsgesetz betreffend die Organisation der evangelischen Kirche des Kantons Thurgau vom 5. Mai 1872* unter anderem auch die Befugnis, «Säufer, Spieler und Müssiggänger» zu beaufsichtigen. Im Falle der Internierung in einer Trinkerheilanstalt gemäss Trinkerfürsorgegesetz von 1939 hatte die Kirchenvorsteherschaft zudem ebenfalls das Recht, einen Versorgungsantrag an die dafür zuständige Vormundschaftsbehörde zu stellen. Für die Verwarnung war hier zum einen die Vormundschaftsbehörde zuständig, aber zum anderen auch die Kirchenvorsteherschaft.¹²³ Die prominente Rolle dieser Behörde im Bereich des «administrativen Freiheitsentzugs» zeigt, dass die Armenpflege im Kanton Thurgau über lange Zeit stark konfessionell geprägt war. Erst mit dem Erlass des *Gesetzes über die öffentliche Fürsorge vom 20. Januar*

118 Lippuner 2005, 58.

119 Lippuner 2005, 58.

120 Vgl. hierzu auch Lippuner 2005, 58–59.

121 *Gesetz betreffend die Errichtung einer kantonalen Zwangsarbeitsanstalt vom 13. Dezember 1849*, § 2.

122 *Gesetz betreffend die Errichtung einer kantonalen Zwangsarbeitsanstalt vom 13. Dezember 1849*, § 4.

123 *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939*, § 5 und 7.

1966 wurde die öffentliche Armenfürsorge in staatliche Hände gelegt.¹²⁴ Zwar war für die Anordnung einer Versorgung nach dem *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939* die Vormundschaftsbehörde zuständig, die Kirchenvorsteherschaft erlangte aber auch in diesem Fall Bedeutung, da ihr gemäss § 7 des Erlasses ausdrücklich das Recht zur Stellung eines Versorgungsantrags zustand. Dies zeigt also den nennenswerten Einfluss, den die Kreise um die evangelische Kirche auch im Kampf gegen die Alkoholproblematik ausübten.¹²⁵

DER EINFLUSS DER THURGAUISCHEN GEMEINNÜTZIGEN GESELLSCHAFT AUF DEN DISKURS UM DIE TRINKERFÜRSORGE

Neben der Kirchenvorsteherschaft hatte im Kanton Thurgau auch der Verein der Thurgauischen Gemeinnützigen Gesellschaft (ThGG) beträchtlichen Einfluss auf Themen wie die Armenpflege im Allgemeinen, den Alkoholdiskurs oder insbesondere auch die verschiedenen Formen des administrativen Freiheitsentzugs. Die ThGG wurde 1821 von einem Gremium aus acht Personen gegründet, darunter mehrere Pfarrer sowie ein Regierungsrat.¹²⁶ Ähnlich wie die 1810 gegründete Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG) war es unter anderem Zweck der ThGG, sich mit Fragen des «Armenwesens» oder auch der «Erziehung» zu beschäftigen.¹²⁷ Die dem Vereinszweck der SGG stark ähnelnden Zielsetzungen der ThGG sind insofern kaum überraschend, als fünf der acht Gründungsmitglieder der ThGG auch der SGG angehörten.¹²⁸ Dieser Umstand hatte zudem zur Folge, dass in der ThGG regelmässig auch Diskussionsthemen aus der Agenda der SGG aufgegriffen wurden.

So diskutierte die Thurgauische Gemeinnützige Gesellschaft in den Jahren 1880–1900 in ihren Verhandlungen unter anderem mehrfach über

124 Lippuner 2005, 132. Auch im Kanton Freiburg hatten konfessionelle, sprich katholische Akteure im Fürsorge- und Versorgungswesen eine starke Position inne und der Staat übernahm nur zögerlich Aufgaben in diesen Gebieten. Siehe dazu Kap. 2.1 von Ludovic Maugué in diesem Band.

125 Um den Einfluss und die Bedeutung der evangelischen Kirche im Hinblick auf die Alkoholfrage und die Medikalisierung genauer zu verstehen, müssten weitere Untersuchungen angestellt werden. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass die evangelische Kirche enge Kontakte zur Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG) pflegte, zu deren Mitgliedern nicht zuletzt sowohl Geistliche als auch Mediziner gehörten.

126 Lippuner 2005, 24–25.

127 Vgl. Statuten der ThGG von 1821, StATG, 8'903'0, 0/0.

128 Lippuner 2005, 25.

den Alkoholismus, seine Ursachen und Wirkungen oder auch über die Verwendung des Alkoholzehntels.¹²⁹ 1881 referierte der Arzt Johannes Löt-scher¹³⁰ vor der ThGG und beschäftigte sich in seinem Referat mit möglichen Mitteln zur Bekämpfung des Alkoholismus.¹³¹ Seine Lösungsvorschläge be-standen in einer «weitgehenden Beschränkung der Zahl der Schnapsbren-nereien», indem eine «hohe Patentsteuer» sowie eine «Abgabesteuer für jede Masseinheit des Produkts» erhoben werden sollten.¹³² Auch eine Reduktion der Zahl von Wirtschaften und Gaststätten sah er als geeignete Massnahme, wobei er hierzu eine Revision des kantonalen Wirtschaftsgesetzes emp-fahl.¹³³ Weiter forderte er «für eingefleischte Gewohnheitstrinker», für die kein anderes Korrektionsmittel mehr zur Verfügung stand, «öffentliche und private Bewahrungsanstalten, Asyle, um ihren ansteckenden Einfluss auf die Umgebung zu ersticken und öffentliches Ärgernis zu verhüten».¹³⁴ Im Allge-meinen schien ihm aber die «Aufklärung des Volkes über die verderblichen Folgen der Trunksucht durch die Schule und Kirche» das wirksamste Mit-tel im Kampf gegen den «Alkoholismus» zu sein.¹³⁵ Obschon dieser Vortrag rund 20 Jahre vor dem ersten Gesetzesentwurf für ein Trinkergesetz (18. Mai 1900) und fast 30 Jahre vor der Abstimmung über das Trinkerversorgungs-gesetz von 1909 gehalten wurde, lassen sich grundlegende Argumente des späteren Gesetzgebungsdiskurses bereits hierin erkennen. Die ablehnende Begründung, dass zuerst das Wirtschaftsgesetz revidiert beziehungsweise konsequent angewendet werden müsse, machten sich nicht zuletzt auch die Gegner in der Volksabstimmung von 1910 zu eigen.

Wenige Jahre später wurde in der ThGG ausführlich über die Verwen-dung des Alkoholzehntels im Kanton Thurgau diskutiert. Dazu hielt am

129 Vgl. hierzu zum Beispiel Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kan-tons Thurgau, StATG, 8'903'1, 1/26 (1881); 8'903'1, 1/28 (1888); 8'903'1, 1/30 (1896).

130 Genauere Informationen zu Dr. Johannes Löt-scher sind den Verhandlungsprotokol-len sowie den Mitgliederverzeichnissen der ThGG nicht zu entnehmen. Bekannt ist, dass Löt-scher von 1868 bis 1883 als Arzt in Romanshorn (TG) tätig war.

131 Der Titel des Referats lautete «Der Alkoholismus, dessen Folgen und Mittel der Bekämp-fung, mit spezieller Hinsicht auf die Schweiz». Vgl. Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 20. Juni 1881, 68–111, StATG, 8'903'1, 1/26.

132 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 20. Juni 1881, 100–101, StATG, 8'903'1, 1/26.

133 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 20. Juni 1881, 102, StATG, 8'903'1, 1/26.

134 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 20. Juni 1881, 105, StATG, 8'903'1, 1/26.

135 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 20. Juni 1881, 110, StATG, 8'903'1, 1/26.

16. Juli 1888 der Pfarrer Johann Peter Fopp¹³⁶ einen Vortrag.¹³⁷ Er empfahl, mithilfe der Gelder des Alkoholzehntels in einer Untersuchung «die genaue Zahl derjenigen Trinker zu ermitteln, welche sowohl [...] sich selbst als andern, insbesondere den Familienangehörigen oder der Gemeinde, durch ihr Trinken Schaden zufügen». Weiter war Fopp ähnlich wie Lötscher überzeugt, dass die mächtigsten Mittel gegen das Problem des Alkoholismus die «Belehrung des Volkes», aber auch die «Bewahrung von Jugendlichen» vor schädlichen Einflüssen sei.¹³⁸ Die «Unterbringung von Alkoholikern in Trinkerasylen», wie sie gemäss seinen Ausführungen andere Kantone vorgeschlagen hatten, hielt Fopp für unbrauchbar. Er bezweifelte die praktische Durchführbarkeit im Hinblick auf die Frage, wer die betreffenden Alkoholiker «bezeichnet» beziehungsweise auswählen sollte, insbesondere im Fall von wohlhabenden «Trinkern».¹³⁹ Dieses Argument ist ein Indiz dafür, dass der Standpunkt der bäuerlichen Bevölkerungsschicht, unter anderem vertreten durch die Obstproduzenten und Weinbauern, im Kanton Thurgau eine wesentliche Rolle spielte. Ein Erlass, der nur die «mittellosen Trinker» beziehungsweise die kleinen Leute traf und von dem die bürgerlichen, wohlhabenden «Trinker» verschont wurden, widersprach dieser Mentalität vehement. Es überrascht daher nicht, dass diese Befürchtungen in der Abstimmungsdebatte von 1910 ebenfalls von verschiedenen Seiten geäussert und als Argument gegen die Einführung des Trinkerversorgungsgesetzes verwendet wurden.

Nach einem Vortrag mit dem Titel «Ueber Bekämpfung des Alkoholismus» von Dr. Ludwig Frank, Psychiater und damaliger Direktor der «Irrenanstalt» in Münsterlingen, wurde in der ThGG am 11. Oktober 1897 zum ersten Mal konkret über die Möglichkeit eines Gesetzes betreffend «die geeigneten Massnahmen zur Versorgung der Gewohnheitstrinker» diskutiert.¹⁴⁰ Die Diskussion wurde von Regierungsrat Dr. Alfred Kreis (1857–1943)¹⁴¹ angeregt, der ebenfalls dafür votierte, dass «Belehrung» und «wirk-

136 Johann Peter Fopp (1834–1910) war von 1879 bis 1910 Pfarrer in Schönholzerwilen (TG).

137 «Über Verwendung des Alkoholzehntels im Kampfe gegen Ursachen und Wirkungen des Alkoholismus», in: Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 16. Juli 1888, 37–60, StATG, 8'903'1, 1/28.

138 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 16. Juli 1888, 58–59, StATG, 8'903'1, 1/28.

139 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 16. Juli 1888, 56, StATG, 8'903'1, 1/28.

140 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 11. Oktober 1897, 58–63, StATG, 8'903'1, 1/30.

141 Salathé, 29. 10. 2007.

same Wirtschaftsgesetze» hilfreiche Mittel gegen die Schäden seien, die der Alkoholismus anrichte. Eine vollkommene Einschränkung des Alkoholgenußes zum Beispiel an Festen hielt er aber nicht für sinnvoll, da sich der Trinker dann «in die Häuser flüchten» könnte. Deshalb regte er an, dass ein Gesetz gegen Trinker zu begrüssen wäre, «wie es in St. Gallen besteht».¹⁴² Referent Dr. Ludwig Frank pflichtete dem Bedürfnis nach geeigneten Massnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus grundsätzlich bei. Dazu hatte er nämlich bereits eine Enquete bei den Kirchenvorsteherschaften beziehungsweise Pfarrämtern (katholisch wie auch reformiert) des Kantons vorgenommen, aus deren Resultat er den Schluss zog, dass die befragten Stellen die «Inangriffnahme der Alkoholfrage» begrüssen würden.¹⁴³ Von den 104 befragten Behörden kamen 93 Antworten zurück. 18 der 93 antwortenden Pfarrämter gaben an, dass sie in ihrer Kirchgemeinde keine «Trunksüchtigen» zu verzeichnen hätten. Gemäss den Angaben über die 75 übrigen Kirchgemeinden hatten diese zum Zeitpunkt der Umfrage 329 männliche und 57 weibliche «trunksüchtige Personen» dokumentiert.¹⁴⁴ Ludwig Frank schlug aber zur Abhilfe der Alkoholproblematik zunächst vor, einen «Kampf gegen die Ursachen» und nicht erst gegen die Wirkungen des Alkoholismus zu führen. Seine Lösungsvorschläge umfassten daher zu Beginn vor allem die «völlige Abstinenz», die Errichtung von alkoholfreien «Lesesälen», «Kaffeehallen» und «Abstinenzwirtschaften».¹⁴⁵ Die Mehrheit der in der Diskussion anwesenden Mitglieder der ThGG pflichteten aber dem Ansatz von Alfred Kreis und damit auch der Idee eines Trinkergesetzes bei. Ludwig Frank entgegnete darauf am Ende der Verhandlung erneut: «Gesetze helfen nicht viel, wir müssen durchs Beispiel wirken.»¹⁴⁶

Rund zwei Jahre später, an der Jahresversammlung der ThGG vom 16. Oktober 1899, wurde die Thematik des Alkoholismus im Zusammenhang mit den Ursachen der Verarmung nochmals besprochen. Zwar kam

142 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 11. Oktober 1897, 60, StATG, 8'903'1, 1/30.

143 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 11. Oktober 1897, 58, StATG, 8'903'1, 1/30.

144 Broschüre zur kantonalen Volksabstimmung vom 20. Februar 1910, [vermutlich von der ThGG herausgegeben], «Warum müssen wir das Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen annehmen?», StATG, 8'903'32, 3/333; «Zum Gesetz über die Versorgung von Trunksüchtigen», 7. 2.–10. 2. 1910.

145 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 11. Oktober 1897, 59, StATG, 8'903'1, 1/30.

146 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 11. Oktober 1897, 63, StATG, 8'903'1, 1/30.

man nach dem Einstiegsreferat von Pfarrer Michael Schüli (1857–1929) zum Schluss, dass es besser sei, «Verarmung» zu verhüten, «als Arme zu versorgen», aber es wurde auch bemerkt, dass «die Versorgung von erwachsenen Armen» im Kanton Thurgau «noch nicht genügend organisiert» sei.¹⁴⁷ Dr. Ludwig Frank, der wiederum an den Verhandlungen der ThGG teilnahm, erwiderte, dass vor allem die «Privatversorgung», also die Versorgung in Armenhäusern, das Problem sei. Die Verarmung sei «oft die Folge des Alkoholismus». Es solle daher «eine Anstalt für unheilbare Alkoholiker gegründet werden».¹⁴⁸ Zudem merkte er an, dass diese «unheilbaren Alkoholiker» nicht nach Kalchrain¹⁴⁹ gehörten. Dem pflichtete auch Regierungsrat Albert Böhi¹⁵⁰ bei und ergänzte, dass Kalchrain «seinen bisherigen Charakter behalten» müsse, das verschaffe der Anstalt «Respekt».¹⁵¹ Betrachtet man nun die Debatte zur Abstimmung vom 20. Februar 1910 erneut, fällt auf, dass viele Argumente aus den Verhandlungen der Thurgauischen Gemeinnützigen Gesellschaft wieder aufgegriffen wurden. Seien es die Massnahmen gegenüber «Trinkern», die unabhängig von einem spezialisierten Trinkerversorgungsgesetz beziehungsweise Trinkerfürsorgegesetz zur Anwendung kommen könnten, wie die bessere Umsetzung des Wirtschaftsgesetzes, die fundierte Aufklärung der Bevölkerung oder auch die Förderung der Abstinenz im Allgemeinen. Diese Forderungen waren sichtlich von der seit Ende des 19. Jahrhunderts aktiven Abstinenzbewegung geprägt, die ebenfalls entsprechende Massnahmen forderte. Nicht zuletzt finden sich in den Verhandlungen der ThGG auch vielerlei im Abstimmungsdiskurs aufgegriffene Argumente für oder gegen die Annahme der Gesetzesvorlage von 1909, wie zum Beispiel die Befürchtung der Benachteiligung «armer Säufer» oder die fehlende Eignung von Kalchrain als Anstalt zur Behandlung von «Trinkern» beziehungsweise «Trunksüchtigen».

147 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 16. Oktober 1899, 66, StATG, 8'903'1, 1/30.

148 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 16. Oktober 1899, 68, StATG, 8'903'1, 1/30.

149 Siehe S. 123, Anm. 61.

150 Salathé, 4. 6. 2004.

151 Verhandlungen der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Thurgau vom 16. Oktober 1899, 68, StATG, 8'903'1, 1/30.

FEHLENDE VORBILDER UND DER EINFLUSS DER WISSENSCHAFT

Die Idee einer separaten «Trinkergesetzgebung» wurde schliesslich – obschon gerade in der ThGG bereits kritische Stimmen laut geworden waren – vom Regierungsrat des Kantons Thurgau aufgegriffen, was der Erlass des *Gesetzes betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 23. November 1909* deutlich zeigt. Dem Kanton Thurgau fehlte es aber, insbesondere zum Zeitpunkt des allerersten Entwurfs von 1900, noch weitestgehend an rechtlichen beziehungsweise gesetzlichen Vorbildern. Lediglich der Kanton St. Gallen hatte vor der Jahrhundertwende bereits ein spezifisches Trinkergesetz erlassen, das eine gesonderte Internierung von «Trunksüchtigen» ermöglichte. So waren die zuständigen Behörden des Kantons St. Gallen seit Erlass des *Gesetzes betreffend die Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 21. Mai 1891* befugt, «Personen, welche sich gewohnheitsmässig dem Trunke ergeben», in einer «Trinkerheilanstalt» zu versorgen.¹⁵² In der Zeit zwischen dem ersten Entwurf von 1900 und dem – dem Thurgauer Volk zur Abstimmung unterbreiteten – Trinkerversorgungsgesetz von 1909 erliessen einige weitere Kantone eigene Trinkergesetze. So etwa der Kanton Basel-Stadt 1901, der Kanton Waadt 1906 oder kurz nach dem Kanton Thurgau auch Luzern 1910.¹⁵³ Der Kanton Thurgau hatte bei seinem ersten Versuch, eine entsprechende Gesetzgebung einzuführen, durchaus noch eine Vorreiterrolle inne, was für die Akzeptanz des geplanten Erlasses indes eher hinderlich war.

Zwar hatte Regierungsrat Alfred Kreis¹⁵⁴ in den Verhandlungen der Thurgauischen Gemeinnützigen Gesellschaft 1897 auf das St. Galler Gesetz hingewiesen und es als geeignete Inspiration für ein thurgauisches Pendant bezeichnet. In den Akten des Gesetzgebers wurde jedoch – weder im Zusammenhang mit dem Entwurf von 1909 noch mit dem Gesetz von 1939 – Stellung zum sankt-gallischen Gesetz genommen.¹⁵⁵ Es deutet dennoch einiges darauf hin, dass das St. Galler Gesetz einen Einfluss auf

152 *Gesetz betreffend die Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 21. Mai 1891*, Art. 1. Vgl. auch Knecht 2015, 34–35.

153 Bersot 1944, 7. Siehe hierzu Kap. 2.3 von Noemi Dissler in diesem Band.

154 Salathé, 29. 10. 2007.

155 Auf die übrigen Kantone der Schweiz nahm der Thurgauer Regierungsrat nur bei der Debatte um das Gesetz von 1939 konkret Bezug, indem er die Verhältnisse des Kantons Thurgau mit denjenigen des Kantons Schaffhausen verglich. Vgl. hierzu die Akten des Regierungsrates sowie des Grossen Rates des Kantons Thurgau zum Gesetzgebungsprozess im Bereich der «Trinkerfürsorge», insbesondere StATG, 2'30'103-B, 119 (zum Entwurf von 1900 beziehungsweise 1909), sowie 2'30'161-B, 66 (zum Gesetz von 1939).

die Gesetzgebung des Kantons Thurgau hatte. Namentlich beim Vergleich des sankt-gallischen Erlasses von 1891 mit dem Thurgauer Gesetz von 1909 ist ersichtlich, dass sich die Bestimmungen inhaltlich vielfach gleichen. So legten zum einen beide Rechtsgrundlagen fest, dass betreffende Personen in einer «Trinkerheilanstalt» zu internieren seien, zum anderen wurde konstatiert, dass eine Versorgung nur aufgrund eines ärztlichen Gutachtens erfolgen konnte, das die «Trunksucht» beziehungsweise den «Alkoholismus» sowie die zur «Heilung» notwendige Internierung bezeugte.¹⁵⁶ Gerade in diesen Bestimmungen lässt sich demgegenüber die Einflussnahme der Wissenschaft auf die Gesetzgebung erkennen. Sowohl die Sondierung von «Trinkern» beziehungsweise «Trunksüchtigen» in spezialisierten «Trinkerheilanstalten» als auch die Voraussetzung einer ärztlichen Begutachtung der betroffenen Person folgten der Überzeugung des bekannten Psychiaters Auguste Forel (1848–1931).¹⁵⁷ Bereits 1892 und 1899 veröffentlichte Forel grundlegende und viel rezipierte Schriften zur Frage der «Trinkerasylo» und damit verbunden zur «Heilung des Alkoholismus».¹⁵⁸

Forel war überzeugt, dass es sich beim «Alkoholismus» um «eine Krankheit des Geistes, des Gehirns» handle, welche, «wenn sie einen gewissen Grad erreicht hat, eine zeitweilige Einschränkung der persönlichen Freiheit erfordert». Er ging zudem davon aus, dass nur die «absolute Abstinenz» als richtige Behandlung gegen den «chronischen Alkoholismus» helfen könne, eine Auffassung die unter anderem auch von der Alkoholbewegung vertreten wurde.¹⁵⁹ Die zeitweilige Einschliessung beziehungsweise Internierung von «Trunksüchtigen» erachtete er als geeignetes Mittel zu ihrer «Heilung», «Besserung» sowie zum «Schutz der Gesellschaft», vorweg da währenddessen die Abstinenz bestmöglich gewährleistet werden könne. Insbesondere auch deshalb, weil «Trunksüchtige» seines Erachtens besser «heilbar» seien als zum Beispiel «Geisteskranke», «Verschwender» und «Vaganten» oder auch «missrathene Kinder» sowie «arbeitsscheue Menschen», die nach gängigem Recht bereits unter Vormundschaft gestellt

156 Vgl. hierzu die Artikel 1 und 4 des 1910 abgelehnten *Gesetzes betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen vom 23. November 1909* beziehungsweise des 1941 angenommenen *Gesetzes betreffend die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939* des Kantons Thurgau sowie die Artikel 1 und 5 des *Gesetzes betreffend die Versorgung von Gewohnheitstrinkern* vom 21. Mai 1891 des Kantons St. Gallen.

157 Koelbing-Waldis, «Forel, Auguste», 8. 12. 2005.

158 Forel 1892 und Forel 1899.

159 Forel 1892, 21.

oder gegen ihren Willen interniert werden konnten.¹⁶⁰ Deshalb sah er in der zwangsweisen Versetzung von «Gewohnheitstrinkern» in Heilanstalten ein valides Mittel im Kampf gegen den Alkoholismus und befürwortete auch entsprechende Gesetzgebungen. Seine wichtigsten Forderungen in Bezug auf den Erlass solcher Trinkergesetze waren unter anderem die Notwendigkeit eines ärztlichen Zeugnisses, die Internierungsdauer von mindestens sechs Monaten (in gewissen Fällen sogar von neun bis zwölf Monaten) sowie die Möglichkeit, den «Trunksüchtigen» gegen seinen Willen in eine passende Trinkerheilanstalt zu versetzen.¹⁶¹ Besonderen Wert legte er zudem darauf, dass zwischen «heilbaren» und «unheilbaren» Trinkern unterschieden wurde.¹⁶² Dabei war er der Überzeugung, dass «heilbare» Trinker in «Trinkerheilstätten» beziehungsweise «Trinkerheilanstalten» unterzubringen seien, die den Charakter eines «Heilspitals» beziehungsweise einer «Krankenanstalt» haben.¹⁶³ Die «unheilbaren» Trunksüchtigen hingegen gehörten gemäss Forel nicht in dieselben Heilstätten, sondern in eigens für sie geschaffene «Asyle», da sie einen «schädlichen Einfluss» auf die «heilbaren Trinker» ausüben könnten.¹⁶⁴ Schliesslich hatte man gemäss Forel diesen Formen der Internierung «einen administrativen Charakter» zu geben, der so wenig wie möglich «an eine gerichtliche Verurteilung erinnert». Dies sollte der Versorgung aufgrund von Alkoholismus den «infamierenden Charakter» weitestgehend nehmen.¹⁶⁵

Das Engagement von Forel beschränkte sich aber nicht auf das Verfassen von wissenschaftlichen Abhandlungen oder seinen Einsatz im Bereich der Abstinenzbewegung. Ebenso beeinflusste er – noch während seiner Zeit als Direktor der «Irrenanstalt» Burghölzli (ZH) – mit seinen Thesen unmittelbar den Gesetzgebungsprozess des Kantons St. Gallen und wirkte am *Gesetz betreffend die Versorgung von Gewohnheitstrinkern* mit.¹⁶⁶ In der Folge bezeichnete Forel das sankt-gallische Gesetz denn auch als «gutes und zweck-

160 Forel 1892, 24.

161 Forel 1892, 33.

162 Siehe hierzu Kap. 2.3 von Noemi Dissler in diesem Band.

163 Forel 1892, 36.

164 Forel 1899, 11.

165 Forel 1899, 9.

166 Forel unterstützte dabei die Arbeiten des St. Galler Arztes Dr. Jakob Laurenz Sonderegger (Müller, «Sonderegger, Jakob Laurenz», 7. 2. 2012) und des Regierungsrates Dr. Adolf Fehr (Mayer, «Fehr, Adolf», 28. 11. 2015), die mit den Vorarbeiten für das *Gesetz betreffend die Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 21. Mai 1891* betraut waren. Rusterholz 1938, 29–30; Bersot 1944, 7.

entsprechendes Gesetz».¹⁶⁷ Eine derart konkrete Verbindung von Forel mit der Trinkergesetzgebung des Kantons Thurgau kann auf den ersten Blick nicht erkannt werden. Dort wurde seine Lehre weder in der Diskussion um das Trinkerversorgungsgesetz von 1909 noch später in der erneuten Debatte um das Trinkerfürsorgegesetz von 1939 explizit mit einbezogen. Zumindest ist dies aus den Akten des Gesetzgebers nicht ersichtlich.

In den Gesetzesbestimmungen selbst ist aber der Einfluss von Forel durchaus erkennbar. Fast sämtliche Forderungen, die Forel in seinen beiden Aufsätzen über die «Trinkerasyle» an die spezialisierten Trinkergesetze gestellt hatte, wurden im thurgauischen Trinkerversorgungsgesetz (1909) und damit auch im daraus entstandenen Trinkerfürsorgegesetz (1939) umgesetzt.¹⁶⁸ Geht man zudem davon aus, dass sich der Gesetzgeber des Kantons Thurgau, auch wenn dies in den Akten nicht ausdrücklich festgehalten ist, bei der Konzeption seines Erlasses von 1909 – und zuvor beim Entwurf von 1900 – an bestehenden Rechtsgrundlagen orientiert hat, stellte das St. Galler Gesetz sicherlich ein naheliegendes Modell dar. Nicht nur aufgrund der räumlichen Nähe der beiden Kantone, sondern weil ansonsten schlichtweg erst wenige vergleichbare kantonale Erlasse existierten. Besonders zu beachten ist, dass sich mit Dr. Ludwig Frank,¹⁶⁹ der bekanntlich Ende des 19. Jahrhunderts Teil der Verhandlungen der Thurgauischen Gemeinnützigen Gesellschaft war, im Thurgauer Diskurs ein ausdrücklicher Befürworter und Anhänger von Forels Lehre betätigte und ihm gar eines seiner eigenen Werke widmete.¹⁷⁰ Frank verleibte sich die Thesen Forels ein und verbreitete sie seinerseits weiter, ganz konkret beispielsweise in seinem Aufsatz zur «Trinkergesetzgebung in der Schweiz» von 1901.¹⁷¹

Unter der Mitwirkung von Ludwig Frank wurden die Lehren und Forderungen von Auguste Forel in der ThGG rezipiert, wobei der Verein wie gezeigt einen nennenswerten Einfluss auf die gesetzgeberische Tätigkeit im Kanton Thurgau hatte. Dass die Verhandlungen und Anregungen dieser Organisation für den thurgauischen Gesetzgeber eine beachtliche Relevanz hatten, ist nicht zuletzt dadurch zu erklären, dass die personellen Verflechtungen zwischen den Mitgliedern der ThGG und dem kantonalen Parlament sehr eng waren. Die Vorschläge und Standpunkte der Thurgau-

167 Forel 1892, 24.

168 Vgl. hierzu wiederum Forel 1892, 24–25 und 46–48, sowie Forel 1899, 10–11.

169 Siehe S. 120, Anm. 48.

170 Vgl. hierzu Stooss 1901, 323, sowie Frank 1913.

171 Frank 1901, 9–10.

ischen Gemeinnützigen Gesellschaft fanden deshalb oftmals ihren Weg in die Gesetzgebung des Kantons Thurgau.¹⁷²

DIE AUSFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN ZUM TRINKERFÜRSORGE-GESETZ UND SEINE ANWENDUNG IN DER PRAXIS

So fand also Auguste Forels Lehre – vor allem über die Rezeption durch Ludwig Frank in der ThGG und die St. Galler Gesetzgebung – im Kanton Thurgau Eingang in den Gesetzgebungsprozess. Und obschon die eigentliche gesellschaftliche sowie wissenschaftliche Debatte primär um den Erlass des Trinkerversorgungsgesetzes von 1909 stattfand, blieben dessen inhaltliche Aspekte im Trinkerfürsorgegesetz von 1939 fast vollständig erhalten. Die einzelnen Bestimmungen wurden in den rund 30 Jahren im Grunde keinerlei Revision unterzogen und konnten somit in ihrer ursprünglichen Form in Kraft treten.¹⁷³

Am 22. September 1941, kurz nach Annahme des Trinkerfürsorgegesetzes durch das Thurgauer Volk, erliess der Regierungsrat eine ergänzende *Regierungsratsverordnung über die Einführung des Gesetzes vom 25. Februar 1939 betreffend die Trinkerfürsorge*. Darin wurden sogenannte Ausführungsbestimmungen festgehalten, die bestimmte Inhalte des Gesetzes konkretisieren sollten. Unter anderem wurden in dieser Verordnung die Heilanstalten benannt, die für die Versorgung der «Trunksüchtigen» nach dem neuen Gesetz anerkannt wurden beziehungsweise genutzt werden sollten. Es waren dies die Trinkerheilanstalt Ellikon an der Thur (ZH), die 1888 von Auguste Forel gegründet worden war, die Heilstätte «Nüchtern» bei Kirchlindach (BE), die Pension Vonderflüh in Sarnen (OW) sowie die Heilstätte Wysshölzli bei Herzogenbuchsee (AG).¹⁷⁴ Der Kanton Thurgau selbst besass keine eigene Trinkerheilanstalt, weshalb er sich der bereits bestehenden ausserkantonalen Anstalten bediente. Es fällt jedoch auf, dass der Kanton Thurgau in der Verordnung zum Trinkerfürsorgegesetz ausschliesslich sehr früh gegründete und damit 1941 bereits gut etablierte Heilanstalten bezeichnete.¹⁷⁵ Interessant ist zudem, dass

172 Vgl. hierzu Lippuner 2005, 65.

173 Besonders interessant ist das im Hinblick darauf, dass andere Kantone wie zum Beispiel die Waadt ihre Trinkergesetze in diesem Zeitraum teilweise sogar mehrfach revidierten.

174 Siehe Art. 5 der Regierungsratsverordnung vom 22. September 1941. Zur Gründung der Heilanstalt in Ellikon vgl. Bersot 1944, 4–5; Rusterholz 1938, 29.

175 Die Heilstätte «Nüchtern» wurde 1891 gegründet, die Pension Vonderflüh 1896 und die Heilstätte Wysshölzli 1892.

in der Regierungsratsverordnung vom 22. September 1941 ausdrücklich auch eine Heilanstalt für Frauen anerkannt wurde, nämlich die Heilstätte Wysshölzli. In den politischen und öffentlichen Debatten um das Trinkerfürsorgegesetz von 1939 war zwar nie ausschliesslich von männlichen «Trinkern» die Rede, jedoch wurden weibliche «Trinkerinnen» sowohl in den Verhandlungen des thurgauischen Gesetzgebers als auch im medialen Diskurs nirgends explizit behandelt respektive erwähnt. Die Frau wurde meist eher im Zusammenhang mit der Familie des «Trinkers» angesprochen, nämlich als eine von den schädlichen Auswirkungen des Alkoholkonsums des Familienoberhaupts Betroffene.¹⁷⁶ Dies bedeutet aber nicht, dass die Frau im Diskurs über den Alkoholismus nicht thematisiert wurde. Denn obwohl Frauen anteilmässig nur einen sehr kleinen Teil der betroffenen Personen ausmachten, wurde die «Trunksucht» beziehungsweise der «Alkoholismus» bei der Frau aufgrund ihrer Rolle als Mutter und Kern der Familie insbesondere in der Wissenschaft als besonders verwerflich betrachtet.¹⁷⁷

Seine Anwendung in der Praxis fand das *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge* von 1939 letzten Endes nur in einem relativ kurzen Zeitraum. In den Rechenschaftsberichten des Regierungsrats des Kantons Thurgau lässt sich die erste Erwähnung einer «Jahreskur» gemäss dem «Trinkerfürsorgegesetz» im Jahr 1953 finden. Danach wurden gemäss den Jahresberichten bis 1967 vom Regierungsrat jährlich Beiträge für null bis maximal fünf «Jahreskuren» bewilligt.¹⁷⁸ Dies zeigt, dass das Gesetz in der Realität nicht besonders häufig angewendet wurde. Dennoch waren Gesetzgeber und Volk 1941 offensichtlich davon überzeugt gewesen, dass die Einführung eines Trinkerfürsorgegesetzes notwendig sei. Womöglich zeigt sich dabei die bereits bei der ersten Abstimmung von 1910 bekundete Auffassung: «Wenn nur 10 solcher Patienten per Jahr in Heilstätten untergebracht, behandelt und geheilt werden können, ist der Segen des Gesetzes gross genug, um die Annahme zu rechtfertigen.»¹⁷⁹ Es liegt die Vermutung nahe, dass im Kanton Thurgau trotz Inkrafttreten eines se-

176 Vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Thurgau an das Thurgauer Volk vom 9. Dezember 1940, StATG, 2'30'161-B, 66.; 18. 4. 1941.

177 Siehe hierzu das Unterkapitel «Die alkoholranke Frau als Sonderfall» in Kap. 2.3 von Noemi Dissler in diesem Band.

178 Rechenschaftsberichte des Kantons Thurgau 1953–1967.

179 Broschüre zur kantonalen Volksabstimmung vom 20. Februar 1910, [vermutlich von der ThGG herausgegeben], «Warum müssen wir das Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen annehmen?», StATG, 8'903'32, 3/333.

paraten Trinkergesetzes weiterhin der althergebrachten Tradition gefolgt wurde, die «Trinker» über das Kalchrain-Gesetz von 1849 zu internieren. In den Berichten des Regierungsrats nach 1941 wurde die Kategorisierung nach Einweisungsgrund, also auch aufgrund von «Trunksucht», der in Kalchrain internierten Personen nicht mehr vorgenommen. Daher lässt sich daraus die Verteilung der Versorgungsgründe für die Jahre 1953–1967 nicht mehr erschliessen.¹⁸⁰

DER EINFLUSS DER GESELLSCHAFTLICHEN VERÄNDERUNGEN AUF DIE KANTONALE TRINKERFÜRSORGE UND DIE FRAGE NACH DER NOTWENDIGKEIT

Das Beispiel des Kantons Thurgau zeigt deutlich, dass eine in ihren Grundsätzen kaum veränderte Gesetzesvorlage zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten von der Gesellschaft, genauer gesagt vom männlichen Stimmvolk, sehr unterschiedlich aufgenommen werden kann. Die inhaltlichen Veränderungen zwischen dem *Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen* von 1909 und dem *Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge* von 1939 waren derart gering, dass der Gesetzestext für sich die Ablehnung der Vorlage an der Abstimmung im Jahr 1910 nicht zu erklären vermag. Um dafür eine Erklärung zu finden, müssen die gesellschaftlichen Veränderungen, die gesetzgeberischen und politischen Debatten sowie die Standpunkte der verschiedenen Akteure oder auch der Wissenschaft mit einbezogen werden.

Einen bedeutenden Einfluss auf die Abstimmungsergebnisse hatte sicherlich das Ausmass der öffentlichen beziehungsweise medialen Auseinandersetzung mit dem Trinkerversorgungsgesetz von 1909. Anders als rund 30 Jahre später wurde der Diskurs um die Jahrhundertwende äusserst kritisch geführt und die Opposition gegen eine spezialisierte «Trinkergesetzgebung» war deutlich spürbar. Die verschiedenen politischen Lager während der Abstimmung, die als Abbild der vorherrschenden sozialen und politischen Anschauungen gelten können, zeigen unter anderem, dass das um die Jahrhundertwende zunehmende Bewusstsein für die Alkoholproblematik im Thurgauer Volk noch nicht genügend ausgebildet war. Die Problematisierung der «Alkoholfrage» durch die Wissenschaft, aber auch durch die Alkoholbewegung hatte am Anfang des 20. Jahrhunderts gerade

180 Ob «Trunksüchtige» beziehungsweise «Alkoholiker» nach Inkrafttreten des Trinkerfürsorgegesetzes noch immer in Kalchrain versorgt wurden, müsste durch eine Untersuchung der Personenakten von Kalchrain bestätigt werden.

erst begonnen und gewann in den darauffolgenden Jahren immer mehr an Bedeutung. Diese Entwicklung bewog offenbar die Thurgauer Bevölkerung dazu, sich 1941 doch noch für ein kantonales Trinkergesetz zu entscheiden. Ein weiterer ausschlaggebender Punkt dürfte zudem die Tatsache gewesen sein, dass beim Erlass des Gesetzes von 1939 bereits 15 weitere Schweizer Kantone eine ähnliche Rechtsgrundlage besaßen. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war der Thurgau einer der ersten Kantone, die über ein spezialisiertes Trinkergesetz beraten hatten. Trotz der Vorlage des St. Galler Gesetzes von 1891 und den kurz darauf folgenden Gesetzgebungen der Kantone Basel-Stadt (1901) und Waadt (1906) hätte der Kanton Thurgau mit der Annahme des Trinkerversorgungsgesetzes in der Abstimmung 1910 noch Neuland betreten. Das Einschlagen dieses neuen Wegs wurde weiterhin dadurch gehemmt, dass die lange Tradition des «fürsorgerischen Freiheitsentzugs» im Kanton Thurgau bereits Möglichkeiten bot, zwangsweise gegen Personen, die ungewolltes beziehungsweise gesellschaftlich nicht akzeptiertes Verhalten zeigten, einzuschreiten. So wurden mittels des Kalchrain-Gesetzes von 1849 in der kantonseigenen Anstalt schon seit Jahren «Trinker» beziehungsweise «Alkoholiker» interniert, obschon deren Eignung für die «Behandlung» respektive «Heilung» der betreffenden Personen keinesfalls unumstritten war. Mit den privatrechtlichen Bestimmungen von 1860 und dem Wirtschaftsgesetz von 1906 existierte obendrein eine Reihe von Rechtsgrundlagen, die Massnahmen gegen «Trinker» ermöglichten, wobei Ersterer durch das 1912 in Kraft getretene ZGB ersetzt wurden.

In der Zeit zwischen den beiden Volksabstimmungen gab es aber auch auf nationaler Ebene Veränderungen, die die unterschiedlichen Ausgänge derselben allenfalls beeinflussten. Die 1886 erlassene eidgenössische Alkoholgesetzgebung wurde nach einer erneuten Verfassungsänderung 1930 revidiert und trat 1932 in Kraft. Neu umfasste das Alkoholmonopol nicht mehr nur aus Getreide oder Kartoffeln gebrannten Alkohol, sondern wurde auf den Obstbereich ausgeweitet.¹⁸¹ Diese Neuerungen auf Bundesebene fanden kurz vor der wiederaufgenommenen Debatte um das Thurgauer Trinkergesetz statt. Eine Entwicklung, die möglicherweise dazu beigetragen hat, dass der Gesetzgeber des Kantons Thurgau dieses Rechtsetzungsprojekt wieder in seine Agenda aufnahm. Bemerkenswert bleibt jedenfalls, dass die thurgauischen Debatten im Bereich der Trinkerfürsorge beziehungsweise -versorgung stets in Perioden stattfanden,

181 Tanner 1986, 160; Auderset, Moser 2016, 92–97.

in denen auch ein grundlegender Wandel im Bereich des eidgenössischen Rechts stattfand. Kurz nach der ersten Abstimmung im Jahr 1910 trat das Schweizerische Zivilgesetzbuch und somit das darin enthaltene Vormundschaftsrecht in Kraft. Die Volksentscheide zum Trinkerfürsorgegesetz von 1939 und zum Einführungsgesetz des StGB wurden gar am selben Tag getroffen. Der Fall des Kantons Thurgau ist zweifelsohne ein anschauliches Beispiel dafür, welch bedeutenden Einfluss die Gesellschaft auf den Erlass ihrer Rechtsgrundlagen haben kann. Akteure aus der Wissenschaft, gemeinnützige Vereine wie die ThGG oder etwa die unterschiedlichen politischen Lager beeinflussten damals und beeinflussen noch heute die Bevölkerung – vorliegend vor allem auch das Stimmvolk – entscheidend und prägten beziehungsweise prägen dadurch die Rechtslandschaft der Kantone sowie des Bundes.

UNA NORMA SULL'INTERNAMEATO AMMINISTRATIVO DA RIVEDERE: LO PSICHIATRA GIUSEPPE BOSIA E LA PROPOSTA DI UNA LEGGE MEDICO- SOCIALE PER LA LOTTA CONTRO L'ALCOLISMO

VANESSA BIGNASCA

Nel lungo periodo in cui è rimasta in vigore (1929–1985), la principale normativa ticinese sull'internamento amministrativo è stata oggetto di un unico sostanziale tentativo di revisione. Tra gli anni Cinquanta e Sessanta il medico-psichiatra Giuseppe Bosia (1918–2001), in sintonia con gli sviluppi della psichiatria che avevano favorito l'ampliamento delle possibilità terapeutiche, si adopera per implementare un diverso approccio alla presa in carico dell'alcolismo, inteso come «malattia» da curare invece che come «vizio» da correggere con l'internamento in una casa di lavoro.¹ Tuttavia, i progetti di revisione legislativa basati su una legge «medico-sociale» e accompagnati da una conseguente riforma della psichiatria extramurale allora organizzata nel Servizio di igiene mentale (SIM) non raccolgono il consenso necessario e falliscono ancor prima di essere discussi in Gran Consiglio. La posizione marginale e contestata di Bosia nell'ambito delle dinamiche politiche e dei giochi di potere in seno all'allora Ospedale neuropsichiatrico cantonale (ONC) è, ipoteticamente, tra le principali cause della mancata evoluzione legislativa, già verificatasi invece in diversi cantoni, ed evidenzia la complessità delle logiche soggiacenti all'internamento amministrativo.

Bosia è un giovane medico-psichiatra di 33 anni quando, il 28 febbraio 1951, invia la sua prima memoria al Dipartimento Igiene per esporre la necessità di una revisione della legge del 1929. Formatosi a Zurigo, dove si laurea in medicina (1945) e si specializza in psichiatria alla Clinica psichiatrica universitaria Bùrgholzli (1950) sotto la direzione di Manfred Bleuler (1903–1994) e Alfred Glaus (1891–1970), Bosia è in cerca di un'affermazione professionale presso l'ONC di Mendrisio. Sensibile alla questione dell'alcolismo,

1 Si veda CPI, vol. 8, *Alltag unter Zwang*, cap. 10.3.

nell'istituto psichiatrico ticinese ha l'opportunità di approfondire la sua esperienza clinica nel ramo con l'attività medica svolta anche presso l'attigua Casa per intemperanti «La Valletta».² Destinata agli internati secondo la legge del 1929, la struttura ospita in prevalenza «etilisti» sottoposti a una cura fondata sull'astinenza e la «rieducazione» al lavoro. Allo stesso tempo, lo psichiatra tesse e consolida i propri contatti con i dirigenti del movimento antialcolico svizzero e ticinese, in particolare con il presidente della Società dei ferrovieri astemi e della Società ticinese contro l'alcolismo e per l'igiene sociale, Emilio Agostinetti (1912–1983) e collabora al periodico societario *Il Pioniere*,³ svolgendo inoltre un'attività divulgativa tramite scritti e conferenze sul tema.⁴ Nello stesso periodo prosegue il suo impegno politico tra le fila del Partito del lavoro: membro fondatore della sezione ticinese (1944), dopo aver già fatto parte del Partito comunista svizzero (1942–1944), ricopre in seguito cariche nel comitato cantonale e nazionale, partecipando inoltre alla redazione dell'organo ticinese del partito *Il Lavoratore*.⁵

Il primo appello che Bosia inoltra nella sua funzione di medico-psichiatra dell'istituto cantonale non trova immediato riscontro da parte del direttore del Dipartimento Igiene, il conservatore Adolfo Janner (1896–1974), come pure la mezza dozzina di missive che invia successivamente per finalizzare la revisione legislativa e la riforma del SIM, orientata a un potenziamento della psichiatria extramurale e allo sviluppo «di tutte le branche della psicoigiene», inclusa la prevenzione dell'alcolismo, da lui considerata «l'opera» della sua vita.⁶ Se negli archivi dipartimentali non è restata traccia dei documenti, i retroscena della questione possono essere svelati grazie alla corrispondenza privata di Bosia con il consigliere di Stato socialista Guglielmo Canevascini (1886–1965). Quando era alla direzione del Dipartimento Igiene (1935–1947), Canevascini già si era dedicato con particolare attenzione allo sviluppo dell'ospedale psichiatrico cantonale e

2 Lettera di Giuseppe Bosia a Guglielmo Canevascini, 18. 10. 1955, Archivio di Stato del Cantone Ticino (ASTi), FPC 05 Guglielmo Canevascini, FPC 05/60.4.1.

3 Lettera di Emilio Agostinetti a Bosia, 27. 5. 1950, ASTi, FPC 04 Giuseppe Bosia, FPC 04/3.1.4.

4 Curriculum professionale, 2. 8. 1977, ASTi, FPC 04 Giuseppe Bosia, FPC 04/3.3.3.

5 [Annuncio funebre di Giuseppe Bosia], 22. 10. 2001, 18.

6 Lettera di Bosia a Canevascini, 28. 12. 1952, ASTi, FPC 05 Guglielmo Canevascini, FPC 04/57.3.1.

al miglioramento delle condizioni di vita dei pazienti e di lavoro degli impiegati.⁷

Nel leader socialista, in effetti, Bosia trova un alleato prezioso e un sostenitore delle proprie rivendicazioni nell'esecutivo cantonale, come pure un fedele confidente dei problemi che ruotano attorno alla mancata concretizzazione dei suoi progetti. Problemi con ogni probabilità legati alle tensioni che contraddistinguono i rapporti di Bosia con i suoi diretti superiori e che ne determinano una relativa emarginazione e una limitazione del raggio d'azione. Da un lato, le difficili relazioni con il neodirettore dell'ONC Elio Gobbi (1912–1996), di fede politica liberale-radical,⁸ riflettono le lotte di potere in seno all'istituto, specialmente dal momento della contemporanea promozione di Bosia alla vicedirezione e quale direttore del SIM nel 1952: da quel momento lo psichiatra ritiene di essere oggetto di un'esclusione da parte di Gobbi che, a suo avviso, vorrebbe estrometterlo dall'istituto psichiatrico limitandone l'attività in sede.⁹ Dall'altro, le sue iniziative sono ostacolate dai rapporti contrastati con il capo dipartimento Janner che, a suo dire, lo «ignora completamente salvo che per assumere atteggiamenti a mio sfavore che non credo giustificati».¹⁰ Questa dinamica è alimentata con ogni probabilità dal sodalizio del consigliere di Stato con il direttore dell'ONC e dalle opposte vedute politiche: se Janner era una figura di spicco del Partito conservatore, Bosia abbracciava gli ideali dell'estrema sinistra, trovando un'intesa con il solo Canevascini. La posizione politica dello psichiatra ha verosimilmente contribuito alla sua marginalizzazione nel contesto della Guerra fredda e del periodo politico ticinese

7 Sono state in particolar modo migliorate le condizioni igienico-sanitarie tramite importanti lavori di manutenzione in tutti i padiglioni e implementata la formazione professionale degli impiegati con la creazione della Scuola cantonale per la formazione del personale infermieristico, favorendo in questo modo un nuovo approccio nei confronti dei pazienti che si tradusse anche in una maggiore attenzione alle possibilità offerte per il tempo libero (con la liberazione dei crediti per l'installazione di un proiettore cinematografico e la costruzione di un «padiglione per i divertimenti», ad esempio). Valsangiacomo 2001, 257–258.

8 «La morte del dottor Elio Gobbi», 30. 12. 1996.

9 Lettera di Bosia a Canevascini, 18. 6. 1953, ASTi, FPC 05 Guglielmo Canevascini, FPC 05/58.2.1; Lettera di Bosia a Canevascini, 28. 9. 1954, ASTi, FPC 05 Guglielmo Canevascini, FPC 05/59.2.1.

10 Lettera di Bosia a Canevascini, 12. 5. 1952 e 15. 5. 1952, ASTi, FPC 05 Guglielmo Canevascini, FPC 05/57.1.1; Lettera di Bosia a Canevascini, 23. 11. 1952 e 28. 12. 1952, ASTi, FPC 05 Guglielmo Canevascini, FPC 05/57.3.1.

contraddistinto dall'intesa tra il Partito liberale radicale e il Partito socialista ticinese che segnò il ventennio compreso tra il 1947 e il 1967.¹¹

Ciò malgrado, nel 1955 Bosia ottiene dal capo dipartimento l'istituzione di una «Commissione consultiva per la lotta contro l'alcolismo», allo scopo di presentare uno «studio preparatorio ai fini dell'allestimento di un progetto di legge cantonale intesa a prevenire e combattere le manifestazioni più gravi dell'alcolismo».¹²

Tuttavia, secondo lo psichiatra,¹³ la mossa va interpretata come una mera concessione di Janner nei suoi confronti. Alcuni elementi permettono di avvalorare questa tesi e inducono a interrogarsi sulla reale volontà politica di riformare la legge o di riconoscere tramite questa iniziativa l'attività di Bosia: in primo luogo, alla presidenza della commissione gli è inizialmente preferito Gobbi e Bosia la ottiene soltanto a seguito alle rimostranze con cui sottolineava la sua competenza in materia; inoltre, Janner si rifiuta di includere nella commissione completata dal pedagogista Camillo Bariffi (1893–1982), già professore del Liceo di Lugano, tre importanti personalità suggerite dallo psichiatra: l'avvocato Libero Contestabile, funzionario del Dipartimento Interni responsabile dei decreti di internamento amministrativo; il dirigente sindacalista e deputato socialista al Gran Consiglio e al Consiglio nazionale Emilio Agostinetti, e il professor Achille Pedrolì, tutte figure di spicco del movimento antialcolico ticinese.¹⁴ I lavori svolti dalla Commissione tra il 20 aprile 1955 e il 28 febbraio 1956 confluiscono in un rapporto che permette di evidenziare le principali caratteristiche del progetto di riforma legislativa.¹⁵ I relatori partono dal presupposto della necessità di una legge che rifletta l'«evoluzione delle concezioni e conoscenze scientifiche sull'alcolismo»¹⁶ e consideri le «probabilità di guarigione clinica e di ricupero sociale» degli alcolisti ritenuti «leggeri» o «iniziali»,¹⁷ già

11 Bianchi 1989, 432.

12 Bosia, Gobbi, Bariffi, agosto/settembre 1956, 2–3.

13 Lettera di Bosia a Canevascini, 18. 10. 1955, ASTi, FPC 05 Guglielmo Canevascini, FPC 05/60.4.1.

14 Lettera di Bosia a Janner, 17. 10. 1955, ASTi, FPC 05 Guglielmo Canevascini, FPC 05/60.4.1.

15 In assenza di fondi dipartimentali conservati presso l'Archivio di Stato, gli articoli pubblicati dal periodico della Società ticinese contro l'alcolismo e per l'igiene sociale *Il Pioniere* ne costituiscono la sola traccia. Bosia, Gobbi, Bariffi, agosto/settembre 1956, 2–3; ottobre 1956, 2; novembre 1956, 3; dicembre 1956, 4; gennaio 1957, 2; febbraio 1957, 3; marzo 1957, 2; aprile 1957, 2–3; maggio 1957, 4.

16 Bosia, Gobbi, Bariffi, gennaio 1957, 2.

17 Bosia, Gobbi, Bariffi, agosto/settembre 1956, 2–3.

constatate, ad esempio, tramite l'attività clinica di Bosia nel SIM, senza ricorrere a internamenti all'ONC e alla Valletta.

Sull'esempio di altri cantoni che già avevano rivisto le leggi sull'internamento amministrativo (come Berna, Zugo, Vaud, Neuchâtel, Lucerna), si propone una «legge sull'assistenza medico-sociale agli alcoolisti» che poggia su tre principi. Dapprima, il riconoscimento dell'alcolismo quale malattia in base alle nuove conoscenze scientifiche sul tema. Inoltre, la priorità dell'esigenza terapeutica sulle misure di carattere amministrativo, poliziesco o penale nei confronti di persone che hanno in primo luogo diritto all'assistenza medica. Questo nuovo approccio è favorito dallo sviluppo di tecniche terapeutiche fondate sulla dottrina dei riflessi condizionati formulata dallo scienziato russo Ivan Pavlov, in cui l'assunzione di farmaci come l'apomorfina, l'Antabuse e l'Abstinyl associata al consumo di alcol provoca reazioni tali da dissuadere il consumatore dal bere.¹⁸ La cura farmacologica, da effettuarsi sotto controllo medico, prevede un accompagnamento psicoterapico e la promozione di misure per risolvere la situazione sociale dell'utente. Infine, si rimarca la necessità di un intervento precoce e l'importanza dell'aspetto preventivo, centrali per favorire le possibilità di guarigione. Nell'ordine, si concepiscono misure preliminari – quali la cura ambulatoriale, la rinuncia alla frequentazione degli esercizi pubblici, la sottoscrizione di un impegno di astinenza – il collocamento in una casa di cura e, come *ultima ratio*, l'internamento in un istituto o reparto per «bevitori di difficile ricupero». L'intervento sarebbe coordinato dal SIM al quale sarebbero attribuite inchieste medico-sociali, cure e controlli dei casi ambulatoriali, assistenza medico-sociale ai dimessi dalla Valletta e dall'ONC, rapporti con le autorità e attività di propaganda per combattere l'alcolismo. Tali principi sono in netto contrasto con l'approccio in vigore fino a quel momento, fondato su una «cura disintossicante» coercitiva basata sull'astinenza forzata e «l'influenzamento morale o religioso», e si traducono nel nuovo testo di legge con un arsenale di misure diverse tra cui predomina il concetto di «volontarietà».

Le articolate proposte commissionali, tuttavia, non si tradurranno mai nella revisione della legge del 1929, revisione che non giungerà nemmeno alla discussione in Gran Consiglio. Si possono ipotizzare diversi motivi per i quali il testo di legge rimane allo studio in seno al Dipartimento fino alla metà degli anni Sessanta per poi essere accantonato, malgrado la

18 Bosia, Gobbi, Bariffi, gennaio 1957, 2.

necessità reiterata di rivedere il testo legislativo sollevata nel parlamento cantonale e nei rendiconti dipartimentali, nonché l'ulteriore lavoro dietro le quinte di Bosia.¹⁹

Le ragioni si ricollegano al cambiamento paradigmatico che la proposta commissionale avrebbe implicato nell'affrontare il problema della marginalità e dell'alcolismo, denso di conseguenze sul piano politico, sociale, economico e organizzativo, come pure alla «insufficiente volontà politica» indicata esplicitamente dal Dipartimento Opere Sociali quale causa del naufragio del progetto nel suo rendiconto per l'anno 1978.²⁰

In primo luogo, l'accettazione della proposta commissionale avrebbe condotto all'abrogazione della legge del 1929, privando così le autorità di uno strumento legislativo per gestire categorie di persone definite «indesiderabili» tramite l'internamento. Tale misura era ancora regolarmente utilizzata negli anni Sessanta sia per gli uomini considerati «alcolizzati», «oziosi» e «vagabondi», sia per le donne, per ragioni legate alla loro moralità, strettamente connessa alla gestione della loro sessualità. Se il direttore del Dipartimento Interni, l'avvocato ed esponente del Partito conservatore democratico Alberto Stefani, ne auspica una revisione all'inizio degli anni Sessanta, non è però con l'intento di contestare i fondamenti della pratica dell'internamento amministrativo.²¹ In effetti, egli intende un «aggiornamento» del testo del 1929 al fine di estendere le competenze del Dipartimento Interni riguardo agli «anormali psichici», per i quali non esisteva ancora una norma legislativa e per i quali si avvertiva la necessità di «interventi più spediti e immediati».²² Secondariamente, l'approvazione di una «legge medico-sociale» per gli alcolisti avrebbe presupposto una riorganizzazione delle strutture esistenti, con i conseguenti costi economici che sovente costituivano un freno alle innovazioni. Nello specifico, il SIM avrebbe richiesto un potenziamento degli effettivi e la Valletta un sostanzioso adeguamento, con la riduzione del numero di internati e la loro separazione in varie categorie – gli alcolisti, ad esempio, in «curabili e guaribili»

19 *Processi Verbali del Gran Consiglio* (PVG), 30. 6. 1966, 776; 2. 7. 1969, 506–507. *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1959, 58; 1962, 29; 1964, 26; 1966, 29.

20 *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Opere Sociali, anno 1978, 264.

21 *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1959, 58 e PVG, 5. 7. 1960, 190.

22 *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1959, 58 e PVG, 5. 7. 1960, 190.

e in «di difficilissimo ricupero»⁻²³ eventualità possibile unicamente con il trasferimento di parte degli internati in un'altra struttura, identificata da Bosia nella casa di lavoro che avrebbe dovuto sorgere nel complesso penitenziario di Gudo, progetto discusso tra il 1940 e il 1957 ma mai realizzato.²⁴

Infine, dinamiche politiche e di potere hanno verosimilmente tenuto in scacco questa riforma. Potenziare il SIM avrebbe significato conferire maggior potere al suo direttore, Bosia, i cui rapporti con il capo dipartimento e il direttore dell'ONC rimanevano difficili. La sua posizione si indebolisce ulteriormente nel 1959 con le dimissioni di Canevascini dal Consiglio di Stato, non sostituito da un interlocutore altrettanto attento,²⁵ e troverà un consolidamento soltanto sul finire della sua carriera, quando sarà nominato alla testa dell'ospedale psichiatrico (1976–1984).

Fallito il tentativo di revisione, la «legge sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi» resta in vigore fino al 1985, malgrado le mozioni interpartitiche per la sua abrogazione presentate in Gran Consiglio già nel 1972 sull'onda delle discussioni dell'adesione della Svizzera alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La normativa è abrogata con l'entrata in vigore della «legge sull'assistenza sociopsichiatrica» del 1983, una norma quadro sviluppata nell'ambito dell'adeguamento ai nuovi canoni della privazione della libertà ai fini d'assistenza stabiliti nel Codice civile del 1978, all'origine dell'abolizione di tutte le norme cantonali sull'internamento amministrativo.

23 Bosia, Gobbi, Bariffi, maggio 1957, 4.

24 Si veda CPI, vol. 8, *Alltag unter Zwang*, cap. 2.2.

25 Lettera di Bosia a Canevascini, 15. 4. 1959, ASTi, FPC 05 Guglielmo Canevascini, FPC 05/64.1.2.

2.3 FÜRSORGE FÜR «HEILBARE» UND VERSORGUNG VON «UNHEILBAREN»? DER RECHTLICHE UMGANG MIT «ALKOHOLKRANKEN» IM KANTON LUZERN (MITTE DES 20. JAHRHUNDERTS)

NOEMI DISSLER

«Mit diesem Gesetz beschreitet der Kanton Luzern einmal mehr einen modernen, sozialen Weg»,¹ titelte die Luzerner Zeitung *Vaterland* nach dem Erlass des *Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholranke vom 11. Mai 1954*.² Die Luzerner Kantonsregierung und die Presse zeigten sich zufrieden mit der neu geschaffenen Gesetzgebung und überzeugt von deren Fortschrittlichkeit. Diese Rechtsgrundlage ersetzte das *Gesetz betreffend die Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 7. März 1910*, im Folgenden Trinkergesetz genannt. Letzteres einer Revision zu unterziehen, entsprach dem Willen zahlreicher parlamentarischer Vorstösse zuhanden des Regierungsrats, die eine grundsätzliche Unzufriedenheit mit dem Trinkergesetz und dessen Anwendbarkeit zum Ausdruck brachten. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf für eine Neuregelung hielt der Regierungsrat 1953 fest:

«Es hat sich erwiesen, dass der Alkoholismus mit der blossen Zwangsversorgung allein nicht wirksam bekämpft wird, weil diese oft erst verfügt werden kann, wenn die Trunksucht beim Süchtigen so weit fortgeschritten ist, dass die Heilungsaussichten stark herabgesunken sind, ganz zu schweigen von den sozialen Schäden, die die Trunksucht inzwischen beim Süchtigen und seiner Familie verursacht hat.»³

Die im Gesetz von 1910 einzige vorgesehene Massnahme, mutmasslich alkoholranke Personen unter Anwendung von Zwang wegzusperren, hatte sich als ungenügend herausgestellt. In der Hoffnung, Heilungschancen

1 «Die Frühjahrssession des Luzerner Grossen Rates», 12. 3. 1954.

2 Für alle in diesem Text erwähnten Luzerner Rechtsgrundlagen sei hier einmalig auf die Sammlung der *Gesetze, Dekrete und Verordnungen für den Kanton Luzern* verwiesen.

3 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholranke vom 19. November 1953, 4, Staatsarchiv Luzern (StALU), AKT 47/2594.

cen besser nutzen zu können, sollte der rechtliche Zugriff auf eine Person in einem früheren Stadium der vermuteten Alkoholkrankheit ermöglicht werden. Der Glaube an die Heilung von «Trinkern» basierte auf der Vorstellung von Alkoholismus als Krankheit, die sich langsam durchzusetzen begann. Dieser Grundsatz bildete fortan ein Kernelement des 1954 erlassenen Fürsorgegesetzes für «Alkoholranke», an dessen Ausarbeitung sich medizinische und psychiatrische Fachkreise massgeblich beteiligt hatten. Es entstand ein sogenannt medikalisiertes Gesetz, das eine enge Zusammenarbeit der Fürsorge mit ärztlichen Diensten vorsah und den Fokus auf Fürsorgetätigkeiten und Behandlungsmöglichkeiten ausserhalb der Anstalten legte. Doch die auf Genesung basierende Konzeption von Alkoholsucht machte zugleich die Grenzen des medizinisch Möglichen sichtbar. Daraus resultierte eine zwingende Unterscheidung zwischen «heilbaren» und «unheilbaren» Kranken und die Zuordnung der Betroffenen zu diesen Kategorien. Entlang welcher Grenzen diese Neueinteilung in «heilbar» respektive «unheilbar» erfolgte und inwiefern sie eine Ausweitung der behördlichen Kontrolle mit sich brachte, wird nachfolgend untersucht.

Am Beispiel des *Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholranke vom 11. Mai 1954* werden in diesem Kapitel Mechanismen und Denkmuster aufgezeigt, welche die administrative Internierung sogenannter alkoholkranker Personen im Kanton Luzern ermöglichten und legitimierten. Zur historischen Einbettung wird in einem ersten Schritt die Vorgeschichte des Gesetzes beleuchtet: Dabei stehen die vorgängige Rechtsgrundlage sowie die Frage im Zentrum, welche Akteure aus welchen Gründen für eine Gesetzesrevision eintraten. Es wird sich zeigen, dass die durch das 1954 in Kraft getretene Gesetz verankerte Unterscheidung zwischen «heilbaren» und «unheilbaren» «Alkoholkranken» bereits zu Beginn des Jahrhunderts von der Kantonsregierung angedacht worden war. In der Anwendung der Rechtsgrundlage von 1910 spielte dieses medikalisierte Verständnis von Alkoholismus allerdings nur eine geringe Rolle. Deshalb wird nachfolgend nach denjenigen Bedingungen gefragt, die wesentliche Neuerungen im luzernischen Fürsorgewesen für Alkoholranke ermöglichten und die Revision beförderten. Dabei kann vorweggenommen werden, dass nicht etwa das Gesetz von 1954 den Ausbau institutioneller Strukturen förderte, sondern dass – gerade andersherum – die bereits bestehenden Strukturen zu einer Gesetzesrevision führten. In diesem Prozess wirkte ein Geflecht von Fachleuten aus der sozialen Arbeit, der Psychiatrie und der Politik, das eine nähere Betrachtung verlangt und dessen Fäden immer wieder bei einer

Person zusammenlaufen: dem Leiter des Sozial-Medizinischen Dienstes, Anton Hunziker.

Der Diskurs um das neue Fürsorgegesetz lenkte den Fokus stets auf die therapeutischen Möglichkeiten und somit auf die medikalisierten Elemente. Umso mehr hat dieser Text zum Ziel, die Rechtfertigung von Zwangsmassnahmen in den Mittelpunkt zu stellen und gleichzeitig das Konzept der Medikalisierung zu hinterfragen. Dazu wird den erstellten und verwendeten Kategorien zur Einteilung der verschiedenen «Trinker-Typen» ebenso nachgespürt wie der Entwicklung der Gesundheitspolitik. Die dahinterliegende Frage, welche Personen von der zwangsweisen Internierung auch nach der Einführung des medikalisierten – und gerne «modern» genannten – Alkoholkrankengesetzes 1954 noch betroffen waren, soll damit ergründet werden.

2.3.1 DIE VORGESCHICHTE DES GESETZES «ÜBER DIE FÜRSORGE FÜR ALKOHOLKRANKE» VOM 11. MAI 1954

Die sogenannte Trunksucht wurde im Kanton Luzern – wie vielerorts in der Schweiz – bereits im 19. Jahrhundert als Begründung zur Internierung bestimmter Personengruppen herbeigezogen. Im *Polizeistrafgesetz* von 1861 war die «Trunkenheit» in Verbindung mit dem Tatbestand «öffentliches Aergernis erregen» als Polizeivergehen unter § 150 aufgeführt und wurde mit Gefängnis oder einer Geldbusse bestraft. Das Gesetz präziserte, dass solche Personen «von allen öffentlichen Wegen, Plätzen und Versammlungsorten, aus Wirtshäusern und Schenken entfernt und, wenn sie Aergernis erregen oder Unfug treiben, [...] in polizeilichen Gewahrsam genommen werden». Daran anschliessend folgten Bestimmungen zu «Gemeindebelästigung», «Arbeitsscheu» sowie «Landstreicherei und Bettel». Personen, denen ein übermässiges Trinkverhalten attestiert wurde, kamen demnach als potenzielle Unruhestifter unter die Aufsicht der Strafrechtsbehörden. Daneben nannte das kantonale *Gesetz über Errichtung einer Zwangsarbeits-Anstalt für den Kanton Luzern vom 4. März 1885* unter § 3 lit. d «Trunkenheit» eine Art von «liederlichem Lebenswandel» und in einem Zug mit «Müssiggange». Gekoppelt mit Unterstützungsbedürftigkeit, Arbeitslosigkeit oder wiederum dem Erregen von «öffentlichem Ärgernis» stellte «Trunkenheit» sodann einen Grund für die Einweisung in die luzernische Zwangsarbeitsanstalt Sedel dar.⁴

4 Zur Zwangsarbeitsanstalt Sedel siehe UEK, Bd. 4, «... je vous fais une lettre», Kap. 1.2.

Weiter enthielt das 1912 auf eidgenössischer Ebene eingeführte Zivilgesetzbuch (ZGB) in Art. 370 Bestimmungen zur Entmündigung von Personen wegen «Verschwendung», «Trunksucht» und «lasterhaften Lebenswandels». Kurzum, die gesetzliche Erfassung und Sanktionierung von als «trunksüchtig» kategorisierten Personen erfolgte auf mehreren Gesetzesebenen parallel; nationale und kantonale Bestimmungen ergänzten sich.⁵ Diese Rechtsparallelität blieb auch nach dem Erlass des Trinkergesetzes 1910 und des Fürsorgegesetzes 1954 bestehen, zumal die Versorgungsmöglichkeit via das sogenannte *Sedelgesetz* von 1885 fortbestand. In den Gesetzestexten figurierte «Trunksucht» zudem stets innerhalb einer Reihe schwammiger Formulierungen, auf die zurückgegriffen wurde, sobald es Störungen der gesellschaftlichen Ruhe und Ordnung zu ahnden galt, ohne dass kriminelle Handlungen geschehen wären, die mittels Strafbestimmungen hätten sanktioniert werden können.

DAS «GESETZ BETREFFEND DIE VERSORGUNG VON
GEWOHNHEITSTRINKERN» VOM 7. MÄRZ 1910 – UND SEINE
ABLEHNUNG IN DER PRAXIS

Mit dem Ende des 19. Jahrhunderts wurden der Alkohol vermehrt als krankmachende Substanz und die Alkoholsucht als Krankheit gedeutet.⁶ Damit einher ging eine Wahrnehmungsverschiebung der Alkoholthematik: weg vom moralisch-religiösen Lasterkonzept, das den Alkoholiker als Sünder abtat, hin zur Konzeption von Alkoholsucht als therapierbare Krankheit, die den Alkoholikerinnen und Alkoholikern eher die Opferrolle zukommen liess. Aufgrund der gesteigerten Deutungshoheit der Medizinerinnen und Mediziner, insbesondere der psychiatrischen Fachrichtung, in der Frage, was Alkoholismus ist und wie er bekämpft werden kann, lässt sich bei dieser Entwicklung von einer Medikalisierung sprechen.⁷

Bezeichnenderweise sprach der Luzerner Regierungsrat in seiner Botschaft zum *Gesetz betreffend die Versorgung von Gewohnheitstrinkern* im Jahr 1908 bereits von «Trunksucht als Krankheit». Die Motion, welche die gesetzliche Verankerung der «zwangsweise[n] Versorgung der Trunk-

5 Diese «Verzahnung» verschiedener Rechtsquellen (ZGB, StGB, kantonales Recht) veranschaulicht auch Germann in seiner Abhandlung zur Versorgung von Jugendlichen im Kanton Bern. Vgl. Germann 2018.

6 Lengwiler 2014, 87–88; Spode 1993, 252; Naunheim 2018. Für eine eingehendere Darstellung der Entstehung der Alkoholfrage und der Medikalisierung des Alkoholismus am Beispiel des Kantons Thurgau siehe Kap. 2.2 von Nicole Göntzer in diesem Band.

7 Spöring 2014, 112.

süchtigen» forderte, wurde 1907 vom liberalen Stadtluzerner Arzt Siegfried Stocker (1851–1931) eingereicht und stiess im Kantonsparlament auf breite Zustimmung.⁸ Die Zwangsversorgung der «Trinker in besonderen Heilanstalten» stufte die Luzerner Regierung als probates «Mittel im Kampfe gegen den Alkoholismus» ein, insbesondere «weil nur ein Teil der Trinker die nötige Einsicht und Energie besitze, um sich freiwillig in eine Trinkerheilanstalt zu begeben».⁹ Die basierend auf dem *Sedelgesetz* von 1885 bis anhin praktizierte Lösung, alkoholkranke Personen in der Zwangsarbeitsanstalt Sedel zu internieren, empfanden die Luzerner Politiker zu Beginn des 20. Jahrhunderts als mangelhaft. Jene war aus der Überlegung entstanden, «dass der Trinker infolge des Alkoholmissbrauches der Oeffentlichkeit zur Last fällt oder Aergernis erregt»¹⁰ – also zum Schutz der Gesellschaft.¹¹ Das Trinkergesetz von 1910 sollte sich stärker an den «Interessen des Trinkers selbst» orientieren, wobei «Erziehung, Besserung und Heilung» angestrebt wurden. Ganz im Geist der Zeit mahnte der Luzerner Regierungsrat in seiner Botschaft zum Gesetz von 1910, «die Trunksucht als Krankheit zu betrachten», weshalb Einweisungen nur gestützt auf ein amtsärztliches Gutachten verfügt werden sollten.¹² Luzern orientierte sich diesbezüglich nicht zuletzt an anderen Kantonen, die bereits über solche spezifischen Gesetze verfügten. In ihrer Botschaft nannte die Luzerner Regierung etwa das Gesetz des Kantons Waadt aus dem Jahr 1906 und den Gesetzesentwurf des Kantons Thurgau von 1900: Beide basierten auf dem Krankheitskonzept des Alkoholismus.¹³ Der vorangehende Beitrag von Nicole Gönitzer zeigt, dass die Entwicklungen in den Kantonen Luzern und Thurgau einige Parallelen aufweisen: den Willen, ein Fürsorgegesetz für Kranke zu errichten, um früher eingreifen zu können, und die Überzeugung, dass Versor-

8 Motion von Dr. Siegfried Stocker, 18. 2. 1907, StALU, AKT 47/2594. Zu Stocker vgl. Bussmann 1987, Bd. 8, o. S.

9 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat desselben zum Gesetzesentwurfe betreffend zwangsweise Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 22. April 1908, 3, StALU, AKT 47/2594.

10 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat desselben zum Gesetzesentwurfe betreffend zwangsweise Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 22. April 1908, 4, StALU, AKT 47/2594.

11 Siehe dazu Kap. 3.2 von Sybille Knecht in diesem Band.

12 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat desselben zum Gesetzesentwurfe betreffend zwangsweise Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 22. April 1908, StALU, AKT 47/2594.

13 Die gesamte Entwicklung der Trinkergesetzgebung des Kantons Luzern weist sehr viele Parallelen auf zu derjenigen im Kanton Waadt. Siehe dazu Kap. 3.2 in UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*. Vgl. auch Kap. 2.2 von Nicole Gönitzer in diesem Band.

gungen in Zwangsarbeitsanstalten für die Heilung alkoholkranker Personen eine ungeeignete Massnahme darstellten. Im Gegensatz zum Kanton Thurgau musste die Gesetzesvorlage in Luzern allerdings nie vom Stimmvolk abgesegnet werden. Infolgedessen konnte die Luzerner Regierung das thurgauisch inspirierte Gesetz gar zu einem früheren Zeitpunkt einführen als der Kanton Thurgau selber.

Das 1910 in Kraft getretene Trinkergesetz ermächtigte den Gemeinderat der Wohngemeinde, «Personen, welche der Trunksucht ergeben sind», für mindestens ein halbes und maximal ein ganzes Jahr – Rückfällige gar für ein bis zwei Jahre – in eine Trinkerheilanstalt einzuweisen. Die Versorgung dieser Personen stellte die einzige ergreifbare Massnahme der Luzerner Rechtsgrundlage dar. Um willkürlichen Entscheiden vorzubeugen, brauchte es hierfür vorgängig ein amtsärztliches Gutachten. Sogenannte renitente Trinker,¹⁴ also Personen, die sich gegen die Versorgung zur Wehr setzten, die Heilstätte unerlaubterweise verliessen oder deren Hausordnung missachteten, konnten vom Regierungsrat direkt in die Zwangsarbeitsanstalt eingewiesen werden. Für die Kosten der Versorgung hatte, im Falle einer Zahlungsunfähigkeit der betroffenen Person wie auch deren Angehöriger, die Gemeinde des Wohnortes aufzukommen.¹⁵ Diese Auslagen dürfen nicht unterschätzt werden, insbesondere da Luzern über keine kantonseigene Trinkerheilanstalt verfügte. An Vorstössen zur Errichtung einer solchen fehlte es nicht, jedoch wurde der finanzielle Aufwand gemessen an der Anzahl zu Versorgender als zu gross erachtet.¹⁶ Statt einer eigenen Anstalt verfügte der Kanton Luzern über direkte Verträge mit ausserkantonalen Anstalten und über zugewiesene Platzierungsmöglichkeiten, basierend auf Konkordaten mit anderen Kantonen.¹⁷

14 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat desselben zum Gesetzesentwurf betreffend zwangsweise Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 22. April 1908, 7, StALU, AKT 47/2594.

15 §§ 1, 5, 7, *Gesetz betreffend die Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 7. März 1910*.

16 Etwa Motion Duchoux betreffend Errichtung einer Trinkerheilanstalt vom 13. 2. 1911, StALU, J.a 2 Amtliche Übersicht der Verhandlungen (1837–1972), J.a 2/1911. Vgl. auch Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat zum Dekretsvorschlag betreffend die Ermächtigung zur Gewährung eines Darlehens von 50000 Franken an die Pension Vonderflüh in Sarnen vom 8. Oktober 1931, StALU, AKT 48/48 Gewährung von Staatdarlehen an die Pension Vonderflüh, AKT 48/48.

17 Der Pension Vonderflüh gewährte der Kanton Luzern Darlehen. Im Gegenzug genoss er Vorzugsbedingungen bei der Einweisung von Kantonsangehörigen. Vgl. StALU, AKT 47/2594 und AKT 48/48.

In der *Internationalen Monatsschrift zur Erforschung des Alkoholismus und Bekämpfung der Trinksitten* wurde die 1910 geschaffene Rechtsgrundlage als «recht gutes, im fortschrittlichen Sinne abgefasstes Gesetz»¹⁸ bewertet. Was die Umsetzung anbelangt, scheint der Gesetzgeber mit der Novelle jedoch von Beginn an auf Widerstand gestossen zu sein. Bereits kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes stellte die Kantonsregierung ein deutliches Zögern hinsichtlich der Anwendung des Trinkergesetzes seitens der Gemeinden – also der gesetzlich bestimmten Ausführungsorgane – fest. Deshalb wandte sie sich in einem Kreisschreiben an die Gemeinderäte mit der Aufforderung, das Gesetz «gewissenhaft zur Anwendung zu bringen».¹⁹ In den weiteren Ausführungen der Luzerner Regierung wird klar, wo sie das Hauptproblem bei der Umsetzung des Trinkergesetzes vermutete: in den Kosten für die ausserkantonalen Trinkerheilstätten. Da die Betroffenen meist über sehr geringe finanzielle Mittel verfügten, waren es grösstenteils die Gemeinden, die die Anstaltskosten übernehmen mussten. Das Kostgeld in den Trinkerheilstätten fiel, verglichen mit dem der kantons-eigenen Zwangsarbeitsanstalt Sedel, einiges höher aus, was die Gemeinderäte in der Wahl der Anstalt massgeblich beeinflusste.²⁰ Das Luzerner Justizdepartement erkannte dieses Problem bereits kurz nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes 1910: «[D]ie Gemeindebehörden [scheinen] vielfach die aus der Trinkerversorgung für die Gemeinde entstehenden Kosten zu scheuen. Sie ziehen es vor, die betreffenden Personen der Zwangsarbeitsanstalt zuzuweisen, an welche die Gemeinden nur ein kleines Kostgeld bezahlen müssen.»²¹ Die erhalten gebliebene Möglichkeit, sogenannte Trinkerinnen und Trinker auf verschiedenen Rechtswegen zu «versorgen» – das *Sedelgesetz* von 1885 existierte nach wie vor –, resultierte demnach in einer Präferenz für den kostengünstigeren Weg. Finanzielle Überlegungen seitens der Gemeindebehörden gaben also oftmals den Ausschlag für die

18 Peter 1911, 62.

19 Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat desselben über die gesamte Staatsverwaltung in den Jahren 1910 und 1911, 195, StALU, J.a 25.

20 Beispielsweise Kostgeld in der Trinkerheilanstalt Pension Vonderflüh im Jahr 1932 zwischen 2.50 und 3 Franken pro Tag und Person «bei Wohlverhalten und genügender Arbeitsleistung». Vgl. StALU, AKT 48/48. Dagegen schwankte das durchschnittliche Kostgeld in der Zwangsarbeitsanstalt Sedel in den Jahren 1924–1938 zwischen 120 und 140 Franken pro Jahr und Person, sprich weniger als 0.40 Franken pro Tag. Vgl. Badran 2017, 73. Ab 1945 betrug das Kostgeld für administrativ eingewiesene Zwangsarbeiter im Sedel 1 Franken pro Person und Tag.

21 Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat desselben über die gesamte Staatsverwaltung in den Jahren 1910 und 1911, 195, StALU, J.a 25.

Wahl einer bestimmten Institution, während die Bedürfnisse der betroffenen Person in den Hintergrund rückten.²² Dies spricht nicht dafür, dass die einweisenden Instanzen der Heilung oder Besserung der Betroffenen grosse Chancen eingeräumt hätten.

Die Unzufriedenheit der kommunalen Behörden mit dem Trinker-gesetz von 1910 liess über die nächsten Jahrzehnte nicht nach. Der neue rechtliche Ansatz befriedigte weder die gesetzgebenden noch die ausführenden Instanzen. Die Luzerner Kantonsregierung äusserte 1925 erneut den Wunsch, die Gemeindebehörden sollten das Gesetz betreffend die Versorgung von Gewohnheitstrinkern «besser handhaben».²³ Dabei wird nicht klar, was der Regierungsrat mit «besser» meinte. Ein Erklärungsansatz für den fortwährenden Appell zur «besseren» Anwendung des Trinker-gesetzes kann in den Einweisungszahlen vermutet werden, die möglicherweise nicht den gehegten Erwartungen der Luzerner Regierung entsprachen. Bis 1933 lässt sich zwar eine Zunahme feststellen: Während in den 1910er-Jahren im Durchschnitt jährlich zwischen 10 und 14 Einweisungsbeschlüsse gefällt wurden, waren es in den 1920er-Jahren zwischen 20 und 32.²⁴ Verglichen mit der Anzahl Entscheide aufgrund des *Sedelgesetzes*, die in der gleichen Zeitspanne etwa 80 pro Jahr betrug, wurden demnach relativ wenige Versorgungen basierend auf dem Trinker-gesetz ausgesprochen.²⁵ Rückblickend erklärte der Luzerner Staatsanwalt Karl Zbinden 1957 gar, das Trinker-gesetz von 1910 sei nur in seltenen Fällen zur Anwendung gekommen.²⁶ Selbst wenn diese Aussage angesichts der Zahlen von 1910 bis 1937 überspitzt anmutet, widerspiegelt sie die zeitgenössische Wahrnehmung dieser Rechtsgrundlage. Die Luzerner Gemeindebehörden bevorzugten auch nach 1910 das herkömmliche Versorgungsinstrument, das *Sedelgesetz* von 1885, obwohl das Trinker-gesetz 1910 nicht zuletzt als Alternative erlassen wurde für den Umgang mit angeblichen Alkoholkranken.

22 Mit diesem Vorgehen stellten die Luzerner Behörden keineswegs eine Ausnahme dar. Viele Untersuchungen zeigen die gleiche Tendenz in anderen Kantonen. Vgl. UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 3.

23 Kreisschreiben des Justizdepartements betr. bessere Handhabung des Gesetzes betr. Versorgung von Gewohnheitstrinkern, 7. 8. 1925, StALU, AKT 47/2594.

24 Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat desselben über die gesamte Staatsverwaltung in den Jahren 1910/1911 bis 1936/1937, StALU, J.a 25.

25 Badran 2017, 64.

26 Protokoll der Sitzung der kantonalen Fürsorgekommission für Alkoholranke vom 16. Dezember 1957, StALU, A 861/001.

In den Augen der Luzerner Kantonsregierung beinhaltete das neue Trinkergesetz von 1910 eine nachhaltigere und fortschrittlichere Lösung, als sie das Zwangsversorgungsgesetz von 1885 vorsah. Bei seinem Versuch 1925, die Gemeindebehörden von der neuen Rechtsgrundlage zu überzeugen, verzichtete der Regierungsrat nicht auf Argumente ideologischer Art. Im Stil der damals gängigen Argumentationsmuster von Alkoholgegner- und Abstinenzvereinigungen mit sozialhygienischer Perspektive²⁷ betonte er die «hohe ethische Bedeutung der Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs», der die Prosperität des Gemeinwesens bedrohe:

«Der Alkoholmissbrauch ruiniert eben erfahrungsgemäss nicht bloss den ihm ergebenen Menschen, sondern er ruft der Verelendung und Verarmung der Familie, besonders der Nachkommenschaft des Alkoholikers. Das bedeutet in den meisten Fällen eine Bevölkerung der Armenhäuser, der Krankenhäuser und noch schlimmeres [...]»²⁸

Diese Verquickung von Elend, Armut, Krankheit und Vererbung verdeutlicht, dass (übermässiger) Alkoholkonsum besonders der ärmeren Bevölkerungsschicht als Bedrohung wahrgenommen wurde. Vom «Trinker» ging eine multiple Gefahr aus – nicht nur für sich selber, sondern auch und vor allem für seine Familie und die Gemeinschaft.

REVISIONSBEGEHREN UND EINFLUSS MEDIZINISCHER KREISE

In der Debatte um die luzernische Trinkergesetzgebung nahmen Ärzte eine zentrale Rolle ein. Insbesondere die «Irrenanstalt St. Urban» verstärkte die Vernetzung und Institutionalisierung der Ärztesgemeinschaft im Kanton. So nahmen an der Jahresversammlung der Ärztesgesellschaft auch die psychiatrischen Ärzte der Anstalt St. Urban teil und trugen regelmässig mit Vorträgen zum Wissensaustausch bei. Im Jahr 1923 referierte etwa der Klinikdirektor, Dr. Josef Elmiger, zum Thema Alkoholismus und dessen Korrelation mit psychischen Krankheiten. Seine Kernaussage, dass «der grösste Teil der vorhandenen Psychosen auf die direkten Folgen des Alkoholabusus» und die Abstammung von «Alkoholikern» zurückzuführen sei, wurde von den Anwesenden als Bestätigung einer «im Allgemeinen bekannte[n], bedauerliche[n] Tatsache» aufgenommen.²⁹ Im Anschluss an

27 Spöring 2014, 136.

28 Kreisschreiben des Justizdepartements betr. bessere Handhabung des Gesetzes betr. Versorgung von Gewohnheitstrinkern, 7. 8. 1925, StALU, AKT 47/2594.

29 Zur selben Zeit setzten sich diese Kreise von Psychiatern und Allgemeinmedizinern in Luzern mit eugenischen Fragen auseinander. Das Komitee des Hilfsvereins für arme

diese Versammlung fasste die Ärztesgesellschaft eine Resolution, worin sie den Regierungsrat ersuchte, «dem Alkoholismus erneute Aufmerksamkeit zu schenken».³⁰ Dieser Vorstoss der Ärzte sowie die kurz darauf eingegangene Interpellation von Grossrat Josef Meyer³¹ zielten in erster Linie auf die Bekämpfung des Alkoholkonsums via Einschränkung der Wirtschaftsrechte.³² Nicht nur als direkte Folge dieser Vorstösse, wohl aber davon stimuliert, erliess der Kanton im Jahr 1924 für die folgenden drei Jahre ein Verbot, neue Gaststätten zu eröffnen.³³ Auf die Problemwahrnehmung bezüglich übermässigen Alkoholkonsums hatte diese striktere Handhabung der Wirtsrechte allerdings keinen nachhaltigen Effekt. So doppelte der Präsident der Ärztesgesellschaft, der konservative Arzt Edmund Müller (1870–1945), der auch im Grossen Rat sass, 1927 mit einer Motion nach. Darin forderte er den Regierungsrat auf, das Trinkergesetz zu einem Fürsorgegesetz auszubauen.³⁴ Die anschliessende Debatte im Grossen Rat widerspiegelt den anhaltenden Willen, konsequenter gegen die «Alkoholseuche» vorzugehen. Zentrales Element bildete die Forderung nach möglichst frühem «Eingreifen». Auch der Umstand, dass die Gemeinden oftmals die Kosten für Aufenthalte in Trinkerheilanstalten nicht übernehmen wollten, wurde thematisiert.³⁵

Obwohl die Motion Müller auf offene Ohren stiess, kam keine breite Debatte auf. Ein Grund, weshalb dieser Vorstoss nicht weiterverfolgt wurde,

Geisteskranke fragte sich etwa, «ob es nicht von Gesetzes wegen gestattet werden sollte, Pfleglinge, die körperlich und geistig minderwertig sind und dauernd sich und den Mitmenschen zur Last fallen, schmerzlos aus der Welt zu schaffen». Diese Idee wurde, anscheinend aufgrund des «Widerspruch[s] zur christlichen Lehre», nicht realisiert. Vgl. Hilfsverein für Psychischkranke des Kantons Luzern 1994.

- 30 Eingabe der kantonalen Ärzteversammlung an den h. Regierungsrat des Kantons Luzern, 26. 11. 1923, StALU, AKT 47/2147 Interpellation Meyer und Kons. (1907–1954), AKT 47/2174.
- 31 Zu dieser Zeit gab es drei Grossräte mit dem Namen Josef Meyer. Es ist demnach unklar, ob es sich bei diesem Interpellanten um einen konservativen Lehrer, einen liberalen Bahnbeamten oder um den Postbeamten und Gründer der Christlichsozialen Partei in Luzern handelte. Vgl. Bussmann 1987, Bd. 6, o. S.
- 32 Interpellation Meyer und Kons. betr. Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs, 11. 3. 1924, StALU, AKT 47/2147 Interpellation Meyer und Kons. (1907–1954), AKT 47/2174.
- 33 Beschluss betreffend die Verweigerung der Konzessionierung von neuen Wirtschaften für die Zeitdauer 1924/1927, vom 20. 2. 1924, in: *Luzerner Kantonsblatt*, 22. 2. 1924, 226–227.
- 34 Motion Dr. Edmund Müller und Kons. betr. Revision des Gesetzes im Sinne der Erweiterung zu einem Trinkerfürsorgegesetz, 28. 11. 1927, StALU, AKT 47/2594. Zu Edmund Müller (1870–1945), ab 1932 Amtsarzt, konservativ, Grossrat 1921–1945, vgl. Bussmann 1987, Bd. 6, o. S.
- 35 «Aus dem luzernischen Grossen Rate», 14. 7. 1927, 15. 7. 1927.

findet sich in der seit langem in Aussicht gestellten Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB).³⁶ Bezüglich der Versorgungsgesetzgebung für «Trunksüchtige» sah zwar bereits der erste Vorentwurf des StGB von 1893 eine strafrechtliche Lösung vor, doch die Ausformulierung und Inkraftsetzung des StGB zog sich in der Folge bis ins Jahr 1937 respektive 1942 hin.³⁷ Dieser langwierige Prozess war mit vielen Ungewissheiten seitens der Kantone verbunden, die bis anhin die Organisation der Kompetenzen hinsichtlich Administrativrecht und Strafrecht unabhängig geregelt hatten.³⁸ Mit der Einführung des StGB wurde in Luzern die in der Motion Müller geforderte Revision des Trinkergesetzes als erledigt abgeschrieben. Die Luzerner Regierung vertrat die Ansicht, dass die sichernden Massnahmen in Art. 42 und 44 StGB für den Umgang mit «Gewohnheitstrinkern» genügten und kein neues, kantonseigenes Trinkergesetz mehr notwendig sei.³⁹

Doch die im Strafgesetzbuch festgehaltenen Bestimmungen für sogenannte Gewohnheitstrinker griffen in den Augen der ausführenden Luzerner Behörden zu kurz. Die damit eingeführte Abwicklung via Richterspruch erfüllte die gestellten Forderungen an ein neues Trinkergesetz keineswegs. Im Innerschweizer Kanton wurden Stimmen laut für ein Verfahren abseits der Gerichte – über den (kürzeren) administrativen Weg. Im Jahr 1946 gingen beim Luzerner Regierungsrat gleich zwei Interpellationen mit dieser Stossrichtung ein. In der einen kritisierte der liberale Anwalt Kurt Bucher (1898–1958) die Handhabung von Art. 44 StGB, nach dem «Gewohnheitstrinker» in die Zwangsarbeitsanstalt Sedel eingewiesen würden, falls sich die betroffene Person oder deren Angehörige keinen Aufenthalt in einer Trinkerheilstätte leisten konnten. Diesen Sachverhalt erachtete der Interpellant insbesondere aufgrund der inexistenten Trennung der Sedel-Insassen als problematisch. Die Durchmischung von Strafgefangenen, Zwangsarbeitern und «Gewohnheitstrinkern» würde die Heilung Letzterer wohl kaum fördern, argumentierte Bucher.⁴⁰ In der zweiten, kurz gehaltenen

36 Diese Überzeugung vertrat auch der Luzerner Staatsanwalt Zbinden in seinem Referat: Zbinden 1942a, 34.

37 Germann 2015, 127–133, 198–204. An der Ausarbeitung einzelner Artikel dieses Vorentwurfs war bemerkenswerterweise auch Auguste Forel beteiligt. Dazu Germann 1997, 151.

38 Im Kanton Luzern war dies das *Polizei-Strafgesetz vom 29. November 1915*.

39 Gesetz betr. Versorgung von Gewohnheitstrinkern. Erledigterklärung der Motion Edmund Müller und Consorten, 5. 10. 1942, StALU, AKT 47/2594.

40 Interpellation Kurt Bucher, 13. 5. 1946, StALU, AKT 47/2594. Kurt Bucher (1898–1958) hatte ein Anwaltsbüro und war Sekretär der Luzerner Handelskammer. Zur Zeit dieser Interpellation präsidierte er die liberale Partei. Vgl. Bussmann 1987, Bde. 1–2, o. S.

tenen Interpellation von 1946 forderte der konservative Jurist und damalige Strafrichter Leo Tanner (1897–1986), auf gesetzlicher Ebene mehr zur «Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs» und für die «Fürsorge für Alkoholranke» zu unternehmen.⁴¹ Da die Kantonsregierung auch fünf Jahre später noch keine weiteren Schritte eingeleitet hatte, doppelte Tanner 1951 nach.⁴² Doch es brauchte eine weitere Motion, die für ein «frühzeitiges Einschreiten» und eine «Anpassung an heutige Verhältnisse»⁴³ plädierte, bis es zur Aufnahme der Revisionsarbeiten am Gesetz von 1910 kam, die schliesslich 1953 zu einem ersten Entwurf führten.

PROFESSIONALISIERUNG DER FÜRSORGESTRUKTUREN ALS BASIS FÜR DAS ZU REVIDIERENDE GESETZ

Zur Zeit der Revision des Alkoholkrankengesetzes von 1954 herrschten gänzlich andere Voraussetzungen für den Ausbau des Fürsorgewesens als noch zur Zeit des Inkrafttretens des Trinkergesetzes im Jahr 1910. In der Zwischenzeit waren in Luzern institutionelle Strukturen entstanden, die zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch gefehlt hatten. Diesen Entwicklungen lagen nicht nur personelle und wissenschaftliche, sondern auch finanzielle Ressourcen zugrunde. Denn die Nachkriegszeit brachte der Schweiz ein rasches Wirtschaftswachstum und damit einhergehende soziale und kulturelle Veränderungen. Auch im Kanton Luzern prosperierte die Wirtschaft. Die Arbeitslosenrate sank, während sich die Haushaltseinkommen zwischen 1950 und 1973 verdoppelten.⁴⁴ Neben dem Wirtschaftsboom kann die Einführung sozialer Sicherungssysteme – insbesondere der AHV (1948) – als Grund dafür gesehen werden, dass die Anzahl unterstützungsbedürftiger Personen stetig zurückging. Insgesamt traten in Luzern – ganz allgemein – Armut und Unterstützungsbedürftigkeit als soziale Probleme in den Hintergrund. Der Trend der zurückgehenden Unterstützungsleistungen zeigt sich vor allem in den 1960er-Jahren; erst zu Beginn der 1990er-Jahre rückten diese wieder in den Fokus staatlicher Aufmerksamkeit.⁴⁵

41 Interpellation Dr. Leo Tanner, 27. 11. 1946, StALU, AKT 47/2594. Zu Leo Tanner (1897–1986), konservativ, Grossrat 1939–1951, Rechtsanwalt und Kriminalrichter. Vgl. Bussmann 1987, Bd. 8, o. S.

42 Interpellation Dr. Leo Tanner, 29. 1. 1951, StALU, AKT 47/2594.

43 Motion Josef Bühler, 7. 3. 1951, StALU, AKT 47/2594. Bühler war Schriftsetzer und Buchdrucker und bei der CSP. Vgl. Bussmann 1987, Bd. 3, o. S.

44 Meier 2013, 194; Hürlimann 2013, 291–292.

45 Meier 2013, 189, 203–204.

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich das öffentliche Gesundheitswesen schweizweit bedeutend weiter: Neue medizinische und technische Möglichkeiten warteten mit effektiven Heilsversprechen auf, Spitäler wurden ausgebaut und neue Spezialabteilungen eröffnet.⁴⁶ Das Personal, das sich der neu geschaffenen Betreuungsaufgaben annahm, wurde professionell ausgebildet. Dies geschah unter anderem an der «sozial-caritativen Frauenschule», die in Luzern 1918 mit stark katholischer Prägung gegründet worden war.⁴⁷ Eine zentrale Neuerung in der Zeit vor der Revision des Alkoholkrankengesetzes stellte die im Jahr 1951 am Luzerner Kantonsspital eröffnete Station für medikamentöse Alkoholentwöhnungskuren dar. Zumindest in der Deutschschweiz bedeutete diese Station ein Novum.⁴⁸ Sie unterstand der Leitung eines Psychiaters und wurde demgemäss als psychiatrische Station ausgewiesen. Hier manifestiert sich nicht nur der Einfluss der Psychiatrie in Luzern, sondern auch der Glaube an die Möglichkeit einer medikamentösen Behandlung der «Alkoholkrankheit». In der Zeit um 1950 begannen sich in der Schweiz wie auch im restlichen Europa und in den USA Medikamente durchzusetzen, denen im Rahmen von Alkoholentwöhnungskuren nützliche und zentrale Funktionen attestiert wurden. Das in Tablettenform zur Verfügung stehende Brechmittel Antabus und das intravenös verabreichte Apomorphin sollten beide den Alkoholkonsum mindern, indem die Lust nach Alkohol in Unlust und Übelkeit umgewandelt wurde.⁴⁹ In medizinischen Fachkreisen war man sich zwar grösstenteils einig, dass diese Medikamente keine Wundermittel darstellten, sondern nach wie vor Psychotherapie und Fürsorgetätigkeit ausschlaggebend blieben für die «Rettung» von Alkoholkranken – trotzdem veränderten die neuen medizinischen Möglichkeiten den Zugang zum Alkoholproblem und dessen Wahrnehmung in wesentlichen Punkten. Neben den neuen medizinischen Methoden versuchten die Ärzte dieser Abteilung, auch neue technische Möglichkeiten nutzbringend einzusetzen. Zur positiven Beeinflussung der Patientinnen und Patienten wurden etwa im Wartezimmer der Station Tonbänder mit Referaten von

46 Ruckstuhl, Ryter 2017, 204–205.

47 Matter 2011, 67, 288, 340.

48 In Lausanne eröffnete 1948 die psychiatrische Poliklinik, die ebenfalls ambulante Therapien anbot, ohne aber die Bezeichnung einer Station ausschliesslich für Alkoholentwöhnungskuren. Siehe UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 3.2.3.

49 Zum Einsatz und zur Wirkung von Antabus siehe UEK, Bd. 4, «... je vous fais une lettre», 165–167.

medizinischen Fachleuten, welche die schädlichen Auswirkungen von Alkohol thematisierten, abgespielt.⁵⁰

An dieser Spitalabteilung in Luzern war es sodann möglich, eine Entwöhnungskur im Rahmen eines zwei- bis dreiwöchigen Aufenthaltes mit nachgehender ambulanter Psychotherapie durchzuführen. Als Vorteil gegenüber kostspieligen Jahreskuren in Heilstätten wurden vor allem die geringeren finanziellen Kosten angepriesen. Aber auch aus der «sozialen» Perspektive wurde die kürzere Behandlungsdauer als Vorzug gewertet, werde doch das Individuum in geringerem Ausmass aus dem gewohnten Umfeld, der Familie und der Arbeitswelt, entfernt.⁵¹

Eine erste Phase der Professionalisierung der Alkoholfürsorge setzte in Luzern mit dem Inkrafttreten der ersten kantonalen Trinkergesetzgebung und mit der Bildung einer Gesellschaft zur Fürsorge an Alkoholgefährdeten und deren 1912 eröffnetem Fürsorgesekretariat ein. Dieses hatte sich der Beratung von Alkoholkranken und deren Familien verschrieben, stand jedoch auch den Behörden zur Verfügung. Es wurde nur nebenamtlich geführt; die Zusammenarbeit mit Enthaltensamkeitsvereinen nahm einen hohen Stellenwert ein. Solche, wie etwa die Luzerner Loge der Guttempler, setzten sich beispielsweise für die Einführung von Nüchternheitsunterricht und sonstigen Präventionsmassnahmen ein und wandten sich mit ihren Propagandamaterialien regelmässig an die Kantonsregierung.⁵² Im Jahr 1950 wurde das Fürsorgesekretariat in die hauptamtlich geführte «Fürsorgestelle für Alkoholgefährdete» umgewandelt. Deren Leitung übernahm der Jurist und Fürsorger Anton Hunziker, auf dessen Person im nächsten Unterkapitel eingegangen wird. In ihrem Wesen blieb die Fürsorgestelle nach wie vor privat und sowohl politisch als auch konfessionell neutral. Mit dem Inkrafttreten des Fürsorgegesetzes für Alkoholranke von 1954 und der damit verbundenen Institutionalisierung der Zusammenarbeit von Fürsorge und psychiatrischem Dienst sprach man fortan vom Sozial-Medizinischen Dienst für Alkoholranke

50 Kunz 1954, 62.

51 Furrer o. J., 2–5.

52 Die Loge der Guttempler wurde 1892 von Auguste Forel gegründet und hatte in mehreren Kantonen Ableger. Einer davon war der Verein abstinenter Lehrer und Lehrerinnen, der sich in Luzern ab 1900 sehr engagierte. Vgl. Guttemplerloge an Departement des Erziehungswesens, 14. 8. 1900, StALU, AKT 411/538 Alkoholbekämpfung (1901–1920), AKT 411/538; Spöring 2014, 130–131.

(SMD).⁵³ An der Rolle Hunzikers als Vorsteher der Fürsorgestelle änderte dies jedoch nichts.

In der Anfangsphase des SMD gehörten diesem zusätzlich ein Psychologe und zwei Sozialarbeiterinnen an. Im Jahr 1960 kam somit – laut den Berechnungen Hunzikers – eine Fachkraft auf 63 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Damit konnte eine flächendeckende Fürsorge für Alkoholranke, insbesondere in den Landgebieten des Kantons, keineswegs sichergestellt werden, befand sich doch die Anlaufstelle in der Stadt Luzern. Hunziker rechnete um das Jahr 1960 mit 5000–10 000 Personen im Kanton Luzern, denen ein Alkoholproblem attestiert wurde.⁵⁴ Diese Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu geniessen, wurden sie doch von Hunziker vorgebracht, um die Notwendigkeit des SMD hervorzuheben und finanzielle Unterstützung zu sichern. Die private Fürsorgegesellschaft finanzierte sich durch Beiträge von Gemeinden, Industrie, Privaten und dem Luzerner Hilfsverein für Geistesranke, genoss aber auch die Unterstützung des Kantons via Alkoholzehntel. Doch die Inanspruchnahme ihrer Dienste war kostenpflichtig und blieb es auch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes 1954. Während der Ausarbeitung schauten die luzernischen Entscheidungsträger insbesondere nach Zug, wo ein unentgeltlicher fürsorgeärztlicher Dienst existierte. Die Sitzungsteilnehmer nannten auch die Verhältnisse im Kanton Freiburg als Orientierungspunkt. Dabei dürfte es sich allerdings um einen Irrtum gehandelt haben, war doch – wie von Ludovic Maugué dargelegt – der Ausbau des Gesundheitswesens insbesondere hinsichtlich der Medikalisierung der Alkoholrankefürsorge im stark katholisch-konservativ geprägten Kanton Freiburg zu dieser Zeit noch kaum fortgeschritten.⁵⁵ Hunzikers Vorstoss für einen frei zugänglichen fürsorgeärztlichen Dienst, dem Beispiel Zugs folgend, verlief allerdings im Sand – nicht zuletzt aufgrund der von den Ärzten befürchteten und abgelehnten Zentralisierung.⁵⁶

53 Bernet 1956, 43–46.

54 Gutachten des Sozial-Medizinischen Dienstes für Alkoholgefährdete Luzern an den Regierungsrat des Kantons Luzern, 25. 1. 1961, 4–8, StALU, A 809/281 Soziale und sozialmedizinische Dienste (1954–1961), A 809/281.1.

55 Das Freiburger multifunktionale Gesetz von 1955, das unter anderem den Umgang mit den «buveurs» regelte, war noch ganz im repressiven, armenpolizeilichen Geist verfasst. Erst das Gesetz von 1965 «sur la lutte contre l'alcoolisme» förderte – angesichts der finanziellen und personellen Ressourcen des Kantons – im kleinen Rahmen den Ausbau der sozialmedizinischen Dienste. Siehe Kap. 2.1 in diesem Band.

56 Protokoll der ersten Sitzung der Fürsorgekommission für Alkoholranke des Kantons Luzern vom 1. Dezember 1954, 7, StALU, A 861/001.

Stattdessen erreichte Hunziker bis 1963 die Einrichtung von Fürsorgestellen in den übrigen Ämtern Entlebuch, Willisau, Sursee und Hochdorf.⁵⁷

Diese personellen und institutionellen Strukturen, insbesondere die Existenz des Sozial-Medizinischen Dienstes und der Spitalabteilung zur medikamentösen Behandlung von Alkoholsüchtigen, können als Grundlage für die Gesetzesrevision von 1954 gesehen werden. Umgekehrt wurden diese bestehenden Ordnungen und Organe durch den Erlass des Alkoholkrankengesetzes 1954 gefestigt und legitimiert.

ANTON HUNZIKER – EIN EXEMPEL PERSÖNLICHER VERFLECHTUNGEN

Eine zentrale Figur zur Zeit des Ausbaus des luzernischen Fürsorgewesens für Alkoholranke war der Jurist und Fürsorger Anton Hunziker. Über die Person des eifrigen Autors, der mit nur 30 Jahren die Leitung der kantonalen Fürsorgestelle für Alkoholgefährdete übernahm, konnten, abgesehen von seinem Geburtsjahr 1920, kaum Informationen in Erfahrung gebracht werden.⁵⁸ Er war Teil eines Netzwerks, das aus Entscheidungsträgern der Politik, Medizin, Psychiatrie und Sozialarbeit bestand und sich in Luzern mit der Thematik der Alkoholkrankenfürsorge auseinandersetzte. Dieses Netzwerk hat massgeblich zum gewählten rechtlichen Umgang mit der Alkoholfrage und dessen Akzeptanz beigetragen. Es hat auf die Entstehung des neuen Gesetzes eingewirkt und seinen Einfluss im Revisionsprozess geltend gemacht.

In seiner Funktion als Leiter der kantonalen Fürsorgestelle für Alkoholgefährdete wurde der 34-jährige Hunziker in den Verhandlungen der grossrätlichen Kommission, die den Entwurf für das Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke behandelte, als Experte zugezogen.⁵⁹ Seine Überzeugung hinsichtlich der zentralen Rolle der Psychiatrie in der Alkoholfrage und der Bedeutung der Zusammenarbeit von Fürsorgestelle und Psychiatern floss massgeblich in die Ausgestaltung des Alkoholkrankengesetzes ein.⁶⁰ Kraft seiner leitenden Position im Sozial-Medizinischen Dienst wurde Hunziker automatisch Mitglied der siebenköpfigen Fürsorgekommission; ein Gre-

57 Eingabe der Kantonalen Gesellschaft zur Fürsorge für Alkoholgefährdete an den Stadtrat der Stadt Luzern, 14. 5. 1963, Stadtarchiv Luzern, B2N/0224:02 Wohltätige Institutionen (1965–1996), B2N/0224:02.

58 Site base de données des élites suisses au xx^e siècle.

59 Protokoll der Verhandlungen der grossrätlichen Kommission zum Entwurf eines Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholranke, 5. 1. 1954, StALU, AKT 47/2594.

60 Hunziker, zitiert in Kunz 1954, 75–77.

mium, das bei der Inkraftsetzung des Gesetzes von 1954 geschaffen wurde. Dieser Fürsorgekommission kam eine Schnittstellenfunktion zwischen Kantonsregierung und Fürsorgewesen zu. Sie beschäftigte sich mit Fragen zu dessen Ausbau, zur Ausbildung des Personals, zu medizinisch-psychiatrischen Behandlungen oder zur Spezifikation der Aufgaben der Anstalten.⁶¹

Zusätzlich zum Engagement in seinem Heimatkanton agierte der Jurist Hunziker auf nationaler Ebene in mehreren Institutionen, die ihre Ressourcen ganz dem Kampf gegen den Alkoholismus zur Verfügung stellten. Er war Mitglied der Eidgenössischen Kommission gegen den Alkoholismus, Präsident der Fachgruppe Jugendhilfe/Suchtgefahren des Caritasverbandes Schweiz und auch Vizepräsident des amerikanisch-schweizerischen Komitees für Sozialarbeit. Wie von Ludovic Maugué gezeigt, engagierte sich Hunziker auch im Gesetzgebungsprozess im Kanton Freiburg.⁶² Darüber hinaus betätigte er sich in Forschung und Lehre: Als Experte betreute er mehrere Diplomarbeiten der sozial-caritativen Frauenschule Luzern, später dozierte er am Heilpädagogischen Institut der Universität Freiburg (im Üchtland) für die Abteilung Sozialarbeit und verantwortete die Konzeption des Ausbildungsprogramms der Schule für Sozialarbeit in Solothurn.⁶³ In Vorträgen und Publikationen behandelte er Fragen rund um die Alkoholthematik und die Alkoholkrankenfürsorge, den Jugendschutz und die soziale Arbeit. Sein Engagement machte auch vor den Landesgrenzen nicht halt. Einige Referate zur Thematik Sucht und Fürsorge hielt Hunziker in deutschen Städten, wo die «luzernischen Bestrebungen» auf «grosses Interesse und Echo» gestossen seien.⁶⁴ Seine internationale Ausrichtung kam in seinen Publikationen zum Tragen, in denen er sich oftmals auf ausländisches Fachwissen stützte. Besonders hinsichtlich der Einzelfürsorge (Social Casework) oder der Gruppenarbeit – Methoden aus dem Bereich der sozialen Arbeit – orientierte sich Hunziker an Expertinnen und Experten aus Belgien, den USA oder der Bundesrepublik Deutschland.⁶⁵

Die von Hunziker vorangetriebene Entwicklung des SMD, seine Zusammenarbeit mit Fachleuten aus der Psychiatrie sowie seine Thematisierung der Spitalabteilung für kurze stationäre oder ambulante Behandlungen

61 §§ 11 und 12, *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke vom 11. Mai 1954.*

62 Siehe Kap. 2.1 in diesem Band.

63 Hunziker 1969.

64 4. Jahresbericht der Kant. Fürsorgestelle für Alkoholgefährdete Luzern, 1954, StALU, A 861/001.

65 Hunziker 1958.

gen für Alkoholranke lassen sein wachsendes Interesse und seine positive Haltung gegenüber der sogenannten Sozialpsychiatrie erahnen. Diese nur schwerlich zu definierende Richtung der Psychiatrie existiert bis heute und wurde von Hunziker seit den 1970er-Jahren als richtungsweisendes Modell benannt. Laut Hunziker setzte die Sozialpsychiatrie auf Selbsthilfe durch den Patienten und seine Familie sowie auf ambulante Grundversorgung durch sozialmedizinische Dienste, Hausärzte oder Spezialärzte und regionale Strukturen. Einweisungen in (psychiatrische) Kliniken sollten – in der Sichtweise der Sozialpsychiatrie – auf ein Minimum begrenzt werden.⁶⁶ Hunzikers Wirken, vor allem seine publizistische Aktivität und seine Einflussnahme in den verschiedenen Gremien geben uns Einblick in die Vorgänge rund um die Alkoholkrankenfürsorge zur Zeit der Entstehung des neuen Gesetzes im Jahr 1954 im Kanton Luzern.

DIPLOMARBEITEN UND STATISTIKEN ALS GEFÄSSE DER WISSENSREPRODUKTION

Mehrere Absolventinnen der sozial-caritativen Frauenschule Luzern setzten sich ab Mitte der 1940er-Jahre in ihren Abschlussarbeiten mit Themen rund um den Alkoholkonsum auseinander. Seit den 1950er-Jahren bestand zwischen dieser Schule und dem Sozial-Medizinischen Dienst für Alkoholranke eine enge Zusammenarbeit. Hunziker brachte sich sowohl bei der Themenwahl als auch als Betreuer der Diplomarbeiten ein. Nach der Ausbildung konnten einige Absolventinnen Praktika beim Sozial-Medizinischen Dienst absolvieren.⁶⁷ Bei ihren Untersuchungen über die «Trinker-Verhältnisse», die «Verwendung der Unterstützungsgelder», die «Armenlasten» oder schlicht den «Alkoholismus» in Luzerner Gemeinden sammelten und bestätigten die Absolventinnen bereits existierende, vorherrschende Thesen. Ihre Befunde – etwa, dass Alkohol eine der hauptsächlichen Ursachen für Armut sei, dass es wesentliche Unterschiede im Suchtverhalten von Frau und Mann gebe und dass möglichst frühes Eingreifen seitens der Fürsorge entscheidend sei – wiederholten sich. Dabei orientierten sich die Abschlussarbeiten am zeitgenössischen Wissensstand. Insofern stützten sich die Autorinnen in den 1940er-Jahren auf bekannte Schweizer Psychiater wie den langjährigen Leiter der Psychiatrischen Universitätsklinik

⁶⁶ Hunziker 1983, 220–230.

⁶⁷ Gutachten des Sozial-Medizinischen Dienstes für Alkoholgefährdete Luzern an den Regierungsrat des Kantons Luzern, 25. 1. 1961, 6, StALU, A 809/281.1.

Zürich Eugen Bleuler⁶⁸ (1857–1939) oder den Rassenhygieniker Stavros Zurukzoglou⁶⁹ (1896–1966), der an der Universität Bern dozierte und als Experte für Alkoholfragen von diversen eidgenössischen Ämtern beigezogen wurde. In den 1950er-Jahren brachte nicht zuletzt Hunziker neue und dank seiner Vernetzung über die Landesgrenzen hinaus internationale Einflüsse. So gelangte etwa die Alkoholikerdefinition der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in zwei von ihm betreute Diplomarbeiten.⁷⁰ Zur Einteilung der verschiedenen «Trinker-Typen» beriefen sich die Verfasserinnen der Abschlussarbeiten meist auf die gleichen Psychiaterinnen und Psychiater wie Hunziker.⁷¹ Wiederkehrend rezipierten sie etwa die Schemata des Psychiaters und Klinikdirektors Hans Binder⁷² (1899–1989) und der Psychiaterin Johanna Bash-Liechti⁷³ (1907–1980). Hunziker wiederum benutzte diese Diplomarbeiten zur Argumentation in politischen Gremien, die über Gesetzgebung, Organisation und Finanzierung des Luzerner Fürsorgewesens entschieden.⁷⁴ In diesem Sinn können die Diplomarbeiten als Orte der Wissensreproduktion gesehen werden, die ihren Teil zur Legitimierung eines bestimmten gesetzgeberisch-administrativen Vorgehens beitragen.

Nicht nur in diesen Abschlussarbeiten, sondern auch in anderen zeitgenössischen Publikationen, die zum Wissenstransfer beitrugen, fällt die hohe Präsenz von statistischen Angaben ins Auge. Das Bewusstsein der Notwendigkeit und Berechtigung der Luzerner Stossrichtung in Sachen Alkoholkrankenfürsorge schien geradezu danach zu rufen, mit Zahlenmaterial untermauert zu werden. Die quantitative Unterlegung der Aussagen ist symptomatisch für die beabsichtigte Verwissenschaftlichung der Alkoholfrage und des gesamten Fürsorgewesens. Mithilfe von Zahlen liessen sich die vorgesehenen Massnahmen stützen und rechtfertigen, galten sie doch – eine Tendenz, die sich bis heute weiterzieht – als Ausdruck und Quelle von Objektivität und Wahrheitsgehalt. Die Zahlengläubigkeit oder

68 Bernet 2013, 113–129.

69 Pfortmüller 2010.

70 Wyss 1956, 5; Macheret 1960, 5.

71 Vgl. Wyss 1956; Kunz 1954; Estermann 1950.

72 Hans Binder (1899–1989) leitete zeitweise die Universitätspoliklinik Basel und die psychiatrische Klinik Rheinau. Vgl. Müller, 25. 10. 2002.

73 Johanna Bash-Liechti (1907–1980) war in Bern geboren, studierte Chemie in Bern und Medizin in Zürich. Sie heiratete den amerikanischen Psychiater Kenower W. Bash, der zeitweise für die Weltgesundheitsorganisation in Ägypten und Iran tätig war. Vgl. Bash-Liechti 1947; Bash, Bash-Liechti 1987.

74 Protokoll der Sitzung der kantonalen Fürsorgekommission für Alkoholranke vom 16. Dezember 1957, 2, StALU, A 809/281.2.

zumindest der Zahlengebrauch in den zeitgenössischen Expertenkreisen war gross. Die Aussagen «Bei 1/5 der Erstaufnahmen (21%) von Männern in Irrenanstalten handelt es sich im Jahre 1948 um Alkoholpsychosen»,⁷⁵ «30% der Frauen mit unehelichen Kindern wurden im Rausch geschwängert»⁷⁶ und «61% der Entzüge von Fahrbewilligungen erfolgten 1949 und 1950 wegen Angetrunkenheit des Motorfahrers»⁷⁷ geben Legitimierungsschemata wieder, die Argumente mittels Zahlenbeispielen notorisch wiederholten. Solche statistischen Angaben und deren grafische Darstellung sind weniger als Abbildung der zeitgenössischen realen Verhältnisse zu verstehen, als vielmehr als Indizien für wahrgenommene Problemstellungen heranzuziehen. Eine solche quellenkritische Herangehensweise fördert etwa zutage – wie eine Auflistung der betroffenen Berufe mit prozentualer Vertretung im Jahresbericht der kantonalen Fürsorgestelle zeigt –, dass «Alkoholgefährdung» grösstenteils als Phänomen bei «ungelernten oder angelernten» Berufsgruppen, also der Unterschicht, verortet wurde.⁷⁸

2.3.2 DAS NEUE ALKOHOLKRANKENFÜRSORGEGESETZ VON 1954 – FÜRSORGE UND PRÄVENTION STATT VERSORGUNG?

Das neue Gesetz von 1954 hatte zum Ziel, das Fürsorgeangebot des Kantons für «alkoholranke» Personen auszubauen, indem es in erster Linie frühzeitiges Eingreifen ermöglichen und vorbeugende Massnahmen gemäss einem Stufensystem schaffen sollte. Dementsprechend standen in den Debatten während der Entstehungsphase des Gesetzes vor allem diese Betreuungsstrukturen im Zentrum: Der Fokus lag auf der offenen Fürsorge. Die Anwendung von Zwangsmassnahmen, insbesondere die Einweisung in eine Anstalt, ging in den Diskussionen als Nebengeräusch fast unter. Im vorliegenden Kapitel wird trotz der in den Quellen festzustellenden Fokussierung auf den Fürsorgeaspekt versucht, die Entwicklung, Wahrnehmung und Thematisierung des Versorgungsaspektes nicht aus den Augen zu verlieren.

75 Hunziker Anton, Programm der Fürsorge, Statistik zur Alkoholfrage, StALU, A 1277/266 Wirtschaftsgesetz (1952), A 1277/266.

76 Prof. Dr. Th. Koller (Direktor des Basler Frauenspitals), Vortrag gehalten an der Basler Volksschule, zitiert in Calpini, Bielander, Hunziker, Schwytzer, Solms 1961, 26.

77 Hunziker Anton, Programm der Fürsorge, Statistik zur Alkoholfrage, StALU, A 1277/266.

78 4. Jahresbericht der Kant. Fürsorgestelle für Alkoholgefährdete Luzern, 1954, StALU, A 861/001.

DAS «MODERNSTE FÜRSORGEGESETZ DER SCHWEIZ»

Zuständig für Meldungen von Personen, Anordnungen von Massnahmen und Verfügungen von Einweisungen blieb laut dem Alkoholkrankengesetz von 1954 zwar weiterhin der Gemeinderat, die Fäden liefen aber bei der Fürsorgestelle – und somit bei Anton Hunziker, deren Leiter – zusammen. Die Fürsorgestelle übernahm die (ambulante) Betreuung und Beratung der Betroffenen und deren Familien, konnte beim Gemeinderat «die ärztliche Untersuchung des Alkoholkranken, gegebenenfalls in einer Klinik»,⁷⁹ beantragen und erhielt von allen involvierten Instanzen Meldungen über angeblich alkoholranke Personen. Des Weiteren war sie über vormundschaftliche oder strafrechtliche Einweisungen in Trinkerheilstätten zu informieren und schliesslich kam ihr die Aufgabe der Betreuung nach Entlassung aus der Anstalt zu.⁸⁰

Die geringe Akzeptanz des Trinkergesetzes von 1910 seitens der Gemeinden, die den finanziellen Aspekt stark gewichteten, wurde bei der Ausarbeitung des neuen Gesetzes berücksichtigt. So betonte der Regierungsrat in seiner Botschaft die ökonomische Attraktivität der sogenannten offenen Fürsorge via Fürsorgestelle, die «eine ganze Reihe fürsorgerische und medikamentöse Massnahmen» zu bieten habe, «bevor eine teure Anstaltseinweisung notwendig» werde.⁸¹ Mit den hohen Kosten von Heilstättereinweisungen argumentierte der Regierungsrat auch für die im neuen Gesetz festgeschriebene bedingte Entlassung nach einem Jahr und unter bestimmten Auflagen. Neben der bedingten Entlassung führte das Gesetz von 1954 die bedingte Versorgung oder Einweisung mit einer Probezeit von ein bis zwei Jahren ein. In diesem Zeitraum hatten die Betroffenen Weisungen des Gemeinderates zu befolgen, wobei deren Kontrolle in die Zuständigkeit der Fürsorgestelle fiel.⁸² Solche Weisungen – etwa die Auflage, «sich einer medizinischen oder psychiatrischen Behandlung zu unterziehen», einem Abstinenzverein beizutreten, eine Enthaltensamkeitsverpflichtung zu unterschreiben oder ein Alkoholverbot einzuhalten – konnten auch im Vorfeld einer Einweisung ausgesprochen werden. Die drohende Einweisung

79 § 7, Abs. 2, *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke vom 11. Mai 1954.*

80 §§ 2, 7, 8 *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke vom 11. Mai 1954.*

81 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grosse Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholranke vom 19. November 1953, 11, StALU, AKT 47/2594.

82 § 17 *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke vom 11. Mai 1954.*

schwebte dabei wie ein Damoklesschwert über den betroffenen Personen und sollte ganz bewusst eine abschreckende Wirkung entfalten.⁸³

Voraussetzung für die Einweisung in eine Anstalt war mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes ein psychiatrisches Gutachten. Nach § 23 des neuen Gesetzes konnte bei «medizinisch und sozial dringlichen Fällen», bei «Gefahr des Entweichens» oder bei «Gefahr für Leib und Leben Familienangehöriger» eine provisorische Einweisung aber auch unmittelbar und ohne psychiatrisches Gutachten, lediglich aufgrund eines Arztberichts erfolgen. Das Gutachten eines Psychiaters musste in einem solchen Fall nachgereicht werden. Auch bei «akuter Selbstgefährdung» oder «Gemeingefährlichkeit» konnte laut § 24 gestützt auf einen Arztbericht zur Begutachtung in eine Heil- und Pflegeanstalt eingewiesen werden.⁸⁴ Solche Aufenthalte konnten sich über mehrere Monate hinziehen.⁸⁵

Auffällig im Gesetzgebungsprozess ist die plötzliche Umbenennung des Erlasses in Gesetz über die Fürsorge für «Alkoholranke», während im Gesetzesentwurf in der Beratungsphase stets der Begriff «Alkoholgefährdete» benutzt worden war. Der Grund für die Verschärfung der Terminologie geht aus den Zeitzugnissen nicht hervor, die Dokumente zeigen allerdings, dass die Begrifflichkeiten im Revisionsprozess durchaus kritisch beleuchtet wurden. Insbesondere in der grossrätlichen Kommissionssitzung zum Entwurf setzten sich die Mitglieder mit den Begriffen und deren Bedeutung auseinander. Als einziges Kommissionsmitglied sprach sich ein gewisser «Lehrer Frei», wahrscheinlich der konservative Stadtluzerner Franz Frei, explizit für eine Präzisierung der Begriffe aus. Er befürchtete zu grosse behördliche Handlungsspielräume und demnach zu weitgehende Eingriffsmöglichkeiten aufgrund der Unschärfe des Begriffs «Alkoholkrankheit» und kritisierte die psychiatrische Gutachtertätigkeit als zu vage. Sein Antrag auf eine präzisere Beschreibung des «Alkoholranken» stiess jedoch auf taube Ohren und wurde abgelehnt. Einmal mehr kam das entscheidende Votum, dass auch in Art. 370 des ZGB der Begriff «alkoholkrank» nicht näher definiert werde, vom Leiter

83 § 16 *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke vom 11. Mai 1954.*

84 Hunziker 1955, 14.

85 Dies zeigt exemplarisch die Geschichte der Luzernerin H. M.-B., welche 1965 zur Ausnüchterung und mit der Begründung, dass sie eine Gefahr für den erst kürzlich geborenen Sohn darstelle, in die «Heil- und Pflegeanstalt St. Urban» kam. Dort blieb sie anschliessend während dreier Monate. Vgl. Stadtarchiv Luzern, N1.1/1005 Trinkerfürsorge, N1.1/1005 (15.7).

der Fürsorgestelle, Anton Hunziker. Damit bereitete er der Diskussion um Begrifflichkeiten ein jähes Ende.⁸⁶

Insgesamt ging die Überzeugung der Luzerner Politiker dahin, ein fortschrittliches Gesetz erlassen zu haben. Dies spiegelte sich auch in der Presse wider. So verkündete etwa das konservative Luzerner *Vaterland*: «Mit diesem Gesetz beschreitet der Kanton Luzern einmal mehr einen modernen, sozialen Weg [...]»⁸⁷ Aber auch ausserhalb der Kantonsgrenze erregte das Luzerner Gesetz Aufmerksamkeit: In der liberalen *Neuen Zürcher Zeitung* wurde die Rechtsgrundlage als das «modernste Fürsorgegesetz der Schweiz» propagiert.⁸⁸

DIE EINTEILUNG IN «HEILBAR» UND «UNHEILBAR» ALS ERMESSENSFRAGE

Das neue Luzerner Gesetz stellte die Fürsorgestelle und deren Zusammenarbeit mit den Psychiatern ins Zentrum. Ausgehend von der sich etablierenden Überzeugung, der Psychiater sei «der eigentliche Spezialarzt für Alkoholranke»,⁸⁹ kam demselben im neuen Alkoholkrankengesetz eine Schlüsselrolle zu. Von den Verhandlungen zum Gesetzesentwurf im Jahr 1953 bis zum ausgearbeiteten Gesetz lässt sich eine klare «Psychiatriisierung» des Erlasses feststellen. Während zu Beginn des Revisionsprozesses ein medikalisiertes Gesetz vorgesehen war, gewann die psychiatrische Expertise zusehends an Gewicht. In diesem Zuge wurde etwa der «Arzt des Spitals»⁹⁰ als verantwortlicher Fürsorgearzt durch den Psychiater ersetzt, und die Luzerner Behörden stützten sich fortan nicht mehr auf ärztliche, sondern auf psychiatrische Gutachten.⁹¹ Dies verlieh den Psychiatern eine Schlüsselposition. Die Entwicklung vom Entwurf bis zur fertigen Rechtsgrundlage zeugt von der Bedeutung, die dieser Berufsgruppe in Luzern at-

86 Protokoll der Verhandlungen der grossrätlichen Kommission zum Entwurf eines Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholranke, 5. 1. 1954, StALU, AKT 47/2594. Franz Frei (1912–?), war von 1952 bis 1955 für die Konservativen im Grossen Rat. Er war Leiter der kantonalen Zentralstelle für Berufsberatung und des Amtes für Berufsbildung und Zentralstelle für Berufsberatung. Vgl. Bussmann 1987, Bd. 3, o. S.

87 «Die Frühjahrsession des Luzerner Grossen Rates», 12. 3. 1954.

88 «Vorbildliche Fürsorge für Alkoholranke», 29. 7. 1954.

89 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholranke vom 19. November 1953, 8, StALU, AKT 47/2594.

90 Auszug aus dem Verhandlungs-Protokolle des Regierungsrates des Kantons Luzern. Entwurf eines Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholgefährdete, 6. 6. 1953, StALU, AKT 47/2594.

91 §§ 10, 17, 18, 20 und 21 *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke vom 11. Mai 1954*.

testiert wurde. Die Psychiater konnten durch dieses ihnen seitens der Politik entgegengebrachte Vertrauen ihre Existenz respektive diejenige ihrer Disziplin legitimieren und ihren Handlungsspielraum ausweiten.⁹²

Wenn die Rede ist von einem medikalisierten oder psychiatrisierten Gesetz, spielt die Konzeption von Alkoholsucht als Krankheit eine entscheidende Rolle. Wie im ersten Kapitel ausgeführt wurde, bekannte sich der Luzerner Regierungsrat bereits in seiner Botschaft zum Trinkergesetz von 1910 zu dieser Überzeugung. Doch abgesehen von dem für eine Einweisung in eine Anstalt oder Trinkerheilstätte notwendigen ärztlichen Gutachten, zog dieses Bekenntnis, Alkoholismus als Krankheit anzuschauen, keine praktischen Folgen nach sich. Im Gesetz von 1954 erlangte das Krankheitsmodell eine Schlüsselposition. Dessen Akzentuierung manifestiert sich insbesondere in der Unterscheidung zwischen «heilbaren» und «unheilbaren» «Alkoholkranken». Auf dieser Einteilung aufbauend waren – jedoch nur für die als «heilbar» eingestuften Individuen – verschiedene Betreuungsstufen vorgesehen.⁹³ Der «ultima ratio», also der Einweisung in eine Heilstätte, gingen bei «Heilbaren» oftmals Mahnungen, Weisungen, Alkoholverbote und bedingte Einweisungen oder «Versorgungen» voraus. Diese Stufenfolge wurde den als «unheilbar» klassifizierten Alkoholkranken nicht zuteil. «Unheilbare» wurden nach dem Gesetz von 1954 umgehend und für eine Dauer von zwei bis fünf Jahren (§§ 20 und 21) «versorgt». Die Kategorie «unheilbar» wurde überdies weiter aufgegliedert in «sozial nicht Gefährliche» respektive «sozial Gefährliche». Letztere, auch als «gemeingefährlich» bezeichnet, wurden zur «Verwahrung» in eine Anstalt gebracht, Erstere wurden in Familienpflege untergebracht oder wurden in eine «Pflegeanstalt» eingewiesen. Damit gemeint waren psychiatrische Pflegeanstalten, Pflegeheime, Heimstätten, Arbeiterkolonien oder Arbeitsanstalten – eine relativ breite Palette an Institutionen. Hunziker stellte bereits 1955 fest, dass häufig die beiden Anstaltstypen Arbeiterkolonien und Arbeitsanstalten für eine Unterbringung ausgesucht wurden. Insofern bot das Gesetz von 1954 eine kostengünstige Variante, sogenannte Unverbesserliche, denen jede Chance auf Besserung abgesprochen wurde, aus der Gesellschaft zu entfernen und zu isolieren. Dass Hunziker bereits kurz nach der Einführung des Gesetzes einen Mangel an Anstalten für kompliziertere Fälle von Alkoholismus konstatierte, passt in das Bild eines vorder-

92 Bernet 2013, 303–304.

93 §§ 2, 3, 4, 20 und 21 *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke vom 11. Mai 1954*.

gründig medizinisch-psychiatrisch fundierten Gesetzes, dessen Anwendung allerdings an organisatorische und finanzpolitische Grenzen stiess, sodass sich die Umsetzung der einst beschworenen Heilungsabsichten als äusserst schwierig erwies. Schwerere Fälle von Alkoholismus wurden deshalb – statt in dafür vorgesehenen Institutionen – oft in Nervensanatorien und öffentlichen Heil- und Pflegeanstalten untergebracht.⁹⁴ Hunziker ging zwar davon aus, dass der Eintritt in eine Heilstätte oder die Einwilligung zur Therapie im Normalfall auf Freiwilligkeit beruhte. Dennoch betonte er die Bedeutung der Zwangseinweisungen oder Zwangsversorgungen.⁹⁵

Die Entwicklungen im Kanton Luzern weisen nicht nur Parallelen zu anderen Kantonen auf, sondern lassen auch Vergleiche auf internationaler Ebene zu. Zeitgleich mit der Luzerner Regierung beschloss etwa Frankreich, sein Gesetz zum Umgang mit «alkoholkranken» Personen neu aufzusetzen. Wie in Luzern waren es medizinische Kreise, genauer Psychiater, die sich in den Vorarbeiten stark einbrachten, die bereits im Jahr 1940 begonnen hatten. Der Zweite Weltkrieg unterbrach jedoch die ohnehin langwierigen Revisionsarbeiten, sodass das neue Gesetz «sur le traitement des alcooliques dangereux pour autrui» (übersetzt: über die Behandlung der für Dritte gefährlichen Alkoholiker) erst am 15. April 1954 erlassen werden konnte – knapp einen Monat vor dem luzernischen. Parallelen zwischen den beiden Gesetzesnovellen können neben dem zeitlichen Zusammenfallen auch in anderen Bereichen festgestellt werden – etwa beim Inhalt und den Erwartungen an die Rechtsgrundlagen. Wie in Luzern sollte nämlich das französische Gesetz therapeutische Massnahmen fördern und insbesondere frühzeitiges Eingreifen ermöglichen. Zum «Schutz der Gesellschaft» sollten sogenannte Trinkerinnen und Trinker in Frankreich von einer Therapie überzeugt werden, mit der Konsequenz, dass Personen, die nicht von sich aus in eine Behandlung einwilligten, als uneinsichtig abgestempelt und zwangsmässig eingewiesen wurden.⁹⁶ Die Freiwilligkeit entpuppt sich demnach als Scheinfreiwilligkeit, denn wenn Personen, die eine Zustimmung nicht von sich aus geben, mit Zwang gedroht wird, verkommt der Begriff «Freiwilligkeit» zu einer Farce. Nach einem ähnlichen Muster dürften auch «Versorgungen» in Luzern abgelaufen sein. Denn Hunziker stand unverhohlen zur Tatsache, dass zum Wohl der Alkoholkranken je nachdem

94 Hunziker 1955, 6.

95 Hunziker 1955, 12.

96 Thiry-Bour 1997, 78–80.

und in Anbetracht ihres Zustandes gegen ihren Willen gehandelt werden müsse: «Gerade der alkoholvergiftete Mensch ist oft nicht fähig, seinen Zustand zu beurteilen und die Notwendigkeit von Heilmassnahmen einzusehen (Einsichtslosigkeit)». ⁹⁷ Der Luzerner befand sich mit dieser Haltung in guter Gesellschaft. Unter Fachleuten aus dem Bereich der Fürsorge waren die gesetzlich verankerten Zwangsmassnahmen schweizweit als zuweilen nötige Instrumente anerkannt, trotz der Erkenntnis von punktuelltem Reformbedarf. ⁹⁸ Die Überzeugung, dass für «den Suchtkranken [...] renitentes Verhalten charakteristisch ist», vertrat auch der Luzerner Regierungsrat in seiner gesetzesbegleitenden Botschaft. ⁹⁹

Die Einteilung der sogenannten Alkoholkranken in die Kategorien «heilbar» oder «unheilbar» wurde von der Kantonsregierung als grosse Errungenschaft verortet, zumal diese auf wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen beruhe. Doch blieben letzten Endes – und dies sah auch der Jurist Hunziker ein – solche Kategorisierungen eine «Ermessensfrage», gestützt auf eine «soziale Diagnose», eine «medizinisch-psychiatrische Diagnose» und Erfahrungswerte. ¹⁰⁰

«ANSTALTSBEHANDLUNG JA ODER NEIN?»

Der Sozial-Medizinische Dienst war mit der Fürsorge ausserhalb der Anstalt betraut, solange eine Person als «heilbar» eingestuft wurde. Für «Unheilbare» war der SMD jedoch nicht zuständig. «Sofern die freie Fürsorge mit ihrer Hilfe nicht ans Ziel kommt», steht im Jahresbericht des Sozial-Medizinischen Dienstes, «sofern infolge stärkerer Vergiftung eine hochgradige Einsichtslosigkeit besteht, welche die gesundheitliche, wirtschaftliche, familiäre Existenz des Alkoholkranken bedroht, wird die Eingriffsfürsorge notwendig». ¹⁰¹ Zur Abklärung der geeigneten Fürsorgemassnahmen und Erstellung eines Behandlungsplans hielt sich Hunziker in seiner Funktion als Leiter des SMD an einen dreiteiligen Fragebogen. Dieser erfasste das Geschlecht der betroffenen Person, die Art des Alkoholismus und schätzte die Heilbarkeit ein. Insgesamt lief diese Voruntersu-

97 Hunziker 1955, 12.

98 Rietmann 2013a, 253.

99 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholranke vom 19. November 1953, 6, StALU, AKT 47/2594.

100 Hunziker 1955, 3–5.

101 7. Jahresbericht Sozial-Medizinischer Dienst für Alkoholgefährdete Luzern, 1957, 4, StALU, A 861/001.

chung auf die alles entscheidende Frage hinaus: «Anstaltsbehandlung ja oder nein?»¹⁰²

Im Gegensatz zur Zeit der Entstehung des Trinkergesetzes von 1910 stellte nun, im Kanton Luzern der 1950er-Jahre, die Unterscheidung verschiedener «Trinker-Typen» ein zentrales Element im Umgang mit mutmasslichen Alkoholkranken dar. Dabei stützte sich Hunziker auf Untersuchungen von Fachleuten aus der Medizin und der Psychiatrie. Er unterschied etwa zwischen «Primäralkoholismus» und «Sekundäralkoholismus», «Genusstrinkern» und «Erleichterungstrinkern», «endogenen» und «exogenen» Faktoren sowie zwischen «normalem» und «abnormem» Trinkverhalten. Für den Behandlungsplan war es laut Hunziker in erster Linie entscheidend, ob es sich bei den erfassten Personen um «Primär- oder Sekundäralkoholiker» handelte. Erstere seien «normale Genusstrinker», die ausschliesslich aufgrund exogener Faktoren wie Trinksitten, Wohn- oder Berufsverhältnissen zum Alkohol greifen würden. Bei leichteren Fällen des «Sekundäralkoholismus» kamen zu den exogenen auch gewisse endogene Faktoren hinzu, Hunziker erwähnt etwa «Psychopathie» oder «Schwachsinn leichten Grades». Falls ausschliesslich endogene Faktoren wie bei «depressive[n], reizbare[n] Psychopathen» oder «Geisteskrankheit» als massgebend für den Griff zur Flasche angesehen wurden und der Missbrauch von Alkohol als «Betäubungsmittel» konstatiert wurde, sprach Hunziker von schweren Fällen von Sekundäralkoholismus. Personen, denen diese Form von Alkoholismus attestiert wurde, galten als «weniger tragbar für die Gemeinschaft» und wurden als «früher anstaltsreif» eingestuft. Deren «Heilungsprognose» wurde überdies als schlechter eingeschätzt als diejenige von «Primäralkoholikern».¹⁰³ Grundsätzlich wurde den ländlichen Trinksitten, die den Kanton Luzern prägten, eine zentrale Bedeutung zugeschrieben. Dementsprechend sah Hunziker den Primäralkoholismus als vorherrschend und kam gar zum Schluss, «der Luzerner Alkoholiker» sei «vor allem Primär-Alkoholiker».¹⁰⁴ Solche Theorien, die menschliches (Trink-)Verhalten und dessen natürliche Umgebung in einen kausalen Zusammenhang stellten, waren nicht neu. Hunzikers Überlegung basierte auf der These des Luzerner Psychiaters Louis Blankart, der zeitweise als von der Fürsorgestelle benannter Fürsorgearzt

102 Hunziker 1955, 2.

103 Hunziker 1955, 3.

104 Hunziker 1951, 9.

amtete. An einem Vortrag, den Blankart im Jahr 1945 an der Jahresversammlung des Luzerner Hilfsvereins für arme Geisteskranke hielt, erläuterte er in geodeterministischer Manier, inwiefern «Alpen(rand)völker» per se und deshalb auch die Luzerner aufgrund von «Genussfreudigkeit, Gehemmtheit und Geltungsbedürfnis» besonders disponiert seien für Alkoholprobleme.¹⁰⁵

DIE «ALKOHOLKRANKE» FRAU ALS SONDERFALL

In der Regel sprechen die zeitgenössischen Quellen nur vom «Trinker» in der männlichen Form. Davon abgesehen, dass Gesetzestexte und Expertenmeinungen zu dieser Zeit grundsätzlich die weibliche Form der männlichen subsumierten, stellten Frauen im Alkoholdiskurs stets eine Sonderkategorie dar. Frauen mit einem angeblichen Alkoholproblem machten zahlenmässig zu jeder Zeit nur einen Bruchteil sowohl der erfassten als auch der internierten Personen aus. Diesem Umstand trugen die hier untersuchten Akteure im Alkohol- und Fürsorgediskurs durchaus Rechnung.¹⁰⁶ Dennoch wurde der Alkoholproblematik bei Frauen auch in Luzern besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht.

Die Entwicklung des individuellen Behandlungsplanes, der über die Notwendigkeit einer Anstaltsinternierung entschied, leitete Hunziker mit der Frage ein: «Handelt es sich um einen Alkoholismus des Mannes oder der Frau?»¹⁰⁷ Sich auf die oben erwähnten Psychiaterinnen und Psychiater berufend, hielt Hunziker fest, dass Männer lediglich zu 10–20 Prozent «Erleichterungstrinker» seien. Die grosse Mehrheit konsumiere Alkohol als «Genussmittel und Stimulans» und werde meist aufgrund vorherrschender «Trinksitten, Eheschwierigkeiten, Wohn- oder Berufsverhältnisse» süchtig. Dieses Verhältnis gestalte sich bei den Frauen gerade umgekehrt: 80–90 Prozent der Frauen seien «Erleichterungstrinkerinnen», die sich mit Alkohol aufgrund «endogener Faktoren» wie «psychischer oder körperlicher

105 Blankart 1945. Louis Blankart (1902–1976) spezialisierte sich in der «Irrenanstalt St. Urban», anschliessend Promotion bei Prof. Dr. med. Stähelin in Basel, eigene Praxis in Luzern, psychiatrischer Berater am Kantonsspital Luzern und im Institut Sonnenblick (Kastanienbaum, LU), ab 1954 Mitglied der kantonalen Fürsorgekommission für Alkoholkranke. Vgl. «Dr. med. Louis Blankart zum Gedenken», 29. 12. 1976.

106 Lauterburg etwa sprach für Luzern in den Jahren 1933–1943 von etwa 12,8% Frauenanteil aller von der Fürsorgestelle registrierten Personen. Lauterburg 1944, 9. Überdies gab es nur etwa halb so viele Trinkerheilstätten für Frauen wie für Männer. Vgl. UEK, Bd. 6, «Zehntausende», Kap. 2.

107 Hunziker 1955, 2.

Erkrankung», «Schwachsinn leichten Grades» oder «Depression» zu betäuben suchten. Unter den 10–20 Prozent der «Genussrinkerinnen» seien die meisten «triebhaft Naturen», die durch ihren Beruf, etwa in der Gastronomie, als Wäscherin oder Prostituierte, in den Alkohol getrieben würden.¹⁰⁸ «Die Frau» trinke grundsätzlich «viel süchtiger, hastiger, freud- und genussloser, auch heimlicher als der Mann (der Mann genießt, die Frau betäubt sich)».¹⁰⁹ Diese Wahrnehmung, dass sich Alkoholsucht bei Frauen problematischer gestaltet als bei Männern, floss wiederum in das Konzept «heilbar» versus «unheilbar» ein: Frauen wurden als «schwerer heilbar» eingestuft und bedurften demnach früher einer Anstaltsbehandlung.¹¹⁰

Zusätzlich zur Empfehlung der rascheren Anstaltseinweisung vonseiten medizinischer und fürsorglicher Fachkreise sollte auch die Dauer der Internierung von Frauen gegenüber der von Männern angehoben werden. In seiner Botschaft zum neuen Alkoholfürsorgegesetz hielt der Regierungsrat fest, dass «die Heilstätteneinweisung mindestens 1 Jahr, in schweren Fällen (Frauen) 1 ½ bis 2 Jahre zu dauern» habe.¹¹¹ Diese Überlegung findet sich sowohl in den Publikationen Hunzikers als auch in den Arbeiten der Absolventinnen der sozial-caritativen Frauenschule regelmässig wieder.¹¹² Doch die Konzeption der «Frauentrunksucht» als schlimmere Variante devianten Verhaltens wurde in fürsorglichen und medizinischen Kreisen breit und auch deutlich vor Hunzikers Wirken – schon um 1900 – vertreten.¹¹³ Dieser Wahrnehmung lag ein klar definiertes und eingrenzendes Frauenbild zugrunde. «Die raschere und umfassendere Verderbtheit der weiblichen Alkoholsüchtigen gegenüber derjenigen der männlichen mag sich daraus erklären, dass die Frau in ihrem Wesen und Gefühlsleben, wenigstens im Durchschnitt gesehen, viel einheitlicher, «totaler» ist als der Mann.»¹¹⁴ Mit diesen Worten argumentierte der Pfarrer und Leiter der Zürcher Fachstelle für Alkoholprobleme, Fritz Lauterburg, in einem 1944 publizierten Beitrag dafür, dass die Frau tatsächlich als die «bessere Hälfte» bezeichnet werden könne. Wenn sich die Frau aber dem Alkohol hingeebe, falle sie «gefühl-

108 Hunziker 1958, 70.

109 Hunziker 1955, 2. Die gleiche Wortwahl findet sich bereits bei Lauterburg 1944, 13.

110 Hunziker 1955, 2.

111 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Fürsorge für Alkoholkranke vom 19. November 1953, 10, StALU, AKT 47/2594.

112 Etwa Koch 1944, 24.

113 Tecklenburg 1983, 70.

114 Lauterburg 1944, 16.

mässig», vor allem aber «moralisch» tiefer als der Mann, so Lauterburg. Infolgedessen galt die Alkoholkrankheit bei der Frau beziehungsweise deren Behandlung als «schwerer und namentlich krankhafter» und «weit mühsamer». Deshalb hatte die Anstaltsbehandlung verglichen mit der Jahreskur für männliche «Alkoholranke» bis zu doppelt so lange zu dauern.¹¹⁵ Diese Ansichten Lauterburgs wurden in Luzern sowohl von Hunziker als auch von den Absolventinnen der sozial-caritativen Frauenschule rezipiert und fanden so direkt Eingang in die luzernische Gesetzgebungstätigkeit.

Trotz der Tatsache, dass Frauen in der Kategorie der sogenannten Alkoholkranken bekanntlich eine klare Minderheit darstellten, wurde dem Phänomen besondere Beachtung geschenkt. Ein möglicher Erklärungsversuch kann in der der Frau gesellschaftlich zugeordneten Rolle gesehen werden. Dem klassischen Rollenbild entsprechend wurde die Frau als Kern der Familie, sozusagen als Stützpfeiler, betrachtet. Ihr Ausfall brachte zwangsläufig bedeutende Auswirkungen auf die gesamte Familie mit sich. Insofern war es undenkbar, dass die Mutter und Hausfrau einmal «Blauen» machte. Dieses «blau machen», also das Nicht-zur-Arbeit-Erscheinen, weil am Vorabend über den Durst getrunken wurde, gehörte – unabhängig von seiner sozialen Akzeptanz – in die «Männerwelt». Ähnlich verhielt es sich mit der «Beiz», die ebenfalls klar den Männern vorbehalten war. Eine Frau hatte sich höchstens im Rahmen ihrer Tätigkeit als Serviceangestellte, als Wirtin oder allenfalls als Familienangehörige des Betreibers im Wirtshaus aufzuhalten. Weibliche Gäste – auch die weiblichen Angestellten können nicht grundsätzlich davon ausgenommen werden – wurden schnell mit dem Milieu der Prostitution in Verbindung gebracht.¹¹⁶ Die in den Quellen zuhauf auffindbare Feststellung, die Frau konsumiere Alkohol eher zu Hause, der Mann hingegen in der Wirtschaft, erstaunt deshalb wenig.¹¹⁷ Die Beschreibung von typischen Frauen- und Männergewohnheiten kann – im Gegenteil – ihrerseits als Festschreibung gesellschaftlicher Rollenverhältnisse gedeutet werden. Der übermässige Alkoholkonsum von Frauen – so lässt sich aus den Ausführungen schliessen – war grundsätzlich weniger akzeptiert als derjenige von Männern.

Die Zeit, in der das neue Luzerner Alkoholkrankengesetz entstand, von Historikerinnen und Historikern auch «die langen 1950er-Jahre» ge-

115 Lauterburg 1944, 10.

116 Businger 2012, 56.

117 Etwa Hutchinson 1947, 14–15.

nannt, war geprägt von einer Festschreibung der Geschlechterverhältnisse. Die Lebensform der Familie «als sichere[r] Hort, als Gemeinschaft und nicht zuletzt als Garantin traditioneller gesellschaftlicher Rollen von Frau und Mann» wurde wieder neu beschworen.¹¹⁸ Dabei galt für die Frau das Idealbild der Hausfrau und Mutter – «Tüchtigkeit, perfekt gepaart mit Fröhlichkeit und Gepflegtheit» – und für den Mann die Rolle des Ernährers.¹¹⁹ Übermässiger (weiblicher) Alkoholkonsum bedrohte dieses traditionelle Rollengefüge.¹²⁰ Zur Aufrechterhaltung der Rollen wurden Besuche von Hauswirtschaftskursen propagiert, um «Frauen und Töchter über die gesundheitlichen Schädigungen und wirtschaftlichen Folgen des übermässigen Alkoholgenusses aufzuklären und sie auf die grosse Verantwortung hinzuweisen, die sie als Hüterinnen der häuslichen Trinksitten tragen».¹²¹

ALTE GEFAHREN UND NEUE RISIKEN

Das Wirtschaftswachstum nach dem Zweiten Weltkrieg ging einher mit einem grossen Bedarf an Arbeitskräften. Statistiken über die Entwicklung der weiblichen Lohnarbeit aus heutiger Perspektive sagen zwar mehr über deren Erfassungsprozess als über tatsächliche Verhältnisse aus. Der öffentliche Diskurs drehte sich zeitweise allerdings stark um die angeblich zunehmende Berufstätigkeit von Müttern. Im Zuge einer verstärkt psychologischen Betrachtungsweise der Mutter-Kind-Beziehung wurden negative Konsequenzen mütterlicher Erwerbstätigkeit auf die Entwicklung der Kinder vorhergesagt. Eine wesentliche Beteiligung der Mutter am Familieneinkommen stand im Widerspruch zur bürgerlichen Aufgabenteilung, zum Ernährer-Hausfrau-Modell, für das die klaren Vorstellungen von der Beziehung der Mutter zum Nachwuchs konstitutiv waren. Sodann haftete den ausserhäuslichen Erwerbstätigkeiten von Ehefrauen, besonders von Müttern, stets ein negativer Beigeschmack an.¹²² Dieses Spannungsverhältnis manifestierte sich auch in Schuldzuschreibungen aus Expertenkreisen gegenüber arbeitenden Müttern, die für den Hang zur Sucht ihrer (männlichen) Nachkommen verantwortlich gemacht wurden. Denn ins Visier des Alkoholdiskurses der späten 1950er-Jahre gerieten vermehrt «jugendliche Wochenendtrinker, jugendliche Zahltagstrinker und junge Männer mit Al-

118 Schumacher 2012, 70.

119 Joris 2012, 109.

120 Tanner 1999, 94.

121 Thürig 1955, 46.

122 Sutter 2005, 73–86, 224–226.

kohol am Steuer». ¹²³ In der Logik der Luzerner Fürsorgekommission fühlten sich diese Jungen im Elternhaus schlicht einsam und verlassen, weshalb sie ihre Freizeit mit Gleichgesinnten in den Wirtshäusern verbrachten und so auf die schiefe Bahn gerieten. ¹²⁴ Auch der Luzerner Erziehungsberater Alois Gügler hielt den kausalen Zusammenhang zwischen der «modernen Erziehung», wie er es nannte, und «Süchtigkeit» für unbestreitbar. Die Schuld an der «Sucht-Disposition» der jungen Männer verortete er in einem allgemeinen «Verlust der Geborgenheit» aufgrund von «Frauen, die aus fadenscheinigen Gründen ausserhäuſlicher Erwerbsarbeit nachgehen, nur um dem übersteigerten Lebensstandard zu huldigen». ¹²⁵ In dieser Argumentation findet sich jedoch nicht nur eine Sorge um die gefährdeten Jugendlichen, sondern auch ein bürgerlich-patriarchales Denken, das für Angehörige unterer sozialer Schichten nicht vorsah, dass sie sich durch zusätzliche Lohnarbeit eine bessere Existenzgrundlage sicherten. Überdies machte diese Logik die Ehefrauen verantwortlich für potenzielle Alkoholprobleme sowohl ihrer Söhne als auch ihrer Ehemänner. In Publikationen von Ärzten und Exponentinnen und Exponenten aus Fürsorgekreisen fand sich nämlich seit je das Argument, häufiger, exzessiver Wirtshausbesuch des Ehemannes oder dessen hoher Mostkonsum zu Hause sei auf die ungenügenden Koch- und Haushaltsfähigkeiten der Ehefrau zurückzuführen. Auch grundsätzliche Unzufriedenheit und Differenzen in der Ehegemeinschaft, wofür sogenannte Mischehen (Ehebündnisse zwischen Angehörigen verschiedener Konfessionen, in diesem Kontext zwischen Reformierten und Katholischen) besonders disponiert seien, wurden als potenzielle Ursachen für Alkoholprobleme benannt. ¹²⁶

Neben gesellschaftlichen und charakterlichen Gründen wurden auch neue technische Entwicklungen und Möglichkeiten als Alkoholkonsum und -sucht fördernde Faktoren gedeutet. Die Nachkriegszeit, auch «trente glorieuses» genannt, war nämlich geprägt von einem immer grösser und differenzierter werdenden Freizeit- und Konsumangebot: Fernseher, Kühlschränke und Staubsauger zogen in die Schweizer Wohnungen ein, Filmvor-

123 7. Jahresbericht Sozial-Medizinischer Dienst für Alkoholgefährdete Luzern, 1957, 2, StALU, A 861/001.

124 Protokoll der Sitzung der kantonalen Fürsorgekommission für Alkoholranke vom 16. Dezember 1957, 6, StALU, A 809/281.2.

125 Gügler 1957, 5–6. Alois Gügler (1909–2002) studierte Theologie, Pädagogik und Psychologie in Freiburg und war als Erziehungsberater am Institut für Heilpädagogik in Luzern tätig. Conzemius, 6. 3. 2007.

126 Naunheim 2018, 64. Vgl. auch Niedermann 1893; Hutchinson 1947, 17–18.

fürungen, Theater und Automobile wurden zu erschwinglichen Gütern.¹²⁷ Doch der technische Fortschritt brachte auch neue Sorgen mit sich. So wurde etwa der gestiegene Motorisierungsgrad als grosses Problem im Zusammenspiel mit Alkoholkonsum thematisiert. Eine Erhebung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, die 61 Prozent der Führerausweiszüge auf Alkohol am Steuer zurückführte, wurde von Politikern, Fürsorgern und Medizinern gleichermaßen als Argument im Kampf gegen übermässigen Alkoholkonsum ins Feld geführt.¹²⁸ In allen diesen neuen Angeboten wurden Gefahren, insbesondere für die Jugendlichen, gesehen. Hunziker sprach diesbezüglich vom «Konjunktur-Alkoholismus», der in «städtischen und vorörtlichen Verhältnissen» zunehmende Verbreitung finde.¹²⁹ Zu den ursprünglich vorwiegend problematisierten ländlichen Trinksitten gesellten sich vermehrt Warnungen vor städtischen Phänomenen als mögliches Verhängnis. Es wurde etwa argumentiert, die neuen Einflüsse durch «Maschine, Radio, Kino» würden die Jugend bedrohen, indem sie die allgemeine «Süchtigkeit» förderten.¹³⁰ Um dieser «Suchtbereitschaft» der Jugendlichen entgegenzuwirken, setzten sich Hunziker und weitere Vertreter fürsorglicher und medizinischer Kreise stark für die Förderung des Jugendschutzes mittels der Schaffung eines vereinheitlichenden «Jugendhilfegesetzes» ein.¹³¹

Auf diese neuen Bedrohungen reagierte der Luzerner Gesetzgeber in der Rechtsgrundlage von 1954. Dem Begriff «Gefahr» kam in diesem Fürsorgegesetz eine zentrale Bedeutung zu. Während das kurz gefasste Trinker-gesetz aus dem Jahr 1910 Personen, die «der Trunksucht ergeben» waren, schlicht auszusondern versuchte, legte das revidierte Gesetz den Fokus auf Personen, die sich selbst oder ihre Familien durch übermässigen Alkoholkonsum «gefährden». Schlüsselwörter aus dem Gesetzestext sind «sozial gefährlich», «Selbstgefährdung» und «Gemeingefährlichkeit». Das Konzept «Gefahr» bedeutet, dass (noch) keine Tat verübt worden ist, die strafrechtlich geahndet werden könnte, lebt jedoch von der Möglichkeit und der Unterstellung einer bevorstehenden kriminellen Handlung. Damit erhielt die Internierung von nicht delinquenten Personen einen legitimen Status.¹³² Denn mittels einer Versorgung wurde die Person «unschädlich» gemacht,

127 Buomberger, Pfrunder 2012.

128 Gadiant 1950, 75.

129 Gutachten des Sozial-Medizinischen Dienstes für Alkoholgefährdete Luzern an den Regierungsrat des Kantons Luzern, 25. 1. 1961, 5, StALU, A 809/281.1.

130 Blankart 1948.

131 Calpini, Bielander, Hunziker, Schwytzer, Solms 1961, 104–105.

132 Thiry-Bour 1997, 76.

sodass sich – in den Augen der zuständigen Behörden – die Gefahr nicht entwickeln oder weiterentwickeln konnte. Die anlässlich der Luzerner Gesetzesrevision seit den späten 1920er-Jahren vorgebrachte Forderung nach möglichst frühen Eingriffsmöglichkeiten reiht sich exakt in dieses Denkmuster ein. Durch die eingeführte Stufenfolge im Gesetz von 1954 sollte dieses Bedürfnis nach frühen Interventionen gestillt werden. Doch nicht nur im Kanton Luzern, sondern auch gesamtschweizerisch lässt sich in der Mitte des 20. Jahrhunderts ein Wandel der öffentlichen Gesundheitspolitik feststellen. Seit Mitte der 1950er-Jahre und im Besonderen ab den beginnenden 1960er-Jahren richteten Medizin und Gesundheitsbehörden ihren Fokus ganz allgemein auf Früherkennung und Früherfassung.¹³³

Anhand des Vorgehens des Sozial-Medizinischen Dienstes von Luzern lässt sich eine weitere Tendenz im Umgang mit sogenannten Alkoholikerinnen und Alkoholikern ablesen. Die Alkoholkrankenfürsorge begann vermehrt in «Risikofaktoren» zu denken. Dabei lösten sich die Behörden vom Individuum, erstellten Profile und fassten diese in Gruppen zusammen – was nicht zuletzt das Denken in Stereotypen förderte. Der Betreuungsaspekt trat in den Hintergrund. Stattdessen verlagerten die Praktiker ihre Aktivität von Pflege- auf Gutachtertätigkeiten, während die daraus entstehenden Statistiken und Modelle vermehrt Erfassungs- und Überwachungsvorgängen dienten, also einer Art Monitoring. Im Fokus standen allerdings nicht mehr Einzelpersonen, sondern «Risikofaktoren». Somit sollte möglichst frühzeitiges Eingreifen garantiert werden, um unerwünschten Verhaltensweisen vorzubeugen – «Prävention» war das Motto der Stunde.¹³⁴

Der Imperativ des Schutzes der Gesellschaft vor «gefährlichen» alkoholkranken Personen wurde auch im Luzerner Gesetz von 1954 beibehalten, hinzu kam allerdings der Schutz des Individuums, nicht zuletzt vor sich selbst. Frühzeitiges Eingreifen zielte vermehrt darauf ab, die Gesundheit zu bewahren, statt Krankheiten zu heilen. Diese Verquickung von Präventionsbestrebungen und «Risikofaktor»-Denken führte zu einem neuen «Trinker-Typus», einer Art von Alkoholismus nämlich, die in jedem Menschen lauert und permanent auszubrechen droht.¹³⁵ Mitbedingt war diese Entwicklung vermutlich durch den im Rahmen des Wirtschaftswachstums aufgekommenen «Wohlstandsalkoholismus», für den teure, importierte und harte Alkoholika

133 Ruckstuhl, Ryter 2017, 209–211.

134 Castel 1983, 120–124.

135 Thiry-Bour 1997, 82–83.

wie Whisky oder Grappa und Einrichtungen wie die Hausbar charakteristisch waren.¹³⁶ Offizielle Stellen gingen zu Beginn der 1970er-Jahre davon aus, dass der Alkoholkonsum pro Kopf seit dem Zweiten Weltkrieg in der Schweiz massiv zugenommen hatte.¹³⁷ Dieses «exzessive» Trinkverhalten führte teilweise zu einer Banalisierung des Alkoholismus, weil es jeden und jede treffen konnte und nicht mehr nur sogenannte geistesranke, delinquente oder willensschwache Personen aus der Unterschicht dem Alkohol verfielen.¹³⁸ Das Denken in «Risikofaktoren» dehnte die Gruppe potenziell alkoholsüchtiger Personen und den Radius der behördlichen Kontrollen und Eingriffe stark aus. Während trinkende Familienväter – nicht zuletzt aufgrund der finanziellen Gefahr für Familie und Gemeinwesen – während langer Zeit die hauptsächliche Zielgruppe der Luzerner Alkoholgegner darstellten, begann sich diese in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu erweitern und zu verschieben. Die Bildung neuer Kategorien und die nachfolgende Einteilung der sogenannten Alkoholikerinnen und Alkoholiker in diese, wie sie bei Abklärungen der Betroffenen im luzernischen Fürsorgewesen stattfand, bildet die Gleichzeitigkeit von Ausdifferenzierung und Ausweitung potenziell betroffener Personenkreise direkt ab. Als Hauptursachen und «Risikofaktoren» fügten sich aus Luzerner Perspektive zu den ländlichen Trinksitten städtische Phänomene hinzu. Schweizweit geriet seit den 1960er-Jahren insbesondere die männliche Jugend in den Fokus der Alkoholfürsorge und -präventionsstellen. Ebenso wurde vor dem zunehmenden Frauenalkoholismus gewarnt, wobei auch in dieser Risikogruppe Frauen unter 30 Jahren besonders ins Visier gerieten. Das Verdikt, Alkoholismus bei Frauen sei schlimmer als bei Männern, behielt überdies auch in den 1970er-Jahren seine Gültigkeit: «Eine möglichst frühzeitige Behandlung ist jedoch beim weiblichen Alkoholismus noch wichtiger als beim männlichen»,¹³⁹ lautete etwa die Einschätzung der Schweizerischen Fachstelle für Alkoholprobleme in ihrer Publikation zur statistischen Erfassung des Alkoholproblems der Jahre 1972/73.

DAS MEDIKALISIERTE VERSTÄNDNIS STÖSST AN GRENZEN

Es gab zu jeder Zeit des Untersuchungszeitraums Trinkverhalten, das akzeptiert war. Im Rahmen von Trinksitten wurde und wird Alkohol von einem Grossteil der Schweizer Bevölkerung konsumiert. Diese Trinksitten sind

136 Auderset, Moser 2016, 130–133.

137 Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme 1971, 4.

138 Thiry-Bour 1997, 82.

139 Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme 1972/1973, 14.

seit je stark normiert und dienen – wenn auch ungewollt – als Gradmesser für die Etikettierung von als fehlerhaft wahrgenommenem Verhalten.¹⁴⁰ Je nach «Milieu» wurden Verhaltensmuster eher mit einer Krankheit oder mit einem Laster erklärt. Die Abgrenzung zwischen Alkoholismus als Laster und Alkoholismus als Krankheit blieb demnach biegsam und unscharf und liess einschätzenden Instanzen grossen Ermessensspielraum, was für das Individuum folgenschwer sein konnte. Während die Medikalisierung lediglich bei den «Heilbaren» griff, machte die Diagnose «unheilbar» die Grenzen der Medizin sichtbar. Die «Unheilbaren» blieben Projektionsfläche und Beweis für eine Vielzahl von tradierten Vorurteilen rund um den Alkohol.

Der Soziologe und Historiker Ueli Tecklenburg (geb. 1946), der in den 1980er-Jahren für die Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme forschte, fragte nach den ausschlaggebenden Faktoren für die Zuschreibung von Lasterhaftigkeit respektive Krankhaftigkeit. Ihm zufolge war der soziale Status, insbesondere der Bildungsstatus, entscheidend bei der Bewertung der betroffenen Person. Je tiefer eine Person auf diesen Statusleisten eingeordnet worden sei, desto geringer seien die Erfolgchancen einer Therapie eingeschätzt und demnach umso früher repressive Massnahmen angewendet worden. Solche Massnahmen liessen sich durch das Lasterkonzept begründen und rechtfertigen, so Tecklenburg weiter.¹⁴¹ Dass Alkoholsucht nicht allein als Problem einer sozialen Unterschicht abgetan werden konnte, wurde allerdings bereits Mitte des 20. Jahrhunderts anerkannt. Diskutiert wurde die Alkoholfrage trotzdem vorwiegend im «Zusammenhang mit dem Konsumverhalten der ländlichen und städtischen Arbeiterschaft».¹⁴² Der Luzerner Psychiater Louis Blankart äusserte sich hierzu folgendermassen: «Sie [die Alkoholsucht] führt bei diesen [unteren Schichten] nur viel rascher zu Zusammenstössen mit der Umgebung und zur Verarmung, so dass von den Behörden rascher eingegriffen wird.» Dass die Autoritäten bei den ärmeren Schichten eher eingriffen, empfand er dabei nicht als stossend. Vielmehr störte sich Blankart am Umgang der wohlhabenden Familien mit «alkoholkranken» Personen aus den eigenen Reihen und am Umgang der Behörden mit Alkoholikerinnen und Alkoholikern der Mittel- und Oberschicht. «Bei den bemittelteren Schichten» brauche es schlicht mehr, «bis die Umgebung reagiert und Schritte unternommen werden». Denn, davon war Blankart

140 Wüthrich 1976, 123–126.

141 Tecklenburg 1983, 40–42. Zu Tecklenburg vgl. «Ueli Tecklenburg», www.svsp.ch.

142 Auderset, Moser 2016, 20.

überzeugt: «Solche Trinker werden oft von ihren Angehörigen der Familienschande wegen lange geschützt, erduldet, von den Behörden zu behutsam behandelt.»¹⁴³ Folgeschwer war laut Tecklenburg auch der Einbezug der Vergangenheit betroffener Personen. Insbesondere bei Personen, die bereits mehrmals die Aufmerksamkeit der Autoritäten erregt oder gar schon Zwangsmassnahmen erlebt hatten, wurde das angebliche Alkoholproblem eher mit einem Laster als mit einer Krankheit in Verbindung gebracht, so Tecklenburg. Der Vorwurf der Alkoholkrankheit trat sodann in den Hintergrund, während Lebensstil und Werdegang der Betroffenen mit schwammigen Begriffen wie «liederlich» und «arbeitsscheu» betitelt wurden. Alkoholprobleme wurden selten als alleiniger Einweisungsgrund genannt; oft wurden zusätzliche, von der geltenden Norm abweichende Eigenschaften der Person oder ihres Lebensstils zur Internierung mobilisiert.¹⁴⁴

Auch der Psychiater Hugo Solms (1920–1992), zeitweilig Mitglied in der Eidgenössischen Kommission gegen den Alkoholismus und mehrmals Delegierter der WHO für Alkohol- und Drogenprävention, kritisierte 1966 in einem in Luzern gehaltenen Referat, dass sich in der Öffentlichkeit noch «sehr häufig veraltete traditionelle Vorurteile» zur Alkoholkrankheit fänden. An einem dreitägigen wissenschaftlichen Symposium zur Alkoholfrage bemängelte der Mediziner, dass das Krankheitskonzept noch nicht «Allgemeingut» geworden sei: «Also auch heute noch müssen wir immer damit rechnen, dass man dem Alkoholismus noch kein Krankheitsstatut oder nicht in genügender Weise zubilligt, und dass man vielfach den Trinker als asozialen, liederlichen Menschen disqualifiziert und den Alkoholismus als ordnungspolizeiliches, administratives Problem betrachtet, als eine Aufgabe einfach der Behörden, der Fürsorgebehörden, der Administrativbehörden, der Armen-, der Polizeibehörden u. s. w.»¹⁴⁵ Solms erkannte eine grundsätzliche Abwehrhaltung gegenüber dem Krankheitskonzept des Alkoholismus, nicht nur unter Laien, sondern auch bei Fachleuten aus medizinischen oder fürsorgerischen Kreisen. Gerade Ärzte hielten laut Solms nicht selten am Glauben fest, Alkoholismus sei ein Erbleiden und mutmasslich alkoholranke Personen seien «Psychopathen», die sich nicht ändern liessen. Hinsichtlich des Fürsorgepersonals hatte er das Gefühl, dass die früher weit verbreitete

143 Blankart 1945.

144 Tecklenburg 1983, 40–43.

145 Solms 1966, 2–3. Hugo Solms (1920–1992) war aus Berlin, kam 1936 in die Schweiz nach Genf, Psychiater, wirkte an den Universitäten Freiburg und Genf. Vgl. Dekkers, «Hugo Solms», www.kulturimpuls.org.

«paternalistische, moralisierende Haltung» nun doch im Wandel begriffen war. In diesem Zusammenhang attestierte er dem Kanton Luzern eine Vorreiterrolle. Die Impulse aus dem Zentralschweizer Kanton hätten zur Änderung vieler kantonaler «alter, repressiver Gesetze» in moderne «sozial-therapeutische» und «präventiv-konzipierte» Gesetze geführt.¹⁴⁶

Zahlen dazu, wie viele Personen im Kanton Luzern aufgrund des Alkoholkrankengesetzes des Jahres 1954 zwangsweise in Anstalten eingewiesen wurden, liegen keine vor.¹⁴⁷ Aus den Diskussionen und Publikationen von Meinungsmachern und Entscheidungsträgern lässt sich jedoch schliessen, dass der «medikalisierte» Teil des neuen, viel gelobten Gesetzes bei einem Grossteil der vermuteten alkoholkranken Luzernerinnen und Luzerner nicht zum Einsatz kam. Medikamentengestützte Therapien traten zwar mit Heilsversprechen auf, waren dann aber doch nur auf einen kleinen Teil der Zielgruppe anwendbar. Die Luzerner Kantonsregierung ging zu Beginn der 1970er-Jahre davon aus, dass ein Drittel der «Trinker» geheilt, ein Drittel gebessert und ein Drittel ohne Erfolg aus der Anstalt entlassen wurde.¹⁴⁸ Eine durchmischte Bilanz. In der Öffentlichkeit sowie in der Politik hatte man sich mehr von den therapeutischen Neuerungen erhofft. Die stationäre Spitalbehandlung sei in diesen Kreisen überschätzt worden, hielt 1966 auch Solms in seinem in Luzern gehaltenen Referat fest.¹⁴⁹

DAS FÜRSORGEGESETZ VON 1954 ALS BRUCH MIT DER TRADITIONELLEN INTERNIERUNGSPRAXIS VON «TRUNKSÜCHTIGEN»?

Das 1954 erlassene *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke* wurde in der Öffentlichkeit und über die Kantonsgrenze hinaus als «moderne», «fortschrittliche» Rechtsgrundlage zum Umgang mit sogenannten Alko-

146 Solms 1966, 5–7.

147 Die Staatsverwaltungsberichte der Luzerner Regierung führen lediglich bis 1937 eine Rubrik mit quantitativen Angaben zur «Trinkerversorgung». Matthieu Lavoyer zeigt in seinem Beitrag zum Kanton Waadt, dass in der Nachkriegszeit zwar nicht die Anzahl ausgesprochener Einweisungen anstieg, stattdessen aber die Überwachungszahlen. Vgl. UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 3.2. Sybille Knecht machte für den Kanton St. Gallen die Aussage, dass im Gegensatz zur Abnahme der allgemeinen Versorgungszahlen die Zahlen hinsichtlich der «Trinkerversorgung» seit den 1950er-Jahren wieder anstiegen. Vgl. Knecht 2015, 67. Für den Kanton Zürich weisen die Zahlen ebenso in die Richtung, dass seit 1953 verhältnismässig viele (46%) der Anstaltseinweisungen auf «Gewohnheitstrinker» fielen. Vgl. Zimmermann 2014, 3.

148 Revision von Art. 406 ZGB, Umfrage bei den Kantonen, Zusammenfassung der Antworten, Bern, 17. 4. 1973, 11, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E4110B#1989/129#340*.

149 Solms 1966, 7–8.

holkranken begrüsst. Insbesondere die therapeutischen und präventiven Ansätze des Luzerner Systems der offenen Fürsorge galten als neuartig und vielversprechend. Der Fokus in den politischen Gremien und medizinischen Kreisen wurde stets auf die einer Anstaltseinweisung vorangehenden Massnahmen gelegt. Massnahmen wie etwa das Aussprechen von Weisungen, von bedingten Einweisungen oder von Einweisungen ins Kantonsspital zur Durchführung von medikamentösen Kuren wurden rege angewendet.¹⁵⁰ Weniger thematisiert wurde der erhalten gebliebene, aber nicht immer sichtbare repressive Charakter des Umgangs mit angeblichen Alkoholikerinnen und Alkoholikern. Dieser beschränkte sich jedoch nicht nur auf tatsächlich vorgenommene Einweisungen, sondern manifestierte sich bereits in den Mitteln des viel geforderten «frühzeitigen Eingreifens». Aus dieser Perspektive etablierte und institutionalisierte das Gesetz von 1954 ein Fürsorgesystem, das gleichzeitig zu einem System der Kontrolle und der Überwachung wurde, indem es sich auf die Zusammenarbeit möglichst aller involvierten Stellen abstützte. Eine bedeutende Rolle spielten dabei die 1954 gesetzlich verankerten psychiatrischen Gutachten. Im Rahmen einer aufkommenden Präventionspolitik förderte die zunehmende Gutachtertätigkeit das Denken in «Risikofaktoren» und in statistischen Modellen. Eine Fülle neuer Kategorien wurde erstellt, um die sogenannten Alkoholikerinnen und Alkoholiker einzuteilen. Dadurch erfuhr der Kreis von potenziell als alkoholsüchtig geltenden Personen, die ins Visier der Behörden gerieten, gleichzeitig eine Ausdifferenzierung und eine Ausweitung. Verglichen mit der Zeit der Entstehung des Trinkergesetzes von 1910, als in Luzern vor allem die schädlichen Auswirkungen des Trinkverhaltens auf Familie und Gemeinde thematisiert wurden, rückten seit dem Zweiten Weltkrieg neue Faktoren in den Vordergrund. Im Kontext des Wirtschaftswachstums und des Ausbaus des Sozialstaates fokussierte sich die Alkoholkrankenfürsorge stärker auf die Bekämpfung der Ursachen des Alkoholismus. Die Frage, weshalb Individuen in einem als unangepasst qualifizierten Mass Alkohol konsumieren, ging einher mit der Frage, wie man solche Personen, die immerzu als Teil einer Risikogruppe verstanden wurden, davon abbringen konnte. Die Deutung, Alkoholismus beruhe auf psychischen Anomalien, auf «Willensschwäche» und sei mit-

150 Revision von Art. 406 ZGB, Umfrage bei den Kantonen, Zusammenfassung der Antworten, Bern, 17. 4. 1973, 16, BAR, E4110B#1989/129#340*; Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grosse Rat desselben über die gesamte Staatsverwaltung in den Jahren 1958 und 1959, 22, StALU, J.a 25.

unter das Ergebnis von Veranlagung, hielt sich hartnäckig, obgleich laufend Erklärungsversuche hinzukamen, die auf neue Lebensformen – etwa das städtische Milieu oder neue Familienmodelle – reagierten.

Insgesamt schrieb das Gesetz von 1954 die Medikalisierung respektive Psychiatrisierung und insofern die Professionalisierung der Fürsorge für Alkoholranke in Luzern lediglich fest. Die revidierte Rechtsgrundlage schuf jedoch kaum neue Strukturen und Normen, sondern baute auf bestehenden Grundlagen auf. Der Erlass des Gesetzes wurde dadurch gefördert und erlaubte somit die Festschreibung von existierenden Rahmenbedingungen und Handhabungen. Unabhängig davon behielt die Eingriffsfürsorge, also Zwangsmassnahmen wie die Versorgung oder Verwahrung durch Gemeinde- und Kantonsbehörden, bei bestimmten Personengruppen nach wie vor ihren legitimen Status. Denn die medizinische Auffassung, dass Alkoholismus eine Krankheit darstelle, setzte sich nur langsam durch. Gegenläufige, moralisierende Überzeugungen überdauerten auch die Gesetzesrevision von 1954. Andererseits setzten sowohl die Öffentlichkeit als auch die Politik grosse Hoffnungen in die neuen therapeutischen und medikamentösen Ansätze. Alkoholismus galt sodann als heilbar, was den Druck auf die sogenannten unheilbaren Trinker verstärkt haben mag. Inwiefern im Einzelfall an Heilung oder zumindest «Besserung» geglaubt wurde, blieb aber letztlich eine Ermessensfrage, die nach wie vor auf die Vergangenheit und die Herkunft angeblich alkoholkranker Personen fokussierte. Um Zugang zu den therapeutischen Massnahmen auf Basis der revidierten Luzerner Rechtsgrundlage zu erhalten, musste man sich als «würdig» und «willig» erweisen – nicht zuletzt wegen der hohen Kosten, die die Gemeinden zu bestreiten hatten. Andernfalls haften den mutmasslichen Alkoholikerinnen und Alkoholikern weiterhin die althergebrachten Vorurteile an, die sie für therapeutische Ansätze disqualifizierten. Für einen gewissen Sockel an Personen – die Kategorie der «schweren» Fälle von Alkoholismus, der «Uneinsichtigen» oder «Gemeingefährlichen» – blieben repressive Massnahmen auch nach der Einführung des neuen Gesetzes legitim. Deren Legitimität wurde gar erneuert, denn diese als «unheilbar» klassifizierten «Alkoholikerinnen und Alkoholiker» wurden weiterhin als Gefahr für sich selber oder die Mitmenschen wahrgenommen. Eine Gefahr, auf die es auch nach Inkrafttreten des neuen, medikalisierten Alkoholkrankenfürsorgegesetzes Mitte der 1950er-Jahre nur die Antwort der zwangsweisen Internierung gab.

L'ADUPSY OU LA CONTESTATION DE L'INTERNEMENT PSYCHIATRIQUE À GENÈVE À LA FIN DES ANNÉES 1970

LUDOVIC MAUGUÉ

À l'automne 1979, le Parlement genevois examine le projet de révision de la *Loi sur le régime des personnes atteintes d'affections mentales du 14 mars 1936*. À cette occasion, l'Adupsy – une association nouvellement créée pour défendre les droits des usager·ère·s de la psychiatrie¹ – diffuse à une large échelle (5200 exemplaires) une prise de position assortie de propositions concrètes qu'elle adresse à l'ensemble des députés du Grand Conseil, aux psychiatres privés, aux institutions psychiatriques cantonales et à la presse.² Composée d'usager·ère·s, de professionnel·le·s de la santé mentale et de juristes, prolongeant l'engagement critique d'organisations locales et internationales à l'égard de la psychiatrie traditionnelle, dans un contexte marqué par une série d'affaires largement médiatisées qui ébranlent les institutions psychiatriques genevoises, l'Adupsy se fixe pour objectif «l'abolition à long terme de toute forme d'internement».³

Solidement documentée et étayée sur une quinzaine de pages, la prise de position de l'Adupsy s'enracine sur un terreau contestataire particulièrement fécond à Genève, où la scène alternative (mouvements antimilitaristes, antinucléaires, féministes, étudiants, syndicats ouvriers, collectifs de lutte en matière de logement, etc.) avait déjà abondamment

1 L'activité de l'Adupsy (Association pour le droit des usagers de la psychiatrie) est très finement analysée par Virginie Stucki dans le cadre de sa thèse en voie d'achèvement (*Engagement en santé mentale: savoirs, pratiques et critiques durant la seconde moitié du vingtième siècle*, Faculté des sciences sociales et politiques). Nous remercions vivement Virginie Stucki pour la richesse des matériaux transmis.

2 «L'Association pour les droits des usagers de la psychiatrie (ADUPSY) face à la révision de la Loi sur le régime des personnes atteintes d'affections mentales», septembre 1979, Archives contestataires, fonds Riesen-Schuler, 005_R-S_S04_SS1.

3 «L'Association pour les droits des usagers de la psychiatrie (ADUPSY) face à la révision de la Loi sur le régime des personnes atteintes d'affections mentales», septembre 1979, «Avant-propos». À propos du contexte qui a favorisé la création de l'Adupsy et de la réception du mouvement antipsychiatrique en Suisse romande, voir: Stucky 2017; Rebetez 2014.

dénoncé le rôle comme le fonctionnement des institutions psychiatriques locales. Porté par des figures de la contestation psychiatrique romande, rodé à la faveur de précédentes actions militantes (notamment la pétition de l'Assemblée des étudiants contre l'internement administratif de 1977), l'argumentaire de l'Adupsy se décline en cinq parties (historique, situation actuelle, principes, projets de loi socialiste et libéral, propositions). Adossé aux réflexions du sociologue Robert Castel,⁴ sur la base de documents d'archives, un historique retrace tout d'abord la progressive construction, puis l'affirmation, à la charnière des XIX^e et XX^e siècles, d'un fondement médical à ce que l'Association qualifie de «répression du fou» à Genève.⁵ À ce titre, si l'Adupsy observe que le «pouvoir médical» s'est peu à peu institutionnalisé au détriment du «pouvoir administratif» – la loi de 1936 exige un certificat médical pour procéder à un internement et transfère la surveillance des malades du Département de justice et police à celui de l'hygiène, de l'assistance publique et des assurances sociales –, selon l'Association, cette médicalisation de la folie ne modifie pas le statut des personnes concernées:

«Le principe même de la séquestration d'abord, du placement ensuite, finalement de l'internement n'a jamais été remis en question. Au cours de ses réformes, la loi a conservé son caractère d'enfermement, avec toutes les conséquences qui en découlent. L'État [...] n'a jamais réussi à modifier son caractère discriminatoire (exclusion de la collectivité de certains individus considérés comme affligés d'un comportement inacceptable ou tenus pour incapables de prendre part à la vie politique, économique et sociale) et sans jamais non plus mettre en place une protection vraiment efficace contre la limitation des droits de la personne.»

Discutant ensuite la situation actuelle et souhaitant placer le débat «au niveau des Droits de l'Homme», l'Adupsy constate qu'en 1975, «la majorité des malades mentaux entrent encore à Bel-Air contre leur gré, internés d'urgence». Aussi, au-delà du toilettage sémantique voulu par la loi de 1936 (suppression de termes infamants tels que «aliénés», «asile» ou «internement»), la pratique en vigueur perpétue la «déchéance asilaire» et continue de placer l'hôpital psychiatrique sous la surveillance répressive du procureur général. Quant au Conseil de surveillance psychia-

4 Castel 1976.

5 «L'Association pour les droits des usagers de la psychiatrie (ADUPSY) face à la révision de la Loi sur le régime des personnes atteintes d'affections mentales», septembre 1979, Archives contestataires, fonds Riesen-Schuler, 005_R-S_S04_SS1.

trique (CSP) institué pour protéger les malades contre les abus éventuels du pouvoir médical, l'Adupsy l'accuse de n'agir avant tout que «dans le sens d'une protection de la société». Évoquant deux affaires qu'elle juge emblématiques des dysfonctionnements du CSP – celle de Madame B. et de l'étudiant en droit D.⁶ – l'association conclut que l'organe de surveillance, loin de vérifier la légalité et le bien-fondé des admissions, ne fait en réalité qu'entériner «quasi systématiquement» les décisions des confrères médecins. Enfin, si les malades ont la possibilité de recourir au tribunal administratif contre les décisions du CSP, ce droit ne serait qu'«hypothétique» dans la mesure où les interné-e-s n'en sont pas informé-e-s. Surtout, estime l'Adupsy, l'Hôpital psychiatrique de Bel-Air use-rait de moyens pour «calmer» un individu qui manifesterait des velléités contestataires: enfermement, contacts impossibles avec l'extérieur, cure de sommeil, traitements de choc, etc.

Considérant que la loi de 1936 ne protège pas contre l'arbitraire des internements psychiatriques – en ce sens qu'elle autorise des hospitalisations «qui ne respectent ni les droits de la personne, ni la liberté individuelle» –, l'Adupsy expose alors les principes qui doivent selon elle dorénavant guider la pratique psychiatrique et forger la nouvelle législation genevoise en matière de santé mentale. Si la «suppression complète des internements» constitue l'horizon d'attente de l'association, dans un premier temps, il est attendu du législateur qu'il se conforme aux modifications du Code civil suisse sur la privation de liberté aux fins d'assistance. De même celui-ci serait-il «bien éclairé» de s'inspirer des récentes recommandations de l'OMS et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatives à la situation des malades mentaux. Dès lors, en substance et en résumé, la nouvelle législation devra: «renforcer l'admission volontaire»; «rendre l'admission non volontaire (internement) beaucoup plus difficile à réaliser»; «écarter le Conseil de surveillance psychia-

6 En 1976, sur fond de conflit entre Mme B. et le propriétaire de l'arcade où elle tient son magasin – Mme B. refuse de se soumettre à un avis d'expulsion –, un ordre d'internement est prononcé par le CSP à l'encontre de la commerçante. L'internement ne sera finalement pas exécuté en raison de la mobilisation immédiate de l'entourage. La même année, le CSP ordonne l'internement d'un étudiant en droit qui avait contesté la hiérarchie universitaire, les évaluations et les procédures d'examen. Sur la base de documents parlementaires, administratifs et juridiques, le journaliste de gauche Jean Steinauer analyse ces «affaires» à l'aune de ce qu'il regarde comme une collusion entre mandarins de la psychiatrie genevoise, monde politique, sphère judiciaire et milieu universitaire: Steinauer 1982.

trique»; «supprimer la surveillance que le procureur général exerce sur l'hôpital psychiatrique»; enfin «instituer une instance de recours de type judiciaire (Tribunal)». En conséquence, parce qu'ils sont loin de remplir ces exigences et ne limitent en aucun cas les pouvoirs des psychiatres en matière d'internement forcés, les projets de loi socialiste et libéral sont renvoyés dos à dos. Si le premier contient quelques propositions louables aux yeux de l'Association, il demeure très éloigné du but initialement affiché (contrôler les établissements psychiatriques plutôt que les malades); quant au second, il est tout simplement jugé «inacceptable», dans la mesure où il élargit les compétences du CSP et du procureur général, institue une «mise sous curatelle systématique du droit de recours» et surtout accroît les cas justifiant un internement.

Au-delà de certaines prises de position indéniablement polémiques, l'Adupsy se veut pragmatique afin de véritablement peser dans le débat. L'association, dont l'action se décline également au niveau individuel par l'organisation d'une permanence et d'un soutien juridique, retient ainsi dans ses propositions trois «objectifs restreints» mais selon elle primordiaux. Soit tout d'abord la question de l'admission qui doit être «libre et volontaire du début à la fin du séjour» et assortie de garanties écrites relativement aux droits du ou de la patient-e. Si une admission non volontaire doit être prononcée, celle-ci nécessitera impérativement deux certificats médicaux, l'un émanant d'un médecin choisi par la personne concernée. En ce cas, la mesure sera obligatoirement provisoire et régulièrement reconsidérée par l'autorité de surveillance. Pour ce qui est des autorités de recours et de surveillance, une «instance judiciaire» se substituera au CSP. Constituée d'un-e magistrat-e, d'un-e psychiatre et d'un-e assistant-e social-e élu-e-s par le peuple, dénommée «Chambre de révision psychiatrique», la nouvelle instance entendra oralement le ou la patient-e ou son avocat-e et statuera publiquement (sauf avis contraire du patient). Enfin, la nouvelle législation devra garantir les droits des malades en matière de traitement et de participation à la recherche médicale.

Le 12 décembre 1979, alors que le Parlement genevois s'apprête à discuter les projets de loi socialiste et libéral modifiant la *Loi sur le régime des personnes atteintes d'affections mentales*, l'Adupsy dépose en urgence une pétition pour que le projet soit renvoyé en commission afin que celle-ci entende les arguments de l'Association. Si la démarche est vaine – la pétition est écartée et les députés adoptent la nouvelle loi –, cela ne signifie pas pour autant que les militants de l'Adupsy aient prêché dans le désert.

En dénonçant les dysfonctionnements des institutions psychiatriques genevoises, en sensibilisant l'opinion publique au droit des patient·e·s et en suggérant des réformes concrètes, les milieux contestataires genevois ont indéniablement contribué à délégitimer certaines formes arbitraires, discriminatoires et socialement répressives d'internement.

3 L'INTERNEMENT: UNE MESURE D'HYGIÈNE
ET D'ORDRE PUBLICS?

3.1 INTERNER DES FEMMES AU NOM DE L'ORDRE, DE L'HYGIÈNE ET DE LA MORALE PUBLICS (VAUD FIN XIX^e – DÉBUT ANNÉES 1970)

CHRISTEL GUMY

Le 24 octobre 1939, moins de deux mois après le début de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte d'état d'urgence et de mobilisation générale, le Conseil d'État vaudois, en vertu des pleins pouvoirs qui lui sont conférés, édicte un arrêté prévoyant «l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société». Dorénavant, sur la base de cet arrêté et selon son article premier,

«Le département de justice et police peut prononcer l'internement dans une colonie de travail de toute personne âgée de plus de dix-huit ans qui se trouve dans l'un des cas suivant:

- a) s'adonne habituellement à la prostitution ou au racolage;
- b) tire tout ou partie de ses moyens d'existence de l'inconduite d'autrui;
- c) trouve dans le jeu interdit par les lois spéciales une partie appréciable de ses moyens d'existence;
- d) compromet par son inconduite ou sa fainéantise la sécurité ou la santé d'autrui.»¹

Cet arrêté sera entériné par la *Loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société* et ainsi pérennisé au-delà des conditions spéciales qui avaient présidé à son édicition.² Les auteur-e-s qui se sont penché-e-s sur l'histoire de cette loi et de la commission chargée de son application – la Commission cantonale d'internement administratif (CCIA) – ont pointé le fait que l'arrêté de 1939, comme la loi de 1941, a été appliqué principalement à l'encontre de «prostituées», de quelques «souteneurs», n'inquiétant que marginalement les «joueurs» et

1 Pour l'ensemble des textes législatifs vaudois évoqués dans cette étude, nous renvoyons une fois pour toutes au *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du gouvernement du canton de Vaud*.

2 Voir également Collaud et al. 2015; Collaud 2013; Demierre 1953.

autres «fainéant[-e]-s».³ De 1939 à l'abrogation de cette loi en 1971, 146 personnes – 104 femmes et 42 hommes⁴ – ont été internées sur décision de la CCIA, presque toutes pour leur appartenance supposée au monde de la prostitution.⁵

À notre connaissance, il s'agit de l'unique exemple en Suisse d'une base légale d'internement administratif dévolue spécifiquement à la question de la prostitution, de sa conception à son application comme nous le verrons dans ce chapitre. Par exemple, le canton de Neuchâtel a édicté dans la foulée de l'arrêté vaudois, le 19 décembre 1939, un *Arrêté concernant l'internement administratif de personnes s'adonnant habituellement à l'inconduite*. Officiellement, les autorités neuchâteloises, sous pression du commandement militaire helvétique, se munissent d'un outil de lutte contre l'activité prostitutionnelle engendrée par la présence dans la région des soldats mobilisés pour assurer la défense de la Suisse. Pourtant, cet outil légal, laissant une grande latitude à l'interprétation, servira dans un large éventail de situations: son application visera de fait moins les femmes accusées d'inconduite habituelle que des hommes sans travail ni domicile fixe, des marginaux rétifs aux normes sociales dominantes.⁶ À l'inverse, les dispositions légales d'internement administratif de certains cantons, aux énoncés «généralistes», ont au final servi comme «loi de police», dédiée au maintien de l'ordre public. Deux figures sont alors désignées comme fauteur de troubles, celle masculine du vagabond et celle féminine de la prostituée. L'étude de cas lucernoise développée au chapitre suivant en est un exemple éclairant.

La Loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société trouve donc sa légitimité dans le fait de constituer, selon les autorités vaudoises de l'époque et les diverses associations et groupes d'intérêts concernés par les questions d'hygiène et de moralité

3 Nous utilisons volontairement le féminin pour le terme «prostituée», étant donné que la quasi-totalité des personnes internées pour prostitution étaient des femmes, seuls trois hommes ont été internés pour ce motif. Pour les mêmes raisons, nous utilisons le masculin pour les termes de «souteneur» et «joueur». À noter que la «fainéantise» est généralement associée au fait de pratiquer la prostitution ou de tirer son revenu de «l'inconduite d'autrui». Ce principe épïcène sera utilisé dans tout le texte.

4 Collaud et al. 2015, 19.

5 Fichiers des cas traités par la CCIA, Archives cantonales vaudoises (ACV), S132 Service de justice et législation, S132/773.

6 Lavoyer 2013, 66–70.

publique, un outil efficace contre la prostitution à Lausanne,⁷ considérée à cette période comme un «fléau».⁸ Dans un premier temps, pour comprendre les conditions d'émergence et de possibilité de cette disposition légale, il sera nécessaire de se pencher d'une part sur les prémices légales du principe d'internement dans un but de prophylaxie sociale et, d'autre part, d'intégrer cette loi dans l'histoire plus longue du cadre légal prévalant en matière de prostitution dans le canton de Vaud. Nous souhaitons également interroger la manière dont se pose la question de la prostitution, à Lausanne en particulier, et ses interactions avec les instances législatives. Dans un second temps, il s'agira de considérer les oppositions contemporaines à cette loi, qui pointent, dès son édicition, ses défauts de droit et de principes. Suivre les débats qui entourent la première tentative d'abrogation de l'internement administratif «d'éléments dangereux pour la société», aboutissant à la révision partielle de cette disposition légale en 1946, permettra d'identifier les arguments qui participent de sa (re)légitimation; comme nous le verrons, ces arguments procèdent davantage d'un cynisme pragmatique que d'une conviction morale ou politique. Enfin, nous considérerons la motion déposée en 1969 devant le Grand Conseil demandant la disparition du droit vaudois de toutes les mesures d'internement administratif, à l'issue de laquelle la loi du 8 décembre 1941 se verra notamment abrogée. À partir du contexte social et politique de la fin des Trente Glorieuses, il s'agira de comprendre la manière dont les frontières de l'internement administratif sont renégociées, le principe de la privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale étant néanmoins, sous certaines conditions, réaffirmé.

7 Il est intéressant de remarquer que la question de la prostitution se pose quasi exclusivement à Lausanne et que l'arrêté cantonal de 1939 comme la loi cantonale de 1941 permettant l'internement administratif de femmes accusées d'être des prostituées n'a été utilisé, sauf exception, qu'à l'encontre de Lausannoises.

8 Dossier Internement administratif, Motion Golay et révision de la loi du 8 décembre 1941, ACV, S132 Service de justice et législation, S132/771.

3.1.1 UNE (PRÉ)HISTOIRE DE LA LOI DU 8 DÉCEMBRE 1941 SUR L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF D'ÉLÉMENTS DANGEREUX POUR LA SOCIÉTÉ

L'internement administratif permet de priver de liberté des individus jugés «dangereux pour la société», et plus précisément dans le cas qui nous occupe, des femmes considérées dangereuses pour la décence de la rue et la salubrité publique, non pas en raison de délits qu'elles auraient commis mais pour leurs comportements «habituels», leur mode de vie – pratiquer la prostitution pour subvenir à ses besoins.⁹ Il s'agit d'une mesure de prophylaxie sociale dans le sens où elle est censée à la fois protéger la société de comportements et de personnes indésirables et protéger la personne soumise à la mesure, d'elle-même, de ses «mauvaises» habitudes. L'internement en colonie de travail n'est pas considéré dans ce cadre comme une peine mais comme une mesure d'éloignement de la société et de rééducation par le travail, un procédé visant à la fois à parer au danger immédiat et à prévenir les risques futurs.¹⁰

Comme le relèvent justement Yves Collaud et al. dans le «rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif», effectué à la demande de la Chancellerie d'État du canton de Vaud, la loi du 8 décembre 1941 n'est pas la première disposition légale vaudoise qui permet la privation de liberté par voie administrative. La *Loi sur le régime des maladies mentales de 1901*,¹¹ celle sur l'internement des alcooliques de 1906, puis celle plus tardive sur la prévoyance sociale et l'assistance publique de 1938 autorisent déjà, en dehors du cadre judiciaire, soit par certains articles soit spécifiquement, la mise à l'écart d'individus dans des établissements fermés.

AUX LIMITES DU DÉLIT ET DE LA PEINE

Les lois du début du xx^e siècle permettant l'internement psychiatrique et antialcoolique sont les premières lois vaudoises qui instituent la possibilité d'une privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale en de-

9 Dans le canton de Vaud, la prostitution n'est plus considérée comme un délit pénal depuis 1896. Seules ses manifestations publiques attendant à la décence de la rue – le racolage – sont condamnées depuis. Nous développerons cet élément ci-après.

10 Voir Castel 1983.

11 Collaud et al. 2015, 4–10t. La *Loi sur le régime des maladies mentales de 1901*, notamment les conditions de l'admission d'office, est révisée le 23 mai 1939 et est dorénavant intitulée *Loi sur les malades mentaux et autres psychopathes*.

hors des instances juridiques. C'est pourtant dans le droit pénal que cette «nouvelle» conception de mise à l'écart d'individus de la société trouve ses origines dans le canton de Vaud. De notre point de vue, le *Projet de décret relatif à la création de maisons de correction et de travail*, présenté, débattu et accepté au Grand Conseil vaudois en janvier 1871, constitue un tournant dans les conceptions des délits/comportements se rapportant à des modes de vie et dans la manière dont l'État envisage son intervention face à ceux-ci. Comme l'indique le rapport de la commission parlementaire chargée de préavisier sur le projet:

«Le projet de décret qui est soumis à vos délibérations constitue une innovation importante dans le système de nos établissements de détention. – Il a pour but d'ajouter à l'énumération de l'art. 13 du code pénal, indiquant les diverses peines appliquées par nos tribunaux, une pénalité d'un genre nouveau pour notre pays, l'internement dans une maison de travail et de correction.»¹²

Ce décret a pour but de doter le canton de Vaud d'un établissement de détention qui permettra non pas (seulement) de punir mais de rééduquer par le travail agricole des individus considérés en marge de la société.¹³ Plus concrètement, le législateur souhaite trouver ainsi une réponse au problème de la mendicité et du vagabondage qui se pose d'une manière renouvelée dans le contexte des développements économiques et urbains de la deuxième moitié du XIX^e siècle – quoique relatifs en terre vaudoise – et ceux concomitants de l'assistance.¹⁴

Si le vagabondage et la mendicité restent des pratiques indésirables et problématiques aux yeux des autorités, celles-ci semblent dorénavant réticentes à les considérer comme des délits ordinaires. Le rapport de la commission de préavis est tout à fait clair à ce sujet:

12 *Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud*, automne 1870, pièces annexes, lxxxix. À propos de l'internement administratif comme volet répressif de l'organisation administrative de l'assistance et du contexte dans lequel ces dispositions prennent place, voir: chapitre 1.1 de cet ouvrage.

13 Les Sociétés d'utilité publique cantonales romandes avec le soutien de l'Église protestante, avaient néanmoins déjà créé la Colonie agricole et professionnelle de la Suisse romande en 1863, destinée aux mineurs «négligés et corrompus»: Ruchat 2000. À propos de la genèse du projet de colonie agricole dans le canton de Vaud, voir: Regamey 1985.

14 Au sujet du développement des politiques d'assistance publique dans le canton de Vaud, voir: Tabin et al. 2010.

«Notre législation pénale, dans les art. 141, 142 et 143 du code pénal punit le vagabondage et la mendicité. – On peut dire qu'en cette matière le législateur a touché aux limites extrêmes du droit de punir. [...] [Le code pénal] atteint dans le vagabond et le mendiant des délinquants d'une espèce particulière, qui ne sauraient être confondus ni avec des voleurs, ni avec des faussaires, ni avec les assassins. [...] Il n'en est pas moins vrai que les législations de tous les pays civilisés ont considéré la loi du travail comme une loi à laquelle il n'est pas permis de se soustraire.»¹⁵

Cette commission considère que le vagabondage et la mendicité sont moins des crimes que le résultat d'une enfance et d'une jeunesse marquées par la pauvreté et le manque d'éducation. En retour, les vagabond-e-s et les mendiant-e-s personnifient l'échec et le rejet des normes dominantes de prospérité et de travail, portant en eux «le germe de la tentation et de tous les délits»,¹⁶ celui de la perpétuation de l'indigence. L'internement (de longue durée) dans une colonie agricole est conçu d'une part comme un moyen d'écarter de la société les indésirables et leur influence, considérée néfaste, et d'autre part comme celui de rééduquer et relever moralement par le travail de la terre les personnes internées.¹⁷ En d'autres termes, l'internement prévu par le décret de 1871, consiste bien en une mesure de privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale, éloignée du principe de la peine proportionnée à un délit, aux limites du droit pénal.

Le décret est accepté quasi sans débats et bien que la commission chargée de préavisier s'interrogeât dans son rapport de l'opportunité d'étendre à la prostitution les comportements/délits concernés par le décret, il n'y aura pas de développement dans ce sens. Suite à ce décret, une colonie agricole pour hommes est construite à Payerne; elle accueille les premiers colons, «vagabonds» et «mendiants», en août 1873.¹⁸ Cette nouvelle disposition légale prévoit également la modification des articles du Code pénal vaudois (CPV) régissant le vagabondage et la mendicité (art. 141–143). Le 21 janvier 1875, ces articles, ainsi que celui consacré à l'abandon de famille (art. 144), sont révisés. Dorénavant, le juge aura la possibilité de commuer la peine de réclusion (ne pouvant excéder trois mois) en un internement (au minimum six mois et au maximum trois ans) dans une maison de tra-

15 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1870, pièces annexes, XC–XCI.

16 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1870, pièces annexes, XCI.

17 Regamey 1985.

18 Regamey 1985, 18.

vail.¹⁹ La commission chargée d'étudier le projet de modification du CPV soulève à nouveau la question du caractère délictueux et criminel des comportements visés par les articles à réviser et y répond par la négative. Elle considère, bien que ce ne soit pas dans le cadre de ses prérogatives actuelles, «qu'il faut[rait] considérer ces actes comme des contraventions administratives qui devraient être du ressort de la police administrative et non pas des tribunaux judiciaires; c'est la même question pour le délit de prostitution», mettant en évidence au passage la porosité existante entre les différentes instances légales.²⁰

Lors des discussions entourant la création d'une colonie de travail et celles relatives à la modification des articles du CPV sanctionnant la mendicité et le vagabondage – délits/comportements considérés uniquement au masculin par le Conseil d'État et les membres du Grand Conseil vaudois –, la volonté d'étendre ces nouvelles dispositions à la pratique de la prostitution – et ainsi aux femmes – a immédiatement été abordée. Néanmoins, les articles consacrés à ce «délit» restent pourtant inchangés et la construction d'une colonie de travail pour femmes n'est pas mise à l'ordre du jour.²¹

LE MOUVEMENT ABOLITIONNISTE COMME MOTEUR LÉGISLATIF EN MATIÈRE DE PROSTITUTION DANS LE CANTON DE VAUD

Le mouvement abolitionniste, initié en Angleterre en 1869 par Joséphine Butler et qui prend une dimension internationale à la fin du XIX^e siècle, exerce une influence importante sur les cantons romands protestants. Ce mouvement milite pour une dépénalisation et une déréglementation de la prostitution, dénonçant un système de double morale qui condamne les femmes prostituées – ou les exploite dans un modèle réglementariste – alors qu'il tolère chez les hommes la fréquentation – ou l'exploitation – de ces dernières. L'abolitionnisme condamne en revanche sévèrement l'expression publique de la «débauche», contrevenant aux bonnes mœurs de la rue, et le proxénétisme bien sûr, érigé au rang d'esclavagisme. Il promeut une (re)moralisation de tous les individus mais principalement des hommes, dévoyeurs ou abuseurs de femmes en principe vertueuses, et propagateurs de maladies vénériennes, prônant l'abstinence hors mariage

19 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1874, xxxvi–lxiii; 131–143; 186–189.

20 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1874, xxxvii.

21 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1870, 55–58; *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1874, 131–143; 186–189.

pour les deux sexes, et, dans sa tendance féministe, travaille plus généralement à l'égalité des femmes et des hommes devant la loi.²²

Dans le canton de Vaud, dès le milieu des années 1870, ces théories trouvent de nombreuses et nombreux partisan-e-s. Ceux et celles-ci mettent sur pied des structures de protection et de relèvement moral pour jeunes filles et organisent des conférences sur les questions de mœurs. Ils et elles combattent les projets de réglementation de la prostitution dont les promoteurs-trices, principalement des médecins, se sont associé-e-s autour de la question du «péril vénérien», défendant notamment la mise en carte des prostituées et les visites médicales obligatoires. À Lausanne, une tentative officieuse et controversée d'initier un tel système voit le jour en 1894 avec la collaboration de la police municipale et celle de quelques médecins, et perdurera jusqu'en 1899.²³

Sur l'initiative du pasteur et député libéral au Grand Conseil vaudois François Naef, les abolitionnistes vaudois-e-s se réunissent au sein de la Société vaudoise pour le relèvement de la moralité, fondée en 1895. Sa présidence est assumée par l'épouse du procureur général Charles Duplan, adversaire de la réglementation de la prostitution à Lausanne.²⁴ Le mouvement abolitionniste vaudois, par ses multiples activités, participe à la fois à constituer le phénomène de la prostitution en problème social et politique et agit sur la manière dont l'État considère son intervention face à cette question.²⁵ Au niveau législatif, son action prend la forme d'une motion. Celle-ci est déposée au Grand Conseil vaudois en novembre 1893 par Naef et elle demande d'étudier la possibilité de modifier les articles du CPV qui régissent les infractions aux mœurs, en particulier l'article 197 condamnant la prostitution et l'article 198 sanctionnant le proxénétisme. Plus précisément, dans une optique abolitionniste, il s'agit de ne plus condamner la prostitution en tant que telle comme le fait alors le CPV, mais seulement ses

22 Voir à ce propos Jenzer 2014, 69–104; Machiels 2016; 2008.

23 À ce sujet, voir: Malherbe-Parisod 2002, 33–65; Javet 1984a.

24 Heller 1995, 117; Machiels (2008, 200) relève que: «More than a Federation, the international abolitionist movement must be seen as the aggregation of independent national and regional (cantonal) groups within which tendencies were sometimes liberal (defending common law), sometimes moralistic (banning prostitution)». Il est important de noter que, comme son nom l'indique, la Société vaudoise pour le relèvement de la moralité représente une version plus morale que libérale du mouvement abolitionniste.

25 *Le Bulletin continental* (1876–1899), organe central de la Fédération pour l'abolition de la prostitution réglementée, rapporte régulièrement les événements abolitionnistes dans le canton de Vaud et montre la vigueur du mouvement en terre vaudoise.

manifestations extérieures qui contreviennent à la moralité publique, soit le racolage. Il est également question d'instituer la possibilité d'interner les «racleuses» et les «proxénètes» dans une colonie de travail, similairement à ce que le CPV prévoit pour le vagabondage et la mendicité.²⁶ Trois mois plus tard, en février 1894, faisant appui à cette motion, le Conseil de paroisse de la ville de Lausanne, par voie de pétition, prie le Grand Conseil de prendre «des mesures contre le développement croissant du vagabondage et de la prostitution et qu'on crée une colonie disciplinaire de femmes».²⁷

Plusieurs tentatives infructueuses de (re)mettre à l'ordre du jour la construction d'un tel établissement avaient déjà été faites depuis le début des années 1880, soit par le Grand Conseil directement, soit par une pétition des «mandataires de l'assemblée des citoyens réunis à l'Hôtel de ville de Lausanne» demandant la construction d'une colonie de travail pour femmes. Il s'agissait de faire appliquer entièrement

«l'article 29 de la loi du 17 mai 1875 sur les établissements de détention [qui] prévoit l'organisation d'une colonie agricole et industrielle destinée à réunir les condamnés pour vagabondage, pour mendicité, pour violation de devoirs envers la famille, ceux qui, étant en état habituel d'ivresse, laissent leur famille à charge de leur commune ou causent des scandales publics, et les femmes condamnées pour prostitution.»²⁸

L'état des finances du canton avait, semble-t-il, empêché la réalisation de ce projet, rendant alors caduc le dessein d'interner les femmes publiques.²⁹ Il faut rappeler que les effets de la Grande Dépression qui suivit la crise bancaire étasunienne de 1873, se prolongèrent jusqu'au milieu des années 1890 et se firent durement ressentir en terre vaudoise.³⁰

Plus que de revendiquer une colonie de travail pour femmes, la motion Naef comme la pétition du Conseil de paroisse de Lausanne visent à redéfinir la question de la prostitution. Il s'agit non plus de considérer cette question dans le registre du délit et de la peine mais dans ceux, en tension, de la déchéance et du relèvement moral d'une part, et de l'ordre et de l'hygiène publics d'autre part. Dans ce recadrage conceptuel, l'internement dans une colonie de travail répond à la fois à des velléités de rééducation

26 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1893, 124–125.

27 Pétition du Conseil de paroisse de la ville de Lausanne, Lausanne, février 1894, ACV, KII Grand Conseil (1803–1994), KII 35/38.

28 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1894, 47.

29 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1885, 669–672.

30 Lasserre 1981, 229–233.

et à la volonté d'écartier durablement de la rue des personnes dont le comportement contrevient à la bienséance. Le rapporteur de la commission chargée de préavisier sur la pétition qui nous intéresse ici mobilise bien ces deux registres pour convaincre l'assistance de la nécessité d'une colonie de travail pour femmes:

«Que la prostitution continue, comme telle, à être érigée à la hauteur d'un délit, ou que le législateur, adoptant le point de vue de beaucoup de bons esprits, n'entende plus frapper d'une peine que la provocation publique ou les expédients variés auxquels la prostitution peut avoir recours pour exercer son commerce; il est certain qu'un séjour de quelque étendue des prostituées dans une colonie sera dans tous les cas d'un effet plus efficace que leur passage aussi rapide que fréquent dans une prison de district. Il y aura en effet, à ce nouveau régime, plusieurs avantages incontestables: celui, d'abord, de retirer de la circulation, pendant un temps assez prolongé, des femmes qui promènent aujourd'hui leurs vices et leurs maladies entre le trottoir et l'hôpital, les tribunaux de police et les prisons de district; celui aussi de préserver les autres personnes du sexe détenues dans ces prisons, souvent sous le coup d'une simple prévention, d'une déplorable et scandaleuse promiscuité; celui enfin de soumettre les malheureuses tombées dans la pratique de la prostitution à une discipline bien réglée, de pousser autant que possible à leur relèvement physique et moral.»³¹

À l'issue de débats animés, rassemblant une large assistance et relayés par la presse locale,³² le projet de loi de modification des articles du CPV régissant les délits de mœurs est adopté le 20 novembre 1896. L'article 197 ne punit plus la prostitution mais poursuit «la femme qui se livre publiquement et habituellement à des provocations ayant un but déshonnête ou immoral». La possibilité de commuer la peine de réclusion en un internement de plus longue durée dans une colonie de travail est intégrée à cet article comme à l'article 198 qui condamne «celui qui sciemment profite de la débauche d'autrui, facilite, favorise ou soutient la débauche d'au-

31 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1894, 50.

32 Javet 1984b, 60. Étant donné la teneur des débats, le huis clos a été prononcé par le président du Grand Conseil pour la première fois de l'histoire de la république vaudoise le 14 mai 1894 lors des discussions entourant la pétition du Conseil de paroisse.

trui». La construction d'une colonie de travail pour femmes est également approuvée; la Colonie de Rolle ouvre ses portes l'année suivante, en 1897.³³

Sans aucun doute, le mouvement abolitionniste a représenté à cette période une impulsion décisive dans la mise en problème de la prostitution dans le canton de Vaud et dans la révision des lois qui régissent cette question. Néanmoins, la nouvelle législation vaudoise en la matière ne semble pas s'être radicalement détachée d'une vision pénaliste et sexiste de la prostitution. En effet, la formulation du nouvel article 197 substitue «la racoleuse d'*habitude*» à «la prostituée» qui désigne de fait toujours la même catégorie de personnes.

C'est exactement sur ce point que 5891 «femmes de Lausanne», sous les auspices de Butler en personne,³⁴ réagissent et adressent au Grand Conseil, en février 1897, une pétition qui demande la modification du nouvel article 197, considérant qu'il est contraire «aux droits de la femme et de ses intérêts».³⁵ Cette pétition est rapidement suivie par une deuxième de même teneur mais signée cette fois-ci par près de 40 000 femmes vaudoises. À propos des nouvelles dispositions légales concernant le racolage, les femmes vaudoises «protest[ent] au nom de l'égalité de tous devant la loi». Selon elles:

«Ce n'est pas la femme seulement qui doit être atteinte par la loi, mais *toute personne*, homme ou femme, qui se livre à des provocations de cette nature. Il faut également rompre avec la fausse notion du délit d'*habitude*. [...] En effet, ce n'est pas une certaine catégorie de femmes qu'il s'agit d'atteindre et de frapper, mais bien tout acte public de provocation à la débauche, sans distinction de sexes ou de personnes.»³⁶

33 Sur l'histoire de la Colonie de Rolle et de son activité, voir: Diserens 1987; Allaman, Python 1997, 17–106.

34 Butler et la Fédération internationale abolitionniste suivent de près les activités législatives en Europe. La Suisse suscite particulièrement leur attention, étant donné que c'est à cette période que l'avant-projet des lois en matière de délits contre les mœurs du futur Code pénal unifié est débattu au niveau fédéral: *Bulletin continental*, 1897. Butler qui a des liens privilégiés en Suisse y effectue un travail de *lobby* important, auprès des femmes notamment. Voir aussi: Käppeli 1990, 27–53.

35 «Ce que demandent les femmes du canton de Vaud. À propos d'une réforme du Code pénal concernant certains délits contre les mœurs», Brochure d'un groupe de femmes vaudoises, Lausanne, 1897, Archives de la Ville de Lausanne (AVL), BR 5.281 «1897». Voir aussi: Praz 2008. Il est également question de l'article 200 qui détermine l'âge de protection des enfants et que les pétitionnaires souhaitent élever de quatorze à seize ans. Nous ne traitons pas ici de cette question, bien que très intéressante. À ce sujet, au niveau helvétique, voir: Gerodetti 2004.

36 «Ce que demandent les femmes du canton de Vaud. À propos d'une réforme du Code pénal concernant certains délits contre les mœurs», Brochure d'un groupe de femmes vaudoises, Lausanne, 1897, 3–4, AVL, BR 5.281 «1897». Les femmes vaudoises citent en

Ces pétitions donnèrent lieu à des débats parlementaires d'anthologie entre des élus stupéfiés par l'ampleur de la mobilisation et l'intrusion massive des femmes dans les affaires de l'État qu'il serait intéressant de détailler ailleurs. Mais le Grand Conseil n'entre pas en matière à propos de l'article 197, affirmant que celui-ci «vise la prostituée professionnelle qui, exerçant son métier sur la voie publique, y cause du scandale et que, dans notre pays, l'homme qui se prostitue et s'offre à cet effet aux passants est une espèce heureusement encore inconnue». ³⁷ L'autorité législative s'éloigne ainsi clairement des principes abolitionnistes qui avaient pourtant présidé à la révision du CPV en matière de délits contre les mœurs.

VERS UNE RE-CRIMINALISATION DE LA PROSTITUTION?

Bien que la Première Guerre mondiale ait représenté une période de panique envers le problème vénérien et de lutte acharnée contre les femmes publiques «contaminatrices», selon une alliance entre police municipale et armée, ³⁸ il faut attendre les années 1930 pour que le législateur vaudois se penche à nouveau sur la question de la répression de la prostitution. ³⁹ Si la crainte des maladies vénériennes s'est estompée avec le développement de moyens prophylactiques et thérapeutiques efficaces, la prostitution représente toujours un péril pour la moralité publique, vue comme un agent actif dans la déliquescence de la famille. Les diverses associations d'hygiène mentale, morale et sociale se retrouvent alors autour du thème commun de la défense d'un ordre familial qui serait mis à mal par la dénatalité, l'augmentation des divorces et la montée de l'immoralité. ⁴⁰

Lors de la révision du CPV en 1931, les articles punissant le racolage donnent lieu à de vifs débats au Grand Conseil, les sociétés d'utilité publique demandant la suppression de la notion «d'habitude» de ce délit. La proposition n'est finalement pas retenue par crainte d'arbitraire – la loi pourrait alors s'appliquer à des non-professionnelles – et les articles répri-

exemple l'article du Code pénal neuchâtelois correspondant au même délit (art. 291) qui aurait été modifié dans le sens souhaité suite à une «demande d'un groupe de femmes de ce canton»; souligné dans le texte original.

37 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1897, 244.

38 Voir Malherbe-Parisod 2002, 33–65.

39 La question de la prostitution à Lausanne reste néanmoins une préoccupation constante de la Société vaudoise de moralité publique. Celle-ci fait régulièrement pression sur la police de Lausanne. Dossier Prostitution, AVL, 1080 corps de police, 1080/748/1.

40 Heller 1995.

mant les délits de mœurs ne subissent pas de changements substantiels. La seule modification importante est que dorénavant le délit de racolage pourra s'appliquer aussi bien aux hommes qu'aux femmes, donnant satisfaction sur ce point, trente-quatre ans plus tard, à la pétition des femmes vaudoises. Comparativement au projet du Code pénal suisse unifié qui ne sanctionne le racolage que par les arrêts ou l'amende (comme le fera le CPS dans sa version finale de 1937), le CPV est nettement plus sévère en conservant pour ce même délit la peine de réclusion ou l'internement de six mois à trois ans.⁴¹

Les dispositions du CPV s'avèrent pourtant insuffisantes pour résoudre de manière adéquate et efficace la question de la prostitution à Lausanne et celle du «milieu». C'est du moins l'avis du municipal libéral Georges Bridel à la tête de la police de la capitale vaudoise entre 1930 et 1933. Également député au Grand Conseil, il dépose devant cette instance, le 13 mai 1935 dans le cadre des débats sur l'assistance, une motion soutenue par vingt-sept collègues de la majorité bourgeoise. Celle-ci demande au Conseil d'État «[d']examiner la possibilité de prendre des dispositions législatives permettant l'internement, par voie administrative, des personnes qui par leur fainéantise ou inconduite, tombent à la charge de l'assistance et peuvent présenter un danger «social»». ⁴² Cette motion vise en premier lieu à doter le canton de Vaud, mais en particulier Lausanne, d'un outil législatif qui permettra enfin, selon ces promoteurs, de «nettoyer les bas-fonds»⁴³ de la capitale vaudoise. Pour Bridel, le recours à l'administratif vise à pallier les trop grandes contraintes inhérentes à une procédure pénale qui serait, de ce fait, inappropriée pour lutter contre la prostitution.⁴⁴ Mais plus encore, c'est la pratique des magistrats en charge d'appliquer le CPV en matière de racolage qui ne donne pas satisfaction au motionnaire. Le conseiller d'État libéral Jean Baup, chef du Département de justice et police, commente ladite motion: «Il résulte d'une conversation que j'ai eu avec lui que M. Bridel désir[e] avant tout amener le Conseil d'État à corri-

41 Veillard 1942.

42 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1935, 185. Sur la «genèse de l'arrêté de 1939 sur l'internement administratif» voir également: Collaud 2013, 16–27 et Collaud et. al. 2015, 7–8.

43 Sur les conceptions véhiculées par la notion de «bas-fonds», voir: Kalifa 2013.

44 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1935, 189. Un sondage dans les dossiers pénaux de racolage semble montrer en effet que le tribunal de police de Lausanne rechignait à interner, utilisant cette disposition non pas comme un outil de rééducation et de relèvement moral mais comme une sanction plus sévère après plusieurs récidives.

ger, si je puis le dire, les décisions du tribunal de police de Lausanne qu'il trouve d'une fermeté insuffisante»,⁴⁵

Le dépôt de cette motion ainsi que sa réception par le Gouvernement vaudois sont également à situer à la fois dans le contexte sociopolitique lausannois et celui des réformes législatives pénales fédérales. Au niveau local, dans la période de crise économique qui frappe la Suisse, les élections municipales ont fait basculer la capitale vaudoise à gauche pour la législature 1934–1937. La Police est confiée à la direction du socialiste Eugène Masson. Bridel, bien que conservant un siège, est relégué aux Écoles.⁴⁶ Le contexte de crise, propice à rendre plus saillantes les questions d'ordre et d'hygiène publics, allié à la perte de l'omnipotence bourgeoise sur la ville de Lausanne, a certainement motivé Bridel et ses collègues à intervenir auprès des autorités cantonales, toujours aux mains de la majorité libérale-radical. Sur le plan national, les travaux de préparation du CPS touchent à leur fin; l'adoption et la mise en application de ce texte se concrétisent, annonçant la prochaine abrogation des codes pénaux cantonaux. Le futur CPS, comme déjà mentionné, est d'inspiration abolitionniste et ne sanctionne pas la prostitution en tant que telle, ne prévoyant de plus pas de graves sanctions envers le racolage.⁴⁷ La motion Bridel peut ainsi représenter une tentative de conserver en dehors du droit pénal un outil répressif de prérogative cantonale envers la prostitution.

Le rapport de la commission chargée de préavisier sur cette motion, comme les interventions qui suivirent son exposé, montre que la question de l'internement administratif plonge nombre de députés dans un dilemme. D'un côté, l'attachement aux notions de droits fondamentaux et de libertés individuelles, de l'autre, la nécessité d'intervenir radicalement auprès de catégories de personnes instituées en ennemi commun, à gauche comme à droite. La commission vote néanmoins à l'unanimité le renvoi de la motion au Conseil d'État «avec pressante recommandation pour étude

45 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1935, 189.

46 Saudan 1980.

47 La Fédération internationale abolitionniste se déclare satisfaite des articles du CPS concernant les mœurs. Elle émet néanmoins trois réserves, d'abord concernant le délit de propagation d'une maladie humaine, craignant qu'il s'applique exclusivement aux maladies vénériennes, ensuite à propos des termes, selon elle discriminant, de «professionnels de la prostitution» dans l'article 206 sanctionnant le racolage, et enfin, envers l'article 335 qui laisse la prérogative aux cantons en matière de contraventions, craignant l'usage cantonal de ce type de sanction envers la prostitution, Machiels 2016, 212.

et rapport». La déclaration du député socialiste Masson – on le rappelle alors à la tête de la police de Lausanne – est exemplaire des contorsions de principes provoquées par la motion Bridel:

«[D]ans certains milieux, pas même dans le nôtre, on a une certaine crainte vis-à-vis de ces mesures administratives, quelquefois arbitraires, faites après enquêtes, qui ne présentent pas toujours l'exacte vérité et la situation des faits. Nous avons une profonde frayeur de tout internement administratif, mais si on pouvait, au moyen de mesures administratives, débarrasser les bas-fonds de Lausanne, nous ferions une œuvre excellente.»⁴⁸

Cette motion est mise à l'étude dans le cadre de dispositions cantonales «pour prévenir le crime», selon les termes du journal radical *La Revue*.⁴⁹ Elle trouvera sa concrétisation dans l'*Arrêté du 24 octobre 1939 sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société*, promulgué d'autorité par le Conseil d'État, usant de ses pleins pouvoirs.⁵⁰ Comme l'indiquent Collaud et al., le préambule de l'arrêté justifie cette nouvelle mesure par les circonstances extraordinaires de cet automne 1939 qui rendent urgent de «protéger l'ensemble du peuple, au moment où la majeure partie des citoyens sont mobilisés, contre l'immoralité propagée par certains indésirables, pour la plupart non astreints à porter les armes».⁵¹ Toutefois, l'histoire développée ici montre que plus qu'une nécessité, le contexte de guerre – notamment la crainte de la contamination des troupes par des maladies vénériennes, mais principalement celui des pleins pouvoirs – a représenté une opportunité pour imposer une disposition légale en préparation depuis quatre ans. Cette disposition re-criminalise la prostitution, en dehors du droit pénal et de ses garanties juridiques, dans le but d'éradiquer à Lausanne la prostitution de rue, ceci à l'encontre à la fois de l'esprit qui avait dirigé dans ce domaine la révision du CPV en 1931 et de celui qui a guidé l'élaboration du nouveau CPS unifié. Pour preuve, le Grand Conseil pérennise l'arrêté de 1939 – dont la validité était dépendante des pleins pouvoirs et devait disparaître lors de leur levée – par la loi du même nom, votée le 8 décembre 1941, quelques jours avant l'entrée en vigueur du CPS, annonçant une tendance à la libéralisation de la pratique de la prostitution en Suisse.⁵²

48 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1935, 936.

49 «Pour prévenir le crime», 18. 7. 1939, 6. Il est également question d'élaborer des dispositions légales restreignant le commerce et le port d'arme.

50 Cf. début de ce chapitre.

51 Cité in Collaud et al. 2015, 8.

52 Pour des développements à propos de l'élaboration de cette loi et des débats qui l'ont entourée, voir: Collaud et al. 2015, 12–13 et Collaud 2013, 28–36.

3.1.2 L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF: UN DROIT D'EXCEPTION OU UNE LOI QUI FAIT EXCEPTION DU DROIT DES FEMMES (PAUVRES)?

Dans le canton de Vaud, Paul Golay (1877–1951), rédacteur depuis 1910 de l'organe central du parti socialiste suisse et des partis ouvrier-socialiste vaudois et lausannois,⁵³ député socialiste depuis 1914 au Conseil communal de Lausanne et depuis 1917 au Grand Conseil, conseiller juridique et défenseur pénal,⁵⁴ a certainement été l'opposant le plus engagé à l'arrêté du 26 octobre 1939 comme à la loi qui l'a suivi. Sa contestation de l'internement administratif s'ancre dans un combat politique qu'il mène depuis de nombreuses années et un engagement personnel en faveur des «sans défense [...], ceux qui, étant isolés par la nature même des abus dont ils sont victimes, constituent des proies faciles aux exercices liberticides des autorités étonnamment intéressées à notre bonheur!».⁵⁵ Selon certains, «mi-anarchiste mi-quarante-huitard»,⁵⁶ il utilise les colonnes des journaux du parti ouvrier-socialiste pour affirmer sa pensée singulière, y compris parfois au sein de son parti, défendant la liberté individuelle et la justice sociale pour tou-te-s, dénonçant un État radical bourgeois qui oscille, selon lui, entre autoritarisme et «vertuisme». ⁵⁷ Il s'agit ici de situer sa critique de l'internement administratif «d'éléments dangereux pour la société» dans l'ensemble des voix opposées à cette mesure afin de mieux saisir les débats et les enjeux qui entoureront la motion déposée par Golay et consorts en août 1945. Cette dernière vise à l'abrogation pure et simple de la loi du 8 décembre 1941.

53 Il s'agit du *Grutlén* de 1910 à 1917, puis du *Droit du peuple* jusqu'en 1939 et enfin, après la scission «nicoliste» de 1939, *Le Peuple* (organe socialiste romand).

54 Bien qu'instituteur de formation, Golay pouvait assumer cette fonction, étant donné qu'une particularité de la loi vaudoise permettait d'ouvrir la défense pénale au tribunal à des laïcs, Jeanneret 2003, 378.

55 Golay, 17. 2. 1940, 1.

56 Le terme quarante-huitard renvoie aux révolutionnaires français·es de 1848.

57 Paul Golay est également le père de l'écrivaine Alice Rivaz. Cette dernière a écrit un roman intitulé *L'alphabet du matin* (1968) qui relate sa petite enfance, dans lequel une part importante est consacrée aux débuts de l'engagement politique de son père. Voir également: Jeanneret 2003, 377–398 et Cambrosio 1994.

UTILISER LA PRESSE POUR DÉNONCER L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF

Pendant l'été 1939, le Conseil d'État vaudois annonce la prochaine soumission au Grand Conseil des nouvelles dispositions légales de «lutte contre le crime» évoquées précédemment et dont l'internement administratif fait partie. Cette annonce est relayée par les journaux bourgeois avec enthousiasme.⁵⁸ *La Feuille d'avis de Lausanne* donne un bon exemple du ton et du registre utilisé dont l'adage «la fin justifie les moyens» pourrait rendre compte. Le 21 juillet 1939, le quotidien publie ces lignes à propos de l'internement administratif, ne faisant nullement l'impasse sur les problèmes de droit que pose cette mesure: «Sans doute, on ne manquera pas de crier au respect de la dignité humaine, au danger de l'arbitraire, à la garantie de la liberté individuelle et l'on invoquera la Déclaration des droits de l'homme... Mais que Messieurs les assassins et autres gueux commencent par nous laisser tranquilles».⁵⁹

Le 5 août 1939, dans *Le Droit du peuple*, Golay appelle à une réflexion sérieuse sur l'internement administratif, en particulier sur «la portée sociale» d'une telle mesure. Selon lui, sortir des individus du droit commun, les sanctionner en l'absence de délit caractérisé, c'est tomber «en pleine explosion de subjectivisme». Mais surtout, c'est nier «les raisons explicatives» des comportements réprouvés, dépendantes d'éléments économiques, sociaux, de santé, etc., dont «la Société est responsable, pour une part évidente». Golay craint également que la menace d'un internement administratif constitue un outil pour contraindre les personnes visées par cette mesure à devenir des agents à la solde du patronat et des autorités, «des éléments de trouble, de provocation, de défaitisme syndical ou politique».⁶⁰ Il faut comprendre ce dernier argument, qui ne sera d'ailleurs plus mobilisé ni par Golay ni par d'autres opposant-e-s à l'internement administratif, comme l'expression de la répression exercée par les autorités au pouvoir sur les mouvements syndicaux et de gauche au cours des mobilisations ouvrières des années 1930. De plus, dans cette période d'embrasement de l'Europe, ces mouvements sont suspectés de former une 5^e colonne au service du communisme. Nous rappelons que le parti communiste a été interdit en 1937 dans les cantons de Genève et Neuchâtel et

58 Par exemple: «Après le drame du Tunnel, une interpellation», 18. 7. 1939; «Répression et, surtout, prévention du crime», 19. 7. 1939.

59 «Lettre vaudoise», 21. 7. 1939.

60 Golay, 5. 8. 1939.

en 1938 dans le canton de Vaud.⁶¹ Il va sans dire que la mise en pratique de l'arrêté qui sera promulgué le 24 octobre 1939, puis celle de la loi du 8 décembre 1941, rendra caduques ce type de craintes, montrant clairement les intentions du législateur et celle de son organe d'application, la Commission cantonale d'internement administratif (CCIA): débarrasser les rues de Lausanne de femmes dont on juge qu'elles portent atteinte à l'ordre, la morale et l'hygiène publics.

C'est bien sur cet aspect sexiste de l'arrêté que la féministe Émilie Gourd réagit dans le *Bulletin féminin* du 19 novembre 1939, mettant en garde contre «un arrêté dangereux». Outre son potentiel d'arbitraire, elle pointe le fait que cette disposition légale, dont le but principal est de lutter contre la prostitution, désigne comme premières coupables des femmes, les «prostituées», sans prévoir d'inquiéter les hommes usagers de leurs services. Gourd de conclure par une interrogation non dénuée de provocation: «Ou bien envisage-t-il [le Conseil d'État] d'enfermer aussi dans une colonie de travail tous les «clients», généralement nombreux en temps de grands rassemblements masculins, de ce lamentable commerce?»⁶² Autrement dit, l'auteure dénonce un arrêté qui procède du principe de double morale, combattu depuis la fin du siècle précédent par les abolitionnistes. Le juriste Théodore de Félice, secrétaire général de la Fédération internationale abolitionniste basée à Genève, s'érigera d'ailleurs sans relâche dans les pages du *Bulletin abolitionniste* contre l'internement administratif, en particulier des femmes vivant de la prostitution, au travers d'analyses juridiques des dispositions légales administratives en regard du droit pénal suisse, affirmant l'illégalité de ces textes de loi.⁶³

Lors de l'édition de l'arrêté du 24 octobre 1939, plusieurs voix, émanant principalement du milieu juridique, se sont élevées contre le principe d'internement administratif. Elles relèvent à nouveau l'arbitraire d'une telle base légale, le manque de garantie envers les libertés individuelles ainsi que sa contradiction avec le Code pénal suisse qui ne condamne pas la prostitution en tant que telle. Par exemple, le 22 novembre 1939, la *Gazette de Lausanne* publie une lettre ouverte de l'avocat Agénor Krafft intitulée «Une question de principe» où l'auteur, bien que relevant le majoritaire bon accueil par la presse et par l'opinion publique de l'arrêté sur l'inter-

61 Jeanneret 2015; Meuwly 2003, 43–45. Voir également: Reuber 2004.

62 Gourd, 19. 11. 1939.

63 Par exemple, Félice de 1940; 1942; 1943; 1947.

nement administratif, y affirme sa ferme opposition. Si le contexte d'état d'urgence pourrait légitimer, selon lui, que le Conseil d'État prenne des dispositions exceptionnelles envers «une pègre que tout le monde reconnaît hautement répugnante», en aucun cas celui-ci ne justifie que le canton de Vaud se dote d'une loi aux énoncés flous, ouvrant la porte à l'arbitraire, et qui crée de nouveaux délits, inexistantes autant dans l'ancien CPV que dans le récent CPS unifié de 1937. Krafft rappelle l'article 2 du CPS: «les actes punis par la loi peuvent seuls être l'objet de poursuites pénales. Il ne peut être appliqué d'autres peines que celles prévues par la loi». Selon lui, le fait de déroger à ce principe démocratique fait craindre que «la liberté individuelle [soit] en passe de ne plus être qu'un vain mot». ⁶⁴

Ces arguments juridiques – manque de protection des droits individuels et inconstitutionnalité de l'arrêté vaudois, puis de la loi du 8 décembre 1941 – constitueront la base de recours adressés au Tribunal fédéral, par Golay ⁶⁵ et par d'autres avocats, en faveur de femmes dont la CCIA a ordonné l'internement. Aucun recours au Tribunal fédéral n'aura gain de cause et n'aboutira à la déclaration de l'inconstitutionnalité ni de l'arrêté du 26 octobre 1939 ni de la loi du 8 décembre 1941 ou à la reconnaissance de la violation des droits fondamentaux de ces femmes. ⁶⁶

UNE TENTATIVE D'ABROGER LA LOI DU 8 DÉCEMBRE 1941
«TORPILLÉE» OU LORSQUE LES FEMMES «DANGEREU[SES] POUR
LA SOCIÉTÉ» DEVIENNENT DES «ASOCIA[LES]»

Convaincu de l'inacceptable que représente la *Loi sur l'internement d'éléments dangereux pour la société*, en particulier en dehors des conditions spéciales de la guerre, Golay, soutenu par deux députés libéraux, les avocats Paul Vallotton et Philippe Baudraz, ainsi que par le député popiste ⁶⁷ Robert Jordan, dépose une motion au Grand Conseil vaudois le 28 août 1945. Celle-ci «demande au Conseil d'État [...] que cette autorité propose au Grand Conseil l'abrogation de la loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif, cet objet étant traité par le code pénal suisse,

64 Krafft, 22. 11. 1939.

65 La procédure de la loi du 8 décembre 1941 prévoit la défense du ou de la prévenu-e par un avocat. Golay était le défenseur le plus souvent choisi par les femmes aux prises avec la CCIA, connu pour son opposition à cette loi, Demierre 1953, 42.

66 Dossiers personnels, CCIA, ACV, S132 Service de justice et législation, S132/773.

67 Membre du parti ouvrier populaire (POP).

du 1^{er} janvier 1942». ⁶⁸ Notons que Vallotton est spécialement impliqué dans la question soulevée ici; il officie en effet comme membre suppléant à la Commission cantonale d'internement administratif (CCIA).

Le développement de cette motion devant l'assemblée, le 26 novembre 1945, s'ancre principalement dans le domaine du droit, réaffirmant les arguments de la protection des libertés individuelles, de la séparation des pouvoirs et surtout de l'inconstitutionnalité de la *Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société*. Golay termine son exposé selon des termes sans équivoque quant à la population qu'il juge victime de la loi dont il demande l'abrogation:

«Je n'ai pas voulu aborder le côté social de ce problème, car j'ai voulu me tenir sur le terrain juridique. Mais lorsqu'on connaît l'histoire de beaucoup de ces pauvres femmes qui se livrent à la prostitution et qu'on essaie de connaître les raisons de leur malheur et de leur déchéance, on trouve à l'origine des hommes qui les ont séduites, des hommes qui les ont abandonnées, des patrons qui les ont mal payées. C'est une raison de plus pour qu'elles soient à tout le moins au bénéfice du droit commun et non placée sous un régime d'exception. Je vous demande donc de bien vouloir sortir de l'illégalité vaudoise pour entrer dans la légalité suisse.» ⁶⁹

La motion est renvoyée au Conseil d'État pour étude et rapport. À cet effet, un important dossier est constitué, réunissant les témoignages et avis des corps de police, des diverses commissions de relèvement moral, de la Ligue vaudoise contre le péril vénérien, des sociétés de patronage, de la ligue Pro Familia, etc., autrement dit, de tout organisme d'État comme privé susceptible de confirmer l'utilité et l'efficacité de la loi du 8 décembre 1941. Par exemple, un brigadier de la police de Lausanne fait l'éloge de ces dispositions dans un style cru: selon lui, «des prostituées qui travaillaient sur leurs reins pour soulager leurs bras ont compris qu'elles avaient des bras pour travailler et se sont mises courageusement au travail». Sans percevoir l'ironie de ses propos, il précise en fin de rapport que «l'internement administratif des éléments dangereux n'a porté aucune atteinte à la liberté, aux

68 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1945, 871. Il est intéressant de noter que les collègues de parti de Golay ne figurent pas comme signataires, montrant bien que la question de l'internement administratif ne se pense pas forcément selon un clivage gauche/droite. Seul le parti ouvrier populaire vaudois, représenté par le député Jordan, s'oppose par principe à l'internement administratif.

69 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1945, 223.

droits et intérêts *des braves gens et des contribuables*»,⁷⁰ laissant penser que tel n'est pas le cas concernant les femmes dénoncées. Le commandant de la police cantonale, relève quant à lui l'effet «d'intimidation salutaire» de la loi: nombre d'individus auraient quitté le «milieu» par crainte d'un internement et, selon lui, les «[prostituées] qui subsistent recrutent leurs clients par des moyens qui n'offensent plus publiquement la morale». ⁷¹ Ou encore, le président de la ligue Pro Familia, Maurice Veillard,⁷² et son secrétaire, Jean Balmas, font part de leur surprise quant à la motion «de Monsieur le député P. Golay car rarement une loi de salubrité publique a eu des effets aussi rapides et aussi décisifs». Ils contestent par ailleurs l'argument selon lequel la loi du 8 décembre 1941 serait issue d'un contexte d'exception. Ils la considèrent au contraire comme l'aboutissement victorieux d'une longue mobilisation de la Société vaudoise de moralité publique, puis de celle de Pro Familia sur la question de la prostitution à Lausanne:

«Depuis 1918, la Société vaudoise de moralité publique, puis notre Commission [d'éducation et de préservation morale] qui lui a succédé, ont demandé à répétition reprises au Conseil d'État et au Grand Conseil d'introduire l'internement administratif, seule arme efficace contre le vice organisé. Le 7 mai 1935, M. Georges Bridel et vingt-sept de ses collègues déposaient une motion dans ce sens au Grand Conseil. La motion fut renvoyée au Conseil d'État avec pressante recommandation. Ce n'est donc pas la guerre qui a motivé l'introduction de l'internement administratif des asociaux; elle en a simplement hâté la réalisation.»⁷³

La première partie de ce texte a en effet montré que le contexte de guerre avait représenté une opportunité pour imposer un outil législatif controversé et dont ses promoteurs étaient conscients qu'il se situait dans une conception limite du droit, re-criminalisant la pratique de la prostitution, alors même que le Grand Conseil vaudois avait refusé d'emprunter cette voie lors de la révision du CPV en 1931. Il est intéressant de constater ici qu'il n'est plus utile pour les promoteurs de l'internement administratif de

70 Dossier Internement administratif, Motion Golay et révision de la loi du 8 décembre 1941, ACV, S132/771; nous soulignons.

71 Dossier Internement administratif, Motion Golay et révision de la loi du 8 décembre 1941, ACV, S132/771.

72 Veillard est nommé président de la nouvelle Chambre pénale des mineurs en 1942. L'internement de jeunes filles et garçons par la justice pénale des mineurs vaudoise fait l'objet du chapitre 4.1 de cet ouvrage.

73 Dossier Internement administratif, Motion Golay et révision de la loi du 8 décembre 1941, ACV, S132/771.

se «cacher» derrière des circonstances exceptionnelles pour justifier que des individus – ceux que Golay nomme les «sans défense» – soient traités en dehors du droit commun.

Étonnamment (ou peut-être pas), les seules considérations modérées dans leur enthousiasme quant aux bienfaits de la *Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société* proviennent du rapport élaboré par les membres de la CCIA. En premier lieu, ce document précise: «[La commission] n'applique pas l'art. 1 [qui vise toute personne qui s'adonne habituellement à la prostitution ou au racolage] de la loi à la lettre, en ce sens qu'elle a toujours estimé que l'on ne pouvait punir la prostitution que si elle était un objet de scandale et portait atteinte à la décence de la rue».⁷⁴ Le rapport relève également plusieurs situations où la CCIA se trouve «embarrassée» pour prendre une décision en regard de la notion «d'habitude», notamment lorsqu'il «s'agit de femmes qui travaillent pendant la journée, mais le soir se livrent à la prostitution». Ces femmes pallieraient ainsi des salaires insuffisants qui ne leur permettent pas d'assumer leur charge de famille, posant visiblement un cas de conscience à ceux qui sont censés appliquer la loi. De plus, il indique: «[Les membres de la CCIA ont] eu cependant parfois le sentiment que la police lausannoise, ou plus exactement quelques agents, faisaient preuve de zèle à l'égard de certaines femmes, alors que d'autres, ne valant guère mieux, bénéficiaient de ce qu'on pourrait appeler un «neutralité bienveillante»».⁷⁵ La question de la stigmatisation des femmes internées par la commission et celle du manque d'aide lorsque leur internement prend fin sont également soulevées. Enfin, la CCIA s'étonne du nombre dérisoire de cas concernant des «souteneurs» qu'elle a eu à traiter, s'interrogeant sur le manque d'empressement de la police à ouvrir des enquêtes lorsque des suspects apparaissent dans les rapports.⁷⁶ Les membres de la CCIA semblent gênés par le sentiment de constituer l'organe exécutif d'une loi «de police» dont on pourrait suspecter que l'unique but est de réguler la prostitution de rue, selon des accords tacites entre police locale et «milieu».

74 Dossier Internement administratif, Motion Golay et révision de la loi du 8 décembre 1941, ACV, S132/771.

75 Dossier Internement administratif, Motion Golay et révision de la loi du 8 décembre 1941, ACV, S132/771.

76 Dossier Internement administratif, Motion Golay et révision de la loi du 8 décembre 1941, ACV, S132/771.

Dans le même sens, le député Vallotton, lors des discussions autour de la motion visant l'abrogation de la *Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société*, explique les raisons pour lesquelles il s'est joint à Golay dans sa démarche:

«Cette loi a été votée sans aucune discussion par le Grand Conseil en 1941, sous prétexte que c'était la guerre, qu'il fallait faire une loi pour interner immédiatement les éléments dangereux. J'ai fait partie de la commission administrative. J'ai siégé à cette commission 4 à 5 fois par année. J'ai vu comment on appliquait cette loi et quels en étaient les effets. Si grâce à cette loi, la rue est propre à Lausanne, la prostitution, par contre n'a pas diminué. Elle se cache et travaille ailleurs et d'une façon plus clandestine qu'auparavant. La commission en général n'a pas eu à juger des grands cas. Elle n'a vu arriver que du menu fretin, de pauvres femmes, mal défendues en général.»⁷⁷

Vallotton suggère également que la loi du 8 décembre 1941 est moins une disposition de prophylaxie sociale qu'une mesure qui, sous couvert d'un vocabulaire administratif, re-criminalise la prostitution, mais sans garantir aux «justiciables» les droits inhérents à une procédure pénale: «[L]a commission administrative ne rend pas de jugement: elle rend des décisions. Elle ne met pas en prison, elle interne. Or, envoyer une femme en internement pour 5 ans à Bellechasse ou la condamner à 5 ans de prison également à Bellechasse, n'est-ce pas la même chose?».⁷⁸ Contrairement à leur collègue Vallotton, la plupart des membres de la CCIA ne renient toutefois pas le rôle de cette commission ni ne contestent dans leurs principes les mesures d'internement.

En reconnaissant que la *Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société* nécessite des améliorations, la majorité bourgeoise de la commission chargée d'étudier la motion Golay et consorts est convaincue de son efficacité et de son utilité. De ce fait, elle souhaite son maintien, mais après révision. Elle rejette les arguments juridiques avancés par les motionnaires, s'appuyant sur un arrêté du Tribunal fédéral qui indique:

«Les articles 206 et 207 du code pénal suisse se bornent à prévoir des peines légères d'arrêts ou d'amende pour les incitations à la débauche et

77 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 667–668.

78 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 668; à propos de la non-différenciation des régimes de détention entre les femmes internées et celles recluses à Bellechasse, voir: CIE, vol. 8, *Alltag unter Zwang*, chap. 2.2.

le trouble causé au voisinage par la prostitution. En revanche les cantons ont le droit de prévoir des mesures administratives, ce moyen étant d'ailleurs plus efficace que la peine pour réprimer de pareils dérèglements des mœurs.»⁷⁹

La commission d'étude concède que l'article permettant l'internement des délinquant·e·s d'habitude est redondant avec le CPS et préconise son abrogation, comme celle de la possibilité associée à cet article de prononcer un internement à durée indéterminée.⁸⁰ Outre des précisions dans la formulation des articles et des propositions visant paradoxalement à donner des garanties aux dénoncé·e·s se rapprochant de celles inhérentes à une procédure pénale,⁸¹ la commission suggère de modifier le titre de la loi. Selon elle, il serait plus adéquat de qualifier les personnes visées par l'internement administratif non plus d'«éléments dangereux pour la société» mais dorénavant d'«asociaux», sans pour autant justifier cette prise de position. Concernant la composition de l'organe exécutif, la CCIA, la commission propose d'entériner dans la loi le principe déjà effectif selon lequel, pour des raisons d'indépendance, ses membres sont choisis en dehors de l'administration, recommandant également «qu'une femme en f[asse] partie, vu le grand nombre de dénoncés du sexe féminin».⁸²

D'une manière générale, la stratégie argumentative de la commission consiste à (ré)affirmer le but rééducatif de la loi incriminée, rappelant que l'internement administratif, dans ce cadre, «vise à l'amendement de personnes se livrant habituellement à la dépravation morale».⁸³ Elle opère également un rapprochement entre cette mesure et la *Loi du 5 février 1941 sur l'internement des alcooliques* dont la légitimité sanitaire, sociale et morale ne serait nullement contestée.⁸⁴ Ce dernier élément est particulièrement intéressant en regard des débats qui se dérouleront un quart de siècle plus

79 Arrêt de la Cour de droit public du Tribunal fédéral du 12 mars 1945, cité in *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 662.

80 Il s'agit de l'article «e» introduit dans la loi du 8 décembre 1941, lors de la pérennisation de l'arrêté du 24 octobre 1939: «e) a subi plusieurs peines privatives de liberté pour crimes ou délits et témoigne d'un penchant marqué à la criminalité, à l'inconduite ou à la fainéantise».

81 Il s'agit principalement d'introduire la possibilité du relief, de prévoir une procédure de révision des décisions, la prescription après cinq ans et de constituer un organe spécial, constitué par le Conseil d'État comme instance de recours en lieu et place de l'instance actuelle, le Conseil d'État.

82 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 659–666.

83 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 663.

84 Golay avait pourtant fait une longue intervention au Grand Conseil lors des débats entourant cette loi qui, selon lui, «éveille une méfiance instinctive contre ce que

tard dans ce même parlement et qui aboutiront à l'abrogation de la loi en discussion ici. Comme nous le verrons par la suite, l'enjeu de la majorité de la commission d'étude de 1971 sera alors de séparer distinctement l'internement «thérapeutique» des personnes considérées alcooliques de celui promu par la loi du 8 décembre 1941, procédant, selon elle, d'une répression désuète.

La commission d'étude, sous les auspices du Département de justice et police et de la CCIA, détourne, de fait, le but initial de ladite motion. Son objectif est d'obtenir du Grand Conseil l'acceptation d'un projet de révision de la loi du 8 décembre 1941, tout en minimisant les risques de la voir abrogée par ses opposants. Une lettre du chef du service de la protection pénale, adressée à la CCIA le 8 décembre 1945, montre qu'une procédure de révision était envisagée mais suscitait des craintes. Le fonctionnaire avertit: «Il serait dangereux de soumettre cette loi impopulaire au Grand Conseil, car elle donnerait l'occasion d'en demander au contraire l'abrogation, même si l'on entend l'assouplir dans l'intérêt des personnes internées».⁸⁵ La majorité de la commission d'étude conclut ainsi son rapport par un tour de force en recommandant au Grand Conseil de voter «la prise en considération de la motion de MM. P. Golay et consorts et de la renvoyer au Conseil d'État, non pas en vue d'une abrogation de la loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société, mais en vue de sa modification, dans le sens des considérations qui précèdent».⁸⁶ Les conclusions sont acceptées par la majorité des députés et Golay de constater: «Vous me torpillez ma motion d'une façon extrêmement élégante».⁸⁷

Le 2 septembre 1946, le Conseil d'État rend son rapport qui réitère largement les arguments avancés quelques mois plus tôt par la commission d'étude de la motion Golay et consorts, déniait les aspects répressifs de la mesure incriminée et vantant ses vertus préventives et rééducatives. Il recommande le rejet définitif de la proposition d'abrogation de la loi du 8 décembre 1941 et soumet au Grand Conseil un projet de révision de celle-ci. Lors de discussions nourries, Golay et le popiste André Muret ex-

j'appellerai l'arbitraire de l'administration et l'arbitraire de l'État», *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1940, 1309–1310.

85 Dossier Internement administratif, Motion Golay et révision de la loi du 8 décembre 1941, ACV, S132/771.

86 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 666–667.

87 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 697.

posent à nouveau les défauts de droits et de principes dont font preuve, selon eux, les dispositions administratives de privation de liberté. Ceux-ci relèvent également l'hypocrisie qui consiste à faire passer des mesures répressives – des internements qui sont de fait des emprisonnements – pour des mesures de relèvement moral et social.⁸⁸

La motion est rejetée par 107 voix contre 60 et la révision de la loi est acceptée le même jour.⁸⁹ Cette révision va dans le sens des propositions de la commission d'étude exposées plus haut, la présence obligatoire d'une femme dans la CCIA n'étant néanmoins pas retenue. Ainsi, la *Loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société* devient, le 2 septembre 1946, la *Loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments asociaux*.⁹⁰ Sa nouvelle dénomination correspond au souhait du Conseil d'État d'«atténuer la rigueur de l'intitulé», estimant que cette «expression moderne [...] paraît s'appliquer fort bien aux personnes visées par la loi».⁹¹ À nouveau, aucune indication ne permet de comprendre d'où émerge le terme d'«asociaux» et ce qui permet au Conseil d'État de considérer qu'il est «moderne».

Rolland Bersier, qui a consacré sa thèse de doctorat en droit à la question de l'internement administratif dans le canton de Vaud, confirme que le terme «asocial» (et ses dérivés) est peu courant en français à cette période; il est selon lui plus populaire en langue allemande et d'un usage déjà ancien.⁹² Le Code pénal allemand de 1870, en effet, «sanctionne sous la dénomination de «comportement asocial» diverses formes de vagabondage, mendicité, prostitution, etc. par un emprisonnement de quelques semaines [ou] par une détention de plusieurs années dans une maison de travail».⁹³ Sous la république de Weimar, l'usage de cette notion s'étendra en dehors du langage juridique, se transformant en stigmatisme appliqué à tout individu dont les comportements dérogent aux valeurs et à la morale bourgeoises. La radicalisation du discours sur les «asociaux» lors de la crise de Weimar puis lors de la montée du nazisme aboutira aux politiques tristement connues de coercition et d'extermination de masse des «vies sans

88 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 1176–1238.

89 À noter que le député libéral Baudraz qui avait initialement signé la motion, a «retourné sa veste» et s'est rallié aux conclusions du Conseil d'État, satisfait des modifications apportées à la loi.

90 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 1224.

91 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1946, 1224.

92 Bersier 1968, 132.

93 Korzilius 2006, 2/19.

valeur».⁹⁴ Les théories de la défense sociale nouvelle qui émerge après la Seconde Guerre mondiale, notamment en réaction aux crimes nazis, mobilisent également le terme d'«asocial» dans leur catégorisation de la déviance. Elles se revendiquent d'une position humaniste, s'intéressant aux causes sociales des comportements considérés déviants, et promeuvent des mesures préventives et de réinsertion qui n'excluent toutefois pas la privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale.⁹⁵ Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vaudois, en utilisant le terme d'«asociaux», semble recouvrir la loi du 8 décembre 1941 des habits neufs de la défense sociale nouvelle, ce qui n'empêche pas cette loi de procéder d'une logique répressive, instituant un droit d'exception pour des femmes auxquelles on dénie les pleins droits de citoyennes.

3.1.3 VERS L'ABROGATION DE LA LOI DU 8 DÉCEMBRE 1941 OU LA (RE)LÉGITIMATION DE L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF SOUS AUTORITÉ MÉDICALE

La révision en 1946 de la loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif, dorénavant d'«éléments asociaux», pourrait être considérée comme une nouvelle légitimation de cette mesure par les autorités vaudoises. Elle est néanmoins concomitante à une baisse drastique de son utilisation; de plus, les procédures n'aboutissent que rarement à un internement effectif (47 décisions pour la période 1947–1970 dont 13 internements fermes entre 1947–1960 et aucun entre 1960–1970).⁹⁶ Le fait que la direction de la police lausannoise est assumée entre 1947 et 1949 par le popiste Muret, clairement opposé à cette mesure comme nous l'avons vu plus haut, n'y est certainement pas étranger.⁹⁷ Cet élément n'est néanmoins pas le seul facteur d'influence, étant donné que le retour de Bridel, initiateur de la loi sur l'internement administratif du 8 décembre 1941, à la tête de la police

94 Korzilius 2006, 2/19.

95 Budin 2002; Danet 2008; pour une présentation succincte du mouvement de la Défense sociale nouvelle, cf. chap. 4.1 de ce volume, note 967.

96 Fichiers des cas traités par la CCIA, ACV, S132/773; voir également: CIE, vol. 4, «... je vous fais une lettre», chap. 1.1 pour une analyse des stratégies de résistance de femmes qui ont comparu devant la CCIA à la fin des années 1960, les procédures ayant abouti à un non-lieu ou un sursis.

97 «Liste alphabétique des élus à la Municipalité de Lausanne depuis 1914», site de la municipalité de Lausanne.

de Lausanne en 1950 ne s'accompagne pas d'une recrudescence d'internements de personnes considérées asociales.⁹⁸

Dans le contexte de prospérité économique des Trente Glorieuses et des progressives modifications socioculturelles qui les accompagnent, bousculant tant les normes liées à la famille, à la sexualité qu'au travail,⁹⁹ la question de la mise à l'écart en milieu fermé de personnes jugées indésirables dans un souci de préserver l'hygiène et l'ordre publics ne semble plus constituer un élément de préoccupation sociale ou politique majeur.¹⁰⁰ Une polémique éphémère visant à dénoncer la loi du 8 décembre 1941, qui serait ignorée de tou-te-s (y compris des juristes), est néanmoins lancée par une série d'articles publiés dans le journal *30 jours* entre décembre 1951 et août 1952.¹⁰¹ La même année, «l'affaire Gavillet»,¹⁰² soulevant la question de l'internement pour une durée illimitée des délinquant-e-s d'habitude, remplit les colonnes des journaux du mois d'août 1952; ses retentissements ne survécurent toutefois pas à au début de l'automne. Il faut attendre la fin des années 1960 pour que l'internement administratif devienne à nouveau, dans le canton de Vaud, un sujet débattu, ceci principalement au niveau parlementaire, notamment sous l'impulsion des débats fédéraux relatifs à l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

98 Fichiers des cas traités par la CCIA, ACV, S132/773.

99 Praz 1996; 1997.

100 C'est du moins ce que laisse penser l'absence de débat à ce sujet au Parlement vaudois (*Bulletin du Grand Conseil*, 1950–1968) et une recherche thématique dans les archives de la presse romande pour la même période (base de données *Scriptorium*). Les éventuelles nouvelles formes que prend cette question seraient intéressantes à analyser dans un travail à venir qui fait actuellement défaut pour la Suisse romande.

101 Apothéloz décembre 1951; février 1952; mars 1952; avril 1952; mai 1952; juin 1952; juillet 1952; août 1952; documents relatifs aux articles parus dans *30 jours*, ACV, S132 Service de justice et législation, S132/772. Il est intéressant de relever que l'auteur dénonce le cas «atypique» d'un homme interné par la *Loi sur l'internement administratif d'éléments asociaux* sans lien avec la question de la prostitution ou du «milieu».

102 Il s'agit d'un homme qui sous le coup de l'article 42 du Code pénal (délinquant-e d'habitude) était interné pour une durée illimitée bien qu'il n'ait jamais commis de délits graves. Celui-ci s'est évadé et a assassiné une personne qu'il considérait responsable de son internement (de fait Gavillet s'est trompé de cible). La question de l'inhumanité d'un internement illimité et celle du désespoir produit par cette mesure – désespoir pouvant alors pousser au crime – est débattue dans la presse.

DEMANDER L'ABROGATION DE LA LOI DU 8 DÉCEMBRE 1941
ET FAIRE ÉMERGER LA QUESTION DE L'INTERNEMENT DES
«ALCOOLIQUES»

Trois éléments constituent, de l'avis du Conseil fédéral, un obstacle à la ratification complète par la Suisse de la CEDH et pourraient donner lieu à des réserves: l'absence du droit de vote des femmes à l'échelon national et dans de nombreux cantons, les restrictions confessionnelles présentes dans la Constitution fédérale et les lois cantonales permettant l'internement administratif.¹⁰³ Ce dernier élément attire l'attention de la députée vaudoise popiste Anne-Catherine Menétrey, autant par l'indignation qu'il provoque chez elle que par la mise en évidence de son ignorance à ce propos. Une étude de la question pour le canton de Vaud ainsi qu'une petite enquête auprès des services et instances concernés par la pratique de l'internement administratif la convainquent de déposer une motion devant le Grand Conseil vaudois.¹⁰⁴ Le 19 novembre 1969, Menétrey et sept collègues de parti demandent par voie de motion: «la suppression des mesures d'internement administratif: 1. par l'abrogation de la loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif; 2. par la révision des articles relatifs à ces mesures figurant dans d'autres lois de la législation cantonale».

Le développement de cette motion quelques jours plus tard, permet de constater qu'il s'agit d'une part d'abroger une loi – celle du 8 décembre 1941 – issue d'une «mentalité petite-bourgeoise», aux «relents de puritanisme et d'intolérance». Menétrey la juge «dépassée et anachronique», ne pouvant trouver de défenseurs ni au Grand Conseil ni au Conseil d'État. Il en va de même, selon elle, à propos des articles presque jamais mobilisés de la *Loi du 12 mai 1947 sur la prévoyance sociale et l'assistance publique* qui permettent l'internement en colonie de travail des assisté-e-s jugé-e-s récalcitrant-e-s au travail justement. D'autre part, et c'est peut-être le point le plus intéressant, la députée popiste souhaite voir abroger les dispositions légales visant à l'internement administratif des «alcooliques».¹⁰⁵ Ces dispositions, dont l'usage bien qu'en régression reste courant (20 décisions d'internement en 1968), sont, selon elle, l'expression d'un manque de

103 Dissler 2017, 29–69. Voir également le chapitre 5.1 de cet ouvrage.

104 Menétrey-Savary, entretien, 30. 9. 2016.

105 Il s'agit des articles 9 à 18 de la *Loi du 12 décembre 1949 sur le traitement des alcooliqes*. Pour plus de développements sur l'internement prévu par les dispositions vaudoises antialcooliqes, notamment du point de vue des procédures, voir: CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, chap. 3.2.2.

prise en charge médicale et sociale des malades les plus déshérités. Sans compter que, similairement aux autres lois ou articles incriminés, l'internement des personnes considérées alcooliques «n'offre pas à ceux qui en sont victimes des garanties comparables à celles des procédures judiciaires». D'une manière générale, Menétrey considère que ces bases légales relèvent d'une répression de classe. Elle ne relève en revanche pas l'aspect genré de ces lois. Si comme nous l'avons montré dans ce travail, la loi du 8 décembre 1941 vise en premier lieu des femmes (pauvres), l'internement pour alcoolisme concerne par contre très majoritairement des hommes (pauvres).¹⁰⁶ La popiste dénonce un système d'exclusion paradoxal: «Ceux qui sont passibles de ces mesures, dans la grande majorité des cas, sinon dans leur totalité, sont parmi les plus défavorisés dans une société qui les rejette tout en leur reprochant cyniquement de n'avoir pas su s'adapter et d'être devenus des asociaux».¹⁰⁷

L'internement ne serait de ce fait en aucun cas une réponse adéquate. Au contraire, il s'agirait de développer des mesures médicales et sociales qui visent à offrir à tou-te-s «une vie décente».¹⁰⁸ La motionnaire semble néanmoins opérer une distinction entre une privation de liberté médicalisée à visée thérapeutique qu'elle juge acceptable et celle, intolérable, dans une colonie de travail, relevant d'une prophylaxie sociale coercitive:

«Mais enfin de deux choses l'une: ou bien on interne, et c'est alors une privation de liberté découlant normalement d'un jugement donnant droit à toutes les garanties judiciaires et basé sur le principe de séparation des pouvoirs, ou alors nous restons sur le plan administratif et dans ce cas, seule une hospitalisation ou un traitement médical ou social est possible.»¹⁰⁹

C'est peut-être guidée par cette distinction que Menétrey ne mentionne pas dans le développement de sa motion l'internement psychiatrique d'office par la *Loi du 23 mai 1939 sur les malades mentaux et autres psychopathes*. L'internement psychiatrique constituera pourtant un élément stratégique dans le traitement de cette motion, utile pour renégocier les frontières qui séparent le justifiable de l'injustifiable dans le domaine de l'internement administratif.

106 *Comptes rendus du Conseil d'État*, Département de l'Intérieur, Service sanitaire, 1906–1968 (ponctions aléatoires).

107 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1969, 760.

108 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1969, 756–761.

109 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1969, 760.

RENÉGOCIER LES FRONTIÈRES D'UN INTERNEMENT ADMINISTRATIF ACCEPTABLE?

Le Conseil d'État initie alors une large consultation auprès des «mi-lieux intéressés» (divers organes judiciaires, de police, services sociaux, diverses organisations sociales et de patronage, Union des communes vaudoises, etc.). Ceux-ci doivent se prononcer «sur l'opportunité de maintenir, dans la législation cantonale, les dispositions critiquées par les motionnaires et, le cas échéant, sur les modifications qu'il conviendrait d'apporter aux dites dispositions». ¹¹⁰

Certains groupes d'intérêt tels que les juges du Tribunal cantonal ou l'Ordre des avocats vaudois font une critique catégorique de la loi du 8 décembre 1941. L'association des avocats assène par exemple: «Actuellement, non seulement l'internement administratif ne répond à aucune justification pratique, mais constitue une violation flagrante des règles fondamentales qui doivent régir un État de droit». ¹¹¹ Néanmoins, plusieurs organisations, les plus directement concernées par la *Loi sur l'internement administratif d'éléments asociaux* (par exemple police, union des communes vaudoises, CCIA), si elles ne s'opposent pas à l'abrogation de cette disposition, ne verraient pas d'inconvénient à son maintien, moyennant au besoin quelques aménagements de procédures. La gendarmerie, par exemple, «admet que, du point de vue de la police, son abrogation ne gênerait guère en ce moment. Mais considérant que les conditions qui ont présidé à l'élaboration de cette loi pourraient se présenter à nouveau et lui rendre son actualité, [...] il n'y a aucun intérêt à la supprimer». ¹¹²

La ligue vaudoise pour la protection de la famille Pro Familia, quant à elle, exprime deux positions distinctes, le sujet ayant visiblement donné lieu à controverse. Une majorité semble soucieuse de l'obstacle que cette loi représente à l'adhésion de la Suisse à la CEDH et est d'avis que celle-ci «ne correspond plus aux idées modernes». Toutefois, rappelant les arguments des opposants à la motion Golay et consorts vingt-cinq ans plus tôt, la réponse de cet organisme indique également:

110 Documents appartenant au Service de justice concernant la motion A.-C. Menétrey, ACV, SB 196 Service de justice et législation, SB 196/9-5/76.

111 Documents appartenant au Service de justice concernant la motion A.-C. Menétrey, ACV, SB 196/9-5/76.

112 Documents appartenant au Service de justice concernant la motion A.-C. Menétrey, ACV, SB 196/9-5/76.

«Plusieurs membres estiment que la loi sur l'internement des asociaux a atteint partiellement son but, moins par le nombre d'asociaux qu'elle a touchés que par son effet d'intimidation. Les tenants de cette opinion pensent que l'abrogation de la loi aurait des effets regrettables sur la moralité publique, de par la suppression de son caractère de «garde-fou». Ils estiment au surplus que la loi, telle qu'elle a été modifiée en 1946, donne des garanties suffisantes pour éviter l'arbitraire.»¹¹³

Les articles de la loi sur la prévoyance sociale qui permettent l'internement ne provoquent quasiment aucun commentaire; le principal intéressé, le Service de la prévoyance sociale et d'assistance publique, indique sans détour qu'il souhaite «vivement ne plus avoir à appliquer l'article 111 de [la] loi». Il en va autrement en ce qui concerne la question de l'internement des «alcooliques». Bien que tous ne se prononcent pas, la grande majorité des organismes consultés souhaitent le maintien de cette mesure qui devrait néanmoins constituer un «*ultima ratio*», réservé aux personnes jugées «incurables». C'est pourtant le fait que cet internement procède d'une loi médicalisée qui le rend légitime aux yeux de ses défenseur·e·s,¹¹⁴ faisant le parallèle avec l'internement psychiatrique et rappelant que ce sont là des conditions de privation de liberté reconnues par la CEDH.¹¹⁵ L'Union des communes vaudoises ne se prive d'ailleurs pas d'ironiser lourdement à propos du fait que Menétrey ait omis d'incriminer les articles régissant la privation de liberté par la *Loi du 23 mai 1939 sur les malades mentaux et autres psychopathes* lors du développement de sa motion. Dénotant une position politique opposée à celle de la popiste, son président et son secrétaire écrivent: «Il est à relever d'ailleurs que la motionnaire ne songe pas à cette catégorie d'individus (sans doute en raison du fait que les malades mentaux ne se recrutent pas uniquement dans une certaine «classe sociale» peu favorisée de la fortune mais dans toutes les classes de la société!).»¹¹⁶

Seuls certains organismes sociaux expriment une opposition de principe à toute forme d'internement administratif, y compris médicalisée. L'As-

113 Documents appartenant au Service de justice concernant la motion A.-C. Menétrey, ACV, SB 196/9-5/76.

114 La question de la médicalisation comme registre de légitimation de l'internement administratif, dont la forme concrète de l'exécution n'est pas toujours médicalisée, est traitée dans la partie 2 de ce volume.

115 Documents appartenant au Service de justice concernant la motion A.-C. Menétrey, ACV, SB 196/9-5/76.

116 Documents appartenant au Service de justice concernant la motion A.-C. Menétrey, ACV, SB 196/9-5/76.

sociation des assistants sociaux relève que «la faillite du système répressif non assorti de mesures éducatives est maintenant partout reconnue (aussi bien pour les condamnés que pour les internés)». Les représentants du Centre social protestant reconnaissent quant à eux «que [leur] point de vue de travailleurs sociaux (et d'hommes) de 1970 rejoint sur le fond celui de Mme Ménétrey [*sic*]». Ils jugent que «l'internement administratif est une mesure interventionniste négative d'une société qui cherche à se protéger. Elle est amenée à le faire au prix d'un certain compromis sur le dos des libertés fondamentales qui constituent par ailleurs sa propre base».

Ces dernières prises de position renvoient directement aux revendications politiques et sociales des mouvements contestataires de la fin des années 1960, aux États-Unis comme en Europe, y compris en Suisse, bien qu'émergentes. Ces mouvements formulent une critique radicale des politiques autoritaires en général, de l'enfermement et des institutions psychiatriques comme carcérales en particulier, inspirés notamment par les travaux de Michel Foucault, Erwin Goffman ou Herbert Marcuse.¹¹⁷ Ménétrey, alors étudiante en psychologie à Genève, participe à ces mouvements. Par la suite, elle sera proche du Groupe action prison (GAP) et relayera leur cause au Grand Conseil.¹¹⁸ En dehors de son mandat politique, elle s'engagera dans le débat local autour de l'antipsychiatrie.¹¹⁹

Le Conseil d'État élabore les *Projets de lois abrogeant la loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments asociaux [et] modifiant la loi du 12 mai 1947 sur la prévoyance sociale et l'assistance publique*,¹²⁰ dont il expose les motifs devant le Grand Conseil le 15 novembre 1971. L'argumentation est basée sur un examen de chaque disposition légale régissant l'internement administratif dans le canton de Vaud au regard des prises de position des milieux intéressés. L'exécutif cantonal propose sans hésitation l'abrogation de la loi et des articles susmentionnés, reconnaissant qu'ils «présente[nt] des inconvénients d'ordre juridique en créant une confusion des pouvoirs et un empiétement de la fonction administrative sur la fonction judiciaire pénale».¹²¹ Par contre, il préconise le maintien dans la législation vaudoise des articles 9 à 18 de la *Loi du 12 décembre 1949*

117 Stucki 2017; Dotti 2015, 18–24; Heimberg 2005; Castel 1986, 41–51.

118 Le GAP, fondé en 1975 se destine à «être le moyen de lutte des détenus et anciens détenus eux-mêmes», Groupe action prison 1976, 5.

119 Ménétrey-Savary, entretien, 30. 9. 2016; Ménétrey-Savary 2018, 125–170.

120 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1971, 151.

121 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1971, 159.

sur le traitement des alcooliques et l'article 25 de la *Loi du 23 mai 1939 sur les malades mentaux et autres psychopathes*.¹²² Ces dernières bases légales procèdent, selon lui, de la même logique prophylactique indispensable dans les cas d'échec de toutes les mesures ambulatoires: «elles sont prises aussi bien dans l'intérêt de l'intéressé lui-même ou de sa famille que pour assurer la défense de la société».¹²³ En d'autres termes, les logiques qui président à l'internement restent proches de celles qui avaient conduit à intégrer cette mesure dans le CPV à la fin du XIX^e siècle, mais elles puisent dorénavant leur légitimation dans le registre médical, alors même que l'internement est conçu par le législateur comme l'expression des limites thérapeutiques.¹²⁴ La «médicalisation» de l'internement repose de ce fait moins sur ses capacités supposées de soins que sur la pathologisation des personnes dont on prévoit la privation de liberté, conceptualisées dorénavant en malades (alcooliques ou mentales-aux).¹²⁵

Le Parlement suit très majoritairement le Conseil d'État dans ses conclusions et vote, le 7 décembre 1971, l'abrogation de la *Loi sur l'internement administratif d'éléments asociaux* et des articles concernés dans la *Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique*. Les autres dispositions permettant l'internement administratif sont maintenues, sans y apporter de modifications. Le jour même, Menétrey et consorts, considérant que la question de l'internement administratif sous ses formes toujours actuelles – c'est-à-dire dans le cadre des mesures antialcooliques et psychiatriques – a été esquivée et qu'une «constante confusion entre internement médical et internement administratif a régné lors de la discussion»,¹²⁶ déposent une nouvelle

122 Il s'agit bien sûr des articles encadrant l'usage de l'internement administratif.

123 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1971, 155.

124 Cet élément est structurant de l'histoire des dispositions légales vaudoises encadrant la lutte contre l'alcoolisme et se traduit notamment par le souci constant du triage des cas soumis à ces dispositions entre «curables» et incurables», voir: CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, chap. 3.2.2.

125 Noemi Dissler montre clairement dans le chapitre 2.3 de ce volume comment le développement d'une approche médicalisée de la question de l'alcool se concrétise dans la mise en place de mesures préventives et ambulatoires. L'internement n'est alors plus une réponse de choix mais représente plutôt un mal nécessaire, dévolu aux malades irréductibles.

126 J'ajouterai que Menétrey elle-même participe de cette confusion, témoignant d'une difficulté à se positionner de manière claire face à l'internement «médicalisé». Sa position se radicalise au cours des débats, perturbée par l'introduction stratégique de la question de l'internement psychiatrique.

motion.¹²⁷ Celle-ci demande que la loi du 12 décembre 1949 soit réétudiée, en vue de l'abrogation de ses articles prévoyant l'internement. Les motionnaires confient le problème de l'internement psychiatrique d'office à la révision en cours de la *Loi sur les malades mentaux et autres psychopathes*.¹²⁸

Le traitement de cette motion, comme celle déposée en 1976 par un député libéral, demandant la mise en conformité du droit vaudois avec la CEDH,¹²⁹ notamment en matière d'internement, restera en suspens jusqu'en 1981. C'est l'entrée en vigueur des révisions du Code civil suisse en matière «de privation de liberté à des fins d'assistance (PLAFA)» qui oblige finalement le canton de Vaud à revoir ses dispositions légales régissant l'internement médicalisé. La nouvelle *Loi sur la santé publique* est adoptée le 29 mai 1985 et réglera tous les internements d'office, soumis généralement à expertise médicale et dorénavant prononcés par la justice de paix.¹³⁰

Bien qu'elles renforcent les garanties juridiques en matière de droits individuels, les nouvelles formes que prend la privation de liberté pour des raisons de prophylaxie sociale représentent moins une délégitimation des mesures d'internement administratif qu'une manière de rendre acceptable, légitime à nouveau, la mise à l'écart en milieu fermé d'individus dont on estime qu'ils perturbent l'ordre public. Le registre de légitimation médical opère un recadrage de la question de la déviance et de la privation de liberté. Cette nouvelle modalité de «gouvernement des corps»¹³¹ laisse présager une «dépolitisation» de la question sociale qu'est l'internement, dans le sens où elle participe à obscurcir les logiques de classe et de genre qui président à l'enfermement.¹³² Les femmes victimes de la *Loi sur l'inter-*

127 En effet, pour des questions de procédure pouvant paraître absurdes, les projets de lois d'abrogation de la loi du 8 décembre 1941 et des articles 111 et 112 de la loi du 12 mai 1947 soumis au vote du Grand Conseil, ainsi formulés, ne permettent pas aux parlementaires de se prononcer pour ou contre l'abrogation des autres bases légales permettant l'internement administratif, étant donné qu'elles n'apparaissent pas dans les projets de lois.

128 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1971, 354–355.

129 Il s'agit de la motion Louis Bagi et consorts, déposée devant le Grand Conseil le 25 février 1976.

130 Colaud et al. 2015, 15.

131 Fassin, Memmi 2004.

132 Le rapport entre médicalisation et dépolitisation a largement été étudié, voir par exemple: Conrad, Schneider 1980; Bell 1987; Epstein 1988. Nous précisons qu'il s'agit également, et sans contradiction étant donné la polysémie du terme «politique», de considérer le «gouvernement des corps» comme une politique, plus précisément et d'après le philosophe Michel Foucault, une «bio-politique» diffuse qui s'exerce

nement administratif d'éléments sociaux et les hommes internés par la *Loi sur le traitement des alcooliques*, les premières comme les seconds principalement issu-e-s de milieux défavorisés, font place à des malades, *a priori* sans caractéristique de classe ou de genre, pour lesquels on prononcera «une privation de liberté à des fins d'assistance». Menétrey témoigne aujourd'hui de l'absence d'un réel processus de délégitimation de l'internement administratif en 1971, comme en 1981 d'ailleurs,¹³³ et s'est dite positivement «frappée» par la mobilisation actuelle des personnes concernées par ces mesures, reconnaissant que l'idée de demander réparation pour les personnes internées par la loi du 8 décembre 1941, lors de son abrogation, «ne l'avait pas effleurée» à l'époque.¹³⁴

selon des «multiples et changeantes modalités d'une relation à soi et aux autres dans un cadre défini par des codes et des règlements, des normes et des valeurs, des rapports d'autorité et de légitimité, des interactions avec l'État et avec la loi», Fassin et Memmi 2004, 9.

133 Sur la question de la délégitimation de l'internement administratif lors des débats fédéraux autour de l'adhésion de la Suisse à la CEDH et de la révision du Code civil suisse de 1979, voir: chapitre 5.1 de ce volume.

134 Menétrey-Savary, entretien, 30. 9. 2016.

ZWANGSVERSORGUNG VON «ASOZIALEN» TUBERKULOSEKRANKEN: FREIHEITSENTZUG AUS SOZIALHYGIENISCHEN ODER MORALISCHEN GRÜNDEN?

SYBILLE KNECHT

In den 1940er-Jahren wehrte sich Florin Decurtins (Amtszeit 1934–1966), Direktor der Luzerner psychiatrischen Heil- und Pflegeanstalt St. Urban, vehement gegen die Aufnahme von angeblich «asozialen Tuberkulösen». Seine Klinik sollte weder als «Abschreckungsmittel» noch als «Besserungs- und Strafanstalt für solche asozialen Elemente dienen»: «Sonst könnten uns ebenso gut auch alle undisziplinierten geschlechtskranken Dirnen, die zwangsbehandelt werden müssen, zugewiesen werden, und man könnte es keinem anständigen Menschen mehr zumuten, sich in der kantonalen Irrenanstalt in Gesellschaft solcher Elemente behandeln zu lassen.» Das Ziel des Direktors war es, in der Bevölkerung die Vorurteile gegen psychische Erkrankungen abzubauen, damit der Klinikaufenthalt nicht mehr als Schande wahrgenommen wurde: «Aus gleichem Grunde ist es mein Bestreben, die Behandlung so frei als möglich zu gestalten, die Zwangsmittel abzuschaffen und asoziale Elemente, die nur die Unzufriedenheit schüren, in Zwangsarbeitsanstalten abzuschieben.»¹

Die Stellungnahme von Decurtins zuhanden des Luzerner Justizdepartements ist Teil einer jahrelangen, kontrovers geführten Diskussion um die Frage der Zwangsversorgung von «asozialen» Tuberkulosekranken. In die Debatte involviert waren verschiedene Akteurinnen und Akteure: Einerseits die Behörden – angefangen auf der Gemeindeebene bis hin zum Regierungsrat –, andererseits verschiedene Expertenkreise, bestehend aus Juristen, Fürsorgerinnen, Ärzten und Psychiatern. Die Stellungnahme von Decurtins war eine Reaktion auf die Forderung des Luzerner Kantonsspi-

1 Bericht von Dr. med. Florin Decurtins an Justizdepartement des Kantons Luzern, 24. 2. 1943, Staatsarchiv Luzern (StALU), Versorgung von asozialen Tuberkulösen, 1935–1957, AKT 44/3442.

tals, eine andere Unterbringungsmöglichkeit für die dort zwangsweise hospitalisierten «asozialen Tuberkulösen» zu finden. Diese stellten durch «ihr Querulieren, ihre Eingaben an alle möglichen Instanzen, ihr häufiges Durchbrennen und ihre ständigen Reklamationen» eine Gefahr für die übrige Klientel dar und brachten gemäss zuständigem Chefarzt das ganze Kantonsspital bei der Bevölkerung in Misskredit. Das Spital verlegte deshalb besonders «renitente», ansteckungsgefährliche Lungenkranke in die internen Gefängniszellen. Der Chefarzt sprach von einem Notbehelf, da diese Zellen eigentlich für Strafgefangene gedacht und aufgrund der feuchten, lichtarmen Kellerräume für Tuberkulosekranke ungeeignet waren. Er forderte deshalb eine Versetzung dieser Personen in die psychiatrische Heil- und Pflegeanstalt St. Urban. Der Direktor des Kantonsspitals schlug als Alternative die Einweisung in eine eigene Abteilung der kantonalen Arbeitsanstalt Sedel vor, wo auch die administrativ versorgten Menschen interniert waren.² Wie die Debatte um die Zwangsversorgung der «asozialen Tuberkulösen» im Kanton Luzern exemplarisch zeigt, ergaben sich nicht nur in Bezug auf die Zwangsmassnahmen, sondern auch auf die betroffenen Personengruppen Parallelen zur Diskussion um die administrative Versorgung von angeblich «liederlichen» und «arbeitscheuen» Menschen.³

Die Zwangseinweisung von Personen, die sich der oft monate- oder jahrelang dauernden Tuberkulosebehandlung widersetzen, war nicht nur im Kanton Luzern und nicht erst seit den 1940er-Jahren ein Thema. Fachleute im In- und Ausland suchten seit Jahrzehnten nach geeigneten Lösungen.⁴ In der Schweiz trat 1928 nach langen, vom Ersten Weltkrieg unterbrochenen Verhandlungen das eidgenössische Tuberkulosegesetz in Kraft. Tuberkulose war damals die verbreitetste ansteckende Krankheit und neben der gesundheitlichen Bedrohung auch ein Problem für die Volkswirtschaft. Der Bundesrat ging damals von rund 60 000 Tuberkulosekranken sowie weiteren 120 000 Gefährdeten aus. Er sah im Tuberkulosegesetz «einen wichtigen Schritt vorwärts auf dem Wege der sozialen Gesetzgebung» und verortete die Bestimmungen ausdrücklich im «weiten Tätigkeitsfeld

2 Bericht des Luzerner Kantonsarztes, 1941, StALU, AKT 44/1843.

3 Zur administrativen Versorgung im Kanton Luzern siehe auch Kap. 2.3 und 3.2 in diesem Band.

4 Zum Diskurs in Deutschland siehe Ayass 1995 sowie Wolters 2013.

der sozialen Hygiene».⁵ Tuberkulose galt als «soziale» Krankheit, die zwar alle Bevölkerungsschichten betraf, aufgrund der prekären Existenzbedingungen und Wohnsituation jedoch vor allem die Arbeiterklasse. Gemäss dem Eidgenössischen Justizdepartement war das Tuberkulosegesetz kein «Zwangsgesetz» und beinhaltete – im Gegensatz zum heutigen schweizerischen Epidemienengesetz – keine expliziten Bestimmungen zu allfälligen Zwangsmassnahmen. Ein Vortrag des Sekretärs der Schweizer Sanitätskonferenz Anfang der 1940er-Jahre offenbart jedoch die rechtliche Willkür bei der Umsetzung des Tuberkulosegesetzes: «Praktisch kommt man vielleicht in der Grosszahl der Fälle auch ohne eine Sondervorschrift durch, weil die betroffenen Personen sich mangels eingehender Kenntnis der Rechtslage häufig fügen werden, wenn die Behörden die Zwangsversorgung unter Anrufung irgendeiner allgemeinen polizeilichen Vorschrift oder auch ohne Angabe gesetzlicher Bestimmungen anordnen.»⁶ Anfang der 1950er-Jahre verfügten neun Schweizer Kantone – darunter auch Luzern – über entsprechende, gesetzlich festgelegte Regelungen. Die Frage der Zwangsversorgung der «asozialen Tuberkulösen» blieb bis in die 1970er-Jahre aktuell. Auch der Geschäftsführer der Schweizerischen Vereinigung gegen die Tuberkulose betonte die Bedeutung der abschreckenden Wirkung der kantonalen Bestimmungen auf die mittlerweile als «uneinsichtige, ansteckende Tuberkulosekranke» bezeichneten Betroffenen.⁷

Doch wer waren diese angeblich «asozialen» Tuberkulosekranken? Anfang der 1950er-Jahre führte die Tuberkulosefürsorgestelle der Stadt Basel eine Untersuchung an über 2400 an Tuberkulose erkrankten Erwachsenen aus den mittleren und unteren Einkommensklassen durch. Die obere Gesellschaftsschicht beanspruchte die Unterstützung der Fürsorgestelle nicht. Die Basler Studie wies allerdings darauf hin, dass Reiche die «peinlichen Auswirkungen der Asozialität» lediglich besser verbergen konnten als Arme. Das Autorenpaar zählte rund fünf Prozent ihrer Klientel zu den «asozialen Tuberkulösen» und kam zum Schluss, dass die überwiegende Mehrheit dieser Personen «mit ihrer Umwelt Konflikte haben, die in keinem Zusammenhang mit ihrer Krankheit stehen».⁸ Nicht nur Fürsorge-

5 Schweizerischer Bundesrat, «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Bekämpfung der Tuberkulose vom 1. 9. 1925».

6 Schneider 1941.

7 Tromp 1970.

8 Birkhäuser, Stoll 1951.

stellen, auch Sanatorien und psychiatrische Kliniken befassten sich mit dem Problem der «asozialen Tuberkulösen». Gabriel Barras, Direktor des Höhensanatoriums von Montana (VS) (Amtszeit 1954–1985), zeichnete ein ähnliches Bild wie die Basler Fürsorgestelle und umschrieb den betroffenen Personenkreis wie folgt: «les débiles mentaux, les vagabonds, les psychopathes, les névrosés, les schizophrènes, les épileptiques et surtout les alcooliques».⁹ Während sich in Luzern der Direktor der Heil- und Pflegeanstalt St. Urban gegen die Aufnahme von «asozialen Tuberkulösen» wehrte, bestanden in den psychiatrischen Kliniken Königsfelden (AG) und Marsens (FR) eigene Abteilungen für diese Personengruppe. Ende der 1950er-Jahre äusserte sich der damalige Königsfelder Direktor Peter Mohr (Amtszeit 1944–1970) in einer Fachzeitschrift über den «asozialen Menschen als Tuberkulosekranken». Die Betroffenen waren seiner Meinung nach bereits vor ihrer Erkrankung «latent asozial». Die psychische Erschütterung durch die Tuberkulose im Zusammenspiel mit dem oft monate- oder jahrelangen engen Zusammenleben in Sanatorien oder Heimen, der Isolation vom gewohnten Milieu und der Arbeitslosigkeit wirkten dann als Auslöser für ihr von der gesellschaftlichen Norm abweichendes Verhalten.¹⁰ In den 1970er-Jahren handelte es sich bei den «Zwangseingewiesenen» gemäss der Schweizerischen Vereinigung gegen die Tuberkulose in der Regel um «Psychopathen, Alkoholiker und Prostituierte».¹¹

Auffallend an den Lebensläufen von «asozialen Tuberkulösen» sind die Ähnlichkeiten mit Biografien von Personen, die von anderen fürsorglichen Zwangsmassnahmen betroffen waren: angebliche Verwahrlosung in der Jugend, Fremdplatzierung bei Pflegefamilien oder in Anstalten, Verweis auf Trunksucht oder Liederlichkeit der Eltern. Exemplarisch sei hier das «Fallbeispiel» eines bevormundeten Mannes aus der Basler Studie zitiert. Der «Handlanger und Hausierer» verbrachte in den 1940er-Jahren über zwei Jahre auf Kosten der Armenbehörden in Spitälern und Sanatorien. Bereits seine Mutter war wegen «liederlichen Lebenswandels» zwangsversorgt worden. Er selbst wurde mehrfach wegen Trunksucht und Obdachlosigkeit polizeilich aufgegriffen und zweimal in eine Nervenheilanstalt eingewiesen: «Ein von einer minderwertigen Mutter abstammender, schwachsinniger Mann erkrankt an Tuberkulose, nachdem er ziellos

9 Mohr, Barras 1958.

10 Mohr, Barras 1958.

11 Tromp 1970.

von einer Gelegenheitsarbeit zur anderen vagabundiert und der Trunksucht verfallen ist. Der Behandlung unterzieht er sich mit einigen Schwierigkeiten.» Die Biografie einer Frau, die zwischen 1931 und 1949 ebenfalls mehr als zwei Jahre mit verschiedenen Kuren verbracht hatte, zeigt eine weitere Problematik der betroffenen Tuberkulosekranken: die Gefahr der Kindswegnahmen. Die untersuchte Frau brach verschiedene Kuren vorzeitig ab oder wurde disziplinarisch entlassen, weil sie zu ihren – teilweise bereits in Erziehungsheimen versorgten Kindern – zurück wollte: «Sie sieht die Bedeutung der Infektion nicht ein. Andererseits ist sie über den ungünstigen Einfluss des häufigen Wechsels der Pflegeplätze auf ihre Kinder mit Recht bedrückt. Dadurch entsteht ein unerfreuliches Verhältnis zu den Behörden, von denen sie materiell abhängt.»¹²

Die jahrzehntelange Debatte um die rechtliche Legitimation der Zwangseinweisung von «asozialen» Tuberkulosekranken weist deutliche Parallelen auf zur Diskussion um die administrative Versorgung von angeblich «liederlichen» und «arbeitsscheuen» Menschen. Im Fokus stand in beiden Fällen die «gesellschaftsgefährdende» Lebensweise der Betroffenen. Der Schweizer Bundesrat entschied sich jedoch bei den Tuberkulosekranken in den 1920er-Jahren bewusst dagegen, Bestimmungen über Zwangsmassnahmen gesetzlich zu verankern. Im selben Zeitraum erliessen einzelne Kantone – zum Beispiel Zürich – neue kantonale Versorgungsgesetze. Die 1950 beschlossene Europäische Menschenrechtskonvention, gegen deren Bestimmungen die Schweiz in Bezug auf die administrative Versorgung versties, erlaubt hingegen den Freiheitsentzug zur Bekämpfung von ansteckenden Krankheiten. Diese Zwangsmassnahme war – zumindest bei Tuberkulosekranken – in der Schweiz noch Anfang der 1970er-Jahre politisch umstritten.¹³ Heute stösst sie jedoch auf breite gesellschaftliche Akzeptanz. Die Debatte um die Versorgung von «asozialen Tuberkulösen» veranschaulicht, wie die Diskussion um die Einschränkung der persönlichen Freiheit zum Schutz der Öffentlichkeit je nach Personengruppe und Kontext verschieden geführt wurde respektive wird.

12 Birkhäuser, Stoll 1951.

13 Tromp 1970.

3.2 SCHUTZ DER GESELLSCHAFT VOR EINEM «GEMEINGEFÄHRLICHEN PROLETARIAT»? ADMINISTRATIVE VERSORGUNG ALS TEIL DES POLIZEIRECHTS (KANTON LUZERN, MITTE 19. BIS MITTE 20. JAHRHUNDERT)

SYBILLE KNECHT

«Es ist zu beachten, dass die administrative Versorgung nicht auf die gleiche Ebene wie das Vormundschaftsrecht und das Trinkerfürsorgerecht gestellt werden darf. Jenes ist Polizeirecht, dieses ist Fürsorgerecht.»¹
(Anton Muheim, sozialdemokratischer Luzerner Regierungsrat, 1965)

Mitte des 19. Jahrhunderts befragte die Luzerner Regierung die Gemeinden zur zukünftigen Nutzung des aufgehobenen ehemaligen Klosters St. Urban. Zur Debatte standen vier verschiedene Verwendungszwecke für den leer stehenden Gebäudekomplex: als «Irrenanstalt», Spital für unheilbare Langzeitkranke, Straf- oder Zwangsarbeitsanstalt. Alle Vorschläge betrafen die Versorgung von Menschen, die aus physischen, psychischen oder moralischen Gründen von der Normgesellschaft abwichen. Die Mehrheit der Luzerner Gemeinden sprach sich für die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für «moralisch Kranke», «liederliche und arbeitsscheue Burschen und sittenlose Weibspersonen» aus. Der Luzerner Regierungsrat hielt die Zweckmässigkeit einer solchen Anstalt damals noch für wissenschaftlich umstritten und plädierte stattdessen für eine striktere Anwendung der bestehenden Gesetze des Armen- und Strafrechts sowie der Sittenpolizei.² Als sich die Frage in den 1860er-Jahren erneut stellte, bezeichnete das Departement des Gemeindewesens die Zwangsarbeitsanstalten als «Sicherheits-Polizei-

1 Protokoll der Verhandlungen der grossrätlichen Kommission zum Gesetzesentwurf über die administrative Versorgung, 13. 1. 1965, 4, Staatsarchiv des Kantons Luzern (StALU), Gesetz über die Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener (administrative Versorgung), 1964–1966, RZ 7/3.

2 Zur Debatte im Grossen Rat und zur Stellungnahme des Regierungsrats vgl. Amtliche Übersicht der Verhandlungen des Grossen Rates, 1852, 267–291. Die Güter von St. Urban wurden zunächst verkauft. Nach dem Wiedererwerb in den 1870er-Jahren errichtete der Kanton Luzern dort die psychiatrische Klinik St. Urban.

anstellen für ein verkommenes und gemeingefährliches Proletariat», um «die Auswüchse der menschlichen Gesellschaft zu versorgen und sie derselben unschädlich zu machen».³ Ziel war die Abschreckung und Bestrafung von «böswilligen» Armen, die Bekämpfung von Bettel und Müssiggang. Im Fokus stand der Schutz der Gesellschaft vor der angeblichen Gemeingefährlichkeit dieser Personengruppe, die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sitte. Der sicherheitspolizeiliche Aspekt stand auch noch hundert Jahre später im Zentrum der Luzerner Versorgungspolitik, wie das einleitende Zitat des damaligen Regierungsrats und Vorstehers des Justizdepartements Anton Muheim (Amtszeit 1959–1978) belegt.⁴ Mitte der 1960er-Jahre debattierte das Luzerner Parlament über die Reform des aus dem 19. Jahrhundert stammenden kantonalen Versorgungsgesetzes. Das *Gesetz über die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Luzern* von 1885 – kurz *Sedelgesetz* genannt – galt als veraltet und revisionsbedürftig, insbesondere in Bezug auf den Schutz der Persönlichkeitsrechte der eingewiesenen Menschen.⁵ Die Forderung nach einem besser geregelten, «modernen» Einweisungsverfahren und mehr rechtsstaatlichen Garantien für die «Administrativversorgten» hatte der liberale Gross- und spätere Regierungsrat Albert Krummenacher bereits zehn Jahre zuvor in einer Motion gestellt.⁶ Letztlich veranlasste jedoch nicht die Kritik am mangelnden Rechtsschutz für die Betroffenen, sondern eine interkantonale Neuordnung des Straf- und Massnahmenvollzugs den Kanton Luzern zur Überarbeitung des Versorgungsgesetzes. Die Luzerner Zwangsarbeitsanstalt Sedel – heute ein autonomes Musik- und Atelierzentrum –, auf die das Gesetz zugeschnitten war, diente seither ausschliesslich der Unterbringung von Strafgefangenen.⁷

3 Amtliche Übersicht der Verhandlungen des Grossen Rates, 1865, 150–183, ebd., 152–153. Der Regierungsrat sprach sich damals grundsätzlich für die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt aus, ein entsprechendes Gesetz kam jedoch erst 1885 zustande. Zu Diskussion und Entstehung des ersten Versorgungsgesetzes im 19. Jahrhundert vgl. Badran 2017, 10–36; zum Überblick über die gesetzlichen Grundlagen siehe Marti 2015, 15–18.

4 Anton Muheim (1916–2016), Jurist, Luzerner Grossrat (1959–1978) und erster sozialdemokratischer Regierungsrat des Kantons Luzern (1959–1978), zudem Nationalrat (1963–1983). Zur Biografie vgl. Trüeb 2016.

5 *Gesetz über die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Luzern* vom 4. 3. 1885. Für die im Kapitel erwähnten Verordnungen und Gesetze vgl. Luzerner Gesetzessammlung: *Gesetze, Dekrete und Verordnungen für den Kanton Luzern 1848–1974*.

6 Albert Krummenacher (1919–1984), Jurist, liberaler Luzerner Grossrat (1951–1971), Nationalrat (1970–1971) und Regierungsrat (1971–1977). Zur Biografie vgl. Trüeb 2007.

7 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die administrative Versorgung, 29. 10. 1964, 7–8, StALU, RZ 7/3.

Im Folgenden steht in einem ersten Schritt die politische Debatte um die Reform des *Sedelgesetzes* in den 1950er- und 1960er-Jahren im Fokus. Es wird beleuchtet, welche Akteure sich in die Diskussion einschalteten und wie sich der Inhalt des ursprünglichen Gesetzesentwurfs unter dem Einfluss verschiedener Expertenkreise entscheidend veränderte. Das vom Regierungsrat betonte sicherheitspolizeiliche Argument als Legitimation für die administrative Internierung von Menschen, die angeblich die öffentliche Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit gefährdeten, stiess Mitte des 20. Jahrhunderts zunehmend auf Kritik. Im selben Zeitraum kam im Kanton Luzern auch ein neues *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke* (1954) zustande.⁸ Die parlamentarische Debatte zeigt, wie sich die Rechtsgrundlagen zur administrativen Versorgung im Kanton Luzern in den 1950er- und 1960er-Jahren von reinen Verwahrungs- zu Fürsorgegesetzen mit ambulanten Betreuungsmassnahmen entwickelten. Die administrative Internierung von Menschen, die ein sogenannt «liederliches, arbeitscheues oder unsittliches» Leben führten, blieb jedoch zum «Schutz der Öffentlichkeit vor Gefährdung oder Belästigung» auch weiterhin möglich (*Gesetz über die Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener* von 1966, §§ 1 und 7).

In einem zweiten Schritt steht die im Titel aufgeworfene Frage im Zentrum, welche Personenkreise respektive Lebensformen als «gemeingefährlich» galten. Im Laufe der Jahrzehnte gerieten verschiedene Zielgruppen ins Visier der administrativen Versorgung, die aus unterschiedlichen Gründen als Gefahr für die Gesellschaft wahrgenommen wurden. Im Fokus stand ihre mutmasslich «gesellschaftsfeindliche» oder «antisoziale» Lebensweise, ihr Gefahrenpotenzial für die öffentliche Ordnung, Moral oder Gesundheit.⁹ Die Gesetze zur administrativen Versorgung waren etwa im Kampf gegen «Vagantität» oder Prostitution von zentraler Bedeutung. In den folgenden Ausführungen wird daher der Schwerpunkt auf die politische, wissenschaftliche und mediale Debatte um die administrative Anstaltsunterbringung von angeblichen «Vaganten» und vermeintlichen «Dirnen» gelegt. Bei diesen Begriffen handelt es sich um zeitgebundene, negativ besetzte Fremdzuschreibungen, die gesellschaftliche Wertvorstel-

8 Zur Entwicklung der Alkoholgesetzgebung im Kanton Luzern und zum rechtlichen Umgang mit den betroffenen Menschen siehe Kap. 2.3 von Noemi Dissler in diesem Band.

9 Siehe dazu den Exkurs über die Zwangsversorgung von «asozialen» Tuberkulosekranken in diesem Band.

lungen widerspiegeln und für die Betroffenen mit Diskriminierungen verbunden waren.¹⁰ Die untersuchten, heterogenen Personengruppen standen am Rand der Gesellschaft und waren auch in anderen Kantonen und Ländern – wie etwa Belgien oder Deutschland – von Zwangsmassnahmen betroffen.¹¹ In der Schweiz spielten die kantonalen Versorgungsgesetze eine wichtige Rolle im staatlichen Bestreben, diese Menschen zu «produktiven Gliedern» umzuerziehen und in den «Volkskörper» zu integrieren oder – bei angeblich «Unverbesserlichen» respektive «Unheilbaren» – auf unbestimmte Zeit zu verwahren.

3.2.1 «SICHERHEITSVERWAHRUNG» ODER «GEFÄHRDETENFÜRSORGE»? DIE POLITISCHE DEBATTE UM DIE REFORM DES LUZERNER VERSORGUNGSGESETZES IN DEN 1950ER- UND 1960ER-JAHREN

Die politische Diskussion im katholisch geprägten Innerschweizer Kanton Luzern zeigt exemplarisch, wie die administrative Versorgung in den 1950er- und 1960er-Jahren wahrgenommen wurde und welche sozialpolitische Funktion sie erfüllte. An der Debatte um das neue Versorgungsgesetz beteiligten sich Juristen aus unterschiedlichen politischen Lagern, unter anderem der bereits erwähnte sozialdemokratische Regierungsrat Anton Muheim. Als Vorsteher des Justizdepartements war er an oberster Stelle verantwortlich für die Ausarbeitung des neuen Gesetzesentwurfs und vertrat diesen gegenüber dem Parlament. In den Augen des Juristen Muheim war das kantonale Versorgungsrecht Teil des Polizei- und nicht des Fürsorgerechts.¹² Diese Haltung kommt auch in den ersten Entwürfen der Gesetzesvorlage klar zum Ausdruck. Erst die Kritik des

10 Zur Problematik der Begriffe vgl. Althammer, Gerstenmayer, 2013, 13–26; Jenzer 2014, 9–36.

11 Vgl. dazu beispielsweise die zwangsfürsorgerischen Massnahmen und Bewahrungsdiskussion in Deutschland (zum Beispiel Ayass 1992). Die erwähnten Personengruppen (unter anderen Bettler, Landstreicher, Prostituierte, Fürsorgeempfänger) wurden im Nationalsozialismus als «Asoziale» verfolgt und in Konzentrationslager eingewiesen, siehe Ayass 1995.

12 Das Polizeirecht ist Teil des öffentlichen Rechts und bis heute kantonal geregelt. Die Grenzen zum eidgenössischen Strafrecht sind jedoch in manchen Fällen fließend. Generell stehen beim Polizeirecht die «Gefahrenabwehr», der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Vordergrund. Im Fürsorgerecht liegt der Fokus dagegen auf dem Schutz der betroffenen Person. Siehe dazu Mohler 2012.

Luzerner Parlaments veränderte die Ausrichtung des kantonalen Versorgungsgesetzes vom ordnungsrechtlichen «Schutz der Allgemeinheit» hin zur «Gefährdetenfürsorge». Wenn Muheim das Luzerner Versorgungsrecht zum Polizeirecht zählte, handelte es sich dabei nicht um eine rein normative, juristische Begriffsdefinition, losgelöst von der Praxis. Auch in den Verwaltungsberichten fasste das Justizdepartement die Einweisungsgründe für die administrative Versorgung unter «Polizeivergehen» zusammen. Darunter verzeichnete die Regierung drei Sammelkategorien: «Liederlicher Lebenswandel, Bettel», «Arbeitsscheu, Trunksucht» und «Vagantität, Familienvernachlässigung».¹³ Im Verständnis der Luzerner Regierung war die Hauptfunktion der administrativen Versorgung bis in die 1960er-Jahre der Schutz der Gesellschaft vor Gefahren für die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Dies zeigt sich auch in der ersten Gesetzesvorlage, die das Justizdepartement dem Parlament zur Beratung vorlegte. Gemäss dieser Version sollten Personen, die eine «liederliche, arbeitsscheue oder unsittliche Lebensweise führ[t]en und dadurch die Allgemeinheit gefährde[te]n oder belästig[t]en», administrativ versorgt werden. Die «Voraussetzungen» dafür umfassten: Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung, Erregung von öffentlichem Ärgernis, Gefahr für die öffentliche Gesundheit durch Vernachlässigung ansteckender Krankheiten oder wiederholte (finanzielle) Belastung der öffentlichen Armenfürsorge.¹⁴

Im Fokus stand explizit der Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren und Belästigung. Die «Besserung» der Betroffenen bezeichnete der Luzerner Regierungsrat als Nebenzweck. Einzig bei den «gefährdeten» Minderjährigen stellte die Regierung die Interessen der Betroffenen vor diejenigen der Allgemeinheit: Im Gegensatz zum *Sedelgesetz* von 1885 passte «ein jugendlicher Zwangsarbeiter nicht recht in unsere heutige Zeit [1964]». Das Mindestalter wurde deshalb von 16 auf 20 Jahre erhöht. Damit ging die Regierung nicht auf die Eingabe der Regierungsstatthalter ein, die sich vom neuen Versorgungsgesetz ein rechtliches (Droh-)Mittel im Kampf gegen das Luzerner «Halbstarkentum», eine Jugendbewegung der 1950er- und

13 Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat über die gesamte Staatsverwaltung [Staatsverwaltungsbericht des Kantons Luzern], 1946/47, 92 (Justizdepartement, XI. Zwangsarbeitsanstalt Sedel).

14 Gesetz über die administrative Versorgung (Entwurf), § 3, vgl. dazu die entsprechende Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat, 29. 10. 1964, 26, StALU, RZ 7/3.

1960er-Jahre, erhofft hatte.¹⁵ Die angeblich «gefährdeten» oder «verwahrlosten» Jugendlichen konnten allerdings «zu ihrem eigenen Schutz» auf der Grundlage des eidgenössischen Vormundschaftsrechts in einer Anstalt versorgt werden (Art. 284 ZGB).

Erstaunlich an der Luzerner Debatte um die Revision des Versorgungsgesetzes ist die Tatsache, dass die Notwendigkeit einer derartigen Rechtsgrundlage nicht bezweifelt wurde, obwohl der Regierungsrat seit Mitte der 1950er-Jahre durchschnittlich noch vier Personen pro Jahr kantonrechtlich administrativ versorgte. In den 1930er-Jahren waren es noch jährlich 66 Personen. Zum Zeitpunkt der Revision fiel die «Hauptmasse der Versorgungsfälle» unter eidgenössisches Vormundschaftsrecht, das heisst, die Betroffenen wurden auf der Grundlage des Schweizerischen Zivilgesetzbuches in Anstalten eingewiesen. Regierungsrat Muheim ging jedoch von einer Zunahme der administrativen Versorgungsfälle bei Verschlechterung der Wirtschaftslage aus. Auch der Luzerner Jurist Karl Zbinden führte in einem Gutachten über die Reform des *Sedelgesetzes* Mitte der 1950er-Jahre den Rückgang der Einweisungen in die Zwangsarbeitsanstalt unter anderem auf die anhaltend gute Arbeitsmarktlage zurück.¹⁶ Diese Aussagen verdeutlichen die Problematik des Begriffs «Arbeitsscheu»: In wirtschaftlichen Krisenzeiten gerieten demnach vor allem arbeitslose Fürsorgeempfängerinnen und -empfänger, die die Allgemeinheit finanziell belasteten, in den Fokus der Versorgungspolitik. «Gemeindebelästigung» war im Kanton Luzern denn auch seit ihrer Errichtung in den 1880er-Jahren einer der Hauptgründe für die Einweisung in die Zwangsarbeitsanstalt Sedel.¹⁷ Der Zusammenhang zwischen Armut und administrativer Versorgung zeigt sich auch in den Statistiken des Justizdepartements, die bis Ende der 1930er-Jahre Angaben zu den Vermögensverhältnissen der Eingewiesenen enthielten:

- 15 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat, 29. 10. 1964, 10–11, StALU, RZ 7/3. Zum Luzerner Halbstar Kentum vgl. Meyer 1996.
- 16 Protokoll der Verhandlungen der grossrätlichen Kommission zum Gesetzesentwurf über die administrative Versorgung, 13. 1. 1965, 3–4, StALU, RZ 7/3; Zbinden Karl, Zur Revision des luzernischen Gesetzes betreffend die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt vom 4. März 1885, [s. d., um 1955], 16–17, StALU, Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener, ca. 1955–1965, A 929/534.
- 17 Siehe dazu die Staatsverwaltungsberichte des Kantons Luzern, zum Beispiel 1888/89, 115 (Zwangsarbeitsanstalt): «Grund des Eintrittes: Bei weitaus den Meisten sind es: Arbeitsscheu, Bettel, Vagantität, Trunksucht und Gemeindebelästigung. Letztere fällt nur bei Wenigen weg.» Gemeindebelästigung wird bis in die 1940er-Jahre als Einweisungsgrund aufgelistet, ebd., 1944/45, 90. Zu diesen Fremdzuschreibungen und den Einwänden der Betroffenen gegen die behördliche Etikettierung siehe UEK, Bd. 4, «... *je vous fais une lettre*», Kap. 1.2.

Im Schnitt verfügten zwischen 80 und 95 Prozent der Betroffenen über kein Vermögen.¹⁸ Dies war offenbar noch Mitte der 1950er-Jahre der Fall. Gemäss dem Gutachten von Zbinden waren die Betroffenen «in der Regel mittellos». Sie fanden daher auch keinen Anwalt, der ihre Interessen vertrat. Der Jurist forderte in seinem Vorschlag zum neuen Versorgungsgesetz deshalb, den Betroffenen Anspruch auf einen unentgeltlichen Verteidiger zu gewähren.¹⁹ Die Luzerner Regierung hatte Karl Zbinden – im Zuge der Motion von Krummenacher – mit der Ausarbeitung eines Berichts über die geplante Revision des *Sedelgesetzes* beauftragt. Er galt als Experte in Theorie und Praxis: Zbinden hatte einerseits mehrere rechtswissenschaftliche Schriften zur administrativen Versorgung verfasst und war andererseits als Luzerner Amtsstatthalter tätig. Das Statthalteramt führte im Kanton Luzern die Anhörung der Betroffenen durch, prüfte die eingereichten Akten und leitete gegebenenfalls den Versorgungsantrag an den Regierungsrat als oberste Entscheidungsinstanz weiter (*Sedelgesetz* von 1885, § 6). Als Reaktion auf die Kritik von Carl Albert Loosli (1877–1959) an der «Administrativjustiz» verlangte Zbinden bereits zu Beginn der 1940er-Jahre einen besseren Schutz der Betroffenen vor ungerechtfertigten Massnahmen. Im Gegensatz zu Loosli, der die administrative Versorgung grundsätzlich ablehnte, befürwortete Zbinden diese jedoch zum Schutz der Gesellschaft: «[D]ie Oeffentlichkeit verlangt, dass zur Sicherung der Gesellschaft Verwahrloste gebessert und Gewohnheitsverbrecher und andere fortgesetzt asozial sich betätigende Elemente unschädlich gemacht werden.»²⁰

Auch in seinem Gutachten Mitte der 1950er-Jahre stellte Zbinden die Notwendigkeit der administrativen Versorgung nicht infrage, seine Kritik zielte lediglich auf das Verfahren und den Vollzug. Er hielt das Luzerner *Sedelgesetz* für ein reines Versorgungsgesetz: Es beinhaltete weder einen abgestuften Massnahmenkatalog noch ein Erprobungssystem, noch die Möglichkeit einer Beschwerde vor einer Gerichtsbehörde. Zbinden forderte – analog zur Fürsorge für Alkoholranke – den Einbezug der Wissenschaft zur Erforschung des «Verwahrlosungsstandes» und der Persön-

18 Staatsverwaltungsberichte des Kantons Luzern, 1888–1939 (Justizdepartement, Zwangsarbeitsanstalt Sedel). 1939 werden die Vermögensverhältnisse letztmals aufgeführt.

19 Zbinden Karl, Zur Revision des luzernischen Gesetzes betreffend die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt vom 4. März 1885, [s. d., um 1955], 20, sowie Gesetzesentwurf § 5 (Anspruch auf Officialverteidiger), 28, StALU, A 929/534.

20 Zbinden 1942b, 37–38. Zu Carl Albert Looslis Kritik an der administrativen Versorgung vgl. Rietmann 2013a, 240–248, Rietmann 2013b und Kap. 5.1 in diesem Band.

lichkeit der Betroffenen. Beim Vollzug sprach er sich nach dem Vorbild des Zürcher Versorgungsgesetzes von 1925 für die Unterscheidung zwischen «Besserungsfähigen» und «Unverbesserlichen» sowie die Trennung von administrativ Versorgten und Strafgefangenen aus. Er wünschte sich zudem die psychiatrische und pädagogische Betreuung der Eingewiesenen, eine breitere berufliche Förderung sowie umfassendere Entlassenenfürsorge. Dafür lohnte sich in seinen Augen auch ein finanzieller Mehraufwand, denn: «Im Laufe der Jahrzehnte sind Hunderte Personen aus Bequemlichkeitsgründen nach dem *Sedelgesetz* versorgt worden, die entweder vormundschaftlich betreut oder nach dem *Trinkerfürsorgegesetz* von 1910 in eine *Trinkerheilstätte* hätten eingewiesen werden sollen.» Zbinden setzte sich zwar für eine bessere Ursachenforschung und den Ausbau der Betreuungsmassnahmen ein, vom Sinn und Zweck des Versorgungsrechts als «Kriminalprophylaxe» war er jedoch nach wie vor überzeugt: «Es dient dem Kampf gegen die Verwahrlosung und Verarmung und damit auch der Verbrechensverhütung; denn es schafft die Möglichkeit, gegen einen asozialen Zustand einzuschreiten, bevor ein Verbrechen, das nicht mehr gutgemacht werden kann, passiert ist.»²¹

In den folgenden Jahren trieb die Luzerner Regierung die Gesetzesreform nicht weiter voran. Erst die Reorganisation des Straf- und Massnahmenvollzugs und die damit verbundene endgültige Umwandlung der früheren Zwangsarbeitsanstalt *Sedel* – in der seit Jahrzehnten neben administrativ Eingewiesenen mehrheitlich Strafgefangene interniert waren – in eine reine Strafanstalt veranlasste das Justizdepartement zur Ausarbeitung eines neuen Versorgungsgesetzes. Der erste Gesetzesentwurf von 1964, den die Luzerner Regierung dem Parlament vorlegte, stiess auf wenig Gegenliebe. Die Freisinnige Partei forderte die Rückweisung der Vorlage: Der Persönlichkeitsschutz war ihrer Meinung nach zu wenig gewährleistet, und der Katalog an Versorgungsgründen öffnete «einer kleinlichen Interpretation Tür und Tor». Der liberalen Fraktion gehörte auch Krumenacher an, der bereits zehn Jahre zuvor eine grundlegende Reform des veralteten *Sedelgesetzes* verlangt hatte. Der Luzerner Grosse Rat trat letztlich zwar auf die Vorlage ein, verlangte jedoch in mehreren Punkten eine Überarbeitung des Entwurfs. Nicht nur in den Augen der Politiker, sondern auch der Medien hatte sich der Regierungsrat die Arbeit an dieser «wichti-

21 Zbinden Karl, Zur Revision des luzernischen Gesetzes betreffend die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt vom 4. März 1885, [s. d., um 1955], 13–23, StALU, A 929/534.

gen sozialpolitischen Vorlage» zu leicht gemacht.²² Dieser Ansicht war auch der christlich-soziale Grossrat Anton Vonwyl (Amtszeit 1955–1979).²³ Der nebenamtliche Armenpfleger und spätere Leiter des Sozialamtes der Gemeinde Littau setzte sich im Kanton Luzern für die Professionalisierung der Fürsorge ein und war unter anderem Anfang der 1960er-Jahre an der Gründung der Abendschule für Sozialarbeit beteiligt.²⁴ Seine Stellungnahme zur administrativen Versorgung trug massgeblich dazu bei, dass der Betreuungsgedanke Eingang in das Gesetz fand. Vonwyl richtete einen zehneitigen, mit Fachleuten aus verschiedenen Kantonen besprochenen Bericht inklusive Änderungsvorschlägen für ein «Gesetz über die Behandlung von Personen mit sozialen Anpassungsstörungen» an den Luzerner Regierungsrat.²⁵

Anders als die Juristen Krummenacher, Muheim und Zbinden, die sich vor allem für einen besseren Rechtsschutz der Betroffenen einsetzten, legte Vonwyl als Fürsorgeexperte – gestützt auf die wissenschaftliche Entwicklung in der Sozialen Arbeit – den Fokus auf die Individualhilfe durch ausgebildete Fachleute. Er forderte, dass auch bei den mutmasslich «Asozialen» – das heisst Menschen, die wegen ihrer angeblichen «Arbeitsscheu», «Liederlichkeit» oder «unsittlichen Lebensweise» in Anstalten versorgt wurden – nicht mehr nur der sicherheitspolizeiliche Gedanke, sondern die Früherfassung und ambulante Fürsorge in den Vordergrund traten. Als Vorbild betrachtete er die Entwicklung im Bereich der früheren Trinkergeretze, die sich seit Beginn des 20. Jahrhunderts unter dem Einfluss der Psychiatrie von reinen Versorgungsgesetzen in eigentliche Fürsorgegesetze mit sozialmedizinischem Charakter verwandelt hatten. Der Kanton Luzern verfügte seit 1954 über ein schweizweit als fortschrittlich gelobtes *Gesetz über die Fürsorge für Alkoholranke*.²⁶ Im Gegensatz dazu blieb die Gesetzgebung bei Menschen mit «sozialen Verhaltensstörungen» bei einer

22 «Versorgen – nicht versenken», 27. 1. 1965; «Verhandlungsbericht über das neue Gesetz über die administrative Versorgung», 27. 1. 1965. Zur Detailberatung über den Gesetzesentwurf im Parlament siehe Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll des Grossen Rates des Kantons Luzern vom 26. 1. 1965, StALU, RZ 7/3.

23 Anton Vonwyl (geb. 1918), christlich-sozialer Luzerner Grossrat (1955–1979). Zur Biografie siehe Bussmann 1987, Bd. 9, o. S.

24 Vgl. dazu die Festschrift für Anton Vonwyl: Abendschule für Sozialarbeit (Hg.) 1978, vor allem die Artikel von Müller-Marzohl und Kneubühler.

25 Vonwyl Anton, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des Kantons Luzern über die administrative Versorgung vom 29. 10. 1964, [o. D., 27. 8. 1965, siehe Begleitbrief], StALU, Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener, ca. 1955–1965, A 929/539.

26 Siehe dazu Kap. 2.3 von Noemi Dissler in diesem Band.

«reinen Sicherheitsversorgung» und der «Absperrung der Betroffenen von der Gesellschaft» stehen. Vonwyl bezeichnete den im Gesetzesentwurf der Regierung von 1964 nur zweitrangig aufgeführten Erziehungsgedanken als Attrappe. Er setzte sich dafür ein, dass sich das neue Luzerner Versorgungsgesetz – auch im Bereich der Begrifflichkeiten – vom Strafrecht löste. Die Hauptforderung Vonwyls nach vorausgehenden Betreuungsmassnahmen fand letztlich Eingang in das neue Luzerner Versorgungsgesetz. Die Einweisung in eine Anstalt konnte – abgesehen von Notfällen bei erheblicher Gefährdung – erst bei Erfolglosigkeit dieser Massnahmen angeordnet werden. Das *Gesetz über die Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener* passte sich zwar im Titel der veränderten Terminologie an. Zweck der fürsorglichen Massnahmen blieb jedoch auch noch Mitte der 1960er-Jahre die «Erziehung von Personen, die ein liederliches, arbeitsscheues oder unsittliches Leben führen, zu regelmässiger Arbeit und geordneter Lebensweise, sowie der Schutz der Öffentlichkeit vor Gefährdung und Belästigung durch solche Personen».²⁷ Als Vorbild für die Entwicklung im «modernen» Fürsorgerecht nannte Vonwyl das deutsche Sozialhilfegesetz. Auch dieses Gesetz legitimierte allerdings zu Beginn der 1960er-Jahre erneut die zwangsweise Anstaltsunterbringung von «arbeitsscheuen» Fürsorgeempfängerinnen und -empfängern sowie angeblich «gefährdeten» Menschen. Die Zwangsversorgung von «Gefährdeten» hob das deutsche Verfassungsgericht bereits ein paar Jahre später als verfassungswidrig auf, weil es das Grundrecht der persönlichen Freiheit unverhältnismässig einschränkte. Die zwangsweise Unterbringung in Arbeitshäusern von «arbeitsscheuen» Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern wurde in der Bundesrepublik Deutschland hingegen erst 1974 abgeschafft.²⁸

Die politische Diskussion um das neue Versorgungsgesetz im Kanton Luzern zeigt, dass bis Mitte des 20. Jahrhunderts der Sicherungsgedanke respektive der Schutz der (Norm-)Gesellschaft vor Gefährdung oder – finanzieller – Belastung durch die anvisierten Personengruppen im Vordergrund stand. Zwar beinhaltete bereits das *Sedelgesetz* von 1885, das gut 80 Jahre lang in Kraft war, theoretisch auch den Zweck der «Besserung» oder «Erziehung» der Betroffenen. Parlamentarier und Juristen unterschiedlicher

27 *Gesetz über die Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener* vom 8. 3. 1966, § 1. Zur ausführlichen Diskussion über das neue Luzerner Versorgungsgesetz und die Einwände des Regierungsrates gegen dessen Aufhebung durch das revidierte ZGB (Einführung FFE, 1981) siehe Dissler 2017, 79–98.

28 Ayass 1993, 184–201. Zum Bundessozialhilfegesetz von 1961 vgl. ebd., 200–201.

politischer Lager waren sich jedoch einig, dass das Luzerner Versorgungsgesetz bis in die 1960er-Jahre vor allem strafähnlichen und nicht fürsorglichen Charakter besass.

3.2.2 «VAGANTITÄT» ALS «GESELLSCHAFTSFEINDLICHER ZUSTAND»? – «WANDERARME» ZWISCHEN FÜRSORGE UND INTERNIERUNG

«Es ist hinreichend erwiesen, dass H. M. nicht im Stande ist, den Hang zu Vagantität und Arbeitsscheu zu bekämpfen (64 mal polizeilich eingbracht), Eigentum und Sicherheit anderer gefährdet und aus diesem Grund dauernder Versorgung bedarf.»²⁹

(Gemeinderatsbeschluss betreffend die administrative Versorgung von H. M., 1947)

Anfang 1947 griff die Luzerner Kantonspolizei den Wagner H. M. in einer Scheune auf und nahm ihn wegen Landstreicherei, Schriften-, Mittel-, Arbeits- und Obdachlosigkeit fest. Einen Tag später traf die Vormundschaftsbehörde seiner ländlichen Luzerner Heimatgemeinde den Entscheid, H. M. wegen «lasterhaften Lebenswandels» (Art. 370 ZGB) zu bevormunden und in der Freiburger Arbeitsanstalt Bellechasse zu verwahren. Die Behörde begründete den Entscheid mit dem umfangreichen Vorstrafenregister, darunter auch längere Gefängnisstrafen wegen fortgesetzten Diebstahls. Zu diesem Zeitpunkt hatte H. M. zudem bereits drei administrative Versorgungen in der Luzerner Zwangsarbeitsanstalt Sedel hinter sich und – da diese aus Sicht der Heimatgemeinde ohne Erfolg blieben – weitere Anstaltsunterbringungen in Bellechasse. Bis 1964 war er insgesamt sechsmal wegen «Arbeitsscheu, Zechprellerei, Tätlichkeiten, Bettel usw.» in der Freiburger Anstalt interniert, bevor er im gleichen Jahr in die Luzerner psychiatrische Klinik St. Urban versetzt wurde. Nach knapp zweieinhalb Jahren in der Psychiatrie wurde er mit der Diagnose «Haltloser Psychopath / Chronischer Aethylismus [Alkoholismus]» als beurlaubt entlassen und kam ins Berner

29 Personendossier von H. M. (geb. 1904), 1937–1969, Archives de l'État de Fribourg (AEF), Établissements de Bellechasse, cote A: dossiers de détenus, A 9395. Ebd., Versorgungsentscheid des Gemeinderates als Vormundschaftsbehörde, 17. 1. 1947. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes wurde der Name der betroffenen Person vollständig anonymisiert.

Arbeiterheim Tannenhof. Ende der 1960er-Jahre befand sich H. M. erneut in St. Urban und bemühte sich vergeblich darum, als «Freiwilliger» in Bellechasse aufgenommen zu werden. Das Personendossier von H. M., der auf den Formularen der Anstalt Bellechasse als «vagabond» (1937) oder «Landstreicher» (1964) bezeichnet wird, enthält über hundert Dokumente, darunter auch zahlreiche selbst verfasste Briefe. Es gewährt Einblick in die Lebenssituation eines Menschen ohne festen Wohnsitz, der über einen Zeitraum von vier Jahrzehnten immer wieder wegen Mittellosigkeit, Bettel und Vagantität polizeilich aufgegriffen, in seine Heimatgemeinde zurückgeschafft und administrativ in verschiedenen Anstalten und Heimen versorgt wurde. Während die Behörden H. M. zunehmend als für die Gesellschaft untragbaren, arbeitsscheuen Menschen und Querulanten beschrieben, sprach er selbst im Zusammenhang mit seiner Einweisung in die psychiatrische Klinik von Freiheitsberaubung, kritisierte die fehlende gerichtliche Beurteilung und stellte den Schweizer Rechtsstaat infrage.³⁰

Die Aktenbiografie von H. M. veranschaulicht exemplarisch die Funktion der Gesetze zur administrativen Versorgung im Kampf gegen Landstreicherei und Bettel: Die Anstaltsunterbringung von «Vagabunden» sollte in erster Linie die Sicherheit der Gesellschaft gewährleisten und diene der Verbrechensprophylaxe. «Vagantität» verbunden mit «Arbeitsscheu» bildete neben «Liederlichkeit» und «Trunksucht» bis Ende der 1950er-Jahre eine der Hauptkategorien für die administrative Einweisung in die Luzerner Zwangsarbeitsanstalt Sedel. Auch in anderen Kantonen gerieten Menschen ohne festen Wohnsitz, die wahlweise als «Landstreicher», «Zigeuner», «Hausierer», «Stromer», «Bettler» oder «Vaganten» bezeichnet wurden, explizit in den Fokus der administrativen Versorgung.³¹ Anhand dieser Personengruppe wird die enge Verflechtung von kantonalen Straf-, Armen- und Versorgungsgesetzen besonders sichtbar. Über die wirksame Bekämpfung des Bettels und die sogenannte Vagantenfrage diskutierten

30 Direktion Bellechasse an Gemeinde- und Sanitätsdepartement Luzern, 19. 6. 1962; Versorgungsentscheid der Vormundschaftsbehörde, Februar 1964; Briefe von H. M. an den Direktor beziehungsweise an den Anstaltsarzt von Bellechasse, 2. 8. 1965, 4. 11. 1965, AEF, A 9395.

31 Zum Beispiel Kanton Aargau: *Gesetz über die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt* vom 19. 2. 1868, § 3 («Landstreicherei», «Bettel»); Kanton Luzern: *Gesetz über die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Luzern* vom 4. 3. 1885, § 3 («gewerbmässige Bettler», «Landstreicher»); Kanton Bern: *Gesetz über die Armenpolizei und die Enthaltungs- und Arbeitsanstalten* vom 1. 12. 1912, § 62 («Zigeuner»); Kanton Tessin: *Legge sull'internamento degli alcoolizzati e dei vagabondi* vom 18. 2. 1929, § 1.

Ende des 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts schweizweit Experten aus unterschiedlichen Gebieten – etwa Armenpfleger, Anstaltsleiter, Juristen, Polizeidirektoren und Psychiater. Die vorgeschlagenen (Zwangs-) Massnahmen hingen davon ab, ob die Fachleute die Frage der Nichtsesshaftigkeit der «flottanten» Bevölkerungskreise als soziales, ökonomisches, psychologisches respektive erbbiologisches Problem oder strafrechtlich relevantes Delikt betrachteten. Der rechtliche und gesellschaftliche Umgang mit «Bettlern» und «Vaganten» wurde im selben Zeitraum auch in anderen Ländern breit diskutiert. Für Deutschland spricht Beate Althammer von einer Renaissance der jahrhundertealten Vagabundenproblematik ab den 1870er-Jahren und einem eigenständigen, neuen bürgerlichen Vagabundendiskurs.³² Ihre Erkenntnisse weisen deutliche Parallelen auf zu den Expertendebatten in der Schweiz, unter anderem auch in Bezug auf die Fokussierung des Diskurses auf Männer und die weitgehende Gleichsetzung von «Vagantinnen» mit «Prostituierten».³³ Auffallend sind zudem sowohl die zeitgleich geführten Debatten wie auch die allmähliche Verdrängung des Begriffes des «Vagabunden» durch denjenigen des «Wanderarmen». Wie in der Schweiz wurde auch in Deutschland die langfristige, zwangsfürsorgerische Anstaltsinternierung der «Vagabunden» von Experten aus verschiedenen Fachbereichen – wie der Rechtswissenschaft, Psychiatrie und Armenfürsorge – ab Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend befürwortet.

Auch Belgien erliess 1891 ein Gesetz zur Bekämpfung von Landstreicherei und Bettel, das die Anstaltsversorgung der aufgegriffenen Personen für bis zu sieben Jahre ermöglichte. Ende der 1960er-Jahre wandten sich drei belgische Betroffene an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, um gegen diese freiheitsentziehenden Massnahmen und die verordnete Zwangsarbeit zu klagen.³⁴ «Landstreicherei» oder «Vagabondage» stellt bis heute – neben Verbreitung ansteckender Krankheiten, psychischen Störungen sowie Rauschgift- oder Alkoholsucht – einen der gemäss Europäischer Menschenrechtskonvention (EMRK) legitimen Gründe für einen Freiheitsentzug dar.³⁵ In Bezug auf die belgischen «Landstreicherei-Fälle» entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

32 Althammer 2010.

33 Siehe dazu die Ausführungen im folgenden Unterkapitel über die Zwangsversorgung von vermeintlichen «Dirnen».

34 Vgl. dazu das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 18. 6. 1971, «Affaires de Wilde, Ooms et Versyp (Vagabondage) contre Belgique».

35 *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950* (EMRK), Art. 5, e. Die Schweiz hat die Konvention am 28. 11. 1974 unterschrieben.

denn auch, dass die Anstaltsunterbringung zulässig war. Widerrechtlich war hingegen gemäss diesem Urteil, dass die Betroffenen über keine Beschwerdemöglichkeit bei einem Gericht verfügten. Auch im Kanton Luzern bestand für die administrativ versorgten Menschen erst seit der Einführung des Verwaltungsgerichts im Jahr 1971 die Möglichkeit, vor Gericht gegen einen Versorgungsentscheid Rekurs einzulegen.³⁶

ADMINISTRATIVE ANSTALTSEINWEISUNG VON
«WANDERARMEN»: DAS PROBLEM DER «VAGANTITÄT» UND DIE
LÖSUNGSVORSCHLÄGE DER «EXPERTEN»

«Die administrative Zwangseinweisung in eine Anstalt hat in der Bekämpfung der Vagantität eine viel grössere Rolle gespielt als die Strafgesetze. [...] Man sieht in ihr [Landstreicherei] nicht mehr ein deliktisches, antisoziales Verhalten, sondern eine asoziale, allgemein gesellschaftswidrige Lebensform. Diese Entwicklung ist typisch schweizerisch.»³⁷
(Rudolf Waltisbühl, Jurist, Dissertation über die Bekämpfung des Landstreichertums in der Schweiz, 1944)

Als sich die juristischen Experten Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts damit befassten, ein einheitliches Strafgesetzbuch für die ganze Schweiz zu erarbeiten, diskutierten sie auch über den Umgang mit «Bettlern» und «Landstreichern». Die zeitgenössischen Experten – darunter der Zürcher Strafrechtsprofessor und Nationalrat Emil Zürcher (1850–1926) und der Genfer Strafrechtsprofessor Alfred Gautier (1858–1920) – betrachteten die Lebensweise des betroffenen Personenkreises mehrheitlich als einen «gesellschaftsfeindlichen Zustand» beziehungsweise «un mode de vivre antisocial»: «Le vagabond et le mendiant méprisent ou craignent également le travail. [...] Il faut leur apprendre à travailler; il n'y a pas d'autre moyen de se garantir d'eux efficacement.»³⁸ Die Problematik lag demnach in der «Arbeitsscheu» dieser Personengruppe und ihrer Umerziehung zu einer produktiven Lebensführung. Der Entwurf zum Schweizerischen Strafgesetzbuch von 1918 (§ 332) sah vor, Personen, «die aus Arbeitsscheu

36 Vgl. dazu die Ausführungen von Dissler 2017, 89–90.

37 Waltisbühl 1944, 63. Zur Kritik an der Dissertation von Waltisbühl siehe die folgenden Ausführungen.

38 *Schweizerisches Strafgesetzbuch. Protokoll der zweiten Expertenkommission*, 1917, 172–181. Ebd., Voten von Zürcher und Gautier, 173 und 175.

mittellos im Lande herumzieh[en] oder sich fortgesetzt an einem Ort ohne festes Einkommen herumtreib[en]» oder aus «Arbeitsscheu oder Habsucht bettel[n]», mit Gefängnis zu bestrafen oder im Wiederholungsfall in eine Arbeiterziehungsanstalt einzuweisen.³⁹ Der Artikel über Bettel und Landstreicherei wurde zwar letztlich nicht in das Anfang der 1940er-Jahre in Kraft getretene eidgenössische Strafrecht übernommen, beeinflusste jedoch die kantonalen Gesetzgebungen.⁴⁰ Luzern übernahm ihn wörtlich in die Strafbestimmungen seines neuen Armengesetzes von 1922. Bereits das Armengesetz von 1889 bot allerdings – wie das kantonale Versorgungsgesetz von 1885 – die Möglichkeit der Einweisung von «Bettlern» und «Landstreichern» in die Zwangsarbeitsanstalt Sedel.⁴¹ Die Bestimmungen des Armengesetzes zu Landstreicherei und Bettel fanden 1915 auch Eingang in das Luzerner Polizeistrafrecht.⁴² Die rechtliche Situation im Kanton Luzern verdeutlicht die enge Verflechtung von Straf-, Polizei-, Armen- und Versorgungsrecht im Umgang mit Menschen ohne festen Wohnsitz. So diskutierten neben den Strafrechtsexperten denn auch Vertreter der Armenfürsorge und des Polizeiwesens wiederholt über die «Vagantenfrage».

Zu Beginn der 1880er-Jahre befasste sich die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft intensiv mit der Thematik: Pfarrer, Stadt- und Regierungsräte sowie Polizeivorsteher aus verschiedenen, mehrheitlich Deutschschweizer Kantonen äusserten sich zum «Vagantentum in der Schweiz» und zu dessen Bekämpfung. Zwar war den Referenten bewusst, dass es sich um ein jahrhundertealtes Phänomen handelte, und sie erwähnten auch soziale, wirtschaftliche und politische Faktoren als Ursache für die Mobilität bestimmter Bevölkerungsgruppen respektive die «merkwürdige Beweglichkeit der Klasse der Besitzlosen».⁴³ Der Grundtenor blieb jedoch eine moralische Bewertung der Armut und die Einteilung der «Wan-

39 Schweizerischer Bundesrat, «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das schweizerische Strafgesetzbuch vom 23. 7. 1918», 1918, 204.

40 Zu den damaligen eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen vgl. die juristische Dissertation von Frauenlob 1939.

41 Vgl. dazu *Gesetz über die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Luzern* von 1885, § 3, f; Luzerner *Armengesetz* von 1889, §§ 59–62 und 69, beziehungsweise *Armengesetz* von 1922, §§ 68 und 70.

42 Luzerner *Polizeistrafgesetz* von 1915, § 154 (Landstreicherei und Bettel). Das Gesetz beinhaltete auch bereits das Konzept der sichernden Massnahmen (§ 25): Wenn der Richter ein Vergehen auf «Arbeitsscheu» zurückführte, konnte er die betreffende Person in die Zwangsarbeitsanstalt einweisen.

43 Schlatter 1883, 91.

derarmen» in «würdige» Arbeitslose und «unwürdige» Arbeitsscheue.⁴⁴ Die Forderung sowohl von Fürsorge- wie Polizeivertretern lautete: Bestrafung der Arbeitsscheuen und Fürsorge für die Arbeitssuchenden oder wie der liberale St. Galler Regierungsrat und Polizeivorsteher Ferdinand Curti (Amtszeit 1873–1891) formulierte: «Alle Strenge gegen den liederlichen Vaganten, aber die werktätige Liebe dem armen nothleidenden Arbeiter!»⁴⁵ Dieselbe Ansicht vertrat der Glarner Pfarrer Wilhelm A. Gonzenbach, der die Antworten der einzelnen Kantone für die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft mit viel Pathos zusammenfasste und neben dem angeblichen moralischen auch den ökonomischen Schaden für die Gesellschaft hervorhob. Gonzenbach ging – trotz ungenügender Statistiken – von rund 40 000 in- und ausländischen «Vaganten» aus, die jährlich die Schweiz durchreisten und Kosten in Millionenhöhe verursachten. Demgegenüber schätzte er die Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die von dieser Personengruppe ausging, als eher gering ein.⁴⁶ Auch in der Diskussion um die Gründung von Arbeiterkolonien und Naturalverpflegungsstationen lag der Fokus auf der Fürsorge für arbeitswillige «Wanderarme» und deren Reintegration in die Gesellschaft als «nützliche Glieder». Das eigentliche «Vagantentum» hingegen galt – wie Prostitution und Alkoholismus – als «Krankheit des sozialen Gesellschaftskörpers», als «soziales Krebsübel».⁴⁷ Die verwendeten Wortbilder und Argumentationsmuster weisen augenfällige Übereinstimmungen mit dem zeitgleich geführten Vagabundendiskurs in Deutschland auf.⁴⁸ In beiden Ländern schalteten sich zudem vermehrt Psychiater mit medizinisch-biologistischen Erklärungsansätzen in die Debatte ein.

Die Diskussionen an den Schweizer Armenpflegerkonferenzen verdeutlichen den wachsenden Einfluss der Psychiatrie auf die Wanderarmenfürsorge und die damit verbundene Pathologisierung der Betroffenen.⁴⁹ So sprach sich etwa Moritz Tramer (1882–1963) für die Bedeutung

44 Bei der Gegenüberstellung von «würdigen», «guten» und «unwürdigen», «böswilligen» Armen handelt es sich um einen seit dem Mittelalter verwendeten Topos, vgl. dazu Gilomen 1996 sowie Tanner 2007. Tanner weist auf die «longue durée» dieser Deutungsmuster hin: Der «betrügerische» Arme stellt bis heute eine «erstaunlich abnutzungsresistente Sozialfigur» und Gegenbild zum «ehrlichen» Bürger dar, ebd., 104.

45 Curti 1881, 94–105.

46 Gonzenbach 1882, 419–469.

47 Zum Beispiel Kempin 1884, 233–249.

48 Althammer 2010, 421–429. Althammer spricht treffend von einer «Katastrophenmetaphorik».

49 Die Schweizer Armenpflegerkonferenz befasste sich wiederholt mit der Thematik der Wanderarmen- beziehungsweise Flottantenfürsorge. Siehe vor allem die Refe-

der «irrenärztlichen Arbeit» bei deren Behandlung aus. Der Psychiater begab sich für seine Dissertation auch «undercover» – als Landstreicher verkleidet – unter die von ihm untersuchten «Vaganten». Tramer analysierte für seine Studie über hundert «Vagabunden» einer Schweizer Herberge für «Wanderarme». Allerdings bestand sein Sample nur aus sogenannten «Abnormen», die er nach psychischen Erkrankungen kategorisierte und pathologisierte. Zudem unterteilte er die «Wanderarmen» in drei Gruppen: Arbeitswanderer, Wanderarbeiter und Arbeitsmeider. Den Schlüssel zum Erfolg sah er in der «Zuführung zu geregelter Arbeit» in entsprechenden Anstalten. Für die Arbeitsmeider kam jedoch nur die jahrelange oder dauernde Versorgung in einer geschlossenen Einrichtung infrage.⁵⁰ Auch Fürsorgevertreter sprachen sich für die Einweisung von arbeitsfähigen «Wanderarmen» in Arbeiterkolonien und die Unterbringung von «liederlichen Vaganten» in Zwangsarbeits- oder Verwahrungsanstalten aus.⁵¹ Die medizinisch-psychiatrische Sichtweise von «Vagantität» als Symptom für einen krankhaften, «minderwertigen» Geisteszustand beeinflusste neben Fürsorgekreisen auch die Politik.⁵²

Besonders verhängnisvoll und diskriminierend wirkte sich das vermeintliche «Expertenwissen» auf die jenische Bevölkerung der Schweiz aus. Der Bündner Psychiater und Leiter der Kantonalen Psychiatrischen Klinik Johann Josef Jörger (1860–1933) untersuchte beispielsweise im Auftrag des Regierungsrates die «Vagantenfrage» und verbreitete seine Ansicht der angeblichen «moralischen Minderwertigkeit» dieser Bevölkerungsgruppe auch an Instruktionkursen für Armenfürsorger. Er sprach sich unter anderem für Eheverbote und Kindswegnahmen aus, um die «Spenglerjugend zu sesshaften, arbeitssamen und ehrlichen Menschen» zu erziehen.⁵³ Un-

rate und anschliessenden Diskussionen, in: *Armenpfleger*, 1918, Nr. 10, 93–103; Nr. 11, 105–115; 1921, Nr. 4, 25–33; 1931, Nr. 6, 61–82.

50 «Protokoll der XI. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz in Biel», *Armenpfleger*, 1918, Nr. 10, 98–103. Ebd., Referat (ohne Titel) zum Thema «Wanderarmenfürsorge» von Moritz Tramer. Er betonte auch die Notwendigkeit der psychiatrischen Begutachtung von «vagabundierenden» Jugendlichen: Tramer 1932, 413–427.

51 Referat (ohne Titel) von Basler Armeninspektor Keller sowie Votum von Zürcher Stadtrat Pflüger, in: *Armenpfleger*, 1918, Nr. 11, 105–115.

52 Zum Einfluss der Psychiatrie und zur damit verbundenen Pathologisierung der «Vaganten» siehe Althammer 2010, 433–437; Galle 2016, 206–234. Galle geht in ihrer Dissertation ausführlich auf die Diskussion der «Vagantenfrage» und die Zwangseinbürgerung der «Heimatlosen» ein, ebd., 175–205.

53 Jörger 1925. Im Fokus standen jenische Familienverbände, vgl. dazu Jörger 1919: «Psychiatrische Familiengeschichten» über die (anonymisierten) Familien «Zero» und «Markus».

terstützung fand er mit seinem eugenischen Gedankengut bei Alfred Siegfried (1890–1972), der sich in seinen Vorträgen auf Jörgers *Psychiatrische Familiengeschichten* bezog. Als Gründer und Leiter des in den 1920er-Jahren entstandenen «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse» betrieb Siegfried im Namen der Stiftung Pro Juventute über Jahrzehnte hinweg eine systematische Politik der Auflösung von jenischen Familien und war verantwortlich für Hunderte von Kindswegnahmen.⁵⁴ Die eugenischen Argumentationsmuster fanden auch Eingang in die Rechtswissenschaft: So unterschied etwa der einleitend zitierte Jurist Rudolf Waltisbühl in seiner Dissertation zwischen «Landstreichern» und «Landfahrern». Mit Letzteren meinte er die jenische Bevölkerung, denen er eine Sonderstellung unter den «Asozialen» zuwies und aus «eugenischer und kriminalpolitischer Hinsicht» deren Sterilisation befürwortete.⁵⁵ Auf Druck der Stiftung «Naschet Jenische» entschuldigte sich Waltisbühl in den 1980er-Jahren für diese Aussagen, die er dem damaligen «unheilvollen Zeitgeist» zuschrieb. Im Gegensatz dazu distanzierte sich der Psychiater und spätere Leiter der Bündner Psychiatrischen Klinik Waldhaus Benedikt Fontana (geb. 1926), der noch Ende der 1960er-Jahre in der Tradition von Jörger die vermeintliche erbbiologische «Minderwertigkeit» der Jenischen wissenschaftlich zu beweisen versuchte, nie von seinem Standpunkt.⁵⁶ Die aus einer der untersuchten jenischen Familien stammende Schriftstellerin Mariella Mehr – selbst ein von der Pro Juventute fremdplatziertes «Kind der Landstrasse» und als schwangere Jugendliche administrativ in der Strafanstalt Hindelbank versorgt – forderte in den 1980er-Jahren in einer schriftlichen Eingabe an die zuständige medizinische Fakultät der Universität Bern vergeblich die Abkennung von Fontanas Doktorwürde.⁵⁷

54 Zum Beispiel Siegfried 1929, 17–22. Zu den Kindswegnahmen und dem «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» sowie dem Einfluss von Jörger und Siegfried auf die «Vagantenforschung» vgl. die Dissertation von Galle 2016.

55 Waltisbühl 1944.

56 Fontana 1968. Zu den Reaktionen von Waltisbühl und Fontana auf die Kritik an ihren Dissertationen vgl. den Artikel des Journalisten Fredi Lerch, «Dokortitel für fortgesetzten Rufmord», 1988.

57 Mariella Mehr (geb. 1947) erhielt 1998 die Ehrendoktorwürde für ihre schriftstellerische Tätigkeit und ihr Engagement für Minderheiten. Siehe auch die beiden im Rahmen der UEK geführten Interviews mit Mariella Mehr und ihrem ebenfalls von mehreren fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Sohn Christian Mehr (geb. 1966) vom 13. 7. 2016 beziehungsweise 13. 9. 2016. Vgl. dazu UEK, Bd. 1, *Gesichter der administrativen Versorgung*, «Christian Mehr», 144–151 (Porträt inklusive weiterführender Literaturangaben).

Der Expertendiskurs über die mobilen Bevölkerungsgruppen, wahlweise als «Vaganten», «Wanderarme» oder «Flottante» bezeichnet, war vielschichtig. Der Fokus lag jedoch auf der angeblich «gesellschaftsfeindlichen» oder «antisozialen» Lebensführung dieses heterogenen Personenkreises und seiner vermeintlichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Moral und Ordnung. In den Diskussionen wird zwar der Zusammenhang mit Wirtschaftskrisen und Klassenfragen hergestellt. Zum Zweck der sogenannten Wanderarmenfürsorge richtete die Mehrheit der Deutschschweizer Kantone ab Ende des 19. Jahrhunderts auch ein Netzwerk von Verpflegungsstationen ein, die teilweise bis in die 1960er-Jahre existierten.⁵⁸ Die unterstützten «Wanderarmen» standen jedoch unter strikter Kontrolle und galten als «moralisch gefährdet», weil der soziale Abstieg ins Vagantenleben drohte. Zudem schränkte der Interkantonale Verband für Naturalverpflegung den unterstützungsberechtigten Personenkreis Mitte der 1930er-Jahre ein. Diese Massnahme sollte Gemeinden davon abhalten, Jugendliche und ältere Leute nach der Heimschaffung auf die Strasse zurückzuschicken, statt ihrer gesetzlichen Fürsorgepflicht nachzukommen.⁵⁹ Die «Wanderarmen» liefen wegen ihrer Arbeitslosigkeit latent Gefahr, als volkswirtschaftlich «unproduktive Glieder» der Gesellschaft und Gegenbild zum «ehrlich» arbeitenden, sesshaften Bürger diskreditiert zu werden. In diesem Zusammenhang stehen die Bestrebungen der Behörden, die «Flottanten» in Arbeiterkolonien und Zwangsarbeitsanstalten einzuweisen und zu regelmässiger Arbeit und geordneter Lebensweise zu erziehen. Als in der wirtschaftlichen Krisenzeit der 1930er-Jahre die Vertreter der Armenfürsorge im Rahmen einer Fachtagung erneut über die «Flottantenfrage» diskutierten, wünschte sich der Zürcher Hauptreferent in Anbetracht des damaligen «Flottantenheeres» ein unkompliziertes Verfahren, um die Betroffenen ohne Umschweife in Anstalten einweisen zu können. Die Schweizerische Armenpflegerkonferenz forderte die Kantone in einem Rundschreiben explizit dazu auf, die Wanderarbeitslosen im «Kampf gegen das Vagantentum» in Anstalten zu versorgen.⁶⁰ Allerdings gab es auch

58 Der Kanton Luzern erliess 1890 eine *Verordnung betreffend die unentgeltliche Verpflegung armer Durchreisender* und war auch Mitglied des Interkantonalen Verbandes für Naturalverpflegung. Zur Luzerner Wanderarmenfürsorge vgl. Badran 2016.

59 Staatsverwaltungsbericht des Kantons Luzern, 1934/35, 152 (Naturalverpflegung); Waltisbühl 1944, 34.

60 Vgl. dazu das Rundschreiben der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz an die kantonalen Departemente des Armenwesens, 30. 11. 1931, StALU, Verbesserung der Flottanten- und Wanderfürsorge, AKT 44/518.

in Fachkreisen Kritik an dieser Haltung: Der Vorsteher einer Stadtzürcher Herberge für «Wanderarme» beanstandete beispielsweise den gesellschaftlichen Umgang mit unverschuldeter Armut, die fehlende Achtung der Menschenwürde der Betroffenen und deren Zwangsversorgung. Er sah in den «Wanderarmen» das «Produkt einer mangelhaften Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, deren Auswirkungen immer zuerst den moralisch und den wirtschaftlich Haltlosen» trafen, und forderte deshalb den Ausbau der Sozialversicherungen, insbesondere bessere Arbeitslosen- und Altersversicherungen.⁶¹ Wie die Untersuchung von Verhörprotokollen aus den 1890er- bis 1940er-Jahren zeigt, wehrten sich auch Luzerner Betroffene gegen ihre administrative Internierung in der Zwangsarbeitsanstalt Sedel. Sie bestritten den Vorwurf der «Arbeitsscheu» und sahen sich als Opfer der wirtschaftlichen Umstände.⁶² Im Kanton Luzern gab es zwar seit 1930 ein *Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung*, allerdings profitierten längst nicht alle Arbeitnehmenden davon. Vom Kreis der Versicherten ausgeschlossen waren beispielsweise Hausierer, Knechte oder Mägde. Diese Berufsgruppen waren damit bei – oft saisonal bedingter – Arbeitslosigkeit finanziell nicht geschützt. Die obligatorische Arbeitslosenversicherung trat erst in den 1950er-Jahren in Kraft.⁶³

Die zeitgenössische Expertendebatte zeigt die unterschiedliche Wahrnehmung der «Wanderarmen»: Während sich die eine Seite für die konsequente Anstaltsversorgung von «Schmarotzern» einsetzte, forderte die andere Seite die Gleichbehandlung der «Flottanten» und der von der Fürsorge unterstützten sesshaften Menschen und – im Falle der Versorgung – bessere Bedingungen für die in Anstalten eingewiesenen Personen, unter anderem ausreichende Verpflegung und gerechte Löhne. In die Kritik gerieten insbesondere auch die Heimatgemeinden der «Wanderarmen», die die Betroffenen nach der polizeilichen Rückschaffung auf die Strasse zurückschickten, statt sie durch die örtliche Armenfürsorge zu unterstützen. Eine Praxis, die offensichtlich auch im Kanton Luzern verbreitet war, wie die Reaktion des Gemeindedepartements auf die Aufforderung der Schweizer Armenpflegerkonferenz zeigt: «Solange es Armenpflegen gibt,

61 Siehe dazu die Debatte in der Fachzeitschrift für Armenpfleger über die «Armenfürsorge für die Flottanten», in: *Armenpfleger*, 1931, Nr. 6 und 7, 61–82, vor allem das Referat des Winterthurer Armensekretärs Zwicky sowie das Votum von Heinrich Höhn, Verwalter der Zürcher Herberge zur Guten Heimat.

62 Siehe dazu UEK, Bd. 4, «... je vous fais une lettre», Kap. 1.2.

63 Zur Entwicklung der Sozialversicherungen im Kanton Luzern siehe Meier 2013, 187–200.

die es für richtig erachten, Arbeitslose in die Welt hinauszuschicken, wird es Flottante geben.»⁶⁴ Das Luzerner Gemeindedepartement führte in diesem Zeitraum eine Kartei über Personen, die regelmässig wegen «Bettel und Vagantität» polizeilich aufgegriffen wurden, und forderte die Zuführung aller «Vaganten» an die heimatlichen Armenbehörden zur weiteren Fürsorge. Bei «unsteten» Alleinstehenden sprach sich das Departement – wie im einleitend zitierten Fall des Luzerners H. M. – zur besseren Kontrolle anstelle der freien Unterstützung für die Anstaltseinweisung aus.⁶⁵ Die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit blieb auch in den Nachkriegsjahren ein von den Behörden angeführter Rechtfertigungsgrund für die administrative Versorgung dieser Personengruppe. Die im Rahmen der UEK ausgewerteten Briefe von Betroffenen, die in der Freiburger Arbeitsanstalt Bellechasse interniert waren, vermitteln jedoch noch eine weitere Perspektive: Die administrative Anstaltsinternierung diente offenbar in vielen Fällen als Notbehelf für die Versorgung von Menschen – wie etwa älteren Männern ohne familiären Rückhalt –, die durch das soziale Netz beziehungsweise die unzureichenden sozialen Sicherungssysteme fielen.⁶⁶ Auch der in den 1940er- bis 1960er-Jahren wiederholt in Bellechasse versorgte «Landstreicher» H. M. bemühte sich 1961 um die Aufnahme in der Arbeitsanstalt als «Freiwilliger». Zur Begründung gab er an, dass er seit einem Unfall teilinvalid und als Folge davon arbeitslos war.⁶⁷

Der Kanton Luzern hob 1966 mit dem Inkrafttreten des neuen *Gesetzes über die Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener* die Bestimmungen des *Sedelgesetzes* (1885) und des *Armengesetzes* (1935) über die Bestrafung von Landstreicherei und Bettel auf. Weiterhin möglich blieb die vormundschaftliche Anstaltseinweisung aufgrund des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, der zu diesem Zeitpunkt die grössere Bedeutung zukam als den kantonalrechtlichen administrativen Versorgungen. Während in der Europäischen Menschenrechtskonvention Landstreicherei weiterhin

64 Brief des Gemeindedepartements an die Kommission der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, 10. 1. 1933, StALU, AKT 44/518.

65 Schreiben des Gemeindedepartements an die Luzerner Staatsanwaltschaft betreffend die Bekämpfung von Bettel und Vagantität, 2. 2. 1939, StALU, Bettler, Vaganten, 1916–1939, AKT 44/1198. Bei H. M. ging der Antrag auf Versorgung in Bellechasse wiederholt vom Gemeindedepartement aus. Vgl. dazu die Angaben in den Versorgungsentscheiden der zuständigen Heimatgemeinde: März 1944, Januar 1947, Oktober 1961, in: AEF, A 9395.

66 Siehe dazu UEK, Bd. 4, «... *je vous fais une lettre*», Kap. 2.2.

67 Brief an den Direktor der Anstalten Bellechasse, 15. 10. 1961, in: AEF, A 9395. Zum Personenkreis der «Freiwilligen» siehe UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 13.

als legitimer Grund für eine Freiheitsentziehung gilt (Art. 5e EMRK), führt das Schweizerische Zivilgesetzbuch geistige Behinderung, psychische Störung oder schwere Verwahrlosung als Voraussetzungen für eine unfreiwillige fürsorgerische Unterbringung auf (Art. 426 ZGB). Landstreicherei beziehungsweise Obdachlosigkeit ist heute in der Schweiz kein ausreichender Grund mehr für einen fürsorgerischen Freiheitsentzug. Die Auslegung des Begriffs «schwere Verwahrlosung» und die damit legitimierte zwangsweise Einweisung von urteilsfähigen Personen in eine Einrichtung bleibt jedoch in juristischen und medizinethischen Expertenkreisen umstritten.⁶⁸

3.2.3 SOZIALFÜRSORGE FÜR «HEILBARE» UND VERWAHRUNG FÜR «GEMEINSCHAFTSSCHÄDLICHE UNHEILBARE»? – KONTROVERSE UM DIE ZWANGSVERSORGUNG VON VERMEINTLICHEN «DIRNEN»

Nicht nur der gesellschaftliche Umgang mit sogenannten «Bettlern» oder «Vaganten» führte im Laufe der Jahrhunderte immer wieder zu Diskussionen, sondern auch die rechtliche Behandlung von angeblichen «Vagantinnen» oder «Dirnen».⁶⁹ Diese Frauen stellten ebenfalls eine soziale Randgruppe dar, weil sie keiner gesellschaftlich anerkannten, «ehrliehen» Arbeit nachgingen.⁷⁰ Es ist daher nicht erstaunlich, dass teilweise die gleichen gesetzlichen Bestimmungen für «Bettler» und «Landstreicher» auch auf «Dirnen» angewandt wurden.⁷¹ Die Kantone setzten in der Frage der

68 Siehe dazu zum Beispiel Hürlimann, Trachsel 2017. Die Autoren (Rechtsprofessor, Universität St. Gallen, beziehungsweise Arzt und Medizinethiker, Universität Zürich) halten die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung nur bei fehlender Urteilsfähigkeit der betroffenen Menschen für zulässig.

69 Vgl. dazu die juristischen Dissertationen von Meier 1948 und Hürlimann 2004.

70 Siehe dazu das laufende Dissertationsprojekt von Sarah Baumann, *Prostitution in Schweizer Städten nach 1945. Regulierungen, Praktiken, Deutungen* (Arbeitstitel, Stand: November 2018), Universität Freiburg. Mit Fokus auf den Städten Zürich und Genf untersucht Baumann die Wirkungsmacht der sozialen Kategorien Geschlecht, Sexualität und Arbeit in Bezug auf die Prostitution sowie die Handlungsspielräume der betroffenen Menschen.

71 Zum Beispiel Ende des 19. Jahrhunderts im Kanton Zürich: «Zum ersten Mal werden hiefür in Ermangelung anderer Gesetzesbestimmungen gegen die gewerbsmässige Unzucht die Bettler und Vaganten betreffenden Paragraphen des Armengesetzes (31, 32, 38–40) auch gegen die Dirnen in Anspruch genommen.» Vgl. Zehnder 1891, 41. 1912 entschied das Zürcher Kassationsgericht, dass «Dirnen» rechtlich mit Bettlern und Landstreichern gleichzustellen seien, vgl. Hürlimann 2004, 3.

Bekämpfung der Prostitution auf verschiedene Lösungswege, wie beispielsweise die strafrechtliche Einweisung ins Gefängnis oder die administrative Versorgung der Frauen in Zwangsarbeitsanstalten. Auch im Kanton Luzern wurden der Prostitution bezichtigte Frauen bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts in die Zwangsarbeitsanstalt Sedel eingewiesen. In den Verwaltungsberichten sind die Betroffenen bezeichnenderweise in derselben «Berufsgruppe» aufgeführt wie die Frauen ohne festen Wohnsitz. Im Jahr 1899 machten die «Vagantinnen und Dirnen» rund ein Drittel der Zwangsarbeiterinnen aus.⁷² Frauen, die sich «gewerbsmässig der Unzucht hingaben», drohte gemäss Luzerner Polizeistrafgesetz von 1861 (§ 146) die körperliche Züchtigung oder die Einweisung in eine Strafanstalt. Ausserdem konnten Personen, die mehr als zweimal wegen «Unzucht», das heisst ausserehelichen Geschlechtsverkehrs, oder «fortgesetzten liederlichen [Lebens-]Wandels» verurteilt wurden, für bis zu zwei Jahre in ein Arbeitshaus eingewiesen werden (§§ 144 und 145). Diese Bestimmungen verdeutlichen die Problematik des Begriffs «Dirne»: Sexuell aktive Frauen konnten gemäss dieser Definition leicht in den Verdacht einer liederlichen Lebensweise geraten und liefen damit potenziell Gefahr, über einen längeren Zeitraum hinweg interniert zu werden.⁷³ Mit dem revidierten Polizeistrafgesetz von 1915 wurden sowohl die «gewerbsmässige Unzucht» wie auch das aussereheliche Konkubinat statt mit langen Arbeitshaus- mit kürzeren Gefängnisstrafen geahndet (§§ 145 und 146).⁷⁴ Die «gewerbsmässige Unzucht» stellte dennoch weiterhin einen der Gründe für die Einweisung in die Zwangsarbeitsanstalt dar.⁷⁵ Prostitution galt im Kanton Luzern bis in die 1940er-Jahre als Delikt. Obwohl diese seit Inkrafttreten des Schweizerischen Strafgesetzbuches von 1942 kein strafrechtlich relevantes Vergehen mehr darstellte, hielt Luzern in seinem kantonalen Einführungsgesetz an der Bestrafung der «Prostituierten» fest.

72 Staatsverwaltungsbericht des Kantons Luzern, 1898/99, 16 (Justizdepartement, XII. Zwangsarbeitsanstalt, Berufsarten): jeweils rund 8% Handwerkerinnen, 4% Fabrikarbeiterinnen etc., 54% Dienstmägde u. dergl. sowie 33% «Vagantinnen und Dirnen» (insgesamt: 24 Frauen).

73 Zu den fürsorglichen Massnahmen gegenüber «sittlich gefährdeten» oder «gefallenen» Frauen und deren Stigmatisierung vgl. Jenzer 2014.

74 Siehe dazu Luzerner *Polizeistrafgesetz* vom 6. 6. 1861 (Inkrafttreten: 11. 8. 1861) beziehungsweise das revidierte *Polizeistrafgesetz* vom 29. 11. 1915 (Inkrafttreten: 1. 5. 1916).

75 Zum Beispiel Staatsverwaltungsbericht des Kantons Luzern, 1928/29, 42 (Justizdepartement, XII. Zwangsarbeits-Anstalt Sedelhof-Seehof).

Erst ein Bundesgerichtsentscheid änderte diese Praxis: Die Luzernerin Marie X. wehrte sich 1942 erfolgreich gegen ihre Verurteilung. Das eidgenössische Gericht vertrat die Ansicht, dass das Luzerner Einführungsgesetz gegen Bundesrecht versties, und plädierte stattdessen für die Anwendung von administrativen Massnahmen zur Bekämpfung der Prostitution.⁷⁶ Tatsächlich führte die Vereinheitlichung des Schweizer Strafrechts zu Beginn der 1940er-Jahre in einigen Kantonen zu neuen Versorgungsgesetzen. Diese ermöglichten weiterhin die Sanktionierung der Prostitution – unter anderem auch die Anstaltsinternierung – auf administrativem Weg. So verfügte etwa der Kanton Waadt mit der *Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société* von 1941 über rechtliche Grundlagen, die den Behörden als Instrument im Kampf gegen die Prostitution dienten. Er wirkte damit deren Entkriminalisierung und Liberalisierung durch das Schweizer Strafrecht entgegen.⁷⁷ Im Kanton Luzern erwies sich das aus dem 19. Jahrhundert stammende *Sedelgesetz* jedoch als wirkungslos, weshalb sich namhafte Vertreter der politischen Elite in den 1950er-Jahren für die Wiedereinführung von strafrechtlichen Bestimmungen starkmachten.

«DEM ÜBEL WIRD WIRKSAMER MIT ADMINISTRATIVEN MASSNAHMEN BEGEGNET»: KANTONALE VERSORGUNGSGESETZE ALS PROBATES MITTEL IM KAMPF GEGEN DIE PROSTITUTION?

Das Urteil des Bundesgerichts, dem «Übel» der Prostitution statt mit Strafe mit administrativen Mitteln zu begegnen, blieb im Kanton Luzern nicht unbestritten. Mitte der 1950er-Jahre setzte sich der konservative Luzerner Regierungs- und Ständerat Gotthard Egli⁷⁸ (Amtszeit 1935–1955) auf eidgenössischer Ebene für die Bekämpfung der Prostitution ein und forderte eine entsprechende Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches. Versuche, diesem «sozialen Problem» auf rein administrativem Wege zu begegnen, erachtete der ausgebildete Jurist als aussichtslos: «Es wurde geltend gemacht, die Prostitution sei mit anderen Mitteln, nament-

76 Urteil des Kassationshofes vom 15. 5. 1942, «Marie X. gegen die Staatsanwaltschaft Luzern» (BGE 68 IV 40): «[E]rfahrungsgemäss [wäre] mit Strafen gegen die gewerbmässige Unzucht als solche wenig auszurichten; dem Übel wird wirksamer mit administrativen Massnahmen begegnet.»

77 Zur Frage der (Re-)Kriminalisierung der Prostitution durch das Waadtländer Versorgungsgesetz siehe Kap. 3.1 in diesem Band.

78 Gotthard Egli (1884–1979) war Rechtsanwalt und als Mitglied der Konservativen Partei unter anderem Luzerner Stadt-, Gross-, Regierungs- und Ständerat, vgl. Trüeb 2004.

lich mit administrativen Versorgungsmassnahmen, zu bekämpfen. Die starke Zunahme der Prostitution in allen grösseren Städten beweist, dass letztere allein nicht wirksam sind.»⁷⁹ Anderer Ansicht war der bereits erwähnte Luzerner Jurist Karl Zbinden. Der langjährige Untersuchungsrichter und Amtsstatthalter befürwortete in seinem Gutachten zur geplanten Revision des kantonalen Versorgungsgesetzes von 1885 administrative Massnahmen.⁸⁰ Er hielt wie bei der Behandlung von Alkoholkranken wenig von strafrechtlichen Lösungen und sprach sich stattdessen für eine eigentliche Sozialfürsorge auch gegenüber «Prostituierten» aus. Als Vorbild betrachtete er das Luzerner Fürsorgegesetz für Alkoholranke von 1954.⁸¹

Um Aufschluss über die Problematik zu erhalten, befragte Luzern Ende der 1950er-Jahre verschiedene andere Schweizer Kantone zu ihrem Umgang mit Prostitution und der allfälligen Anwendung von administrativen (Zwangs-)Massnahmen.⁸² Die Reaktionen widerspiegeln die Vielfalt der Schweizer Gesetzeslandschaft und die unterschiedlichen Standpunkte der einzelnen Kantone zur Thematik. Einige Kantone gaben an, dass sie über keine besonderen verwaltungsrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Prostitution verfügten (zum Beispiel Tessin, Aargau oder Genf). Andere antworteten, dass sie die kantonalen Versorgungsgesetze auch auf die betroffenen Frauen anwandten.

Die Rückmeldungen zeigen, dass vor allem die grösseren Schweizer Städte – wie Basel, Lausanne oder Zürich – mit der Problematik konfrontiert waren. Das Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt gab beispielsweise an, «seit Jahren Frauenspersonen, die der gewerbmässigen Unzucht obliegen, auf Grund unseres Zwangsversorgungsgesetzes [zu] verwarnen und ihnen Versorgung an[zu]drohen für den Fall, dass ihr Ver-

79 Egli, «Postulat zur Bekämpfung der Prostitution», 1955. Egli mobilisierte sein katholisches Beziehungsnetz und liess verschiedene «christliche Instanzen aller Konfessionen der Schweiz» zu ihrer Meinung betreffend Bekämpfung der Prostitution und «Massnahmen administrativer Natur zur Versorgung der Dirnen» befragen. Siehe dazu das Dossier: Strafrechts-Revision. Eingabe zu Prostitution, Schwangerschaftsabbruch und Schundliteratur, 1956, StALU, Schweizerischer Katholischer Volksverein (SKVV) 1863–1987, PA 288/176.

80 Vgl. Zbinden Karl, Zur Revision des luzernischen Gesetzes betreffend die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt vom 4. März 1885, [s. d., 1955], StALU, A 929/534.

81 Zbinden, «Untersuchungsrichterliche Erfahrungen», 1955.

82 Siehe dazu das Rundschreiben der Handelspolizei des Kantons Luzern vom 14. 1. 1958 an die Polizeidirektion der jeweiligen Kantone, in: StALU, Prostitution, 1958–1959, A 1162/162. Im Dossier befinden sich die Antwortschreiben von zehn Kantonen (ZH, BS, TI, AG, SG, VD, NE, GE, BE, FR) sowie ein ausführliches Gutachten der Handelspolizei über die Massnahmen im Kanton Luzern.

halten weiterhin zu berechtigten Klagen Anlass geben sollte. Wir behalten die Verwarnten während längerer Zeit unter Kontrolle und veranlassen ihre Versorgung, wenn die Verwarnung ihren Zweck verfehlt hat.» Gemäss dem Basler Versorgungsgesetz von 1901 konnten unter anderem Personen, die «durch Liederlichkeit, schlechte Aufführung, unsittliches Betragen oder Trunksucht öffentliches Ärgernis erreg[t]en, oder die öffentliche Sicherheit gefährde[te]n», für mindestens sechs Monate bis maximal drei Jahre in eine Zwangsarbeits- oder Besserungsanstalt eingewiesen werden.⁸³

Die Westschweizer Kantone Waadt, Neuenburg und Freiburg übermittelten Luzern ihre zur Zeit des Zweiten Weltkriegs erlassenen Bestimmungen, wobei sie vor allem auf deren abschreckende Wirkung hinwiesen. So schrieb beispielsweise die Freiburger Direktion des Polizei- und Sanitätswesens: «Cette réglementation [*Loi sur l'internement administratif*] a ses avantages, car les prostituées la connaissent et se gardent de «travailler» trop ostensiblement.» Freiburg sprach sich gegen eine Rückkehr zur strafrechtlichen Bekämpfung der Prostitution aus, da diese nur die Frauen, nicht jedoch die beteiligten Männer bestrafe: «Il apparaît infiniment préférable de recourir à des mesures de prophylaxie sociale et, au besoin, à des mesures administratives.» Hier stellt sich allerdings die Frage, ob diese vorbeugenden und administrativen Massnahmen nicht ebenfalls überwiegend auf die Frauen zielten.

Auch die Sittenpolizei der Stadt Zürich setzte auf den abschreckenden Effekt der administrativen Massnahmen und sah in der Verwarnung und allfälligen Anstaltseinweisung der betroffenen Frauen das beste Mittel zur Bekämpfung der Prostitution. In den Jahren 1956–1958 sprach sie knapp 40 Verwarnungen aus, vier Frauen wurden in diesem Zeitraum tatsächlich versorgt. Im Kanton Zürich wirkte sich die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der damit verbundene bessere Rechtsschutz für die Betroffenen positiv aus: Die Frauen legten erfolgreich Rekurs gegen die administrativen Versorgungsentscheide ein, sodass sich die Behörden ab Mitte der 1960er-Jahre gezwungenermassen von dieser Massnahme verabschieden mussten: «Der Rückgang der Einweisungen nach den §§ 5–10 [des Zürcher Versorgungsgesetzes von 1925] in den letzten 3 Jahren [1966–1968] geht auf die Praxis des Verwaltungsgerichtes zurück, die Beschwerden ver-

83 *Gesetz betreffend Versorgung in Zwangsarbeits- und Besserungsanstalten* vom 21. 2. 1901, § 1. Zur praktischen Anwendung des Zwangsversorgungsgesetzes gegenüber «Prostituierten» vgl. den Bericht der Basler Polizeiaassistentin Elsa Bäuml, «Erfahrungen einer Polizeiaassistentin», 1955.

sorgter Dirnen gegen die Anstaltsversorgung gutzuheissen. Die zuständigen Behörden verzichteten heute darauf, das Versorgungsgesetz den Dirnen gegenüber zur Anwendung zu bringen.»⁸⁴ Auch vor Bundesgericht wehrten sich Betroffene erfolgreich gegen die jahrzehntelange Zürcher Praxis, der Prostitution bezichtigte Frauen wegen «lasterhaften Lebenswandels» zu entmündigen und in Anstalten einzuweisen.⁸⁵ Das Gericht hiess die Beschwerde einer Frau gut, die zuvor bereits aufgrund eines psychiatrischen Gutachtens einen Schwangerschaftsabbruch erlitten hatte und auf Antrag der Vormundschaftsbehörde entmündigt worden war: Auch im Falle der Prostitution sei die Entmündigung nur gerechtfertigt, wenn die unmittelbare Gefahr eines Notstandes oder der Verarmung bestehe.⁸⁶

Im Kanton Bern erwies sich die Anwendung des kantonalen Versorgungsgesetzes zur Bekämpfung des «Dirnenwesens» bereits früher als schwierig. Im Gegensatz zu den Basler und Zürcher Versorgungsgesetzen von 1901 respektive 1925 durfte das Berner *Gesetz über die Armenpolizei und die Enthaltungs- und Arbeitsanstalten* aus dem Jahr 1912 «nur» auf Fürsorgebezüglerinnen angewandt werden. Gemäss Antwortschreiben der Berner Polizeidirektion traf diese Voraussetzung bei den «Prostituierten» in den 1950er-Jahren jedoch nie zu. Bern behalf sich deshalb mit einem Polizeidekret zur «Abwendung von Leben, Gesundheit und Eigentum der Bürger gefährdenden Ereignissen» sowie Massnahmen zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten und der Abschiebung der Frauen in ihre Wohnsitz- beziehungsweise Heimatgemeinde.

Die Reaktionen der Polizeidirektionen der verschiedenen Kantone auf das Rundschreiben des Kantons Luzern zeigen die Bandbreite der rechtlichen Mittel zur Bekämpfung der Prostitution. Dabei kommt auch die unterschiedliche Wahrnehmung der Problematik zum Ausdruck: Seit

84 Staatsarchiv des Kantons Zürich (StAZH), Justizdirektion des Kantons Zürich: Versorgungsgesetz. Änderung / Aufhebung / Uebernahme in ein Fürsorgegesetz, 1969, P 444.30, Nr. 833. Zu den Beschwerden von Zürcher Betroffenen gegen die administrative Anstaltseinweisung siehe UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 4.2.4.

85 Das Zürcher Kassationsgericht entschied 1914, dass «Dirnen» wegen Gefahr der Verarmung unter Vormundschaft gestellt werden dürfen, vgl. Hürlimann 2004, 3. Zur Zürcher Versorgungspraxis gegenüber «Prostituierten» Anfang des 20. Jahrhunderts siehe den Artikel des Zürcher Amtsvormunds Robert Büchi 1920, 219–229. Einen «Besserungserfolg» sah Büchi vor allem bei möglichst frühem fürsorgerischem Eingreifen und langer Dauer der Massnahmen.

86 Vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts vom 6. 6. 1957 gegen den Bezirksrat Zürich (BGE 83 II 272), «Entmündigung wegen lasterhaften Lebenswandels (Art. 370 ZGB) im Falle der Prostitution?».

der Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Jahr 1942 galt nur noch das «Anlocken zur Unzucht» (Art. 206 StGB) als Tatbestand, nicht jedoch die Prostitution an sich. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten einige Kantone – wie Luzern – die «gewerbsmässige Unzucht» strafrechtlich verfolgt. Luzern hielt sogar noch in seinem kantonalen Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch rechtswidrig daran fest. Im Gegensatz zum Luzerner Ständerat Egli, der sich für die Aufnahme der Prostitution als Delikt in das Schweizerische Strafgesetzbuch einsetzte, sprach sich der Vorsteher der Luzerner Handelspolizei für die Revision des kantonalen Versorgungsgesetzes von 1885 und damit für die Anwendung von administrativen (Zwangs-)Massnahmen zur Bekämpfung der Prostitution aus. Er kam in seinem Bericht Ende der 1950er-Jahre zum Schluss, dass «Prostituierte» und Zuhälter unter die Bestimmungen des Luzerner Versorgungsgesetzes von 1885 (§ 3, lit. d) fielen.⁸⁷ Das Gutachten sprach sich für eine Revision des veralteten Luzerner *Sedelgesetzes* nach dem Vorbild des Neuenburger Erlasses von 1939 aus. Dieser ermöglichte die bis zu zwei Jahre dauernde administrative Internierung in Arbeitskolonien von Personen, die ihren Lebensunterhalt mit Prostitution verdienen.⁸⁸

Anfang der 1960er-Jahre nahm das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Stellung zum Postulat des Luzerner Ständerats Egli über die strafrechtliche Bekämpfung der Prostitution. Zuvor hatte es sämtliche Schweizer Kantone zur Thematik befragt und von 19 Kantonen eine Antwort erhalten. Rund zwei Drittel gaben an, sich überhaupt nicht oder nur selten mit der Frage befassen zu müssen. Sie hatten daher kein Bedürfnis nach einer bundesrechtlichen Regelung. In den übrigen Kantonen sahen sich vor allem die Hauptstädte mit dem Problem der gewerbsmässigen Prostitution konfrontiert. Keiner dieser Kantone sprach sich jedoch für die Wiedereinführung von strafrechtlichen Bestimmungen aus. Sie setzten mehrheitlich auf administrativ- oder vormundschaftsrechtliche Massnahmen – unter anderem die Anstaltsinternierung – sowie Sozialfürsorge. Auch das EJPD hielt die Anwendung der kantonalen Versorgungsgesetze für das wirksamste Mittel im Kampf gegen die Prostitution und verwies auf den einleitend zitierten Grundsatzentscheid des Bundesgerichts im Fall der Lu-

87 Bericht der Luzerner Handelspolizei (Vorsteher Schürch) an das Militär- und Polizeidepartement vom 21. 4. 1959, ebd., 4–6, StALU, A 1162/162.

88 *Arrêté concernant l'internement administratif de personnes s'abonnant habituellement à l'inconduite* vom 19. 12. 1939, Art. 1.

zernerin Marie X. von 1942.⁸⁹ Im Fokus standen die «Nacherziehung, Besserung und soweit nötig Versorgung von Prostituierten». Das EJPD lehnte die in ausländischen Studien vertretene Ansicht eines Zusammenhangs von Prostitution und Armut ab: «Unsere sozialen Zustände sind nicht für die Existenz der Prostitution verantwortlich zu machen. Die Ursachen müssen zur Hauptsache anderswo liegen, in Arbeitsscheu, Hang zu leichtem Leben und mühelosem Geldverdienen oder in persönlicher Veranlagung.»⁹⁰

ÖFFENTLICHE DEBATTE UM DIE «DIRNENVERSORGUNG» IN DEN 1950ER-JAHREN

Nicht alle Expertenkreise teilten die Meinung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, wonach die Frage der Prostitution in der Schweiz losgelöst von den ökonomischen und sozialen Verhältnissen betrachtet werden konnte. Die Zwangsversorgung der betroffenen Frauen wurde auch in den Medien und unter Fachleuten, insbesondere Juristen, kontrovers diskutiert. 1955 widmete die von der Schweizerischen Katholischen Abstinenzliga herausgegebene Zeitschrift *Die Warte* dem Problem der Prostitution eine Sondernummer. Analog zum Alkoholismus, dessen Bekämpfung sich die christliche Zeitschrift seit Ende des 19. Jahrhunderts verschrieben hatte, wird auch die Prostitution als sozial schädliche Krankheit dargestellt – als Gefahr für die öffentliche Moral und Volksgesundheit sowie als «ökonomischer Nonvaleur».⁹¹ Verschiedene Expertinnen und Experten beleuchteten die Problematik von der normativen und praktischen Ebene her, unter ihnen auch der Luzerner Ständerat Gotthard Egli und der Amtsstatthalter Karl Zbinden. Wie Letzterer wünschte sich auch der Zürcher Jurist Adolf Liechti kantonale Fürsorgegesetze zur Bekämpfung der Prostitution analog zum «vorbildlichen neuen luzernischen Fürsorgegesetz für Alkoholranke» unter dem Motto «Heilung Heilbarer und Versorgung gemeinschaftsschädlicher Unheilbarer». Das bedeutete – wenn vor-

89 Urteil des Kassationshofes vom 15. Mai 1942, «Marie X. gegen die Staatsanwaltschaft Luzern» (BGE 68 IV 40). Die Fédération abolitionniste internationale (FAI) hingegen interpretierte den Fall als Argument für die Rechtswidrigkeit auch von administrativen Internierungen. Siehe dazu den Artikel des französischen Juristen Théodore de Felice 1943, 1–7. De Felice war von 1939 bis 1970 Generalsekretär der FAI.

90 Bericht des EJPD an die Expertenkommission über die strafrechtliche Behandlung der Prostitution vom 1. 2. 1961, Schweizerisches Bundesarchiv, Bundesamt für Justiz 1848–1998. Teilrevision des Strafgesetzbuches (StGB): C. Expertenkommission für die Teilrevision des StGB (C.VII) 1954–1961, ebd., C.VII.9, E4110B#1989/197#10*.

91 *Die Warte. Der Christ und die modernen Suchtgefahren*, Nr. 3, 1955, ebd.; Kalt, «Die Prostitution – eine gesellschaftliche Erkrankung», 17–18.

hergehende fürsorgliche Massnahmen erfolglos blieben – Versorgung von «heilbaren» noch jugendlichen «Dirnen» in Heimen für «gefährdete» Mädchen, für ältere Frauen die Einweisung in Arbeitsanstalten und als letzten Schritt die Internierung von «sozial sehr störenden Unheilbaren» in Verwahranstalten.⁹²

Nicht nur im katholischen Kanton Luzern, auch im protestantischen Kanton Zürich war die Frage der Zwangsversorgung von angeblichen «Prostituierten» Mitte der 1950er-Jahre sowohl im Parlament wie auch in den Medien umstritten. Die eine Seite kritisierte die «zaudernden Behörden», die das Versorgungsgesetz von 1925 zu wenig strikt anwandten. In ihrer Argumentation lebten die mutmasslichen «Dirnen» nicht von «ehrlicher Arbeit», waren daher «liederlich» und «arbeitsscheu» und sollten in die Arbeiterziehungsanstalt eingewiesen werden. Die Befürworter der administrativen Versorgung erhofften sich von der «Dirnenversorgung» eine präventive und abschreckende Wirkung auf «gefährdete Mädchen und Frauen».⁹³ Im Zürcher Parlament setzte sich etwa der freisinnige Kantonsrat und spätere Bundesrat Ernst Brugger für eine striktere Handhabung des kantonalen Versorgungsgesetzes im Kampf gegen die Prostitution ein.⁹⁴ Demgegenüber lehnte der sozialdemokratische Kantonsrat Max Winiger die «Administrativversorgung» von gewerbsmässigen «Prostituierten» grundsätzlich ab. Er sprach von «Versenkung» der Betroffenen und forderte, dass Anstaltseinweisungen nur auf dem Gerichtsweg erfolgen durften.⁹⁵ Zudem hielt er die Strafanstalt Regensdorf, in welche die betroffenen Frauen offenbar mangels Alternativen eingewiesen wurden, für keinen geeigneten «Besserungsort».⁹⁶ In dieselbe Richtung zielte ein – möglicher-

92 Liechti, «Die Prostitution im Recht», 1955.

93 A. L., «Zaudernde Behörden», 3. 3. 1954. Möglicherweise handelte es sich beim Autor A. L. um Adolf Liechti. Zur Kontroverse vgl. den Schlagabtausch von mehreren, nur mit ihren Initialen verzeichneten Autoren vom März bis Mai 1954 in der *Neuen Zürcher Zeitung*, enthalten in: StAZH, Justizdirektion Zürich betreffend Versorgungsgesetz: Änderung des Verfahrens, 1954; ebd., separate Mappe «Prostitution», P 429.22, Nr. 489.

94 «Geschäftsbericht vor dem Zürcher Kantonsrat, Abschnitt Justizdirektion», 21. 6. 1954.

95 «Hat die Regierung ihre Arbeit recht gemacht? Der Kantonsrat vertieft sich in den Geschäftsbericht 1953», 22. 6. 1954.

96 Geschäftsbericht des Regierungsrates für das Jahr 1953, Bericht und Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 19. 5. 1954, Traktandum 2, 21. 6. 1954, StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 21. 6. 1954, MM 24.67 KRP 1954/119/0861. Zur Anwendung des Zürcher Versorgungsgesetzes im Kampf gegen die Prostitution und zum Votum von Max Winiger siehe ebd., Abschnitt: Direktion der Justiz, 2521–2525.

weise von Winiger selbst verfasster – Artikel in der *Neuen Zürcher Zeitung*, der die administrative Versorgung ebenfalls generell infrage stellte. Der anonymisierte Autor M. W. übte Kritik an den fehlenden Beschwerdemöglichkeiten, der Verweigerung der Akteneinsicht und dem mangelhaften Beweisverfahren: «Ein Krimineller wird für ein Delikt oft weit geringer bestraft als ein administrativ Versorgter, der seine Liederlichkeit oder Trunksucht mit einer Versorgungszeit von zwei Jahren büssen muss.» Er wehrte sich dagegen, dass eine ganze «Kategorie Menschen», die «Prostituierten», «ohne viel Federlesens samt und sonders versorgt werden» sollten.⁹⁷ Bereits Ende der 1940er-Jahre hatte eine landesweite, in der *Schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht* publizierte Studie über die Prostitution auf die Problematik solcher administrativer Anstaltseinweisungen in Bezug auf die rechtliche Schlechterstellung der betroffenen Frauen gegenüber dem früheren strafrechtlichen Verfahren hingewiesen.⁹⁸

Mit Fritz Pesch (1905–1976) und Paul Thüerer (1907–?) schalteten sich auch zwei Zürcher Bezirksrichter in die Kontroverse ein. Der Sozialdemokrat Fritz Pesch, damals noch als Jurist für die Zürcher Vormundschaftsbehörde tätig, hatte Ende der 1930er-Jahre die «Administrativjustiz» in einem öffentlichen Meinungs-austausch gegen die fundamentale Kritik von Carl Albert Loosli verteidigt. Er trat, gestützt auf seine jahrelange praktische Erfahrung, «mit gutem Gewissen» insbesondere für eine striktere Anwendung der «Trinkerversorgung» zum Schutz der betroffenen Familien ein.⁹⁹ Pesch war also kein grundsätzlicher Gegner von administrativen Anstaltsversorgungen. Im Fall der «Prostituierten» hielt er diese Massnahme jedoch für verfehlt. Anders als das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sah er die Ursache für die «billige» Prostitution – im Gegensatz zur Edelprostitution in den Appartementhäusern – in den prekären sozialen Verhältnissen und der fehlenden Unterstützung von allein stehenden Frauen ohne Berufsausbildung, insbesondere ledigen Müttern: «Es ist

97 M. W., «Zaudernde Behörden?», 9. 4. 1954. Es handelt sich um die Replik auf den Artikel von A. L., «Zaudernde Behörden», 3. 3. 1954.

98 «Enquête sur la prostitution en Suisse», 1949, 94: «La nouvelle enquête [de la Communauté de travail pour la lutte contre la prostitution] nous fait constater qu'on ne frappe plus pénalement la prostitution, le Code pénale suisse s'y opposant. Mais 16 cantons ou demi-cantons internent ou peuvent interner administrativement les prostituées, ce qui pratiquement revient à peu près au même pour les intéressées, sauf qu'elles disposent de garanties juridiques moindres.»

99 Pesch, 30. 9. 1938. Zur Kontroverse zwischen Pesch und Loosli siehe Kap. 5.1 in diesem Band.

manchmal für beide Teile peinlich, wenn ein Fürsorge-Beamter eine Dirne entrüftet fragen muss, wieso sie denn ein solches Gewerbe betreibe, statt sich «ehrlich und ausreichend» als Hilfsarbeiterin zu Fr. 1.45 pro Stunde durchs Leben zu schlagen.» Tatsächlich verweisen die zwangsversorgten Frauen in den polizeilichen Einvernahmeprotokollen auf ihre prekären Lebensumstände, so etwa B. M. (geb. 1924): Die St. Gallerin war in Kinderheimen und Pflegefamilien aufgewachsen und bereits mit 19 Jahren aufgrund eines psychiatrischen Gutachtens wegen ihrer angeblichen «erblichen Vorbelastung» und ihres vermeintlich «übersteigerten Sexualtriebs» sterilisiert worden. Als sie zu Beginn der 1950er-Jahre, wenige Monate nach ihrem ersten Aufenthalt in der Zwangsarbeitsanstalt, von der Polizei in der Stadt Zürich aufgegriffen wurde, bestritt sie den Vorwurf der Prostitution. Sie begründete den Geschlechtsverkehr mit ihrer Armut, als Gegenleistung bezahlten die Männer ihr Essen.¹⁰⁰ Pesch kritisierte in seinem Artikel auch die Doppelmoral bei der einseitigen Anwendung der Versorgungsgesetze auf die betroffenen Frauen. Er wies provokativ darauf hin, dass auch deren Kunden, darunter verschiedene Millionäre Zürichs, administrativ in die «Rossau» – damals eine Anstalt für «arbeitsscheue» Männer – eingewiesen werden müssten.¹⁰¹

Peschs demokratischer Richterkollege Paul Thürer argumentierte demgegenüber mit Zahlen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese nicht eher der moralischen Panikmache dienen. Gestützt auf Angaben der Polizei ging Thürer Mitte der 1950er-Jahre von 150 in einer Kartei erfassten gewerbsmässigen «Dirnen» sowie weiteren 1500 Frauen aus, die sich gelegentlich «mit Prostitution befassten». Thürer sprach sich für die vermehrte Anwendung des Zürcher Versorgungsgesetzes von 1925 aus. Dieses Gesetz ermöglichte unter anderem die jahrelange administrative Versorgung von 12- bis 19-jährigen Jugendlichen, welche die Behörden als «sittlich verdorben oder gefährdet» einstuften: «Diese Gesetzesbestimmungen scheinen förmlich zugeschnitten zu sein auf jugendliche Dirnen.»¹⁰² Das Plädoyer des Zürcher Bezirks- und späteren Oberrichters Thürer zeigt, wie in der Diskussion um die Internierung von «Dirnen» insbesondere junge, sexuell aktive Frauen in den Fokus von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen

100 Zur ausführlichen Aktenbiografie von B. M. siehe Knecht 2015, 108–113.

101 Pesch, 14. 10. 1954. Zur Biografie des Bezirks- und späteren Oberrichters vgl. StAZH, Dr. iur. Fritz Pesch (1904?–1976), Da 2055.

102 Thürer 1954. Es handelt sich um die erweiterte Fassung eines an der Tagung der Kirchenpfleger des Bezirks Zürich gehaltenen Vortrags.

gerieten. Dafür reichte bereits der Vorwurf sporadischer «Unzucht» – also gelegentlichen ausserehelichen Geschlechtsverkehrs.

Die politische und mediale Debatte um die Bekämpfung der Prostitution verdeutlicht die Problematik des Begriffs und die damit verbundene gesellschaftliche Diskriminierung der denunzierten Frauen. Obwohl die «gewerbsmässige Unzucht» seit der Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs in den 1940er-Jahren kein strafrechtlich relevantes Delikt mehr darstellte, konnten die betroffenen Frauen weiterhin wegen ihres angeblichen «gesellschafts- oder sittenwidrigen» Verhaltens für mehrere Monate oder gar Jahre administrativ in Anstalten eingewiesen werden. Im Kanton Zürich erfolgte diese Internierung – wie bei strafrechtlich verurteilten Personen – in der Strafanstalt Regensdorf. Zudem konnten noch Ende der 1960er-Jahre bereits die ersten sexuellen Erfahrungen zwischen minderjährigen Jugendlichen als «Unzucht» eingestuft werden, was bei verschiedenen im Rahmen der UEK interviewten Frauen zum Eingreifen der Behörden führte.¹⁰³ Auch in einem zeitgenössischen Film über die Luzerner «Halbstarcken» wird bei den vermeintlich «verwahrlosten» weiblichen Jugendlichen insbesondere die Gefahr der Prostitution thematisiert.¹⁰⁴ Mit dem Argument des Jugendschutzes und der Prävention von «heimlicher» Prostitution sollten die betroffenen Mädchen vermehrt vorbeugenden erzieherischen und fürsorgerischen Massnahmen unterworfen werden. Auch in Deutschland forderten die Befürworter dieser «Eingriffsfürsorge» im gleichen Zeitraum die «energische Betreuung neuzugezogener Jugendlicher in Grossstädten und sittlich gefährdeten Gebieten durch Jugend- und Fürsorgeämter».¹⁰⁵ In der Schweiz führte diese sogenannte Gefährdetenfürsorge dazu, dass zahlreiche junge Frauen von den Behörden jahrelang zur «Umerziehung» in Mädchenheimen oder gar Frauengefängnissen versorgt wurden.

103 Vgl. dazu beispielsweise die Interviews mit Ursula Biondi (geb. 1949) vom 4. 5. 2016 und Helena Gerber (geb. 1955) vom 19. 5. 2016 (siehe auch UEK, Bd. 1, *Gesichter der administrativen Versorgung*, «Helena Gerber», 34–41). In beiden Fällen führten die Beziehungen zu ihren ebenfalls jugendlichen Freunden zu Einträgen in den Akten («Unzucht mit einem Kind»). Zur damaligen Definition von «Unzucht mit Kindern» vgl. StGB von 1942, Art. 191, Strafbare Handlungen gegen die Sittlichkeit.

104 Rüegg 1966. Zur Problematik der administrativen Internierung von vermeintlich «verwahrlosten» Jugendlichen siehe Kap. 4 in diesem Band.

105 Siehe zum Beispiel Oesterreich 1956, 23. Herausgeber dieser Studie war der katholische «Volkswartbund», der sich in Deutschland mit Fragen der Sittlichkeit, der Sozialhygiene und des Jugendschutzes befasste.

4 L'INTERNEMENT: UN OUTIL DE
REPRODUCTION SOCIALE NORMÉE?

4.1 INTERNER POUR RENDRE DOCILES ET UTILES LES JEUNES «MORALEMENT ABANDONNÉS, PERVERTIS OU EN DANGER DE L'ÊTRE»¹ (VAUD 1940–1985)?

CHRISTEL GUMY

La *Loi du 3 décembre 1940 sur la juridiction pénale des mineurs*² introduit dans le canton de Vaud le principe d'une justice pénale des mineurs distincte de celle des adultes. Cette loi d'application des articles 82 à 100 du Code pénal suisse (CPS) unifié de 1937 représente, selon ses concepteurs, un changement radical de paradigme dans la manière d'aborder la délinquance juvénile en terre vaudoise.³ Dorénavant, la priorité n'est plus de punir le ou la jeune contrevenant-e aux lois et de lui appliquer une sanction proportionnée à la nature du délit, mais de viser à sa «réforme morale» durable par des mesures dites «éducatives», suivant un but plus large de prévention de la criminalité adulte et de l'asocialité en général. Comme le soulignent à ce propos les commentaires au Code pénal suisse de Paul Logoz, rapporteur des travaux préparatoires du CPS devant le Parlement:

«Les écarts de l'enfant ou de l'adolescent doivent être traités autrement que ceux de l'adulte. [...] Dans chaque cas, il faudra que la décision soit prise avant tout, non à raison de ce que le jeune infracteur a fait, mais – à l'occasion de cet acte – à raison de sa personnalité, de sa situation maté-

1 Art. 91, Code pénal suisse 1937.

2 Pour l'ensemble des textes législatifs vaudois évoqués dans cette étude, nous renvoyons une fois pour toutes au *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du gouvernement du canton de Vaud*.

3 Le CPS poursuit les enfants dès l'âge de six ans et considère les mineur-e-s de six à dix-huit ans selon deux catégories: les «enfants» (6–13 ans) et les «adolescents» (14–18 ans). Bien que peu de différences existent entre le traitement des enfants et des adolescent-e-s, nous nous référons ici principalement aux dispositions prévues pour ces derniers-ères qui sont très majoritairement concerné-e-s par la question de l'internement en maison d'éducation; cf. statistiques des décisions prises par la Chambre pénale des mineurs (puis Chambre des mineurs, puis Tribunal des mineurs) du canton de Vaud, *Rapports annuels*, Archives cantonales vaudoises (ACV), KXVIIc Chambre pénale des mineurs (1942–1985), KXVIIc 5.

rielle et morale et de celle de sa famille. [...] La nature de l'acte, la façon dont il a été commis, n'ont ici d'importance qu'à titre de symptômes.»⁴

Dans ce nouveau cadre légal, le délit (infraction contre le patrimoine ou petit vol dans la plupart des cas) devient un élément de signalement des jeunes «morale­ment abandonnés, pervertis ou en danger de l'être», selon les termes alors inscrits dans le CPS. Suivant son article 91, ces jeunes seront soumis-es à une mesure dite éducative, qui dans certains nombres de cas prendra la forme d'un placement en «maison d'éducation» à la durée indéterminée et pouvant s'étendre jusqu'à la vingt-deuxième année du ou de la prévenu-e.⁵

Par ce texte, il s'agira d'abord de situer cette «nouvelle» conception de la délinquance juvénile et les moyens d'y faire face dans le contexte occidental, puis suisse, des réformes des institutions dédiées à l'enfance et la jeunesse «en danger», initiées pour certaines à la fin du XIX^e siècle déjà. Ensuite, à travers l'exemple de la justice des mineur-e-s vaudoise, nous aborderons la question de l'internement des jeunes. Le but est de saisir les processus de légitimation, et parfois de délégitimation, de cette mesure dite éducative qui consiste à placer des adolescent-e-s en maison d'éducation non pas en raison du délit qu'ils ou elles auraient commis mais pour pallier un état d'«abandon moral» ou un risque de «perversion». Nous verrons d'abord comment les principes directeurs de cette justice des mineur-e-s aux vellétés tutélaires se déclinent et s'appliquent de manière différenciée lorsqu'il s'agit de filles ou de garçons. Si plusieurs auteur-e-s ont souligné le fait que les politiques de sauvegarde de «l'enfance en danger» – dont la justice des mineur-e-s fait partie – relèvent d'une vaste entreprise de rééducation des classes populaires,⁶ l'intervention s' imagine également dans le sens d'une reproduction sociale qui ne mette pas en péril un ordre, certes bourgeois, mais intrinsèquement sexué et généré. Enfin, l'intérêt sera porté sur deux «affaires» suscitées par la critique des conditions de vie en institution des jeunes internés (des garçons), l'une éclatant au milieu des années 1950 et l'autre à la fin des années 1970. L'analyse des débats publics et

4 Logo­z 1939, 329; 340.

5 Art. 91, Code pénal suisse 1937. Le «renvoi en maison d'éducation» apparaît en première position dans l'énumération des mesures prévues pour les adolescent-e-s (alinéa 1), suivi par la remise du jeune «à une famille digne de confiance» (alinéa 2), le «renvoi dans une maison d'éducation où il sera séparé des autres» (alinéa 3, pour les jeunes «particulièrement pervertis ou s'il a commis un crime ou un délit grave») et l'éducation surveillée (alinéa 4).

6 Machiels, Niget 2012.

politiques comme celle des prises de position institutionnelles, considérés dans leur contexte social mais également disciplinaire et professionnel lié à la délinquance juvénile, permettront d'interroger les effets «antagonistes» provoqués par ces affaires sur la légitimité du principe de privation de liberté dans un but dit éducatif. En effet, la première, en 1956, représentera un levier sur lequel s'appuieront les promoteurs-trices de la professionnalisation de la prise en charge des «enfants abandonnés» et de la modernisation des maisons d'éducation. Plus de vingt ans plus tard au contraire, la deuxième affaire a agi comme catalyseur dans un processus de délégitimation de la solution de l'enfermement des jeunes dans un but éducatif. Cette approche par thématiques – qui de fait sont enchâssées – vise à documenter et interroger l'évolution des conceptions et des pratiques à propos de l'internement des jeunes par une justice des mineur·e·s dont les bases légales ne subissent aucune modification substantielle avant 2002, date à laquelle est édicté un nouveau droit des mineur·e·s en Suisse.⁷

4.1.1 PROTÉGER LES ENFANTS DES PAUVRES

L'apparition de juridictions spéciales pour les mineur·e·s est à situer dans les débats européens et étasuniens de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle autour de «l'enfance en danger». Cette figure, «l'enfance en danger», condense les préoccupations des élites de l'époque concernant l'augmentation jugée dramatique de la criminalité mais aussi, plus généralement, celles liées à la crainte de la dégénérescence nationale. Dans les grands congrès pénitentiaires internationaux comme dans les réunions internationales dédiées à la protection de l'enfance et au patronage, à la question de l'enfance «coupable» et «délinquante», se substitue celle plus générale des enfants, délinquant·e·s ou non, victimes de leur milieu. Sur le plan juridique, ces discussions, empreintes des savoirs criminologiques et des récentes théories de la défense sociale⁸ du tournant du siècle, vont

7 Queloz, Bütikofer Repond 2002.

8 La doctrine de la «défense sociale» est élaborée par le pénaliste belge Adolphe Prins (1845–1919), associant les travaux de l'école positiviste italienne à ceux du juriste allemand Franz von Liszt (1951–1919). Elle opère un basculement de paradigme, substituant à une conception libérale du droit qui édicte des peines selon un étalonnage de la gravité des délits, une conception préventive («sociale») qui focalise son attention sur le traitement de l'individu, sa resocialisation, plutôt que sur l'acte commis, Niget 2008; Kalifa 2005.

se concentrer sur la question de la responsabilité, celle de l'enfant autour de la notion du discernement, mais principalement celle de ses parents, ouvrant notamment l'épineuse question de la déchéance paternelle.⁹

Dans ce nouveau cadre conceptuel, le rôle de la justice des mineur-e-s est conçu comme une institution de prévention de la criminalité et de protection des enfants qui paraissent devant elle, débordant largement une fonction strictement pénale. Le ou la jeune prévenu-e est soumis-e à une individualisation du jugement, non plus au regard de la gravité de l'acte commis mais selon une évaluation de sa personne, de sa famille, autrement dit, du danger futur qu'il ou elle pourrait représenter pour la société. Les «traitements» visant à la réhabilitation globale du ou de la mineur-e viennent ici remplacer les peines sanctionnant un délit. Il s'agit de réformer les juridictions des mineur-e-s dans ce sens, les séparant définitivement de la justice pénale ordinaire des adultes, considérée principalement répressive.¹⁰

L'élan réformateur débute aux États-Unis et c'est en 1899 que la première *Juvenile court* est établie à Chicago, dans son propre bâtiment et avec des magistrats spécialisés. Elle deviendra le modèle de référence en la matière et inspirera les futures initiatives européennes. La première est instituée par la loi belge du 15 mai 1912 sur la protection de l'enfance qui prévoit un tribunal autonome pour les mineur-e-s, réunissant toutes les causes concernant les enfants, autant civiles que pénales. La même année, en juillet, mais avec plus de résistance à une «justice d'exception» selon l'avis de certains juristes récalcitrant-e-s au nouveau modèle, la France met en place le tribunal pour enfants et adolescents. Celui-ci n'est toutefois pas une cour autonome mais simplement une audience spéciale du tribunal correctionnel et il n'institue pas de juges spécialisés.¹¹

La Suisse participe à ce mouvement réformateur des institutions de protection de l'enfance, autant par le biais de ses élites (philanthropes, magistrats et politiques) qui prennent part aux réunions internationales sur cette question que par le partage avec les autres pays occidentaux des préoccupations concernant la criminalité, la baisse de la natalité et la dé-générescence des forces productives et reproductives. La fin du XIX^e siècle voit apparaître dans les cantons suisses des lois visant à protéger «les res-

9 Dupont-Bouchat 2003.

10 Niget 2008.

11 Niget 2008.

sources infantiles de la nation»: lois sur l'assistance des enfants «abandonnés et malheureux», mise en place de mesures coercitives envers les parents qui ne subviennent pas aux besoins physiques et moraux de leur progéniture, régulation du travail des mineur-e-s dans les fabriques, etc.¹²

Au niveau fédéral, ce consensus autour d'une vision protectionnelle, s'accompagnant d'un plus grand contrôle de l'État sur l'enfance et la jeunesse, se retrouve dans les projets de Codes civil et pénal suisses unifiés. Le peuple suisse a en effet accepté en 1898 la révision constitutionnelle qui confie à la Confédération le droit de légiférer en matière juridique. Le Code civil suisse (CCS), accepté en 1907 et entré en vigueur en 1912, propose une gamme élargie de mesures tutélaires de protection de l'enfance, allant de la déchéance de la puissance paternelle à l'assistance éducative, en passant par le retrait de garde. En outre, il offre aux parents ou au tuteur d'un-e enfant considéré-e particulièrement récalcitrant-e la possibilité de demander aux autorités civiles son placement en maison d'éducation. La volonté du législateur est de munir la Suisse de dispositions légales visant à encadrer la parentalité et organiser la rééducation des enfants (des classes populaires), poursuivant un but de régulation de la pauvreté et de prévention de la délinquance, voire plus largement de toute forme d'asocialité.¹³

Les travaux préparatoires du CPS s'étaleront quant à eux sur presque quarante ans pour aboutir finalement en 1937, le texte entrant en vigueur le 1^{er} janvier 1942. Concernant les enfants et les jeunes, les avant-projets successifs qui furent discutés jusqu'à l'adoption du texte en 1937 se dirigent rapidement vers les principes chers aux réformateurs-trices de la justice des mineur-e-s pour les entériner dans la version finale. Le nouveau code édicte un droit «spécial» pour les mineur-e-s «autre que le droit pénal applicable aux adultes» avec ses peines et ses mesures propres. Il abandonne la notion de discernement et introduit celle de responsabilité pénale relative à l'état jugé «normal» ou «anormal» du ou de la mineur-e.¹⁴

12 Droux à paraître; Germann 2010.

13 Droux à paraître; Germann 2010.

14 Cette conception de la justice pénale qui ne considère pas uniquement l'infraction mais également la personne du délinquant a imprégné plus généralement le CPS et se retrouve, pour les adultes, dans les articles prévoyant des mesures de sécurité ou thérapeutiques. Celles-ci peuvent prendre la forme d'un internement dont la durée n'est pas déterminée par la nature de l'infraction mais par le temps nécessaire à la réforme morale ou au rétablissement du sujet. Voir: Germann 2015.

Ainsi, selon une conception moniste du droit,¹⁵ dans le cas où le ou la prévenu-e est considéré-e «moralelement abandonné, perverti ou en danger de l'être», l'autorité compétente décidera d'une mesure dite éducative voire thérapeutique, abandonnant toute charge liée au délit. Alors que si le ou la prévenu-e n'est pas considéré-e «moralelement abandonné, perverti ou en danger de l'être» – c'est-à-dire «normal» – la même autorité sanctionnera le délit par une peine – réprimande, amende, voire détention de un jour à un an –, pouvant être suspendue au profit d'un patronage ou d'un délai d'épreuve. Comme le fait remarquer Logoz, les nouvelles dispositions relèvent d'un projet de prophylaxie sociale: «La question essentielle devant laquelle il faut mettre l'autorité compétente est, en somme, celle-ci: quelle est la mesure la plus propre à sauver l'enfant ou l'adolescent, ou, à un autre point de vue, à le rendre inoffensif sinon utile pour la Société?».¹⁶

Les cantons se voient dans l'obligation d'édicter des lois d'application pour rendre effectives les dispositions fédérales relatives à la justice applicable aux mineur-e-s et désigner les «autorités compétentes» en la matière.¹⁷ Plusieurs cantons avaient néanmoins déjà fait œuvre de précurseurs dans ce domaine: en Romandie, Genève avait institué une Chambre pénale de l'enfance en 1912 et Neuchâtel s'était muni d'une loi spéciale sur la répression des délits commis par les mineur-e-s en 1917. En Suisse alémanique, Saint-Gall a été le premier canton à établir, en 1912, une instance judiciaire spéciale pour les mineur-e-s, suivi en 1919 par Zurich.¹⁸ Ce dernier canton, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, concrétise précocement les idées directrices des avant-projets du CPS concernant les mineur-e-s, mais par voie administrative, au travers de la *Loi sur l'interne-ment des jeunes, des personnes en état d'abandon et des buveurs habituels* [*Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern*] du 24 mai 1925.

15 C'est-à-dire que les peines et les mesures ne sont pas cumulables mais s'excluent mutuellement, ici selon que le jeune est jugé «moralelement abandonné, perverti ou en danger de l'être» (mesures) ou non (peines).

16 Logoz 1939, 329.

17 Les cantons ont confié cette charge à des organes très divers, avocats des mineur-e-s (*Jugendanwälte*), offices et tribunaux des mineur-e-s, autorités tutélaires ou scolaires, Graa 2013, 600.

18 Logoz 1939, 330; Thürer 1972, 597.

4.1.2 DOTER LE CANTON DE VAUD D'UN INSTRUMENT MODERNE «DE DÉPISTAGE, DE PRÉVENTION ET DE GUÉRISON» DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE

Le canton de Vaud, qui nous intéresse plus particulièrement ici, avait édicté des articles spécifiques aux enfants et adolescent-e-s, suivant des préceptes de prévention et d'éducation, en 1931 lors de la révision de son Code pénal cantonal (CPV) de 1843.¹⁹ Il s'agissait d'adapter le CPV à une conception protectionnelle de la justice réservée aux délinquant-e-s juvéniles – alors dominante partout en Occident – et d'abandonner ainsi des dispositions légales basées sur les principes de responsabilité pénale et de discernement, c'est-à-dire sur l'intention délictueuse de l'auteur-e du délit. Selon ces principes jugés dorénavant incompatibles avec les visées préventives et éducatives dévolues au droit pénal des mineur-e-s, le CPV de 1843 ne soumettait en aucun cas les enfants de moins de quatorze ans à une peine. Si ceux ou celles-ci faisaient néanmoins l'objet d'une plainte et étaient reconnu-e-s coupables d'un délit par le tribunal d'accusation, sans avoir pu être entendu-e-s ni défendu-e-s, leur cas était renvoyé au Conseil d'État. Le Conseil d'État prenait alors une mesure administrative, telle que la remise aux parents ou, s'il le jugeait nécessaire, un placement en maison d'éducation. Concernant les jeunes de quatorze à dix-huit ans – dix-huit ans étant la majorité pénale –, le tribunal ordinaire devait d'abord statuer sur la capacité de discernement du ou de la prévenu-e. Si l'absence de discernement était retenue, la procédure pour les enfants de moins de quatorze ans était appliquée. Dans le cas contraire, lorsque la capacité de discernement était reconnue, «[les jeunes de quatorze à dix-huit ans étaient] purement et simplement assimilés aux majeurs et frappés d'une peine».²⁰

En raison de considérations principalement financières – la crise des années 1930 frappe durement le canton de Vaud – l'application des dispositions du CPV révisé concernant les mineur-e-s fut toutefois suspendue au profit d'un régime provisoire, maintenant largement celui défini par le CPV de 1843.²¹ C'est finalement sous l'injonction fédérale que le canton de Vaud se dote d'une juridiction spéciale pour les mineur-e-s, en conformité avec les exigences du CPS de 1937, faisant l'unanimité au sein de la

19 Pour une étude détaillée des développements du droit pénal des mineur-e-s dans la législation vaudoise avant 1942, voir: Graa 2013.

20 Deppierraz 1934, 147–148.

21 Voir Graa 2013, 373–383.

classe politique et donnant enfin satisfaction aux associations de défense de l'enfance et de la famille ainsi qu'aux organismes de protection de la jeunesse.²²

La *Loi du 3 décembre 1940 sur la juridiction pénale des mineurs* institue donc, pour le canton de Vaud, une Chambre pénale des mineurs (CPM) autonome et indépendante des tribunaux ordinaires. Comme le fait remarquer le rapporteur de la commission d'étude du projet de loi devant le Grand Conseil, il s'agit d'abandonner un système «archaïque».

«[Celui-ci] ne répond[rait] pas aux exigences découlant des idées qui ont cours aujourd'hui relativement à la délicate recherche des causes de la délinquance infantile, à l'absolue nécessité d'une connaissance avertie des réactions des enfants et des adolescents, aux conditions particulières dans lesquelles le mineur délinquant doit être traité et au but à atteindre dans ce domaine au point de vue social.»²³

Sur la base des expériences faites par d'autres cantons suisses, tels que Zurich, Berne, Bâle et Genève, ainsi que celles menées à l'étranger, dans les pays anglo-saxons et en France, mais surtout en Belgique – ce dernier pays étant considéré comme à la pointe de ces questions –,²⁴ le canton de Vaud estime s'être doté d'un outil de lutte contre la délinquance juvénile moderne et souple, à «caractère quasi paternel», qui laisse une part congrue aux aspects pénaux pour donner la place avant tout à des visées éducatives. Le rapporteur de la commission d'étude du projet de loi, puisant dans la métaphore médicale et faisant référence au contexte particulier créé par la Seconde Guerre mondiale, précise que «[l]e but général de la nouvelle loi [...] est de forger de meilleurs instruments pour l'œuvre de dépistage, de prévention et de guérison qui se révèle de plus en plus nécessaire, spécialement à l'époque troublée que nous vivons».²⁵

Il faut situer l'aboutissement d'un projet qualifié d'«ambitieux», jusqu'au-boutiste dans l'application des dispositions du CPS, soustrayant complètement les mineur-e-s des instances judiciaires pour les adultes et superposant presque parfaitement la figure de «l'enfant délinquant» à celle

22 Dix-neuf associations, menées par la ligue de défense de la famille Pro Familia, avaient interpellé le Département de justice et police du canton de Vaud en mai 1934, demandant de reconsidérer la loi d'application des dispositions du CPV de 1931 qui avait été évincée en 1932 pour des raisons principalement financières, Graa 2013, 561–562; 599.

23 *Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud*, automne 1940, 559.

24 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1940, 545.

25 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1940, 262.

de «l'enfant en danger»²⁶ dans le contexte particulier de l'automne 1940. L'avènement du Gouvernement de Vichy, suite aux victoires allemandes de l'été 1940, semble avoir réveillé chez les partis libéral et radical vaudois des velléités de réformes des institutions, allant dans le sens d'un retour aux «vraies» valeurs – le travail et la famille s'entend –, sans toutefois abandonner l'idéal démocratique.²⁷ Une mentalité, que l'historien André Lasserre qualifie de «prévichyste»,²⁸ marque les préoccupations de la droite vaudoise où la question de la jeunesse devient centrale pour affronter la crise sociale et morale annoncée. Il s'agit de réformer l'enseignement, objet qui occupe une grande partie des débats de la session d'automne 1940 du Grand Conseil. Au cours de cette même session, et le même jour que le développement devant l'assemblée du *Projet de loi sur la juridiction pénale des mineurs* qui nous intéresse ici, une motion signée par 70 députés est déposée et demande la mise en place d'initiatives visant à la «défense spirituelle de la jeunesse». Un climat de «fléchissement général de la moralité, [de] faux libéralisme et [de] déviance libertaire» est dénoncé; la dénatalité, l'augmentation des divorces ainsi que la prolifération des dancings dans lesquels des filles se dénudent et l'augmentation de la délinquance juvénile en seraient les preuves évidentes.²⁹ Dans ce contexte perturbé où

26 Il est particulièrement frappant de constater que l'Office cantonal des mineurs (arrêté du 23 décembre 1941), dépendant du Département de justice et police, et chargé de certaines enquêtes sociales, de l'évaluation médico-pédagogique ainsi que l'exécution des décisions de la Chambre pénale des mineurs, s'occupe de la même manière des enfants soumis-e-s aux autorités tutélaires ou de ceux et celles signalé-e-s par leurs parents. L'article premier de l'*Arrêté sur l'Office cantonal des mineurs* stipule en effet que la tâche de celui-ci est «d'assurer d'une façon générale la protection des mineurs [et] de s'occuper plus spécialement des mineurs de caractère difficile ou présentant une tendance à l'inconduite ou à la délinquance». Cette porosité entre dispositions civiles, pénales, voire administratives, pour les mineur-e-s est inhérente à l'esprit du CPS de 1937 (1942) et se retrouve ainsi à des degrés divers et selon des modalités propres aux cantons dans toute la Suisse. Concernant Berne, voir Germann 2018, et pour Genève, voir Droux à paraître.

27 Cette précision est importante, étant donné que dans le canton de Vaud la Ligue vaudoise, mouvement néotraditionaliste et nationaliste vaudois, marque sa préférence pour les régimes autoritaires avant et pendant la Seconde Guerre mondiale. En 1940, ce mouvement hors partis compte un millier de membres dont dix députés des rangs libéraux et radicaux au Grand Conseil vaudois ainsi que le conseiller d'État libéral Antoine Vodoz chef du Département justice et police, département en charge de la nouvelle juridiction pénale des mineurs et de l'Office cantonal de l'enfance. Vodoz sera contraint de rompre avec la Ligue vaudoise en 1942 en raison des options antidémocratiques du mouvement, incompatibles avec sa fonction gouvernementale, Butikofer, 24. 3. 2009; Butikofer 1996, 380–408.

28 Lasserre 1989, 85.

29 Butikofer 1996, 381.

la jeunesse est investie des espoirs d'un renouveau moral, économique et politique, le projet d'une justice des mineur-e-s aux prérogatives rééducatives et de relèvement moral étendues trouve l'adhésion de la majorité des élus, semble-t-il prêts à justifier les dépenses inhérentes à ce projet même en des temps difficiles.

4.1.3 LA CHAMBRE PÉNALE DES MINEURS: L'ŒUVRE PRÉVENTIVE ET SOCIALE DE MAURICE VEILLARD

La Chambre pénale des mineurs instituée par la loi du 3 décembre 1940 ouvre ses portes à Lausanne en janvier 1942. Maurice Veillard (1894–1978), docteur en droit, est nommé à sa tête. S'il n'est affilié à aucun parti politique, Veillard est en revanche une personnalité influente de la vie associative vaudoise dédiée aux questions de santé et de moralité publique comme de défense de la famille.³⁰ Il fut le secrétaire général du Cartel romand d'hygiène sociale et morale de 1919 à 1941 ainsi que cofondateur et secrétaire de l'association Pro Familia Vaud de 1924 à 1941. C'est notamment dans le cadre de ces activités qu'il se positionna en ardent défenseur des dispositions administratives permettant l'internement des femmes qui s'adonnent à la prostitution.³¹ Homme de foi, il s'est engagé entre 1936 et 1939 dans le mouvement spiritualiste du Réarmement moral,³² et dans la foulée, il a intégré, courant 1940, la Ligue du Gothard dont certains membres fondateurs étaient issus du premier mouvement.³³

30 À propos du positionnement de Veillard sur les questions de protection de la famille, voir: Schumacher 2010.

31 Voir chap. 3.1 de cet ouvrage.

32 Également appelé Groupes d'Oxford, fondé par le pasteur américain Frank Buchman, ce mouvement a pour «objectif de changer le monde en recentrant les individus, et en premier lieu les décideurs politiques, sur des valeurs morales fondamentales», Meystre-Schaeren 2. 6. 2008.

33 La Ligue du Gothard, fondée le 30 juin 1940 par une élite issue de la grande bourgeoisie, a pour but le renforcement de la défense nationale. Bien qu'elle milite pour un nouvel ordre dépassant les clivages gauche/droite, elle est néanmoins ambiguë dans ses rapports avec l'extrême droite. Certains de ses membres ne cachent pas leur admiration pour des gouvernements de type autoritaire tels que ceux d'Antonio de Oliveira Salazar ou de Benito Mussolini. La Ligue vaudoise intégrera la section vaudoise de la Ligue du Gothard mais entrera rapidement en conflit avec les membres de tendance oxfordienne, tel Veillard, quant à l'imposition de ses aspirations antidémocratiques, Butikofer 1996, 356–363.

Dans le canton de Vaud, Veillard incarnera la justice des mineur-e-s pendant plus de vingt ans, présidant cette instance jusqu'en 1964, année de ses septante ans. Plus encore, il s'imposera au cours de sa carrière comme l'une des personnes de référence au niveau suisse comme européen sur les questions de délinquance juvénile.³⁴ Il développera et diffusera ses conceptions sur ces questions non seulement au travers de nombreuses publications³⁵ mais également par son activité d'enseignement. Par exemple, dès le milieu des années 1950 et pendant vingt-cinq ans, il dispensera des cours, ayant autant trait au droit des mineur-e-s et de la famille qu'au travail social, au Centre de formation d'éducateurs spécialisés pour l'enfance inadaptée à Lausanne, centre dont il fut l'un des initiateurs et dont il est membre du Conseil. À la même période, il est sollicité par l'Institut de travail social de l'Université de Genève pour un cours de droit des mineur-e-s et par la Faculté de sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne pour un cours d'introduction au travail social, enseignements qu'il assumera pendant plus de dix ans. On peut aisément imaginer que Veillard a ainsi marqué de son empreinte durable la manière de penser et de considérer ces thèmes en Romandie.³⁶

Le président de la Chambre, au pouvoir décisionnel étendu,³⁷ est secondé dans sa tâche par un vice-président. Ce dernier, comme le président, doit «être licencié ou docteur en droit ou avoir exercé une magistrature judiciaire permanente».³⁸ S'ajoutent un groupe de quatre juges et de cinq suppléant-e-s, auquel-le-s aucune formation juridique n'est demandée. Les juges comme les suppléant-e-s doivent impérativement compter une

34 Il présidera notamment la Société suisse de droit pénal des mineurs de 1945 à 1947 (président honoraire de 1956 à 1959) et l'Association internationale des magistrats de la jeunesse et de la famille de 1962 à 1966.

35 Pour une bibliographie des écrits de Veillard sur le droit des mineur-e-s et la délinquance juvénile, voir: Veillard 2007, 279–284.

36 Heller 2007, 31.

37 Le président fonctionne comme juge instructeur, président des débats et comme organe de supervision de l'exécution des jugements. Il peut déléguer à un ou une juge les compétences de l'instruction et celle du suivi des cas après jugement (visite régulière des jeunes placé-e-s, prise d'informations en vue notamment d'une substitution de mesure possible «en tout temps»). Il juge seul toutes les affaires vénielles et ne nécessitant pas de mesures, soit la grande majorité. Pour les autres cas, la Chambre siège à trois juges, c'est-à-dire le président et deux juges ou suppléant-e-s que le président choisit. Les décisions de la Chambre sont alors prises à la majorité des voix, *Loi du 3 décembre 1940 sur la juridiction pénale des mineurs*; Rapports annuels, ACV, KXVIIc Chambre pénale des mineurs (1942–1985), KXVIIc 5.

38 *Loi du 3 décembre 1940 sur la juridiction pénale des mineurs*.

femme. Ce dernier élément n'est pas anodin. Il dénote l'orientation résolument «sociale» et «éducative» que le législateur veut donner à la nouvelle juridiction des mineur·e-s, les femmes étant considérées «naturellement» compétentes dans ces domaines. La capacité de ces dernières à endosser la responsabilité d'un jugement a semblé par contre moins évidente, sans pour autant décourager les concepteurs du projet de loi dans leur volonté d'innovation:

«L'opportunité de la collaboration féminine aux œuvres d'éducation et de redressement n'est plus discutée; elle est reconnue nécessaire. En revanche, le rôle de juge convient-il à la femme? L'accord est loin de régner à cet égard. Les expériences auxquelles nous avons puisé hors de chez nous conseilleraient plutôt de réserver la femme au dépistage des enfants délinquants ou simplement malheureux, aux soins maternels que peut nécessiter leur état physique et moral, à l'éducation même ou à la rééducation qui suivra le jugement. Nous croyons bon de faire nous-même des expériences.»³⁹

Dans la pratique, les femmes juges se verront confier les causes relatives aux filles, de l'enquête à la supervision de l'intervention réformatrice, suivant le principe d'individualisation du traitement des mineur·e-s, ici selon des spécificités relatives au sexe des jeunes prévenu·e-s.⁴⁰

Veillard endosse son rôle en *paterfamilias* – pseudonyme qu'il utilise pour signer les articles qu'il publie sous la rubrique «pour la famille» dans le journal *La Coopération* – et l'envisage comme une vaste entreprise de relèvement moral et de sauvegarde, voire d'amélioration des générations futures.⁴¹ Le magistrat, après un an de fonctionnement de la nouvelle instance, s'enthousiasme de «l'instrument bien articulé» que représente la CPM, associée aux compétences de l'Office cantonal des mineurs – chargé de l'exécution des jugements de la CPM mais également des décisions tutélaires –, de l'Office médico-pédagogique⁴² – qui effectue les expertises

39 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1940, 547–548; à noter que le canton de Genève avait déjà intégré une femme juge à la Chambre pénale de l'enfance en 1935, Richard 1939.

40 Rapport annuel 1944, 2, ACV, KXVIIc 5.

41 Veillard 2007, 39–66.

42 Office créé en 1942, dépendant du Département de justice et police et confié à la direction du psychiatre Lucien Bovet. Sorte de «polyclinique psychiatrique infantile», il est un «[o]rgane consultatif et thérapeutique qui est à la disposition de la Chambre des mineurs, de l'Office cantonal des mineurs, des directions des maisons d'éducation, des autorités d'assistance, des instances scolaires et médicales et enfin des parents,

psycho-médicales et les suivis thérapeutiques – et de la Maison d'éducation de Vennes – accueillant une grande partie des garçons soumis à un internement «éducatif». Ce maillage juridico-psycho-éducatif et social de prise en charge des «enfants coupables qui sont souvent les plus déshérités ou les plus malheureux», dont les frontières entre le civil et le pénal sont poreuses à souhait, a trouvé, selon Veillard, sa légitimité dans le nombre impressionnant d'enfants et d'adolescent-e-s déféré-es devant sa juridiction en 1942:

«Alors qu'en 1940, 50 mineurs étaient renvoyés au Conseil d'État par les tribunaux, c'est 606 mineurs qui ont été déférés à la Chambre pénale des mineurs la 1^{re} année de son activité (déd. faite, bien entendu, des contraventions renvoyées aux préfets). Ces simples chiffres donnent raison aux promoteurs de la nouvelle institution. Le public se rend compte de plus en plus qu'elle n'est pas dressée contre l'enfant coupable, mais qu'elle a pour but primordial de l'aider conformément à l'article 14 de la LJM, pierre angulaire de cette loi: «L'intérêt éducatif du mineur doit inspirer l'application de la présente loi.» [...] Pour l'instant, nous pouvons constater que les lésés qui, jadis, renonçaient à déposer plainte contre des mineurs ou retiraient leur plainte afin de ne pas lui faire un tort disproportionné au dommage causé, n'ont plus les mêmes scrupules: au contraire, ils voient avec raison dans la procédure de la Chambre un moyen d'arrêter un mineur sur une mauvaise voie. Les parents raisonnables sont du même avis et viennent à nous avec confiance, espérant que nous les aiderons à redresser le caractère difficile ou les mauvais penchants de leur enfant. D'autres s'étonnent, s'indignent même qu'une contravention bénigne puisse aboutir, comme cela est arrivé, au placement dans une autre famille. Dans de tels cas, nous préférons suspendre notre décision et saisir l'autorité tutélaire, en vue d'une mesure générale préservant tous les enfants de la même famille.»⁴³

Dans ce dispositif, Veillard considère l'internement des adolescent-e-s en maison d'éducation comme une mesure grave certes, mais nécessaire dans certains cas. Faisant part en 1944, dans la *Revue pénale suisse*, des «premières expériences» vaudoises de l'application du CPS concernant les mineur-e-s, il estime en effet:

pour examiner, expertiser, placer, conseiller ou traiter des enfants difficiles à titre quelconque», Bovet avril/mai 1943.

43 Rapport annuel 1942, 8, ACV, KXVIIc 5.

«[Si] les mineurs placés en maison ne représentent qu'une faible minorité de tous les jeunes délinquants jugés par nos tribunaux (6% en 1942 dans le canton de Vaud [soit 25 jeunes]), il n'en reste pas moins que cette minorité comprend les éléments les plus difficiles, ceux qui seront – si l'on échoue – les criminels de demain.»⁴⁴

L'internement est conçu par le magistrat de manière analogique à une hospitalisation, «une orthopédie morale active» nécessitant le temps de la guérison, le temps utile pour «enrayer les tendances dissociales» de l'interné-e. À ses yeux, la durée indéterminée de cette mesure, prévue par le CPS, implique de la part des autorités compétentes un suivi régulier de l'évolution du «patient» afin de lever l'internement lorsque ses vertus thérapeutiques ont atteint leur but ou de modifier la nature de l'intervention si celle-ci s'avérait inadéquate.⁴⁵

Dans la lignée de la doctrine de la défense sociale, qui au tournant du xx^e siècle avait accompagné l'élan réformateur de la justice pénale des mineur-e-s en Occident (y compris tardivement en Suisse), Veillard ambitionne de faire œuvre préventive et «sociale». Le danger futur que représentent les jeunes interné-e-s n'est pas évalué à l'aune de la gravité du délit qu'ils ou elles ont commis mais à partir de l'évaluation de leur personne, incarnation d'une origine sociale stigmatisée: déficits matériels et éducatifs, déficiences mentales, tares psychologiques et physiques.⁴⁶ Le traitement doit alors être individualisé et viser à la resocialisation du ou de la prévenu-e.⁴⁷ Comme le souligne l'historien David Niget, ce «système socialisé de prévention» se veut plus compréhensif qu'un système «libéral de rétribution», mais il s'avère de ce fait même plus discriminatoire.⁴⁸ Bien que ce ne soit pas en ces termes qu'est posé le problème, l'impression d'aléatoire qui accompagne les décisions de la nouvelle juridiction des mineur-e-s est

44 Veillard 1944, 203.

45 Veillard 1944, 203–204. Le président de la CPM se situe ici exactement dans le cadre d'analyse que le philosophe Michel Foucault relie au développement de la justice moderne, et partant de l'enfermement carcéral, participant d'une «orthopédie sociale» et «morale» qui vise à rendre les individus «dociles et utiles» pour la société par un «travail précis sur leur corps», Foucault 1975, par. ex. 16; 233; 312.

46 L'enquête sociale est souvent menée par Veillard lui-même, prenant renseignement auprès du corps enseignant, du pasteur ou des infirmières-visiteuses. Pour les cas «complexes», il a recours aux services de «spécialistes», assistantes sociales, psychologues ou médecins de l'Office médico-pédagogique. Enfin, il peut ordonner une mise en observation dans une maison d'éducation, pour une durée de trois mois en général (légalement prolongeable jusqu'à une année); Veillard 1944, 195–196.

47 Niget 2008.

48 Niget 2008, 11.

rapidement relevée, d'aucun-e-s les trouvant trop laxistes (le plus souvent et notamment le chef de l'Office cantonal des mineurs) et d'autres trop sévères (en particulier les parents des jeunes placé-e-s ou interné-e-s).⁴⁹ Le Chef de la protection pénale semble peu goûter à l'esprit «paternel» dans lequel Veillard applique la loi. Il est intervenu en 1943 pour une mise au point, constatant que dans certains cas, face à un délit «assez grave et [un] déficit moral important», la CPM a édicté une mesure «manifestement insuffisante», alors qu'«[i]nversement, dans d'autres cas, à l'occasion d'une faute minime, souvent même d'une petite contravention, le même organe judiciaire a ordonné des mesures éducatives étendues et disproportionnées par rapport aux faits de la cause».⁵⁰

4.1.4 LE PETIT DÉLIT: UN SIGNALEMENT GENRÉ DES JEUNES «MORALEMENT ABANDONNÉS, PERVERTIS, OU EN DANGER DE L'ÊTRE»

La lecture des rapports annuels de la CPM (1942–1956), de la Chambre des mineurs (1957–1973), puis du Tribunal des mineurs (1974–1985)⁵¹ nous apprend que la très grande majorité des délits commis par les jeunes prévenu-e-s est vénielle – environ les trois-quarts – et se soldent par un non-lieu, une admonestation ou une amende. Quelle que soit la période, les petits vols et les dommages à la propriété apparaissent en tête. La proportion de décisions d'internement en maison d'éducation représente annuellement, sous la présidence de Veillard, entre 2% et 8% de la totalité des décisions. Dès 1965 et jusqu'en 1985, sous la présidence de ses successeurs,⁵² moins d'1% à 2% de la totalité des jeunes déferé-e-s à la juridiction

49 Dossier CPM, ACV, S218 Service de protection de la jeunesse, S218/22.

50 Lettre du chef de la protection pénale au chef du Département de justice et police du 7 juin 1943, ACV, S218/22.

51 La Chambre pénale des mineurs, suite à la révision de la *Loi sur la juridiction pénale des mineurs (LJM) du 5 septembre 1956*, se dénommera Chambre des mineurs. La révision de la *LJM du 26 novembre 1973* substituera l'appellation Tribunal des mineurs à celle de Chambre des mineurs.

52 Jean-Pierre Nicollier (1928–), succède à Veillard en 1964 et présidera la juridiction pénale des mineur-e-s vaudoise jusqu'en 1975. En 1972, pour faire face à l'accroissement constant du nombre de causes et après avoir augmenté l'effectif des juges et des suppléant-e-s, un deuxième président est nommé, Jean-Pierre Audéoud. En 1975, lors du départ de Nicollier, Audéoud devient premier président et Pierre Chappuis, alors substitut du procureur général, est nommé deuxième président.

pénale des mineur·e·s vaudoise ont été soumis·e·s à un placement en maison d'éducation. Ces faibles pourcentages ne doivent toutefois pas obscurcir le fait qu'en quarante-trois ans de fonctionnement de cette juridiction, soit entre 1942 et 1985, 1042 adolescent·e·s ont été interné·e·s, par mesure «éducative» et pour une durée indéterminée, en vertu de l'application de l'article 91 du CPS.⁵³

Il est intéressant de relever que les présidents successifs expliquent à la fois la fluctuation du nombre d'internements d'une année à l'autre et la baisse, proportionnellement au nombre total de causes, des placements en maison d'éducation au cours du temps par le manque de places disponibles dans les maisons d'éducation, en particulier à la Maison d'éducation de Vennes à Lausanne. Les rapports annuels contiennent d'ailleurs des doléances, répétées inlassablement, quant au manque d'infrastructures adaptées aux besoins liés à l'augmentation du nombre de cas déferés à leur instance.⁵⁴ À aucun moment n'est évoqué un possible renoncement à ce type de mesures suite à des changements de conceptions éducatives ou à l'évolution des sensibilités quant à ce type d'enfermement. Pourtant, comme nous le verrons par la suite, les conditions de vie et les mauvais traitements infligés aux internés dans certaines maisons d'éducation pour garçons ont occupé la scène politique et médiatique à plusieurs reprises, mettant en débat le principe même de l'internement en maison d'éducation.⁵⁵

Ces rapports annuels constituent une source précieuse en raison de la richesse de leur contenu. Veillard, en particulier, les rédige comme des états des lieux de la situation de la Chambre, de celle de la délinquance juvénile dans le canton et ailleurs, de ses réflexions, lectures et échanges (souvent internationaux) à ce sujet. Ils permettent d'appréhender le développement des sciences de l'enfance et de la jeunesse irrégulière ou délinquante qui se muent dans les années 1950, sous l'égide de la défense

53 Certaines personnes interviewées par la CIE dans le cadre de l'axe de recherche consacré aux parcours de vie des interné·e·s administratifs·ves ont fait partie de ces adolescent·e·s.

54 De fait, le nombre de causes augmente de 1942 (606) jusqu'à la fin de la guerre en 1945 (676) puis diminue jusqu'en 1948 (405). Il augmente ensuite presque régulièrement – quelques pics font crier à l'inquiétant développement de la délinquance juvénile (fin 1950 début 1960, puis début 1970) – jusqu'en 1985 (2102). Il faut bien sûr tenir compte de l'augmentation concomitante de la population juvénile vaudoise (plus 20% entre 1942 et 1969).

55 Rapports annuels 1942–1980, ACV, KXVIIc Chambre pénale des mineurs, KXVIIc 5.

sociale nouvelle,⁵⁶ en spécialité interdisciplinaire d'intervention «thérapeutique» auprès des enfants et des jeunes «malades du caractère». Ils documentent des inquiétudes face à des modifications de l'environnement et des modes de vie, par exemple l'apparition des «blousons noirs» à Lausanne ou la déliquescence de la famille et des valeurs traditionnelles; Veillard se mobilise activement contre le cinéma, les revues pour jeunes et les bars à café. Ces rapports mentionnent la progressive urbanisation de Lausanne allant de pair avec celle de la délinquance juvénile dans la deuxième moitié des années 1950, ou encore la subite apparition de la drogue à la fin des années 1960. Mais ils montrent également que la délinquance est avant tout une question de garçons, les filles ne représentant à peine plus de 10% des cas soumis à la CPM, quelle que soit la période. Les premiers comme les secondes comparaissent le plus souvent pour vol. L'interprétation de la situation délictueuse ainsi que les risques qui lui sont associés diffèrent pourtant largement. Veillard, commentant les adaptations de procédures apportées en 1946 à la *Loi sur la juridiction pénale des mineurs*, résume assez clairement la manière dont se pose le problème de la délinquance des jeunes chez l'un ou l'autre sexe:

«Les réformes apportées par le Grand Conseil à la Loi vaudoise sur la juridiction des mineurs [...] vont encore accentuer le caractère social et éducatif de l'activité de la Chambre pénale des mineurs, ce qui nous réjouit, car son but primordial est d'éviter qu'une faute de jeunesse compromette toute une vie et qu'un manque d'éducation ou des tendances funestes entraînent un jeune homme dans la voie de la délinquance chronique et une jeune fille dans celle de l'inconduite ou de la prostitution.»⁵⁷

Le petit délit opère dans ce contexte comme signalement des jeunes «moralement abandonnés, pervertis ou en danger de l'être», dont la nécessaire rééducation répond à des préoccupations liées au maintien d'un ordre

56 Très succinctement, la défense sociale nouvelle est un courant de pensée juridique qui place la réadaptation et la réinsertion du délinquant au centre de l'action judiciaire et milite pour une justice individualisée, basée sur des expertises scientifiques, un «humanisme scientifique». Les savoirs établis sur l'individu jugé doivent permettre d'édicter une mesure dont le but n'est pas expiatoire mais resocialisant. Marc Ancel (1902–1990), magistrat français, est l'un des principaux théoriciens de ce courant, émergeant après la Seconde Guerre mondiale. Son ouvrage, *La défense sociale nouvelle, un mouvement de politique criminelle humaniste* (1954), fait figure de manifeste. En Suisse, Jean Graven (1899–1987), professeur de droit, doyen, puis recteur à l'Université de Genève, est l'une des principales figures de ce courant dont Veillard se revendique. Voir: Danet 2009.

57 Rapport annuel 1946, 5, ACV, KXVIIc 5.

social, bourgeois bien sûr, mais éminemment genré. S'il s'agit de prévenir la déviance des normes dominantes relatives au travail et à la famille, ces dernières diffèrent qu'il s'agisse de garçons ou de filles. D'un côté un enjeu de production, d'activités ordonnées des hommes dans l'espace public, de l'autre de reproduction, d'appropriation régulée des corps des femmes et de leur maintien dans l'espace domestique.⁵⁸

Le psychiatre Lucien Bovet (1907–1951), à la tête de l'Office médico-pédagogique vaudois de 1942 à 1951, officie également comme expert-conseil auprès de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en matière de santé mentale. À la demande de cet organisme, il a rédigé un rapport sur «les aspects psychiatriques de la délinquance juvénile», présentant «les opinions les plus généralement admises aujourd'hui dans ce domaine».⁵⁹ Publié en 1950, il propose une compréhension «bio-psycho-sociale» de la délinquance juvénile, considérée comme un symptôme de «dissocialité»:

«[Q]uelle que soit l'origine d'un acte délictueux chez un mineur, cet acte résult[e] du cercle vicieux insécurité-angoisse-agressivité. Ainsi donc, qu'il s'agisse d'un jeune délinquant «accidentel» qui ne récidivera jamais, ou d'un futur délinquant d'habitude, ou de n'importe quel cas se situant entre ces deux extrêmes, la délinquance doit nous apparaître comme un indicateur: indicateur d'un trouble passager ou durable, superficiel ou profond, d'une désadaptation sociale menaçante ou consommée. Toute prophylaxie vraiment rationnelle devra donc agir sur les troubles de base dont la délinquance n'est que l'indicateur; elle prendra ainsi la forme et l'envergure d'une vaste entreprise d'hygiène mentale, dont la délinquance juvénile sera le point de départ, et quasi le prétexte.»⁶⁰

Envisager la délinquance juvénile comme un signe extérieur d'un déséquilibre affectif et adaptatif apporte, selon Bovet, un nouvel éclairage sur la faible proportion de filles, par rapport aux garçons, qui comparaissent devant les tribunaux pour mineur·e·s. Le psychiatre considère que les filles sont loin de montrer un meilleur équilibre mental, mais leurs «anomalies du développement psychique [...] heurtent moins la société que celle des garçons», ayant des manifestations moins agressives. Pour preuve, il indique qu'autant voire plus de femmes occupent les services psychiatriques à l'âge adulte.⁶¹

58 Guillaumin 2016 [1992].

59 Bovet 1950.

60 Bovet 1950, 106.

61 Bovet 1950, 108.

Suivant cette logique, lorsque des jeunes filles comparaissent devant la juridiction des mineurs-e-s suite à la commission d'un délit, ce dernier est considéré comme l'expression d'un dérèglement psycho-affectif grave, pointe visible d'un iceberg de moralité déficiente et de sexualité déviante. Ce que relève une étudiante de l'École d'études sociales de Genève dans son travail de diplôme consacré à la «rééducation des jeunes filles en danger moral», effectué sous la direction de Veillard en 1947. Sur la base des observations de la sociologue et éminente analyste du système protectionnel belge Aimée Racine (1902–1980), elle affirme: «Les tribunaux pour enfants font la constatation générale que la jeune fille délinquante est beaucoup plus perversie que le garçon. Cela provient de ce qu'elle est, plus que lui, <dominée par la recherche de sensation> et, de ce fait, <moins accessible à la raison>.»⁶²

L'intérêt scientifique pour la délinquance féminine, y compris juvénile, est alors peu développé, en Suisse comme ailleurs. Il faut par exemple attendre 1966 pour que la Société suisse de droit pénal des mineurs, fondée en 1931, consacre sa réunion annuelle aux «jeunes filles délinquantes et en danger moral».⁶³ Les criminologues Véronique Jaquier et Joëlle Vuille relèvent ainsi que «[s]i les femmes n'étaient pas totalement absentes du champ criminologique jusqu'à la fin des années 1970, leur prise en considération dans les travaux sur la délinquance demeurerait marginale et stéréotypée».⁶⁴ De leur point de vue, l'héritage positiviste de la discipline a longtemps marqué la manière particulière de concevoir la délinquance des femmes, relevant de différences «naturelles» – biologiques, neurologiques, voire hormonales selon les auteur-e-s et les périodes. La progressive intégration de facteurs psychologiques et sociaux comme éléments explicatifs d'une criminalité féminine spécifique n'a pas pour autant contribué à la détacher du registre affectif.⁶⁵ Le travail de diplôme de l'École d'études sociales de Genève intitulé *Criminalité féminine et récidive dans le canton de Vaud* (1952), également dirigé par Veillard, représente une synthèse locale

62 Contesse 1947, 13. Aimée Racine, est néanmoins lucide quant aux normes différenciées auxquelles sont soumis-e-s les garçons et les filles en matière de sexualité. Elle relève que «l'état d'esprit de nos sociétés est tel que les mêmes relations sexuelles qu'elles stigmatisent dans le sexe féminin leur apparaissent parfaitement normales et licites dans le sexe masculin», Racine 1935, 90–91, citée in François 2010, 52.

63 Elle a eu lieu à Glaris, 75 ans Société suisse de droit pénal des mineurs, 2006, 205.

64 Jaquier, Vuille 2017, 37.

65 Jaquier, Vuille 2017, 37–39. On peut citer l'ouvrage «fondateur» dans le domaine de Cesare Lombroso et Guglielmo Ferrero, *La femme criminelle et la prostituée* (1896).

de ces théories, où les facteurs bio-psycho-sociaux s'associent funestement dans la création d'une criminelle type: une femme soumise aux fluctuations physiologiques de son sexe, fruste, issue d'un milieu pauvre à la «morale sexuelle» *a priori* déficiente.⁶⁶

Dans le même sens, Veillard et sa seconde épouse, la juge Henryka Veillard-Cybulska, dans leur ouvrage *Les jeunes délinquants dans le monde* publié en 1963, estiment que la délinquance juvénile des filles est motivée par un trouble affectif profond alors que celle des garçons procède d'une rébellion ou d'une insoumission produite avant tout par un manque d'éducation et de formation.⁶⁷ Par conséquent, l'intervention adéquate face à l'une ou l'autre catégorie de jeunes est imaginée différemment:

«La formation professionnelle qui est un élément très positif dans la rééducation des garçons joue un rôle secondaire dans la réadaptation sociale féminine. La jeune fille affectivement troublée recherche frénétiquement l'affection et tombe dans les bras du premier venu qui s'intéresse à elle alors que cet homme recherche souvent qu'une aventure. Les dépit amoureux se muent en rechutes du comportement et tout est à recommencer. Toutefois, le mariage et surtout la maternité sont souvent la «planche de salut» de ces jeunes femmes, encore qu'il s'agisse trop souvent de mariages «forcés», c'est-à-dire conclus à la suite d'une grossesse.»⁶⁸

En d'autres termes, l'internement en maison d'éducation viserait, chez les garçons, à la fois à protéger la société d'individus potentiellement délinquants chroniques et à rendre ces jeunes hommes productifs par l'acquisition d'un métier. Concernant les filles, l'enjeu premier est de les protéger d'elles-mêmes, d'une nature féminine débridée – c'est-à-dire d'une sexualité jugée trop précoce, mal dirigée et d'une grossesse hors mariage –, l'apprentissage des activités ménagères devant être utile à leur futur rôle de mère de famille. Une première critique de cette conception est adressée en 1966 par une étudiante de l'École d'études sociales. Dans son travail de diplôme consacré à la délinquance des jeunes filles à Genève, à nouveau dirigé par Veillard, elle relève:

66 Abplanalp 1952. Ce travail a donné lieu à une série d'articles consacrés à la délinquance féminine, rédigés par Henri Chevalley dans la *Gazette de Lausanne* les 19. 11. 1954; 25. 11. 1954; 1. 12. 1954; 3. 12. 1954; 15. 12. 1954; 8. 1. 1955; 25. 1. 1955.

67 Veillard-Cybulsky 1963, 44–47.

68 Veillard-Cybulsky 1963, 45–46.

«Il a été jugé [...] jusqu'à ces dernières années, que pour la jeune fille sa protection passait bien avant sa formation. Protection certes, plus ou moins efficace jusqu'à 18 ans ou 20 ans et cela par le moyen du placement en institution. Mais à sa majorité la jeune fille lâchée dans une société où elle n'a pas appris à vivre, sans possibilité suffisante de gagner sa vie, est vite la proie du premier venu.»⁶⁹

La question du traitement différencié des filles et des garçons par la justice des mineur-e-s et les institutions en charge de «l'enfance malheureuse» a fait l'objet de travaux historiques concernant la France, la Belgique et le Canada notamment. La centralité de la question sexuelle dans l'appréhension des causes des filles est relevée unanimement. La rééducation en internat est, similairement à la Suisse, basée sur une répartition sexuée des rôles sociaux: d'une part former de futurs ouvriers laborieux et disciplinés, et d'autre part initier des jeunes femmes à devenir des épouses et des mères aguerries à la tenue du foyer et au soin des enfants.⁷⁰ Mais ce que ces études pointent également, c'est que les filles sont plus souvent soumises à un placement en maison d'éducation que les garçons, que ce soit sur décision pénale ou civile. Par exemple, pour la France, Anne Thomazeau, mentionne que si les filles représentent moins de 20% des jeunes présenté-e-s aux juges des enfants entre la Libération et 1965, elles constituent par contre plus de la moitié des mineur-e-s considéré-e-s «en danger». Elle ajoute qu'en 1955, près d'un quart des filles «délinquantes» soumises à une mesure éducative et 57% de celles «en danger» ont été placées en internat, alors que respectivement 12% et 50% des garçons l'ont été. Tout comme dans le canton de Vaud, les jeunes jugé-e-s délinquant-e-s et celles et ceux dit-e-s «en danger» peuvent être soumis-e-s aux mêmes mesures éducatives, relevant tantôt de dispositions civiles ou pénales.

Les statistiques de la juridiction pénale des mineur-e-s vaudoise ne permettent malheureusement pas de connaître le nombre de décisions d'internement selon le sexe du ou de la prévenu-e et de savoir, de ce fait, si les filles ont été plus souvent soumises à cette mesure. On peut néanmoins faire l'hypothèse que tel fut le cas, étant donné que le délit commis est généralement considéré chez elles comme le signe d'un état général d'inconduite. Partant, leurs cas sont jugés plus graves et plus difficiles que ceux des

69 Bourgeois 1966, 103.

70 Par exemple, Thomazeau 2007; François 2010; Niget 2010; Niget 2012.

garçons et Veillard répète que l'internement est une mesure réservée aux situations graves d'abandon moral et de perversion.⁷¹

Une étude commandée par le Service de l'enfance sur «les problèmes de placement des enfants et des adolescents dans le canton de Vaud» à partir d'un recensement de 1962 laisse supposer que la justice pénale des mineur-e-s, comme dans le cas français, n'était de loin pas la voie la plus souvent utilisée pour priver de liberté les adolescentes dites irrégulières. Ce document, exemplaire de la porosité existante entre pénal et civil dans ce domaine, faisant état de la part d'enfants placé-e-s «délinquant-e-s», indique:

«Dans l'ensemble, 267 enfants placés [dans des familles comme dans des maisons d'éducation] ont commis des actes délictueux (12,2%). 204 ont été jugés soit par la Chambre pénale des mineurs soit par un tribunal d'adultes. [...] On remarque donc des différences très nettes selon le sexe et l'âge. Ce sont les adolescents qui forment de loin le plus fort contingent (plus de la moitié). Il faut relever aussi que dans la catégorie des délinquants non jugés, les adolescentes sont trois fois plus nombreuses que les jeunes gens. Il faut vraisemblablement en trouver l'explication dans le fait que les filles commettent les actes délictueux dont la nature est telle qu'ils entraînent moins souvent l'intervention de la Chambre des mineurs ou d'un tribunal (prostitution par exemple).»⁷²

La surprenante catégorie des «délinquants non jugés» semble recouvrir un nombre non négligeable de filles (près de 50) placées sur décisions tutélaires ou de leurs parents en raison de comportements considérés «délinquants» mais non poursuivis par le Code pénal, c'est-à-dire des comportements déviants des normes d'acceptabilité en matière de sexualité adolescente.

Mais de fait, comme nous l'avons vu, la question du délit est tout à fait secondaire dans le processus décisionnel aboutissant à un internement. Les jeunes placé-e-s en maison d'éducation le sont en raison de leur «irrégularité», leur «inadaptation», leur «état d'abandon», etc., suivant un projet plus général de lutte contre l'asocialité, ou la dissocialité, dont la justice civile, par le biais des tutelles, est également partie prenante. Les époux Veillard confirment:

«Dans les conceptions modernes, les délinquants mineurs ne sont placés en institutions que pour autant qu'ils présentent le syndrome de l'ina-

71 Rapports annuels 1942–1964, ACV, KXVIIc 5; Veillard 2007.

72 Hutmacher, Gagnebin 1963, 37–38.

daptation. La conséquence logique [est] que nous n'ayons plus d'institutions dites pour délinquants, mais seulement des établissements pour inadaptés. C'est le cas en Suisse, où il n'existe aucun établissement réservé aux délinquants.⁷³

Dans ce cadre de pensée, les maisons d'éducation, leur modernisation, la professionnalisation de leurs employé-e-s ainsi que l'offre thérapeutique et de formation qu'elles proposent sont autant d'éléments sur lesquels repose la légitimation «par la pratique» d'une justice des mineur-e-s qui s'est donnée pour but le «reclassement» des enfants inadapté-e-s, loin des «maisons de correction-dépotoirs»⁷⁴ d'antan. Pourtant, comme nous le verrons, les maisons d'éducation et leurs défaillances se rappellent régulièrement telle une pierre d'achoppement à l'utopie protectionnelle et paternaliste de cette entreprise rééducative.

4.1.5 LES MAISONS D'ÉDUCATION SOUS LA CRITIQUE: ENTRE RE-LÉGITIMATION ET DÉLÉGITIMATION DE L'INTERNEMENT?

Le 1^{er} octobre 1956 s'ouvre au tribunal de police du district de Lausanne le procès opposant le directeur de l'établissement de rééducation pour garçons La Montagne de Diesse (Prêles, Jura bernois) et Louis Plomb (1916–2007), connu sous le pseudonyme de Jack Rollan, homme de radio, chansonnier, chroniqueur et rédacteur en chef du journal satirique *Le Bonjour*.⁷⁵ Ce procès, s'étalant sur cinq jours et au cours duquel pas moins de septante témoins sont auditionné-e-s, «[a] passionné l'opinion bien au-delà de Lausanne et même de la Suisse romande»⁷⁶ et a été largement rapporté dans la presse locale.⁷⁷

Les faits jugés remontent à deux ans plus tôt: une série d'articles, au ton enlevé mais non moins sérieux, publiés dans *Le Bonjour* entre sep-

73 Veillard-Cybulsky 1963, 134.

74 Veillard-Cybulsky 1963, 123.

75 Jakubec, 23. 5. 2012.

76 «Jack Rollan est condamné à cinq cents francs d'amende», 9. 10. 1956.

77 Par exemple: Berchet, 2. 10. 1956; «Plaidoiries au procès de la Montagne de Diesse contre Jack Rollan. L'accusation requiert une amende de 1500 frs tandis que la défense plaide l'acquittement», 5. 10. 1956; «Troisième journée intéressante au procès du «Bon Jour», 5. 10. 1956; «Entre nous soit dit...», 6. 10. 1956; Marcel, 8. 10. 1956; «500 fr. d'amende pour Jack Rollan», 9. 10. 1956; Dentan, 9. 10. 1956; etc.

tembre et décembre 1954, et dans lesquels Rollan dénonce nombre d'abus et de mauvais traitements dont seraient victimes les jeunes internés à Diesse.⁷⁸ Se basant sur des témoignages de personnes concernées et une enquête menée par un détective privé,⁷⁹ celui-ci affirme que «les gosses placés dans cette institution apprennent très vite à filer droit, grâce à des méthodes qui ont fait leurs preuves dans les camps hitlériens».⁸⁰ gifles, coup de ceinturons, matraquage, mise en cellule, restriction alimentaire, etc. seraient des pratiques courantes dans cet établissement sous la direction de Georges Luterbacher (1899–1995), ingénieur agronome, maire de la commune de Prêles et conseiller national du parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB).⁸¹

Le procès en diffamation intenté contre Rollan par Luterbacher avec l'assistance juridique des autorités bernoises est significatif de la manière dont la question de l'«enfance inadaptée» et des moyens d'y faire face – le «traitement» pour utiliser un terme de l'époque – est posée au milieu des années 1950 en Suisse. Plus encore, il met en scène une élite paternaliste dont la légitimité des actions et des décisions ne saurait être attaquée. Les voix des jeunes internés à La Montagne de Diesse ainsi que celles de leurs parents (mais surtout des mères) sont à peine entendues par les autorités et accompagnées d'un manque de crédit *a priori*. Les accusations portées par *Le Bonjour* contre les méthodes de «rééducation» appliquées à Diesse, dont une partie s'avère fondée,⁸² n'entacheront en rien son directeur. Rollan est en effet condamné pour diffamation et Luterbacher maintenu dans ses fonctions. Le tribunal de police du district de Lausanne, présidé par le jeune juge libéral Bertrand de Haller, a établi que:

«Même si des critiques, voire même de graves reproches peuvent être faits sur certains points à l'égard de l'établissement et de son personnel, si des réformes apparaissent souhaitables, cela ne saurait justifier la teneur et

78 Rollan, 29. 9. 1954; 6. 10. 1954; 20. 10. 1954; 3. 11. 1954; 10. 11. 1954; 8. 12. 1954.

79 Dossier «Affaire de la Montagne de Diesse», 8 octobre 1947 – 30 avril 1960, ACV, PP881 Rollan (Jack), 1807–2008, PP 881/332.

80 Rollan, 29. 9. 1954, 4.

81 À la tête de cette institution depuis 1940, il en assumera la direction jusqu'en 1962, Zürcher, 3. 10. 2016.

82 De manière intrigante et inquiétante, des accusations similaires sont portées par un ex-pensionnaire de La Montagne de Diesse, dont l'internement s'est déroulé de 1966 à 1969 alors que l'établissement était dirigé par le successeur de Luterbacher. Voir le documentaire «Les barreaux de la honte» diffusé lors de l'émission *Temps présent* (RTS) du 10 mars 2011.

la violence des attaques formulées, qui sont propres à donner une image fautive de la situation à La Montagne de Diesse.⁸³

L'émoi public et politique néanmoins suscité par les conditions d'internement des garçons à Diesse, révélées par la médiatisation du procès – notamment la dureté du travail imposé (principalement agricole) et les châtements corporels –, est cependant loin de prendre la forme d'une remise en cause des placements en maison d'éducation dont l'utilité est unanimement reconnue. Au contraire, il est mobilisé par les milieux actifs dans la prise en charge de l'enfance «inadaptée» pour mener une campagne visant à promouvoir les «techniques modernes» d'intervention pour lutter contre la délinquance juvénile et soutenir la professionnalisation émergente de la prise en charge des «enfants difficiles». Rollan, lui-même, ne contestait pas dans ses articles le bien-fondé de ce type d'établissement, mais bien la manière d'y concevoir la «rééducation»:

«Le but d'une telle maison [de rééducation] ne doit pas être d'abrutir des jeunes gens à des travaux auxquels ils ne sont pas préparés et qui plus tard ne leur serviront à rien dans la plupart des cas. Le but d'une maison de rééducation est de donner à de jeunes délinquants le sens de la dignité humaine et le respect du prochain.»⁸⁴

Il relevait également le manque de formation pédagogique du directeur de Diesse et déplorait que l'établissement ne comptât aucun éducateur mais seulement des «gardiens» qu'il qualifia après avoir entendu leurs témoignages au procès, de «primitifs», des «moniteurs du Neanderthal».⁸⁵

Veillard a fait partie des personnes sollicitées par l'accusation pour témoigner de la confiance qu'elles portent à la maison de La Montagne de Diesse et à son directeur.⁸⁶ Revenant sur les événements de l'année 1956, le président de la Chambre pénale des mineurs relève dans son rapport annuel:

83 «Publication du jugement. Extrait du jugement du Tribunal de simple police du district de Lausanne du 8 octobre 1956», 31. 10. 1956, 1. Rollan a été condamné à 500 fr. d'amende pour diffamation et à payer à Luterbacher la somme de 4000 fr. à titre de dépens pénaux ainsi qu'au frais de la cause. Rollan a bénéficié d'un large soutien public à cette occasion, de nombreuses lettres l'attestent mais également un nombre important de versements financiers, Dossier «Affaire de la Montagne de Diesse», 8 octobre 1947 – 30 avril 1960, ACV, PP 881/332.

84 Rollan, 6. 10. 1954, 1.

85 Rollan, 17. 10. 1956, 2ter.

86 Veillard 2007, 195–196.

«Les milieux spécialisés dans la rééducation des jeunes inadaptés ont regretté qu'un procès de presse (Montagne de Diesse / Jack Rollan) ait mis en cause le très honorable directeur d'une maison d'éducation officielle, qui accepte de prendre des jeunes Vaudois dont on ne sait plus que faire et qui a réussi assez souvent à les changer en bons citoyens.»⁸⁷

La maison d'éducation de Diesse est en effet connue pour appliquer un régime particulièrement sévère à des adolescents considérés «les plus difficiles», placés par les tribunaux, les tutelles ou leurs parents et que les autres établissements refusent.⁸⁸ Il était à craindre, selon Veillard que ce procès fût également celui de la rééducation «à un moment où toutes les maisons se modernisent et où les pouvoirs publics sont sollicités ou vont l'être d'accorder des crédits importants pour leur agrandissement ou leur amélioration».⁸⁹ Cette affaire se déroule en effet dans une période de plein essor des sciences de la délinquance juvénile et de l'enfance «inadaptée» ainsi que des institutions dévolues à ces questions. Les théories d'orientation psychanalytique sur le développement de l'enfant et de l'adolescent-e, élaborées notamment par Anna Freud et August Aichhorn,⁹⁰ alliées aux théories criminologiques de la défense sociale nouvelle, investissent le domaine de la justice des mineur-e-s en tant que nouvelle science juridico-psycho-sociale.⁹¹ Selon une rhétorique renouvelée, mais qui n'opère pas de rupture avec les préceptes du tournant du xx^e siècle dans ce domaine, Veillard affirme:

87 Rapport annuel 1956, 4, ACV, KXVIIc 5. À noter que trois ans plus tôt, Veillard et l'Office cantonal des mineurs s'étaient adressés au directeur de la prison de Bellechasse (Fribourg) dont dépendait la maison de rééducation des Verne pour exiger des réformes dans la prise en charge des jeunes ou alors la fermeture de l'établissement à une population juvénile. La mauvaise tenue du bâtiment ainsi que les horaires harassants de travail agricole étaient en cause, Erlenhof/Les Vernes divers, Archives de l'État de Fribourg (AEF), Bellechasse, BIV.688.

88 «Jugement rendu par le Tribunal de simple police du district de Lausanne le 8 octobre 1956» [reproduit *in extenso*], 17. 10. 1956, 2bis.

89 Rapport annuel 1956, 4, ACV, KXVIIc 5.

90 Ces deux célèbres psychanalystes ont participé à une semaine de séminaire à Lausanne, organisé par Bovet en mars 1948, Bergier 2003, 31.

91 Concernant la France, berceau de la défense sociale nouvelle, une synthèse de cette orientation à propos de la délinquance juvénile sera publiée en 1958 sous la direction d'Antonin Besson, *Les enfants et les adolescents socialement inadaptés. Problèmes juridiques et médico-psychologiques*. L'introduction est de Marc Ancel, théoricien principal de la défense sociale nouvelle, et de Jean Chazal, l'un des premiers juges des mineur-e-s à Paris et théoricien de la justice des mineur-e-s. Ce dernier entretient des échanges réguliers avec Veillard dont il est proche et est venu plusieurs fois à Lausanne, Rapports annuels 1942-1964, ACV, KXVIIc 5. Pour une analyse détaillée des théories de la défense sociale nouvelle, notamment concernant la justice des mineur-e-s, voir: Danet 2009.

Le traitement des mineurs a pour but d'abord de les détourner de la récidive, mais surtout de lever les hypothèques que leur constitution, leur éducation, leur condition, leur milieu peuvent faire peser sur eux, entraver leur développement, infléchir leur destinée. [...] Le juge des mineurs doit être non seulement un juriste, mais un pédagogue et un psychologue, un magistrat social.»⁹²

Les maisons d'éducation doivent dès lors appliquer une pédagogie curative dont le but n'est plus de mater l'adolescent·e délinquant·e mais de traiter un·e jeune inadapté·e souffrant de troubles de l'affectivité. Selon Veillard, au cours des années 1950, des éducateurs·trices «nombreux, sélectionnés et préparés» sont venu·e-s remplacer les «surveillants des «disciplines» dans ces établissements au régime rappelant celui des «pensionnats»: «Vie réglée, certes, mais en fonction du caractère curatif de l'établissement, surtout régime individualisé; activités stimulantes et dirigées durant les loisirs; contacts avec l'extérieur, avec la famille très particulièrement».⁹³

Les conditions de vie des garçons placés à La Montagne de Diesse, mises en évidence lors du procès, diffèrent largement de cette description. Pour les milieux intéressés, il s'agit de réagir rapidement; le but est à la fois de reconnaître les progrès encore à accomplir en la matière et de renseigner le public sur les «conceptions modernes concernant la rééducation des jeunes inadaptés».⁹⁴ Le Groupe romand en faveur des enfants difficiles, tenant son congrès annuel à Lausanne quelques jours après l'issue du procès, saisit cette occasion pour donner une conférence de presse. Les propos de Claude Pahud (1924–2017), directeur du premier Centre de formation d'éducateurs pour l'enfance et l'adolescence inadaptées de Romandie inauguré en 1954, et par ailleurs gendre de Veillard, sont largement rapportés dans la presse. Le titre «Alerte à l'opinion publique. Les enfants difficiles n'ont pas le secours qu'ils méritent» choisi par la *Nouvelle revue de Lausanne* pour chapeauter son article résume assez bien les intentions de

92 Veillard 1955a. Le 5 septembre 1956, le Grand-Conseil a approuvé quasi sans discussion une révision de la *Loi sur la juridiction pénale des mineurs* renforçant son caractère «social». Cette orientation est symboliquement marquée par le fait que la nouvelle loi stipule que la Chambre pénale des mineurs sera dorénavant nommée Chambre des mineurs, abandonnant le terme «pénale». Cette révision va de pair avec la création d'un Service de l'enfance, regroupant sous la direction du Département de l'Intérieur «tous les services de l'État qui s'occupent de l'enfance malheureuse, abandonnée, déficiente et délinquante», *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1956, 1275.

93 Veillard 1955b, 5.

94 Rapport annuel 1956, 4, ACV, KXVIIc 5.

l'orateur. Les citoyen-ne-s et les autorités devraient se sentir concerné-e-s par la question de la délinquance juvénile et la concevoir sous un nouveau jour, d'autant plus que le développement des sciences de l'enfance inadaptée offrirait dorénavant les outils pour une intervention d'ordre psychopédagogique efficace. L'internement en maison d'éducation viserait ainsi à «extraire [les jeunes difficiles] de la vie normale, d'essayer de les soigner et de les rendre ensuite, guéris, à la société». Mais le manque de moyens alloués à ces établissements ne permettrait pas leur nécessaire adaptation aux exigences d'une thérapeutique moderne (éducateurs-trices formé-e-s, petites unités de jeunes, activités multiples, formation adaptée, etc.). En période de haute conjoncture, cette situation serait le fait d'un désintérêt social et politique envers la jeunesse délinquante, qui pourtant «a fini, dernièrement, par émouvoir l'opinion publique alors que durant des années, elle l'avait envisagé avec indifférence. Les petits voyous, pensait-on communément, il fallait les dresser, comme il fallait enfermer les fous».⁹⁵

Exploitant cette soudaine émotion, le magazine *L'illustré* publie dans son édition du 29 novembre 1956 «une enquête sur l'enfance inadaptée». Ce dossier de cinq pages enrichies de photographies – jeune passant un test psychologique sous le regard bienveillant d'un médecin, garçons entourant un jeune enseignant enthousiaste, chambre d'internat joliment meublée, scènes de jeux, etc. – consiste en une entreprise d'intéressement et de promotion des maisons d'éducation et des techniques psychopédagogiques qui y sont appliquées. Veillard apparaît comme le principal informateur du journaliste, l'article proposant une version vulgarisée des conceptions du magistrat exposées précédemment. L'enquête est conclue par un appel au financement public de la prise en charge des «enfants malheureux», encore trop dépendante de la charité privée: «[L]'État ne se déshonorerait pas en assumant la charge matérielle du sort des enfants que la chance n'a pas favorisés».⁹⁶

Quelques jours plus tôt, cette même demande faisait l'objet d'une motion déposée devant le Grand Conseil vaudois. Lors de la séance du 12 novembre 1956, le député radical Eugène Kuttel et cinq collègues «ont l'honneur d'inviter le Conseil d'État à activer la formation d'éducateurs spécialisés pour l'enfance inadaptée et accroître l'aide matérielle apportée aux institutions

⁹⁵ Marcel, 26. 10. 1956, 3.

⁹⁶ Guex, 29. 11. 1956. Veillard relève l'excellence de cet article dans le rapport annuel de la Chambre des mineurs de 1956.

qui s'occupent de sa réintégration dans la société».⁹⁷ Exposée devant l'assemblée le lendemain, on apprend que cette demande fait directement suite «aux faits troublants mis en lumière par le récent procès dit de la «Maison de Diesse»». Selon Kuttel, deux éléments ont émergé au cours des débats: «l'insuffisance de l'équipement technique en vue d'une thérapeutique efficace dans certains cas difficiles et surtout la pénurie grave de personnel compétent». Il relève le «sentiment de malaise» qui a dominé l'issue du procès; si «les lacunes ont été dénombrées, il faut maintenant leur porter remède».⁹⁸ Après étude, les membres du Grand Conseil apportent unanimement leur adhésion à la motion qui est renvoyée au Conseil d'État.⁹⁹ Elle aboutira, deux ans plus tard, à l'augmentation substantielle des subsides alloués au Centre de formation d'éducateurs spécialisés; 10 000 francs annuels seront dorénavant versés à la place des 5 000 francs initiaux. Parallèlement, une étude d'architecte a été commanditée pour la Maison d'éducation de Vennes (MEV), «dont les bâtiments ne sont plus du tout adaptés au travail éducatif et dont l'agrandissement et la reconstruction deviennent absolument indispensables».¹⁰⁰ Les travaux s'effectueront sur plusieurs années. En 1964, deux nouveaux pavillons sont construits, l'un dédié à la rééducation (24 places) et l'autre à la semi-liberté (24 places). L'année suivante un nouvel atelier de mécanique voit le jour et en 1967, l'atelier de menuiserie est agrandi et l'ancien internat transformé en section d'observation (24 places).¹⁰¹

Compte tenu des délais propres aux processus politiques et administratifs, cette «modernisation» des infrastructures prend finalement place à une période de transition autant pour la MEV que pour la juridiction des mineur-e-s. Le départ de Veillard à la retraite en septembre 1964 ainsi que la démission, en 1967, de Paul-Eugène RoCHAT, directeur de la MEV depuis 1949, prive les institutions vaudoises dédiées à la jeunesse délinquante de deux figures charismatiques et marque pour certain-e-s commentateur-trices la fin de leur période «d'apogée».¹⁰² Les deux hommes, avec le pédopsychiatre Jacques Bergier, ancien chef de l'Office médico-pédagogique et depuis 1957 à la tête du Service de l'enfance, formaient un trio paternaliste qui faisait autorité, incarnant l'alliance juridico-médico-pédagogique dans la prise en

97 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1956, 20.

98 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1956, 108–109.

99 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1957, 271–283.

100 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1958, 101.

101 Heller 2012, 212–213.

102 Heller 2012, 107.

charge des enfants difficiles.¹⁰³ La fin des années 1960 et le début des années 1970 correspondent également à une période de réforme des conceptions jusqu'ici dominantes dans la prise charge des mineur-e-s considéré-e-s délinquant-e-s ou déviant-e-s, notamment marquée par un progressif rejet des solutions privatives de liberté. C'est ce que relève un rapport sur «les tendances nouvelles de la rééducation des adolescents et des jeunes adultes délinquants» publié en 1974 par le Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC) et commandité par le Conseil de l'Europe. Sur la base d'une enquête menée dans les États membres, le comité d'expert-e-s considère que sous l'influence des «sciences humaines» le problème de la délinquance juvénile est non plus seulement appréhendé dans ses dimensions individuelles et familiales, mais aussi dans ses dimensions sociales:

«Le but recherché n'est plus l'adaptation du jeune à une forme actuelle de la société, mais le développement de ses facultés d'adaptation pour qu'il puisse faire face aux exigences d'un monde en perpétuel changement. C'est-à-dire que les méthodes utilisées tendent au renforcement de l'esprit critique, de la faculté de jugement et de la personnalité du sujet et non à l'acquisition de réflexes conditionnés.»¹⁰⁴

Dans ce cadre, le placement en maisons d'éducation – appelé régime résidentiel – «revêt des formes proches de la vie en liberté», permettant d'appliquer un traitement qui considère l'adolescent-e dans le contexte social dont il ou elle est issu-e et qu'il ou elle est susceptible de modifier.¹⁰⁵

Dans le canton de Vaud, la remise en cause publique de l'internement en maison d'éducation des jeunes désigné-e-s, depuis la révision du Code pénal de 1971, comme «très difficile[s], abandonné[-e-s] ou en sérieux danger»¹⁰⁶ a

103 Bergier 2003, 56; 77–85.

104 Comité européen pour les problèmes criminels 1974, 12.

105 Comité européen pour les problèmes criminels 1974, 49–51.

106 Art. 91 de la *Loi fédérale du 18 mars 1971 modifiant le Code pénal suisse*. Cette révision n'apporte pas de changements conséquents aux articles concernant les mineur-e-s. À noter toutefois, la modification des catégories d'âge (enfants de 7 [6] à 15 [14] ans et adolescent-e-s 15 [14] à 18 ans), la relativisation du principe moniste (l'assistance éducative peut dorénavant être assortie d'une brève peine de détention de moins de quatorze jours ou d'une amende) et l'introduction du travail d'intérêt public comme peine. À la suite, Vaud édicte une nouvelle *Loi sur la juridiction pénale des mineurs* le 26 novembre 1973, qui outre les mises en conformité nécessaires à l'application du droit fédéral, décide de renommer la Chambre des mineurs Tribunal des mineurs. Au vu des discussions menées au Grand Conseil, cette modification terminologique marque le début d'une distanciation avec les conceptions paternalistes et tutélaires de Veillard pour se diriger vers une re-pénalisation de la justice des mineur-e-s qui garde néanmoins comme objectif prioritaire la portée éducative des mesures et des

pris la forme d'une attaque ciblée sur la MEV.¹⁰⁷ Comme le mentionne l'historienne Geneviève Heller, la « crise » a éclaté en 1977 sous l'impulsion d'un collectif anonyme composé principalement de professionnel-le-s de l'action sociale, soutenu-e-s par des pensionnaires et ex-pensionnaires de cette institution.¹⁰⁸ Ce collectif, le Groupe information Vennes, d'abord par des tracts, puis en 1978 par la publication d'un livre, *L'antichambre de la taule*, édité aux toutes récentes Éditions d'En bas, dénonce les méthodes disciplinaires de l'établissement et les conditions de vie des internés.¹⁰⁹ Cet ouvrage vise également à donner la parole aux garçons enfermés à la MEV, dans la lignée des mouvements contestataires qui, depuis le début des années 1970, ont développé une critique de la solution carcérale, tels que le Groupe d'information sur les prisons (GIP) fondé par Michel Foucault et d'autres intellectuel-le-s en France¹¹⁰ et l'*Aktion Strafvollzug* (ASTRA, Comité d'action prison) ainsi que le Groupe action prison en Suisse.¹¹¹ Mais plus directement, il s'inscrit dans la continuité du mouvement post mai 1968 *Heimkampagne* qui, en Allemagne et en Suisse alémanique, a dénoncé la manière dont étaient traité-e-s les jeunes interné-e-s dans les institutions chargées de leur (ré)éducation. Entre 1969 et 1970, des pensionnaires en fugue et des travailleurs-euses sociaux-ales alertent l'opinion publique sur les méthodes coercitives en place

peines. Nicolier, successeur de Veillard, demande cette modification afin que « les enfants cités devant cet organisme soient conscients de la gravité de cette situation et sachent qu'ils passent devant un juge », *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1973, 273–317.

107 La MEV avait déjà été dans la tourmente entre 1946 et 1948, alors sous la direction d'Henri Bourquin. Ce dernier était accusé d'abus sexuels sur les garçons dont il avait la responsabilité. Cette affaire, qui a largement été étouffée par les autorités vaudoises et qui n'a provoqué aucun débat sur la question plus générale de l'internement, s'est conclue tragiquement par le suicide du directeur en question. Voir: Collaud 2017; Droux, Czaka 2016; Heller 2012, 94–101.

108 Heller 2012, 127–141.

109 Groupe information Vennes 1978. Les Éditions d'En bas ont été créées en 1976 par Michel Glardon dans le but de « donner la parole aux « exclu-e-s » de tous bords et à développer de nouveaux regards sur la vie politique et sociale »; site des Éditions d'En bas. Michel Glardon, sociologue de formation est partie prenante dans cette affaire. Il a en effet officié en tant que tuteur général du canton de Vaud de 1971 à 1973 (il démissionne, ne pouvant changer les choses de l'intérieur), période à laquelle il s'était déjà opposé aux méthodes appliquées à Vennes en boycottant l'institution, n'y plaçant aucun jeune. Dès 1974, il s'engage dans les mouvements alternatifs de lutte pour les droits des détenu-e-s, de critique de la psychiatrie et des services sociaux. En 1975, il fait partie des membres fondateurs-trices du Groupe action prison. Le Groupe information Vennes est « étroitement lié à sa personne », Heller 2012, 129.

110 À ce propos, voir par exemple: Artières, Quérou, Zancarini-Fournel (éds.) 2003; Salle 2004; Zitouni 2007.

111 Groupe Infoprison 2014.

dans certains établissements: le rasage des cheveux, la mise au cachot, la censure du courrier ou les privations de nourriture.¹¹²

La quatrième de couverture de *L'antichambre de la taule* annonce les intentions et le ton:

«Nous avons aussi notre mot à dire. Nous ne voulons plus être les déchets du système, nous ne voulons plus être du bétail, parqués là en attendant le statut d'adultes pour être lâchés dans l'enfer gris de la ville.

Vennes, la rééducation par le travail. Les candidats à la taule. Les candidats à l'héroïne. Vennes, le symbole de la répression, de l'exclusion, la griffe du pouvoir. Une répression sans amour.»¹¹³

Le but de ce livre, alliant témoignages et travail d'enquête, est de provoquer un débat autour de la question de l'enfermement des jeunes en maison d'éducation. Il considère cette mesure comme une entreprise d'exclusion et de stigmatisation d'une jeunesse issue de milieux défavorisés, en regard d'une société qui, à gauche comme à droite de l'échiquier politique, aurait érigé le travail et la productivité en vertu cardinale. Mais plus spécifiquement, concernant les accusations portées contre la MEV, le Groupe information Vennes ne pratique pas la langue de bois quant à ses attentes:

«Si la lecture de ce dossier peut donner l'impression d'être avant tout une dénonciation d'un directeur particulièrement attaché à sa position dominante, nous ne voulons pas par cela dire qu'il suffirait d'opérer une mutation de personne. Les jeunes de Vennes sont clairs à ce propos; ils ne veulent pas de réformattes, mais un changement profond.

De notre côté nous serons amenés à nous demander si le premier pas vers une solution ne réside pas dans la fermeture pure et simple de la maison.»¹¹⁴

Le directeur en question est Jacques Tuscher, successeur de Rochat en 1967.¹¹⁵ Dans un contexte perturbé par l'arrivée du problème de la drogue et de nouvelles formes de contestation juvénile mais aussi par les revendications professionnelles des éducateurs-trices,¹¹⁶ sa manière de

112 Groupe information Vennes 1978, 16–17. À propos de la Heimkampagne voir: Sybille Knecht, chapitre 4.2 de cet ouvrage, voir également: Galle, Hauss 2016.

113 Groupe information Vennes 1978, quatrième de couverture.

114 Groupe information Vennes 1978, 21.

115 Tuscher a d'abord officié en tant qu'éducateur puis sous-directeur à la MEV lorsqu'il prend ses fonctions de directeur.

116 Les Éditions d'En bas publient, également en 1978, l'ouvrage *Qui shoote qui?* réalisé par un groupe d'éducateurs-trices mis à la porte du Levant, centre pour jeunes toxicomanes, et des membres du syndicat de la fonction publique vaudoise (VPOD)

conduire l'institution est rapidement controversée, autant de la part de l'équipe éducative que de celle du chef du Service de protection de la jeunesse, Jean-Paul Pittet (SPJ, anciennement Service de l'enfance) et, dans une moindre mesure, du président du Tribunal des mineurs alors en place, Jean-Pierre Audéoud. Lui sont principalement reprochés la discipline trop dure imposée aux pensionnaires et son manque d'intérêt pour les aspects pédagogiques, au profit de la gestion administrative de l'établissement et d'un investissement politique sous la bannière socialiste. Cet état de conflit plus ou moins latent provoque une défiance des institutions exécutives des placements envers l'établissement, se traduisant notamment par une baisse constante de l'effectif des garçons placés à la MEV.¹¹⁷

C'est sur ce dernier élément que le député radical Gilbert Vaney interpelle notamment le Conseil d'État lors de la séance du Grand Conseil vaudois du 24 mai 1978.¹¹⁸ Il constate que le «magnifique instrument de travail» dont dispose le canton, ayant bénéficié d'investissements financiers importants en vue de sa rénovation et son agrandissement, se trouve totalement sous-occupé. Si le nombre moyen de pensionnaires était de 57 en 1969, il a, selon le député, baissé à 46 en 1973, puis chuté à 28 en septembre 1977. La MEV, d'une capacité d'accueil s'élevant à 72 places, ne compterait au moment de son intervention plus qu'une vingtaine de garçons. Cette baisse ne serait pas le signe réjouissant d'un nombre moindre de décisions de placement émanant du Tribunal des mineurs ou du SPJ, mais celui d'un désaveu de cet établissement, ces autorités préférant interner ailleurs, même dans d'autres cantons. Plus grave encore, affirme Vaney, alors même que la MEV se vide, les dépenses liées à son fonctionnement ont augmenté de 92% depuis 1969. Il estime que des éclaircissements doivent être apportés sur «[le] rapport personnel – pensionnaires – dépenses [qui] est tout de même troublant et disproportionné».¹¹⁹ Plus précisément, le député souhaite connaître «les véritables raisons de la baisse de l'effectif et de l'augmentation croissante des dépenses à la MEV».¹²⁰

et de la Confédération romande du travail. Ce livre sur la question de la drogue est également une réflexion sur les conditions de travail dans le domaine du social, dans un contexte de crise dans la profession, marqué par des conflits récurrents entre équipes éducatives et directions d'institutions romandes accompagnés de nombreux licenciements et des démissions en chaîne, Roy et. al. 1978.

117 Heller 2012, 121–152.

118 Interpellation déposée le 16 mai 1978, *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1978, 486.

119 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1978, 836.

120 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1978, 836.

La parution de *L'antichambre de la taule* en août 1978 vient alimenter et rendre publique¹²¹ une situation déjà conflictuelle et qui agite les milieux politiques comme institutionnels. Le Conseil d'État, sur proposition du Conseil de surveillance de la maison d'éducation, a en effet déjà ordonné en juin 1978 une enquête administrative. Celle-ci est confiée à l'ancien juge cantonal Bertrand de Haller, celui-là même qui avait présidé le procès de «l'affaire de La Montagne de Diesse». C'est pourtant sans faire allusion ni aux critiques du Groupe information Vennes ni à l'enquête administrative en cours que le conseiller d'État socialiste Pierre Aubert, chef du Département de la prévoyance sociale et des assurances dont dépend la MEV, répond à l'interpellation Vaney, le 12 septembre 1978. Une partie du problème, explique-t-il, tiendrait à l'obligation légale d'un établissement cantonal d'accepter toutes les demandes de placement provenant des autorités du canton, y compris les cas pénaux «les plus difficiles» qui devraient se trouver dans des établissements spécialisés (maisons de rééducation, établissements thérapeutiques fermés) à l'encadrement plus strict, établissements toujours inexistants. Cette situation, de l'aveu du conseiller d'État, a «sans aucun doute créé pour la MEV une situation malsaine» dont la résolution dépend des projets romands en cours visant à développer les institutions faisant défaut.¹²² Il ajoute:

«Il n'est pas bon de la tolérer plus longtemps, car il en résulte des risques de découragement pour les éducateurs et des attitudes négatives de la part des organismes de placement qui, craignant la contamination, renoncent à placer des adolescents qui seraient tout à fait aptes à profiter pleinement des multiples possibilités éducatives de Vennes.»¹²³

Selon Aubert, il faut également considérer la baisse des effectifs à Vennes dans le contexte particulier des années 1970, durant lesquelles «la société dans tous ses aspects est entrée dans une phase accentuée de remise en cause, voire de contestation. Le secteur de l'éducation et de l'action sociale y a certainement été très sensible».¹²⁴ Selon lui, les théories éducatives nou-

121 La sortie du livre donne lieu à plusieurs articles dans la presse vaudoise qui relaie les critiques du Groupe information Vennes, voir par exemple: Blanc, 20. 8. 1978; Chenaux, 24. 8. 1978; Cornuz, 20. 9. 1978.

122 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1978, 1274–1283.

123 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1978, 1278.

124 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1978, 1274. Il est intéressant de remarquer que les éducateurs-trices, dans les années 1950, étaient les allié-e-s des autorités dans le développement des institutions dédiées à «l'enfance déviante» alors qu'au cours des années 1970, ce corps professionnel semble constituer un adversaire et une

velles, basées sur la confiance, le libre choix et l'acceptation sans jugement des problèmes des jeunes en difficulté, ont eu pour effet de promouvoir la tendance qui consiste à renoncer au placement en institution et à développer des structures ambulatoires d'aide et d'encadrement. Si le conseiller d'État estime réjouissant qu'«on s'efforce de maintenir l'enfant dans son milieu familial, dans le milieu scolaire et professionnel chaque fois que cela est possible, en intensifiant les appuis éducatifs, pédagogiques et médicaux, et tout en maintenant la responsabilité des parents»,¹²⁵ il ne s'agit pas non plus de «négliger, voire [...] contester les exigences et les nécessités de la communauté au plan social, professionnel et individuel».¹²⁶ Une étude serait en cours et des dispositions devraient être prises afin de remédier à la situation...

De Haller livre son rapport en mars 1979. Les conclusions de celui-ci ne sont pas rendues publiques, ni même communiquées au Grand Conseil.¹²⁷ Suite à la réception dudit rapport, le Conseil d'État mute le directeur de la MEV et nomme une commission en vue de la restructuration totale de l'établissement. Cette commission, présidée par Claude Pahud, directeur de l'École d'études sociales et pédagogiques comme déjà indiqué, réunit seize professionnel-le-s actifs-ives dans des organismes de placement, notamment issu-e-s du SPJ et du Tribunal des mineurs. Dans le journal *24 heures*, la journaliste Myriam Meuwly s'indigne du fait qu'il «aura fallu douze ans au département responsable pour admettre que le directeur de Vennes n'avait peut-être pas toutes les qualités pour remplir ce poste» et renvoie ses lecteurs-trices à *L'antichambre de la taule* pour pallier l'*omerta* du Conseil d'État sur le dossier MEV.¹²⁸ L'intérêt médiatique pour ce dossier semble attisé par la communication déficiente des autorités et déborde les frontières cantonales. En mars 1980, la télévision suisse romande y consacre son émission de débat et d'information *Tell Quel*. D'anciens internés de la MEV témoignent, presque tous liés au Groupe information Vennes, et une militante sympathisante prend également la parole. Suite à ces interventions, Claude Pahud présente «de manière convaincante» le projet de restructuration prévu par la commission d'ex-

force critique de ces mêmes institutions. Les moyens manquent ici pour analyser ce phénomène qu'il serait néanmoins utile de développer ailleurs.

125 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1978, 1275.

126 *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1978, 1275.

127 À propos du contenu et des conclusions de ce rapport, voir: Heller 2012, 137–152.

128 Meuwly, 12. 9. 1979.

pert-e-s, «inspiré par des conceptions récentes en matière d'éducation».¹²⁹ Le journaliste André Marcel, qui était chroniqueur judiciaire dans les années 1950–1960, réagit de manière véhémente à cette émission dans les colonnes de la *Nouvelle revue de Lausanne*. Il qualifie de «mensonge», de «diffamation» et de «calomnie» les propos tenus par les détracteurs-trices de la MEV, suspecté-e-s d'être manipulé-e-s par la Ligue marxiste révolutionnaire. Il y confronte sa vision de l'établissement, qu'il aurait bien connu (lorsqu'il écrivait à la rubrique judiciaire?), rappelant les manières de voir et les discours de l'époque d'«apogée», évoquée précédemment, des institutions dédiées à la jeunesse délinquante.¹³⁰ Dans le paysage médiatique, il semble être le dernier représentant – il a septante-huit ans – d'un temps semble-t-il révolu où l'internement en maison d'éducation puisait sa légitimité dans un paternalisme chrétien.

La restructuration de la MEV, appelée désormais Centre cantonal de Vennes (CCV), est mise en place entre 1981 et 1982 et consiste en une large application des conceptions progressistes du moment en la matière. Dorénavant les jeunes seront répartis en trois sections autonomes: l'internat éducatif, le foyer d'accueil temporaire mixte et le secteur de formation professionnelle en externat, mixte également. Concernant l'internat éducatif, seul résidu de l'ancienne MEV:

«Il s'agit d'une unité accueillant 6 adolescents qui présentent d'importants troubles du caractère et du comportement; une toxicomanie plus ou moins avérée est souvent associée aux difficultés d'origine. [...] L'internat éducatif n'est pas une unité fermée. [...] Placés par le SPJ ou le Tribunal des mineurs, ces adolescents sont accueillis à Vennes pour une longue durée (plus d'un an). Au début de leur séjour, ils ne sont pas nécessairement aptes à s'insérer professionnellement; il convient donc d'envisager un encadrement vingt-quatre heures sur vingt-quatre, durant toute l'année. L'essentiel de l'action éducative vise à créer une bonne relation avec le jeune, à le remettre en confiance, à le préparer à affronter ses futures responsabilités. [...] il s'agit d'adolescents qui ont, pour la plupart, déjà séjourné en institution ou dans des familles d'accueil; leur passé pèse d'un poids très lourd, leurs échecs familiaux, scolaires et professionnels

129 Heller 2012, 137.

130 Marcel, 31. 5. 1980. Il poursuit sa campagne contre une vision «gauchiste» des maisons d'éducation et contre le Groupe information Vennes dans deux articles postérieurs, Marcel, 7. 6. 1980; 14. 6. 1980. La revue accordera un droit de réponse au Groupe information Vennes le 21 juin 1980.

antérieurs sont autant d'obstacles qu'il leur faut surmonter avec l'aide des adultes. [...] Pour les adolescents placés, l'internat éducatif du CCV constitue l'ultime chance d'évolution positive. Pour ceux qui sont incapables de se ressaisir, un nouveau (dé)placement en milieu pénitentiaire ou psychiatrique est souvent inévitable.»¹³¹

Ces explications sont tirées du rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la situation du CCV, lors de la séance parlementaire du 13 septembre 1983. L'issue de cette séance signera l'arrêt de cette expérience et la fermeture quasi immédiate de l'internat (le 5 décembre 1983), le Grand Conseil ayant voté une réduction drastique du budget alloué à cette institution.¹³² Cette décision parlementaire vient clore une vive polémique entourant les «nouvelles méthodes éducatives» appliquées à Vennes, opposant une majorité de droite qui appelle à une prise en charge plus autoritaire des jeunes et soutient des restrictions budgétaires dans le social à une minorité de gauche qui défend les options prises par le Conseil d'État.¹³³

Il est important de situer la restructuration de la MEV et la polémique qui l'entoure dans le contexte lausannois, et plus largement suisse, du début des années 1980, marqué par une saillance inédite de la question jeune. De 1980 à 1981, le mouvement contestataire Lôzane bouge, directement inspiré par les mobilisations des jeunes zurichoises engagées dans la culture alternative,¹³⁴ manifeste pour l'obtention d'espaces autogérés pour la jeunesse. Bien que moins violemment qu'à Zurich, les manifestations sont néanmoins réprimées par les forces de l'ordre, donnant lieu à des altercations entre les jeunes et la police ainsi qu'à de nombreuses arrestations.¹³⁵ Cette jeunesse qui occupe les rues des villes de Suisse réactive les craintes récurrentes liées à cette classe d'âge chez une société bourgeoise qui souhaite contenir ses velléités contestataires et émancipatrices.¹³⁶

L'ambiance, on l'imagine, était peu propice pour obtenir de la droite conservatrice un soutien dans l'établissement d'un internat éducatif relativement ouvert où la compréhension et le dialogue devaient remplacer

131 *Bulletin du Grand Conseil*, septembre 1983, 2009–2011.

132 *Bulletin du Grand Conseil*, septembre 1983, 1997–2042.

133 *Bulletin du Grand Conseil*, septembre 1983, 1997–2042. Voir aussi: Heller 2012, 159–178.

134 Des manifestations ont également lieu à Berne et à Bâle.

135 Menétrey et le Collectif de défense 1982; Dossier «Manifestation. Lausanne bouge», ACV, SC5 Tribunal des mineurs, SC5/102.

136 Peretti-Watel 2002.

une «saine» discipline et la mise au travail. Rapidement, des bruits courent, relayés par le député libéral Claude Ruey devant le Grand Conseil en décembre 1982:

«D'après ce qu'on entend dire et d'après les renseignements que nous avons eus [...], il règne un laxisme inadmissible à Vennes, tant sur le plan pédagogique que sur le plan financier. Sur le plan pédagogique [...] il semble qu'il n'y ait plus de directivité aucune dans les méthodes éducatives, que l'on assiste à des soirées de défonce où certains élèves internes vont jusqu'à consommer de la drogue sans que les éducateurs interviennent, vont jusqu'à consommer – si vous me passez l'expression – un certain nombre de filles des environs qui sont amenées au centre.»¹³⁷

Le reportage publié le 1^{er} mai 1983 dans le quotidien grand public la *Tribune le Matin* a pour intention de présenter l'institution en connaissance de cause, après enquête, réagissant aux propos du député libéral qui selon le journaliste «en tout autre endroit, lui aurait valu une plainte pénale pour diffamation».¹³⁸ L'article, s'il ne fait pas l'impasse sur les difficultés inhérentes aux options de prise en charge, réfute catégoriquement les accusations de «laxisme» et met l'accent sur des «victoires [qui] n'ont pas été obtenues par la contrainte, ni par la normalisation».¹³⁹ La comparaison avec le reportage publié en 1956 dans le magazine *L'illustré* suite à l'«affaire de La Montagne de Diesse» dont le but était sensiblement le même – intéresser positivement le lectorat à la MEV/CCV – révèle un gouffre temporel que les photographies qui accompagnent l'article illustrent avec acuité: aux garçons disciplinés, en uniforme, de 1956 ont succédé des jeunes, fumant ou jouant de la guitare électrique dans leur chambre, habillés de perfectos et de ceintures cloutées.¹⁴⁰ L'article n'a visiblement pas convaincu l'opinion publique ni celle de la majorité des parlementaires qui n'ont plus souhaité financer un internat éducatif sous cette forme.

Le Tribunal des mineurs, dans son rapport annuel de 1985, mentionne laconiquement «au chapitre des peines et des mesures [...] la baisse progressive des placements en maison d'éducation, à la suite notamment de la fermeture de l'internat du Centre cantonal de Vennes, et des difficultés à

137 *Bulletin du Grand Conseil*, automne 1982, 1223.

138 Pécelet, 1. 5. 1983, 4.

139 Pécelet, 1. 5. 1983, 5.

140 Pécelet, 1. 5. 1983, 4–5.

trouver des maisons acceptant certains mineurs». ¹⁴¹ Ce document suggère que l'abandon (relatif) de la solution de l'internement par les autorités judiciaires procéderait moins de l'adhésion des magistrats à des convictions nouvelles quant à la délinquance juvénile que d'une adaptation aux conditions matérielles permettant la mise à l'écart des jeunes.

Il est remarquable de constater l'absence totale de la question de l'internement des filles dans les débats politiques et publics entourant la «crise» de la MEV – établissement certes pour garçons – alors même qu'ils se sont rapidement élargis à une critique plus globale de l'enfermement des jeunes. Bien que les établissements vaudois (privés) accueillant les adolescentes difficiles sur décision pénale ou civile ne pratiquent plus, dans les années 1970, un régime fermé, ¹⁴² les «jeunes filles impossibles» du canton – présentées comme des fugueuses et des insoumises invétérées – sont pourtant toujours internées à la prison d'Hindelbank ou à la «maison de thérapie» de Gorgier (NE). ¹⁴³ Les sources à disposition ne permettent malheureusement pas de développer ici cette question, paraissant confirmer que les enjeux sociopolitiques concernant la «jeunesse délinquante» se déclinent principalement au masculin, exception faite des questions sexuelles – c'est-à-dire reproductives. ¹⁴⁴

141 Rapport annuel 1985, ACV, KXVIIc 5.

142 Notamment le Foyer des Mayoresses à Lausanne qui, depuis le milieu des années 1950, s'est transformé en foyer pour apprenties, l'apprentissage s'effectuant à l'extérieur de l'institution. Ce foyer est justement au centre d'une polémique entre mai et juin 1979, le SPJ ayant décidé sa fermeture suite à un conflit de travail opposant la directrice à l'équipe éducative ainsi que le déplacement dans une autre institution des cinq jeunes pensionnaires. Ces dernières, appuyées par la permanence d'accueil du Droit des enfants et des jeunes de Lausanne, revendiquèrent par voie de presse leur droit à être entendues dans cette affaire et à ne pas être déplacées sans leur consentement. Cet événement n'est pas mis en lien avec les débats entourant la MEV. Le problème soulevé est celui d'un conflit du travail qui prend «en otage» les pensionnaires. Voir par exemple: Métral, 12. 6. 1987. L'interpellation «sur la fermeture du Foyer des Mayoresses, à Lausanne, et sur la situation professionnelle des éducateurs de telles institutions», déposée au Grand Conseil en mai 1979 par la députée du POP Anne-Catherine Menétrey, qui par ailleurs soutient le Groupe information Vennes, situe clairement le débat, *Bulletin du Grand Conseil*, printemps 1979, 312.

143 Cartel romand d'hygiène sociale et morale 1975–1976, 7. Hindelbank est depuis 1976 le seul pénitencier pour femmes de Suisse, la prison pour femmes de Rolle (VD), seul établissement romand de ce type, ayant fermé ses portes en décembre 1975. Sur les conditions d'internement à Hindelbank, voir: CIE, vol. 8, *Alltag unter Zwang*, chap. 5.4.

144 Lors des débats entourant la *Heimkampagne* à Zurich, la même faible visibilisation des filles s'observe. Voir: chap. 4.2 de cet ouvrage.

4.1.6 L'INTERNEMENT: UNE PETITE PIÈCE CRUELLE ET OBSOLÈTE D'UNE MÉCANIQUE DE NORMALISATION SOCIALE?

Pour conclure, il est peut-être utile de rappeler que la justice des mineur-e-s vaudoise s'inscrit dans un large consensus occidental dans la manière de prendre en charge la jeunesse considérée délinquante, irrégulière. Mais plus généralement et pour comprendre ce qui se joue autour de la jeunesse «moralement abandonnée, pervertie ou en danger de l'être», il est important de situer l'émergence de la délinquance juvénile et d'une justice des mineur-e-s spécifique au tournant du xx^e siècle avec la construction concomitante de l'adolescence scientifique. L'on attribue l'invention de la psychologie de l'adolescence au philosophe et psychologue américain G. Stanley Hall dont la somme en deux volumes intitulée *L'adolescence, sa psychologie et ses relations avec la physiologie, l'anthropologie, la sociologie, le sexe, la criminalité, la religion et l'éducation* est publiée en 1904.¹⁴⁵ Hall propose une science de l'adolescence qui s'inspire des théories darwiniennes de l'évolution et de leurs applications sociales élaborées par le philosophe et sociologue Herbert Spencer. Du point de vue de Hall, la période de l'adolescence représente le commencement d'une nouvelle vie qui, correctement gouvernée, peut contribuer à l'évolution de l'espèce humaine. La chercheuse en sciences de l'éducation Nancy Lesko estime, qu'aux États-Unis, la notion d'adolescence se forge et devient un enjeu au tournant du xx^e siècle dans une période d'incertitude nationale. Selon elle, le thème de l'adolescence apparaît dans les discussions à propos «de l'érosion des valeurs anglo-protestantes dans les zones urbaines [...], des menaces contre la nation et l'empire [...], et de la peur d'un suicide racial [...]».¹⁴⁶ Dans ce contexte, les théories qui fondent le domaine de l'étude scientifique de l'adolescence, qui thématisent les vulnérabilités et les potentialités que représente cette période de développement, répondent à des préoccupations sociales autour de la virilité, la masculinité et la dominance. Ces préoccupations sont communes au monde occidental qui voit dans les classes défavorisées (racialisées ou non) un danger à maîtriser. Il s'agit que les jeunes garçons (blancs) de la classe moyenne et supérieure assurent la reproduction d'une société patriarcale et chrétienne. Bien que les discours et les actions soient dirigés principalement vers ces jeunes gar-

145 Hall 1904.

146 Lesko 2002, 182.

çons, les jeunes filles (blanches) tiennent une place fondamentale, quoique moins visible, dans ce dispositif. C'est sur elles, leurs corps et leurs aptitudes morales, que repose la perpétuation de la race (blanche) et des valeurs chrétiennes.¹⁴⁷

L'internement par la justice pénale des mineur·e·s (vaudoise) – cette dernière étant conçue comme un outil de repérage et de prophylaxie de la déviance juvénile – a représenté un lieu privilégié pour appréhender la manière dont la jeunesse cristallise des enjeux de reproduction sociale normée, «ce qui va compter en tant qu'adulte, femme, homme, rationalité, sexualité appropriée et développement ordonné».¹⁴⁸ Ces enjeux sont pour une part toujours actifs dans les entreprises actuelles d'encadrement de la jeunesse, y compris la justice des mineur·e·s, bien que cette dernière opère à partir des années 1990 un passage d'une justice «*Welfare* à caractère paternaliste» à une justice plus criminalisante et pénaliste. Cette évolution, si elle fait écho à un durcissement envers les questions de délinquance, d'incivilité et d'insécurité, procéderait également de l'application plus stricte des droits de l'homme et s'accompagnerait dès lors de plus grandes garanties des droits individuels des jeunes.¹⁴⁹ Poursuivre l'analyse en termes de classe et de genre dans cette configuration qui pourrait ressembler à un paradoxe serait un projet certainement intéressant, en particulier en regard des nouvelles normes et pratiques qui dorénavant guident la privation de liberté des jeunes jugé·e·s délinquant·e·s.

147 Lesko 2001; Lesko 2002.

148 Lesko 2002, 189 [notre traduction].

149 Bailleau et al. 2009. La *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* du 20 novembre 1989, entrée en vigueur en Suisse en 1997, est dorénavant la référence fondamentale sur laquelle s'appuie le droit des enfants et, partant, donne un cadre internationalement reconnu à la justice des mineur·e·s. Voir: Queloz, Butikofer Repond 2002.

4.2 «ERZIEHEN, RETTEN, BESSERN»: DIE ADMINISTRATIVE VERSORGUNG «VERWAHRLOSTER» JUGENDLICHER (KANTON ZÜRICH, 1920ER- BIS 1970ER-JAHRE)

SYBILLE KNECHT, NOEMI DISSLER

Im Mai 1925 entschied das Zürcher Stimmvolk über ein neues «Zwangsversorgungsgesetz», das die administrative Anstaltsinternierung unterschiedlicher Personenkreise zum Ziel hatte. Im Vorfeld der Abstimmung berichteten verschiedene lokale Medien über dieses *Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern*. Akteure aus unterschiedlichen Fachgebieten und politischen Parteien schalteten sich in den Abstimmungskampf ein.¹ In verschiedenen Zeitungen erschien eine anonyme Inseratekampagne. Sie veranschaulicht mit ihren plakativen Sätzen, für welche sozialen Probleme das neue Gesetz eine Lösung bieten sollte. In einer dieser Anzeigen wandten sich «Arbeitsame Bürger» mit folgendem Aufruf an die Öffentlichkeit:

«Wer gesund ist, soll arbeiten! Landstreicher, Vagabunden, Trinker und andere Tagediebe wollen sich dieser Pflicht entziehen. Das am Sonntag zur Abstimmung gelangende Zwangsversorgungsgesetz ermöglicht, diese Leute entweder durch Unterbringung in Anstalten zu bessern, oder falls dies nicht mehr möglich ist, in einer Verwahrungsanstalt zu zwingen, nützliche Arbeit zu leisten. Stimmt deshalb mit Ja!»²

Weitere, ähnlich geartete Inserate forderten die Zürcher Bevölkerung auf, sich mit einem «Ja» für den Schutz vor «Verbrechern und Landstreichern» einzusetzen. Das neue Zürcher Versorgungsgesetz richtete sich demnach zum einen gegen erwachsene Menschen, die aus unterschiedlichen Grün-

1 Im vorliegenden Text wird eine geschlechtersensible Sprache verwendet. In den 1910er- und 1920er-Jahren dominierten Männer die politische Debatte, weshalb in diesem Fall die maskuline Form verwendet wird. Frauen sind im Kanton Zürich seit 1970 stimm- und wahlberechtigt.

2 Das Inserat wurde in verschiedenen lokalen Zeitungen abgedruckt, unter anderem in: *Volksblatt aus dem Bezirk Affoltern*, 23. 5. 1925.

den keiner regelmässigen Erwerbstätigkeit nachgingen oder wegen ihres angeblichen Hangs zu Verbrechen oder Alkohol eine Gefahr für die Gesellschaft darstellten. Sie sollten durch die Einweisung in eine Anstalt «gebessert» und zur Arbeit erzogen werden. Sogenannten Unverbesserlichen drohte die langjährige Internierung in einer Verwahranstalt.

Neben der «Besserung» oder Verwahrung von «arbeitsscheuen» Erwachsenen verfolgte das Zürcher Versorgungsgesetz von 1925 – wie der Titel erahnen lässt – jedoch noch ein anderes Ziel: Die «Rettung» angeblich «verwahrloster» Jugendlicher. Der gesellschaftliche Umgang mit den als «sittlich verdorben» oder «gefährdet» eingestuften Jugendlichen war eines der zentralen Themen in der politischen und medialen Debatte rund um die Revision des Zürcher Versorgungsgesetzes in den 1910er- und 1920er-Jahren. Auch hier bringen die anonymen Zeitungsinserate die wesentlichen Argumente der Befürworter auf den Punkt:

«Erziehung spart Geld. Es ist viel billiger, einen verwahrlosten Jugendlichen in einer Anstalt oder in einer geeigneten Familie zu einem tüchtigen Menschen zu erziehen, als ihn später in Gefängnissen und Krankenanstalten zu erhalten. Das am Sonntag zur Abstimmung gelangende Zwangsversorgungsgesetz erleichtert das Erziehungswerk am Verwahrlosten. Deshalb stimmt der einsichtige Mann mit Ja!»³

Die Inserateserie griff die wichtigsten Postulate des neuen Zürcher Versorgungsgesetzes auf, verwendete allerdings eine weniger politisch korrekte Sprache als der Rechtstext. Die Abstimmungsaufrufe widerspiegeln die zentralen Rechtfertigungsmuster für die administrative Versorgung im Kanton Zürich der 1920er-Jahre: Auf der einen Seite standen sicherheitspolizeiliche Überlegungen – der Schutz der Gesellschaft vor als gefährlich eingestuften Personenkreisen – im Fokus. Auf der anderen Seite legte das neue Versorgungsgesetz besonderes Gewicht auf die Bekämpfung der vermeintlichen «Verwahrlosung» von Jugendlichen. Im Prinzip stand bei dieser Zielgruppe die Fürsorge für die betroffenen Minderjährigen im Vordergrund. Das zitierte Inserat zeigt jedoch klar, dass die zwangsweise Anstaltsunterbringung der angeblich «verwahrlosten» Jugendlichen auch der Verbrechensprophylaxe und damit dem Schutz der Gesellschaft vor (finanziellem) Schaden dienen sollte. Diese Argumentationsmuster waren nicht neu. Die Problematik der «Jugendverwahrlosung» kam bereits zur Entstehungszeit des ersten Zürcher Versorgungsgesetzes im 19. Jahrhun-

3 Publiziert unter anderem in *Anzeiger des Wahlkreises Thalwil*, 23. 5. 1925.

dert zum Ausdruck.⁴ So verortete die Zürcher Regierung die Ursache von «Arbeitsscheu» und «Liederlichkeit» im Erwachsenenalter schon 1874 in der mangelhaften Erziehung und «Verwahrlosung» während der Jugendzeit. Sie legte deshalb das Augenmerk auf die Erziehung der Jugendlichen: Durch die «Besserung der Minderjährigen» sollte die Zahl der «liederlichen Volljährigen» verkleinert werden. Bereits das erste Zürcher Versorgungsgesetz von 1879 erfasste daher auch die «Klasse verwahrloster junger Leute», insbesondere strafrechtlich verurteilte Jugendliche, ab dem zwölften Lebensjahr.⁵

Die Problematisierung der «Jugendverwahrlosung» blieb denn auch ein Dauerthema in den Debatten um die Zürcher Versorgungsgesetze des 20. Jahrhunderts. Rahel Bühler weist in ihrer Dissertation über die öffentliche, politische und wissenschaftliche Wahrnehmung von Jugend in der Schweiz auf die Bedeutung der Jugendlichen als gesellschaftliche Ressource hin. Ihre Erziehung zu «tüchtigen» Gliedern der Gesellschaft war bis in die 1970er-Jahre ein wiederkehrendes diskursives Muster in den Schweizer Jugenddebatten. Ziel war die Bewahrung des gesellschaftspolitischen Status quo, die Anpassung der jungen Generation an die bürgerlichen Werte und Normen. Die Jugendlichen standen einerseits als «Hoffnungsträger» der Gesellschaft im Fokus, andererseits galten sie als «gefährliche» beziehungsweise «gefährdete» Altersgruppe.⁶ Wie Christel Gummy im vorangehenden Kapitel aufzeigt, vollzog sich um die Jahrhundertwende im europäischen und amerikanischen Kontext ein Wandel in der Problematisierung von «gefährdeten Minderjährigen». Die Aufmerksamkeit richtete sich in der Folge weniger auf das kriminelle oder abweichende Verhalten der Kinder und Jugendlichen als vielmehr auf ihr vermeintlich schädliches soziales Umfeld. Die staatlichen Interventionen zielten deshalb zunehmend auf Schutz und Prävention und weniger auf Strafe: Die sogenannten erzieherischen Massnahmen sollten die angeblichen moralischen, sozialen und wirtschaftlichen Mängel des Herkunftsmilieus beheben und damit die Entwicklung von Erwachsenenkriminalität und «Asozialität» im Allgemeinen verhüten.⁷ Diese Argumentation findet

4 Zur Entstehung des ersten Zürcher Versorgungsgesetzes und der politischen Debatte im 19. Jahrhundert siehe Christensen 2018; Huonker 2008; Bollag-Winizki 1940, 7–13.

5 «Gesetz betreffend die Errichtung staatlicher Korrekptionsanstalten. Beleuchtender Bericht», Volksabstimmung vom 4. 5. 1879, 29–32.

6 Bühler 2019.

7 Zur internationalen Debatte und zur Entwicklung des Jugendstrafrechts im Kanton Waadt siehe Kap. 4.1 in diesem Band.

sich – wie oben zitiert – bereits in der Begründung der Zürcher Regierung zum ersten Versorgungsgesetz von 1879.

Die Schlagworte der Inseratekampagne aus den 1920er-Jahren machen deutlich, dass die Befürworter das Zürcher *Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern* als Lösung für verschiedene gesellschaftliche Probleme – wie die Bekämpfung von Alkoholismus oder «Vagantität» – propagierten. Diese unterschiedlichen Legitimationsmuster für die administrative Versorgung werden in den übrigen Kapiteln dieser Monografie eingehend thematisiert. Sie spielten auch im Kanton Zürich – beispielsweise in wissenschaftlichen Studien der Sozialen Arbeit – bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts eine zentrale Rolle, etwa bei der Diskussion um die Anstaltsinternierung von angeblichen «Gewohnheitstrinkern», «Landstreichern» oder «Prostituierten».⁸

Im Folgenden wird zwar punktuell auch auf diese Betroffenengruppen eingetreten, der Schwerpunkt liegt jedoch auf der administrativen Anstaltsinternierung von minderjährigen, vermeintlich «verwahrlosten» Jugendlichen. Der Kanton Zürich bietet sich für diese thematische Fokussierung an, da in den 1920er- und 1970er-Jahren ausführliche öffentliche Debatten um die Legitimität dieser fürsorgerischen Zwangsmassnahme stattfanden. Zu beiden Zeitpunkten stimmte die Zürcher Bevölkerung über Gesetzesgrundlagen ab, die die Anstaltsinternierung von Jugendlichen betrafen. Die in Parlament und Medien geführten Diskussionen gewähren Einblick in die zeitgenössische Wahrnehmung der administrativen Versorgung und verdeutlichen den gesellschaftlichen Wandel im Umgang mit nicht normkonformen Jugendlichen.

In einem ersten Schritt wird anhand der parlamentarischen und medialen Debatte in den 1910er- und 1920er-Jahren untersucht, welchen Einfluss verschiedene Expertenkreise auf die Gesetzgebung ausübten. Im Zentrum steht die Frage, wie die einzelnen Akteure die administrative Versorgung der betroffenen Personengruppe legitimierten. Ziel ist es, aufzuzeigen, welche Einzelpersonen, Interessengruppen und wissenschaftlichen Disziplinen sich in die öffentliche Diskussion um

8 Vgl. dazu die Auswertung von Schneider 1969. Sie untersuchte die Aktenbiografien von 43 Betroffenen aus den 1960er-Jahren, die sich gegen die administrative Anstaltsinternierung wehrten. Zum Personenkreis der im Kanton Zürich administrativ versorgten Erwachsenen äussert sich Schneider wie folgt: «Dennoch kann an der Versorgungspraxis abgelesen werden, dass es sich um sogenannte «soziale Neurastheniker», um Dirnen, Bettler, Landstreicher und Müssiggänger aller Art handeln muss», 49.

die Versorgungsgesetze und insbesondere die Anstaltsinternierung von angeblich «verwahrlosten» Jugendlichen einschalteten. Das staatliche «Erziehungswerk» an den «Verwahrlosten» stiess Mitte der 1920er-Jahre parteiübergreifend auf breite Zustimmung. Auch in den Zeitungen und der Bevölkerung regte sich kein Widerstand. Im Kontrast dazu steht die öffentliche Kritik an der behördlich angeordneten Arbeitserziehung von «unangepassten» Jugendlichen in den 1960er- und 1970er-Jahren. Im zweiten Teil des Kapitels liegt daher der Schwerpunkt auf der damaligen politischen und medialen Debatte. Als Katalysator wirkten insbesondere die Aktionen der Zürcher «Heimkampagne». Diese gesellschaftskritische Gruppierung von mehrheitlich jungen Aktivistinnen und Aktivisten stellte die Internierung von Jugendlichen grundsätzlich infrage. Sie lösten ein grosses mediales Echo aus und rückten die Thematik der Anstaltsversorgung und «Nacherziehung» von Jugendlichen ins Blickfeld der breiten Öffentlichkeit. Die Diskussion führte letztlich zu einer Volksinitiative, die mehr Rechte für die von einer Internierung betroffenen Jugendlichen forderte. In den folgenden Ausführungen steht die Entstehung und Zielsetzung dieser Volksinitiative im Fokus. Anders als in den 1910er-Jahren ging der Impuls für die angestrebte Reform im Bereich des Versorgungswesens in den 1970er-Jahren nicht vom Parlament, sondern von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern aus. Die öffentlich geführten Debatten im Kanton Zürich zeigen, für welche sozialen Probleme die administrative Anstaltsinternierung als Lösung dienen sollte. Sie machen zudem deutlich, wie sich die «Jugendlichenfrage» zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Bezug auf die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen stellte.

4.2.1 EINE «HEILIGE PFLICHT» DES STAATES? – POLITISCHE UND MEDIALE DEBATTE UM DIE VERSORGUNG «VERWAHRLOSTER» JUGENDLICHER IN DEN 1910ER- UND 1920ER-JAHREN

Die Problematik der angeblich «verwahrlosten» Jugend war bereits in der politischen Debatte um das erste Zürcher Versorgungsgesetz in den 1870er-Jahren ein wesentlicher Diskussionspunkt. Als die Zürcher Regierung und das Parlament dem Stimmvolk die neue Gesetzesgrundlage zur Annahme empfahlen, bezeichneten sie es als «heilige Pflicht» des Staates, «in ganz anderer Weise als bisher seine Aufmerksamkeit der Erziehung ver-

wahrloster junger Leute zuzuwenden und dem Uebel bis zur Wurzel nachzugehen».⁹

Die erneute Reformdebatte in den 1910er- und 1920er-Jahren um die Versorgung respektive «Nacherziehung» angeblich «verwahrloster» Jugendlicher im Kanton Zürich fand zu einem Zeitpunkt statt, als auf eidgenössischer Ebene das einheitliche Schweizerische Zivilgesetzbuch (1912) in Kraft trat. Dieses ermöglichte den Vormundschaftsbehörden, zum (vermeintlichen) Schutz der Kinder einzuschreiten und gegebenenfalls deren Wegnahme von den Eltern anzuordnen. Im Vorfeld der Einführung dieser neuen Gesetzesgrundlage kam es schweizweit zu umfangreichen Debatten über die angebliche «Verwahrlosung» der Kinder und Jugendlichen. Wie Nadja Ramsauer in ihrer Dissertation aufzeigt, fand der wissenschaftliche Verwahrlosungsbegriff insbesondere in den ersten zwei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts Eingang in die Kinder- und Jugendfürsorge.¹⁰ In diesen Zeitraum fielen auch die ersten gesamtschweizerischen Jugendfürsorgekongresse, an denen Vertreter verschiedener Fachkreise und wissenschaftlicher Disziplinen über Ursachen und Folgen der «Jugendverwahrlosung» diskutierten. Da das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) den Begriff nicht klar definierte, bot sich den Fachleuten aus Fürsorge und Wissenschaft ein beträchtlicher Interpretationsspielraum. Die Debatten widerspiegeln das breite Spektrum von fürsorgerischen und wissenschaftlichen Ansätzen, die von ökonomischen über moralisierende bis hin zu eugenisch-psychiatrischen Erklärungsmustern reichten. Insbesondere medizinische Experten machten auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendfürsorge zunehmend ihre Autorität geltend.

Die Diskussion im Kanton Zürich über das neue Versorgungsgesetz muss vor diesem Hintergrund betrachtet werden. Im Zentrum steht deshalb einerseits die Frage, welche wissenschaftlichen und fürsorgerischen Expertenkreise Einfluss auf die Neugestaltung des Versorgungsgesetzes nahmen. Auf der anderen Seite wird die öffentliche Diskussion der Gesetzesvorlage im Vorfeld der Volksabstimmung Mitte der 1920er-Jahre näher beleuchtet: Welche Akteure schalteten sich in die Debatte ein? Wie nahm die breite Öffentlichkeit das neue Versorgungsgesetz wahr? Bei der Expertendebatte wird der Fokus insbesondere auf die Rolle des Zürcher Jugendamts gelegt, das bei der Gründung 1918/19 schweizweit eine der ersten kantonalen Institutionen

9 «Gesetz betreffend die Errichtung staatlicher Korrekptionsanstalten. Beleuchtender Bericht», Volksabstimmung vom 4. 5. 1879, 30.

10 Ramsauer 2000, 161–207.

dieser Art war.¹¹ Dessen Vorsteher, der Jurist und spätere demokratische Regierungsrat Robert Briner (1885–1960), widmete sich in seinen Schriften regelmässig dem Thema «Jugendverwahrlosung» und übte erfolgreich Einfluss auf das geplante neue Versorgungsgesetz aus.

DIE «FRAGE DER EIGNUNG FÜR DAS SOZIALE LEBEN» –
DER EINFLUSS DER «EXPERTEN» AUF DAS ZÜRCHER
VERSORGUNGSGESETZ VON 1925

Im Jahr 1911 forderte der sozialdemokratische Kantonsrat und Pfarrer Jakob Winkler die Revision des *Gesetzes betreffend die Errichtung staatlicher Korrekptionsanstalten* von 1879, das administrative Versorgungen und Zwangsmassnahmen ermöglichte.¹² Der Geistliche übte fundamentale Kritik am Zürcher Versorgungswesen und trat für ein neues Gesetz mit einem «etwas humaneren Zug» ein. Er stiess sich insbesondere an der Praxis, die administrativ in Anstalten eingewiesenen Menschen mit Strafgefangenen gleichzusetzen.¹³ Die Zürcher Regierung stellte die Revision des kantonalen Versorgungsgesetzes jedoch zunächst wegen der auf eidgenössischer Ebene angestrebten umfassenden Strafrechtsreform zurück. Der im August 1918 veröffentlichte Entwurf für ein einheitliches schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) enthielt auch Bestimmungen zu den Erziehungsmassnahmen für verurteilte Jugendliche.¹⁴ Zwar trat das eidgenössische Strafgesetzbuch nach jahrzehntelangen Verhandlungen erst 1942 in Kraft, das zweite Zürcher Versorgungsgesetz orientierte sich jedoch klar an dessen Grundgedanken der Resozialisierung, wie beispielsweise den Überlegungen zur «Rettung» und Erziehung der als «sittlich verwahrlost», «sittlich verdorben»

11 Zur Entstehung des Jugendamtes und zur Entwicklung der Jugendhilfe im Kanton Zürich vgl. Desiderato, Lengwiler, Rothenbühler 2008.

12 Für alle im Kapitel erwähnten kantonalen Gesetzestexte und Verordnungen siehe die *Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich, 1873–1983*.

13 Motion Pfarrer Winkler betreffend Revision des Gesetzes betreffend Errichtung von staatlichen Korrekptionsanstalten, Staatsarchiv Zürich (StAZH), Protokoll des Kantonsrates vom 21. 2. 1911, MM 24.48 KRP 1911/084/0526. Der Antrag von Winkler ist geprägt von zeitgenössischen Wertvorstellungen: «Das jetzige Regime fehlt darin, dass die zu Korrigierenden wie Verbrecher behandelt werden, während es geistig und physisch minderwertige Personen, moralisch Kranke sind.» Zum Diskurs über angeblich «Minderwertige» in der Zürcher Fürsorge vgl. Huonker 2002, 58–100.

14 «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das schweizerische Strafgesetzbuch vom 23. Juli 1918». Zur Behandlung der Kinder und Jugendlichen vgl. 4. Abschnitt, §§ 80–96. Zur Entstehung des Schweizer Strafgesetzbuches vgl. den Artikel von Gschwend, 26. 11. 2013.

oder «gefährdet» eingestuften Kinder und Jugendlichen.¹⁵ Dies zeigt sich bereits daran, dass die Regierung den Zürcher Strafrechtsprofessor Emil Zürcher (1850–1926) mit der Ausarbeitung einer Vorlage für das neue Versorgungsgesetz beauftragte. Zürcher war als Mitglied der Expertenkommission am Entwurf des StGB beteiligt und verfasste auch die bundesrätliche Botschaft.¹⁶ Es erstaunt daher nicht, dass das revidierte kantonale Versorgungsgesetz stark an die Ideen der eidgenössischen Strafrechtsreform angelehnt ist. Die zeitgenössische Presse bezeichnete das Gesetz denn auch als «bahnbrechenden» Fortschritt in der «modernen Strafrechtspflege».¹⁷

Das Zürcher Versorgungsgesetz stiess auch im Ausland auf Interesse. So erkundigte sich etwa der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge angesichts einer bevorstehenden Konferenz über die Notwendigkeit und den Inhalt eines deutschen «Bewahrungsgesetzes für Asoziale» danach. Besondere Aufmerksamkeit erregte dabei auch in psychiatrischen Fachkreisen, dass das Zürcher Gesetz – zumindest bei den Jugendlichen – weniger auf die Unterscheidung zwischen straffälligen und nicht straffällig gewordenen «Asozialen» zielte, als vielmehr den Fokus auf die voraussichtliche Erziehungsfähigkeit der Betroffenen legte.¹⁸ In seinem Referat betonte das Zürcher Justizdepartement die enge Verflechtung des kantonalen Versorgungsgesetzes mit der geplanten eidgenössischen Strafrechtsreform, deren Umsetzung jedoch noch in weiter Ferne lag:

«Darum hat der Kanton Zürich den Versuch unternommen, die Reformen, die der Schweizerische Strafgesetzbuch-Entwurf einst durch Einführung der sogenannten sichernden und fürsorglichen Massnahmen im Strafrecht bringen wird, schon jetzt auf kantonalem Boden in einem kantonalen Zwangsversorgungsgesetz zu verwirklichen.»¹⁹

- 15 «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das schweizerische Strafgesetzbuch vom 23. 7. 1918», 27.
- 16 Bollag-Winizki 1940, 14. Zum Einfluss von Emil Zürcher auf die Entwicklung des StGB siehe Holenstein 1996. Zum Verhältnis des StGB zum Zürcher Versorgungsgesetz vgl. Bollag-Winizki 1940, 65–75.
- 17 Vgl. Kommentar zu den Resultaten der kantonalen Abstimmung vom 24. Mai 1925, unter anderem in *Anzeiger aus dem Bezirke Affoltern*, 25. 5. 1925; *Nachrichten vom Zürichsee*, 25. 5. 1925; *Neues Winterthurer Tagblatt*, 25. 5. 1925.
- 18 Schreiben vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge an Zürcher Amtsvormund Dr. Gröb, 16. 12. 1926, StAZH, Zürcher Versorgungsgesetz von 1925: Referat von Dr. Nägeli, Sekretär der Justizdirektion, P 402.17, XXI/262.
- 19 Bericht der Justizdirektion über den Vollzug des Zürcher Gesetzes vom 24. Mai 1925 betreffend die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern, StAZH, P 402.17, XXI/262.

Das Zürcher Versorgungsgesetz von 1925 unterschied drei Zielgruppen: «Jugendliche», «Verwahrloste» und «Gewohnheitstrinker». Diese Ausdifferenzierung fand erst im Laufe der parlamentarischen Debatte statt. Ein Vergleich der verschiedenen Gesetzesvorlagen von 1918 bis zum definitiven Versorgungsgesetz von 1925 veranschaulicht die Veränderungen, die der Text im Rahmen der Überarbeitung erfuhr. Der erste Entwurf der Direktion des Gefängniswesens trug 1918 noch den Titel «Gesetz über die Zwangsversorgung von jugendlichen und erwachsenen Verwahrlosten». Nach umfangreichen Debatten im Kantonsrat – auch über die Begriffe «Zwang» und «Verwahrloste» – erhielt die Vorlage schliesslich die Bezeichnung «Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern». Dabei handelte es sich nicht um eine rein sprachliche Korrektur. Vielmehr änderte sich der Inhalt des Gesetzes, insbesondere in Bezug auf die Versorgung der «sittlich verdorbenen» oder «gefährdeten» Jugendlichen.

Bei der Versorgung der Jugendlichen zeigt sich der Einfluss des zeitgenössischen Fachwissens – vor allem aus den Bereichen Pädagogik und Psychiatrie – auf die Gesetzgebung deutlich. Die elfköpfige vorberatende Kommission des Kantonsrates hielt in der Behandlung von Jugendlichen und «Gewohnheitstrinkern» die Anpassung der Gesetzesgrundlage an neuere wissenschaftliche Erkenntnisse für notwendig.²⁰ Sie trat deshalb in Kontakt mit «Experten» und «Praktikern», wie etwa dem Verwalter der staatlichen Korrekptionsanstalt für minderjährige männliche Jugendliche in Ringwil, und forderte diese zu Stellungnahmen auf.²¹ Auch das Jugendamt des Kantons Zürich wandte sich im November 1919 mit einem Schreiben zum Gesetzesentwurf an die vorberatende Kommission des Kantonsrates.²² Das Amt machte die Kommission auf eine «gefährliche Lücke»

20 Der Schwerpunkt des Kapitels liegt auf der Diskussion um die Versorgung von Jugendlichen. Bei den «Gewohnheitstrinkern» vermochten die Experten ihren Einfluss nicht durchzusetzen. Insbesondere der kantonale Verband der Abstinenzvereine, aber auch einzelne Kantonsräte (unter anderen Mediziner) traten für ein eigenes Trinkerfürsorgegesetz ein. Zur Diskussion um die Versorgung der «Gewohnheitstrinker» im Parlament vgl. StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 6. 12. 1920, MM 24.53 KRP 1920/009/0178.

21 Kommission für Zwangsversorgung von jugendlichen und erwachsenen Verwahrlosten: Protokoll vom 27. 9. 1919, StAZH, Vorberatung des Gesetzes über die Zwangsversorgung von jugendlichen und erwachsenen Verwahrlosten, 1919–1922, M 14 g.31.3.

22 Jugendamt des Kantons Zürich: Schreiben an die Kommission zur Vorberatung des Gesetzes über die Zwangsversorgung von jugendlichen und erwachsenen Verwahrlosten, 12. 11. 1919, StAZH, M 14 g.31.3. Es handelt sich um einen Entwurf, daher feh-

aufmerksam: die fehlende gründliche psychiatrisch-pädagogische Untersuchung der Jugendlichen vor einer allfälligen Versorgung. Das Jugendamt stützte sich auf Erfahrungen aus Dänemark und Deutschland und schlug die Errichtung von Beobachtungsheimen vor. Dort sollten die betroffenen Jugendlichen detailliert abgeklärt werden, um die ursächlichen, «inneren» und «äusseren» Faktoren zu bestimmen, die zu ihrer «Verwahrlosung» geführt hatten. In erster Linie sollte diese Beobachtung die Untersuchung der «seelischen und körperlichen Organisation» (innere Faktoren) sowie des «Milieus» (äussere Faktoren) der Jugendlichen umfassen, um die geeigneten Massnahmen ergreifen zu können: «Denn was in erster Linie dabei im Auge behalten werden muss, ist die Frage der Eignung für das soziale Leben.» Das Jugendamt ging von jährlich 300 bis 400 Jugendlichen im Kanton Zürich aus, die einer solchen Beobachtung «zwecks Verhängung von einschneidenden Schutzmassnahmen» von durchschnittlich mindestens drei Monaten bedurften. In den 1920er-Jahren schätzte Robert Briner (1885–1960), Jurist und Vorsteher des kantonalen Jugendamtes (Amtszeit 1919–1935), die Zahl der «verwahrlosten Jugend» schweizweit auf mehrere Zehntausend, wobei der Anteil der «korrektionsell» versorgten Jugendlichen nur einen kleinen Teil davon ausmachte.²³ Das von Briner gezeichnete schwarzmalersche Bild widerspiegelt den zeitgenössischen Verwahrlosungsdiskurs und die Dramatisierung der Jugenddelinquenz zu Beginn des 20. Jahrhunderts.²⁴

In seinem Bericht von 1919 schlug das Jugendamt die Schaffung von je einer «Beobachtungsanstalt» für männliche und weibliche Jugendliche vor, die je nach Bewertung ihrer «Abnormitäten» in verschiedenen Abteilungen untergebracht werden sollten. Der Bericht unterschied drei Gruppen: «Schwere Schwachsinnige», «Debile und andere intellektuell weniger Entwickelte sowie leichtere Psychopathen» und «schwerere Psychopathen und sog. moralisch Minderwertige und evt. Geistesranke». Auch der Verwalter der Korrekptionsanstalt von Ringwil empfahl in seinem Referat die Schaffung einer separaten Abteilung für «moralische Idioten und Imbezile». Sowohl Fürsorgevertreter wie Anstaltsleiter setzten sich demnach für eine Kategorisierung der betroffenen Jugendlichen anhand von psychopathologischen Kriterien der zeitgenössischen Psychiatrie ein, wie sie

len die Namen der «Unterzeichneten [sic], die alle seit Jahren an den verschiedensten Orten in der praktischen Fürsorgetätigkeit für unsere Jugend stehen».

23 Briner 1923.

24 Siehe dazu Germann 2010, 213–244.

etwa Moritz Tramer (1882–1963), damaliger Arzt an der Schweizerischen Anstalt für Epileptische in Zürich, vertrat. Er war massgeblich an der Etablierung der Kinderpsychiatrie in der Schweiz beteiligt und richtete sich in seinen Aufsätzen explizit auch an die «Praktiker» der Jugendfürsorge.²⁵ Tramer setzte sich auch als Gutachter dafür ein, dass die Psychiatrie bei der Behandlung von Verwahrlosungszuständen ihren Führungsanspruch behauptete.²⁶

Die Berichterstatter warnten davor, die Jugendlichen aus finanziellen Überlegungen in den bestehenden «Irrenanstalten» zu versorgen. Für die Schaffung von spezifischen Beobachtungsstationen führte das Jugendamt folgendes Hauptargument ins Feld: psychiatrisch-pädagogische Gutachten ermöglichten den Fürsorgeinstanzen, «in einer verhältnismässig viel grösseren Anzahl von Fällen das Richtige» zu entscheiden. Für manche Jugendlichen würde eine «eigentliche Zwangsversorgung» gar nicht mehr notwendig, ebenso könnte die Zahl der schädlichen Anstaltswechsel reduziert werden. Das Jugendamt setzte sich für die psychiatrisch-pädagogische Untersuchung ein, obwohl sich die wissenschaftliche Entwicklung in diesem Bereich nach eigener Einschätzung um 1920 erst in den Anfängen befand:

«Als Ideal schwebt uns vor, dass einst jede minderjährige Person, deren Verhalten das Einschreiten von privaten oder öffentlich-rechtlichen Fürsorgeorganen notwendig macht, in allererster Linie durch sachkundige Psychiater & Pädagogen auf[s] gründlichste untersucht wird. Wir verkennen nicht, dass die Zeit für die Durchführung des Postulates in dieser weiten Form heute noch nicht reif ist. Auch die Wissenschaft ist heute noch nicht so weit. Aber wenigstens einen tüchtigen Schritt nach dieser Richtung müssen wir unbedingt tun.»²⁷

Auffallend an der Debatte ist die Fokussierung auf männliche Jugendliche. Das kantonale Jugendamt hielt die Errichtung einer Beobachtungsstation für die «verwahrloste männliche Jugend» für «ohne Zweifel dringlicher», nannte dafür jedoch keinerlei Gründe. Die Frage der geeigneten Versor-

25 Vgl. zum Beispiel Tramer 1919, 9–23, beziehungsweise 1921, 380–384. Tramer war ein Vertreter der sogenannten Zürcher Schule um Auguste Forel und Eugen Bleuler.

26 Zum wissenschaftlichen Definitionsanspruch der Psychiatrie und zur Verbindung zwischen den Vertretern des Zürcher Jugendamts und der Zürcher Psychiatrie vgl. Ramsauer 2000, 192–196.

27 Jugendamt des Kantons Zürich: Schreiben an die Kommission zur Vorberatung des Gesetzes über die Zwangsversorgung von jugendlichen und erwachsenen Verwahrlosten, 12. 11. 1919, StAZH, M 14 g.31.3. Ebd., VI.

gung der «korrektionalen» oder «administrativ verurteilten» Mädchen wurde zwar in den Zürcher Räten in den 1910er- und 1920er-Jahren wiederholt thematisiert, jedoch vorwiegend im Zusammenhang mit der Schaffung einer kantonalen Korrekptionsanstalt für weibliche Jugendliche. Diese kam letztlich aufgrund der «sehr geringen» Nachfrage nicht zustande. Mädchen, die potenziell für eine Versorgung infrage kamen, machten demnach prozentual einen kleinen Teil der von den Behörden erfassten Jugendlichen aus. Der geschlechterspezifische Aspekt der Debatte um die «gefährdeten Jugendlichen» wird im zweiten Teil dieses Kapitels, im Zusammenhang mit der Kritik in den 1960er- und 1970er-Jahren, eingehender beleuchtet.²⁸

Einzelne medizinische Fachleute verfolgten die parlamentarische Debatte und meldeten sich in den Medien zu Wort. Ein Psychiater wies beispielsweise Ende 1920 in der liberalen *Neuen Zürcher Zeitung* ebenfalls auf die Problematik der fehlenden psychiatrisch-pädagogischen Untersuchung hin. Er zweifelte an der Kompetenz von Verwaltungsbehörden und Richtern bei der Beurteilung von Jugendlichen. Der Fachmann bezeichnete den damaligen Entwurf daher als «schädliches Verwaltungsgesetz» und plädierte für eine Anpassung der rechtlichen Bestimmungen an den neuesten Stand der Wissenschaft.²⁹ Die Bemühungen der fürsorgerischen und wissenschaftlichen Expertenkreise zeigten Wirkung: Der vom Jugendamt vorgeschlagene Paragraf fand schliesslich in leicht abgeänderter Form Eingang in den Gesetzestext von 1925 (§ 18). Das Versorgungsgesetz sah neu eine «gründliche ärztliche und pädagogische Untersuchung» der betroffenen Jugendlichen vor – «wenn nötig» in den vorgesehenen Beobachtungsheimen.³⁰ Das Fallbeispiel des Kantons Zürich zeigt, wie sich Fachleute aus unterschiedlichen Gebieten – Jugendfürsorge, Pädagogik und Psychiatrie –

28 Zur Fokussierung auf männliche Jugendliche in der Diskussion um die Zwangs-erziehung vgl. Germann 2010, 228–229.

29 Dr. med. Frank, «Zum zürcherischen Gesetzentwurf betreffend die Zwangsversorgung von Verwahrlosten», 26. 11. 1920: «Ist es für unsere Zeit wirklich noch angezeigt, dass Verwaltungs- oder richterlichen Behörden ohne weiteres die Kompetenz gegeben wird, solche in der Regel durch die Verhältnisse verdorbene, richtiger gesagt, meist krankhaft gewordene Kinder, nach ihrem Urteil versorgen zu können, gar bis auf drei Jahre?»

30 Jugendamt des Kantons Zürich: Schreiben an die Kommission zur Vorberatung des Gesetzes über die Zwangsversorgung von jugendlichen und erwachsenen Verwahrlosten, 12. 11. 1919, StAZH, M 14 g.31.3. Ebd., VI. Eine eingehende Untersuchung der Beobachtungsheime, zum Beispiel Landerziehungsheim Albisbrunn (männliche Jugendliche) oder Arbeitsheim Pfäffikon (weibliche Jugendliche), wäre unseres Erachtens lohnenswert – nicht zuletzt um Aufschluss über den geschlechtsspezifischen Umgang mit den betroffenen Jugendlichen zu erhalten.

erfolgreich in den Entstehungsprozess der Gesetzesvorlage zur administrativen Internierung von Jugendlichen einschalteten. Einerseits waren sie selbstredend von ihren Disziplinen und Ansätzen überzeugt, andererseits ermöglichte ihnen diese Einflussnahme, den Stellenwert ihrer wissenschaftlichen Disziplinen oder Institutionen im Bereich der Jugendfürsorge zu festigen.

«FORTSCHRITT IM KAMPF GEGEN DIE VERWAHRLOSUNG» ODER
«HUMANITÄTSDUSELEI»? – ÖFFENTLICHE DEBATTE UM DAS
ZÜRCHER VERSORGUNGSGESETZ UND DIE ERZIEHUNG DER
«VERWAHRLOSTEN» JUGENDLICHEN

Das neue Versorgungsgesetz fand in den politischen Parteien und beim (Stimm-)Volk praktisch einhellige Unterstützung, worüber selbst die lokalen Medien «einigermassen frappiert» waren. Der damals überparteilich ausgerichtete Zürcher *Tages-Anzeiger* zeigte sich erstaunt über das Fehlen von «gegnerischen Stimmen». ³¹ Einzig die Bauernvertreter hatten im Vorfeld der Abstimmung Kritik geäussert: Diese betraf einerseits finanzielle Aspekte – die Bauernpartei rechnete mit jährlichen Mehrausgaben von einigen Hunderttausend Franken bei Annahme des neuen Versorgungsgesetzes –, andererseits äusserten sie Bedenken gegen die «Humanitätsduselei» von «prominenten Leuten von der Fürsorgetätigkeit». ³² Vorbehaltlose Unterstützung fand die Gesetzesvorlage dagegen seitens der *Arbeiterzeitung*, die den «hervorragenden Anteil» der Sozialdemokratischen Partei an der Entstehung und Gestaltung des Versorgungsgesetzes hervorhob. Die linksgerichtete Zeitung begrüsst die neuen gesetzlichen Massnahmen zur «Rettung der Gefährdeten und zum Kampf gegen Verwahrlosung und Verbrechen»: «Erziehen, retten, bessern, – vor allem die sittlich gefährdete und verwahrloste Jugend. Dazu ist nötig, dass da, wo der Wille und die Kraft des einzelnen und des Elternhauses nicht ausreicht, die Macht und das

31 Zur medialen Debatte um das Zürcher Versorgungsgesetz siehe die Dokumentensammlung zur kantonalen Volksabstimmung vom 24. 5. 1925: StAZH, Pressestimmen zu Volksabstimmungen im Kanton Zürich, 1912–1939, III AAe 5/31. Zu den einleitenden Zitaten vgl. *Der Weinländer*, 25. 5. 1925, Kommentar zu den kantonalen Abstimmungen («Beim Stimmvolk frappiert einigermassen die Geschlossenheit der Annehmenden»); *Tages-Anzeiger*, 22. 5. 1925, zur Abstimmung vom 24. Mai: «Um das Versorgungsgesetz ist es in der politischen Presse und in den Parteien recht still geblieben. Gegnerische Stimmen haben sich, unseres Wissens, überhaupt nicht bemerkbar gemacht.»

32 «Zur kantonalen Volksabstimmung. Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern», 18. 5. 1925.

Recht der Gesellschaft in die Lücke tritt.»³³ Das Argument der «Rettung» oder «Besserung» rechtfertigte demnach den behördlichen Eingriff in die persönliche Freiheit der «sittlich gefährdeten» Jugendlichen zum Nutzen der Gesellschaft. Auch die Freisinnige Partei des Kantons Zürich hielt die im Versorgungsgesetz vorgesehenen Massnahmen für zweckmässig, «um verirrte Jugendliche wieder auf den rechten Weg zu bringen», und empfahl ihren Wählern die Ja-Parole.³⁴ Einziger die Kommunistische Partei konnte sich nicht darauf einigen, das revidierte Zürcher Versorgungsgesetz vorbehaltlos zu unterstützen, und beschloss Stimmenfreigabe.³⁵

Einzelne Politiker meldeten sich in der Presse direkt zu Wort: Der demokratische Kantonsrat Ulrich Gysler (1858–1942) warnte die Leserinnen und Leser des *Volksblattes* seines Bezirkes eindringlich vor den gesellschaftlichen Folgen der «Verwahrlosung der schulentlassenen Jugend».³⁶ Diese ziehe mit «beinahe mathematischer Sicherheit Arbeitsscheu, Liederlichkeit und wirtschaftliche Unbrauchbarkeit im Alter mit sich». Der Pädagoge und Bezirksrichter Gysler war als Mitglied der vorberatenden Kommission direkt an der Ausarbeitung des neuen Versorgungsgesetzes beteiligt.³⁷ Das Zitat übernahm er wortgetreu aus einem Vortrag des bereits erwähnten Robert Briner (1885–1960), damaliger Vorsteher des kantonalen Jugendamtes.³⁸ Dieses hatte sich – wie aufgezeigt – massgeblich in die Ausgestaltung des Versorgungsgesetzes eingeschaltet und setzte sich im Vorfeld der Abstimmung ebenfalls aktiv für dessen Annahme ein. Das Jugendamt war eine von acht Organisationen aus den Bereichen Fürsorge und Medizin, die sich in einem gemeinsam verfassten Aufruf an die Öffentlichkeit wandten. Der Appell richtete sich insbesondere an Personen, «die an verantwortungsvoller Stelle stehen und deren Meinung bei ihren Mitbürgern etwas gilt».³⁹ Die Verbände sprachen sich aufgrund ihrer Er-

33 «Verbrechen verhüten ist besser, als sie bestrafen», 20. 5. 1925.

34 Aufruf und Abstimmungsempfehlung der Freisinnigen Partei des Kantons Zürich, in: *Andelfinger Zeitung*, 23. 5. 1925.

35 Vgl. Kommentar zur Abstimmungsvorlage, in: *Anzeiger des Wahlkreises Thalwil*, 23. 5. 1925.

36 Gysler, 23. 5. 1925.

37 Zur Biografie siehe Ulrich Gysler, 1943. Gysler wurde am 17. 9. 1920 als Mitglied in die vorberatende Kommission gewählt, vgl. Protokoll des Kantonsrats, 1920, Nr. 68, 90. Er war zu dieser Zeit (1918–1933) Jugendanwalt am Bezirksgericht Affoltern und damit gleichzeitig als «Praktiker» im Bereich der Jugendfürsorge tätig.

38 Vgl. dazu Briner 1923, 1.

39 Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Zürich et al.: «An die Mitglieder der unterzeichneten Verbände und die Freunde ihrer Bestrebungen!», o. D. (1925), StAZH, III AAe 5/31, Aufruf betreffend «Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahr-

fahrungen und vertieften Kenntnisse für eine «zweckmässige und gründliche Bekämpfung der Verwahrlosung bei Jugendlichen und Erwachsenen» aus. Als wichtigste Neuerungen hoben sie unter anderem die Ausdifferenzierung der Anstalten hervor, die in ihren Augen die Chancen auf Erziehungserfolge erhöhte. In Bezug auf die Jugendfürsorge betonten die Organisationen die Wichtigkeit der neu im Gesetz enthaltenen obligatorischen gründlichen pädagogischen und ärztlichen Untersuchung: Die Ermittlung der «innern und äussern Verwahrlosungsfaktoren» beziehungsweise das Feststellen der «geistigen und seelischen Defekte» der zu versorgenden Jugendlichen ermögliche eine gezielte Erziehung. Die unterzeichnenden Organisationen – darunter das bereits erwähnte Jugendamt, die Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich sowie das Regionalsekretariat der «Pro Juventute» – appellierten an das Verantwortungsgefühl ihrer Mitglieder und Sympathisanten und forderten diese auf, «durch persönliche Aufklärung von Mann zu Mann, durch die Presse und an Versammlungen» dem Gesetz zur Annahme zu verhelfen.

Neben Politikern und Interessenverbänden setzte sich mit den Bezirksräten des Kantons Zürich eine weitere einflussreiche Gruppe aktiv für das neue Versorgungsgesetz ein. Die Bezirksräte des Kantons gehörten zu den Hauptakteuren und Entscheidungsträgern im kantonalrechtlich administrativen Versorgungsverfahren. Sie wandten sich ebenfalls in verschiedenen Lokalzeitungen mit einem Aufruf an die Zürcher Bevölkerung und verwiesen auf ihre langjährige Erfahrung auf dem Gebiet der «Jugend-, Verwahrlosten- und Trinkerfürsorge».⁴⁰ Sie legten den Fokus auf die «willensschwach veranlagten und haltlosen jugendlichen Individuen», die «bei zweckmässiger Behandlung für die Gesellschaft gerettet werden könnten». Der Gedanke der «Besserung» und «Rettung» dominierte die mediale Debatte: Es herrschte auch in den Pressekommentaren Einigkeit darüber, dass es sich um ein fortschrittliches Gesetz handle. Das neue Versorgungsgesetz und das frühzeitige fürsorgerische Eingreifen der Behörden gegen-

losten und Gewohnheitstrinkern», unterzeichnende Verbände: Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Zürich, Gesellschaft der Ärzte des Kantons Zürich, Jugendamt des Kantons Zürich, Kantonale Armenkonferenz, Kantonales Zürcherisches Regionalsekretariat «Pro Juventute», Verband der Abstinentenvereine des Kantons Zürich, Verein für weibliche Schutzaufsicht Zürich, Zürcher Verein für Schutzaufsicht und Entlassenenfürsorge.

40 Siehe zum Beispiel *Anzeiger aus dem Bezirke Affoltern*, 22. 5. 1925; *Die Glatt. Publikationsorgan der Bezirke Bülach und Dielsdorf*, 18. 5. 1925; *Der Freisinnige. Tagblatt für das Zürcher Oberland*, 18. 5. 1925.

über der «sittlich gefährdeten und verwahrlosten Jugend» fanden breite gesellschaftliche Zustimmung: Das Zürcher Stimmvolk nahm die Gesetzesvorlage am 24. Mai 1925 deutlich mit 81,3 Prozent an.⁴¹

4.2.2 «GEFÄHRLICH» ODER BEDEUTUNGSLOS? – BEHARRLICHES FESTHALTEN DER ZÜRCHER REGIERUNG AM VERSORGUNGSGESETZ VON 1925

«Ein weiterer Punkt, welcher vor Jahren eine Revision verhindert hat, ist politischer Art: Das Versorgungsgesetz gibt der Verwaltung weitgehende Kompetenzen. In diesem Sinne ist es ein gefährliches Gesetz. Die aufsichtsführenden Behörden müssen sehr aufpassen, dass es nicht missbraucht wird.»⁴² (Stellungnahme des Sekretärs der Zürcher Justizdirektion, 1970)

Das *Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern* von 1925 gab in den folgenden Jahrzehnten keinen Anlass zu grundlegenden parlamentarischen Debatten oder Bestrebungen nach Revisionen. Das zeigen die Reaktionen der Zürcher Justizdirektion von den 1930er- bis Anfang der 1950er-Jahre auf Anfragen anderer Schweizer Kantone hinsichtlich der Versorgungsgesetzgebung im Kanton Zürich.⁴³ Obwohl in dieser Zeit der gesellschaftliche und ökonomische Kontext stark im Wandel begriffen war, wurde das Gesetz von 1925 nicht infrage gestellt. Durch die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Jahr 1942 erfuhr es zwar ein paar formale Anpassungen, eine Reform des kantonalen Versorgungsrechts stand jedoch nicht zur Diskussion.⁴⁴ Erst ab Mitte

41 Die Stimmbeteiligung lag bei rund 75%, nur 6 von 168 Gemeinden lehnten die Gesetzesvorlage ab. Zu Gesetzestext und Statistik siehe die Website des Statistischen Amtes des Kantons Zürich.

42 Referat von Dr. Tinner, Sekretär der Justizdirektion über das Versorgungsrecht im Kanton Zürich, in: Protokoll der Sitzung der Studienkommission für die Neuordnung der Fürsorge vom 20. 3. 1970, 10, StAZH, Kantonale Justizdirektion: Versorgungsgesetz / Aufhebung / Übernahme in ein Fürsorgegesetz, 1969, P 444.30, Nr. 833.

43 Siehe dazu StAZH, Justizdirektion, Akten der Jahre 1926–1975, P 401–P 450, zum Beispiel 1942: Anfrage des Kantons Graubünden betreffend die administrativ-korrektonelle Internierung liederlicher und arbeitsscheuer Personen, StAZH, P 417.32, XXI/1488; 1951: Anfrage des Kantons Neuenburg betreffend Anwendung des Versorgungsgesetzes zur Bekämpfung des Alkoholismus, StAZH, P 426.39, Nr. 2419.

44 Zu den formalen Anpassungen vgl. *Zürcher Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 6. 7. 1941*, Art. 81.

der 1950er-Jahre befasste sich die Zürcher Regierung mit allfälligen Änderungen des Versorgungsgesetzes von 1925. Diese betrafen jedoch lediglich verfahrensrechtliche Fragen. Im Juli 1956 – über dreissig Jahre nach dem Erlass des Versorgungsgesetzes – veröffentlichte das Justizdepartement einheitliche Richtlinien zu dessen Anwendung.⁴⁵ Auslöser war die Tatsache, dass die einweisenden Behörden – 171 Vormundschaftsbehörden und elf Bezirksräte – das Gesetz wegen seiner «Unklarheiten» sehr verschieden interpretierten.⁴⁶ Inhaltliche Präzisierungen, etwa in Bezug auf die Auslegung der für die administrative Anstaltsversorgung zentralen «Ermessensbegriffe» («Arbeitsscheu», «Liederlichkeit»), vermied die Justizdirektion in ihrer mehr als zwanzig Seiten umfassenden Wegleitung jedoch absichtlich.⁴⁷ Dass die Zürcher Regierung mehr als drei Jahrzehnte nach dem Erlass des Gesetzes formale Richtlinien für dessen Anwendung ausarbeitete und kommunizierte, legt die Problematik dieser Gesetzesgrundlage und den weiten Handlungsspielraum der anwendenden Behörden offen. Dies bestätigt auch das einleitende Zitat der Justizdirektion, die von einem «gefährlichen» Gesetz spricht, weil es der Verwaltung weitgehende Kompetenzen einräumte. Trotz des offensichtlich vorhandenen Problembewusstseins seitens der Zürcher Regierung entschied sich diese Mitte der 1950er-Jahre gegen grundlegende Reformen.

Der Kanton Zürich führte jedoch mit dem Verwaltungsrechtspflegegesetz von 1959 die seit Jahrzehnten schweizweit geforderte Verwaltungsgerichtsbarkeit ein.⁴⁸ Das Gesetz verbesserte den Rechtsschutz der kantonrechtlich administrativ versorgten Menschen. Ab diesem Zeitpunkt stand ihnen theoretisch die Möglichkeit offen, beim neu geschaffenen Zürcher Verwaltungsgericht Beschwerde gegen ihre zwangsweise Anstaltsunterbringung einzulegen. Die Hürden zur Ergreifung der Rechtsmittel

45 Kreisschreiben der Justizdirektion des Kantons Zürich an die Bezirksräte und Vormundschaftsbehörden betreffend die Anwendung des Gesetzes vom 24. Mai 1925 über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern (Versorgungsgesetz) vom 9. Juli 1956, StAZH, Justizdirektion Zürich betreffend Versorgungsgesetz: Änderung des Verfahrens, 1954, P 429.22, Nr. 489.

46 Zum Versorgungsverfahren und zur Rolle der Zürcher Vormundschaftsbehörde siehe UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 2.1.4.

47 Vgl. ebd., Notiz von Direktionssekretär an Regierungsrat Reich, 24. 5. 1956: «Der Entwurf [des Kreisschreibens] beschränkt sich auf verfahrensrechtliche Fragen. Die Auslegung von Ermessensbegriffen wurde bewusst vermieden.» StAZH, P 429.22, Nr. 489.

48 StAZH, Administrative Versorgung: Versorgungsgesetz; Änderungen auf das Inkrafttreten des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, 1959, P 434.37, Nr. 1448.

blieben aber hoch.⁴⁹ Zudem galt diese Option nur für Personen, die auf der Grundlage des Zürcher Versorgungsgesetzes von 1925 in eine Anstalt eingewiesen wurden, nicht jedoch für vormundschaftliche Versorgungen gemäss Schweizerischem Zivilgesetzbuch. Letztere – ebenfalls behördlich angeordnete – Zwangsmassnahmen machten allerdings im Kanton Zürich mittlerweile den Grossteil der administrativen Internierungen aus. Die Rechtsprechungspraxis des Zürcher Verwaltungsgerichts wie auch des Bundesgerichts schmälerte dennoch die Bedeutung des kantonalen Versorgungsgesetzes von 1925. Dieses durfte künftig ausschliesslich zum Schutz der Gesellschaft, zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit angewandt werden. Bei Massnahmen, die im Zeichen der Fürsorge standen, galt hingegen das eidgenössische Vormundschaftsrecht (ZGB).⁵⁰

Die Zürcher Regierung war zwar mit dieser strikten Auslegung nicht einverstanden. In ihren Augen standen auch bei Versorgungen aufgrund des kantonalen Gesetzes von 1925 fürsorgerische Überlegungen im Vordergrund. Die Urteile des kantonalen Verwaltungsgerichts und des eidgenössischen Bundesgerichts zwangen sie jedoch, ab den 1960er-Jahren ihre Versorgungspraxis zu ändern. Dies führte auch zu einem Rückgang der Versorgungszahlen – zumindest in Bezug auf die kantonalrechtlichen administrativen Anstaltseinweisungen.⁵¹ Eine weitere Beschränkung des Versorgungsgesetzes von 1925 – hinsichtlich der Massnahmen für Minderjährige – erfolgte durch die Reorganisation des Kinder- und Jugendfürsorgewesens. Das 1962 in Kraft getretene *Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge* regelte die Finanzierungs- und Aufsichtspflichten des Kantons gegenüber den Heimen neu. Diese Reform hatte zur Folge, dass die Bestimmungen über die administrative Anstaltseinweisung von minderjährigen Jugendlichen (bis zum zurückgelegten 19. Lebensjahr) aus dem Versorgungsgesetz von 1925 gestrichen werden mussten (§§ 1–4). Eine eigentliche Debatte über die Auswirkungen des neuen Gesetzes über die Jugendheime auf das kantonale Versorgungs-

49 Siehe dazu UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 4.2.4.

50 Zur Praxis des Zürcher Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts siehe UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 4.1.4.

51 Zur Begründung für den Rückgang der Versorgungszahlen vgl. Referat von Dr. Tinner, Sekretär der Justizdirektion über das Versorgungsrecht im Kanton Zürich, in: Protokoll der Sitzung der Studienkommission für die Neuordnung der Fürsorge vom 20. 3. 1970, 10, StAZH, P 444.30, Nr. 833.

gesetz fand im Kantonsparlament nicht statt.⁵² Die Regelungen zur Versorgung von «erziehungsfähigen» oder «unverbesserlichen Verwahrlosten», die Personen ab dem vollendeten 18. Lebensjahr betrafen (§§ 5–10), blieben auch weiterhin bestehen. Da das Mündigkeitsalter zum damaligen Zeitpunkt bei 20 Jahren lag, bedeutete die Gesetzesänderung demnach nicht, dass Minderjährige der administrativen Internierung in Arbeitserziehungsanstalten entgingen. Die angeblich «verwahrlosten» Jugendlichen unterstanden jedoch in der Folge vermehrt dem Zivilrecht (Vormundschaftsrecht) oder der Strafjustiz.⁵³

Trotz all dieser Entwicklungen hielt der Zürcher Regierungsrat am Versorgungsgesetz von 1925 fest. Noch zu Beginn der 1970er-Jahre war er von dessen Bedeutung und Wirksamkeit überzeugt – und zwar als Alternative zu den Massnahmen des Vormundschaftsrechts. Dieses befand sich zu diesem Zeitpunkt auf eidgenössischer Ebene in Revision. Ziel war die Anpassung der fürsorgerischen Anstaltsversorgung in der Schweiz an die Richtlinien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).⁵⁴ Im Ausarbeitungsprozess dieses neuen Vormundschaftsrechts stellte Zürich den Antrag, einzelne Inhalte des kantonalen Versorgungsgesetzes zu übernehmen.⁵⁵ Denn die Zürcher Regierung erachtete es als notwendig, Anstaltseinweisungen auch ohne vorgängige Bevormundung anordnen zu können. In ihren Augen bedeutete der Entzug der Handlungsfähigkeit – eine Folge der Vormundschaft – in vielen Fällen einen unnötigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen:

«Sehr oft ist nämlich die Anstaltseinweisung einer Person aus irgendwelchen Gründen notwendig, ohne dass aber irgendein vernünftiger Grund besteht, um sie gleichzeitig zu bevormunden, wie das geltende Vormundschaftsrecht es vorsieht. Bekanntlich springen hier die kantonalen Versorgungsgesetze einigermassen in die Lücke, doch haftet dieser Lösung unter anderem der rechtliche Mangel an, dass solche Versorgungen nach bundesgerichtlicher Praxis nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit

52 Gesetz über die Jugendheime, StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 20. 11. 1961, MM 24.72 KRP 1961/084/0641. Die gleiche Änderung der Altersbestimmungen wurde auch im Kanton Bern bei der Revision des Versorgungsgesetzes 1965/66 vorgenommen. Vgl. Rietmann 2013a, 277.

53 Zur Handhabung des Vormundschaftsrechts und zur Rolle des Versorgungsgesetzes im Kanton Zürich siehe UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 3.4.

54 Zum Einfluss der EMRK siehe Kap. 5.1 von Noemi Dissler in diesem Band.

55 StAZH, Versorgungsgesetz: Einbau in das Vormundschaftsrecht. Eingabe an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement Bern, 1972, P 447.15, Nr. 329.

und Ordnung, nicht dagegen aus fürsorglichen Gründen zulässig sein sollen. Gerade letztere steht aber in der Praxis im Vordergrund.»⁵⁶

Die Zürcher Regierung veröffentlichte ihren Vorstoss auch gleich in den Medien, unter anderem um «der Öffentlichkeit zu demonstrieren, wie sehr wir uns für Menschenrechte engagieren». Diese Selbsteinschätzung der Zürcher Regierung war jedoch umstritten. Wie sich im Folgenden zeigt, setzten zu diesem Zeitpunkt politisches Engagement und eine Mobilisierung in der Bevölkerung die administrative Versorgung weiter unter Druck.

4.2.3 WENIG RECHTE, ZWANGSARBEIT, «ERZIEHUNGSTERROR» – KRITIK AN DER ADMINISTRATIVEN ANSTALTSINTERNIERUNG VON JUGENDLICHEN IN DEN 1960ER- UND 1970ER-JAHREN

Um 1970 stellten Vertreter unterschiedlicher Parteien im Zürcher Parlament die rechtlichen Grundlagen und die Praxis der administrativen Versorgung infrage. Die sogenannte Nacherziehung wird zum Thema, das polarisiert. Anders als zur Zeit der Entstehung des Gesetzes 1925 und in den drei Jahrzehnten danach, als politischer Konsens in Bezug auf das rechtliche Vorgehen gegenüber den anvisierten Jugendlichen herrschte, führten in den späten 1960er- und frühen 1970er-Jahren gesellschaftliche Verschiebungen zu einer Ausdifferenzierung der Meinungen. Die Kritik richtete sich insbesondere gegen die fehlende gerichtliche Beurteilung, den mangelhaften Rechtsschutz der Betroffenen sowie die Zwangsarbeit und die Erziehungsmethoden in den Versorgungsanstalten. Neben einzelnen Parlamentariern übten im selben Zeitraum auch gesellschaftskritische Gruppierungen, insbesondere die Mitglieder der «Heimkampagne», fundamentale Kritik am Versorgungswesen und forderten eine «gesamte Neukonzipierung im Nacherziehungsdenken».⁵⁷ Selbst das zuständige Departement hielt das Gesetz bereits Ende der 1960er-Jahre für praktisch überflüssig. Denn das kantonale Versorgungsgesetz von 1925 kam zu Beginn der 1970er-Jahre im Gegensatz zu den 1950er-Jahren kaum mehr

56 Schreiben der Zürcher Regierung an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 12. 2. 1972, StAZH, Justizdirektion: Gesetzgebung: Bundesgesetz über die Änderungen des ZGB (Versorgungsrecht), 1974, P 449.23, Nr. 472.

57 Presseversand der Heimkampagne, Sektion Zürich, 11. 1. 1971, in: Schweizerisches Sozialarchiv (SozArch), Arbeitsdokumente Heimkampagne Zürich, Bd. 1: Öffentlichkeits- und Betreuungsarbeit, 15f, KS 335/41c-3 (online).

zur Anwendung (1952: 175 Anstaltseinweisungen, 1971: 5 Einweisungen).⁵⁸ Trotzdem hielt die Zürcher Regierung bis zu Beginn der 1980er-Jahre daran fest. Die Frage stellt sich: Weshalb? Welche Funktion erfüllte das Gesetz in den 1960er- und 1970er-Jahren? Für welche wahrgenommenen gesellschaftlichen Probleme diente es weiterhin als Lösung?

GEPLANTE REORGANISATION DES FÜRSORGEWESENS –
KANTONALE UND KOMMUNALE INSTITUTIONEN (VERTRETER)
BEZIEHEN STELLUNG ZUR «JUGENDVERWAHRLOSUNG»

Fast ein halbes Jahrhundert nach seiner Einführung befasste sich die Zürcher Regierung erstmals ernsthaft mit einer allfälligen Reform des kantonalen Versorgungsgesetzes von 1925. Im Rahmen einer geplanten Neugestaltung des Zürcher Fürsorgewesens richtete der Regierungsrat eine interdisziplinäre Studienkommission ein und erkundigte sich bei verschiedenen Institutionen und Expertenkreisen nach deren Standpunkten.⁵⁹ Die eingegangenen Voten zeigen, dass das Versorgungsgesetz von 1925 im Kanton Zürich auch zu Beginn der 1970er-Jahre noch als Lösung für verschiedene soziale Probleme betrachtet wurde. Ein Argument blieb die abschreckende Wirkung des Gesetzes auf Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler: So unterstrich etwa der Vertreter der Fürsorgedirektion dessen unentbehrliche «generalpräventive Bedeutung» für die Armenbehörden. Das Versorgungsgesetz gab diesen die Kompetenz, «arbeitscheue» Fürsorgeempfängerinnen und -empfänger zu verwarnen und allenfalls deren Anstaltseinweisung zu beantragen. Unterschiedlich – da mit anderen Zielgruppen im Hinterkopf – argumentierte die für das Versorgungswesen zuständige Justizdirektion. Sie kam in ihrer Stellungnahme zwar zum Schluss, dass das kantonale Versorgungsgesetz «weitgehend obsolet» war. Denn seit Beginn der 1960er-Jahre diente es vor allem noch zur administrativen Internierung von angeblichen «Prostituierten» und «Trinkern». Für Ersterer wirkte sich allerdings das Inkrafttreten des Verwaltungspflegegesetzes von 1959 positiv aus: Die betroffenen Frauen wehrten sich vor dem Verwaltungsgericht erfolgreich gegen die Anstaltsversorgung. Das Gericht hiess ihre Beschwerden gut und erklärte die administrative Internierung von mutmasslichen «Prostituierten» für nicht rechtmässig. Die

58 Zur quantitativen Entwicklung der administrativen Versorgungen im Kanton Zürich vgl. Zimmermann 2014.

59 Vgl. dazu StAZH, Protokoll des Regierungsrats, Nr. 3000, 3. 7. 1969: Neuordnung der Fürsorge, MM 3.126 RRB 1969/3000.

Behörden konnten das Versorgungsgesetz von 1925 deshalb nicht länger als Mittel zur Bekämpfung der Prostitution anwenden.⁶⁰ Allerdings erfüllte es in den Augen der Justizdirektion trotz rückläufiger Versorgungszahlen bei zwei Zielgruppen weiterhin seinen Zweck: bei bereits volljährigen, «erziehungsfähigen Jungen» und bei «heilbaren Trinkern». In beiden Fällen betonte das verantwortliche Departement den Vorteil, dass den Betroffenen – im Gegensatz zu Versorgungen gemäss ZGB – die Bevormundung erspart blieb und beispielsweise «Wohlstandstrinker» ihre wirtschaftliche Handlungsfähigkeit behielten.⁶¹ Die Bekämpfung des Alkoholismus und der «Jugendverwahrlosung» waren demnach um 1970 nach Meinung der Justizdirektion die Hauptziele des Zürcher Versorgungsgesetzes. Zu beiden Problemkreisen befragte die Studienkommission einflussreiche kantonale Akteure: zum einen den Leiter der «Kantonalen Zentralstelle zur Bekämpfung des Alkoholismus» und zum anderen den Direktor der kantonalen Arbeitserziehungsanstalt Uitikon.⁶²

Bernhard Zwiker (Amtszeit 1960–1990), Vorsteher der Fachstelle für Alkoholgefährdete, hielt das Versorgungsgesetz von 1925 hinsichtlich der Behandlung von sogenannten Gewohnheitstrinkern für ungenügend und rückständig.⁶³ Seines Erachtens benötigte der Kanton Zürich ein eigentliches Fürsorgegesetz mit sozialmedizinischem Charakter anstelle der bisher praktizierten repressiven «Eingriffsfürsorge» und der Zwangsmassnahmen. Er forderte ambulante Fürsorge und individuelle Betreuung der Betroffenen durch ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie medizinisch-psychiatrische Therapien. Eine Vielzahl anderer Schweizer Kantone verfügte bereits über entsprechend spezialisierte «Alkohol-

60 Bericht der Justizdirektion, 12. 9. 1969, StAZH, P 444.30, Nr. 833. Zur Legitimierung von administrativen Anstaltseinweisungen im Kampf gegen die Prostitution siehe Kap. 3.1 von Christel Gummy und Kap. 3.2 von Sybille Knecht in diesem Band.

61 Referat von Dr. Tinner, Sekretär der Justizdirektion über das Versorgungsrecht im Kanton Zürich, in: Protokoll der Sitzung der Studienkommission für die Neuordnung der Fürsorge vom 20. 3. 1970, 10, StAZH, P 444.30, Nr. 833.

62 Die Arbeitserziehungsanstalt Uitikon wurde im Rahmen der UEK eingehend untersucht, siehe UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, vor allem Kap. 2.

63 Zwiker galt als Reformler, der unter anderem den Erkundigungsdienst der Zürcher Trinkerfürsorgestelle abschaffte, der zwischen 1912 und 1961 rund 14 000 Falldossiers von angeblich Alkoholkranken oder -gefährdeten anlegte (siehe Furger 2012, 68–77). Furger geht auch auf die Frage der Internierung beziehungsweise Zwangshospitalisierung der Betroffenen ein, unter anderem in die Psychiatrische Klinik Burghölzli. Zu den Reformbestrebungen von Bernhard Zwiker (geb. 1925) vgl. ebd., 38.

krankengesetze». ⁶⁴ Zürich blieb in diesem Bereich zurück. Diese Tatsache hatten zwei Parteikollegen Zwikers schon Mitte der 1960er-Jahre in einer Motion bemängelt. ⁶⁵ Die beiden Kantonsräte der Evangelischen Volkspartei kritisierten, dass es in Zürich kein modernes Trinkerfürsorgegesetz gab, und verlangten von der Regierung entsprechende Reformen. Zwikers Bemühungen waren genauso erfolglos wie jene seiner Parteikollegen: Das repressive Versorgungsgesetz von 1925 blieb bis zu dessen Aufhebung im Jahr 1981 ein Instrument zur Bekämpfung des Alkoholismus.

Während sich Zwiker für ein den neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen angepasstes Trinkerfürsorgegesetz aussprach, plädierte der Direktor der Arbeitserziehungsanstalt Uitikon Bernhard Conrad (Amtszeit 1963–1974) in Bezug auf die jungen «Verwahrlosten» für das Festhalten an der administrativen Anstaltsinternierung. Er erachtete das kantonale Versorgungsgesetz von 1925 zum Schutz der Jugend vor (Wohlstands-) Verwahrlosung weiterhin als legitim und sah darin eine notwendige Alternative zum eidgenössischen Vormundschaftsrecht. Wie die Justizdirektion hielt er die Bevormundung und die damit einhergehende Einstellung der bürgerlichen Rechte für einen viel grösseren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Verbunden mit einer allgemeinen Gesellschaftskritik warnte er 1970 gegenüber dem Zürcher Justizdepartement:

«Wir stehen mitten in der Entwicklung des hemmungslosen Herumtreibens junger Leute über dem 18. Altersjahr. Die Kreise der HS [Halbstarke] und der Rauschgift-Süchtigen, die Gesellschaft der z. B. Lone-Star und anderer zweifelhafter Organisationen sind grosse Gefahrenkreise, vor welchen die willensschwachen Elemente vor ihrer gänzlichen Verwahrlosung geschützt werden müssen. Das kann oft tatsächlich nur durch Internierung in eine Erziehungsanstalt möglich gemacht werden.» ⁶⁶

Der Uitikoner Direktor Conrad verortete in der administrativen Anstaltsversorgung von «haltlosen» Jugendlichen ein Mittel im Kampf gegen das

64 Im Kanton Luzern gab es zum Beispiel seit 1954 ein Trinkerfürsorgegesetz, das den wesentlichen Forderungen Zwikers entsprach. Siehe dazu Kap. 2.3 von Noemi Dissler in diesem Band.

65 Motion von Peter Kläsi (geb. 1920, Personalchef, EVP-Kantonsrat von 1963–1966) und Emanuel Brenner (geb. 1898, Gartenarchitekt, EVP-Kantonsrat 1957–1965) über den Erlass eines neuen Fürsorgegesetzes, 9. 3. 1964, StAZH, Ratsprotokoll vom 15. 6. 1964, MM 24.74 KRP 1964/040/0301.

66 Antwortschreiben von Bernhard Conrad an die Zürcher Justizdirektion betreffend Aufhebung des kantonalen Versorgungsgesetzes von 1925, 8. 5. 1970, StAZH, P 444.30, Nr. 833.

wahrgenommene Drogen- und Bandenproblem und kritisierte das zögerliche Eingreifen gewisser Behörden. Seine Sicht auf die Jugend mag aus heutiger Warte etwas gar überspitzt und pessimistisch anmuten. Tatsächlich reiht sie sich aber in eine gesellschaftliche Problematisierung und interdisziplinär angelegte wissenschaftliche Thematisierung der «Unrast der Jugend» der beginnenden 1970er-Jahre ein. Im Kanton Zürich war diese unter anderem durch die Jugend- und Studentenunruhen von 1968, die Zürcher «Globuskrawalle» und die «Bunkerjugend» ausgelöst worden.⁶⁷ Gleichzeitig gab es in der Stadt Zürich vermehrt Bemühungen um Alternativlösungen zur Anstaltsinternierung von «gefährdeten» Jugendlichen, etwa durch den Ausbau der ambulanten Jugendsozialarbeit. Diese befand sich zu diesem Zeitpunkt allerdings noch in den Anfängen. Typisch für die föderalistische Schweiz stellte sich die Frage nach der Organisation und Koordination der Sozialarbeit sowohl auf der Kantons- wie auf der Gemeindeebene. Es verwundert deshalb nicht, dass sich auch kommunale Behörden zum Thema positionierten. So setzte beispielsweise das städtische Jugendamt vermehrt auf ambulante Fürsorge, unter anderem durch die Schaffung einer Stelle für Jugendfragen. Ziel war die Erfassung und Betreuung «verhaltensgestörter, verwahrloster und entwurzelter Jugendlichen». Das städtische Jugendamt reagierte zudem auf die mediale Kritik an den Heimen und Anstalten für Jugendliche und ordnete eine Untersuchung der ihm unterstellten Institutionen an. Auch das Stadtzürcher Wohlfahrtsamt – später in Sozialamt umbenannt – beschäftigte sich mit der Problematik der «Jugendverwahrlosung» respektive dem «unangepassten» Verhalten der Jugendlichen und der Bildung von «gesellschaftsfeindlichen Subkulturen». Das Amt ging anhand wissenschaftlicher Studien davon aus, dass solches Benehmen Ausdruck einer Ablehnung der hierarchisch-patriarchalen Gesellschafts- und Familienstrukturen war.⁶⁸

Die verschiedenen Stellungnahmen zeigen, dass die Ende der 1960er-Jahre seitens der Zürcher Regierung angedachte Reform des Versorgungsgesetzes von 1925 in einen Kontext fiel, der durch signifikante Veränderungen in den Auffassungen von Jugend und sozialpädagogischer Arbeit gekennzeichnet war. Die Position des Direktors der kantonalen Arbeits-

67 Zur Jugendpolitik und gesellschaftlichen Thematisierung beziehungsweise Problematisierung der Schweizer Jugend in der Nachkriegszeit vgl. Bühler 2019.

68 Stadt Zürich: Geschäftsbericht des Stadtrates, Zürich 1970, 215. Siehe dazu auch den Quellenbeschrieb von Nadja Ramsauer, «Verwahrlosung der Jugend», auf der Website der UEK Administrative Versorgungen.

erziehungsanstalt veranschaulicht zudem, inwiefern diese Rechtsgrundlage für gewisse Akteurinnen und Akteure weiterhin ein probates Mittel im Kampf gegen die angebliche Verwahrlosung der Jugend darstellte. Zwar betonte Conrad bei seiner Begründung die Fürsorge für die Betroffenen. Seine Aussage liest sich aber eher als repressive Disziplinierungsmassnahme gegenüber «unangepassten» Jugendlichen. Tatsächlich gelangten die von Conrad verteidigte Internierung von jungen, «willensschwachen Elementen» und seine Erziehungsmethoden wenige Monate nach seinem Plädoyer für die administrative Versorgung ins Blickfeld der Öffentlichkeit – durch die medienwirksamen Aktionen der Zürcher «Heimkampagne».

ÖFFENTLICHE KRITIK AN DER STAATLICHEN «NACHERZIEHUNG»
VON JUGENDLICHEN: DIE (KURZZEITIGEN) AUSWIRKUNGEN DER
«HEIMKAMPAGNE»

Ende der 1960er-Jahre geriet die Anstaltsversorgung von «gefährdeten» oder angeblich «verwahrlosten» Jugendlichen auch in der Öffentlichkeit zunehmend in die Kritik: Diverse Medien publizierten Berichte über unhaltbare Zustände in verschiedenen Schweizer Erziehungsheimen und Arbeitsanstalten.⁶⁹ Im Dezember 1970 fand deshalb eine interdisziplinäre Tagung zum Thema des Jugendstraf- und -massnahmenvollzugs statt.⁷⁰ In der Folge formierte sich Anfang der 1970er-Jahre in Zürich die sogenannte Heimkampagne, beeinflusst durch die 68er-Bewegung und gleichnamige Aktionsgruppen in Deutschland. Ihre mehrheitlich jungen Mitglieder und Sympathisantinnen und Sympathisanten setzten sich aus unterschiedlichen Kreisen zusammen, vor allem aus Lehrlingen und Studierenden, aber auch aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialen Arbeit, der Medien und der Politik. Rund ein Viertel der Mitglieder waren Frauen. Ein Teil der Aktivistinnen und Aktivisten hatte selbst eine Heimjugend hinter sich.⁷¹ Die «Heimkampagne» vertrat explizit ein sozialistisches Konzept und sah sich als Anwältin der Unterschicht und Gegenpol zur bürgerlichen Politik. Sie

69 Zum Beispiel die Reportagen von Schmid, Jäggi, Bretscher, «Winden-Kinder klagen an», 16. 4. 1970, 28–35; Fritschi, Holenstein, «Report: Erziehungsheime in der Schweiz: StGB Art. 37 ungelöst ...», 7. 7. 1970.

70 Einer der Hauptinitiatoren der Tagung war der Luzerner Jugendsozialarbeiter Werner Fritschi. Er drehte Mitte der 1960er-Jahre einen Film zur vermeintlichen Jugendverwahrlosung (siehe Rüegg 1966) und war an Reportagen über die Zustände in Erziehungsheimen beteiligt.

71 Zur Entstehung und Zusammensetzung der Zürcher «Heimkampagne» vgl. Schär 2008, 87–97.

betrachtete die Erziehungsanstalten als Herrschaftsinstrument der Gesellschaft zur Anpassung an deren Normen und lehnte die staatliche «Zwangserziehung» grundsätzlich ab. In ihrem klassenkämpferischen Jargon bezeichnete die «Heimkampagne» diese Institutionen als «kapitalistische Anpassungslager» für die «unterprivilegierte Arbeiterjugend». Hauptzweck der Anstaltsversorgung stellte nach Ansicht der Akteurinnen und Akteure nicht die Resozialisierung der angeblich «gefährdeten» Jugendlichen dar, sondern die Stabilisierung des gefährdeten kapitalistischen Systems.⁷² Ihr Hauptanliegen war die Unterstützung von Heimeingewiesenen sowie von Jugendlichen, denen eine Anstaltsversorgung drohte. Zum erklärten Ziel machte sich die «Heimkampagne» die Abschaffung der Erziehungsheime und deren Ersetzung durch autonome «Zöglingkollektive» und Wohngemeinschaften. Dazu ging sie einerseits mit den Lebensgeschichten der betreuten – mehrheitlich männlichen – Jugendlichen an die Öffentlichkeit, andererseits unterstützte sie diese bei der Flucht aus der Anstalt.⁷³

Die «Heimkampagne» befasste sich auch mit den heterogenen Rechtsgrundlagen für die strafrechtliche, vormundschaftliche oder administrative Heimeinweisung von Jugendlichen. Sie kritisierte die «Gummi-paragraphen» der entsprechenden eidgenössischen und kantonalen Gesetze, die nicht klar definierten Begriffe «Verwahrlosung» und «Liederlichkeit», den breiten Ermessensspielraum der Behörden und den mangelnden Rechtsschutz der betroffenen Jugendlichen. Die «Heimkampagne» verurteilte vor allem die moralisierende Stossrichtung der Gesetze zur administrativen Versorgung: «Die Rechtsgrundlage zur administrativen Einweisung baut zudem auf einer Geisteshaltung auf, die sozial geschädigte Jugendliche ihrer Situation selbst beschuldigt und demzufolge bestrafen will.»⁷⁴ Die angegriffenen Behörden – insbesondere der für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständige sozialdemokratische Zürcher Justizdirektor Arthur Bachmann (Amtszeit 1967–1983) – warfen der «Heimkampagne» im Gegenzug vor, mit ihrer Forderung nach Abschaffung der Heime und ihren illegalen Aktionen wirkliche Reformen zu verhindern. Die Zürcher

72 Vgl. dazu beispielsweise das Referat an der Tagung in Rüschlikon, Thut 1972, oder «Gegen uns sind sämtliche Vorurteile da», 27. 8. 1971, Interview mit Hans-Ulrich Geiger, ehemaliger «Zögling» in Uitikon und Vorstandsmitglied der «Heimkampagne»: «Unsere Politik ist schon deshalb berechtigt, weil in die Heime und Anstalten – und vor allem in letztere – ausschliesslich Arbeiterkinder abgeschoben werden.»

73 Siehe dazu die diversen Eigenpublikationen der Zürcher «Heimkampagne», vor allem Die Krise der Heimerziehung, 1971; Arbeitsdokumente, 1972.

74 Heimkampagne, Die Krise der Heimerziehung, 1971, 43.

Regierung reagierte auf die anhaltende Kritik an den Zuständen in der kantonalen Arbeitserziehungsanstalt Uitikon und ging im September 1971 mit einer Pressekonferenz in die Offensive. Neben dem verantwortlichen Regierungsrat nahmen auch der Vorsteher des kantonalen Schutzaufsichtsamts sowie der Direktor und der Psychiater der Arbeitserziehungsanstalt Stellung zu den Vorwürfen und der «Verwahrlosungsproblematik». Dabei kam unter anderem die fehlende Trennung von vormundschaftlich respektive administrativ eingewiesenen und strafrechtlich verurteilten Jugendlichen zur Sprache. Die Standpunkte verdeutlichen die Haltung der Verantwortlichen gegenüber der administrativen Versorgung von Jugendlichen, die, ohne eine Straftat begangen zu haben, in der Arbeitserziehungsanstalt landeten: Aus Sicht des Vorstehers des kantonalen Schutzaufsichtsamtes wog das Fehlverhalten von «sozial auffälligen Jugendlichen» oft schwerer als kriminelle Handlungen.⁷⁵ Diese Denkweise war weder neu noch besonders aussergewöhnlich. Wie das vorangehende Kapitel am Beispiel des Kantons Waadt aufzeigt, galten Jugendliche meist nicht wegen begangener Delikte als versorgungsbedürftig, sondern wegen ihres als «asozial» bewerteten Verhaltens.

In der Diskussion der 1970er-Jahre um die «Nacherziehung» der «gefährdeten Jugend» im Kanton Zürich lag der Fokus wie bereits in den 1910er- und 1920er-Jahren hauptsächlich auf den männlichen Jugendlichen. Die politische Debatte und mediale Berichterstattung war dominiert von den Zuständen in der staatlichen Arbeitserziehungsanstalt Uitikon, deren Klientel sich aus Männern im Alter von 18 bis 30 Jahren zusammensetzte. Wie die bereits zitierte Stellungnahme des Direktors illustriert, standen bei den administrativ versorgten jungen Männern Anfang der 1970er-Jahre offenbar ihr «hemmungsloses Herumtreiben», die Suchtproblematik sowie der Kontakt mit angeblich gesellschaftsfeindlichen Jugend- oder Rockergruppierungen im Vordergrund. In den von der «Heimkampagne» publizierten Behördenentscheiden war zudem das nicht normkonforme Arbeitsverhalten der jungen Männer ein zentraler Einweisungsgrund.

75 Siehe dazu die umfangreiche Berichterstattung zur Pressekonferenz, unter anderem «Viele Fragezeichen bleiben. Eine Pressekonferenz über die Arbeitserziehungsanstalt Uitikon», 6. 9. 1971; «Die Überwindung sozialer Anpassungsschwierigkeiten. Die Erziehungsmethoden in der Arbeitsanstalt Uitikon», 8. 9. 1971; «Angepasste und Unangepasste. Kritische Fragen in der Arbeitserziehungsanstalt Uitikon», 9. 9. 1971; «Ratlosigkeit in der Endstation», 12. 9. 1971.

Vereinzelt enthielten die Dokumentationen der «Heimkampagne» auch Berichte über die «gefährdete weibliche Jugend», insbesondere im Zusammenhang mit der Berner Strafanstalt Hindelbank. Die geschlossene Abteilung im Frauengefängnis drohte auch den angeblich «gefährdeten» jungen Frauen aus dem Kanton Zürich als «letzte Station».⁷⁶ In zeitgenössischen Medienberichten werden die betroffenen Mädchen – unter Berufung auf Fürsorgekreise – im Vergleich zu den männlichen Jugendlichen als «schwieriger» und «verwahrloster» dargestellt. Dabei wird auf biologische Erklärungsansätze zurückgegriffen, wie die angeblich stärkere Gefühlsbetontheit und Subjektbezogenheit der Mädchen und ihre vermeintliche Überforderung mit der zunehmend «normlosen Gesellschaft».⁷⁷ In dieser Logik fand die weibliche Haltlosigkeit ihren Ausdruck im emotionalen Bereich, in der «sexuellen Verwahrlosung». Der Fokus auf dem Sexualverhalten bei der Beurteilung von weiblicher «Verwahrlosung» zeigt sich auch in zeitgenössischen Diplomarbeiten der Zürcher Schule für Soziale Arbeit. Eine angehende Sozialarbeiterin untersuchte Fälle administrativer Versorgung aus den 1960er-Jahren, in denen sich Betroffene vor dem Verwaltungsgericht oder bei der Justizdirektion gegen die Internierung wehrten. Bei den weiblichen Betroffenen stand in allen Fällen das Sexualverhalten im Vordergrund. Weibliche «Asoziale» werden in der Untersuchung mit «Dirnen» gleichgesetzt. Aus den skizzierten Lebensläufen geht hervor, dass den jungen Frauen neben Prostitution unter anderem «Vagantität» sowie der Kontakt zu den «Halbstarken» – einer Jugendbewegung der 1950er- und 1960er-Jahre – zum Vorwurf gemacht werden.⁷⁸

Die aktuellen Forschungsergebnisse von Susanne Businger und Nadja Ramsauer bestätigen die geschlechtsspezifischen Legitimationsmuster bei der Anstaltsunterbringung von Jugendlichen im Kanton Zürich in diesem Zeitraum: Während die Vormundschaftsbehörden weiblichen Minderjährigen insbesondere ihr vermeintlich abweichendes Sexualverhalten zur Last legten, stand bei den männlichen Jugendlichen ihre angebliche «Arbeitsscheu» beziehungsweise ihr Schul- und Erwerbsverhalten im Fokus. Wie das vorangehende Kapitel verdeutlicht, bildete Zürich

76 Zum Frauengefängnis Hindelbank und zu den dortigen Missständen siehe UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, vor allem Kap. 5.

77 Vgl. zum Beispiel den Artikel von Gret Gossmann über die «gefährdete weibliche Jugend»: «15 Mädchen: 129 Fluchten, 56 Anstalten», 6. 3. 1976.

78 Schneider 1969, 53–60. Die Diplomarbeit bezog allerdings keine minderjährigen Frauen in die Untersuchung mit ein, da diese – wie weiter oben ausgeführt – seit 1962 unter Anwendung des Vormundschaftsrechts (ZGB) versorgt wurden.

damit weder im nationalen noch im internationalen Kontext eine Ausnahme. Businger und Ramsauer kritisieren in ihrer Studie unter anderem die fehlende Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahmen bei beiden Geschlechtern. Beispielfhaft dafür steht die administrative Internierung von jungen Frauen, denen die Behörden ein normabweichendes Sexualverhalten vorwarfen, in geschlossene, nicht altersgerechte Einrichtungen wie etwa die Berner Strafanstalt Hindelbank.⁷⁹ Für den Kanton Bern hat Urs Germann einen hohen Anteil an weiblichen Jugendlichen unter den administrativ versorgten Minderjährigen nachgewiesen, insbesondere in den 1950er- und 1960er-Jahren. Bei der Begründung für die Anstaltsversorgung von «unangepassten» jungen Frauen stand ebenfalls deren Sexualleben im Fokus.⁸⁰ In Bezug auf den sozialen Hintergrund der betroffenen Minderjährigen bestätigen die Ergebnisse von Germann den Vorwurf der «Heimkampagne», wonach – trotz Gesellschaftswandel und Wirtschaftsboom in der Nachkriegszeit – weiterhin vor allem Jugendliche aus prekären Verhältnissen zur «Nacherziehung» in Anstalten versorgt wurden.

Die «Heimkampagne» schaffte es mit ihren Aktionen und ihrer offensiv betriebenen Öffentlichkeitsarbeit, die Medien zu instrumentalisieren und eine breite Debatte über das Thema der behördlich oder gerichtlich angeordneten «Nacherziehung» von «sozial unangepassten» Jugendlichen zu entfachen. Im Kanton Zürich geschah dies insbesondere im Zusammenhang mit der medienwirksamen «Uitikonener Kampagne». Ende September 1971 demonstrierten Aktivistinnen und Aktivisten der «Heimkampagne» gegen die repressiven Erziehungsmethoden in der kantonalen Arbeitserziehungsanstalt für angeblich «arbeitscheue» und «liederliche» junge Männer. Im Anschluss entwichen 17 «Zöglinge» gemeinsam aus der staatlichen Arbeitserziehungsanstalt und forderten Anstaltsreformen. Die Jugendlichen kritisierten vor allem die mangelhafte pädagogische Ausbildung des Personals und die rechtswidrige Strafpraxis. Sie verlangten zudem bessere Ausbildungsmöglichkeiten und einen gerechten Lohn für die geleistete Arbeit. Die «Heimkampagne» unterstützte das sogenannte Kollektiv 17 auf seiner rund vierzehntägigen Flucht und vermittelte Kontakte zu den Medien. Die betroffenen Jugend-

79 Vgl. dazu die Fallstudien von Ramsauer, Businger, Janett 2018, sowie Ramsauer, Businger 2018. Zum Umgang mit Jugendlichen im Kanton Waadt siehe Kap. 4.1 in diesem Band.

80 Germann 2018.

lichen schalteten sich selbst in die Debatte ein, gaben Fernsehinterviews und hielten vor ihrer Rückkehr in die Anstalt eine Pressekonferenz ab. Im Folgenden stehen weder die bereits mehrfach untersuchten Ereignisse in Uitikon noch der medialisierte Skandal im Vordergrund, sondern deren Auswirkungen auf die Gesetzgebung.⁸¹

«RECHT INS LOT BRINGEN!» – EINE VOLKSINITIATIVE VERLANGT REFORMEN

«Dort nämlich, wo der Jugendliche mit der Staatsgewalt zusammentrifft, ist es wesentlich, dass der junge Mensch angesichts der Staatsmacht sich nicht ohnmächtig fühlt, sondern in dieser meist unangenehmen Konfrontation die Erfahrung macht, ein Mensch und Staatsbürger mit Menschenrechten und Bürgerrechten zu sein.»⁸² (Plädoyer von Ludwig A. Minelli zum Ausbau der Rechte von administrativ und strafrechtlich internierten Jugendlichen, 1974)

Die öffentlich geführte Debatte war in Zürich Auslöser für eine Volksinitiative, die eine grundlegende Verbesserung der rechtlichen Stellung der betroffenen Jugendlichen forderte. Die Zürcher Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nahmen das vorgeschlagene neue Gesetz 1974 auch mit knapper Mehrheit an. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, trat es allerdings letztlich nie in Kraft. Was jedoch waren die Hauptziele der Initiative?

Die Urheberinnen und Urheber der neuen Gesetzesvorlage kritisierten, dass es Anfang der 1970er-Jahre im Kanton Zürich kaum vorbeugende staatliche Massnahmen für «sozial gefährdete oder bereits gestrauchelte Jugendliche» gab. Die Initiantinnen und Initianten wollten den Kanton deshalb im ersten – allerdings sehr allgemein formulierten – Grundsatz dazu verpflichten, «alle erforderlichen Vorkehren zur Verhütung und Verminderung der Jugendkriminalität» zu treffen. Im Zentrum der geplanten Reform stand jedoch die Stärkung der Rechte von Jugendlichen, denen eine Bevormundung oder Anstaltseinweisung drohte. Das Initiativkomitee

81 Zur medialen Kritik an der Heimerziehung in den 1930er- und 1940er-Jahren und zum «idealtypischen» Verlauf des Skandals in Uitikon zu Beginn der 1970er-Jahre siehe Galle, Hauss 2016.

82 Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. 3. 1973 zur Volksinitiative zu einem Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität vom 21. 8. 1972, StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 28. 1. 1974, MM 24.86 KRP 1974/138/1011.

sah die Jugendlichen im Massnahmenvollzug – insbesondere administrativ eingewiesene – gegenüber Strafgefangenen im Nachteil:

«Oft werden Jugendliche heute von Behörden für Jahre in Anstalten eingewiesen, ohne dass ein strafrechtlicher Hintergrund vorhanden wäre. Im Unterschied zum schweren Kriminellen jedoch, dem von Amts wegen ein Verteidiger zusteht, können sich bisher solche Jugendliche nicht rechtlich wehren.»

Die betroffenen Jugendlichen sollten deshalb in jedem Fall Anspruch auf einen kostenlosen Rechtsbeistand erhalten – und zwar ab Beginn des Verfahrens bis zum Ende der Massnahme. Das heisst, die rechtliche Unterstützung galt auch bei allfälligen Disziplinar-massnahmen während des Vollzugs. Der Gesetzesvorschlag wollte auf die idealtypische Unterscheidung zwischen Straf- und Zivilrecht verzichten und stattdessen allen einzuweisenden oder bereits eingewiesenen Jugendlichen – sei es auf Basis vormundschaftsrechtlicher, strafrechtlicher oder administrativer Beschlüsse – die gleichen Rechte zusichern. Angesichts der behördlichen Praxis, administrativ und strafrechtlich eingewiesene Jugendliche in dieselben Anstalten zu «sperren», hielt das Initiativkomitee den Einwand der Vermischung für ein «rein rechtsästhetisches Argument».⁸³

Einer der massgeblichen Köpfe hinter der Volksinitiative war der Journalist und spätere Jurist Ludwig A. Minelli (geb. 1932), der sich bis heute in unterschiedlichen Bereichen für Persönlichkeitsrechte einsetzt.⁸⁴ Er trat in der Debatte um die «Uitikoner Heimkampagne» dafür ein, sich nicht auf die «marxistisch-revolutionäre» Sprache der «Neo-Linken» zu konzentrieren, sondern den Fokus auf die grundlegenden Menschenrechtsfragen zu legen.⁸⁵ Minelli kritisierte das in der Uitikoner Anstaltsordnung von 1955 enthaltene Züchtigungsrecht des Heimleiters als verfassungswidrig und hielt auch die unterbezahlte Zwangsarbeit für rechtlich nicht haltbar. Die Anstaltsordnung der kantonalen Arbeitserziehungsanstalt musste als Folge der öffentlichen

83 Plädoyer von Minelli vor dem Kantonsrat, in: Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. 3. 1973 zur Volksinitiative zu einem Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität vom 21. 8. 1972, StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 28. 1. 1974, MM 24.86 KRP 1974/138/1011.

84 Minelli gründete unter anderem Ende der 1970er-Jahre die Schweizerische Gesellschaft für die Europäische Menschenrechtskonvention. Vgl. zum Beispiel Minelli 2014. Seit Ende der 1990er-Jahre engagiert sich Minelli vor allem für das Recht auf Sterbehilfe.

85 Artikel von Minelli, «Affäre Uitikon wirft Fragen zur Arbeitserziehung auf. Grenzt die Praxis an Sklaverei?», 11. 10. 1971; «Uitikoner Zöglinge auf dem Heimweg verhaftet. Vom Bildschirm in die Anstalt», 11. 10. 1971.

Kritik von der Regierung überarbeitet werden.⁸⁶ In Bezug auf den Vorwurf der Zwangsarbeit – dem sich zu dieser Zeit nicht nur Zürich, sondern die gesamte Schweiz aufgrund des Internationalen Abkommens über Zwangs- und Pflichtarbeit ausgesetzt sah – erkannte die Zürcher Regierung hingegen keinen Handlungsbedarf. Bereits auf eine entsprechende Anfrage des sozialdemokratischen Kantonsrats Hansjörg Braunschweig (Amtszeit 1968–1978) hatte der Regierungsrat ablehnend reagiert.⁸⁷ Der promovierte Jurist und langjährige Stadtzürcher Amtsvormund Braunschweig gehörte zum Kreis der reformorientierten Fachleute, die sich Anfang der 1970er-Jahre zwar nicht direkt an den Aktionen der «Heimkampagne» beteiligten, diese aber als Berater unterstützten.⁸⁸ Die Zürcher Regierung bestand darauf, dass es sich bei der Pflichtarbeit nicht etwa um wirtschaftliche Ausbeutung, sondern um eine erzieherische Massnahme handle.⁸⁹ Zeitzeugenberichte – wie beispielsweise die im Rahmen der UEK geführten Interviews – zeigen allerdings deutlich, dass die betroffenen Personen die zu verrichtenden Arbeiten keineswegs als Bestandteil einer Erziehung oder gar Ausbildung empfanden. Sie beklagen im Gegenteil den Mangel an Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie die fehlende oder ungenügende Entlohnung der geleisteten Arbeit. Faktoren, die sich nicht selten bis ins hohe Alter äusserst negativ auf ihre finanzielle Situation auswirkten.⁹⁰

Durch seine journalistische Tätigkeit stand auch Minelli in Kontakt mit der «Heimkampagne». Er engagierte sich für die geflüchteten Uitikoner «Zöglinge» und vermittelte ihnen mit dem Zürcher Anwalt und ehemaligen Kantonsrat Manfred Kuhn (1930–2003) einen Rechtsbeistand. Der Jurist Kuhn hob ebenfalls die Verfassungswidrigkeit von Körperstrafen in

86 Vgl. dazu die neue *Verordnung über die kantonale Arbeitserziehungsanstalt* vom 24. 5. 1972.

87 StAZH, Versorgungsgesetz: Arbeitspflicht in den Anstalten bei administrativer Einweisung: Unvereinbarkeit mit dem internationalen Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit vom Jahre 1930, 1970, P 445.22, Nr. 673; StAZH, Kantonsrat: «Zwangsarbeit»: Kleine Anfrage Dr. Hansjörg Braunschweig vom 14. 12. 1970, P 445.35, Nr. 1137.

88 Braunschweig äusserte sich in der Öffentlichkeit kritisch zu den «militärischen» Erziehungsmethoden in den Schweizer Anstalten, zum Beispiel «Winden-Kinder klagen an», 16. 4. 1970, 30; zu seiner Verbindung zur «Heimkampagne» vgl. Schär 2008, 89.

89 Vgl. dazu die Antwort des Regierungsrats auf die Kleine Anfrage von Kantonsrat Hansjörg Braunwschweig, StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 22. 2. 1971, MM 24.81 KRP 1971/150/1079. Zum Vorwurf der Zwangsarbeit vonseiten der IAO siehe Kap. 5.1 von Noemi Dissler in diesem Band.

90 Siehe UEK, Bd. 8, *Alltag unter Zwang*, Kap. 7, sowie UEK, Bd. 5, «*Zwangslagenleben*», Kap. 4.

den Erziehungsanstalten hervor und wies darauf hin, dass sich die eingewiesenen Jugendlichen als rechtlos empfanden.⁹¹ Minelli setzte sich in der Folge als Präsident des Vereins für Strafrechts- und Anstaltsreform auch für Verbesserungen im Bereich der «Nacherziehung» von gerichtlich verurteilten oder administrativ versorgten Jugendlichen ein. Zu diesem Zweck lancierte er die besagte Volksinitiative mit dem auf den ersten Blick widersprüchlichen Titel «Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität». Die Urheberinnen und Urheber wollten die «staatlichen Instanzen» mit dieser Initiative zwingen, sich mit den aufgeworfenen Fragen rund um die Erziehungsanstalten und den Strafvollzug auseinanderzusetzen.⁹²

Der von der Initiative formulierte Gesetzesvorschlag griff zentrale Postulate der «Heimkampagne» auf, insbesondere die Forderung nach Mitspracherecht der Jugendlichen und Selbstverwaltung der Anstalten. Minelli tauschte sich denn auch mit Rolf Thut (1940–1985), Journalist und Vorstandsmitglied der «Heimkampagne», über die seines Erachtens notwendige Reform der Anstaltseinweisungen aus. Thut hatte bereits an der Rüschtikon Fachtagung im Dezember 1970 über den Jugendstraf- und -massnahmenvollzug ein umstrittenes Referat zum Thema «Kommunen – eine Alternative zu Anstalten?» gehalten. Der Redaktor der Zeitschrift *Focus*, des Presseorgans der autonomen Linken, war aktiv am Aufbau der «Heimkampagne» beteiligt und galt als der zentrale Ideologe der Bewegung.⁹³ Im November 1971 formulierte er in einem Brief an Minelli seine Vorschläge in Bezug auf die mögliche Neufassung des bestehenden Zürcher *Gesetzes über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern* von 1925.⁹⁴ Für Thut stand die Resozialisierung der Jugendlichen, sprich deren Integration in den «gesellschaftlichen Prozess und in die Arbeitswelt», im Vordergrund. Den Schwerpunkt legte er deshalb auf die Erziehung zur

91 Interview mit Manfred Kuhn, «Arbeitserziehungsanstalt Uitikon: Zurück in die Legalität!», 21. 10. 1971. Kuhn sass von 1959 bis 1964 als Vertreter des Landesrings im Kantonsrat.

92 Volksinitiative zur Bekämpfung der Jugendkriminalität (Flugblatt zur Unterschriftensammlung, Februar 1972) sowie Aufruf von Minelli betreffend Unterschriftensammlung, 17. 2. 1972, SozArch, Dokumentation Umberto Blumati: Heimkampagne, Mappe 2: Volkinitiative zur Bekämpfung der Jugendkriminalität, 1971–1972, Ar 201.89.5.

93 Schär 2008, 91. Thut sass wegen der «Affäre Uitikon» mehrere Wochen in Untersuchungshaft und war mit weiteren Aktivistinnen und Aktivisten wegen Fluchthilfe angeklagt. Siehe dazu zum Beispiel «Heim-Kampagne vor Gericht», 14. 10. 1972.

94 Schreiben von Rolf Thut an Ludwig A. Minelli, 16. 11. 1971 (Entwurf), SozArch, Dokumentation Umberto Blumati: Heimkampagne, Mappe 2: Volkinitiative zur Bekämpfung der Jugendkriminalität, 1971–1972, Ar 201.89.5.

Eigenverantwortung, die Persönlichkeitsentwicklung und therapeutische Massnahmen. Seine Ideen waren weder neu noch bahnbrechend. Sie lagen nicht weit entfernt von der zeitgenössischen wissenschaftlichen Lehre im Bereich der Jugendkriminalität und -devianz. Möglicherweise wirkten dieselben Einflüsse auch auf den in der Initiative verwendeten Begriff «Jugendliche». Denn diese fasste den Terminus angesichts der «modernen biologischen Erscheinung der Akzeleration» weit und bezog sich auf 12- bis 25-Jährige. Sie stand damit in Einklang mit den wissenschaftlichen Erklärungsmustern für die Entstehung von Jugendkriminalität, die auf der Entwicklungspsychologie der 1950er- und 1960er-Jahre basierten. Diese ging von einer Beschleunigung der körperlich-sexuellen Entwicklung (Akzeleration) aus, die bei Verzögerung der geistigen Entwicklung (Retardation) zu einer Fehlentwicklung im Sozialisationsprozess führen konnte.⁹⁵

Weitere Forderungen von Thut, die auch Eingang in die Volksinitiative fanden, betrafen den Verzicht auf Körperstrafen und ungerechtfertigte Disziplinar-massnahmen (zum Beispiel Briefzensur), bessere Ausbildungsmöglichkeiten für die eingewiesenen Jugendlichen, deren Betreuung durch qualifiziertes Personal sowie die Kontrolle durch eine interdisziplinäre Aufsichtskommission. Die «Heimkampagne» setzte sich demnach mit dem Zürcher Versorgungsgesetz von 1925 auseinander und verfasste Ideen für eine Revision. Sie sah sich zudem als Auslöserin der Reformbestrebungen. Letztlich distanzierte sich die «Heimkampagne» jedoch von der Volksinitiative, obwohl sie deren «Abrechnung mit den herrschenden schweren Misständen» anerkannte. Ihre Hauptkritik war, dass die betroffenen Jugendlichen auch mit dem geplanten neuen Gesetz letztlich «Zöglinge» blieben und durch die Anstaltseinweisung «nach wie vor eine gewisse gesellschaftliche Abschiebung an den Rand der Sozietät» erlitten.⁹⁶

In den Augen des Initiativkomitees brachte die Gesetzesvorlage allerdings positive Lösungsvorschläge für verschiedene Probleme, die die öffentliche Debatte um die «Nacherziehung» von «gefährdeten» Jugendlichen in den 1960er- und 1970er-Jahren dominierten. Die Volksinitiative orientierte sich zwar stark an den Ideen der «Heimkampagne», lehnte jedoch im Gegensatz zu dieser die Erziehungsanstalten für Jugendliche nicht grundsätzlich ab und verzichtete auch auf deren klassenkämpferische Argumentation. Minelli

⁹⁵ Meyer 1996, 22–25.

⁹⁶ Protokoll der «Heimkampagne» vom 13. 3. 1972, SozArch, Dokumentation Umberto Blumati: Heimkampagne, Mappe 1: Protokolle Mitgliederversammlung, 1971/72, Ar 201.89.5.

erklärte sich bereit, die Initiative zurückzuziehen, falls die Zürcher Regierung im Rahmen der laufenden kantonalen Strafprozessreform drei ihrer Hauptanliegen berücksichtigte: das Recht der Jugendlichen auf Verteidigung, die Selbstverwaltung der Anstalten sowie gerechte Löhne für die geleistete Arbeit.⁹⁷ Die Regierung ging nicht auf diesen Handel ein, sondern liess es zu einer Volksabstimmung kommen. Mit Blick auf die genannten Hauptforderungen war der Titel der Volksinitiative «Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität» tatsächlich – wie von der Zürcher Regierung kritisiert – irreführend. Möglicherweise handelte es sich dabei um einen geschickten Schachzug: Das Initiativkomitee setzte bewusst auf die gegenüber der Jugendkriminalität vorherrschende «moralische Panik», um die in der Bevölkerung vorhandenen Sicherheitsbedenken in Ja-Stimmen zu verwandeln.

Die Volksabstimmung fand Ende Juni 1974 statt. Der Zürcher Regierungsrat und das Parlament empfahlen den Stimmbürgerinnen und -bürgern, die Gesetzesvorlage abzulehnen. Die Forderungen der Volksinitiative gingen ihnen zu weit: Die Regierung sah keinen Handlungsbedarf, sondern verwies auf die bestehenden Gesetzesgrundlagen für die präventive Jugendarbeit, wie das *Gesetz über die Organisation der Jugendhilfe* von 1957 und das *Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge* von 1962.⁹⁸ Die Zürcher Volksinitiative zur «Bekämpfung der Jugendkriminalität» fiel zudem in einen Zeitraum, in dem sich auf eidgenössischer Ebene sowohl das Straf- wie auch das Zivilgesetzbuch in Revision befanden. Zusätzlich stand die Schweiz im Jahr 1974 kurz vor der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Diese machte Anpassungen in Bezug auf freiheitsentziehende fürsorgerische Massnahmen unumgänglich. Angesichts der kommenden Neuerungen auf eidgenössischer Ebene erachteten die Zürcher Autoritäten ein neues kantonales Gesetz im Bereich der Jugendfürsorge als «nicht zweckmässig». Der Zürcher Regierungsrat gab zwar zu, dass bei behördlich angeordneten Anstaltseinsweisungen die Frage der amtlichen Verteidigung nicht geregelt sei, bestritt aber gleichzeitig die Schlechterstellung der sogenannten Administrativen gegenüber den strafrechtlich Eingewiesenen. Stattdessen strich die Zür-

97 Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. 3. 1973 zur Volksinitiative zu einem Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität vom 21. 8. 1972, StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 28. 1. 1974, MM 24.86 KRP 1974/138/1011.

98 Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. 3. 1973 zur Volksinitiative zu einem Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität vom 21. 8. 1972, StAZH, MM 24.86 KRP 1974/138/1011.

cher Regierung ihre Bemühungen hinsichtlich einer EMRK-konformen Neuformulierung des Vormundschaftsrechts hervor. Im Rahmen dieser Reform schlug Zürich dem zuständigen eidgenössischen Departement vor, bei administrativen und vormundschaftlichen Versorgungen obligatorisch eine richterliche Instanz einzuschalten.⁹⁹

Diese Argumente überzeugten die Zürcher Stimmbürgerinnen und -bürger offensichtlich nicht: Zur Überraschung von Parlament und Regierung nahmen sie die Vorlage knapp an.¹⁰⁰ Das Gesetz trat jedoch in der Folge nie in Kraft. Der Kantonsrat stellte nämlich nur wenige Monate später, im Dezember 1974, dem Volk erfolgreich den Antrag, diese Rechtsgrundlage wieder aufzuheben.¹⁰¹ Als Begründung führte er an, dass das neue *Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität* nicht mit anderen eidgenössischen und kantonalen Rechtsgrundlagen vereinbar sei. Dabei verwies er insbesondere auf die Strafprozessordnung. Diese befand sich bereits zur Zeit der Einreichung der Initiative in Überarbeitung und baute innerhalb der Neugestaltung des Jugendstrafverfahrens ebenfalls den Rechtsschutz aus. Minelli wehrte sich zwar noch auf eidgenössischer Ebene gegen die Aufhebung des Gesetzes. Das Bundesgericht wies seine Beschwerde jedoch ab.¹⁰²

Zumindest in der Theorie verfügte der Kanton Zürich – ausgelöst durch die öffentliche Diskussion um die Missstände in der Arbeitserziehungsanstalt Uitikon – Mitte der 1970er-Jahre über ein Gesetz, das den «sozial gefährdeten» Jugendlichen verglichen mit dem Versorgungsgesetz von 1925 deutlich mehr Rechte einräumte, sowohl vor wie während der Anstaltsunterbringung. Die Volksinitiative macht ein Problembewusstsein in der Öffentlichkeit in Bezug auf den fehlenden Rechtsschutz von Jugendlichen bei Anstaltsinternierungen sichtbar. Obwohl nicht auszuschliessen ist, dass einige Stimmbürgerinnen und -bürger wegen des plakativen Ti-

99 Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. 3. 1973 zur Volksinitiative zu einem Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität vom 21. 8. 1972, StAZH, MM 24.86 KRP 1974/138/1011.

100 Die Volksinitiative wurde am 30. 6. 1974 mit 52,6% angenommen. Das Referendum zur Änderung der Strafprozessordnung und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch erzielte am gleichen Abstimmungstag 82,67% Ja-Stimmen. Siehe Website des Statistischen Amtes des Kantons Zürich.

101 «Gesetz betreffend die Aufhebung des Gesetzes zur Bekämpfung der Jugendkriminalität vom 30. 6. 1974. Beleuchtender Bericht», Volksabstimmung vom 8. 12. 1974, 45–52. Das Referendum wurde vom Volk mit 59,49% angenommen. Siehe Website des Statistischen Amtes des Kantons Zürich.

102 Urteil des Bundesgerichts vom 30. 10. 1974, «Minelli gegen Kantonsrat des Kantons Zürich», BGE 100 Ia 378.

tels ein Ja in die Urne warfen und sich davon repressive Massnahmen im Kampf gegen die Jugendkriminalität erhofften: Der Fokus der Initiative lag eindeutig auf der Verbesserung der Rechte der betroffenen Jugendlichen. Sie thematisierte verschiedene Problemkreise, auf die auch die Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen im Rahmen der Interviews der UEK und der öffentlichen Debatte um die Wiedergutmachungsinitiative wiederholt hinwies: fehlende Verteidigungs- oder Beschwerdemöglichkeiten, kein Mitspracherecht bei der Berufswahl sowie unterbezahlte Zwangsarbeit. Die Internierung in der Jugendzeit und die eingeschränkten oder nicht vorhandenen Ausbildungsmöglichkeiten wirkten sich für viele Betroffene nicht nur in psychischer, sondern auch in sozialer und ökonomischer Hinsicht negativ auf ihren späteren Lebensweg aus.¹⁰³ Die Zürcher Volksinitiative zielte Mitte der 1970er-Jahre darauf hin, den internierten Jugendlichen durch bessere Ausbildungsmöglichkeiten, externe Lehrstellen und marktgerechte Löhne die berufliche und soziale Eingliederung in die Gesellschaft zu erleichtern.

BESSERER SCHUTZ DER PERSÖNLICHKEITSRECHTE? – KRITIK IM PARLAMENT AN DER ADMINISTRATIVEN ANSTALTSINTERNIERUNG

«Es gibt kaum eine behördliche Massnahme, die in den letzten Jahren für so viele kritische Schlagzeilen gesorgt hätte wie die sogenannte administrative Versorgung. Es ist auch unbestritten, dass das schweizerische Recht auf diesem Gebiet eine ungenügende Fortentwicklung erfuhr.»¹⁰⁴ (FDP-Kantonsrat Albert L. Petermann zur Motion über den Rechtsschutz bei administrativer Versorgung, 1979)

Neben der «Heimkampagne», die sich auf internierte Jugendliche konzentrierte, gab es im Kanton Zürich – im Zuge der Diskussion um die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) – Ende der 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre auch parlamentarische Vorstösse, die mehr Rechte für administrativ versorgte Menschen forderten. Sie betrafen jedoch vor allem

103 Siehe UEK, Bd. 5, «Zwangslagenleben», Kap. 4.

104 Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. 9. 1977 zur Motion Nr. 1336 über den Rechtsschutz bei administrativer Versorgung (Antrag der Kommission vom 19. 2. 1979), 301, StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 28. 5. 1979, MM 24.100 KRP 1979/006/0002.

den Rechtsschutz der Betroffenen und verlangten – im Gegensatz zu zeitgleichen Debatten in anderen Kantonen wie etwa der Waadt oder St. Gallen – weder grundlegende Reformen noch die Abschaffung des kantonalen Versorgungsgesetzes. Das Zürcher Parlament stellte die Legitimität der administrativen Versorgung beziehungsweise des kantonalen *Gesetzes über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern* von 1925 demnach noch zu diesem Zeitpunkt nicht generell infrage.

In diesem Sinne äusserte sich auch der oben zitierte freisinnige Kantonsrat Albert L. Petermann (geb. 1937) zu einer Motion seines Parteikollegen, des späteren Bundesrats Rudolf Friedrich (1923–2013). Diese bezog sich auf den mangelnden Rechtsschutz bei administrativen Versorgungen. Friedrich hatte seinen Vorstoss zwar bereits im November 1969 – also noch vor der «Heimkampagne» und der Volksinitiative – eingereicht. Es verstrichen jedoch etliche Jahre, bis die Justizdirektion dem Parlament einen entsprechenden Bericht vorlegte. Der Grund dafür lag wohl in der bereits erwähnten Reorganisation des kantonalen Fürsorgewesens und den anstehenden Revisionen des Versorgungsrechts auf eidgenössischer Ebene. Der Rechtsanwalt Friedrich kritisierte in seiner Motion von 1969 die «ganze Musterkarte von Möglichkeiten», die es den Behörden ermöglichte, als «sittlich verdorben oder gefährdet», «liederlich», «arbeitscheu» oder «trunksüchtig» eingestufte Jugendliche und Erwachsene administrativ zu versorgen: «Die Einweisung eines Bürgers in eine Anstalt ist einer der tiefsten Eingriffe ins Persönlichkeitsrecht. Der Entzug der persönlichen Freiheitsrechte verlangt eine Garantie gegen Fehlentscheide.»¹⁰⁵ Friedrich forderte deshalb, dass administrativ versorgte Menschen – analog zum Strafrecht – einen obligatorischen Rechtsbeistand erhielten. Bei vormundtschaftlichen Versorgungen schlug er den Einbau einer richterlichen Instanz vor und nannte dafür die Westschweizer Kantone als Vorbild. Bezeichnend ist, dass selbst der promovierte Jurist bei der damaligen heterogenen Rechtslage im Kanton Zürich offensichtlich den Überblick verlor. Friedrich gab nämlich an, dass Jugendliche vom 12. bis 19. Lebensjahr gemäss dem Versorgungsgesetz von 1925 administrativ versorgt werden konnten. Die

105 Vgl. Motion von Rudolf Friedrich (Jurist, FDP) vom 10. 11. 1969 über die administrative Versorgung, StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 19. 1. 1970, MM 24.79 KRP 1970/093/0703, sowie die Diskussion im Parlament: Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. 9. 1977 zur Motion Nr. 1336 über den Rechtsschutz bei administrativer Versorgung (Antrag der Kommission vom 19. 2. 1979), StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 28. 5. 1979, MM 24.100 KRP 1979/006/0002.

entsprechenden Artikel waren aber offiziell mit dem *Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge* von 1962 aufgehoben worden. Es entbehrt daher nicht einer gewissen Ironie, wenn Friedrich in seiner Stellungnahme vor dem Kantonsrat darauf hinweist, dass sich Betroffene in vielen Fällen in den Gesetzen nicht auskannten und dem «Staatsapparat» ausgeliefert waren.

Die Ende der 1970er-Jahre anlässlich der Motion von Friedrich geführte Debatte macht einen deutlichen Graben zwischen Zürcher Parlament und Regierung sichtbar: Der Regierungsrat sprach sich aus Kostengründen gegen einen obligatorischen Rechtsbeistand für die Betroffenen aus, der Kantonsrat plädierte parteiübergreifend mit überwiegender Mehrheit dafür. Der Vorsteher der Justizdirektion war noch immer der von der «Heimkampagne» stark kritisierte Sozialdemokrat Arthur Bachmann. Er warnte davor, dass «der zu Versorgende beinahe immer mittellos» sei und die Kosten für den obligatorischen Rechtsbeistand daher zulasten des Staates fielen. Doch auch mit diesem ökonomischen Argument liess sich das Parlament nicht überzeugen. Einzelne Kantonsräte erinnerten in ihren Voten an die mediale Debatte, etwa die damaligen Reportagen der Zeitschrift *Beobachter*, die auf Missstände in den Heimen und Anstalten aufmerksam gemacht hatte. Letztlich wirkte sich die Motion jedoch nicht mehr auf das Zürcher Versorgungsrecht aus. Zu diesem Zeitpunkt – Ende der 1970er-Jahre – war auf Bundesebene die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches bereits weit fortgeschritten. Diese brachte 1981 die Neuregelung des Vormundschaftsrechts und führte die fürsorgerische Freiheitsentziehung ein, wodurch die kantonalen Versorgungsgesetze hinfällig wurden.

Die parlamentarische Debatte im Kanton Zürich zeigt, dass der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der administrativ versorgten Menschen in den 1960er- und 1970er-Jahren vermehrt als problematisch wahrgenommen wurde. Auch dass diese Massnahme vor allem Menschen in prekären Lebensverhältnissen betraf, die sich keinen Anwalt leisten konnten, geht aus der Stellungnahme des Regierungsrates klar hervor. Die Forderung nach einem unentgeltlichen Rechtsbeistand stellten nicht nur Mitglieder des Zürcher Parlaments. Sie war auch ein Postulat in verschiedenen zeitgenössischen Zürcher Studien, etwa im Bereich der Rechtswissenschaft oder der Sozialen Arbeit.¹⁰⁶ Die Rechtmässigkeit administrativer Anstaltsinternierungen von angeblich «verwahrlosten» Menschen stand dabei

106 Bossart 1965, 97–98; Schneider 1969, 116–117.

allerdings nie grundsätzlich zur Diskussion. Auch die Volksinitiative zur Bekämpfung der Jugendkriminalität plädierte zwar für alternative Lösungen, unter anderem die Unterbringung der Jugendlichen in Familien oder Wohngemeinschaften. Sie zielte jedoch letztlich vorwiegend auf Verbesserung der rechtlichen Lage bei einer (drohenden) Anstaltsinternierung. In diesem Sinne fand in Zürich lediglich eine Anpassung an eidgenössisches und internationales Recht statt, aber keine eigentliche Delegitimierung der kantonalen Gesetzesgrundlage zur administrativen Versorgung. Denn die Zürcher Regierung hielt das Versorgungsgesetz von 1925 – in Ergänzung zu Straf- und Vormundschaftsrecht – noch in den 1970er-Jahren für notwendig, um (vornehmlich männliche) Jugendliche zu erfassen. Zur Legitimierung dieser Rechtsgrundlage mobilisierte sie allerdings andere Argumente als in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Damals bestimmten Ideen der Kriminal- und Sozialprophylaxe das staatliche Handeln zur Bekämpfung der «Jugendverwahrlosung». Einflussreiche Akteure aus Politik und Wissenschaft schürten die Angst vor der Entstehung einer Masse von Armen, «Arbeitsscheuen» und Kriminellen, wenn der Staat nicht früh genug eingriffe und die Jugendlichen aus entsprechenden Milieus sogenannten Nacherziehungsmassnahmen unterzöge.

Die Argumentationsweise der 1960er- und 1970er-Jahre fokussierte auf andere problematisierte Themen. Dabei gilt es dem gänzlich veränderten gesellschaftlichen Kontext Rechnung zu tragen: Die Hochkonjunktur der Nachkriegszeit bis Mitte der 1970er-Jahre und der fortlaufend ausgebauten Sozialstaat liessen Ängste bezüglich Arbeitslosigkeit und Armut breiter Bevölkerungsschichten in den Hintergrund treten. Fürsorgerechtliche Bereiche wie die Soziale Arbeit erfuhren eine schrittweise Professionalisierung. Dadurch wandelten sich sowohl die Wahrnehmung als auch die Herangehensweisen in der «Jugendfürsorge». Debatten öffneten sich und mehr Menschen meldeten sich in der Öffentlichkeit zu Wort – auch Betroffene selbst, wie etwa im Fall der «Heimkampagne». Dementsprechend veränderte sich auch die Rolle des Versorgungsgesetzes von 1925 im Laufe der Jahrzehnte. Zwar kam diese Rechtsgrundlage in den 1970er-Jahren selten zur Anwendung und erfasste seit 1962 «nur» noch Jugendliche ab dem 19. Lebensjahr. Für die Mehrzahl der Minderjährigen galt ab diesem Zeitpunkt das Vormundschafts- oder das Jugendstrafrecht. Dennoch erachtete der Zürcher Regierungsrat das Gesetz gerade für diese Zielgruppe (und für angeblich Alkoholsüchtige) als unentbehrlich. Es diente sodann weniger im traditionellen Sinne der «Nacherziehung»

als vielmehr der Verdeutlichung der Werte und Normen der Mehrheitsgesellschaft. Die Argumentationsmuster zugunsten der (vermeintlichen) «Jugendhilfe» betonten deshalb die potenziellen Gefahren für die Gesellschaft durch entstehende Subkulturen wie die sogenannten Halbstarke oder den «vermehrte[n] Drogenmissbrauch». ¹⁰⁷ Diesbezüglich übte das Gesetz wohl eher die Funktion eines Lückenfüllers aus: einerseits zwischen Strafjustiz und Vormundschaftsrecht, das nach Ansicht der Zürcher Regierung einen zu tiefen Eingriff in die Rechte der Betroffenen darstellte. Andererseits diente die administrative Anstaltsinternierung als Notbehelf für die erst schwach ausgebauten Infrastrukturen der ambulanten Sozialarbeit.

Zeitgleich mit dem revidierten Schweizerischen Zivilgesetzbuch trat im Jahr 1981 auch das neue Zürcher Sozialhilfegesetz in Kraft. Es ersetzte das Armengesetz, das wie das kantonale Versorgungsgesetz noch aus den 1920er-Jahren stammte. In seiner Stellungnahme anlässlich der Volksabstimmung verwies der Regierungsrat auf die im Sozialhilfegesetz weiterhin bestehende Möglichkeit des Ergreifens von Zwangsmassnahmen. So konnte etwa die Vormundschaftsbehörde eine fürsorgerische Anstaltseinweisung anordnen, wenn die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger die Auflagen der Fürsorgebehörden nicht einhielten. ¹⁰⁸ Auch die Autorin einer sozialpädagogischen Studie über die administrative Versorgung im Kanton Zürich zog Ende der 1960er-Jahre den Schluss, dass die Internierungen vor allem «Randfiguren» der Gesellschaft betrafen und die Einweisungsgründe und Zielgruppen des Zürcher Versorgungsgesetzes mit der Europäischen Menschenrechtskonvention kompatibel waren. ¹⁰⁹ Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die Einführung des fürsorgerischen Freiheitsentzugs 1981 – abgesehen von dem verbesserten Rechtsschutz für die Betroffenen – einen Bruch mit der bisherigen Versorgungspraxis, den tradierten Vorstellungen und Zielsetzungen bedeutete.

107 Interpellation Walter Bräm vom 25. Januar 1971 über den Ausbau des Jugendschutzes und der Jugendhilfe, StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 5. 7. 1971, MM 24.82 KRP 1971/006/0059.

108 «Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe. Beleuchtender Bericht», Volksabstimmung vom 14. 6. 1981, 31–32. Vgl. dazu auch die Debatte im Parlament zum entsprechenden Paragraphen (§ 24): «Bei Nichtbefolgen der Anordnungen [der Fürsorgebehörde] kann Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 StGB oder allenfalls eine Zwangsmassnahme der Vormundschaftsbehörde die Folge sein.» StAZH, Protokoll des Kantonsrats vom 16. 2. 1981, MM 24.104 KRP 1981/100/0003.

109 Schneider 1969, 105–108.

5 DÉLÉGITIMATION DE L'INTERNEMENT
ADMINISTRATIF OU RECONFIGURATIONS
ACCEPTABLES?

5.1 DIE AUFHEBUNG DER KANTONALEN VERSORGUNGSGESETZE: DER VORBILDICHE SCHWEIZER RECHTSSTAAT UNTER ZUGZWANG?

NOEMI DISSLER

5.1.1 WIE ES ZUR VEREINHEITLICHUNG DER KANTONALEN RECHTSGRUNDLAGEN AUF NATIONALER EBENE KAM

Die Gesetze zur administrativen Versorgung stellten, wie in vorliegender Monografie dargestellt, ein heterogenes Geflecht dar. Sie dienten den Kantonen als Instrument, um abhängig vom zeithistorischen Kontext auf bestimmte Bedürfnisse und wahrgenommene Problematiken reagieren zu können. Diese Rechtsgrundlagen – mit Ausnahme des Jugendstrafrechts, das als Grenzfall der Rechtsbereiche ebenfalls administrative Versorgungsentscheide ermöglichte¹ – wurden im Jahr 1981 auf nationaler Ebene vereinheitlicht und zusammen mit dem Vormundschaftsrecht im Zivilgesetzbuch (ZGB) neu geregelt. Mit dieser Revision des ZGB 1978 und dem Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen 1981 wurden die kantonalen Gesetze, welche administrative Versorgungen ermöglicht hatten, hinfällig. Denn aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, festgeschrieben in Art. 49 der Bundesverfassung, hat im Falle von Kompetenzkonflikten das Bundesrecht Vorrang vor Kantonsrecht: «Bundesrecht bricht kantonales Recht.»² Die Gesetzgebungskompetenz der Kantone wurde mit der erfolgten Revision also eingeschränkt, worauf ihre Gesetze zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung respektive Versorgung bestimmter Personengruppen aufgehoben wurden und fortan keine solchen mehr erlassen werden durften. Es stellt sich nun die Frage, wie es zu diesem Schritt der Vereinheitlichung und der Übertragung dieses Rechtsgebiets in die nationale, gesetzgeberische Hoheit ab 1981 kam. Inwiefern musste dieser Entwicklung eine Diskreditierung der kantonalen Versorgungsgesetze vorausgehen und

1 Siehe dazu Kap. 4.1 von Christel Gummy in diesem Band.

2 Waldmann, Belser, Epiney 2015, 938.

welche Rolle kam dem im ZGB und demnach bereits national geregelten Vormundschaftsrecht zu? Das vorliegende Kapitel geht den Argumenten der Befürworterinnen und Befürworter einer Vereinheitlichung einerseits wie auch der Wahrung der zeitgenössischen Regelung andererseits nach und fragt nach den Akteurinnen und Akteuren und deren Positionierung innerhalb der Diskussion um die Neuregelung des Fürsorgewesens.³ Es gilt Auslöser der Debatte auf nationaler Ebene und Momente der Kritik an den kantonalen Dispositiven zu identifizieren und in den zeithistorischen Kontext zu stellen.

Juristen (selten Juristinnen) und Fachleute aus den Fürsorgekreisen kamen in dieser Debatte besonders oft zu Wort, aber auch Journalistinnen und Journalisten und Laien mischten sich ein. Während die Thematik lange Zeit den Kantonsregierungen und -behörden überlassen wurde, hatte sich seit Beginn der 1960er-Jahre auch das eidgenössische Parlament vermehrt damit zu befassen. Im Zusammenhang mit der schweizerischen politischen Annäherung an Europa erkannten Landesregierung, Bundesbehörden sowie Volksvertreter in steigendem Ausmass die problematische Natur der rechtlich festgeschriebenen Zwangsmassnahmen hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte – verankert in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Aber nicht nur innenpolitische, sondern vor allem aussenpolitische Entwicklungen nährten die Diskussion. Vonseiten internationaler Institutionen wurde zunehmend Druck auf die offizielle Schweiz ausgeübt. Das Vorhaben der Schweiz, die EMRK zu unterzeichnen, machte auf mehrere Mängel des Schweizer Rechts aufmerksam – unter anderem hinsichtlich der kantonalen Gesetze zur Versorgung bestimmter Personengruppen. Indes ist die marginale Bedeutung, die diesem Rechtsbereich innerhalb der Debatte um die verschiedenen juristischen Missstände beigemessen wurde, bemerkenswert. Anderen Problematiken, wie etwa dem fehlenden Frauenstimm- und -wahlrecht, wurde mehr Dringlichkeit attestiert, sodass eine öffentliche, breit geführte Debatte um die Zwangsmassnahmen vergebens gesucht wird. Ebenso spielten tiefgreifende, institutionalisierte Denkmuster eine übergeordnete Rolle. In diesem Sinne war die Rüge der Eidgenossenschaft durch internationale Akteure ihre Regelung des Fürsorge- und Versorgungswesens betreffend nicht vereinbar mit dem Selbstbild der Schweiz als vorbildlicher, fortschrittlicher Rechtsstaat. Einerseits bangten Landesregierung und

3 In Anlehnung an Dissler 2017.

Parlamentarier sowie viele an der Debatte Beteiligte um das Ansehen der Eidgenossenschaft, andererseits wehrten sie sich dagegen, grundlegende Ein- und Zugeständnisse aufgrund internationalen Drucks zu machen. Einer Einmischung von aussen wollte sich die offizielle Schweiz auf keinen Fall beugen. Ähnlich wie im nationalstaatlichen Massstab verhielt es sich wiederum hinsichtlich der föderalistischen Struktur der Eidgenossenschaft. Die Kantone liessen die Kritik an ihren Gesetzen nicht widerstandslos gelten und protestierten gegen die avisierte Beschneidung ihrer gesetzgeberischen Kompetenzen durch den Bund. Diesem Tauziehen um die Rechtsgrundlagen der administrativen Versorgungen und des Vormundchaftswesens sowie der Gemengelage der verschiedenen Akteure, bestehend aus kantonalen, nationalen und internationalen Interessengruppen, soll in der Folge nachgegangen werden.

5.1.2 SCHWEIZERISCHE TEILHABE AN DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Das Mitwirken der Schweiz im Europarat (ER) – dem 1949 gegründeten Gremium mit dem Ziel, europäische und demokratische Entwicklungen zu verteidigen und zu fördern – entsprach in den 1950er-Jahren einem regelmässig geäusserten Anliegen. Sowohl von Parlament und Volk als auch vonseiten des ER erfolgten mehrere Vorstösse mit dem Ziel der Annäherung. Dieses Begehren wurde jeweils mit dem postulierten Neutralitätscredo der Schweiz gebremst, resultierte aber dennoch in gewissen Beobachtermandaten mit Beginn der 1960er-Jahre. Im Jahr 1962 ging erneut ein Vorstoss ein, die Frage des Beitritts der Schweiz zum ER zu prüfen. Urheber dieses Postulats war der Zürcher FDP-Nationalrat und Präsident der ER-Beobachterdelegation Willy Bretscher.⁴ Daraufhin verpflichtete sich der Bundesrat, einen Bericht über die Beziehungen der Schweiz zum Europarat auszuarbeiten. Dieser erschien im Bundesblatt vom 26. Oktober 1962.⁵ Anlässlich der Ausarbeitung des Berichts galt es ebenfalls die Frage zu klären, ob die Schweiz der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), einem Grundpfeiler des ER, beitreten sollte.

4 Willy Bretscher (1897–1992), Nationalrat 1951–1967, 1933–1967 Chefredaktor der *Neuen Zürcher Zeitung*, Präsident der im Mai 1968 gegründeten Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik. Vgl. Bürgi, 5. 11. 2012.

5 *Bundesblatt*, 15. 11. 1962.

Interne Abklärungen der Bundesräte Friedrich Traugott Wahlen,⁶ Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD), und Ludwig von Moos,⁷ Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), hatten allerdings bereits im Vorfeld mögliche bevorstehende Schwierigkeiten zum Vorschein gebracht: Die kantonalen Versorgungsgesetze standen allenfalls im Widerspruch zu Artikel 5 der Konvention, der festhielt, wem unter welchen Bedingungen die Freiheit entzogen werden dürfe.⁸ Die diesbezüglich relevanten Absätze des Artikels 5 EMRK lauten folgendermassen:

«1. Jedermann hat ein Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf einem Menschen nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

a) wenn er rechtmässig nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht in Haft gehalten wird.

e) wenn er sich in rechtmässiger Haft befindet, weil er eine Gefahrenquelle für die Ausbreitung ansteckender Krankheiten bildet, oder weil er geisteskrank, Alkoholiker, rauschgiftsüchtig oder Landstreicher ist.

2. Jeder Festgenommene muss in möglichst kurzer Frist und in einer ihm verständlichen Sprache über die Gründe seiner Festnahme und über die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen unterrichtet werden.

4. Jedermann, dem seine Freiheit durch Festnahme oder Haft entzogen wird, hat das Recht, ein Verfahren zu beantragen, in dem von einem Gericht raschmöglichst über die Rechtmässigkeit der Haft entschieden wird und im Falle der Widerrechtlichkeit seine Entlassung angeordnet wird.

5. Jeder, der entgegen den Bestimmungen dieses Artikels von Festnahme oder Haft betroffen worden ist, hat Anspruch auf Schadenersatz.»⁹

Bereits zu Beginn des Jahres 1961, also vor Bretschers eingereichtem Postulat, hatte Bundespräsident Wahlen als Vorsteher des EPD Abklärungen hin-

6 Friedrich Traugott Wahlen (1899–1985), studierter Agronom, 1942–1949 im Ständerat für die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei ZH, 1958–1965 im Bundesrat. Vgl. Moser, 17. 8. 2013.

7 Ludwig von Moos (1910–1990), Jurist, katholisch-konservativ, 1959–1971 im Bundesrat. Vgl. Feusi Widmer, 17. 11. 2009. Das EPD wurde 1979 in Eidgenössisches Departement des Äusseren (EDA) umbenannt.

8 Eidgenössische Polizeiabteilung, Schreiben an Eidgenössische Justizabteilung, 30. 5. 1961, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E7170B#1986/171#1657*.

9 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Übersetzung), in: *Bundesblatt*, 31. 12. 1968, 1148–1149.

sichtlich der Frage eines EMRK-Beitritts getroffen. Dazu beauftragte er den Rechtsprofessor Rolf Bindschedler¹⁰ mit einem Exposé. Dieser Bericht zeigte auf, dass mehrere Bestimmungen des Schweizer Rechts nicht vereinbar waren mit der Menschenrechtskonvention des Europarats. Das bedeutete, dass die Schweiz zwar die Konvention unterzeichnen und ihr so beitreten konnte, doch nur unter Anbringung von Vorbehalten diese Rechtsgebiete betreffend. Der Weg des vorerst eingeschränkten Beitritts stellte nichts Aussergewöhnliches dar, die meisten Unterzeichnerstaaten brachten bei der Unterzeichnung Vorbehalte an. Doch galt es, diese schnellstmöglich zu eliminieren und somit das Landesrecht der Konvention anzupassen. In Anbetracht der hohen Zahl der von der Schweiz zu machenden Vorbehalte kam Bindschedler allerdings zum Schluss, dass vorerst von einer Unterzeichnung der EMRK abgesehen werden sollte. Die ergänzenden Ausführungen durch das EJPD und diesem angehörige Stellen – Bundesanwaltschaft, Justizabteilung und Polizeiabteilung – brachten die Problematik der nicht mit der EMRK zu vereinbarenden Rechtsbereiche auf den Punkt. Ein wesentlicher Widerspruch bestand hinsichtlich der Gesetze zur administrativen Versorgung. Denn Art. 5 Abs. 1 der Konvention listete die Gründe für einen möglichen Freiheitsentzug abschliessend auf. Genannt wurden «Alkoholiker», «Geisteskranke» und «Landstreicher», nicht jedoch die oft von den kantonalen Erlassen aufgeführten Kategorien der «Verwahrlosten», «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen». Sowohl Bindschedler als auch die involvierten Bundesbehörden bezweifelten, dass diese Versorgungsgründe unter diejenigen der EMRK subsumiert werden könnten.¹¹ Eine weitere Frage hinsichtlich der Vereinbarkeit des Schweizer Rechts mit der EMRK war, «ob die in Abs. 4 vorgeschriebene Möglichkeit einer unverzüglichen gerichtlichen Beurteilung auch bei der in den Kantonen verfügbaren administrativen Haft gegeben ist bzw. ob die nach schweizerischem Recht in vielen Fällen allein gewährleistete verwaltungsrechtliche Beschwerde den Anforderungen des Abs. 4 genügt».¹² Letztlich schloss sich das EJPD der Einschätzung Bindschedlers an, dass die Unterzeichnung der EMRK auf einen späteren Zeitpunkt zu vertagen sei.

10 Rolf Bindschedler (1915–1991), 1961–1980 juristischer Berater des Bundesrates, galt als Spezialist für internationales öffentliches Recht. Vgl. Perrenoud, 23. 4. 2004.

11 Bundesrat von Moos (Vorsteher EJPD), Schreiben an Bundespräsident Wahlen (Vorsteher EPD), 4. 7. 1961, BAR, E7170B#1986/171#1657*.

12 Bundesrat von Moos (Vorsteher EJPD), Schreiben an Bundespräsident Wahlen (Vorsteher EPD), 4. 7. 1961, 2, BAR, E7170B#1986/171#1657*.

Der auf das Postulat Bretscher antwortende, 1962 publizierte Bericht des Bundesrates über einen eventuellen Beitritt zum Europarat kam auf «gewisse Eigenarten des schweizerischen Rechts» zu sprechen, welche eventuell unvereinbar waren mit der Menschenrechtskonvention. Darunter wurden genannt: das auf nationaler Ebene fehlende Frauenstimm- und -wahlrecht, das Verbot des Jesuitenordens sowie jenes, neue Klöster zu gründen (auch Ausnahmerecht genannt, festgehalten in Artikel 51 und 52 der Bundesverfassung), und zu guter Letzt «die Gesetzgebung gewisser Kantone, welche die Zwangsversorgung von Geistesgestörten und verwahrlosten Personen vorsieht».¹³ Im Anschluss an diesen Bericht wurde im Nationalrat eifrig über einen Beitritt der Schweiz zum Europarat diskutiert. Nationalratspräsident und Jurist Walo von Greyerz (FDP, BE) liess in der Nachmittagssitzung vom 10. Dezember 1962 verlauten, die genannten Problemfelder würden für einen ER-Beitritt kein Hindernis bedeuten. Für eine Unterzeichnung der EMRK, gab er zu, könnten diese im Wege stehen, doch ein solcher Schritt stand laut von Greyerz noch nicht zur Debatte.¹⁴ Der Jurist und spätere Bundesrat Kurt Furgler (konservativ-CSP, SG) sah dies anders. Er hatte bereits 1961 eine Interpellation für die Unterzeichnung der EMRK eingereicht.¹⁵ Deren Unterstützung durch 28 weitere Ratskollegen bezeugte nach dem Ermessen Furglers das Interesse an einem solchen Schritt. Furgler erachtete die Menschenrechtskonvention als essenzielle Grundlage des Europarates, weshalb ein Beitritt zu diesem unabdingbar die Anerkennung der EMRK bedeute. Erforderliche Anpassungen auf kantonsrechtlicher Ebene, etwa hinsichtlich der «Zwangsmassnahmen zur Internierung von Geisteskranken», hätte er begrüsst – und zwar lieber früher als später. Denn seines Erachtens stellte der teils mangelhaft ausgebauten Rechtsschutz der betroffenen Personen sowohl auf kantonaler als auch auf bundesstaatlicher Ebene einen reformbedürftigen Zustand dar. Um diesem Umstand entgegenzuwirken, empfahl der Jurist die vermehrte Übertragung solcher Entscheide an Verwaltungsgerichte.¹⁶ Die Überzeugung, dass solche Gerichte als zentrale, nicht spezialisierte Kontrollorgane fungieren könnten, teilte Furgler mit vielen weiteren Parlamentariern und

13 *Bundesblatt*, 15. 11. 1962, 1099–1100.

14 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 10. 12. 1962, 685–687. Zu Walo von Greyerz (1898–1976) vgl. Stettler, 24. 1. 2006.

15 Interpellation Furgler, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 10. 12. 1962, 684. Kurt Furgler (1924–2008), ab 1954 Nationalrat, 1971–1986 Bundesrat, führte bis 1983 das EJPD und prägte die Revision des ZGB von 1978 stark. Vgl. Bucher, 28. 7. 2008.

16 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 10. 12. 1962, 689–692.

Juristen. Der Rechtsexperte Max Imboden etwa plädierte bereits 1951 in einer Rede über «Rechtsstaat und Verwaltungsorganisation», gehalten an der Universität Zürich, für eine Änderung der schweizerischen «Administrativjustiz» und die vermehrte Einsetzung von Verwaltungsgerichten. Die zunehmende Dezentralisation, einhergehend mit der Schaffung von Sonderbehörden, hielt er für gefährlich.¹⁷ In der Verwaltungsgerichtsbarkeit – wenn der verwaltungsrechtliche Entscheid bei einem Gericht liegt – sahen Furgler, Imboden und viele weitere Akteure eine Lösung, um das System der administrativen Versorgung neben dem Strafrecht, das auf Delikten und Strafen beruht, zu bewahren und den Betroffenen gleichwohl ein Mindestmass an Rechtsschutz zu garantieren – in Form des Weiterzugs an eine unabhängige Instanz. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz kann allerdings um 1960, verglichen mit den umliegenden Staaten, als äusserst rückständig bezeichnet werden.¹⁸ Es sollte sich zeigen, dass der Ausbau derselben hinsichtlich der Administrativversorgung nicht das Allheilmittel darstellte, als das es von manchen Juristen und Parlamentariern gerne und regelmässig präsentiert wurde.

Die von Furgler angeschnittene Problematik der kantonalen Versorgungsgesetze stellte in der nationalrätlichen Wintersession 1962, während deren über einen eventuellen Beitritt der Schweiz zum Europarat debattiert wurde, jedoch nur ein marginales Thema dar. Unabhängig von der Parteizugehörigkeit wurden die kantonalen Versorgungsgesetze kaum als Hindernis für einen möglichen Entscheid zur Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention wahrgenommen.¹⁹ In seinem Votum für den Beitritt zum ER meinte etwa der Jurist Alfred Borel (FDP, GE):

«On admet donc que l'on prive de leurs droits civils, éventuellement aussi de leurs droits politiques, un certain nombre de personnes qui, par leurs carences psychologiques, mentales, caractérielles ou morales, ne peuvent

17 «Rechtsstaat und Verwaltungsorganisation», 20. 1. 1951. Max Imboden (1915–1969) war Mitglied der «Kommission Wahlen» zur Totalrevision der Bundesverfassung, welche er mit seiner Schrift *Helvetisches Malaise* mit auslöste. Imboden war 1965–1967 FDP-Nationalrat, wurde oft als juristischer Gutachter angefragt und Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel. Vgl. Kley, 22. 12. 2011.

18 Auf Bundesebene wurde der Ausbau im Jahr 1968 gesetzlich verankert, auf Kantonebene nahmen die Kantone Basel-Stadt und Bern eine einsame Vorreiterrolle ein, indem sie die Verwaltungsgerichtsbarkeit 1905 respektive 1909 einführten. Die übrigen Kantone schlossen sich dieser Entwicklung erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts an. Vgl. Häfelin, Müller 1998, 365, 367–368. Siehe auch Gesetzesedition von Nicole Göntzer auf der Website der UEK Administrative Versorgungsungen.

19 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 11. 12. 1962, 695.

plus se comporter comme des êtres adultes normaux, partant, qu'on les classe parmi les mineurs et qu'on prenne à leur égard des mesures d'internement qui visent à protéger leurs personnes avant même de protéger la société.»²⁰

Borel betrachtete administrativ Versorgte als nicht mehr handlungsfähige Personen und stellte die Entrechtung als legitime Massnahme dar, welche sowohl deren eigenem Wohl als auch dem Schutz der Gesellschaft diene. Mit dieser Aussage scheint sich der liberale Genfer eher auf vormundschaftsrechtliche Massnahmen bezogen zu haben, und es bleibt unklar, ob er sich bewusst war, dass nach diversen kantonalen Erlassen Personen ohne vorgängige Entmündigung administrativ versorgt werden konnten. In Genf erfolgte nämlich der Grossteil der administrativen Versorgungen tatsächlich via Vormundschaftsrecht – auch diejenigen der sogenannten Alkoholkranken. Kurzum, in den Augen Borels stand die Vereinbarkeit der administrativen Versorgungen mit der EMRK nicht zur Debatte.

Grundsätzlich spielten die Einzelheiten des Berichts, etwa die Frage nach einer Unterzeichnung der EMRK oder gar die dort anzubringenden Vorbehalte allerdings kaum eine Rolle in der parlamentarischen Diskussion. Vielmehr standen neutralitätspolitische Überlegungen im Vordergrund. Eine Minderheit stellte sich deshalb entschieden gegen einen Vollbeitritt zum Europarat. So plädierte etwa der Wortführer der Ratsminderheit, Rudolf Etter (BGB, BE): «Vorderhand regeln wir aber wohl unsere Belange noch selber, ohne Druck und Zwang von Strassburg oder von Brüssel.»²¹

In der Beantwortung der Interpellation Furgler hielt Bundesrat Wahlen in seinem abschliessenden Votum fest, dass die Unterzeichnung der EMRK nur unter mehreren Vorbehalten erfolgen könnte: betreffend das fehlende Frauenstimm- und -wahlrecht, die religiösen Ausnahmeartikel, welche die Glaubensfreiheit einschränkten, und die «Gesetzgebung gewisser Kantone bezüglich der administrativen Verwahrung von Geisteskranken und Vagabunden». Der Bundesrat zog es vor – wie vom Juristen Bindschedler empfohlen –, die EMRK erst nach der Eliminierung dieser

20 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 11. 12. 1962, 695. Zu Alfred Borel (1902–1997), 1951–1971 im eidgenössischen Parlament, unter anderem Mitglied der parlamentarischen Versammlung des Europarates, vgl. Bron, 3. 12. 2012.

21 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 11. 12. 1962, 694. Zu Rudolf Etter (1914–1982), Leiter der Mosterei Aarwangen, 1955–1979 im Nationalrat, vgl. Stettler, 1. 12. 2000.

rechtlichen Mängel zu unterzeichnen.²² Die grosse Kammer positionierte sich mit einer Mehrheit von 142 gegen 15 Stimmen für die weitere Annäherung an den Europarat, worauf die Angelegenheit an den Ständerat weitergeleitet wurde. In der ständerätlichen Debatte drehten sich die Voten hauptsächlich um die Schweizer Souveränität und Neutralität, die man nicht leichtfertig aufgeben dürfe. Die Schweiz sollte sich gegen versuchte Einflussnahme von ausserhalb der Landesgrenzen wehren, so der Tenor. Die Komplikationen hinsichtlich der Anwendung der Menschenrechte in der Schweiz wurden von der kleinen Kammer zwar anerkannt, doch der Fokus lag auf dem Postulat, dass das Schweizer Recht dennoch vereinbar sei mit dem Statut des Europarates. Insofern spielte etwa Augustin Lusser (CVP, ZG) die Vorbehalte als «Schönheitsfehler» herunter und appellierte stattdessen an die schweizerische Eigenständigkeit: «Diese Probleme werden allein in unserem Lande von den Behörden und Stimmberechtigten in demokratischer Weise gelöst werden, sobald sie dazu reif sind.»²³ Trotz aller Bedenken um einen Autonomieverlust gab auch der Ständerat mit einer grossen Mehrheit grünes Licht für die Teilhabe an der europäischen Integration. Am 15. Januar 1963 wurde sodann von der ausschliesslich männlichen Bundesversammlung beschlossen, das Statut des Europarates anzunehmen und diesem beizutreten.²⁴

5.1.3 RÜCKBLICK: FRÜHE KRITISCHE STIMMEN

Im eidgenössischen Parlament bedeutete die Diskussion um die Frage eines Beitritts zum Europarat den Beginn der Problematisierung der Versorgungsgesetzgebungen, die schlussendlich zu deren Vereinheitlichung auf nationaler Ebene führte. Doch Bestrebungen nach einer einheitlichen Lösung auf bundesrechtlichem Niveau tauchten – vorwiegend in rechtswissenschaftlichen Kreisen – bereits seit den 1930er-Jahren auf. Die kritische Auseinandersetzung mit der Versorgungsthematik fand indessen auch dazumal im Fahrwasser von laufenden nationalen, juristischen Diskussionen statt. In den 1930er-Jahren bot unter anderem das seit langem in Aussicht

22 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 11. 12. 1962, 708–711, Zitat 710.

23 *Amtliches Bulletin*, Ständerat, 12. 12. 1962, 317. Zu Augustin Lusser (1896–1973), Rechts- und Wirtschaftsstudium, Zuger Stadtpräsident, 1941–1970 im Ständerat, Mitglied der parlamentarischen Delegation in den ER, vgl. Morosoli, 20. 10. 2009.

24 *Bundesblatt*, 31. 1. 1963, 113–117.

gestellte und bald in Kraft tretende Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) Anlass zur Thematisierung der Versorgungsdispositive. Denn das StGB und die darin festgehaltenen «sichernden Massnahmen» (Art. 14, 15, 42, 43 und 44 StGB)²⁵ warfen die Frage nach deren Verhältnis zu den kantonsrechtlichen Regelungen auf. Diese sichernden Massnahmen ergänzten nämlich das Strafsystem, indem sie sich weniger auf das begangene Delikt als auf den Zustand des «Verbrechers» und den Schutz der Gesellschaft vor diesem fokussierten. Dadurch ermöglichten sie längere bis unbefristete Internierungsdauern und glichen hinsichtlich der zugrunde liegenden Konzeption stark den damals bestehenden kantonalen Gesetzen zur Versorgung von «Arbeitsscheuen», «Liederlichen», «Gewohnheitsverbrechern» etc. In seiner Dissertation stellte der Jurist Robert Mühlebach 1933 den sichernden Massnahmen des StGB deshalb die Verwahrungsgesetze der Kantone Zürich, St. Gallen, Thurgau, Glarus und Aargau gegenüber. Er interessierte sich insbesondere für deren Möglichkeiten zur administrativen respektive richterlichen «Verwahrung». An mehreren Aspekten der kantonalen Gesetze übte er Kritik. Beispielsweise warnte der 25-jährige Jurist vor den Gefahren der Willkür, welche seiner Ansicht nach für die administrativen Behörden eher bestanden als für den Richter:

«Da die Verwahrung eine lange Freiheitsentziehung bedingt, und deshalb als eine sehr einschneidende Massnahme anzusehen ist, so muss danach getrachtet werden, dass bei der Verhängung der Massnahme Willkür ausgeschlossen ist. Es ist klar, dass der unabhängige Richter hier mehr Garantie bietet, als irgend eine Verwaltungsbehörde, bei der doch meistens noch andere Interessen, vorallem fiskalischer Art, mitsprechen.»²⁶

Auch die Umsetzung der kantonalen Erlasse in der Praxis benannte Mühlebach als «in vielem recht mangelhaft».²⁷ In der Versorgungspraxis, etwa in den zu frühen Entlassungen – wobei zwei bis drei Jahre Versorgung grundsätzlich zu kurz seien –, aber insbesondere im Vollzug in den Strafanstalten, ohne jegliche Abgrenzung zum strafrechtlichen Freiheitsentzug, verortete Mühlebach die Gründe für die nicht erwiesene Wirksamkeit dieser administrativ verfügbaren Massnahmen. Schliesslich sprach er sich aufgrund der vielen verschiedenen und unvollständigen kantonalen Gesetzgebungen für eine einheitliche Regelung auf bundesstaatlicher Ebene aus.²⁸ Noch

25 Germann 2015, 166–167.

26 Mühlebach 1933, 28.

27 Mühlebach 1933, 112.

28 Mühlebach 1933, 112–115.

vor dem Inkrafttreten des StGB ging die Juristin Lore Bollag-Winizki in ihrer Dissertation von 1939 einer ähnlichen Fragestellung nach. Im Zentrum stand das Zürcher Gesetz «über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern» aus dem Jahr 1925.²⁹ Darin betonte sie die fortbestehende Wichtigkeit der vorbeugenden Wirkung des zürcherischen Versorgungsgesetzes – ungeachtet des bald in Kraft tretenden StGB – insbesondere «im Kampf gegen die Kriminalität». Gegenteilig zu Mühlebach ortete Bollag-Winizki gerade bei der «Versorgung von Liederlichen und Arbeitsscheuen oder Trunksüchtigen» keinen Bedarf, einen Richter beizuziehen. Lediglich hinsichtlich der «Gewohnheitsverbrecher» warnte sie vor «Doppelspurigkeiten» mit dem StGB und stimmte Mühlebach insofern teilweise zu.³⁰

Zwischen diesen beiden Dissertationen, im Jahr 1938, veröffentlichte der Verband schweizerischer Fürsorger für Alkoholgefährdete eine Arbeit aus dem Milieu der Praktiker. Der Fürsorger Alfred Rusterholz aus Zürich beschrieb darin die gesetzlichen, kantonalen Grundlagen zur Fürsorge von Alkoholgefährdeten, stellte diese allerdings nicht den Bestimmungen des StGB gegenüber, sondern denjenigen des ZGB. Die «Trinkerfürsorgebestimmungen» auf nationaler Ebene bezeichnete er zwar als «elementar», doch mangle es ihnen an «vorbeugenden Bestimmungen». Deshalb attestierte er den damals in vierzehn Kantonen vorhandenen Gesetzen grosse Tragweite.³¹ Den Kantonen, die keine eigenen Spezialgesetze erlassen hatten und sich lediglich auf das ZGB stützen konnten, würde es an Möglichkeiten zur «planmässigen und nachhaltigen Behandlung der Alkoholkranken» fehlen. Stattdessen könne eine Massnahme des ZGB wie etwa die Versorgung – bemängelte Rusterholz – erst nach erfolgter Entmündigung angeordnet werden.³² Er sprach sich deshalb für die Einführung eines einheitlichen Gesetzes «über die Fürsorge an Alkoholgefährdeten» in allen Kantonen aus und formulierte sogleich einen Musterentwurf. Diese Gegenüberstellung der im ZGB enthaltenen Regelungen und der kantonalen

29 Dieses Gesetz bildet auch den Ausgangspunkt der Darstellung des behördlichen Umgangs mit den Jugendlichen in Zürich, siehe Kap. 4.2 von Sybille Knecht in diesem Band.

30 Bollag-Winizki 1940, 65–68.

31 Von Rusterholz untersuchte Kantone mit entsprechenden Gesetzen: GR, SG, ZH, SH, FR, LU, BS, BL, AG, ZG, VD, NE, GE, TI. Zusätzlich genannte Kantone mit Gesetzesentwürfen: TG und SO.

32 Rusterholz 1938, 29–32.

Bestimmungen sollte später zu einem zentralen Gegenstand der Debatte um die Versorgungsgesetze werden.

Mit dem Inkrafttreten des StGB 1942 wurde zwar eine schweizweit einheitliche Regelung von Strafen und sichernden Massnahmen geschaffen, doch konnten diese nur aufgrund einer begangenen Straftat zur Anwendung kommen. Demgegenüber sahen die kantonalen Gesetze Massnahmen vor, die unabhängig von strafrechtlichen Delikten angeordnet werden konnten. Die Praxis der administrativen Einweisung via kantonale Erlasse blieb also bestehen. Der Vorschlag von Mühlebach und Rusterholz für eine schweizweite Einführung einheitlicher Versorgungsgesetze wie auch die punktuell geäusserte Kritik blieben, wie es scheint, ohne den geringsten Nachhall.

5.1.4 EIN LAIE MISCHT SICH EIN: C. A. LOOSLI

Parallel zu diesen ersten Tendenzen der Problematisierung der Versorgungsgesetze in Fachkreisen ertönte Kritik aus der gegenüberliegenden Ecke von Akteuren. Carl Albert Loosli, unehelicher Sohn einer 18-jährigen Heimarbeiterin und eines Italieners, absolvierte nach seiner Kindheit bei einer Pflegemutter einen Parcours durch diverse Institutionen; von Armenhäusern über psychiatrische Anstalten bis zur Jugendstrafanstalt. Die Vormundschaft durch seine Heimatgemeinde Sumiswald (BE) wurde auch nach dem Erreichen seiner Volljährigkeit aufrechterhalten.³³ Das Erlebte prägte Loosli und so wurden die Themen Erziehung, Jugend, Jugend- und Kindsrecht, Heime und Anstalten zu Kernobjekten seines schriftstellerischen und investigativen Schaffens. Seine Publikationen waren oft in einem anklagenden Ton gehalten und stellten die offizielle Schweiz und deren Institutionen an den Pranger. So auch sein Artikel «Schweizerische Konzentrationslager und «Administrativjustiz»», welcher 1938 sowohl im kritischen, parteiunabhängigen *Schweizerischen Beobachter* als auch in der linken Wochenzeitschrift *Die Nation* erschien. Darin prangerte Loosli das System der administrativen Versorgung in Arbeitsanstalten an.³⁴

33 Spuhler 2013, 10–11; Zu Carl Albert Loosli (1877–1959), Dichter, Schriftsteller, Kunstkritiker, auch als Nonkonformist bezeichnet, vgl. Meister, 15. 6. 2017.

34 Loosli, 15. 6. 1938 und 30. 6. 1938.

Im Jahr 1939 veröffentlichte er die 200-seitige Ausformulierung ebenjenes Artikels unter dem Titel «Administrativjustiz» und Schweizerische Konzentrationslager». Er verortete in den administrativen Versorgungen eine Strategie der herrschenden Klasse zur Machtsicherung und Unterdrückung der Unterschicht. Exemplarisch hierfür nannte er äusserst dehnbare und oft verwendete Begriffe wie «arbeitsscheu», «liederlich» oder «Trunksucht», welche ausschliesslich auf fürsorgebedürftige Personen, nicht aber auf Angehörige der wohlhabenden Gesellschaftsschicht Anwendung fänden. Diese asymmetrischen gesellschaftlichen Machtverhältnisse spiegelten sich laut Loosli in der Definitionsmacht der Behörden über die Betroffenen. Instrumente wie die mündlichen Einvernahmen der von solchen Massnahmen betroffenen Personen, welche das rechtliche Gehör und somit den Rechtsschutz garantieren sollten, verkamen seiner Ansicht nach zur reinen Farce. Looslis zweites Argument betraf den Vollzug der Versorgungen in den Anstalten. In diesen stehe nämlich nicht der fürsorgerische, betreuerische, sondern vielmehr der wirtschaftliche Aspekt im Vordergrund. Drittens klagte Loosli die juristischen Grundlagen und Verfahren an, die den administrativ Versorgten kaum Rechtsschutz böten. Die grundlegenden Menschenrechte und den Schutz der persönlichen Freiheit sah er durch diese «Administrativjustiz» nicht nur bedroht, sondern aufgehoben.³⁵

Dem Artikel Looslis folgte etwa drei Monate später eine Replik im *Beobachter* mit dem Titel «Ist die Administrativjustiz entbehrlich oder nicht? Eine interessante Kontroverse zwischen Dr. Fritz Pesch von der Vormundschaftsbehörde in Zürich und dem Schriftsteller C. A. Loosli in Bümpliz».³⁶ Darin verteidigte Pesch die absolute Notwendigkeit der kantonalen Versorgungsgesetze, die sich in der Praxis bewährt hätten, sei es für «Gewohnheitsverbrecher» oder für «Trinker» usw. Lediglich in puncto Anstaltspraxis machte er Loosli gegenüber das Zugeständnis, dass der Aufenthalt in einer solchen human vonstattengehen soll – wobei dies in seinen Augen in Zürich bereits der Fall war. Er mahnte zur Vorsicht, was grundsätzliche Kritik anbelangte: «Kritiker sollten sich deshalb vorerst informieren, bevor sie durch ihre gutgemeinten, aber abwegigen Artikel Querulanten und asozi-

35 Rietmann 2013b, 65, 71–74.

36 «Ist die Administrativjustiz entbehrlich oder nicht? Eine interessante Kontroverse zwischen Dr. Fritz Pesch von der Vormundschaftsbehörde in Zürich und dem Schriftsteller C. A. Loosli in Bümpliz», 30. 9. 1938. Dieser Text und viele weitere sind auf der Website der Carl-Albert-Loosli-Gesellschaft veröffentlicht.

ale Elemente zum Widerstand ermuntern.»³⁷ Es erstaunt nicht, dass Loosli sich mit den Aussagen Peschs nicht zufrieden gab und diese als unzulänglich bezeichnete. Pesch steht mit seiner Ablehnung der grundlegenden Kritik an der Institution Administrativversorgung in einer Reihe mit weiteren Fürsorgepraktikern. So reagierte auch der Fürsorger A. Liechti in einem Artikel in der *Nation* auf Looslis Vorwürfe.³⁸ Die Historikerin Tanja Rietmann zeigt in ihrer Dissertation auf, inwiefern vonseiten der Fürsorger und Amtsvormünder diese grundsätzliche Abwehrhaltung lange Zeit bestehen blieb. Noch 1948 wehrte sich der langjährige Amtsvormund aus Zürich, Robert Schneider, konsequent gegen jeglichen Einwand. Ebenso verteidigte sieben Jahre später der Basler Fürsorgesekretär Alfred Zihlmann die administrative Versorgung, wobei er dennoch gewisse Reformvorschläge akzeptierte. Erst in den 1960er-Jahren begannen sich fürsorgerische Fachkreise allmählich gegenüber kritischen Deutungen zu öffnen. Eine Tendenz, die sich laut Rietmann nicht zuletzt an den dazu publizierten Artikeln in einschlägigen Zeitschriften festmachen lässt.³⁹

5.1.5 DIE WOGEN WERDEN GEGLÄTTET, DAS MEDIALE ECHO BLEIBT LEISE

Looslis Kritik zeugte von seiner tiefen Beschäftigung mit den juristischen Grundlagen und Zusammenhängen. Damit erregte er in juristischen und später fürsorgerischen Fachkreisen Aufmerksamkeit. Der Historiker Erwin Marti, der in einem mehrteiligen Werk das Leben Looslis aufarbeitete, wertet den Effekt Looslis mit grossen Worten und äusserst positiv. Er schreibt der Initiative Looslis «die Wirkung eines Eisbrechers»⁴⁰ zu: «Heute, Jahrzehnte später, ist sich kaum jemand darüber im klaren, welche wichtigen jugend- und sozialpolitischen Prozesse der Mann aus Bümpliz damals initiiert hat.»⁴¹ Tatsächlich sahen sich mehrere namhafte Juristen gezwungen, zu den Vorwürfen dieses Laien und Provokateurs Stellung zu bezie-

37 Pesch, 30. 9. 1938.

38 Liechti, 4. 8. 1938.

39 Rietmann 2013a, 253–256. Diese späten 1960er-Jahre waren geprägt von gesellschaftlichen Umbrüchen generell und einer gesteigerten Professionalisierung der Sozialen Arbeit im Speziellen. Siehe dazu Kap. 4.1 von Christel Gumy in diesem Band.

40 Marti 2009, 171.

41 Marti 2009, 167.

hen. Die Reaktionen deckten das ganze Spektrum ab: von Leugnen und Abstreiten bis zu Eingeständnissen und zur Anerkennung seiner Befunde.

Walther Burckhardt, einflussreicher Jurist und Rechtstheoretiker, besprach Loosli Buch im Jahr 1939 in der Sparte «Literaturanzeigen» der *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins*. Burckhardt machte keinen Hehl aus seiner Skepsis gegenüber dieser Laienproduktion. Er betonte denn auch, um welche Personen es sich bei den administrativ Versorgten seiner Meinung nach handelte: «Es sind das bekanntlich schwierige Kunden, die die Geduld auch der edelsten Menschenfreunde auf eine harte Probe stellen; die oft in einer Armenverpflegungs- und Enthaltungsanstalt oder in einer Arbeitsanstalt landen, weil niemand sie mehr will, und mit denen auch diese Anstalten ihre liebe Mühe haben.»⁴² Burckhardt befand dennoch, dass solch schwerwiegende Vorwürfe nicht ignoriert werden konnten, sondern die Anwendung der Gesetze und die Umstände in den Anstalten von den zuständigen Autoritäten untersucht werden müssten. Des Weiteren bemängelte er, dass die Gesetze an sich ungenügend formuliert seien, und forderte: «[E]inige formelle Garantien für rechtliches Gehör und für sachliche Untersuchung sollte das Gesetz vorsehen. Der Versorgte, der sich einen so schweren Eingriff in seine persönliche Freiheit gefallen lassen muss und oft von vornherein geneigt ist, ihn als Willkür zu deuten oder persönlicher Feindschaft zuzuschreiben, sollte doch einen schriftlichen, begründeten Beschluss erhalten, und es sollte ihm auch ein Rechtsmittel dagegen gewährt werden.»⁴³ Dass Loosli auf diesen Mangel aufmerksam gemacht hatte, rechnete ihm Burckhardt an.

Ebenso nahm der Jurist und zeitweilige Amtsstatthalter (Luzerner Bezeichnung des Regierungsstatthalters) von Luzern-Stadt, Karl Zbinden, Loosli zum Ausgangspunkt für sein Referat, welches er 1941 an der Generalversammlung des Schweizerischen Vereins für Straf-, Gefängniswesen und Schutzaufsicht gehalten hat.⁴⁴ Er zeichnete die «Aktion» Looslis neben

42 Burckhardt 1939, 415–416. Zu Walter Burckhardt (1871–1939) vgl. Kölz, 1. 9. 2003.

43 Burckhardt 1939, 415–416. Rechtliches Gehör bezeichnet das Recht eines Individuums, in einem Verfahren angehört zu werden, Akteneinsicht zu erhalten und zu den entscheidungsrelevanten Punkten Stellung nehmen zu können. Es dient der «Sachaufklärung» und bedeutet gleichzeitig ein «persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht». Vgl. Häfelin, Müller 1998, 335.

44 Karl Zbinden (Lebensdaten unbekannt), Jurist, ab etwa 1927 Amtsstatthalter Luzern-Stadt, zeitweise bei der Armenbehörde Luzern-Stadt, ab 1935 Mitglied der Aufsichtskommission der kantonalen Strafanstalt, später bei der Luzerner Staatsanwaltschaft. «Deshalb verfüge ich ebenfalls über einige Erfahrungen und etwelches authentisches Material.» Vgl. Zbinden 1942a, 29. Kurz darauf erschienen die Ansichten

dem bald in Kraft tretenden StGB verantwortlich für die vermehrte Thematisierung der administrativen Versorgungen. Doch Zbinden zeigte sich, ähnlich wie Burckhardt, skeptisch gegenüber dem Urteil des Nichtjuristen Loosli und drängte, dass die Diskussion unter Fachleuten geführt werden und «der polemischen Auseinandersetzung», wie sie Loosli, aber auch Pesch betrieben hätten, entzogen werden sollte. Der Luzerner bezichtigte Loosli, den Eindruck erweckt zu haben, administrativ Versorgte seien «absolut rechtlos und der Beamtenwillkür ausgeliefert», und wehrte sich dagegen.⁴⁵ Gleichwohl stellte auch er die Frage nach der Daseinsberechtigung der Gesetze zur administrativen Versorgung in Anbetracht des neu eingeführten StGB. Zbinden verstand diese Gesetze als unerlässliche Lückenfüller zwischen den sichernden Massnahmen des StGB und des Vormundschaftsrechts des ZGB. Insbesondere betonte er den präventiven Charakter der kantonalen Erlasse, denn: «Die administrative Versorgung – nicht nur der Gewohnheitsverbrecher, sondern auch der Liederlichen und Arbeitscheuen – richtet sich gegen Personen, die für Verbrechen disponiert sind. Ihre Kollision mit dem Strafgesetz ist oft nur eine Frage der Zeit.»⁴⁶

Trotzdem attestierte er den kantonalen Rechtsgrundlagen Revisionsbedürftigkeit. Die Kernpunkte von Zbindens Mängelliste betrafen in erster Linie die unterschiedlich geregelten Verfahren. Er forderte ein standardisiertes Ermittlungsverfahren vor der Einweisung, die vermehrte Begutachtung durch einen Arzt, das Recht auf Akteneinsicht als Teil des rechtlichen Gehörs und – im Bewusstsein, dass nur wenige diese Idee unterstützten – einen unentgeltlichen Rechtsbeistand. Ausserdem sollten nach der Einschätzung Zbindens der Instanzenzug – die Möglichkeit, einen Entscheid an eine höhere Instanz weiterzuziehen – ausgebaut und die Entscheide ausführlicher begründet werden.⁴⁷ Die Forderung nach dem Ausbau des Verfahrens stiess bei diversen Juristen auf offene Ohren. So auch beim Solothurner Rechtsanwalt Leo Schürmann, der in seinen Ausführungen «Bemerkungen zum Recht der administrativen Zwangsversorgung» im Jahr 1945 die gesteigerte Aufmerksamkeit, die der Versorgungsthematik seit geraumer Zeit zuteilwurde, bemerkte, ohne sich allerdings auf Loosli zu

Zbindens überdies in einem Separatabdruck der *Schweizerischen Juristenzeitung* mit dem Titel «Zur Reform der administrativen Zwangsversorgung von Gewohnheitsverbrechern, Liederlichen und Arbeitscheuen».

45 Zbinden 1942a, 29.

46 Zbinden 1942a, 48–49.

47 Zbinden 1942b, 13–28.

beziehen. Er ging mit Zbinden und weiteren Kritikern der administrativen Versorgung darin einig, dass «hier ein Verwaltungsgebiet vorliegt, das wenig vertrauenserweckend anmutet».⁴⁸ Dass trotz der vielen Ähnlichkeiten hinsichtlich Massnahmen, deren Begründung und Vollzug zwischen kantonalen Erlassen und StGB beide notwendig waren, ergab sich laut Schürmann aus dem Personenkreis, auf welchen diese Gesetze Anwendung fanden. In kategorischer Manier sprach er von den Betroffenen als «moralisch (charakterlich) und intellektuell minderwertig» und deshalb «unerziehbar».⁴⁹ Somit legitimierte er die «dauernde Anstaltsversorgung» im Besonderen und die entsprechenden Rechtsgrundlagen generell. Eine dehnbare Ausgestaltung dieses Rechtsgebiets und dessen Anwendung schien ihm deshalb notwendig. Schürmann war der Überzeugung: «Rechts- und sozialpolitisch ist das Institut der Zwangsversorgung gerechtfertigt.»⁵⁰ Dennoch gestand er ein, dass bei administrativer Versorgung angesichts des schwerwiegenden Eingriffs in die persönliche Freiheit den Betroffenen im Vergleich mit dem StGB viel weniger Rechtsmittel und -schutz zur Verfügung gestellt wurden. Um dem entgegenzuwirken, schlug er etwa die Einschaltung von Verwaltungsgerichten oder sonstigen Spezialgerichten vor.⁵¹

Looslis Kritik hallte lange nach. Noch zehn Jahre nach seiner Anprangerung der «Administrativjustiz» nahmen angesehene Juristen darauf Bezug. So etwa der Rechtsprofessor August Egger, der Loosli 1948 in seinem *Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch* als Beispiel für die «leidenschaftliche Kritik» an den kantonalen Versorgungsgesetzen nannte. Egger sprach sich – nicht zuletzt aufgrund der in seinen Augen teilweise gerechtfertigten Kritik – deutlich für eine gründliche Überprüfung der Gesetze und deren Anwendung aus. Die von Burckhardt bereits Ende der 1930er-Jahre geforderte Diskussion sei nach wie vor ausstehend, obwohl die Mängel dieser kantonalen Gesetze, insbesondere der unzulängliche Rechtsschutz, zur Genüge aufgezeigt worden seien. Egger war der Meinung, dass diese kantonalen Erlasse hinsichtlich der möglichen Fürsorgeleistung nicht mit dem Vormundschaftsrecht mithalten konnten. Er stellte deshalb die Daseinsberechtigung der kantonalen

48 Schürmann 1945, 506. Zu Leo Schürmann (1917–2002), Jurist, später Oberrichter, Nationalrat 1959–1974 (konservativ-christlichsozial/CVP, SO), vgl. Wallner, 23. 8. 2011.

49 Schürmann 1945, 508.

50 Schürmann 1945, 509.

51 Schürmann 1945, 510.

Versorgungsgesetze grundsätzlich infrage.⁵² Generell erkannte das Gros der Juristen, die sich mit der Thematik auseinandersetzten, den Reformbedarf der Gesetzgebung zur administrativen Versorgung. Wenn auch teils nur punktuell und meist auf das Verfahren oder den Vollzug bezogen, sprachen sie sich für eine Diskussion und eine mögliche Neukonzipierung dieser Rechtsgrundlagen aus. Im Grundsatz stellten zumindest die exemplarisch angeführten Rechtsgelehrten – mit Ausnahme von Egger – die Existenz der Administrativgesetze allerdings nicht infrage, sondern plädierten mit dem Argument der schwierigen «Klientel», welcher mit diesen Gesetzen beizukommen sei, sowie der notwendigen Ergänzung von StGB und Vormundschaftsrecht für ihre Unerlässlichkeit. Behördliche Versorgungen durch Autoritäten auf Kantons- und Gemeindeebene blieben grundsätzlich akzeptiert.⁵³

Die Kritik an den Gesetzen zur administrativen Versorgung schlug sich – wenn auch in bescheidenem Ausmass – ebenfalls in der Presse nieder. Nicht zuletzt nutzten wiederum Juristen die Medien als Plattform für ihre Meinungsäusserungen. So bezog beispielsweise 1945 der Berner Rechtsanwalt Albert Kuhn in der Berner Wochenzeitung *Freies Volk* Stellung für die sogenannte Administrativjustiz. Darin widersprach er Loosli auf der ganzen Linie und wehrte sich insbesondere gegen dessen Vorwurf, die administrativen Versorgungen seien ein beliebtes Mittel, um die Anstalten zu füllen. Er liess auch die Kritik nicht gelten, dass Angehörige wohlhabenderer Schichten viel seltener interniert würden als einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger. Stattdessen sah Kuhn die Verfahren der administrativen Versorgung gegenüber den, seiner Ansicht nach, starren Gerichtsverfahren im Vorteil.⁵⁴ Einiges kritischer beäugte *Die Tat*, Organ des Landesrings der Unabhängigen und somit linksliberal ausgerichtet, die Versorgungsthematik. Gleich zwei, kurz aufeinanderfolgende Artikel bemängelten 1947 sowohl die krassen Eingriffe in die persönliche Freiheit, welche trotz Fehlen eines zugrunde liegenden Delikts erfolgten, als auch die nicht vorhandenen Verteidigungsrechte. Insbesondere die fehlende Akteneinsicht seitens der Betroffenen wurde als rechtswidrig betrachtet.⁵⁵

52 Egger 1948, 15–17. Zu August Egger (1875–1954), Professor für Zivilrecht, Experte des ZGB (Personen- und Familienrecht), vgl. Stadler-Labhart, 24. 8. 2004.

53 Für eine eingehendere Diskussion der zeitgenössischen kritischen Literatur insbesondere mit Fokus auf die Verfahren siehe UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 2.2.

54 Kuhn, 5. 1. 1945.

55 «Warum keine Akteneinsicht in der Administrativjustiz?», 9. 7. 1947.

Die Tat klagte aber auch die Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung an und empörte sich: «Die verfügende Behörde ist Anzeiger, Untersuchungsrichter, Ankläger und urteilender Richter zugleich!»⁵⁶ Diese klaren Worte gegen die administrative Versorgung widerspiegeln die durchaus vorhandene Aufnahmebereitschaft der Kritik Looslis in der Öffentlichkeit. Die Tatsache, dass nur wenige Presseorgane hierzu Stellung bezogen, verdeutlicht gleichzeitig das geringe Interesse an der Thematik und die in weiten Teilen der Bevölkerung herrschende Gleichgültigkeit ob der von Loosli kritisierten Zustände. Mit der Anprangerung der «Administrativjustiz» war Loosli seiner Zeit voraus.

Auch im weiteren Verlauf der Zeit – in den 1950er- und 1960er-Jahren – wurde der Gegenstand in der Medienlandschaft nur sporadisch aufgenommen. Vereinzelt kamen kritische Stimmen aus juristischen oder medialen Kreisen auf gewisse Reformvorschläge der 1940er-Jahre hinsichtlich der Administrativversorgung zurück. So etwa die Forderungen, die bereits Zbinden formuliert hatte – umfangreichere Verfahren, die Einführung von unentgeltlichen Rechtsbeiständen oder die Möglichkeit des Weiterzugs an eine unabhängige Instanz. In seiner Habilitationsschrift aus dem Jahr 1955 wies der Basler Strafrechtsprofessor und spätere Bundesrichter Hans Dubs in einem ausführlichen Vergleich der verschiedenen kantonalen Rechtsgrundlagen auf ähnliche Mängel hin. Der Ausbau des Verfahrens mit Möglichkeiten des Weiterzugs und der Berücksichtigung des rechtlichen Gehörs, sprich persönlicher Kontakt mit den Betroffenen, hätte nach Dubs einen «ersten Schritt» in die richtige Richtung dargestellt – doch «eine wirklich befriedigende Lösung kann m. E. nur die richterliche Zuständigkeit bringen».⁵⁷ Bei Begutachtung der parallel laufenden Versorgungsdispositive äusserte er sowohl an den kantonalen als auch an den zivilrechtlichen Grundlagen fundamentale Kritik. Dennoch gab er den kantonalen Versorgungserlassen Vorrang gegenüber dem Vormundschaftsrecht, das seiner Ansicht nach zu ungenaue Versorgungsgründe aufführte und sehr wenige Garantien im Verfahren vorsah.⁵⁸ Ebenso griff 1958 die liberale *Neue Zürcher Zeitung* zu sehr klaren Worten hinsichtlich der administrativen Versorgung. Der ausführliche Bericht orientierte sich an der Haltung Zbindens und befürwortete die möglichst flächendeckende Regelung von

56 «Im Räderwerk der Administrativjustiz», 19. 11. 1947.

57 Dubs 1955, 165. Zu Hans Dubs (1923–2005), unter anderem 1969–1986 Bundesrichter, vgl. Steffen Gerber, 17. 9. 2007.

58 Dubs 1955, 229.

Versorgungen via die sichernden Massnahmen des StGB, ohne dabei die angebliche Notwendigkeit nicht richterlicher Administrativversorgungen für eine kleine Zahl an Spezialfällen zu verkennen. Die Hauptanliegen Zbindens – Ausbau der Ermittlungsverfahren vor dem Entscheid, Anhörung, psychiatrisches oder medizinisches Gutachten, Akteneinsicht sowie unentgeltlicher Rechtsbeistand – übernahm die *Neue Zürcher Zeitung*. Überdies bewertete sie den Erfolg der administrativen Versorgungen als gering, weshalb sie die langen Einweisungsdauern kritisierte: «Einweisungszeiten von drei und mehr Jahren oder die unbestimmte Einweisungsdauer lassen sich weder durch erzieherische Ueberlegungen noch durch sozialpolitische Rücksichten rechtfertigen, nachdem die Praxis gezeigt hat, dass der Wert administrativer Versorgung allgemein nicht zu hoch geschätzt werden darf.»⁵⁹

Eine besondere Rolle spielte der *Beobachter*. Diese provokative Zeitschrift, die bereits Loosli Gehör verschafft hatte, blieb an der Thematik dran. In den 1950er-Jahren porträtierte er mehrmals Schicksale von administrativ versorgten Personen. Damit half der *Beobachter* einzelnen Betroffenen, ihr Erlebtes publik zu machen. Eine solche Reportage war dem Leben des unehelichen Verdingbuben Gotthard Haslimeier gewidmet, der seine Geschichte 1956 in einem Buch veröffentlichte.⁶⁰ Nicht selten reagierten andere Presseorgane auf solche Artikel mit weiterführenden Berichterstattungen.⁶¹ Schwerpunkt des *Beobachters* bildete jeweils der an die Behörden gerichtete Vorwurf der Willkür: «Eine solche Praxis öffnet jeder Willkür Tür und Tor.»⁶² Der *Beobachter* ging aber auch über die bis dato geäusserte Kritik hinaus und forderte bereits 1950 von den Autoritäten, «dieses Unrecht wiedergutzumachen».⁶³

59 «Die administrative Versorgung», 11. 4. 1958.

60 Ras, 31. 3. 1951; Haslimeier 1956, 64.

61 So ging beispielsweise ein Luzerner Vormundschaftsskandal durch die Deutschschweizer Presselandschaft mit einer Frau Harris im Zentrum, die angeblich ihres Vermögens wegen von ihrem Mann in eine Psychiatrie «versenkt» worden sei: «Der Beobachter antwortet», 15. 10. 1950. Oder etwa zum Fall des Bäckerlehrlings Hermann Ferdinand Giger: «Wollen die Luzerner Behörden kneifen?», 31. 10. 1957.

62 «Wachet über eure Freiheit», 31. 5. 1950.

63 «In Witzwil versenkt», 15. 9. 1957.

5.1.6 EIN «UNSCHÖNER FLECKEN» BEDROHT DAS ANSEHEN DER SCHWEIZ

Nach dem 1963 gefällten Entschluss der Schweiz, dem Europarat beizutreten, stellte sich definitiv die Frage, ob die Schweiz die Menschenrechtskonvention – ein Grundpfeiler des ER – unterzeichnen sollte. Die eidgenössischen Räte liessen das Thema vorerst ruhen, in den Tageszeitungen verhallte der Entscheid des ER-Beitritts aber nicht ohne Echo. Der überparteiliche Zürcher *Tages-Anzeiger* publizierte einen Artikel des Zürcher Anwalts, Völkerrechtsspezialisten und zeitweiligen SP-National- und -Ständerats Eduard Zellweger. Dieser rügte die offizielle Schweiz für die ohnehin schon vorhandene Verspätung und verlangte, die EMRK solle so rasch wie möglich ratifiziert werden. Hinsichtlich der Unvereinbarkeiten des Schweizer Rechts mit der EMRK bezichtigte er das Schweizer Gebaren als heuchlerisch: «Wir rühmen uns gerne unserer Rechtsstaatlichkeit und unserer hochentwickelten demokratischen Institutionen, und nun scheinen im Scheinwerferlicht der europäischen Menschenrechtskonvention Mängel und Lücken plötzlich grell auf.»⁶⁴ Auch die *Neue Zürcher Zeitung* sprach sich grundsätzlich für die Unterzeichnung der EMRK aus. Doch sie vertrat die Meinung, dass die entdeckten Schweizer Makel verglichen mit Menschenrechtsverletzungen in vielen anderen Staaten als Lapalien abgetan werden konnten. Was die kantonalen Versorgungsrechte anbelangte, stützte sich der Artikel auf den Bundesrichter Antoine Favre, der mit dem Verweis auf das Rekursrecht der versorgten Personen bis vor Bundesgericht den Widerspruch zur Konvention grundsätzlich nicht anerkannte.⁶⁵ Auch in der französischsprachigen Presselandschaft der Schweiz wurde ein Beitritt zur EMRK grundsätzlich befürwortet. Die Gesetze zur administrativen Versorgung spielten hierbei allerdings kaum eine Rolle, vielmehr solidarisierte sich das Gros der Medien in der Romandie mit den Frauen, die ihre politischen Rechte einforderten.

Wie im Parlament meldeten sich auch in der öffentlichen Debatte überwiegend Juristen zu Wort. Die *Neue Zürcher Zeitung* publizierte im

64 Zellweger, 31. 8. 1963. Vgl. Bürgi, 5. 2. 2014.

65 «Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention», 23. 11. 1964. Antoine Favre (1897–1974) aus Sitten (VS) studierte Recht in Freiburg, wo er später als Professor tätig war. 1945–1952 konservativer Nationalrat, 1952–1967 Bundesrichter, 1963 wurde er zum Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg ernannt. Vgl. Fournier, 24. 10. 2005.

August 1964 einen zweiteiligen Bericht des Rechtsprofessors Dietrich Schindler über das Verhältnis der Schweiz zur EMRK. Grundsätzlich empfahl auch er den Beitritt, wertete die Vorbehalte aber als zu gewichtig, weshalb er sich der bundesrätlichen Empfehlung anschloss, die Unterzeichnung der EMRK auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Schindler strich insbesondere heraus, dass die Schweiz mit den zu machenden Vorbehalten im internationalen Vergleich schlecht abschnitt: «Die Vorbehalte, die die Schweiz anzubringen hätte, sind nun freilich viel zahlreicher und weitreichender als die Vorbehalte, die irgendein anderer Staat bisher angebracht hat.»⁶⁶ Auch Schindler identifizierte die fehlenden Rechte der Frauen, die konfessionellen Ausnahmeartikel und die kantonalen Versorgungsgesetze als mit der Konvention nicht konform. Die ersten beiden Vorbehalte drängten nach Ansicht Schindlers am meisten. Beim letzten betonte er hauptsächlich den fehlenden gerichtlichen Entscheid als unvereinbar mit der Konvention, erinnerte aber auch an den ungenügenden Rechtsschutz der betroffenen Personen und nahm die Kantone in die Pflicht, ihre Gesetze entsprechend anzupassen. Auf Schindlers Artikel folgte kurz darauf eine Einschätzung des Professors und angehenden Bundesrichters Otto Konstantin Kaufmann anlässlich des Schweizer Juristentags. Er bezog sich unter anderem direkt auf Schindler, wobei Gliederung und Argumentation sehr ähnlich ausfielen. Auch Kaufmann stellte die Angelegenheit im internationalen Kontext dar und sorgte sich um das «Ansehen der Schweiz». Deshalb befürwortete er eine baldige Unterzeichnung der EMRK. Angesichts der Unvereinbarkeit der administrativen Einweisungen mit der EMRK verwies er jedoch bloss auf die Notwendigkeit einer «näheren Untersuchung» des Problems.⁶⁷

In den eidgenössischen Räten flammte die Debatte um die EMRK in der Sommersession 1966 mit der Motion von Mathias Eggenberger (SP, SG) wieder auf. Dass die Schweiz mit ihrer demokratischen und humanitären Tradition einer solchen Konvention nicht vorbehaltlos beitreten konnte, wollte dieser nicht akzeptieren. Er bat deshalb den Bundesrat um Klärung, «welche rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssten, um einen Beitritt der Schweiz zur europäischen Menschenrechtskonvention zu

66 Schindler, «Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz», 8./9. 8. 1964. Zu Dietrich Schindler (geb. 1924), Professor für internationales Recht und Verfassungsrecht an der Universität Zürich, vgl. Flury-Dasen, 18. 10. 2012.

67 Kaufmann 1965, 245–262. Zu Otto Konstantin Kaufmann (1914–1999), Professor an der HSG, 1966–1984 Bundesrichter, vgl. Schmid, 7. 8. 2007.

ermöglichen».⁶⁸ Die Motion fand die Unterstützung aller Fraktionen. Nach ihrer Annahme und der anschliessenden Umwandlung in ein Postulat hatte der Bundesrat einen Bericht auszuarbeiten. Bis zu dessen Fertigstellung lief die Debatte in den Printmedien weiter. Anlass bot nicht zuletzt die Märzausgabe des *Bulletins der Internationalen Juristen-Kommission* (IJK), in welcher die Frage der EMRK-Unterzeichnung durch die Schweiz kritisch beleuchtet wurde. Der kurze Beitrag kam auf alle Vorbehalte zu sprechen und warf die Frage einer Totalrevision der Bundesverfassung auf. Hinsichtlich der administrativen Versorgung bezog die IJK klar Stellung mit den Worten: «Diese Vorschriften lassen somit der Willkür der Polizeibehörden Tür und Tor offen.»⁶⁹ Diese Beurteilung provozierte einen vom *Tages-Anzeiger* als übertrieben empfundenen «Aufschrei in der Presse». Die Zürcher Tageszeitung forderte stattdessen, die Sachlage neutral zu betrachten und sich tatsächliche Mängel einzugestehen: «Es ist nun einmal so, dass die liebe alte Bundesverfassung dem ›Standard‹ internationalen Menschenrechts nicht mehr entspricht.»⁷⁰ Auch die *A-Z Basel* – die Arbeiterzeitung und demnach linksstehend – reagierte auf die Juristenkommission. Sie gestand den Schweizer Handlungsbedarf zwar ein, aber nicht ohne die Tragweite der Vorbehalte zu relativieren. «Mag es auch Länder geben, die formaljuristisch unserem Lande voraus, in der tatsächlichen Handhabung aber hindendrein sind, so muss der jetzige Zustand für die Eidgenossenschaft doch als unschöner Flecken bezeichnet werden.»⁷¹ In ähnlicher Manier äusserte sich der Zürcher Rechtsprofessor Werner Kägi in seinem Vortrag anlässlich des Jahres der Menschenrechte 1968. Auch seiner Überzeugung nach wurden die Menschenrechte in der Schweiz grundsätzlich mindestens so gut, wenn nicht gar besser eingehalten als in anderen Staaten, die die EMRK bereits unterschrieben hatten. Trotz der von Kägi eingeräumten lückenhaften Verankerung in der Bundesverfassung und den Kantonsverfassungen betonte er den Stellenwert der Menschenrechte in der Schweiz als «Grundnorm». Der Missstand hinsichtlich der Gesetze zur administrativen Versorgung sollte seiner Ansicht nach mit dem Ausbau der Rechtsgarantien bekämpft werden. Schliesslich schlug Kägi dennoch vor,

68 Motion Eggenberger, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 22. 6. 1966. Zu Mathias Eggenberger (1905–1975), Lehrer, 1947–1971 im Nationalrat, 1971–1975 im Ständerat, vgl. Specker, 16. 2. 2015.

69 Internationale Juristen-Kommission 1968, 40.

70 «Frauenstimmrecht, Religion und anderes», 22. 3. 1968.

71 «Wann wird die Schweiz die Konvention zum Schutze der Menschenrechte unterzeichnen dürfen?», 30. 4. 1968.

«die nötigen Verfassungsrevisionen – zunächst im Innern in Ordnung» zu bringen, um nicht Gefahr zu laufen, durch einen Beitritt unter Vorbehalten die nötigen Revisionen noch länger aufzuschieben.⁷²

Die Argumentation, dass die Schweiz im internationalen Vergleich klar zu den vorbildlichen Staaten zähle, wurde in den Medien, aber auch von Politikern gerne und oft angeführt. Dass Verbesserungspotenzial bestand, wurde zwar akzeptiert, gleichzeitig herrschte aber die feste Überzeugung vor, dass der Schweizer Rechtsstaat modern und fortschrittlich dastand. Dass in der Realität die Handhabung der Menschenrechte möglicherweise zu wünschen übrig liess, wollten und konnten viele Volksvertreter nicht so recht glauben – es passte nicht in das Selbstbild der Eidgenossenschaft. Diese Perspektive, die zweifellos von einer gewissen Überheblichkeit und Selbstüberschätzung zeugt, kann als Hindernis dafür identifiziert werden, genauer und selbstkritischer hinzusehen und bestehende Regelungen wie die Versorgungspraxis von Grund auf zu hinterfragen.

5.1.7 VON WICHTIGEN UND WENIGER WICHTIGEN VORBEHALTEN

Neben den bis dahin bekannten Unvereinbarkeiten des Schweizer Rechts mit der EMRK kamen laufend Elemente dazu, die einer speziellen Handhabung bedurften. Dies betraf etwa das von Kägi aufgeworfene Schächtverbot, welches die freie Ausübung der Religion – in diesem Fall des Judentums – beschnitt.⁷³ Fernerhin wurde das ungleiche Recht auf Unterricht bemerkt, das insbesondere auf der Mittelstufe den Mädchen nicht die gleichen Chancen gewährte wie den Jungen.⁷⁴ Die Mängel der Schweizer Rechtslage wurden von Experten und Politikern stets unterschiedlich gewichtet und bei der Erörterung der Frage der Unterzeichnung der EMRK wurde meist nur eine Auswahl davon besprochen. Dabei spielte nicht zuletzt die politische Agenda der involvierten Akteure – Interessengruppen, Lobbyarbeiten, persönliche Ziele – eine zentrale, doch rückblickend nur schwer greifbare Rolle.

72 Erweiterte Version des Vortrags, gedruckt: Kägi 1968. Zu Werner Kägi (1909–2005), Professor für Völker-, Staats- und Kirchenrecht und Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich, vgl. Schmid, 14. 12. 2006.

73 *Bundesblatt*, 31. 12. 1968, 1116–1117.

74 *Bundesblatt*, 31. 12. 1968, 1125.

In der Presse war man geteilter Meinung hinsichtlich der Frage, ob die EMRK-Unterzeichnung mit oder ohne Vorbehalte avisiert werden sollte. Mehrere abgedruckte Expertenstimmen, so etwa diejenige des Altnationalrats und ehemaligen Sprechers der schweizerischen Delegation in der beratenden Versammlung des Europarats, Willy Bretscher, empfahlen den Beitritt unter Vorbehalten. Dass diese neue Befürwortung auch von der Landesregierung vertreten wurde, liess die Rede von Bundesrat Willy Spühler⁷⁵ am Zürcher Frauenstimmrechtstag bereits erahnen.⁷⁶ In der Lausanner Zeitung *24 heures* wertete der Korrespondent Georges Plomb den Willen zur Unterzeichnung unter Vorbehalten gar als selbstkritischen Akt und Verzicht auf Scheinheiligkeit, da die Schweiz in diesem Sinne ihre Schwächen gegenüber dem Europarat nicht zu verstecken versuche.⁷⁷ Einzig die Frauenstimmrechtsverbände zeigten sich empört ob dieser Stossrichtung. Sie hatten ihre Hoffnung in den aus der EMRK erwachsenen Druck gesetzt, der endlich die gesetzliche Verankerung ihrer politischen Mitbestimmungsrechte erwirken sollte. Die verschiedenen Gruppierungen der Frauenbewegung fürchteten, ein EMRK-Vorbehalt hinsichtlich des Frauenstimm- und -wahlrechts könnte den seit langem herbeigesehnten Schritt noch weiter verzögern. Deshalb setzten sie alles daran, dass die EMRK nicht vor Einführung der politischen Gleichberechtigung unterzeichnet würde.⁷⁸

Im ausgearbeiteten Bericht zum Postulat Eggenberger, publiziert im Bundesblatt vom 9. Dezember 1968, tat der Bundesrat seinen Meinungsumschwung kund. Im Gegensatz zur letzten Stellungnahme hinsichtlich der EMRK im Jahr 1962 sprach sich die Landesregierung nun für einen Beitritt unter Vorbehalten aus. Der Bericht orientierte sich unter anderem an den oben besprochenen Beiträgen von Professor Schindler (Artikel in der *Neuen Zürcher Zeitung*), Professor Kägi und Bundesrichter Kaufmann.⁷⁹ Des Weiteren stützte sich der Bundesrat auf die Ausführungen von Roland Bersier, welcher in seiner 1968 erschienenen, über 200-seitigen Dissertation das Konzept der persönlichen Freiheit und die daraus gefolgerte Konsequenz für die Gesetze zur administrativen Versorgung untersucht hatte.

75 Willy Spühler (1902–1990), studierter Ökonom, Sozialdemokrat, 1959–1970 Bundesrat, ab 1966 Leiter des EPD. Vgl. Bürgi, 23. 2. 2012.

76 «Um den Beitritt der Schweiz zur MRK», 26. 3. 1968; «Wann wird die Schweiz die Konvention zum Schutze der Menschenrechte unterzeichnen dürfen?», 30. 4. 1968; «Die europäische Menschenrechtskonvention», 28. 10. 1968.

77 Plomb, 10. 12. 1968.

78 Mesmer 2007, 317–323.

79 *Bundesblatt*, 31. 12. 1968, 1057–1181.

Bersier konkludierte, dass die Versorgung durch eine administrative Behörde nicht mit der Garantie auf persönliche Freiheit vereinbar sei. Mit klaren Worten sprach er ihr die Legitimation ab: «Il n'est pas admissible que des personnes puissent être privées de leur liberté à cause de leur mode de vie lorsqu'elles n'ont pas commis de délit. L'Etat n'a pas à sévir quand le comportement de quelqu'un heurte la morale traditionnelle – toujours contestable.»⁸⁰ Nur wer eine Gefahr für die Allgemeinheit darstelle, dürfe einer Zwangsmassnahme unterworfen werden. Ansonsten sei es nicht die Aufgabe des Staates, als normabweichend und nicht den geläufigen Moralvorstellungen eingestuftes Benehmen zu ahnden. Bersier betonte, dass Vorstellungen über Norm und Devianz soziale Konstrukte darstellten, die sich mit der Zeit wandelten und die es stets zu hinterfragen gelte. Grundsätzlich solle deshalb in allen Fällen ein Richter das letzte Wort haben.⁸¹

Der Bundesrat schloss sich teilweise der Kritik an den Kantonen an und konstatierte, die kantonale Praxis, im Besonderen die «zugrundeliegenden Beweggründe für eine administrative Verwahrung durch die Verwaltungsbehörden», würde «weit über das hinausgehen, was die Konvention als zulässig erachtet».⁸² Als ebenso problematisch bewertete er die in den meisten kantonalen Gesetzen fehlende gerichtliche Überprüfung dieser Entscheide wie auch die kaum vorhandenen Rekursmöglichkeiten und das beschränkte rechtliche Gehör. Da der Bund 1968 allerdings (noch) nicht gewillt war, derart in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone einzugreifen, empfahl er, zum gesamten Artikel 5 EMRK einen Vorbehalt anzubringen. Neuerdings stellte sich überdies die Frage, ob die Artikel 406 und 421 ZGB, welche vormundschaftsrechtliche Versorgungen ermöglichten, mit der Konvention vereinbar waren. Denn diese zivilrechtlichen Entscheide wurden ebenso wenig von einem Gericht getroffen und stützten sich auf Einweisungsgründe, die von der EMRK nicht explizit genannt wurden. Der Bundesrat ging im erwähnten Bericht jedoch nicht weiter auf diese Problematik ein. Stattdessen begnügte er sich mit der Überlegung, dass die von einer solchen Massnahme betroffenen Mündel wohl unter eine der von der EMRK aufgeführten Kategorien fallen würden.⁸³

Grundsätzlich sah der Bundesrat in der EMRK eine Chance zur Weiterentwicklung des Schweizer Rechts und eine Gelegenheit – besonders

80 Bersier 1968, 186.

81 Bersier 1968, 186.

82 *Bundesblatt*, 31. 12. 1968, 1086.

83 *Bundesblatt*, 31. 12. 1968, 1084–1088, 1095–1096.

auf kantonaler Ebene –, die Grundrechte auszubauen. Gleichwohl befand er nicht alle Bereiche des Rechts für reif für eine Anpassung an die Konvention. Dies galt namentlich für die kantonalen Internierungsgesetze, welche «beim heutigen Stand des Bundesrechts noch einer Notwendigkeit [zu] entsprechen [scheinen]». Nichtsdestoweniger drückte die Anbringung der Vorbehalte laut Landesregierung den Willen zur schnellstmöglichen Eliminierung dieser Mängel aus. Der konstatierte Missstand hinsichtlich der Gesetze zur administrativen Versorgung drängte allerdings deutlich weniger als die politischen Rechte der Frauen und die konfessionellen Ausnahmeartikel.⁸⁴ Ab diesem Bericht erfolgte im politischen Diskurs eine klare Fokussierung auf die zwei letzten Vorbehalte. Im Parlament wurde der Bericht in der Sommersession 1969 diskutiert. Zuerst setzte sich der Nationalrat mit der Frage auseinander, ob die EMRK unter Anbringung der identifizierten Vorbehalte unterzeichnet werden sollte. Eine Mehrheit votierte dafür und stellte sich somit auf die Seite des Bundesrates. Die Minderheit teilte sich in jene, die diesen Schritt grundsätzlich ablehnten, und jene, die angesichts der Tragweite der zu machenden Vorbehalte vorerst für Abwarten plädierten. Gleichzeitig reichte die nationalrätliche Kommission eine Motion ein, die den Bundesrat beauftragte, Vorschläge auszuarbeiten, wie die Vorbehalte gestrichen werden könnten – insbesondere hinsichtlich des Frauenstimm- und -wahlrechts sowie der Konfessionsartikel. Sofern die Parlamentarier auf die Inhalte der Vorbehalte eingingen, fokussierten sie klar auf diese beiden «wichtigsten» Vorbehalte. Die Tatsache, dass im Ratsaal auf der Tribüne Frauen standen, die von mehreren Parlamentariern direkt adressiert wurden, veranschaulicht, wie prioritär sich dieser Vorbehalt effektiv präsentierte. Dieses Moment macht ebenfalls deutlich, inwiefern die Frauenbewegung für ihre Interessen lobbyiert hat und – wenn auch zögerlich – gehört wurde. Im Gegensatz dazu hatten die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen Betroffenen keine Lobby, die sich für ihre Anliegen einsetzte, und selber waren sie wohl meist nicht in der Lage dazu.⁸⁵ Selbst wenn einzelne Akteure gelegentlich die Praxis der Administrativversorgung anprangerten – etwa der *Beobachter*, der regelmässig mit Reportagen die Öffentlichkeit zu sensibilisieren versuchte –, blieben die Betroffenen grösstenteils auf sich allein gestellt. Die Abwesenheit einer Gesellschaft

84 *Bundesblatt*, 31. 12. 1968, 1140–1146, Zitat 1141.

85 UEK, Bd. 5, «*Zwangslagenleben*», geht dem Erlebten der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen Betroffenen auf der Basis von Interviews eingehender nach.

oder Organisation, welche die Interessen aktuell oder ehemals betroffener Personen vertrat, dürfte mit ein Grund gewesen sein, weshalb die Problematik nicht Gegenstand einer breiten, öffentlichen Diskussion wurde. Auf diesen Umstand hatte 1964 bereits der Zürcher Professor Schindler in seinem Artikel in der *Neuen Zürcher Zeitung* hingewiesen: «Liegt es am Fehlen von Interessengruppen, dass an rechtsstaatlichen Sicherungen für diese Personen bisher so wenig vorgekehrt wurde?»⁸⁶

Wie bereits in den Ratsversammlungen im Jahr 1962 dominierte auch in der Sommersession 1969 die Sorge um die Souveränität der Schweiz – Stichwort «fremde Richter». Die vorgebrachten Voten verdeutlichen die Marginalität der Thematik der administrativen Versorgung und ihrer Diskrepanz zur Konvention. Lediglich vereinzelt erinnerten Parlamentarier daran, dass auch dieser Vorbehalt nicht zu vernachlässigen sei. So argumentierten im Nationalrat etwa der Arzt Jean-Pierre Dubois (PdA, NE), indem er sich auf den Professor Kägi berief, oder der Aarwanger Regierungstatthalter Emil Schaffer (SP, BE).⁸⁷ Schaffer erhoffte sich von der Menschenrechtsdebatte einen Denkanstoss für die Kantone. Diese sollten die Modernisierung ihrer Rechtsgrundlagen sowie den Ausbau der Verwaltungsgerichte als höchste Rekursinstanz vorantreiben.⁸⁸ Bundesrat Spühler sprach sich zwar klar für einen Beitritt zur EMRK unter Vorbehalten aus, der mehrere Gesetzesrevisionen auf Bundes- und Kantonsebene nach sich ziehen würde, welche «seit Jahren von der schweizerischen Rechtslehre und Rechtspraxis verlangt werden».⁸⁹ Er nahm aber auch die Motion der Kommission an, zuerst Vorschläge zur Streichung der Vorbehalte zu unterbreiten. Angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit im Nationalrat die Abstimmung nur knapp für sich entschied und sich der Ständerat gegen den Bundesrat stellte und gleichzeitig die Motion der nationalrätlichen Kommission annahm, wurde der EMRK-Beitritt vorerst sistiert.⁹⁰

86 Schindler, 8./9. 8. 1964.

87 Zu Jean-Pierre Dubois (1917–1985) vgl. Jeannin-Jaquet, 19. 8. 2003. Emil Schaffer (1924–2010), war 1958–1959 und 1962–1979 im Nationalrat, 1953–1989 Regierungstatthalter des Amtsbezirks Aarwangen (BE). Darin gründet sein abermaliges, noch zur Sprache kommendes Engagement für die Verbesserung der Rechtslage der administrativ Versorgten. Er war einer der wenigen an der Debatte beteiligten Akteure ohne Universitätsstudium. Vgl. Hättenschwiler, 11. 1. 2012.

88 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 12. 6. 1969.

89 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 12. 6. 1969, 364.

90 *Amtliches Bulletin*, Ständerat, 7. 10. 1969.

Nationalrat Emil Schaffer gab sich mit der stattgefundenen Debatte nicht zufrieden. Der Berner Sozialdemokrat bestand darauf, die Versorgungsthematik eingehender zu diskutieren, und hakte deshalb gegen Ende des Jahres 1969 mit einer Interpellation zur «Administrativversorgung und Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Kantonen» nach. Schaffer fragte nach der möglichen Einschaltung von Verwaltungsgerichten und verlangte vom Bundesrat, bei den Kantonen in dieser Angelegenheit Druck zu machen. Er begründete seinen Vorstoss mit der Feststellung, «dass es sich bei der Anstaltsinternierung um einen der einschneidendsten Eingriffe in die Individualsphäre eines Menschen handelt. Seine persönliche Freiheit wird dadurch in starkem Masse berührt und eingeengt.»⁹¹ Zur Untermauerung seiner Argumente stützte sich Schaffer auf die Dissertation *Persönliche Freiheit und administrative Versorgung* des Juristen Peter Bossart aus dem Jahr 1965. Bossart stellte darin die verschiedenen Versorgungsdispositive der Kantone nebeneinander und verglich sie mit den Bestimmungen zur Anstaltseinweisung via StGB und ZGB. Seine Ausführungen gingen über die Kritik an den kantonalen Einweisungsverfahren und -gründen hinaus. Er sprach den kantonalen Gesetzen ihre Bedeutung grundsätzlich ab, da die Versorgungszahlen kontinuierlich sanken und meist mit einer via ZGB verfügbaren Entmündigung einhergingen, eine solche vorausschicken oder nach sich ziehen würden.⁹² Nicht zuletzt zur Beseitigung des unklaren Nebeneinanders von Dispositiven auf kantonaler und nationaler Ebene befürwortete er die Abschaffung des «in seiner Art überalterten, der persönlichen Freiheit nicht ungefährliche[n] Institut[s] der administrativen Versorgung» und plädierte stattdessen für die Abwicklung aller betroffenen Fälle via ZGB, wo «jeder Asoziale die gleiche Chance hätte, unter vormundschaftlicher Aufsicht sich wieder aufzufangen».⁹³ Diese totale Befürwortung des Vormundschaftsrechts, wie sie Bossart in seiner Dissertation vertrat, wurde keineswegs von allen an der Diskussion Beteiligten geteilt. Insbesondere Fachleute aus der Praxis waren diesbezüglich oft anderer Meinung. Wie bereits dargestellt, positionierte sich etwa der Fürsorger Alfred Rusterholz im Jahr 1938 diametral entgegengesetzt. Er bevorzugte die kantonalen Gesetze gegenüber dem ZGB, da diese seiner Meinung nach ein früheres Eingreifen ermöglichten und nicht alle betroffenen Personen vorausgehend unter Vor-

91 Interpellation Schaffer, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 27. 11. 1969, 82.

92 Bossart 1965, 59–79, 34–36.

93 Bossart 1965, 35.

mundschaft zu stellen verlangten. Diese Kontroverse wird in einem späteren Abschnitt des vorliegenden Kapitels weiterverfolgt.

In seinen Ausführungen betonte der Interpellant Schaffer, der Darstellung Bossarts folgend, dass diverse kantonale Gesetze aus dem 19. Jahrhundert stammten und dringend einer Modernisierung bedurften. Schaffer sah seinen Heimatkanton Bern womöglich in einer Vorbildrolle, denn dieser hatte im Jahr 1966 ein neues Versorgungsgesetz erlassen und sich dabei an der EMRK orientiert – allerdings mit ungenügender Konsequenz, wie die Historikerin Rietmann ausführt.⁹⁴ Als Regierungsstatthalter im Kanton Bern stand Schaffer in ständigem Kontakt mit solchen Verfahren und Entscheiden, weshalb er auf die Untersuchung durch ein verwaltungsrechtliches Organ und auf die Schaffung einer Stufenfolge von Massnahmen pochte – wobei der Internierungsantrag lediglich die «ultima ratio» sein sollte. Den Beitritt zur EMRK sah der Sozialdemokrat als Chance, wenn nicht als Pflicht, um mit bestehenden Verhältnissen aufzuräumen.⁹⁵ Bundesrat Ludwig von Moos antwortete zwar, dass sich Betroffene mit einer Beschwerde an das Bundesgericht wenden konnten, gestand aber gleichzeitig ein, dass dieses «solche Beschwerden [...] nur unter einem beschränkten Gesichtswinkel»⁹⁶ prüfe. Dies war auch in seinen Augen unbefriedigend – umso mehr, als manche kantonalen Rechtsgrundlagen keine Möglichkeiten enthielten, den Entscheid an eine höhere kantonale Instanz weiterzuziehen. Diese Kantone, aber auch jene, die sich mit einer verwaltungsinternen Beschwerdemöglichkeit zufriedengaben, sollten laut Bundesrat von Moos versuchen, den Rechtsschutz auszubauen, etwa mittels der Weiterentwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Abschliessend erklärte er im Konjunktiv, «die Kantone könnten auf Verbesserungen aufmerksam gemacht werden».⁹⁷ Von einem konkreten «vorstellig werden», wie es Schaffer vorgeschlagen hatte, war jedoch keine Rede. Letzterer nahm die Antwort hin, erklärte sich damit aber als nicht zufrieden, sondern bestand auf einem «energischen Wink» der Landesregierung gegenüber den Kantonen, «damit mit besseren Rechtsgrundlagen für administrative Versorgungen vorwärts gemacht wird».⁹⁸

94 Rietmann 2013a, 286.

95 Interpellation Schaffer, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 27. 11. 1969, 81–86.

96 Interpellation Schaffer, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 27. 11. 1969, 89. Zur Rolle des Bundesgerichts hinsichtlich der EMRK und der administrativen Versorgungen siehe UEK, Bd. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 2.3.

97 Interpellation Schaffer, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 27. 11. 1969, 89.

98 Interpellation Schaffer, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 27. 11. 1969, 89.

Die Weltwoche solidarisierte sich mit dem Interpellanten Schaffer – «übrigens keineswegs ein linker Revoluzzer» – und teilte seinen Missmut ob der Antwort des Bundesrates. Die Misstände hinsichtlich der Gesetze zur administrativen Versorgung – veraltete Rechtsgrundlagen, keine wirklichen Einweisungsverfahren, fehlende richterliche Überprüfung – seien «seit Jahrzehnten bekannt», «[d]och wesentliche Fortschritte waren seither im Bereiche der ‹Versenkung› nicht zu verzeichnen».⁹⁹ Die Reaktion des Bundesrates auf die Interpellation Schaffer weckte bei der *Weltwoche* den Eindruck, die Bundesbehörden würden immerzu die Überprüfung der Angelegenheit ankündigen, ohne je konkrete Schritte einzuleiten. Andere Presseorgane reagierten auf den Verlauf der Debatte in den Räten. Im *Tages-Anzeiger* etwa wehrte sich der Journalist Marcel Schwander gegen die Hierarchisierung der Vorbehalte und wählte klare Worte bezüglich der konstatierten «‹Versenkung› von Asozialen» in den Kantonen. Der zeitweilige SP-Politiker wollte sich nicht mit der seiner Ansicht nach gutgläubigen Annahme zufriedengeben, die Anstalten seien korrekt geführt und die Betroffenen allesamt gut aufgehoben. «Im allgemeinen trifft das gewiss zu», so Schwander, «[d]och es geht nicht um die allgemeinen Fälle, sondern auch um Ausnahmefälle, bei denen der Rechtsstaat richtig funktionieren sollte.»¹⁰⁰ Schlussendlich plädierte auch er für den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die *Neue Zürcher Zeitung* nahm Bezug auf ein Referat von Schindler zur Frage der EMRK. Ausführlich ging der Artikel auf Schindlers Darstellung der Vorbehalte zum Frauenstimmrecht und zu den Ausnahmeartikeln ein. Nur am Rande wurden die Gesetze zur administrativen Versorgung erwähnt, die allerdings «kein politisches Problem [...] sondern Sache einer zu überwindenden Bequemlichkeit» darstellen würden.¹⁰¹ In der Westschweizer Medienlandschaft dominierte in den späten 1960er-Jahren, sofern überhaupt auf die Vorbehalte eingegangen wurde, nach wie vor das Thema Frauenstimmrecht und die Solidarisierung mit den Schweizer Bürgerinnen.

Nur einige wenige Artikel in der deutschschweizerischen Presselandschaft konzentrierten sich ausschliesslich auf den Vorbehalt der administrativen Versorgungen. Die linksliberale *National-Zeitung* titelte beispiels-

99 Huber, 12. 12. 1969.

100 Schwander, 10. 12. 1968. Marcel Schwander (1929–2010) studierte Romanistik, Geschichte und Politologie in Bern und Paris, 1960–1968 SP-Stadtrat in Biel und 1962–1968 Grossrat in Bern. Vgl. Wipf, 10. 11. 2011.

101 «Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention», 18. 12. 1968.

weise «Eine Schere für alte Zöpfe»¹⁰² und der *Landbote* – Winterthurer Organ der Demokratischen Partei – «Die ‹Versorgten› – unsere Schande». Letzterer Artikel stammte aus der Feder der Juristin Gertrud Heinzelmänn, Leiterin des Büros gegen Amts- und Verbandswillkür und Kämpferin für die Rechte der Frau.¹⁰³ Heinzelmänn – die im Alter von 33 Jahren zwei Monate in einer privaten Nervenheilanstalt einschliesslich Isolierzelle, Insulin- und Elektroschocktherapie erlebt hatte – attestierte dem Bericht des Bundesrats einerseits ein gewachsenes Bewusstsein hinsichtlich der kantonalen Gesetze, befand die Darstellung dieses Vorbehalts andererseits als ungenügend. Sie betonte, dass auch die Gründe für Versorgungen – etwa Prostitution oder Internierung zur Armutsprävention – und nicht nur der Fakt des fehlenden Richterspruchs gegen die EMRK verstiesen. Ebenfalls strich Heinzelmänn hervor, dass nach Art. 406 ZGB bevormundete Personen rechtlich keineswegs besser geschützt seien. Den bundesrätlichen Verweis auf die Möglichkeit einer staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht diskreditierte sie als Farce, denn bereits 1965 habe die Landesregierung im Bericht über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugegeben, dass die «staatsrechtliche Beschwerde auch im Bereich des kantonalen Rechts nur ein unvollkommener Ersatz für eine fehlende Verwaltungsgerichtsbarkeit» sei.¹⁰⁴

Neben den traditionellen Printmedien begann sich mit dem Ende der 1960er-Jahre vermehrt auch die Schweizer Radio- und Fernsehgesellschaft für die Thematik der Versorgungsgesetze zu interessieren. Das Westschweizer Fernsehen zeigte 1970 den Dokumentarfilm *Les administratifs et l'article 42* des Regisseurs Alain Tanner, der sowohl Versorgte als auch über Versorgungen entscheidende Instanzen zu Wort kommen liess. Im Film wurde das Institut der Zwangsversorgung äusserst kritisch beäugt, wozu unter anderem die Einschätzungen des Rechtsprofessors François Clerc beitrugen. Der Dekan der Rechtsfakultät der Universität Lausanne konstatierte klar, inwiefern die Versorgungsgesetze nicht mit der EMRK konform waren: aufgrund der oft fehlenden Möglichkeit, mit einem Rekurs an ein Gericht zu gelangen. Er war überdies der Meinung, dass es nicht viel brauchte, um die kantonalen Gesetze EMRK-konform zu gestalten.¹⁰⁵ Auch andere Formate machten die administrativen Versorgungen zum Thema. So etwa die 1971

102 Stranner, 21. 12. 1968.

103 Gertrud Heinzelmänn (1914–1999), Juristin, aus bürgerlichem Hause, zeitlebens Kämpferin für die Rechte der Frau. Vgl. Kopp 2003, 83–93.

104 Heinzelmänn, 17. 2. 1969.

105 Tanner, Ackermann, *Temps présent*, 9. 1. 1970.

ausgestrahlte Sendung *Antenne* des Deutschschweizer Fernsehens. Die dazu bei den Bundesbehörden angestellten Recherchen behagten diesen keineswegs. Doch eine Absage hätte lediglich weiteres mediales Aufsehen erregen können, wie Jacques-Michel Grossen, Leiter der Justizabteilung, an Bundesrat von Moos schrieb: «J'ai le sentiment qu'un refus opposé à la Télévision serait mal reçu et mal interprété et que – malgré tout – il vaut mieux l'éviter.»¹⁰⁶ Die Sendung legte den Fokus auf die Unvereinbarkeit der kantonalen Erlasse mit der EMRK und präsentierte das Thurgauer Gesetz als Fallbeispiel.¹⁰⁷ Bereits 1961 und 1968 hatte die Schweizer Radio- und Fernsehgesellschaft einen Beitrag zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen gesendet. Diese Regionalmagazine drehten sich spezifisch um die Frauenanstalt Hindelbank (BE) und fielen, im Gegensatz zur Sendung von 1971, relativ unkritisch aus.¹⁰⁸ Die Problematisierung der administrativen Versorgungen im Medium Fernsehen kann als zusätzliche Ebene zur Sensibilisierung der Bevölkerung gewertet werden und stellt ein nicht zu unterschätzendes Element für eine zunehmend kritische Sicht auf die administrativen Versorgungen in der Öffentlichkeit dar. Diese TV-Sendungen zum Thema der administrativen Versorgung sollten nicht die letzten bleiben. Allerdings verstrich auch hier wieder einiges an Zeit, während deren die Thematik weitgehend von den Bildschirmen verschwand, bevor sie mit der beginnenden Mobilisierung der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen Betroffenen in den 2000er-Jahren wieder auftauchte.

5.1.8 ZWANGSARBEIT IN DER SCHWEIZ?

Der Prozess hin zur Vereinheitlichung der kantonalen Versorgungsgesetze wurde – neben der Diskussion um den Europarat und die EMRK – von einem weiteren internationalen Akteur geprägt: der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Die Schweiz hatte deren Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit vom 28. Juli 1930 im Jahr 1940 ratifiziert. Dar-

106 Grossen (Justizabteilung EJPD), Schreiben an Bundesrat von Moos (Vorsteher EJPD), 5. 11. 1970, BAR, E7001C#1982/117#747*. Zu Jacques-Michel Grossen (1931–2015), Professor für Zivilrecht und internationales Recht, ab 1968 Präsident der Expertenkommission für die Revision des Familienrechts, 1969–1974 Direktor der Justizabteilung des EJPD, vgl. Steffen Gerber, 19. 8. 2015.

107 SFDRS *Antenne*, Administrative Versorgung, 11. 11. 1971, BAR, J2.225#2004/128#123#2*.

108 SFDRS *Regionalmagazine*, 30. 6. 1961 und 29. 10. 1968, BAR, J2.225#2000/22#28* und J2.225#2000/22#604*.

aufhin hatte sie der IAO regelmässig Bericht über die Einhaltung dieses Übereinkommens zu erstatten. Erstmals im Jahr 1942 stellte eine von der IAO zusammengestellte Expertenkommission für Fragen der Zwangsarbeit beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) Erkundigungen an. Dieses verneinte jegliche Existenz von Zwangsarbeit und zitierte in den folgenden Jahren jeweils aus diesem ersten Antwortschreiben. Die Expertenkommission begnügte sich grundsätzlich mit den Antworten der Schweiz. Die Formulierung «travaux imposés aux personnes internées dans un établissement de relèvement ou pénitentiaire» im Bericht von 1949 liess die IAO allerdings aufhorchen und nachfragen. Mit der anschliessenden Auslegung des Vormundschaftsrechts nach ZGB zeigte sich die Expertenkommission wiederum zufrieden: «Le rapport très complet fourni par le gouvernement suisse apporte une réponse satisfaisante à la question qu'avait présentée l'an dernier la Commission sur la possibilité d'une imposition de travail par voie administrative.»¹⁰⁹ Dennoch stellte der Direktor des BIGA, Max Kaufmann, im Jahr 1952 interne Nachforschungen bei der Justizabteilung des EJPD an.¹¹⁰ Deren Direktor, Emil Alexander, stellte klar: «Notre pays ne connaît pas le travail forcé correctif, destiné à redresser les opinions politiques des personnes qui n'acceptent pas l'idéologie du gouvernement au pouvoir.»¹¹¹ Der frisch amtierende Alexander sah keinerlei Verbindungen zwischen Zwangsarbeit und der Schweiz. Er verneinte kategorisch die Existenz von Zwangsarbeit zur «Korrektion von politischen Einstellungen» einzelner Individuen oder zur Erreichung ökonomischer Ziele des Staates.¹¹² Seiner Ansicht nach interessierte sich der Ausschuss in erster Linie für diese beiden Zielsetzungen von Zwangsarbeit, weshalb die Praxis einiger Kantone der Internierung

109 Rapport de la Commission d'experts, 1951, International Labour Organization (ILO-BIT), ACD Application of Conventions and Recommendations (1942–1991), ACD 8-2-59-29, Jacket 1.

110 Das BIGA war zwar Anlaufstelle für die IAO, für konkrete Informationen zum Straf- und Massnahmensystem auf staatlicher und kantonaler Ebene wandte es sich aber jeweils ans EJPD. Kaufmann (BIGA), Schreiben an Alexander (Justizabteilung, EJPD), 17. 1. 1952, BAR, E4110A#1000:1837#309*. Zu Max Kaufmann (1891–1985), Jurist, 1947–1956 Direktor des BIGA, Delegierter des Bundesrats bei der IAO, vgl. Brian Scherer, 7. 8. 2007.

111 Alexander (Justizabteilung, EJPD), Schreiben an Kaufmann (BIGA), 6. 2. 1952, 1, BAR, E4110A#1000:1837#309*. Zu Emil Alexander (1889–1964), Jurist, 1952–1954 Leiter der Justizabteilung (heute Bundesamt für Justiz), vgl. Steffen Gerber, 23. 4. 2001.

112 Mit dieser Aussage grenzte der Direktor der Justizabteilung die Schweiz klar vom damals gängigen Bild der Sowjetstaaten ab. In der Presse waren Formen von Zwangsarbeit in der UdSSR und anderen kommunistisch geführten Staaten zu dieser Zeit immer wieder Thema, beispielsweise «Der Arbeitszwang in der Tschechoslowakei», 10. 2. 1952; «Die Zwangsarbeit hinter dem Eisernen Vorhang», 8. 7. 1952.

von «Alkoholikern», «Prostituierten» oder «Zuhältern» in Kombination mit Arbeitserziehung unerwähnt bleiben sollte. Ebenso erachtete der Direktor der Justizabteilung die Einweisung von «Gewohnheitsverbrechern», «Gewohnheitstrinkern» oder «Drogensüchtigen» nach Art. 42–45 StGB in «Arbeitserziehungs- oder Irrenanstalten» und ähnliche Massnahmen via Vormundschaftsrecht (ZGB) als vernachlässigbar.¹¹³ Für die Verantwortlichen des BIGA und des EJPD schien die Sache somit geklärt.¹¹⁴

Doch die später aufgekommene Debatte um die Vereinbarkeit des Schweizer Rechts mit der Menschenrechtskonvention, vor allem der kantonalen Rechtsgrundlagen zur administrativen Versorgung, blieb von der IAO nicht unbemerkt. Deren Expertenkommission hatte dem *Bundesblatt* vom 15. November 1962 entnommen, dass einige Kantone über Gesetze zur administrativen Internierung in Arbeitsanstalten verfügten. Daraufhin forderte sie kommentierte Auszüge der erwähnten Gesetzesgrundlagen, um deren Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen Nr. 29 zu prüfen.¹¹⁵ In den Ausführungen für die IAO des Jahres 1967 verteidigte das BIGA dieses landesweit bewährte System und erklärte sich nicht bereit, die Kantone zu bitten, davon keinen Gebrauch mehr zu machen. Stattdessen adressierte es die Bitte an die Expertenkommission, zu verstehen, dass «même si les législations cantonales semblent s'éloigner de la lettre de la convention, elles sont conformes à son esprit».¹¹⁶ Doch die IAO-Kommission blieb standhaft und forderte die Anpassung dieser Gesetze.¹¹⁷ Der neu amtierende BIGA-Direktor Albert Grübel sah sich gezwungen, die Kantone im Sommer 1970 in einem Kreisschreiben über die neusten Entwicklungen zu informieren und nach der Konformität von deren Rechtsgrundlagen und der korrespondierenden Praxis mit dem IAO-Übereinkommen zu fragen. Er bat die Kantone, gegebenenfalls Anpassungsmöglichkeiten aufzuzeigen.¹¹⁸

113 Alexander (Justizabteilung, EJPD), Schreiben an Kaufmann (BIGA), 6. 2. 1952, 3, BAR, E4110A#1000:1837#309*.

114 Korrespondenzen zwischen BIGA und EJPD, 17. 1. 1952, 6. 2. 1952, 21. 2. 1952, BAR, E4110A#1000:1837#309*.

115 Korrespondenzen zwischen BIGA und EJPD und kantonalen Staatskanzleien, 1967, BAR, E7170B#1986/171#1657*.

116 Zitat aus dem Rapport des Jahres 1967 des EVD (BIGA) an die IAO, in: Entwurf für das Kreisschreiben des EVD an die Kantonsregierungen, o. D., 4, BAR, E7001C#1982/117#747*.

117 Entwurf für das Kreisschreiben des EVD an die Kantonsregierungen, o. D., BAR, E7001C#1982/117#747*.

118 Kreisschreiben des EVD an die Kantonsregierungen, o. D., BAR, E7001C#1982/117#747*. Das Zirkular wurde schliesslich in gekürzter Form am 6. Juli 1970 an die Kantons-

5.1.9 FÖDERALISTISCHER ZWIST

Das Kreisschreiben provozierte teilweise heftige Reaktionen. Der Kanton Bern zeigte sich mit der Kritik der IAO-Expertenkommission in keiner Weise einverstanden. Besonders missfiel ihm, dass der Ausschuss der IAO lediglich die kantonalen Gesetze ins Visier genommen hatte. Administrative Versorgungsungen in Kombination mit Zwang zur Arbeit in der entsprechenden Anstalt könnten – so die Ansicht der Berner – ebenso via Vormundschaftsrecht, festgehalten im ZGB, erfolgen. In einer vorläufigen Antwort tat der Berner Regierungsrat und Polizeidirektor Robert Bauder seinen Unmut über diese Anprangerung kund und führte eingehend aus, welche Vorteile die kantonalen im Vergleich zu den vormundschaftlichen Versorgungsungen beinhalten würden. Viele Kantone und so auch Bern hätten die kantonseigenen Versorgungsdispositive mit dem Ziel geschaffen, die Rechtsstellung der Betroffenen gegenüber dem Vormundschaftsrecht zu verbessern. Deshalb mutete es laut Bauder bizarr an, kantonale Administrativversorgungsungen zu unterbinden, gleichzeitig aber jene via ZGB weiterhin bestehen zu lassen. Vor einer ausführlicheren Stellungnahme verlangte der Kanton Bern Klarheit über die Rolle der Versorgungsungen via ZGB in dieser Angelegenheit.¹¹⁹

Um dem Kanton Bern angemessen antworten zu können, wandte sich das BIGA an das EJPD und das Eidgenössische Politische Departement (EPD). Die Rechtsabteilung des EPD stand zu dieser Zeit unter der Leitung von Emanuel Diez, welcher einen Monat zuvor, an der Jahreskonferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren, einen Vortrag zum Thema der Menschenrechtskonvention und der administrativen Versorgungsungen gehalten hatte. Darin kam er auch auf das IAO-Übereinkommen und Zwangsarbeit zu sprechen. Für Diez stand fest, dass die gängige Praxis der Kantone, administrativ versorgte Personen zur Leistung von Arbeit zu zwingen, dem Übereinkommen widersprach. Überdies strich er das Recht des Bundes heraus, Staatsverträge einzugehen, welche Kompetenzbereiche der Kantone betrafen. In dem Sinne appellierte er an die Loyalität der

regierungen und mit begleitendem Bericht an den Bundesrat gesandt. Zu Albert Grübel (1918–2002), Jurist, 1969–1973 Direktor des BIGA, vgl. Steffen Gerber, 22. 12. 2011.

119 Bauder (Polizeidirektion Kanton BE), Schreiben an EVD, 14. 7. 1970, BAR, E7001C#1982/117#747*. Zu Robert Bauder (1916–1991), Doktor in Politikwissenschaften, 1946–1954 Generalsekretär der FDP, 1954–1980 Regierungsrat, vgl. Hegg, 4. 4. 2002.

Kantone, um die Einhaltung solcher Verträge in der Realität umzusetzen, und forderte sie auf, proaktiv ihre Gesetze den internationalen Standards anzupassen, statt erst auf Druck des Bundes zu reagieren.¹²⁰ Die Situation war angespannt. Vonseiten der Bundesbehörden herrschte einerseits ein gewisses Verständnis für die Einwände des Berner Polizeidirektors, andererseits stand der Direktor des BIGA, Albert Grübel, unter Rechtfertigungsdruck gegenüber der IAO, die noch auf eine Antwort wartete.¹²¹ Dem EJPD schrieb er: «[...] vu que tout nouveau délai risquerait d'être exploité comme une preuve de la mauvaise conscience des autorités fédérales et de la faiblesse de leur position.»¹²²

Der Verdacht auf Zwangsarbeit stiess in gewissen Medien auf ein grosses Echo. Linksorientierte Organe wie das *Volksrecht* oder die *National-Zeitung* oder Gewerkschaftszeitungen zeigten sich empört über die Entwicklungen rund um das IAO-Übereinkommen. In einem Artikel im *Volksrecht* warf der linke Journalist Hermann Battaglia der offiziellen Schweiz Heuchelei vor: Diese mache sich mehr Sorgen um den «guten Ruf» des Landes als um die Menschen, «die sich in der Gesellschaft nicht zurechtfinden». Er brachte seine Hoffnung zum Ausdruck, dass der Druck von aussen zu einer Anpassung der Gesetzesgrundlagen an das ratifizierte IAO-Abkommen führen würde und somit zur Abschaffung der administrativen Versorgung, «die oft nichts anderes als ein Verlochen unbequemer Mitmenschen bedeutet».¹²³ Im gleichen mahnenden Tonfall erschien ein Artikel von einem Autor mit dem Pseudonym «Syndex» gleich in zwei Gewerkschaftszeitungen:

«[H]üten wir uns, solche Mitmenschen pauschal zu disqualifizieren – oft sind es unglückliche Veranlagung, ein ungünstiges Milieu oder harte persönliche Schicksalsschläge, welche sie zu Aussenseitern werden liessen [...]. Aber sobald Müssiggang mit grossem Vermögen oder reichlichem arbeitslosem Einkommen verbunden ist, scheint ein solches Verhalten nicht mehr anstössig zu sein.»¹²⁴

Der Verdacht, dass von Zwangsmassnahmen Betroffene verhältnismässig oft aus den unteren Gesellschaftsschichten stammen, tauchte seit Loos-

120 Diez 1970. Zu Emanuel Diez (1919–1990), Jurist, seit 1944 beim EPD (heute EDA), vgl. Perrenoud, 23. 4. 2004.

121 EPD, Schreiben an BIGA, 29. 7. 1970, BAR, E7001C#1982/117#747*.

122 Grübel (BIGA), Schreiben an EJPD, 28. 12. 1970, BAR, E7001C#1982/117#747*.

123 Battaglia, 10. 7. 1970. Das *Volksrecht* war eine Zürcher Zeitung mit sozialdemokratischer Stossrichtung. Vgl. Degen, 20. 2. 2013.

124 Syndex, 16. 7. 1970 und 17. 7. 1970.

lis Anklageschrift wiederholt auf. Wie die bisherige Debatte der beteiligten Akteurinnen und Akteure gezeigt hat, war die armenpolizeiliche Komponente der administrativen Versorgung kein Geheimnis. Die Tatsache, dass solche Massnahmen grösstenteils auf Angehörige unterer Vermögensklassen Anwendung fanden, konnte nicht gelegnet werden.¹²⁵

Diese Artikel bezeugen, dass der Umgang mit der Thematik der administrativen Versorgung in der Öffentlichkeit einen gewissen Wandel erfahren hatte. Mit den ausgehenden 1960er-Jahren stieg nicht nur die Anzahl Artikel, die sich mit der Thematik auseinandersetzten, die Medienorgane begnügten sich auch immer weniger damit, die Einschätzungen von Juristinnen und Juristen abzdrukken. Stattdessen bildeten sich die Journalistinnen und Journalisten vermehrt eine eigene Meinung zum Thema und positionierten sich klarer – überwiegend auf der Seite der Kritikerinnen und Kritiker der kantonalen Versorgungsgesetze. Dies widerspiegelte sich teils in der gewählten Sprache, wie etwa der Artikel von Jürg Meyer in der linksliberalen *National-Zeitung* verdeutlicht. Die Betroffenen bezeichnete der politisch links stehende Jurist als «gesellschaftliche Aussenseiter» und die Praxis als «Isolierung unerwünschter Menschen».¹²⁶ In seinem abschliessenden Appell zur Reform der Gesetzesgrundlagen spielte er mit der herkömmlichen Terminologie:

«Der schweizerische Gesetzgeber hat sich gegenüber dem ausserstrafrechtlichen Versorgungsrecht liederlich und arbeitsscheu verhalten. Dieses entspricht in keiner Weise den an einen Rechtsstaat gestellten Ansprüchen. Es muss grundlegend reformiert werden, damit willkürliche Versorgungen vermieden werden und die notwendigen Anstaltsversorgungen optimale Wirksamkeit erhalten.»¹²⁷

Die Presseorgane des linken Lagers vertraten einhellig die Meinung, dass sich die IAO zu Recht eingeschaltet hatte und dass die administrativen Versorgungsgrundlagen einer menschenrechtsfreundlicheren Regelung weichen mussten. Die etablierten grösseren Tageszeitungen wie der *Tages-An-*

125 Zum Verhältnis von Armut und administrativer Versorgung, dargestellt im Kontext des Kantons Freiburg, siehe Kap. 1 von Ludovic Mangué in diesem Band. Vgl. auch Rietmann 2013a, 89–91, 131.

126 Meyer, 15. 9. 1970. Jürg Meyer (geb. 5. 6. 1938), promovierter Jurist. Seine Dissertation von 1966 schrieb er zum «Verhältnis des Grundrechts der persönlichen Freiheit zu den freiheitsentziehenden Massnahmen des Straf-, Polizei- und des Fürsorgerechts». Darin stellte er die Verfassungsmässigkeit der kantonalen Versorgungsgesetze infrage. Seit 2007 ist er im Grosse Rat BS (SP). Vgl. «Jürg Meyer», www.grosserrat.bs.ch.

127 Meyer, 15. 9. 1970. Zur Zeitung vgl. Brassel-Moser, 7. 9. 2010.

zeiger und die *Neue Zürcher Zeitung*, aber auch die Westschweizer Medien bezogen hinsichtlich der Entwicklung um die IAO und das Kreisschreiben weniger Position. Sie hielten sich nahe an den Formulierungen und Aussagen des Zirkulars des BIGA an die Kantone oder publizierten lediglich die kurze Nachricht der Schweizerischen Depeschagentur.¹²⁸

Seit 1968 – dem international ausgerufenen Jahr der Menschenrechte, der Veröffentlichung des Berichts des Bundesrates, in dem er den Willen bekundete, die EMRK unter Anbringung von Vorbehalten zu unterschreiben, und der Dissertation von Roland Bersier, der die Versorgungsgesetze gänzlich infrage stellte – veränderte sich etwas im Umgang mit dem Thema administrative Versorgung. Das mediale Interesse war gestiegen, sowohl die Printmedien als auch das Fernsehen räumten der Problematik mehr Raum ein. Dieser skizzierte Wandel lässt sich an der Medienlandschaft zwar deutlicher festmachen als in den untersuchten Ratsversammlungen. Das soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass hinter der politischen Bühne – etwa anlässlich des Vorwurfs der Zwangsarbeit – eine Verquickung stattfand, in der das Versorgungswesen eine wesentliche Rolle spielte. Hinzu kommt, dass zu dieser Zeit auf politischer Ebene rund um Fragen des strafrechtlichen Freiheitsentzugs einiges im Gange war. Im Jahr 1971 wurde das StGB einer Teilrevision unterzogen. Deren Vorarbeiten reichten allerdings bis ins Jahr 1954 zurück. Insbesondere seit Mitte der 1960er-Jahre forderte eine jüngere Generation von Juristen einen Strafvollzug, der den Rechten der Delinquentinnen und Delinquenten und Erkenntnissen aus der medizinisch-kriminologischen Forschung mehr Rechnung tragen und neuen Therapieansätzen folgen sollte. Ihr Appell für eine menschlichere Vollzugspraxis floss nur ansatzweise in die Revision von 1971 ein. Damit liessen sich die Kritikerinnen und Kritiker nicht besänftigen, sondern verschafften sich noch mehr Gehör, wobei sie durch regelmässige, skandalisierende Presseberichte Rückenwind erhielten. Dieser veränderte Blick auf die weggesperrten Personen und ihre rechtliche Situation wurde ebenfalls durch die Diskussion um einen EMRK-Beitritt begünstigt.¹²⁹ In gleicher Weise dürften diese Reformpostulate auf die Debatte rund um

128 SDA, «Abschaffung der Zwangsarbeit», 10. 7. 1970; «Bei uns gibt es noch eine Form der Zwangsarbeit. Internationale Arbeitsorganisation interveniert wegen der administrativen Versorgung», 10. 7. 1970; «Circulaire aux cantons à propos de l'internement administratif», 9. 7. 1970; «Internement administratif et travail obligatoire NE SONT PAS CONCILIAIBLES», 10. 7. 1970; «Internement administratif et travaux forcés. Une mesure rétrograde», 10. 7. 1970.

129 Albertin 2014, 109–119.

die Versorgungsgesetze gewirkt haben, denn wie zu Beginn dieses Textes gezeigt wurde, diskutierten Rechtsexperten (und vereinzelt -expertinnen) diese kantonalen Bestimmungen bereits in den 1930er- und 1940er-Jahren als Nebenschauplatz des Strafgesetzbuches. In den auslaufenden 1960er- und den beginnenden 1970er-Jahren wurden die Rechte der Internierten vermehrt in den Blickpunkt gerückt und kritische Perspektiven auf geschlossene Institutionen häuften sich.¹³⁰ Vor diesem Hintergrund scheinen die Reformbestrebungen hinsichtlich der kantonalen Versorgungsgesetze und des Vormundschaftsrechts, die nicht selten primär auf den Vollzug in den Institutionen abzielten, vielmehr die logische Konsequenz einer zeit-historischen Entwicklung zu sein als ein bewusst eingeschlagener Weg.

5.1.10 DAS PENDEL SCHLÄGT ZURÜCK: DIE KRITIK AM NATIONALEN VORMUNDSCHAFTSRECHT

Immer stärker rückte das Bewusstsein in den Vordergrund, dass nicht nur die kantonalen Erlasse zur administrativen Versorgung hinsichtlich der Wahrung der persönlichen Freiheit problematisch waren, sondern ebenso das auf nationaler Ebene geregelte Vormundschaftsrecht. Diese Kontroverse wurde nicht zuletzt in der Presse geführt. Wie bereits dargelegt, hatte der Berner Polizeidirektor Bauder auf das Kreisschreiben aus Bundesbern, das die kantonalen Gesetzgebungen hinsichtlich Zwangsarbeit kritisierte, unumwunden ablehnend reagiert. Kein halbes Jahr später, 1970, druckte die linksliberale *National-Zeitung* Bauders Kritik ab. Darin bezeichnete er die Situation als «grotesk», da Versorgungen ebenso via Vormundschaftsrecht verfügt werden könnten, und betonte, dass gerade wegen der Unzulänglichkeiten des ZGB diese kantonalen Gesetze erlassen würden: «Leider werden in der öffentlichen Diskussion immer nur die Kantone an den Pranger gestellt, die eigene Versorgungsgesetze haben. Jene aber, die sich mit dem für die Behörden bequemeren Weg über die vormundschaftliche Versorgung begnügen, bleiben ungeschoren.»¹³¹ Der liberale Bauder wurde nicht müde, daran zu erinnern, dass die Versorgungen via ZGB mindestens die Hälfte aller Fälle ausmachten und dass diese einfacher vonstatten-

130 Dieses Moment identifizieren auch Kap. 3.1 von Christel Gumy und Kap. 4.2 von Sybille Knecht in diesem Band.

131 Bauder zitiert in Däpp, 19. 11. 1970.

gingen, obwohl sie einen schwerwiegenderen Eingriff in die persönliche Freiheit darstellten. Damit versuchte er die öffentliche Missbilligung der kantonalen Erlasse einzudämmen und die Diskussion um die Versorgungsgesetzgebung auf die vormundschaftlichen Regelungen auszuweiten. Der zeitweilige Redaktor der *National-Zeitung* und Autor dieses Artikels, Heinz Däpp, scheint Bauders Meinung geteilt zu haben. Noch vier Jahre später gab er sich überzeugt davon, dass die kantonalen Gesetze zu Unrecht mehr kritisiert worden waren als die vormundschaftsrechtlichen Regelungen: «Am leichtesten haben es sich bisher die paar Kantone gemacht, die überhaupt keine eigenen Versorgungsgesetze kennen und in dieser Sache einfach das ZGB-Vormundschaftsrecht anwenden, das – wie gesagt – immer noch schlechter ist als das schlechteste kantonale Gesetz.»¹³²

Der Druck auf die Bundesbehörden stieg weiter an, als sich zusätzlich die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) einschaltete. Diese hatte das Kreisschreiben des BIGA an ihrer Tagung vom 22. März 1971 besprochen und erhob daraufhin grundlegende Anschuldigungen. Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Einweisungen auf richterlichem und solchen auf administrativem Weg und eine Diskreditierung der Letzteren hielt die KKJPD für realitätsfern. Wie bereits der Kanton Bern protestierte die KKJPD gegen die strikte Auslegung des Übereinkommens zu Zwangsarbeit, solange ausschliesslich die kantonsrechtlichen, nicht jedoch die vormundschaftlichen Versorgungen im Visier der IAO standen. Via ZGB – so ihre Argumentation – konnten Massnahmen genauso Pflichtarbeit implizieren und ebenfalls durch eine Verwaltungsbehörde anstelle eines Richters verfügt werden. Der Bund solle zuerst vor der eigenen Tür kehren:

«Solange der Bund im Hinblick auf internationale Verpflichtungen bei den vormundschaftlichen Versorgungen selbst nicht eingreift, besteht für die Kantone erst recht kein Anlass, wegen der wenigen, auf kantonales Recht gestützten Versorgungen Gesetzesrevisionen einzuhalten oder gar auf die Anwendung der Versorgungsgesetze zu verzichten, sofern die kantonalen Bestimmungen die Grundrechte des Bürgers gewährleisten.»¹³³

Die KKJPD verteidigte die kantonalen Gesetze, die genügend Rechtsmittel zur Verteidigung der persönlichen Freiheit und zur Verhinderung von

132 Däpp, 13. 4. 1974. Däpp, geboren 1942, wird auch zu den Nonkonformisten gezählt. Vgl. «Persönlich», www.heinzdaep.ch.

133 Isenschmid (Präsident KKJPD), Schreiben an EPD, 12. 5. 1971, 3, BAR, E7001C#1982/117#747*.

behördlicher Willkür beinhalten würden. Gesamthaft gesehen stufte sie diese als «moderner» ein und verortete Revisionsbedürftigkeit viel eher beim ZGB.¹³⁴ Der Protest des Kantons Bern und der KKJPD erweiterte die bisherige Problematik im Zusammenhang mit dem Übereinkommen zur Zwangsarbeit um eine zusätzliche Dimension, nämlich um diejenige der grundsätzlichen Infragestellung des Vormundschaftsrechts. Das BIGA bat deshalb das EJPD um eine Stellungnahme: «[...] cette lettre pose des problèmes d'une grande portée qui débordent largement le cadre des observations adressées à la Suisse par la commission d'experts de l'OIT et sur lesquels notre département n'est pas compétent pour se prononcer.»¹³⁵ Die Antwort der Justizabteilung des EJPD zeigte Verständnis für die Kantone und konnte deren angestellten Vergleich zwischen administrativen und vormundschaftsrechtlichen Versorgungen nachvollziehen. Der Direktor Jacques-Michel Grossen stimmte gar dem Einwand zu, dass der Rechtsschutz bei den meisten kantonalen Versorgungsgesetzen umfänglicher sei als im Vormundschaftswesen.¹³⁶

Die Kritik am eidgenössischen Vormundschaftsrecht führte, gemessen an der Kritik an den kantonalen Versorgungsdispositiven, ein Schattendasein. Bereits in der Diskussion um die Vereinbarkeit des Schweizer Rechts mit der EMRK lenkte die Landesregierung den Fokus stets auf die problematischen Versorgungsgesetze der Kantone. Kritik am Vormundschaftsrecht des ZGB wurde nicht genährt. Im Jahr 1972 legte der Vorsteher des kantonalen Fürsorgeamtes Solothurn, Otto Stebler, in einem Beitrag in der *Zeitschrift für öffentliche Fürsorge* ausführlich dar, inwiefern die einseitige Kritik an den kantonalen Erlassen unter Ausschluss des Vormundschaftsrechts zu kurz griff. Die Notwendigkeit von Gesetzen zur Versorgung bestimmter Kategorien von Personen ohne eine vorangehende Entmündigung stand für ihn ausser Frage. Diese Gesetze seien von den Kantonen erlassen worden, um der «sinnlosen Härte» einer Vormundschaft vorzugreifen. Stebler griff die Meinungen diverser Juristen auf, etwa von Imboden, Schnyder, Bosshart und Kägi, und erwähnte die Interpellation von Schaffer. Er kam in seinem Artikel zum Schluss: «*Die Versorgungsgesetze bieten also*

134 Isenschmid (Präsident KKJPD), Schreiben an EPD, 12. 5. 1971, 3, BAR, E7001C#1982/117#747*.

135 Grübel (BIGA), Schreiben an diverse Abteilungen des EJPD, 27. 5. 1971, BAR, E7001C#1982/117#747*. OIT ist die Abkürzung der französischen Bezeichnung der IAO: Organisation internationale du travail.

136 Grossen (Justizabteilung, EJPD), Schreiben an BIGA, 29. 6. 1971, BAR, E7001C#1982/117#747*.

mehr Garantien zum Schutze der persönlichen Freiheit als das Vormundschaftsrecht. Es darf deshalb sicher auch festgehalten werden, dass diese modernen kantonalen Versorgungsgesetze *besser sind als ihr Ruf.*¹³⁷

Dieser «Ruf» stellte ein wiederkehrendes Element dar in der Diskussion um die administrativen Rechtsgrundlagen. Dabei genoss das Vormundschaftsrecht grundsätzlich ein besseres Ansehen als die kantonalen Gesetze. Rietmanns Verdacht, dass dies nicht zuletzt auf das Alter mancher kantonalen Gesetze und deren Assoziation mit den repressiven Armengesetzen des 19. Jahrhunderts zurückzuführen sei, scheint plausibel.¹³⁸ Verglichen mit dem 1912 entstandenen ZGB verfügten allerdings einige Kantone über sehr viel jüngere administrative Rechtsgrundlagen, etwa aus den 1950er- und 1960er-Jahren. Dies zeigt, inwiefern der «Ruf» nicht allein auf greifbare Tatsachen zurückzuführen war, sondern eher auf persönlich gefärbten Einschätzungen beruhte. Dementsprechend konnte auf dieser Ebene der Wahrnehmung von verschiedener Seite argumentiert werden, um ein Rechtsinstrument zu bewahren, das es ermöglichte, Personen aufgrund ihres Lebensstils von der Gesellschaft auszuschliessen. Auf der gleichen argumentativen Ebene wurde stets an das «Image der Schweiz» als fortschrittlicher Rechtsstaat erinnert. So auch von Stebler, der den EMRK-Beitritt empfahl, um das «Image etwas aufzupolieren». Hinsichtlich des Vorbehalts gegen die Administrativjustiz bot sich laut Stebler im Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine einfache Lösung. Eigentlich dachte er aber – und schloss sich darin Prof. Kägi und vielen weiteren Akteuren an –, dass die Schweiz die EMRK-Richtlinien bereits erfülle, und zwar besser als so manch anderer Mitgliedstaat.¹³⁹

Der Bericht der KKJPD vom Mai 1971 löste eine weitere Welle von Ungewissheiten hinsichtlich des IAO-Übereinkommens und der EMRK aus. Er stellte nicht nur die Vereinbarkeit des Vormundschaftsrechtes mit den Menschenrechten und somit dem Schutz der persönlichen Freiheit infrage, sondern dehnte auch die Frage der Zwangsarbeit auf vormundtschaftlich getroffene Einweisungen aus. Der Direktor der Justizabteilung des EJPD beschloss dennoch, im Rapport an den Expertenausschuss der IAO nicht auf das Vormundschaftsrecht einzugehen, da dieses nicht Gegenstand von dessen Erkundigungen gewesen war. Eine Überprüfung des Artikels 406

137 Stebler 1972, 42 (Hervorhebungen im Original).

138 Rietmann 2013a, 253.

139 Stebler 1972, 42.

ZGB stand zwar im Raum, aber es sollte der Anschein vermieden werden, dass diese Entwicklung ausschliesslich durch den Druck internationaler Akteure zustande gekommen sei.¹⁴⁰ Es wurde weder als nötig noch als sinnvoll erachtet, die IAO auf eine weitere Schwachstelle des Schweizer Rechts hinzuweisen. Vielmehr sollten die Schweizer Autoritäten hinsichtlich der Konformität des Schweizer Rechts ihren guten Willen bekunden und so Zeit gewinnen, um mögliche Revisionen landesintern anzugehen. «L'essentiel, à notre avis, est d'essayer de gagner du temps, en manifestant notre bonne volonté à l'égard des remarques de la commission d'experts.»¹⁴¹ Dass der Expertenausschuss der IAO nicht von seiner Position abrücken würde, war offensichtlich.

5.1.11 DER DRUCK AUS DEM LANDESINNERN NIMMT ZU

Im Jahr 1971 wurde das Frauenstimm- und -wahlrecht auf Bundesebene angenommen. Ein zentrales Hindernis für die EMRK-Unterzeichnung, wenn nicht gar der prominenteste aller Vorbehalte, fiel somit weg. Gemäss Eggenberger stand einer Unterzeichnung der EMRK demnach nichts mehr im Wege und so reichte er im März 1971 zum zweiten Mal eine Motion ein für einen Beitritt – seine erste diesbezüglich datierte auf das Jahr 1966.¹⁴² Die übrigen Vorbehalte beurteilte der Sozialdemokrat aus St. Gallen als unterschiedlich schwerwiegend. Die kantonalen Erlasse zur administrativen Einweisung befanden sich seines Erachtens ohnehin auf dem Weg der Anpassung – nicht zuletzt durch den vermehrten Einsatz von Verwaltungsgerichten. Der Bundesrat reagierte mit einem Verweis auf den in Ausarbeitung befindlichen Ergänzungsbericht, der eine Unterzeichnung der EMRK vorsah, sofern die Bundesversammlung zustimmte.¹⁴³ Der ausgearbeitete Ergänzungsbericht zur EMRK vom 23. Februar 1972 sah eine schrittweise Unterzeichnung ohne gewisse Zusatzprotokolle vor. Der Bundesrat betonte darin, die EMRK trage «zur Verstärkung der individuellen Freihei-

140 Grossen (Justizabteilung, EJPD), Schreiben an BIGA, 29. 6. 1971, BAR, E7001C#1982/117#747*. In diesem Zusammenhang verwies Grossen auf die Kleine Anfrage Schaffer vom 17. 3. 1971, welche die Revision des Vormundschaftsrechts (Art. 406 ZGB) anstrebte.

141 EPD, Schreiben an BIGA, 27. 5. 1971, 3, BAR, E7001C#1982/117#747*.

142 Motion Eggenberger vom 1. März 1971, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 2. 12. 1971.

143 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 2. 12. 1971.

ten und ihrer rechtlichen Garantien bei».¹⁴⁴ Der Vorbehalt zu Art. 5 EMRK blieb allerdings notwendig. Denn obwohl einige Kantone ihre Gesetze zur administrativen Versorgung in der Zwischenzeit revidiert oder eine Revision eingeleitet hatten – der Bericht nannte etwa SZ, SG, VD, LU, UR, GR und VS –, existierte nach wie vor eine Vielfalt an kantonalen Regelungen zur administrativen Versorgung, die der Menschenrechtskonvention zuwiderliefen. Nicht zuletzt fand eine Untersuchung statt, inwiefern auch das Vormundschaftsrecht des ZGB in Widerspruch stand mit dem Artikel 5 der Konvention.¹⁴⁵ Die bereits durchgeführten oder geplanten kantonalen Gesetzesrevisionen nahm die Landesregierung als eindeutiges Zeichen für den positiven Einfluss der EMRK auf den Schweizer Rechtsstaat wahr. Der Wille, die EMRK zu unterzeichnen, beruhte aber auch auf der grossen internationalen und aussenpolitischen Bedeutung des Abkommens. Die Schweiz war dem Europarat nicht zuletzt beigetreten, um sich in einem Ausbau der Beziehungen zu den gemeinsamen Werten zu bekennen. Angesichts der bald zehnjährigen ER-Mitgliedschaft wurde die Unterzeichnung der EMRK langsam dringlich. Es galt ein Zeichen zu setzen, um nicht «Gefahr [zu] laufen, vor allem im Ausland nicht mehr verstanden zu werden».¹⁴⁶ Der Bundesrat hat sich also einerseits für die EMRK entschieden, weil er sie als Chance zur Weiterentwicklung des Schweizer Rechts im Sinne Schaffers betrachtete, andererseits aber auch zum Schutz und zur Aufwertung des «Images» der Schweiz.

Der 1972 publizierte Ergänzungsbericht machte das Bestreben der offiziellen Schweiz, ihr Ansehen bei der internationalen Gemeinschaft nicht zu gefährden, augenscheinlich. Damit löste der Bundesrat bei manchen an der Diskussion Beteiligten Argwohn aus. Wiederum reagierte die Juristin Gertrud Heinzelmänn, die bereits auf den Bericht von 1968 eine sehr kritische Replik verfasst hatte. In ihrem Artikel, erschienen sowohl im *Tages-Anzeiger* als auch in der *Tat*, bezichtigte die Frauenrechtlerin die Landesregierung der Verlogenheit. Es würden bewusst nicht alle Protokolle unterschrieben, um keine weiteren Vorbehalte machen zu müssen, was zeige, dass der Bundesrat bloss auf das Ansehen der Schweiz bedacht sei. Heinzelmänn schlug die direkte Brücke von der Problematik der Ver-

144 *Bundesblatt*, 30. 3. 1972, 997–998.

145 *Bundesblatt*, 30. 3. 1972, 994–995. Zur Revision des Versorgungsgesetzes des Kantons Waadt siehe Christel Gummy, Kap. 3.1, zu derjenigen des Kantons Luzern siehe Sybille Knecht, Kap. 3.2.

146 *Bundesblatt*, 30. 3. 1972, 997.

sorgungsgesetze zur Diskussion betreffend das IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit. «Nachdem die Schweiz seit 31 Jahren übernommene internationale Verpflichtungen anerkanntermassen übertritt, ist der vorgesehene Vorbehalt zu Art. 5 der Menschenrechtskonvention eine Farce.»¹⁴⁷

Mit Beginn der 1970er-Jahre häuften sich ausserdem die Vorstösse im Parlament. Im Dezember 1971 war es Andreas Gerwig (SP, BS), wiederum ein Jurist, der gleich mit zwei aufeinanderfolgenden Kleinen Anfragen – die erste davon empfand er als mangelhaft beantwortet – die administrativen Versorgungen infrage stellte. Er wollte wissen, welche Kantone das Abkommen über Zwangsarbeit bis dato nicht erfüllten, was der Bundesrat dagegen unternehmen wollte und ob nicht grundsätzlich eine nationale Regelung für jegliche Arten von Freiheitsentziehung eingeführt werden sollte.¹⁴⁸ Der Bundesrat informierte daraufhin über die geplante Revision des Vormundschaftsrechts, insbesondere des Artikels 406 ZGB, zu welcher der Freiburger Professor Bernhard Schnyder im Rahmen der Familienrechtsrevision einen Bericht anfertigte. Ob diese Revision die kantonale Kompetenz zur administrativen Versorgung dem Bund übertragen würde, stand zu diesem Zeitpunkt noch nicht fest. Dass es so weit kommen könnte und die entsprechenden kantonalen Erlasse alsdann hinfällig würden, hatten Bundes- und Kantonsbehörden allerdings bereits erkannt. Insofern räumte der Bundesrat ein, hinsichtlich der Kantone auf Schwierigkeiten gestossen zu sein, da diese etwa die angebrachten Vorwürfe der IAO nicht akzeptierten. Es war heikel, im föderalistischen System der Schweiz in die Gesetzgebungskompetenzen der Kantone einzugreifen. Der Bundesrat erklärte sich dennoch bereit, allenfalls bei denjenigen Kantonen vorstellig zu werden, welche ihre Gesetze nicht dem Übereinkommen Nr. 29 der IAO anpassen wollten.¹⁴⁹ Hinter verschlossenen Türen war man sich allerdings einig, dass es die Kompetenzbereiche der Kantone mit Samthandschuhen anzufassen galt. Eine handschriftliche Notiz von Bundesrat von Moos konstatierte nach Erkundigungen bei den diversen involvierten Departementen hinsichtlich der

147 Heintelmann, 13. 5. 1972; 15. 5. 1972.

148 Kleine Anfrage Gerwig, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 27. 4. 1972. Zu Andreas Gerwig (1928–2014), Jurist, 1967–1983 im Nationalrat, vgl. Burckhardt, 26. 9. 2014.

149 Antwort auf die Kleine Anfrage Gerwig, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 27. 4. 1972. Bernhard Schnyder (1930–2012) war Professor, dann Dekan, später Rektor an der Universität Freiburg. Schnyder war mit seinem juristischen Fachwissen ein einflussreiches Mitglied der Expertenkommission zur Revision des Familien- und Vormundschaftsrechts. Vgl. Friedli, 28. 11. 2013.

Interpellation Schaffer: «Man scheue sich, gegenüber den Kt. [Kantonen] einzugreifen, die Kt. [Kantone] liessen sich nicht dreinreden.»¹⁵⁰

In der Herbstsession des Jahres 1972 diskutierte der Nationalrat den Ergänzungsbericht des Bundesrates zur EMRK vom Februar desselben Jahres. Mit der verwirklichten politischen Gleichstellung der Frau und dem Entscheid, die Frage der Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeregel dem Volk zu stellen, schien die Ausgangslage eine grundsätzlich andere als jene nach dem ersten Bericht des Bundesrates von 1968. Die Angelegenheit der Gesetze zur administrativen Versorgung befand sich – im Zusammenhang mit der Revision eines Teils des ZGB – ebenfalls in Abklärung. Manche Parlamentarier monierten dennoch, die Unterzeichnung der EMRK würde kaum erhebliche Verbesserungen hinsichtlich des Schutzes der Grundrechte bedeuten. Es war wiederum Schaffer, der sich speziell und ausschliesslich zum Vorbehalt der administrativen Versorgung äusserte. Er lehnte die Haltung des Bundesrates ab, hinsichtlich der kantonalen Versorgungsgesetze einen Vorbehalt anzubringen, wo doch schon einige Kantone ihre Gesetze der EMRK angepasst oder gar ganz fallen gelassen hätten.

«Nach meiner Ansicht sollten die säumigen Kantone seitens des Bundesrates ermahnt werden, ihre Gesetze über die Administrativversorgung nun unverzüglich den Bedingungen der Menschenrechtskonvention anzupassen, indem die notwendigen Verfahrensvorschriften erlassen sowie Verwaltungsgerichte geschaffen werden [...]»¹⁵¹

Schaffer forderte einen Grundsatzentscheid über das weitere Vorgehen und eine Zurechtweisung der Kantone. Damit stiess er weder bei Ratskolleginnen und -kollegen – seit der Wintersession 1971 nahmen einige Parlamentarierinnen an den Ratsversammlungen teil – noch beim Bundesrat auf offene Ohren.¹⁵²

Im Ständerat stellte die Zustimmung zu den Schlussfolgerungen des Ergänzungsberichts eine reine Formsache dar, auf Details wurde kaum eingegangen.¹⁵³ Am 21. Dezember 1972 wurde die EMRK, nach knapp zehn Jahren ER-Mitgliedschaft, unter Vorbehalten unterschrieben.¹⁵⁴ Im

150 Handschriftliche Notiz des Bundesrates von Moos auf dem Geschäft zur Interpellation Schaffer, welche den Bundesrat aufforderte, bei den Kantonen vorstellig zu werden hinsichtlich der Gesetze zur administrativen Versorgung, 15. 11. 1971, BAR, E4001D#1973/125#1301*.

151 Motion (Eggenberger)-Muheim, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 3. 10. 1972, 1704.

152 Motion (Eggenberger)-Muheim, in: *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 3. 10. 1972, 1704.

153 *Amtliches Bulletin*, Ständerat, 4. 12. 1972.

154 *Bundesblatt*, 16. 4. 1974, 1035–1098.

Mai 1973 entschieden Volk und Stände die Aufhebung der konfessionellen Ausnahmerechtsartikel. Der Vorbehalt zu den administrativen Versorgungen galt angesichts der Revision des Familienrechts ZGB, welche in Entstehung begriffen war, als bald auslöscherbar. Die EMRK wurde 1974 von beiden Räten genehmigt.¹⁵⁵

Dieser Entscheid stiess in den Medien auf grosses Interesse. Die *Neue Zürcher Zeitung* wertete den Ausgang der Entwicklungen durchaus positiv: «Das Beispiel zeigt, wie die an sich nur völkerrechtlich gültige Menschenrechtskonvention die Entwicklung des innerstaatlichen Rechts zu beeinflussen vermag.»¹⁵⁶ Gleiches gilt für die *Luzerner Neuesten Nachrichten*, die die verbliebenen Vorbehalte als «relativ unwichtig» einstufte.¹⁵⁷ Der *Tages-Anzeiger* hingegen blieb misstrauisch und publizierte einen Kommentar, welcher den Fokus auf die nach wie vor möglichen administrativen Versorgungen richtete. Er forderte, die Gesetzesrevisionen voranzutreiben: «Etwas Tempo in dieser Sache wäre zu wünschen.»¹⁵⁸ Ebenso konzentrierte sich der Korrespondent der Neuenburger Tageszeitung *L'Impartial* auf die administrative Versorgung, «[qui] demeure l'une des failles les plus profondes de notre système juridique».¹⁵⁹ Auch die *National-Zeitung* wies auf das Fortbestehen des «schwarzen Flecks» der administrativen Versorgungen hin.¹⁶⁰ Zeitgleich zeigte das Schweizer Fernsehen einen ausführlichen Bericht zur Administrativversorgung mit dem Titel «Stein des Anstosses». Der Tonfall schien zwar versöhnlich, jedoch haftete auch diesem Beitrag eine skeptische Note an.¹⁶¹ Selbst wenn sich die Presseorgane nicht restlos zufrieden zeigten mit dem Ergebnis, war man doch grundsätzlich erleichtert, dass die Verhandlungen zu einem vorläufigen Ende gekommen waren. Der Einfluss der EMRK auf das Schweizer Recht hinsichtlich der Wahrung und Weiterentwicklung der Menschenrechte wurde bestätigt und gutgeheissen.¹⁶²

155 *Amtliches Bulletin*, Nationalrat, 2. 10. 1974.

156 Stahel, 9. 12. 1973.

157 Minelli, 12. 1. 1974.

158 Lienhard, 6. 4. 1974.

159 Margot, 4. 2. 1972.

160 Stranner, 3. 10. 1974.

161 SFDRS Rundschau, Administrative Versorgung – Stein des Anstosses, 2. 10. 1974, BAR, J2.225#2007/195#322*.

162 Eine Auswahl, zusätzlich zu den zitierten Artikeln: «Ratifikation der Menschenrechtskonvention», 5. 3. 1974; «Anklage und Selbstkritik», 11. 3. 1974; «Die Menschenrechtskonvention», 6. 4. 1974; «Beitritt mit Vorbehalten?», 6. 4. 1974; «Pour pouvoir

Dahingegen stellte sich die Frage der Zwangsarbeit nach wie vor. Der für die Einhaltung des IAO-Übereinkommens über Zwangsarbeit zuständige Expertenausschuss wies das BIGA 1974 erneut auf die Mängel der kantonalen Erlasse hin. Doch aufgrund der Reaktionen auf das Kreisschreiben von 1970 sah das BIGA davon ab, die Kantone erneut mit der Kritik vonseiten der IAO zu konfrontieren, und vertröstete die IAO stattdessen auf die in Aussicht stehende Revision des ZGB.¹⁶³ Einerseits hat die Hartnäckigkeit der Expertenkommission der IAO die Diskussion rund um die administrativen Versorgungen stimuliert, andererseits trugen die Bemühungen der internationalen Organisation mit Sitz in Genf kaum Früchte. Mehr als zwanzig Jahre übte die IAO Druck aus, ohne dass die Schweiz konkrete Anpassungen an den von der Arbeitsorganisation benannten Missständen vornahm. Der IAO fehlte es schlicht an Mitteln, um ihre Forderungen durchzusetzen. Zudem war ihr Übereinkommen Nr. 29 mit deutlich weniger Prestige verbunden als die EMRK. In seiner 1977 publizierten Botschaft zur Einführung der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE), die die kantonalen Versorgungsdispositive auf nationaler Ebene vereinheitlichte, machte der Bundesrat einmal mehr deutlich, dass er die Existenz beziehungsweise den Vorwurf von Zwangsarbeit in der Schweiz nicht akzeptierte: «Es dürfte kaum nötig sein, darzutun, dass die Schweiz keine Zwangsarbeit im gebräuchlichen Sinne des Wortes kennt.»¹⁶⁴ Falls sich die Expertenkommission der IAO mit der Revision nicht zufriedengeben sollte, zog die Landesregierung einen Antrag auf Änderung des Übereinkommens oder gar dessen Kündigung in Betracht. Tatsächlich verlangte die IAO nach Inkrafttreten der FFE weiterhin Berichte von der Schweiz und Auskunft über die Konformität ihrer kantonalen Gesetze mit dem Übereinkommen über Zwangsarbeit – der letzte gesichtete Rapport diesbezüglich datiert auf das Jahr 1990.¹⁶⁵

Abgesehen von politischem und medialem Druck auf die Institution der administrativen Versorgung, beehrten in den 1960er-Jahren auch (ehemals) internierte Personen auf. Diese wandten sich zum Teil selber und direkt an die Bundesbehörden oder den Bundesrat, oder aber sie

ratifier la convention des droits de l'homme. Tutelle: la procédure de placement est à revoir», 11–12. 4. 1974; «Menschenrechtskonvention endlich genehmigt», 3. 10. 1974.

163 Korrespondenz zwischen BIGA und Justizabteilung, 8. 1. 1975; 13. 8. 1975, BAR, E7001C#1982/117#747*.

164 *Bundesblatt*, 26. 9. 1977, 56.

165 Demande directe 1990, ILO-BIT, ACD 8-2-59-29, Jacket 1.

schalteten eine Anwältin oder einen Anwalt oder Verbände wie die Schweizer Menschenrechtsliga ein. Letztere war eine vom Juristen Léonard Jenni gegründete Anlaufstelle, die sich für die Betroffenen einsetzte.¹⁶⁶ Auch die in Hindelbank internierte Gina Rubeli wurde aufgrund eines Radiobeitrags auf den St. Galler Rechtsprofessor Eduard Nägeli aufmerksam, der die Konformität der administrativen Versorgung mit der EMRK verneinte. Daraufhin nahm die 18-Jährige Kontakt auf mit Nägeli, welcher ihre Entlassung erwirken konnte.¹⁶⁷ Ab dem Jahr 1970 häuften sich zudem Beschwerden von Betroffenen, die sich auf die Nichteinhaltung des Übereinkommens Nr. 29 über Zwangsarbeit beriefen. Die Bundesstellen antworteten jeweils mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit der Kantone.¹⁶⁸ Die gesteigerte Aufmerksamkeit, die den Versorgungsdispositiven und -praktiken im Rahmen der Entwicklungen rund um EMRK und IAO zuteilwurde, eröffnete einzelnen Betroffenen neue Wege, sich zur Wehr zu setzen.

5.1.12 DIE FÜRSORGERISCHE FREIHEITSENTZIEHUNG – ENDE GUT, ALLES GUT?

Der Bund hatte sich lange geziert, das Versorgungswesen auf nationalstaatlicher Ebene zu regeln und in die Kompetenz der Kantone einzugreifen. Letztlich sah er sich einerseits aufgrund des Drucks von europäischen Institutionen wie der EMRK und der IAO, andererseits infolge der innerstaatlichen Kritik am Vormundschaftsrecht des ZGB und den kantonalen Dispositiven gezwungen, das Versorgungsrecht neu zu regeln. Damit reagierte die offizielle Schweiz nicht nur auf die europäische Kritik an den kantonalen Gesetzen, sondern ebenso auf die Problematisierung des Vormundschaftsrechts. Dessen Revisionsbedürftigkeit hatte sich bereits zu Beginn der Debatte um Grundrechte und Versorgungsdispositive abgezeichnet, wobei sich die involvierten Stellen eidgenössischen Niveaus diesbezüglich eher bedeckt hielten. Die 1978 erfolgte Revision des ZGB führte die Fürsorgerische Freiheitsentziehung auf nationaler Ebene ein, was einer Auf-

166 Korrespondenz zwischen Schweizer Menschenrechts-Liga und Luzerner Kantonsbehörden, 8. 9. 1966; 31. 1. 1967, Staatsarchiv Luzern (StALU), RZ 14/9.

167 Engel, Plantevin, *Temps présent*, 10. 3. 2011.

168 Korrespondenz zwischen Betroffenen und BIGA; BIGA und EJPD, 10. 7. 1970; 22. 7. 1970; 11. 9. 1970; etc., in: BAR, E7001C#1982/117#747*. Zur Thematisierung der Briefe von Betroffenen fürsorgerischer Zwangsmassnahmen als Mittel der Verteidigung und des Widerstands siehe UEK, Bd. 4, «... *je vous fais une lettre*», Kap. 1.1 und 2.2.

hebung der kantonalen Versorgungsgesetze gleichkam. Somit konnte der Vorbehalt zu Artikel 5 der EMRK gestrichen werden.¹⁶⁹

Die Reaktionen in der Presse deckten das ganze Meinungsspektrum ab; von wohlwollender Zustimmung bis zu ablehnender Skepsis.¹⁷⁰ Neben neutralen Berichterstattungen über die neu vorgesehenen FFE-Regelungen und Lobreden auf den zuständigen Bundesrat Furgler erhoben sich allerdings auch kritische Stimmen. Manche Journalistinnen und Journalisten hätten sich mehr Rechtsgarantien gewünscht, etwa einen obligaten unentgeltlichen Rechtsbeistand, andere bremsen die Euphorie mit dem Hinweis auf den bevorstehenden Prüfstein der Praxis.¹⁷¹ Der *Beobachter* bemängelte die auf zehn Tage festgesetzte Rekursfrist als zu kurz, im Allgemeinen begrüßte er aber die Neuregelungen: «Sie stärken den Schwachen und Benachteiligten und schützen ein elementares Menschenrecht: das Recht auf persönliche Freiheit.»¹⁷² Der Grundtenor in den Medien schien aber von Erleichterung geprägt zu sein.

In den Stellungnahmen der Kantone zum Gesetzesentwurf spielten die EMRK und das Übereinkommen zu Zwangs- oder Pflichtarbeit eine zentrale Rolle als Referenzpunkte. Grundsätzlich erkannten sie die Wichtigkeit dieser Vertragswerke und das Bestreben, konforme Rechtsgrundlagen zu schaffen, an. Nichtsdestoweniger sprachen sich einzelne Kantone – insbesondere Bern, Luzern und Zürich – im Vernehmlassungsverfahren zur Revision des ZGB gegen den Gesetzesvorentwurf der FFE aus. Sie empfanden die geplante Neuregelung – in Anbetracht ihrer erst kürzlich revidierten Versorgungsgesetzgebungen – in mehreren Punkten als Rückschritt. Schlussendlich wurden mehrere ihrer Kritikpunkte in der Ausarbeitung des neuen Gesetzes berücksichtigt.¹⁷³ Dieses zählte die Gründe für eine Versorgung abschliessend und in Anlehnung an die Menschenrechtskonvention auf: «Liederlich» und «arbeitsscheu» wurden fallen gelassen, «Trunksucht» und «Geisteskrankheit» blieben bestehen und «schwere Verwahrlosung»

169 *Bundesblatt*, 26. 9. 1977.

170 Eine Auswahl: Däpp, 13. 4. 1974; 11. 4. 1974; Blanc, 4. 12. 1977; Faesi, 19. 1. 1978. Die Freiburger *Liberté* und der Walliser *Nouveliste et Feuille d'Avis du Valais* begnügten sich mit dem Artikel der Schweizerischen Depeschagentur, erschienen am 19. 1. 1978 unter der Rubrik «Conseil des Etats».

171 Eine Auswahl: Golliard, 12. 1. 1981; «Bald keine willkürlichen Versorgungen mehr», 19. 1. 1978; Boehlen, 7. 2. 1978; Meyer, 18. 8. 1977.

172 «Jetzt entscheidet der Richter!», 31. 12. 1980.

173 Dissler 2017, 96–97; Schnyder, Bericht. Vernehmlassungsverfahren über Versorgungsrecht, o. D., BAR, E4001E#1985/152#39*.

kam neu hinzu.¹⁷⁴ Insbesondere die Psychiatrie sicherte sich im neu geregelten Vormundschaftsrecht eine beträchtliche Deutungshoheit. Wie Cristina Ferreira, Ludovic Mangué und Sandrine Maulini in ihrer Analyse aufzeigen, verhielten sich die Psychiater äusserst geschickt, indem sie den Fokus auf die Verteidigung der Menschenrechte lenkten und dabei die Interessen des eigenen Berufsstandes kaschierten. Die Revision des ZGB führte sodann eine neue Form der Zwangsmassnahme ein, die in erster Linie auf die Psychiatrie abstellte und diese mit einem Sicherungsauftrag ausstattete.¹⁷⁵ Die Ausgestaltung des Verfahrens – über die vergangenen Jahrzehnte hinweg der am meisten bemängelte Aspekt – blieb den Kantonen überlassen. Diese verfügten demnach über einiges an Spielraum, so dass teils herkömmliche, «bewährte Lösungen» – wie es der Bundesrat in seiner Botschaft nannte – auch nach 1978 beibehalten werden konnten.¹⁷⁶

Insofern ging die 1981 in Kraft getretene Vereinheitlichung der Versorgungsgesetzgebung nicht mit einer Zäsur einher, sondern stellte vielmehr eine annehmbare Rekonfigurierung dar. Denn die Legitimität der administrativen Versorgung in ihrer Eigenschaft als Verhalten oder Lebensstil verfolgende und Moralvorstellungen durchsetzende Institution, die losgelöst von zu sühnenden Delikten mobilisiert werden konnte, wurde kaum infrage gestellt. Kritikerinnen und Kritiker wie der Rechtsexperte Roland Bersier oder einzelne Stimmen in der Presse, die diese Form von Freiheitsentzug grundsätzlich diskreditierten, stellten eine Ausnahme dar. Ansonsten wurden lediglich Reformen gefordert, die sich hinsichtlich des Verfahrens und des Vollzugs vermehrt an den Grundrechten der persönlichen Freiheit ausrichten sollten. Der Ruf nach «besseren» Rechtsgrundlagen im Bereich der administrativrechtlichen Versorgungspraxis ertönte regelmässig, nicht aber jener nach deren Abschaffung.

174 Für eine ausführliche Einschätzung der FFE sei auf das Projekt «PLAFA: Protéger par la contrainte» hingewiesen, das zurzeit von Cristina Ferreira an der Fachhochschule Gesundheit in Lausanne durchgeführt wird. Dieses behandelt ebenfalls den Übergang vom Vormundschafts- zum Erwachsenenschutzrecht, erfolgt durch die ZGB-Revision von 2013, welche die FFE durch die Fürsorgerische Unterbringung (FU) ersetzte.

175 Ferreira, Mangué, Maulini 2017, 375–377.

176 *Bundesblatt*, 26. 9. 1977, 20; *Bundesblatt*, 17. 10. 1978.

LA DÉTENTION ADMINISTRATIVE DES ÉTRANGERS·ÈRES: UNE APORIE ACTUELLE DU DROIT À LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE?

CHRISTEL GUMY

«La privation de liberté des populations migrantes constitue une source de violations permanentes de leurs droits. Derrière l'objectif officiel de rationalisation de la gestion des flux migratoires, l'institutionnalisation de la détention des étrangers contribue à la criminalisation de celles et ceux qui sont désignés comme indésirables, alimentant ainsi le racisme et la xénophobie.»¹

Le 29 septembre 2017, la députée écologiste genevoise Lisa Mazzone a déposé au Conseil national une initiative qui demande de «[m]ettre fin à la détention administrative de mineurs, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant».² Plus précisément, cette initiative en attente de traitement souhaite abroger les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, art. 73–81) qui autorisent actuellement la privation de liberté pour des mineur·e·s âgé·e·s de quinze à dix-huit ans en raison de leur statut migratoire. Cette détention peut durer, selon la loi, jusqu'à douze mois.

En juin 2016, l'organisation d'aide à l'enfance Terre des hommes publiait un rapport dans lequel elle dénonçait la «détention illégale de mineurs migrants en Suisse». Selon l'étude menée par ses soins, 142 enfants de moins de dix-huit ans se trouvaient en 2015 privé·e·s de liberté, pour certain·e·s «dans des établissements judiciaires ou avec des adultes qui leur sont étrangers».³ Ces pratiques de détention administrative constituent une violation de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1987 que la Suisse a ratifiée en 1997, rappelle Jean Zermatten, fondateur et ancien directeur de l'Institut international des droits de l'enfant (IDE) et ancien président du comité de l'ONU des droits de l'enfant.⁴

1 Arbogast 2016, 10.

2 Mazzone, 29. 9. 2018.

3 Terre des hommes 2016, 12.

4 Terre des hommes 2016, 3.

Plus inquiétant encore, dans son rapport du 1^{er} novembre 2017 sur la «détention administrative de requérants d’asile», le Contrôle parlementaire de l’administration (CPA) indique que «la plus grande partie des mineurs se trouvant en détention administrative [entre 2011 et 2014] avaient moins de quinze ans». ⁵ La mise en détention de ces enfants, de fait avec leur père ou mère, «est [...] *clairement prohibée* par la loi», relève le professeur de droit pénal et de criminologie Nicolas Queloz. «[L]a pratique de la mise en détention de familles entières, dans des «cellules familiales», où les enfants sont englobés dans la décision qui frappe leur(s) parent(s), constitue également selon [lui] une violation du droit national et des conventions internationales auxquelles la Suisse est liée». ⁶ D’après le rapport du CPA, près de 90% de tels cas seraient le fait du canton de Berne, qui également «applique le plus souvent, et de loin, la détention de mineurs de plus de quinze ans prévue par la loi (35% des cas)», alors que «dans les cantons de Genève, de Neuchâtel et de Vaud, la détention de mineurs est interdite par la loi ou par décision du gouvernement». ⁷

La détention d’une personne étrangère en vue de son «refoulement» apparaît dans la législation suisse en 1986 lors de la quatrième révision partielle de la loi sur le séjour et l’établissement des étrangers (LSEE, 1931, art. 14). Cette mesure d’enfermement, d’une durée maximale de trente jours, pouvait être prononcée uniquement lorsque la décision de renvoi était exécutoire et de fortes présomptions de soustraction au refoulement devaient peser sur la personne concernée. ⁸ La LSEE comportait déjà une mesure de privation de liberté sous la forme d’un «internement administratif» pouvant s’étendre sur une période de deux ans. Cette disposition, au contraire de la «détention administrative», visait des ressortissant-e-s étrangers-ères pour lequel-le-s le renvoi ou l’expulsion n’était «ni réalisable ni exigible» mais dont la présence sur le sol helvétique compromettait, de l’avis des autorités, l’ordre et la sécurité publics. ⁹

La révision suivante de la LSEE, en 1994, s’effectue dans un climat de panique morale envers la figure du requérant d’asile dealer et amorce un durcissement des politiques sur les questions migratoires, ancré dans

5 Contrôle parlementaire de l’administration, 1. 11. 2017, 38.

6 Queloz 2014, IV.

7 Contrôle parlementaire de l’administration, 1. 11. 2017, 39.

8 Conseil fédéral 1986, 32; Majcher, Senarclens de 2014.

9 Conseil fédéral 1986, 14; voir l’encadré d’Anne-Françoise Praz sur l’internement administratif de réfugié-e-s hongrois-es en 1956 à l’établissement de détention fribourgeois de Bellechasse, CIE, vol. 4, «... *je vous fais une lettre*», chap. 1.

une rhétorique de lutte contre les abus envers l'hospitalité suisse.¹⁰ La nouvelle mouture abroge pourtant l'internement dans les cas d'impossibilité de renvoi, considérant que cette disposition contrevient à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) comme y contrevenaient les lois cantonales d'internement administratif avant 1981. Mais c'est pour les remplacer par des «mesures de contrainte» qui étendent notamment de façon conséquente la durée maximale de la détention (jusqu'à un an) en vue du renvoi et élargissent les motifs pour lesquels un-e migrant-e peut être privé-e de liberté (aussi pendant la période d'examen du droit de séjour). Il s'agit, «si l'étranger abuse de la procédure d'asile, qu'il constitue un certain danger ou se montre rétif [de disposer d'] un moyen d'action permettant de garder les étrangers concernés à la disposition des autorités en vue de l'exécution éventuelle de la décision».¹¹ Ces mesures de contrainte seraient quant à elles conformes avec la CEDH qui réserve le droit à la liberté «s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours» (art. 5, f).

La loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005, révision globale de la LSEE toujours en vigueur actuellement, achève, selon les sociologues Izabella Majcher et Clément de Senarclens, le processus de «criminalisation» du phénomène migratoire amorcé au début des années 1990 en Suisse comme partout en Europe.¹² De leur point de vue, la détention des immigrant-e-s ne consiste plus seulement en un moyen d'empêcher l'entrée dans la clandestinité de celles et ceux qui pourraient être expulsé-e-s, mais vise aussi à forcer les personnes étrangères à coopérer avec les autorités en vue de leur renvoi.¹³ Sont ainsi venus compléter l'arsenal légal permettant la privation de liberté pour des raisons de politiques migratoires sans inculpation ni procès des articles autorisant la détention d'une durée maximale de soixante jours «en vue du renvoi ou de l'expulsion en cas de non-collaboration à l'obtention des documents de voyage» (art. 77) et la «détention pour insoumission si l'étranger n'a pas obtempéré à l'injonction de quitter la Suisse dans le délai prescrit» (art. 78). Cette dernière mesure de privation de liberté, comme celle en phase préparatoire et en

10 Frei et al. 17. 3. 2014.

11 Conseil fédéral 1994, 319.

12 Pour un état des lieux critique sur la détention pour raisons migratoires en Europe, voir: Arbogast 2016.

13 Majcher, Senarclens de 2014.

vue du renvoi peuvent, selon les dispositions actuelles, se prolonger sur une période de dix-huit mois pour les adultes et douze mois pour les enfants.¹⁴

Si la détention administrative des mineur-e-s est largement critiquée, celle des adultes, bien que régulièrement pointée du doigt par les organisations de défense des droits des personnes migrantes et des droits humains,¹⁵ est loin de se voir délégitimée par des États, s'appuyant sur la CEDH et ses interprétations jurisprudentielles. Le 26 juin 2018, la Commission de gestion du Conseil national rapportait les résultats de l'évaluation du CPA concernant la «détention administrative des requérants d'asile» mentionnée précédemment. Relevant la grande disparité d'application entre les cantons et les «insuffisances parfois graves» dans la gestion des données relatives à cette question, elle conclut néanmoins que «l'évaluation a par ailleurs montré que les différentes formes de la détention administrative sont un moyen efficace pour permettre l'exécution effective des décisions de renvoi».¹⁶

14 La version initiale de la loi de 2005 prévoyait un internement pouvant durer jusqu'à deux ans. En 2008, lors de l'application de la Directive retour de l'Union européenne en Suisse, la durée maximale est ramenée à dix-huit mois, Senarclens de 2013.

15 En particulier en ce qui concerne l'application des principes de proportionnalité et de nécessité ainsi qu'à propos des conditions de détention. Voir par exemple: «La détention administrative des étrangers et étrangères: règles et légitimité d'une pratique discutable», site Plateforme d'information humanrights.ch; «La détention administrative en Suisse», site Asile.ch.

16 Commission de gestion du Conseil national, 26. 6. 2018.

CONCLUSION

CHRISTEL GUMY

En 2010, lors de la cérémonie de commémoration pour les victimes d'internement administratif qui s'est déroulée à la prison pour femmes d'Hindelbank,¹ la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf fait remarquer aux destinataires des excuses des autorités: «Nous qui sommes devant vous aujourd'hui, représentants de la Confédération et des cantons, ne sommes ni juges ni historiens».² Autrement dit, selon elle, il n'est pas de leur compétence de condamner les autorités du passé qui «appliquaient le droit alors en vigueur et dont les actions et les comportements étaient socialement acceptés».³ Seule une «réparation morale» peut être apportée par la reconnaissance publique des souffrances endurées, considérées inacceptables rétrospectivement, et des effets actuels de ces souffrances sur la vie des personnes concernées.

Les propos de la conseillère fédérale présument une séparation nette entre sciences (ici juridiques et historiques) et politique, selon une répartition des rôles qui attribue objectivité et rationalité aux premières et idéologie et morale à la seconde. Selon cette approche, la politique peut réprouber moralement en regard des normes sociopolitiques contemporaines les décisions de ses prédécesseur-e-s et leurs conséquences présentes, mais elle délègue à l'expertise scientifique le «travail de mémoire». Celui-ci est d'ailleurs imaginé de manière restrictive: l'histoire établirait les faits et les situerait dans leur contexte alors que le droit jugerait de leur éventuelle nature délictueuse ou criminelle. La possibilité d'un tel jugement se trouve être rhétorique dans le cas qui nous occupe étant donné la prescription légale des actes commis.⁴

Pourtant, fait remarquer le philosophe et sociologue Bruno Latour: «Science» et «politique» ne qualifient pas des domaines d'activité ou de compétence, mais plutôt des états – comme on parle d'état liquide ou d'état gazeux – dans lesquels se trouvent les objets controversés qui ont

1 Cf. introduction de cet ouvrage.

2 Widmer-Schlumpf, 10. 9. 2010; notre traduction.

3 Widmer-Schlumpf, 10. 9. 2010; notre traduction.

4 Voir à ce propos Rüegger 2016.

vocation à composer le monde commun». ⁵ En conséquence, les autorités ne peuvent économiser une réflexion sur la genèse politique des lois et du droit au fondement de l'État, réflexion qui allie histoire, droit et politique dans un rapport de coproduction du passé et du présent. Celles-ci ne peuvent également ignorer qu'elles sont les principales productrices de leur histoire comme des récits «autorisés» sur leurs administré-e-s, notamment par l'accumulation incessante de documents administratifs constitués en dossiers. «C'est dans les dossiers que l'État crée sa propre réalité», nous dit la juriste Vanessa Rüegger. Or, fait-elle remarquer, la confrontation des histoires administratives – «de papier» – créées par l'État sur les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance à celles rapportées par les personnes concernées – «de chair» – «remet en question la légitimité de la légalité et de la matérialité étatique». ⁶ D'un côté des histoires de déviance aux apparences factuelles, sur lesquelles repose la preuve du bien-fondé des mesures coercitives ordonnées par les autorités; de l'autre, des histoires d'exclusion, de cahot, de violence et d'abus qui contestent la véricité des dossiers mais qu'aucun document ne vient attester. «Je n'ai plus que ma voix» constate Mariella Mehr, victime d'un placement forcé dans le cadre de la campagne de Pro Juventute *Enfants de la grand-route*, écrivaine et militante pour la reconnaissance légale des injustices commises. ⁷

La réflexion de Rüegger est particulièrement intéressante parce qu'elle suppose des rapports de pouvoirs asymétriques inscrits dans les lois, pourtant garantes d'un État qui *a priori* octroie les mêmes droits à chaque citoyen-ne. Elle attire également l'attention sur le fait que les bases légales constitutives de l'État sont des productions sociales et culturelles ancrées dans un contexte; elles traduisent comme elles constituent les visions dominantes de la manière de faire société à une période donnée, mais aucunement toutes. Rendre explicites les multiples couches (politiques, sociales, scientifiques, etc.) sédimentées dans les bases légales permettant l'internement administratif et, de manière concomitante, les tensions et contradictions entre État, droit et justice, matérialisées par ces bases légales, a précisément été l'ambition générale de notre travail. Il n'avait pas pour vocation d'être exhaustif. Le but était de faire émerger,

5 Latour 2008, 677.

6 Rüegger 2016, 203.

7 Rüegger 2016, 193. À propos de ce programme d'enlèvement à leur famille et de sédentarisation forcée d'enfants de communautés suisses du voyage, voir par exemple: Galle 2016; Leimgruber, Meier, Sablonier 1998.

à partir d'études de cas spécifiques, les logiques à l'œuvre dans la mise en place des mesures d'internement administratif ainsi que les conditions garantantes de leur perdurance.

Notre ouvrage a montré que cette mesure de privation de liberté répond au besoin éprouvé par les autorités de protéger la société de personnes jugées indésirables et de rendre ces mêmes personnes socialement conformes. Cette modalité d'enfermement, du point de vue de ses promoteurs-trices, représente une réponse *a priori* cohérente mais souvent partielle à des problèmes sociopolitiques globaux tels que le vagabondage, la prostitution de rue, l'alcoolisme, la délinquance juvénile, etc. L'internement administratif participe d'une mise en forme locale de ces problèmes et s'appuie sur des registres de légitimation sans cesse renouvelés. Il s'incarne dans des bases légales protéiformes, relevant de dispositions bien sûr administratives mais aussi civiles ou pénales. Mener à bien notre projet de recherche a ainsi impliqué, comme nous le mentionnions en introduction, de considérer l'«internement administratif» selon une acception large du terme, défini historiquement et non exclusivement du point de vue juridique: une mesure de privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale en dehors du principe de légalité des délits et des peines. Il a également été nécessaire d'insérer notre objet d'étude dans une histoire longue de la gestion par l'État de la pauvreté et de la déviance. Les bases légales dont nous avons retracé l'histoire accompagnent les développements en Suisse de politiques d'assistance, de santé publique, de sécurité et de salubrité urbaine ou de protection et d'éducation de l'enfance et de la jeunesse qui prennent place au cours du long *xx^e* siècle.

Notre travail a ainsi mis en évidence que les mesures d'internement administratif sont légitimées selon des finalités diverses. Comme dispositif punitif envers des individus que l'on considère improprement soutenus par l'assistance ou qui menacent d'y tomber (partie 1), elles ciblent prioritairement des hommes auxquels on reproche de se soustraire à la «loi naturelle du travail» et de déroger à leur devoir de soutien de famille. En tant qu'instrument de prophylaxie de l'alcoolisme (partie 2), les mesures de privation de liberté se conjuguent largement à la pauvreté et au masculin, recouvrant en grande partie les enjeux liés à la régulation de l'assistance. La progressive médicalisation de la question de l'alcool au cours du *xx^e* siècle se traduit principalement par le développement de thérapies ambulatoires. Le registre du soin qui participe de la légitimation des dispositions légales de lutte contre l'alcoolisme concerne finalement peu

l'internement qui est dorénavant réservé aux cas récalcitrants à toute cure. Comme outil de maintien de l'ordre et de l'hygiène publics (partie 3), les mesures de privation de liberté visent d'une part à éloigner durablement de la rue des femmes qui s'adonnent à la prostitution. L'internement doit d'autre part contraindre à la sédentarité et au travail régulier des hommes accusés de vagabondage. Il sanctionne dans les deux cas des modes de subsistance précaires et marginaux et (re)criminalise des comportements qui pourtant sont dépénalisés avec l'entrée en vigueur du Code pénal suisse en 1942. En tant que moyen visant à garantir une reproduction sociale normée (partie 4), les mesures privatives de liberté doivent permettre d'extraire de leur milieu puis de rééduquer des jeunes «morale­ment abandonné-e-s» dont l'origine sociale défavorisée est perçue comme le terreau au développement de l'asocialité. Le but est d'éloigner les garçons insoumis et les filles rebelles des spectres propres à leur genre, respectivement la délinquance et la prostitution. Au final, l'internement administratif doit servir à prévenir les risques – pour les finances, la morale, la santé et la sécurité publiques – inhérents aux comportements jugés déviants de certains individus mais qui ne constituent pas un délit au sens du Code pénal. Cette mesure coercitive est alors investie, selon les cas, de vertus réformatrices, coercitives, éducatives voire thérapeutiques.

Les différents registres servant à légitimer ce dispositif d'enfermement ainsi que les multiples «vertus» lui étant attribuées dépendent, comme nos études de cas l'exposent, du contexte social, politique et scientifique dans lequel il est promu. Autrement dit, les textes juridiques qui président à l'internement administratif représentent la stabilisation historiquement située et provisoire de débats politiques sur des questions sociales et gouvernementales. Ces débats sont informés par des savoirs experts sur ces questions souvent d'intérêt international, issus des sciences médicales, éducatives ou sociales. Principalement menés dans l'arène politique, ils mobilisent également les associations philanthropiques, d'utilité publique ou les Églises et sont parfois médiatisés sous la forme de conférences, d'articles de journaux, d'émissions de radio ou de télévision, etc. Un apport important de notre recherche est d'avoir fait émerger des voix contestataires envers l'internement administratif, contemporaines à l'édiction des bases légales qui gouvernent cette mesure. Bien que minoritaires et émanant principalement de juristes, elles se sont élevées contre ces dispositions d'enfermement. Elles dénonçaient déjà le fait que l'internement administratif bafoue le droit à la liberté per-

sonnelle et manque au principe de légalité des délits et des peines, ouvrant la porte à l'arbitraire.

Nos travaux permettent d'appréhender les rapports dynamiques entre savoirs experts et préoccupations sociales et politiques dans la production de bases légales permettant une privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale. Ces bases légales sont ensuite soumises aux expériences et aux pratiques des acteurs-trices aux prises avec les questions auxquelles elles sont censées apporter une réponse. Les principes édictés par les lois d'internement administratif sont alors traduits à partir de préoccupations et d'enjeux concrets. De ce point de vue, les travaux de la CIE qui se sont penchés sur les pratiques des autorités en la matière⁸ ainsi que sur les lieux de détention⁹ pourront éclairer les écarts existant entre «l'esprit» des lois et leurs mises en application, ces dernières pouvant relever de logiques pragmatiques qui diffèrent des buts avancés par le législateur. L'étude historique des procédures prévues par les bases légales présidant à un internement administratif pourra renseigner, par exemple, sur les types de comportements effectivement sanctionnés par les instances exécutives. Elle permettra également de saisir les implications concernant la protection des droits individuels en regard des différentes garanties juridiques (ou absence de) offertes par ces textes législatifs. Le travail sur les établissements de détention pourra quant à lui mettre en perspective les visées (ré)éducatives de cette mesure de privation de liberté en documentant les conditions de vie des interné-e-s, relevant souvent principalement de la coercition. Ces légitimations (ou plus rarement délégitimations) «par la pratique», par effet de retour, influencent l'élaboration des lois, pouvant fonctionner comme moteurs dans le processus de révision, voire d'abrogation, de ces textes législatifs, comme nous l'avons montré dans cet ouvrage.

Plus généralement, nos études de cas mettent en évidence que les lois d'internement administratif représentent un outil de normalisation et de régulation sociale genré. Elles constituent des catégories d'individus en problème social et politique, sanctionnant des comportements, des modes de vie, considérés déviants des normes dominantes de travail, familiales, de sexualité, etc. Ces normes, basées sur des valeurs patriarcales et bourgeoises, attribuent des rôles spécifiques aux hommes et aux femmes. Partant, nos recherches le rendent explicite, le projet de privation de liberté

8 CIE, vol. 7, *Ordnung, Moral und Zwang*.

9 CIE, vol. 8, *Alltag unter Zwang*.

dans un but de prophylaxie sociale répond à des enjeux et des attentes de conformité particuliers à l'un et l'autre sexe. Pour les hommes, la question du travail permettant de subvenir aux besoins de la famille est centrale. Pour les femmes, l'attention se concentre sur la régulation de la sexualité et la bonne tenue du foyer. Très concrètement et dans tous les cas, les bases légales gouvernant l'internement administratif opèrent une discrimination entre les citoyen-ne-s, excluant du droit commun des individus considérés en marge de la société et prescrivent, en creux, ce qu'implique d'être un homme ou une femme dans cette société. Les recherches de la CIE consacrées aux biographies et aux parcours de vie des personnes ayant été soumises à un internement constituent un renversement de perspective:¹⁰ le point de vue des autorités *versus* celui des personnes concernées. Elles permettront de saisir plus complètement les présupposés normatifs ainsi que les hiérarchisations de classe et de genre cristallisées dans ces bases légales et qui légitiment l'exclusion et la coercition envers des individus n'ayant pourtant commis aucun délit. Ils offriront également la possibilité de confronter les discours politiques qui participent de la justification des lois d'internement administratif aux effets réels de cette mesure sur la vie des personnes concernées, effets souvent vécus comme destructeurs, stigmatisants et désocialisants.

Enfin, au regard de nos travaux (partie 5 en particulier), on peut se demander si l'abrogation des lois cantonales d'internement administratif et leur remplacement par les dispositions du Code civil suisse (1978/1981) régulant la privation de liberté à des fins d'assistance (PLAFA) correspondent à l'aboutissement d'un processus de délégitimation de l'internement administratif. Il s'agit davantage, de notre point de vue, d'une mise en conformité des procédures avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme en la matière et d'une adaptation aux modifications survenues depuis la fin des années 1960 dans la manière de poser les questions relatives à l'assistance, la santé, l'hygiène et l'ordre publics. Le principe de privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale n'est pas remis en cause; par contre le registre médical (de soins par la contrainte) est dorénavant dominant pour légitimer les internements. Bien que les nouvelles dispositions semblent axées prioritairement sur la protection individuelle, et sans leur dénier un renforcement des garanties juridiques et une meilleure protection des personnes concernées face à l'arbitraire, notre recherche

10 CIE, vol. 4, «... je vous fais une lettre»; vol. 5, «Zwangslagenleben».

invite néanmoins à étudier les éventuels modes de perduration de l'inter-nement administratif sous ses aspects aujourd'hui condamnés. Plus en-core, elle incite à identifier les catégories d'individus qui, actuellement, se trouvent minorisées et précarisées dans leur droit par la législation suisse actuelle.

*

Le 8 février 2018, lors de la quinzième séance de la Table ronde réunissant des représentant-e-s des personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance, des groupes d'intérêt et des autorités, le délégué aux victimes et directeur suppléant de l'Office fédéral de la justice, Luzius Mader, annonce la dissolution de cette espace d'échanges et d'ac-tions. Cette décision a été prise par la conseillère fédérale Simonetta Som-maruga en charge de ce dossier sur proposition dudit délégué.¹¹ Selon le communiqué de l'Office fédéral de la justice paru le même jour, «[l]a Table ronde mise en place dans le but de faire la lumière sur les mesures de coer-cition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 a rempli sa mission».¹² Il faut comprendre que la mise en œuvre «battant son plein» de la *Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 du 30 sep-tembre 2016* (LMCFA) marque la fin, pour les autorités fédérales, du pro-cessus de réparation. Cette loi a abrogé la *Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative du 21 mars 2014*. En sus de la reconnaissance *ex lege* des injustices commises, de la réglemента-tion de l'archivage comme de l'accès aux dossiers individuels et de la mise en œuvre d'une étude scientifique – «qui avance rondement» indique le communiqué –, elle introduit la réglementation d'une «contribution de solidarité en faveur des victimes». Cette loi a été votée par le Parlement conformément au contre-projet indirect de la Confédération à l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)».¹³ Cette initiative qui réaffirmait les acquis de la loi du

11 «Procès-verbal de la 15^e séance de la Table ronde du 8 février 2018», site du délégué aux victimes de coercition à des fins d'assistance.

12 Office fédéral de la justice, 8. 2. 2018.

13 Le comité d'initiative, emmené par l'homme d'affaires et ancien enfant placé Guido Fluri, demandait la constitution d'un fonds de 500 millions de francs dans

21 mars 2014, exigeait une réparation financière pour les victimes. Le Parlement fédéral est entré en matière sur la question financière en regard de la situation actuelle des personnes concernées par ces mesures de coercition, vivant souvent dans la pauvreté. Mais il n'a pas reconnu de valeur réparatrice autre que symbolique à cette contribution financière d'un montant d'environ 25 000 francs par personne, conscient qu'une telle somme «ne permet pas de réparer l'injustice subie».¹⁴

Sommaruga, lors de la cérémonie de clôture de la Table ronde qui s'est déroulée au Kursaal de Berne le 17 mai 2018, a remercié toutes les parties impliquées et relevé le travail conséquent qui y a été mené. Le communiqué officiel qui rapporte l'événement indique:

«Chose essentielle [selon la conseillère fédérale], les autorités ont pour la première fois, autour de la Table ronde, non pas parlé des personnes concernées, mais parlé avec elles. [...] Il en aura coûté aux victimes, mais l'effort en valait la peine: des résultats remarquables ont pu être atteints rapidement, après un silence qui aura duré trop longtemps.»¹⁵

Du côté des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance, le bilan est contrasté. Si certaines se déclarent satisfaites du travail accompli et des mesures prises, d'autres formulent un avis plus critique. Andreas Jost, l'un des représentant-e-s des personnes concernées à la Table ronde, s'exprime sur les résultats obtenus par cette assemblée dans le quotidien *Basler Zeitung*. À ses yeux, considérer qu'elle «a rempli sa mission», comme l'a proclamé l'Office fédéral de la justice, est simplement «scandaleux et presque inhumain». Rien de suffisant, selon lui, n'a été entrepris pour assurer une vieillesse digne aux victimes qui, en raison de leur placement ou internement, manquent d'éducation scolaire, souffrent de problèmes de santé ou de dommages psychologiques et se trouvent, en conséquence, pour beaucoup en situation de grande précarité. «Les 25 000 francs aideront à court terme à payer les dettes et les factures impayées. Mais la chose la plus précieuse au monde nous a été volée, l'enfance. Nous sommes toujours en marge de la société et nous serons laissés dans cette misère»,¹⁶ déclare-t-il désabusé. Dans le même sens, Daniel Cevey, également participant à la Table ronde en

le but de verser des prestations financières aux victimes, réparties selon la gravité de l'injustice subie. Les initié-e-s ont retiré leur texte à la faveur du contre-projet fédéral qui prévoit un fonds de 300 millions servant à financer des contributions forfaitaires.

14 Conseil fédéral, 4. 12. 2015, 103.

15 Office fédéral de la justice, 17. 5. 2018.

16 Sambar, 12. 6. 2018; notre traduction.

tant que personne concernée, constate avec amertume l'impression de «ne pas avoir été écouté», au micro d'une journaliste du *19h30* de la télévision suisse romande, le soir même de la cérémonie de clôture. Il souhaite que de nouvelles négociations soient entreprises avec les autorités responsables qui «ont mis quarante ans avant d'ouvrir les dossiers».¹⁷

Et l'histoire, quel rôle joue-t-elle dans ce processus de «réparation»? – On ne sait toutefois pas trop si la «réparation» vise les conséquences d'un internement administratif sur la vie des personnes concernées, la cohésion sociale mise à mal par les révélations et revendications des victimes ou la conscience des autorités. La LMCFa stipule que «[l]e Conseil fédéral veille à ce que les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 fassent l'objet d'une étude scientifique complète» (art. 15.1).¹⁸ Elle précise que la diffusion des résultats vers un large public doit être encouragée par «l'autorité compétente» sous des formes diverses telles que productions médiatiques, expositions, exposés (art. 15.5a) et matériel pédagogique (art. 15.5b). L'enjeu, est clairement exprimé par Sommaruga lors d'une interview réalisée suite à l'annonce de la cessation des activités de la Table ronde:

«Jusqu'à présent, ce sont surtout les victimes, les personnes touchées, peut-être leurs proches, qui savaient ce qui s'était passé dans notre pays. Mais nous voulons que la société dans son ensemble le sache. C'est pourquoi nous avons besoin d'un réexamen historique. Nous sommes tous tenus de dire, nous ne voulons pas oublier. Et nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour être plus attentifs dans le futur.»¹⁹

La LMCFa prévoit ainsi que soit favorisée «la sensibilisation du public, des autorités, des institutions et des particuliers qui, selon le droit en vigueur, sont chargés de la question des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placement extrafamiliaux» (art. 15.5c).

Autrement dit, il est attendu de l'histoire la confirmation des faits passés jusqu'ici restés dans l'ombre, de «faire la lumière» sur ce pan sombre de l'histoire suisse et de permettre ainsi à un pays entier de recouvrer la mémoire. À cette lumière, des enseignements seront tirés pour le futur.

17 Schlaepfer, 17. 5. 2018.

18 Cette mission a été confiée à la CIE Internements administratifs dont cet ouvrage est l'un des résultats. Un programme national de recherche (PNR 76, site FNS) a été lancé afin de compléter les travaux de la CIE et d'étendre l'étude aux mesures actuelles d'aide sociale.

19 Notter, 17. 5. 2018; notre traduction.

Ce «devoir de mémoire», selon les termes du philosophe Paul Ricœur, implique «la réappropriation du passé historique par une mémoire instruite par l'histoire, et souvent blessée par elle». ²⁰ Il demande la mise en place d'une «politique de la mémoire» qui associe de manière parfois paradoxale historien-ne-s, victimes et autorités dont le rapport à la mémoire et à l'histoire diffère largement. Les enjeux présents et futurs pour les un-e-s et les autres ne sont pas du même ordre non plus, comme le montrent les réactions de certaines personnes concernées suite à l'annonce de la dissolution de la Table ronde.

S'il est primordial que soient reconnues les injustices subies par les personnes victimes d'un internement administratif, il est intrigant de constater que leurs paroles, leurs témoignages, donc leurs mémoires, sont considérés comme des preuves insuffisantes. L'histoire se porte donc garante de ces mémoires mais elle peut, de notre point de vue, jouer un rôle plus intéressant et c'est ce que nous avons souhaité faire. Notre histoire sociale et culturelle des bases légales permettant l'internement administratif a mis en évidence l'intrication inexorable entre savoirs scientifiques, processus politique et raisons administratives dans la constitution de problèmes sociopolitiques, marginalisant des individus en dehors du principe de légalité des délits et des peines. Plus que d'établir des faits, nous avons ambitionné de rendre explicite ce que le philosophe Michel Foucault nomme le «régime de véridiction» dont dépend cette mesure de privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale. Le but est de permettre ainsi une analyse critique qui allie science et politique comme passé et présent:

«Seule a une importance la détermination du régime de véridiction qui [...] a permis de dire comme vraies et d'affirmer comme vraies un certain nombre de choses dont il se trouve d'ailleurs que l'on sait maintenant qu'elles ne l'étaient peut-être pas tellement. Voilà le point, précisément, où l'analyse historique peut avoir une portée politique. Ce n'est pas l'histoire du vrai, ce n'est pas l'histoire du faux, c'est l'histoire de la véridiction qui a politiquement son importance.»²¹

Pour conclure, nous espérons avoir contribué par notre travail et dans la mesure de nos possibilités à soutenir les positions minoritaires des personnes concernées par un internement administratif. En montrant le caractère construit et contingent des textes légaux qui ont présidé à l'in-

20 Ricœur 2006, 20.

21 Foucault 2004, 38.

justice (pourtant légale) dont elles ont été victimes, en permettant de saisir les hiérarchies, les idéologies et les savoirs (toujours contextuels) inscrits dans ces textes, nous souhaitons avoir apporté matière à réflexion et de nouveaux arguments. Au-delà de la Table ronde, il y a encore des savoirs à produire et des débats à mener, sur les mesures de coercition à des fins d'assistance, mais aussi plus largement sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Peut-être que, comme le suggère la sociologue Colette Guillaumin, il s'agira de vérifier si «devenir un objet dans la théorie [est] la conséquence nécessaire de devenir un sujet dans l'histoire».²²

22 Guillaumin 1981, 28.

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage doit son existence à la mobilisation de personnes victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance, à leur courage et à leur détermination à faire reconnaître et connaître l'injustice qu'elles ont subie. Nous leur transmettons ici tout notre respect. Notre recherche a aussi bénéficié d'échanges directs avec des personnes concernées par l'interne-ment administratif lors de divers événements organisés par la CIE ainsi qu'au travers de leurs interventions régulières par voie électronique; nous les remercions chaleureusement pour leur investissement.

Cet ouvrage est aussi le fruit d'un travail collectif qui a profité du contexte de recherche offert par la CIE. Nos remerciements vont aux membres de la CIE comme à tou-te-s ses collaboratrices et collaborateurs et en particulier à Sara Zimmerman et Elie Burgos. Nous faisons part de notre reconnaissance à la professeure Anne-Françoise Praz pour son constant soutien, ses remarques constructives et son important travail de relecture de nos travaux, aux professeurs Lukas Gschwend et Jacques Gasser pour la mise à disposition de leur expertise spécifique. Merci également à Urs Germann, Beat Gnädinger, Martin Lengwiler et Lorraine Odier pour leurs commentaires sur la première version du manuscrit.

Enfin, nous remercions le personnel des institutions archivistiques qui nous ont accueillis et nous ont facilité l'accès aux sources sur lesquelles est basée notre recherche, soit les Archives cantonales vaudoises, les Archives de l'État de Fribourg, les Archives de l'État de Lucerne, les Archives de l'État du Canton du Tessin, les Archives de l'État de Thurgovie, les Archives de l'État de Zurich, les Archives fédérales, les Archives de l'Organisation mondiale du travail, les Archives sociales suisses, les Archives de la ville de Lausanne, les Archives de la ville de Lucerne et la Bibliothèque cantonale de Thurgovie.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACV	Archives cantonales vaudoises
Adupsy	Association pour le droit des usagers de la psychiatrie
AEF	Archives de l'État de Fribourg
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASTi	Archivio di Stato del Cantone Ticino
AVL	Archives de la ville de Lausanne
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BV	Schweizerische Bundesverfassung
CCIA	Commission cantonale d'internement administratif (Vaud)
CCS	Code civil suisse
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPM	Chambre pénale des mineurs (Vaud)
CPS	Code pénal suisse
CPV	Code pénal vaudois
CSP	Conseil de surveillance psychiatrique (Genève)
DFJP	Département fédéral de justice et police
EAV	Eidgenössische Alkoholverwaltung
EDA	Eidgenössisches Departement des Äusseren (vormals EPD)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement (seit 1979 EDA)
ER	Europarat
FFE	Fürsorgerische Freiheitsentziehung
FU	Fürsorgerische Unterbringung
GAP	Groupe action prison
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
KKJPD	Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren
MEV	Maison d'éducation de Vennes (Lausanne, Vaud)
NR	Nationalrat
OMS	Organisation mondiale de la santé

ONC	Ospedale neuropsichiatrico cantonale
ONU	Organisation des Nations unies
PLAFA	Privation de liberté à des fins d'assistance
SGG	Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft
SIM	Servizio di Igiene Mentale
SMD	Sozial-Medizinischer Dienst für Alkoholranke (Luzern)
SozArch	Schweizerisches Sozialarchiv
SPJ	Service de protection de la jeunesse (Vaud)
StALU	Staatsarchiv Luzern
SR	Ständerat
StATG	Staatsarchiv Thurgau
StAZH	Staatsarchiv Zürich
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
ThGG	Thurgauische Gemeinnützige Gesellschaft
UEK	Unabhängige Expertenkommission
WHO	Weltgesundheitsorganisation
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

BIBLIOGRAPHIE

FONDS D'ARCHIVES

ARCHIVES CANTONALES VAUDOISES (ACV)

- K II 35/38 Pétitions et motions, rapports 1893–1902, Grand Conseil 1803–1994.
- K XVIIc Chambre pénale des mineurs (1942–1985).
PP 881/332 Affaire de la Montagne de Diesse (1947–1950), Rollan (Jack).
- S 132/771–773 Internement administratif, Service de justice et législation 1825–1970.
- S 218/22–24 Dossiers administratifs de l'Office cantonal des mineurs (1925–1966), Service de protection de la jeunesse.
- SB 196/9–5/76 Motion A.-C. Menétrey sur l'internement administratif et motion Bagi concernant l'adaptation de la législation (internement) à la Convention des droits de l'homme (1976–1980), Service de justice et législation 1916–2008.
- SC5/102 Dossier «Manifestation. Lausanne bouge», Tribunal des mineurs.

ARCHIVES CONTESTATAIRES

- 005_R-S_S04_SS1 «L'Association pour les droits des usagers de la psychiatrie (ADUPSY) face à la révision de la Loi sur le régime des personnes atteintes d'affections mentales», septembre 1979, fonds Riesen-Schuler.

ARCHIVES DE LA VILLE DE LAUSANNE (AVL)

- 1080/748/1 Dossier prostitution 1909–1939, Corps de police 1871–1954
- BR 5.281 «1897» Ce que demandent les femmes du canton de Vaud. À propos d'une réforme du Code pénal concernant certains délits contre les mœurs, Brochure d'un groupe de femmes vaudoises, Lausanne, 1897, Brochures, Féminisme.

ARCHIVES DE L'ÉTAT DE FRIBOURG (AEF)

- A 9395 Établissements de Bellechasse, Cote A: dossiers de détenus, 1937–1969.
- B IV.688 Erlenhof/Les Vernes divers 1953–1956, Bellechasse.
CH 625 Chancellerie d'État: Législation (1921–1968).
DPd 1307–1311 Département de la police: Législation (1837–1929).

DSPa 2697	Département de la santé publique: Législation, infractions à la loi (1964–1975).
DSPa 2705–2721	Département de la santé publique: Prévention, lutte contre les toxicomanies (1956–1989).
DSPa 2243	Département de la santé publique: Établissements hospitaliers de Marsens et d'Humilimont (1949–1983).
EB Det Reg 1	Registre des internés à la Sapinière 1920–1983.
DI IIIb 43–227	Direction de l'Intérieur: rapports administratif des préfets (1804–1936).

ARCHIVIO DI STATO DEL CANTONE TICINO (ASTI)

FPC 04	Giuseppe Bosia, Fondazione Pellegrini-Canevascini.
FPC 05	Guglielmo Canevascini [inventario provvisorio], Fondazione Pellegrini-Canevascini.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, HISTORICAL ARCHIVES (ILO-BIT)

ACD 8-2-59-29, Jacket 1.	Application of Conventions and Recommendations, Art. 22, annual reports on Forced Labour, ILO Convention 1930 (No. 29) Switzerland, 1942–1991.
--------------------------	--

SCHWEIZERISCHES BUNDESARCHIV BERN (BAR)

E4001D#1973/125#1301*	Interpellation Schaffer vom 25. 6. 1969 betr. Administrativversorgung und Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Kantonen, 1969–1971.
E4001E#1985/152#39*	Fürsorgerische Freiheitsentziehung, 1978–1982.
E4110A#1000/1837#309*	Gutachten an BIGA. Fragen des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO und des Internationalen Arbeitsamtes über Zwangsarbeit, 1952.
E4110B#1989/197#10*	Bericht des EJPD an die Expertenkommission über die strafrechtliche Behandlung der Prostitution vom 1. 2. 1961, Bundesamt für Justiz 1848–1998. Teilrevision des Strafgesetzbuches (StGB): C. Expertenkommission für die Teilrevision des StGB (C.VII) 1954–1961.
E4110B#1989/129#340*	Revision der Bestimmungen des ZGB über das Familienrecht: Umfrage bei den Kantonen von Prof. B. Schnyder betr. Revision von Art. 406 ZGB, Zusammenfassung der Antworten, 1973.
E4110B#1990/72#132*	Versorgungsrecht: Gesetzgebung (FFE): Vernehmlassungen auf Kreisschreiben vom 27. 3. 1974 betr. BG über die Änderung des ZGB (Versorgungsrecht), 1974.
E7001C#1982/117#747*	Internationales Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit, 1970.
E7001C#1982/118#1029*	Internationale Arbeitsorganisation: Übereinkommen Zwangs- und Pflichtarbeit, 1970–1971.
E7170B#1986/171#1657*	Convention no 29 / Législations cantonales en matière d'internement administratif, 1966–1967.
J2.225#2000/22#28*	SFDRS Regionalmagazin, 30. 6. 1961.
J2.225#2000/22#604*	SFDRS Regionalmagazin, 29. 10. 1968.

- J2.225#2004/128#123#2* SFDRS Antenne, Administrative Versorgung,
11. 11. 1971.
- J2.225#2007/195#322* SFDRS Rundschau, Administrative Versorgung – Stein
des Anstosses, 2. 10. 1974.

SCHWEIZERISCHES SOZIALARCHIV (SOZARCH)

- Ar 201.89.5 Dokumentation Umberto Blumati: Heimkampagne,
1971–1979.
- KS 335/41c-3 Arbeitsdokumente Heimkampagne Zürich, Bd. 1:
Öffentlichkeits- und Betreuungsarbeit, www.sachdo-
kumentation.ch/objekte/KS%20335_41c/335_41c-3.
pdf, konsultiert am 27. 11. 2018.
- QS 68.3 * HU Sachdokumentation: Heimkampagne; Arbeitserzie-
hungsanstalt Uitikon, 1970–1972.
- ZA 68.3 * 1 HU Sachdokumentation: Heimkampagne; Arbeitserzie-
hungsanstalt Uitikon, 1944–1986.

STAATSARCHIV LUZERN (STALU)

- A 600/263 Korrespondenz betreffend Unterbringung asozialer
und geisteskranker tuberkulöser Patienten, 1941–1964,
Gemeinde- und Sanitätsdepartement 1959–1971.
- A 809/281 Soziale und sozialmedizinische Dienste (Fürsorge für
Alkoholranke): Jahresberichte, Protokolle, 1954–1961.
- A 861 Sozialmedizinischer Dienst, 1950–1987.
- A 929/534–569 Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener,
ca. 1955–1965, Justizdepartement 1876–2000.
- A 1162/162 Prostitution, 1958–1959, Akten der Handels- und Ge-
werbepolizei 1906–1998.
- A 1277/266 Wirtschaftsgesetz: Fürsorge an Alkoholgefährdeten im
Kanton Luzern. Merkblatt zur Fürsorge und Vorsorge
bei Alkoholismus, 1952.
- AKT 44/471–529 Naturalverpflegung, 1870–1956, Polizeiwesen
1800–1989.
- AKT 44/518 Verbesserung der Flottanten- und Wanderfürsorge,
1931–1933, Polizeiwesen 1800–1989.
- AKT 44/1198 Bettler, Vaganten, 1916–1939, Polizeiwesen 1800–1989.
- AKT 44/1843–1844; 3335; 3442 Versorgung von asozialen Tuberkulosen, 1935–1957,
Sanitätspolizei 1804–1965.
- AKT 47/2174 Interpellation Meyer und Kons. betr. Bekämpfung des
Alkoholmissbrauchs (1924), 1907–1954.
- AKT 47/2594 Gesetze zur Versorgung von Gewohnheitstrinkern.
Fürsorge für Alkoholranke, 1907–1955.
- AKT 48/48 Gewährung von Staatsdarlehen an die Pension Von-
derflüh in Sarnen (Trinkerheilanstalt), 1931–1941.
- AKT 411/538 Alkoholbekämpfung: Eingaben, Broschüren, etc.,
1901–1920.

- J.a 2 Amtliche Übersicht der Verhandlungen des Grossen Rates und Auszug aus den Verhandlungen des Regierungsrates des Kantons Luzern, 1837–1972.
- PA 288/176 Strafrechts-Revision. Eingabe zu Prostitution, Schwangerschaftsabbruch und Schundliteratur, 1956, Schweizerischer Katholischer Volksverein (SKVV) 1863–1987.
- RT 33–64 Protokolle des Grossen Rates, 1852–1946, Protokolle des Grossen Rates resp. des Kantonsrates 1803–2015.
- RZ 7/3 Gesetz über die Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener (administrative Versorgung), 1964–1966, Verhandlungen des Grossen Rates. Unterlagen zur Gesetzesfabrikation 1960–1994.
- RZ 14/4 Akten zu den Verhandlungen des Grossen Rates, Kanton Luzern 1962–1963.

STAATSARCHIV THURGAU (STATG)

- 2'00 Protokoll und Protokollregister des Grossen Rats, 1803–1922.
- 2'01 Protokollentwurf, Protokoll des Grossen Rats, 1834–2016.
- 2'30'161-B, 66 Botschaft betreffend ein neues Trinkerfürsorgegesetz, 25. 2. 1939.
- 2'30'87-B, 163 Gesetzesentwurf betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen, 20. 11. 1900.
- 2'30'103-B, 119 Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen, 23. 11. 1909.
- 2'30'104-A, 137 Botschaft betreffend Ergebnis der Volksabstimmung über das Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen, 24. 2. 1910.
- 3'00 Protokoll der Regierungskommission 1803, Protokoll des Kleinen Rates 1803–1849, Protokoll des Regierungsrates 1849–2017.
- 8'903'0, 0/0 Statuten und reglementarische Verfassung für die Gesellschaft zur Beförderung des Gemeinnützigen im Kanton Thurgau, 1821.
- 8'903'1 Thurgauische Gemeinnützige Gesellschaft, Verhandlungen, 1835–1916.
- 8'903'32, 3/333 Thurgauische Gemeinnützige Gesellschaft, Einzelnes, «Warum müssen wir das Gesetz betreffend die Versorgung von Trunksüchtigen annehmen?», ca. 1910.

STAATSARCHIV ZÜRICH (STAZH)

- III AAe 5/31 Pressestimmen zu Volksabstimmungen im Kanton Zürich, 1912–1939.
- M 14 g.31.3 Vorberatung des Gesetzes über die Zwangsversorgung von jugendlichen und erwachsenen Verwahrlosten, 1919–1922, Kommissionsprotokolle des Kantonsrats 1917–1925.

- MM 24.49–104
MM 3.25–161
P 401 – P 450
P 402.17, XXI/262
P 417.32, XXI/1488
P 426.39, Nr. 2419
P 429.22, Nr. 489
P 434.37, Nr. 1448
P 444.30, Nr. 833
P 445.22, Nr. 673
P 445.35, Nr. 1137
P 447.15, Nr. 329
P 449.23, Nr. 472
- Protokolle des Kantonsrats, 1911–1981.
Protokolle des Regierungsrates, 1911–1981.
Justizdirektion, Direktionskanzlei, Akten der Jahre 1926–1975, v. a.
Zürcher Versorgungsgesetz von 1925: Referat von Dr. Nägeli, Sekretär der Justizdirektion, Akten des Jahres 1927.
Anfrage des Kantons Graubünden betreffend die administrativ-korrektonelle Internierung liederlicher und arbeitsscheuer Personen, Akten des Jahres 1942.
Anfrage des Kantons Neuenburg betreffend Anwendung des Versorgungsgesetzes zur Bekämpfung des Alkoholismus, Akten des Jahres 1951.
Justizdirektion Zürich betreffend Versorgungsgesetz: Änderung des Verfahrens, Akten des Jahres 1954.
Administrative Versorgung: Versorgungsgesetz; Änderungen auf das Inkrafttreten des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, Akten des Jahres 1959.
Kantonale Justizdirektion: Versorgungsgesetz / Aufhebung / Übernahme in ein Fürsorgegesetz, Akten des Jahres 1969.
Versorgungsgesetz: Arbeitspflicht in den Anstalten bei administrativer Einweisung: Unvereinbarkeit mit dem internationalen Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit vom Jahre 1930, Akten des Jahres 1970.
Kantonsrat: «Zwangsarbeit»: Kleine Anfrage Dr. Hansjörg Braunschweig vom 14. 12. 1970, Akten des Jahres 1970.
Versorgungsgesetz: Einbau in das Vormundschaftsrecht. Eingabe an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement Bern, Akten des Jahres 1972.
Justizdirektion: Gesetzgebung: Bundesgesetz über die Änderungen des ZGB (Versorgungsrecht), Akten des Jahres 1974.
- STADTARCHIV LUZERN**
B2N/0224:02
N1.1/1005 (15.7)
- Wohltätige Institutionen. Sozial. Sozialmedizinischer Dienst (Sozial-Medizinischer Dienst für Alkoholgefährdete Luzern), 1965–1996.
Trinkerfürsorge, 1952–1970.

PUBLICATIONS

- «500 fr. d'amende pour Jack Rollan», *Feuille d'avis de Lausanne*, 9. 10. 1956, p. 10.
- 75 ans Société suisse de droit pénal des mineurs 1931–2006, Zurich, Société suisse de droit pénal des mineurs, 2006.
- ABENDSCHULE FÜR SOZIALARBEIT (Hg.), *Von der Idee zur Tat. Früchte der Christlichen Sozialbewegung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Anton F. Vonwyl*, Luzern, Arbeitsstelle für Bildungsfragen, 1978.
- ABPLANALP E., *Criminalité féminine et récidive dans le canton de Vaud*, travail de diplôme, École d'études sociales de Genève, 1952.
- AEBISCHER Claire, *Le paupérisme en ville de Fribourg entre 1850 et 1869*, mémoire de licence, Université de Fribourg, 1983.
- ALBERTIN Ismael, «Frischer Wind im Schweizer Strafvollzug: Zeichen eines Wandels im Resozialisierungskonzept des Straf- und Massnahmenvollzuges der 1960er- und 70er-Jahre», *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 21 (1), 2014, S. 109–119.
- ALLAMAN Joëlle, PYTHON Catherine, *Intentions éducatives dans le système carcéral suisse: la Colonie de Rolle (1897–1975) et la prison de la Tuilière à Lonay (1992 à nos jours)*, mémoire de licence, Université de Genève, 1997.
- ALTHAMMER Beate, «Der Vagabund. Zur diskursiven Konstruktion eines Gefahrenpotentials im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert», in: HÄRTER Karl et al. (Hg.), *Repräsentationen von Kriminalität und öffentlicher Sicherheit. Bilder, Vorstellungen, Diskurse vom 16. bis zum 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2010, S. 415–453.
- ALTHAMMER Beate, GERSTENMAYER Christina (Hg.), *Bettler und Vaganten in der Neuzeit (1500–1933). Eine kommentierte Quellenedition*, Essen, Klartext, 2013.
- Amtliche Übersicht der Verhandlungen des Grossen Rates und Auszug aus den Verhandlungen des Regierungsrates des Kantons Luzern*, Luzern, Räber, 1852–1972.
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, Nationalrat, Wintersession 1962; Sommersession 1966; Sommersession 1969; Wintersession 1969; Wintersession 1971; Aprilsession 1972; Herbstsession 1972; Herbstsession 1974.
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, Ständerat, Wintersession 1962; Herbstsession 1969; Wintersession 1972.
- ANCEL Marc, *La défense sociale nouvelle, un mouvement de politique criminelle humaniste*, Paris, Cujas, 1954.
- «An die Mitglieder der thurgauischen Krankenkassen!», *Thurgauer Tagblatt*, 18. 4. 1941.
- ANDREY Georges, CLERC John, GEX Nicolas, *Le Conseil d'État fribourgeois (1848–2011). Son histoire, son organisation, ses membres*, Fribourg, Éditions de la Sarine, 2012.
- ANDREY Laurent, «La commémoration des «sombres journées de novembre 1918» à Fribourg. Un instrument de propagande anticommuniste», in: CAILLAT Michel et al. (éd.), *Histoire(s) de l'anticommunisme en Suisse*, Zurich, Chronos, 2008, p. 95–108.
- «Angepasste und Unangepasste. Kritische Fragen in der Arbeiterziehungsanstalt Uitiikon», *Die Tat*, 9. 9. 1971.
- «Anklage und Selbstkritik», *Freiburger Nachrichten*, 11. 3. 1974.
- [Annuncio funebre di Giuseppe Bosia], *Corriere del Ticino*, 22. 10. 2001.
- APOTHÉLOZ Charles, «La guerre des principes ou pour ou contre l'internement administratif», *30 jours*, décembre 1951, p. 2–3; février 1952, p. 3–4; mars 1952, p. 3–4; avril

- 1952, p. 3–4; mai 1952, p. 3–4, 7; juin 1952, p. 3–4, 6; juillet 1952, p. 3–4; août 1952, p. 9–10.
- «Après le drame du Tunnel, une interpellation», *Feuille d'avis de Lausanne*, 18. 7. 1939, p. 15.
- «Arbeitserziehungsanstalt Uitikon: Zurück in die Legalität!», *Züri Leu*, 21. 10. 1971.
- ARBOGAST Lydie, «La détention des migrants dans l'Union européenne: un business florissant. Sous-traitance et privatisation de l'enfermement des étrangers», *migreurop.org*, 6. 2016, www.migreurop.org/article2761.html, consulté le 12. 7. 2018.
- ARTIÈRES Philippe, QUÉRO Laurent, ZANCARINI-FOURNEL Michelle (éds.), *Le Groupe d'Information sur les Prisons – Archives d'une lutte, 1970–1972*, Paris, Éditions de l'IMEC, 2003.
- «L'Association pour les droits des usagers de la psychiatrie (ADUPSY) face à la révision de la Loi sur le régime des personnes atteintes d'affections mentales», Adupsy, [Genève], septembre 1979.
- AUDERSET Juri, MOSER Peter, *Ivresse & ordre. Histoire illustrée de la question de l'alcool, de la politique suisse en matière d'alcool et de la Régie fédérale des alcools (1887–2015)*, Berne, 2016.
- AUDERSET Juri, MOSER Peter, *Rausch & Ordnung. Eine illustrierte Geschichte der Alkoholfrage, der schweizerischen Alkoholpolitik und der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (1887–2015)*, Bern, 2016.
- «Aus dem luzernischen Grossen Rate», *Luzerner Neueste Nachrichten*, 14. 7. 1927; *Luzerner Tagblatt*, 15. 7. 1927.
- AYASS Wolfgang, *Das Arbeitshaus Breitenau. Bettler, Landstreicher, Prostituierte, Zuhälter und Fürsorgeempfänger in der Korrektions- und Landarmenanstalt Breitenau (1874–1949)*, Kassel, Gesamthochschule Kassel, 1992.
- AYASS Wolfgang, «Die ›korrektionale Nachhaft‹. Zur Geschichte der strafrechtlichen Arbeitshausunterbringung in Deutschland», *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte* 15, 1993, S. 184–201.
- AYASS Wolfgang, «Asoziale» im Nationalsozialismus, Stuttgart, Klett-Cotta, 1995.
- AYASS Wolfgang, «Asoziale Offentuberkulose», in: AYASS Wolfgang, «Asoziale» im Nationalsozialismus, Stuttgart, Klett-Cotta, 1995, S. 102–104.
- BADRAN Mounir, «Zum Zweck der Unterdrückung des Wanderbettels und des Vagantenwesens». Einführung, Entwicklung und Aufhebung der Naturalverpflegung im Kanton Luzern 1890–1963, Seminararbeit, Universität Luzern, 2016.
- BADRAN Mounir, *Die administrative Anstaltsversorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» als fürsorgliche Zwangsmassnahme im Kanton Luzern (1888–1966)*, Masterarbeit, Universität Luzern, 2017.
- BAILLEAU Francis, CARTUYVELS Yves, DE FRAENE Dominique, «La criminalisation des mineurs et le jeu des sanctions», *Déviance et Société* 33 (3), 2009, p. 255–269.
- «Bald keine willkürlichen Versorgungen mehr», *Vaterland*, 19. 1. 1978.
- BASH-LIECHTI Johanna, *Physiologisch-chemische Methoden zur Blutuntersuchung und ihre Anwendung in den Schweizer Kliniken*, Dissertation, Universität Zürich, 1947.
- BASH KENOWER W., BASH-LIECHTI Johanna, *Developing Psychiatry. Epidemiological and Social Studies in Iran 1963–1976*, Berlin, Heidelberg, Springer, 1987.
- BATTAGLIA Hermann, «Administrativ-Versorgte ohne Zwangsarbeit. Es geht um mehr als den guten Ruf», *Volksrecht*, 10. 7. 1970.

- BAUMANN Sarah, Prostitution in Schweizer Städten nach 1945. Regulierungen, Praktiken, Deutungen (Arbeitstitel, Stand: November 2018), laufende Dissertation, Universität Freiburg.
- BÄUMLI Elsa, «Erfahrungen einer Polizeiassistentin», *Die Warte*, Nr. 3, 1955, S. 19.
- «Bei uns gibt es noch eine Form der Zwangsarbeit. Internationale Arbeitsorganisation interveniert wegen der administrativen Versorgung», *Tages-Anzeiger*, 10. 7. 1970.
- «Beitritt mit Vorbehalten?», *Basler Nachrichten*, 6. 4. 1974.
- BELL Susan, «Changing ideas: The Medicalization of Menopause», *Social Science and Medicine* 24, 1987, p. 534–542.
- BENOIT Pierre de, *Alkoholiker-Fürsorge. Mit besonderer Berücksichtigung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches und des Vorentwurfs zu einem Schweizerischen Strafgesetzbuch*, Bern, 1914.
- BERCHET H.-F., «Le procès de Jack Rollan au Tribunal de Montbenon. Des témoignages inquiétants», *Tribune de Lausanne*, 2. 10. 1956, p. 3.
- BERGIER Jacques, *Traces de mémoires. Pédopsychiatrie et protection de l'enfance dans le canton de Vaud au XX^e siècle*, Lausanne, EESP, 2003.
- Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat über die gesamte Staatsverwaltung* [Staatsverwaltungsbericht des Kantons Luzern], Luzern, Räber, 1848–1971.
- BERNET Brigitta, *Schizophrenie. Entstehung und Entwicklung eines psychiatrischen Krankheitsbilds um 1900*, Zürich, Chronos, 2013.
- BERNET Gertrud, *Fürsorge-Institutionen der Stadt Luzern. Ihre Schweizerische und lokale Bedeutung*, Diplomarbeit, Schweizerische sozial-caritative Frauenschule Luzern, 1956.
- BERSIER Roland, *Contribution à l'étude de la liberté personnelle. L'internement des aliénés et des asociaux. La stérilisation des aliénés*, thèse de doctorat, Université de Lausanne, 1968.
- BERSOT Henri, «Die Trinkerfürsorge», in: ZURUKZOGLU Stavros (Hg.), *Beihefte zur Alkoholfrage in der Schweiz* 10, Basel, Benno Schwabe, 1944.
- BESSON Antonin (dir.), *Les enfants et les adolescents socialement inadaptés. Problèmes juridiques et médico-psychologiques*, Paris, Cujas, 1958.
- BIANCHI Roberto, *Il Ticino politico contemporaneo: 1921–1975*, Locarno, Dadò, 1989.
- BIENZ Philippe, *L'internement administratif dans le canton de Fribourg. Rapport préliminaire [...]*, Fribourg, Université de Fribourg, 2015.
- BIRKHÄUSER Hans, STOLL Martha, «Ueber asoziale Tuberkulose», *Schweizerische Zeitschrift für Tuberkulose*, Bd. 8, 1951, S. 79–98.
- BLANC Pierrette, «L'antichambre de la taule: la redresse en accusation», *Tribune – Le Matin*, 20. 8. 1978, p. 17.
- BLANC Pierette, «La loi dans votre vie. L'internement administratif: à supprimer prochainement!», *Tribune de Lausanne – Le Matin*, 4. 12. 1977.
- BLANKART Louis, «Der Alkoholismus», in: *72. Jahresbericht des Hilfsvereins für arme Geisteskranke des Kantons Luzern*, 1945, StALU, H 170.
- BLANKART Louis, «Ueber moderne Süchtigkeit», in: *75. Jahresbericht des Hilfsvereins für arme Geisteskranke des Kantons Luzern*, 1948, StALU, H 170.
- BOEHLEN Marie, «Freiheitsentziehung aus fürsorgerischen Gründen. Rechtsschutzgarantien sind notwendig», *Basler AZ*, 7. 2. 1978.
- BOLLAG-WINIZKI Lore, *Die sichernden Massnahmen für Jugendliche, Verwahrloste und Gewohnheitstrinker im Kanton Zürich*, Dissertation, Universität Zürich, 1940.

- BOSIA Giuseppe, GOBBI Elio, BARRIFFI Camillo, «Rapporto della Commissione consultiva per la lotta contro l'alcolismo al lod. Dipartimento dell'Igiene (28 febbraio 1956)», *Il Pioniere*, agosto/settembre 1956, ottobre 1956, novembre 1956, dicembre 1956, gennaio 1957, febbraio 1957, marzo 1957, aprile 1957, maggio 1957.
- BOSSART Peter, *Persönliche Freiheit und administrative Versorgung*, Dissertation, Universität Zürich, Winterthur, 1965.
- BOURGOIS Gabrielle, *La délinquance chez les jeunes filles. Statistiques. Caractéristiques et traitement*, travail de diplôme, École d'études sociales de Genève, 1966.
- BOVET Lucien, «Législation et Hygiène mentale dans le canton de Vaud», *Revue suisse d'hygiène*, avril/mai 1943, p. 163–169.
- BOVET Lucien, «Les aspects psychiatriques de la délinquance juvénile», *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé* 3, 1950, p. 63–162.
- BRASSEL-MOSER Ruedi, «National-Zeitung», *hls-dhs-dss.ch*, 7. 9. 2010, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30547.php, consultiert am 8. 11. 2018.
- BRIAN SCHERER Sarah, «Kaufmann, Max», *hls-dhs-dss.ch*, 7. 8. 2007, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17193.php, consultiert am 8. 11. 2018.
- BRINER Robert, *Verwahrlosung und Kriminalität der schulentlassenen Jugend*, Zürich, 1923.
- BRON Marie, «Borel, Alfred», *hls-dhs-dss.ch*, 3. 12. 2012, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6197.php, consultiert am 8. 11. 2018.
- BUCHER Silvio, «Furgler, Kurt», *hls-dhs-dss.ch*, 28. 7. 2008, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4728.php, consultiert am 8. 11. 2018.
- BÜCHI Robert, «Über den Erfolg vormundschaftlicher Massnahmen bei Prostituierten», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 1920, S. 219–229.
- BUDIN Dominique, ««Défense sociale nouvelle» et criminalité féminine en France 1945–1975», in: BARD Christine et al. (dir.), *Femmes et justice pénale. XIX^e–XX^e siècle*, Rennes, Les presses universitaires de Rennes, 2002, p. 265–272.
- BUGNARD Pierre, «Le régime Python (1882–1914)», in: RUFFIEUX Roland (dir.), *Histoire du canton de Fribourg*, t. 2, Fribourg, Fragnière, 1981.
- BÜHLER Rahel, *Jugend beobachten. Debatten in Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft in der Schweiz, 1945–1979*, Zürich, Chronos, 2019.
- Bulletin continental. Organe central de la Fédération pour l'abolition de la prostitution réglementée*, [disponible en ligne pour les années 1876–1899], *Hathi Trust Digital Library*, www.hathitrust.org, consulté le 21. 9. 2016.
- Bulletins du Grand Conseil du canton de Fribourg*, Fribourg, État de Fribourg.
- Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne, État de Vaud.
- Bundesgesetz betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose vom 13. 6. 1928*, www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19280017/index.html, consultiert am 19. 11. 2018.
- BUOMBERGER Thomas, PFRUNDER Peter (Hg.), *Schöner leben, mehr haben. Die 50er Jahre in der Schweiz im Geiste des Konsums*, Zürich, Limmat Verlag, 2012.
- BURCKHARDT Leonhard, «Gerwig, Andreas», *hls-dhs-dss.ch*, 26. 9. 2014, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6319.php, consultiert am 8. 11. 2018.
- BURCKHARDT Walther, «C. A. Loosli, «Administrativjustiz und Schweizerische Konzentrationslager», *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins*, Bd. 75, 1939, S. 415–416.
- BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Exposé comparatif des lois et expériences de quelques États étrangers*, Berne, Wyss, 1884.

- BÜRGI Markus, «Spühler, Willy», *hls-dhs-dss.ch*, 23. 2. 2012, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4719.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- BÜRGI Markus, «Bretscher, Willy», *hls-dhs-dss.ch*, 5. 11. 2012, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6212.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- BÜRGI Markus, «Zellweger, Eduard», *hls-dhs-dss.ch*, 5. 2. 2014, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6770.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- BUSINGER Susanne, «Prostitution, Falschspielerei und Völlerei sind in diesen Betrieben keine Seltenheit. «Champagnerboxen» und Kellnerinnen in Luzerner Weinstuben und Bars der Zwischenkriegszeit», in: Historische Gesellschaft Luzern (Hg.), *Geschichte, Kultur, Gesellschaft. Jahrbuch 30*, Luzern, 2012, S. 55–66.
- BUSSMANN Roman, *Luzerner Grossratsbiographien 1831–1987*, hg. vom Staatsarchiv des Kantons Luzern, Luzern, Staatsarchiv, 1987.
- BUTIKOFER Roland, *Le refus de la modernité. La Ligue vaudoise: une extrême droite et la Suisse (1919–1945)*, Lausanne, Éditions Payots, 1996.
- BUTIKOFER Roland, «Ligue vaudoise», *hls-dhs-dss.ch*, 24. 3. 2009, www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17410.php, consulté le 23. 2. 2018.
- CALPINI Pierre, BIELANDER Alexander, HUNZIKER Anton, SCHWYTZER Hans, SOLMS Hugo (Hg.), *Staat und Alkoholfrage. Theorie, Statistik, Planung*, Luzern, 1961.
- CAMBROSIO Michel, *Paul Golay et les débuts du POSL*, mémoire de licence, Université de Lausanne, 1994.
- «Canton de Fribourg», *La Gruyère*, 22. 9. 1888, p. 2.
- CARDI Caroline, DEVREUX Anne-Marie, «Le genre et le droit: une coproduction. Introduction», *Cahiers du Genre* 57, 2014, p. 5–18.
- CARTEL ROMAND D'HYGIÈNE SOCIALE ET MORALE, «La prison et ses alternatives», *Rapport annuel du Cartel romand d'hygiène sociale et morale*, 1975–1976, p. 3–8.
- CASTEL Robert, *L'Ordre psychiatrique*, Paris, Éditions de Minuit, 1976.
- CASTEL Robert, «De la dangerosité au risque», *Actes de la recherche en sciences sociales* 47–48, 1983, p. 119–127.
- CASTEL Robert, «Les aventures de la pratique», *Le Débat* 41, 1986, p. 41–51.
- CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.
- CHENAUX Jean-Philippe, «La Maison d'éducation de Vennesses en question», *Gazette de Lausanne*, 24. 8. 1978, p. 3.
- CHEVALLEY Henri, «Enquête sur la délinquance féminine dans le canton de Vaud. Qui est la femme criminelle?», *Gazette de Lausanne*, 19. 11. 1954, p. 7.
- CHEVALLEY Henri, «Enquête sur la délinquance féminine dans le canton de Vaud. La peine et l'amendement. L'influence du travail et de la religion», *Gazette de Lausanne*, 25. 11. 1954, p. 7.
- CHEVALLEY Henri, «Enquête sur la délinquance féminine dans le canton de Vaud. Pourquoi autant de femmes sont-elles récidivistes?», *Gazette de Lausanne*, 1. 12. 1954, p. 7.
- CHEVALLEY Henri, «Enquête sur la délinquance féminine dans le canton de Vaud. La lutte contre le fléau de la récidive», *Gazette de Lausanne*, 3. 12. 1954, p. 5.
- CHEVALLEY Henri, «Enquête sur la délinquance féminine dans le canton de Vaud. Proportionnellement on condamne moins dans notre canton que dans toute la Suisse», *Gazette de Lausanne*, 15. 12. 1954, p. 7.

- CHEVALLEY Henri, «Enquête sur la délinquance féminine dans le canton de Vaud. Les crimes tentent moins les femmes que les hommes», *Gazette de Lausanne*, 8. 1. 1955, p. 5.
- CHEVALLEY Henri, «Enquête sur la délinquance féminine dans le canton de Vaud. Visite à une prison modèle: La Colonie de Rolle», *Gazette de Lausanne*, 25. 1. 1955, p. 6.
- CHRISTENSEN Birgit, «Die rechtlichen Grundlagen der administrativen Anstaltsversorgung und der fürsorglichen Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich 1879–1981», in: GNÄDINGER Beat, ROTHENBÜHLER Verena (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich, Chronos, 2018, S. 19–74.
- «Circulaire aux cantons à propos de l'internement administratif», *L'Express*, 9. 7. 1970.
- CLÉMENT Gustave, *L'organisation de la charité et la nouvelle loi d'assistance dans le canton de Fribourg*, Rapport présenté à la réunion annuelle des Conférences de Saint-Vincent de Paul [...], Fribourg, Imprimerie Saint-Paul, 1928.
- CLERC Denis, *Les lacets rouges. Mémoires*, Fribourg, La Sarine, 2007.
- CLERC François, *Initiation à la justice pénale en Suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1975.
- Code pénal suisse*, Berne, Confédération suisse, 1937.
- COLLAUD Yves, «Protéger le peuple» du canton de Vaud: histoire de la commission cantonale d'internement administratif (1935–1942), mémoire de master, Université de Lausanne, 2013.
- COLLAUD Yves, DELESSERT Thierry, PRAZ Anne-Françoise, VALSANGIACOMO Nelly, *Rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif*, Lausanne, Chancellerie de l'État de Vaud, 2015.
- COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, *Tendances de la rééducation des adolescents et des jeunes adultes délinquants*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1974.
- COMMAILLE Jacques, *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, Paris, Hachette, 1997.
- COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL, «Détention administrative des requérants d'asile», rapport, *parlament.ch*, 26. 6. 2018, www.parlament.ch/centers/documents/fr/bericht-gpk-n-admin-haft-asylbereich-2018-06-26-f.pdf, consulté le 12. 5. 2018.
- Comptes rendus du Conseil d'État*, Lausanne, État de Vaud, 1906–1968.
- CONRAD Peter, SCHNEIDER Joseph W., *Deviance and Medicalization. From Badness to Sickness*, Saint Louis, Mosby, 1980.
- CONSEIL FÉDÉRAL, «Avis du Conseil fédéral sur l'interpellation «Mineurs placés en établissement d'éducation. Réparation du tort moral»», *parlament.ch*, 2. 9. 2009, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20093440, consulté le 12. 2. 2018.
- CONSEIL FÉDÉRAL, «Message sur la révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures à améliorer les finances fédérales du 2 décembre 1985», Feuille fédérale 1, 1986, p. 1–45.
- CONSEIL FÉDÉRAL, «Message à l'appui d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 22 décembre 1993», Feuille fédérale 1, 1994, p. 301–339.
- CONSEIL FÉDÉRAL, «Message concernant l'initiative populaire «Réparation de l'injustice aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation) et son contre-projet indirect (loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamili-

- liaux antérieurs à 1981)», *parlament.ch*, 4. 12. 2015, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20150082, consulté le 11. 9. 2017.
- CONTESSÉ Hélène, *Rééducation des jeunes filles en danger moral*, travail de diplôme, École d'études sociales de Genève, 1947.
- CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE L'ADMINISTRATION, «Détenation administrative de requérants d'asile. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil National», *parlament.ch*, 1. 11. 2017, www.parlament.ch/centers/documents/fr/bericht-pvk-admin-haft-asylbereich-2017-11-01-f.pdf, consulté le 12. 2. 2018.
- CONZEMUIS Victor, «Gügler, Alois», *hls-dhs-dss.ch*, 6. 3. 2007, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46719.php, konsultiert am 21. 11. 2018.
- CORNUZ Jean-Louis, «Taulards: après comme avant», *Domaine public* 469, 20. 9. 1978, p. 8.
- CRETÉAZ Rebecca, PYTHON Francis, *Enfants à louer. Orphelins et pauvres aux enchères*, Fribourg, Société d'histoire du canton de Fribourg, 2015.
- CURTI Ferdinand, «Ueber das Reisen der wirklichen und vorgeblichen Handwerksburschen und seine Beziehungen zum Volksleben mit spezieller Beziehung auf den Kanton St. Gallen», *Verhandlungen der St. Gallischen Gemeinnützigen Gesellschaft* 14, 1881, S. 94–105.
- DANET Jean, «La dangerosité, une notion criminologique, séculaire et mutante», *Champ pénal* 5, 2008, <https://champpenal.revues.org/6013?lang=en>, consulté le 11. 10. 2017.
- DANET Jean, «Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine de la défense sociale nouvelle», Paris, Collège de France, 2009, www.college-de-france.fr/media/mireille-delmas-marty/UPL28026_Danet_version_d_finitive_06_09_09.pdf, consulté le 11. 9. 2017.
- DÄPP Heinz, «Bund soll vor der eigenen Türe wischen», *National-Zeitung*, 19. 11. 1970.
- DÄPP Heinz, «Ein rechtsstaatliches Unding beseitigen», *Badener Tagblatt*, 13. 4. 1974.
- DARGÉLOS Bertrand, «Genèse d'un problème social. Entre moralisation et médicalisation: la lutte antialcoolique en France (1850–1915)», *Lien social et politiques* 55, 2006, p. 67–75.
- «Das Trinkergesetz», *Thurgauer Tagblatt*, 9. 2. 1910.
- DEGEN Bernard, «Haute conjoncture et guerre froide», in: BOILLAT Valérie et al. (dir.), *La valeur du travail. Histoire et histoires des syndicats suisses*, Lausanne, Antipodes, 2006, p. 187–232.
- DEGEN Bernard, «Volksrecht», *hls-dhs-dss.ch*, 20. 2. 2013, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30731.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- DEKKERS Henriette, «Hugo Solms», *kulturimpuls.org*, [o. D.], <http://biographien.kulturimpuls.org/detail.php?id=1089>, konsultiert am 21. 11. 2018.
- DEMIÈRE Lise, *L'internement administratif des prostituées dans le Canton de Vaud*, travail de diplôme, École d'études sociale de Genève, 1953.
- DENTAN Pierre A., «Jack Rollan condamné pour diffamation», *Gazette de Lausanne*, 9. 10. 1956, p. 5.
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE (DFJP), «communiqué de presse», *admin.ch/bj*, 11. 4. 2013, www.bj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/news/2013/ref_2013-04-11.html, consulté le 21. 9. 2017.

- DEPPIERRAZ Jean, *Les Tribunaux pour enfants. Le droit désirable en application du titre V du Code pénal vaudois du 17 octobre 1931*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne, 1934.
- «Der Arbeitszwang in der Tschechoslowakei», *Neue Zürcher Zeitung*, 10. 2. 1952.
- «Der Beobachter antwortet», *Der schweizerische Beobachter*, 15. 10. 1950.
- «Der Kirchenrat an das evangelische Thurgauervolk», *Thurgauer Zeitung*, 25. 4. 1941.
- DESIDERATO Simone, LENGWILER Urs, ROTHENBÜHLER Verena, *Jugendhilfe Kanton Zürich 1918–2008. Zwischen Professionalität und politischem Kräfteressen*, Zürich, Lehrmittelverlag des Kantons Zürich, 2008.
- «Die administrative Versorgung», *Neue Zürcher Zeitung*, 11. 4. 1958.
- «Die europäische Menschenrechtskonvention», *Neue Zürcher Zeitung*, 28. 10. 1968.
- «Die Frühjahrssession des Luzerner Grossen Rates», *Vaterland*, 12. 3. 1954.
- «Die Menschenrechtskonvention», *Neue Zürcher Nachrichten*, 6. 4. 1974.
- «Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention», *Neue Zürcher Zeitung*, 23. 11. 1964.
- «Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention», *Neue Zürcher Zeitung*, 18. 12. 1968.
- «Die Überwindung sozialer Anpassungsschwierigkeiten. Die Erziehungsmethoden in der Arbeitsanstalt Uitikon», *Neue Zürcher Zeitung*, 8. 9. 1971.
- DIEZ Emanuel, *Internationales Sozialrecht und Menschenrechtskonvention. Vortrag gehalten an der 31. Jahreskonferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren in Seelisberg am 24. 6. 1970*, <https://dodis.ch/36810>, konsultiert am 8. 11. 2018.
- DISERENS Corinne, *La colonie de Rolle 1897–1915. Un nouvel espace carcéral ou la prise en charge de la délinquance féminine dans le canton de Vaud à l'aube du xx^e siècle*, mémoire de licence, Université de Lausanne, 1987.
- DISSLER Noemi, *Das Ende der administrativen Versorgung. Debatten um die Versorgungsdispositive zwischen Föderalismus und Grundrechten auf nationaler Ebene und im Kanton Luzern*, Masterarbeit, Universität Freiburg (i. Ü.), 2017.
- DOTTI Federico, *La remise en question de la psychiatrie. Du mouvement de l'antipsychiatrie aux groupes militants dans la Genève des années 1970*, mémoire de master, Université de Genève, 2015.
- «Dr. med. Louis Blankart zum Gedenken», *Vaterland*, 29. 12. 1976.
- DROUX Joëlle, «Un nouvel âge pour la justice des mineurs en Suisse et à Genève. La difficile transition entre dispositions répressives et juridictions éducatives (1890–1950)», in: TREPANIER Jean et al. (éds.), *Juger les jeunes. Une problématique internationale, 1900–1960*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, à paraître.
- DROUX Joëlle, CZAKA Véronique, «Le placement d'enfants dans le débat public en Suisse romande. Un scandale à bas bruit (1890–1970)», in: MAZBOURI Malik, VALLOTTON François (dir.), *Scandale et histoire*, Lausanne, Antipodes, 2016, p. 117–135.
- DUBS Hans, *Die rechtlichen Grundlagen der Anstaltsversorgung in der Schweiz, unter besonderer Berücksichtigung des gegenseitigen Verhältnisses gleichartiger Versorgungsnormen*, Basel, 1955.
- DUPONT-BOUCHAT Marie-Sylvie, «Le mouvement international en faveur de la protection de l'enfance (1880–1914)», *Revue d'histoire de l'enfance «irrégulière»* 5, 2003, p. 207–235.
- EGGER August, *Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch. Das Familienrecht, Dritte Abteilung: Die Vormundschaft (Art. 360–456)*, 2. Auflage, Zürich, Schulthess & Co AG, 1948.

- EGLI Gotthard, «Postulat zur Bekämpfung der Prostitution», *Die Warte*, Nr. 3, 1955, S. 21.
- «Ein Ehrentag für den Kanton Thurgau», *Thurgauer Arbeiterzeitung*, 28. 4. 1941.
- «Ein rechtsstaatliches Unding beseitigen», *Luzerner Neueste Nachrichten*, 11. 4. 1974.
- EMERY Georges, *Districts, régions et préfets dans le canton de Fribourg, ou l'étude de l'organisation administrative régionale*, Fribourg, Saint-Paul, 1986.
- «Enquête sur la prostitution en Suisse», *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, 1949, S. 72–98.
- «Entre nous soit dit...», *Le Peuple*, 6. 10. 1956, p. 1.
- EPSTEIN Steven, «Moral Contagion and the Medicalizing of Gay Identity», *Research in Law, Deviance and Social Control* 9, 1988, p. 3–36.
- «Erziehung spart Geld», Inserat, *Anzeiger des Wahlkreises Thalwil*, 23. 5. 1925.
- ESTERMANN Paula, *Die Verwendung der Unterstützungsgelder in vier ländlichen Gemeinden des Kantons Luzern*, Diplomarbeit, Schweizerische sozial-caritative Frauenschule Luzern, 1950.
- FAESI Hugues, «Le Conseil des Etats apporte une importante modification au Code civil. Plus d'internements administratifs arbitraires!», *L'Impartial*, 19. 1. 1978.
- FASEL Blaise, *Les autorités politiques fribourgeoises face à l'assurance-vieillesse. Résistances et basculement, 1930–1955*, mémoire de master, Université de Fribourg, 2018.
- FASSIN Didier, MEMMI Dominique (éds.), *Le gouvernement des corps*, Éditions de l'École des Hautes Études en sciences sociales, Paris, 2004.
- FASSIN Didier, MEMMI Dominique, «Le gouvernement de la vie, mode d'emploi», in: FASSIN Didier et MEMMI Dominique (éds.), *Le gouvernement des corps*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2004.
- FEHR Jacqueline, «Interpellation «Mineurs placés en établissement d'éducation. Réparation du tort moral»», *parlament.ch*, 30. 4. 2009, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20093440, consulté le 12. 2. 2018.
- FELDMANN Harry, *Contribution à la thérapeutique biologique de l'alcoolisme chronique. Le traitement par l'apomorphine*, Paris, L'expansion scientifique, 1950.
- FÉLICE Théodore de, «Internement administratif des souteneurs et prostituées et nouveau code pénal suisse», *Bulletin abolitionniste* 57 (3), 1940, p. 65–72.
- FÉLICE Théodore de, «Loi vaudoise du 8 décembre 1941», *Bulletin abolitionniste* 70 (3), 1942, p. 51–59.
- FÉLICE Théodore de, «L'illégalité de mesures d'internement administratif en Suisse», *Bulletin abolitionniste* 74 (3), 1943, p. 1–7.
- FÉLICE Théodore de, «L'internement administratif des asociaux dans le canton de Vaud», *Bulletin abolitionniste* 101 (3), 1947, p. 19–29.
- FERREIRA Cristina, FRAUENFELDER Arnaud (dir.), «Y'en a qui abusent...», *Carnet de bord* 13, septembre 2007.
- FERREIRA Cristina, MAUGUÉ Ludovic, MAULINI Sandrine, «L'assistance contrainte dans le canton du Valais: le rôle politique de l'hôpital psychiatrique de Malévoz, de l'entre-deux-guerres à 1990», *Vallesia*, LXXII, 2017, p. 363–451.
- FEUSI WIDMER Roswitha, «Moos, Ludwig von», *hls-dhs-dss.ch*, 17. 11. 2009, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4720.php, consulté le 8. 11. 2018.
- FILLAUT Thierry, NAHOUM-GRAPPE Véronique, TSIKOUNAS Myriam, *Histoire et alcool*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- FLURY-DASEN Eric, «Schindler, Dietrich», *hls-dhs-dss.ch*, 18. 10. 2012, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15774.php, consulté le 8. 11. 2018.

- FONTANA Benedikt, «Nomadentum und Sesshaftigkeit als psychologische und psychopathologische Verhaltensradikale. Psychisches Erbgut und Umweltprägung. Ein Beitrag zur Frage der Psychopathie», *Psychiatrica Clinica* 1, 1968, S. 340–366.
- FOREL Auguste, *Die Errichtung von Trinker-Asylen und deren Einfügung in die Gesetzgebung. Haupt-Referat für die Versammlung der Schweiz. Schutzaufsichts-Vereine für entlassene Sträflinge am 13. Oktober 1891 zu Basel nebst nachträglichen Bemerkungen*, Bremerhaven, Chr. G. Tienken, 1892.
- FOREL Auguste, *Ueber Asyle für unheilbare Trinker*, Basel, 1899.
- FOUCAULT Michel, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.
- FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978–1979*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004.
- FOURNIER Yves, «Favre, Antoine», *hls-dhs-dss.ch*, 24. 10. 2005, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4988.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- FRANÇOIS Aurore, «Filles et garçons de justice: parcours comparés (Belgique, 1912–1965)», *VST – Vie sociale et traitements* 2, 2010, p. 49–56.
- FRANK Ludwig, *Affektstörungen. Studien über Ihre Ätiologie und Therapie*, Berlin, Springer, 1913.
- FRANK Ludwig, *Die Trinkergesetzgebung in der Schweiz*, Bern, C. Sturzenegger, 1901.
- FRANK, [N.], «Zum zürcherischen Gesetzentwurf betreffend die Zwangsversorgung von Verwahrlosten», *Neue Zürcher Zeitung*, 26. 11. 1920.
- FRAUENLOB Otto, *Bettel und Landstreicherei nach schweizerischem Strafrecht. Ein Beitrag zur Abgrenzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom kantonalen Polizeistrafrecht*, Brugg, [s. n.], 1939.
- «Frauenstimmrecht, Religion und anderes», *Tages-Anzeiger*, 22. 3. 1968.
- FREI Nula, GORDZIELIK Teresia, SENARCLENS Clément de, LEYVRAZ Anne-Cécile, STÜNZI Robin, «La lutte contre les abus dans le domaine de l’asile: émergence et développement d’un discours structurant le droit d’asile suisse», *Jusletter*, 17. 3. 2014.
- FRIEDLI Bettina Viola, «Schnyder, Bernhard», *hls-dhs-dss.ch*, 28. 11. 2013, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46162.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- FRITSCHI Werner, HOLENSTEIN Peter, «Report: Erziehungsheime in der Schweiz: StGB Art. 37 ungelöst ...», *team*, 7. 7. 1970.
- FURGER Sonja, «Programm und Praxis der Zürcher Alkoholkrankenfürsorge in den ersten Jahrzehnten», in: Zürcher Fachstelle für Alkoholprobleme (Hg.), *Einhundert Jahre Zürcher Fachstelle für Alkoholprobleme*, Zürich, 2012, S. 68–79.
- FURRER Walter, *Die medikamentöse Therapie des Alkoholismus*, Luzern, [o. D.].
- FUSSINGER Catherine, «Une psychiatrie «novatrice» et «progressiste» dans un canton périphérique et conservateur: un réel paradoxe?», in: HONEGGER Claudia, LIEBIG Brigitte, WECKER Regina (Hg.), *Wissen, Gender, Professionalisierung. Historisch-soziologische Studien*, Zürich, Chronos, 2003, p. 169–186.
- GADIENT A[ndreas], «Das Alkoholproblem in der Schweiz», *Der Armenpfleger. Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge* 47 (10), 1950, S. 73–80.
- GALLE Sara, *Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge*, Zürich, Chronos, 2016.
- GALLE Sara, HAUSS Gisella, «Le scandale des placements d’enfants. Les maisons d’éducation sous les feux de la critique publique au début des années 1970», in: MAZBOURI Malik, VALLOTTON François (dir.), *Scandale et histoire*, Lausanne, Antipodes, 2016, p. 99–115.

- «Gegen uns sind sämtliche Vorurteile da. Interview mit Hans-Ulrich Geiger von «Heimkampagne» Zürich», *Nationalzeitung*, 27. 8. 1971.
- GENOUD Léon, *L'assistance dans le canton de Fribourg*, Fribourg, Fragnière, 1915.
- GÉRANDE Joseph-Marie de, *Le visiteur du pauvre*, Paris, 1824.
- GEREMEK Bronislaw, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987.
- GERMANN Urs, «Alkoholfrage» und Eugenik. Auguste Forel und der eugenische Diskurs in der Schweiz», *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 4 (1), 1997, S. 144–154.
- GERMANN Urs, «Amender avec humanité plutôt que condamner avec rigueur. Les organisations d'utilité publique et l'évolution de la pratique du droit pénal des mineurs au XIX^e et au début du XX^e siècle», in: Schumacher Beatrice (éd.), *Un devoir librement consenti. L'idée et l'action philanthropiques en Suisse de 1800 à nos jours*, Zurich, Éditions Neue Zürcher Zeitung, 2010, p. 212–242.
- GERMANN Urs, «Bessende Humanität statt Strenge. Organisierte Gemeinnützigkeit und die Entwicklung der Jugendstrafrechtspflege im 19. und frühen 20. Jahrhundert», in: SCHUMACHER Beatrice (Hg.), *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2010, S. 213–254.
- GERMANN Urs, *Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1950*, Zürich, Chronos, 2015.
- GERMANN Urs, «(Straf-)rechtshistorischer Rückblick auf das Verhältnis von Straf-, Vormundschaftsrecht und administrativer Versorgung im 20. Jahrhundert», Beitrag, *Tagung Fürsorge oder Präventivhaft*, Paulus Akademie, Zürich, 7. 9. 2017, www.paulusakademie.ch/wp-content/uploads/2017/09/Präsentation_Germann_Zürich_07.9.2017.pdf, konsultiert am 24. 8. 2018.
- GERMANN Urs, «Zur Nacherziehung versorgt. Die administrative Versorgung von Jugendlichen im Kanton Bern 1942–1973», *Berner Zeitschrift für Geschichte* 1, 2018, S. 7–43.
- GERODETTI Natalia, «Lay experts: women's social purity groups and the politics of sexuality in Switzerland, 1890–1915», *Women's History Review* 13 (4), 2004, p. 585–610.
- «Geschäftsbericht vor dem Zürcher Kantonsrat, Abschnitt Justizdirektion», *Neue Zürcher Zeitung*, 21. 6. 1954.
- «Gesetz betreffend die Aufhebung des Gesetzes zur Bekämpfung der Jugendkriminalität vom 30. 6. 1974. Beleuchtender Bericht», Volksabstimmung vom 8. 12. 1974, *web.statistik.zh.ch*, 29. 11. 2012, www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/19741208_Volksabstimmung.pdf, konsultiert am 4. 12. 2018.
- «Gesetz betreffend die Errichtung staatlicher Korrekationsanstalten. Beleuchtender Bericht», Referendum vom 4. 5. 1879, *web.statistik.zh.ch*, 5. 8. 2014, www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/18790504_Volksabstimmung.pdf, konsultiert am 3. 12. 2018.
- «Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe. Beleuchtender Bericht», Volksabstimmung vom 14. 6. 1981, *web.statistik.zh.ch*, 5. 8. 2014, www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/19810614_Volksabstimmung.pdf, konsultiert am 4. 12. 2018.
- «Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrickern. Beleuchtender Bericht», *web.statistik.zh.ch*, 5. 8. 2014, www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/19250524_Volksabstimmung.pdf, konsultiert am 3. 12. 2018.
- Gesetze, Dekrete und Verordnungen für den Kanton Luzern*, Luzern, Räder, 1848–1974.

- Gesetzessammlung des Kantons Luzern*, Luzern, Staatskanzlei Luzern, 1975 ff.
- «Gesetzesvorlage betr. Versorgung von Trunksüchtigen», *Der Oberthurgauer*, 19. 2. 1910.
- GILBERT Claude, HENRY Emmanuel, «La définition des problèmes publics: entre publicité et discrétion», *Revue française de sociologie* 53 (1), 2012, p. 35–59.
- GILOMEN Hans-Jörg, «Bemerkungen zu einem Paradigmenwechsel in der Erforschung der vormodernen Armenfürsorge» in: GILOMEN Hans-Jörg, GUEX Sébastien, STUDER Brigitte (Hg.), *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Zürich, Chronos, 2002, p. 11–20.
- GILOMEN Hans-Jörg, «Eine neue Wahrnehmung arbeitsloser Armut in der spätmittelalterlichen Eidgenossenschaft», *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 3 (2), 1996, S. 117–129.
- GNÄDINGER Beat, ROTHENBÜHLER Verena (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich, Chronos, 2018.
- GOLAY Paul, «Les «sans défense»», *Le Peuple*, 17. 2. 1940, p. 1.
- GOLAY Paul, «L'internement administratif et sa portée sociale», *Le Droit du peuple*, 5. 8. 1939, p. 1–2.
- GOLLIARD Michel, «Von Menschenrechtskonvention erzwungen», *Tages-Anzeiger*, 12. 1. 1981.
- GONZENBACH Wilhelm A., «Das Vagantenthum in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 1882, S. 419–469.
- GOURD Émilie, «Un arrêté dangereux», *Bulletin féminin*, 19. 11. 1939, [s. p.].
- GRAA Numa, *Histoire du droit pénal des mineurs dans le Canton de Vaud (1803–1942). Règles pénales, procédures, juridictions et exécution des peines*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 2013.
- GROSSMANN Gret, «15 Mädchen: 129 Fluchten, 56 Anstalten», in: HEIMKAMPAGNE ZÜRICH (Hg.), *Die Krise der Heimerziehung. Statistisches Material*, Zürich 1971.
- GRUPE ACTION PRISON, *Le Passe-muraille. Journal des prisonniers* 1, 1976.
- GRUPE INFOPRISONS, «Prisons romandes et suisses. Reflets des luttes des années '70 et '80», *infoprison.ch*, 3.2014, http://infoprison.ch/bulletin_12/prison-reflets_des_luttes_des_annees_70_et_80.pdf, consulté le 14. 2. 2018.
- GRUPE INFORMATION VENNES, *L'antichambre de la taule*, Lausanne, Éditions d'en bas, 1978.
- GUMY Serge, *L'Auge au XX^e siècle. Du bas quartier à la vieille ville de Fribourg*, Fribourg, Université de Fribourg, 1997.
- GSCHWEND Lukas, «Strafrecht», *hls-dhs-dss.ch*, 26. 11. 2013, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9616.php, konsultiert am 10. 12. 2018.
- GUEX André, «Coupable innocence. Une enquête sur l'enfance inadaptée», *L'illustré*, 29. 11. 1956, p. 35–39.
- GÜGLER Alois, «Moderne Erziehung und Süchtigkeit», in: *7. Jahresbericht Sozial-Medizinischer Dienst für Alkoholgefährdete Luzern*, 1957, STALU, A 861/001.
- GUILLAUMIN Colette, «Femmes et théories de la société: Remarques sur les effets théoriques de la colère des opprimées», *Sociologie et Sociétés* 13 (2), 1981, p. 19–32.
- GUILLAUMIN Colette, *Sexe, race et pratique du pouvoir. L'idée de nature*, Donnemarie-Donntilly, Éditions iXe, 2016 [1992].
- GYSLER Ulrich, «Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern», *Volksblatt aus dem Bezirk Affoltern*, 23. 5. 1925.

- HACKING Ian, «Making Up People», in: HELLER Thomas C., SOSNA Morton, WELLBERG David E. (éds.), *Reconstructing Individualism. Autonomy, Individuality, and the Self in Western Thought*, Stanford, Stanford University Press, 1986, p. 161–171.
- HÄFELIN Ulrich, MÜLLER Georg, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 3. Auflage, Zürich, Schulthess, 1998.
- HARDMEIER Sybille, *Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890–1930)*, Zürich, Chronos, 1997.
- HÄRTER Karl et al. (Hg.), *Repräsentationen von Kriminalität und öffentlicher Sicherheit. Bilder, Vorstellungen, Diskurse vom 16. bis zum 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2010.
- HÄTTENSCHWILER Diego, «Schaffer, Emil», *hls-dhs-dss.ch*, 11. 1. 2012, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D32633.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- HALL G. Stanley, *Adolescence, its Psychology and its Relations to Physiology, Anthropology, Sociology, Sex, Crime, Religion and Education*, New York, D. Appleton and Company, 1904.
- HARAWAY Donna, «Le témoin modeste: diffractions féministes dans l'étude des sciences», in: *Manifeste cyborg et autres essais. Sciences, fictions, féminismes*, anthologie établie par ALLARD Laurence, GARDEY Delphine et MAGNAN Nathalie, Paris, Exils, 2007[1996], p. 309–333.
- HASLMEIER Gotthard, *Aus dem Leben eines Verdingbuben*, 4. Auflage, Affoltern am Albis, Aehren Verlag, 1956.
- «Hat die Regierung ihre Arbeit recht gemacht? Der Kantonsrat vertieft sich in den Geschäftsbericht 1953», *Volksrecht*, 22. 6. 1954.
- HEGG Beat, «Bauder, Robert», *hls-dhs-dss.ch*, 4. 4. 2002, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5686.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- HEIMBERG Charles, «La contestation de l'institution psychiatrique et sa dimension politique: Bel-Air dans l'œil du cyclone (1977–1983)», *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier* 21, 2005, p. 187–196.
- HEIMKAMPAGNE ZÜRICH (Hg.), *Die Krise der Heimerziehung. Statistisches Material*, Zürich, 1971.
- HEIMKAMPAGNE ZÜRICH (Hg.), *Arbeitsdokumente*, Bd. 1: *Öffentlichkeits- und Betreuungsarbeit*, April 1972.
- HEIMKAMPAGNE ZÜRICH (Hg.), *Arbeitsdokumente 2: Uitikonener Kampagne*, Februar 1972.
- «Heim-Kampagne vor Gericht», *National-Zeitung*, 14. 10. 1972.
- HEINIGER Kevin, *Krisen, Kritik und Sexualnot. Die «Nacherziehung» männlicher Jugendlichen in der Anstalt Aarburg (1893–1981)*, Zürich, Chronos, 2016.
- HEINZELMANN Gertrud, «Die «Versorgten» – unsere Schande», *Landbote*, 17. 2. 1969.
- HEINZELMANN Gertrud, «Durch Hintertüren zur MRK», *Die Tat*, 13. 5. 1972.
- HELLER Geneviève, «Psychiatrie et société: de quelques associations pour l'hygiène mentale, morale et sociale», *Revue historique vaudoise* 103, 1995, p. 115–137.
- HELLER Geneviève, «Biographie», in: VEILLARD Maurice, *Crapaud de gamins! Notes d'un juge de l'enfance. 1942–1977*, Lausanne, EESP et Éditions d'en bas, 2007, p. 25–34.
- HELLER Geneviève, *Ceci n'est pas une prison. La Maison d'éducation de Vennes. Histoire d'une institution pour garçons délinquants en Suisse romande (1805–1846–1987)*, Lausanne, Éditions Antipodes, 2012.
- HILFSVEREIN FÜR PSYCHISCHKRANKE DES KANTONS LUZERN, *Jubiläumsschrift 1994*, Luzern, 1994.
- HIRDMAN Yvonne, «Social Engineering and the Woman Question: Sweden in the Thirties», *Studies in Political Economy* 44 (1), 1994, p. 73–94.

- HOLENSTEIN Stefan, *Emil Zürcher (1850–1926). Leben und Werk eines bedeutenden Strafrechtlers. Unter besonderer Berücksichtigung seiner Verdienste um die Entwicklung des schweizerischen Strafgesetzbuches*, Zürich, Schulthess, 1996.
- HÖPPLI Otto, «Das Trinkerfürsorge-Gesetz», *Thurgauer Arbeiterzeitung*, 21. 4. –23. 4. 1941.
- HÜBER A., «Administrative Versorgung: ... prüft und prüft und prüft», *Die Weltwoche*, 12. 12. 1969.
- HUNZIKER Anton, «Die Fürsorge für Alkoholgefährdete im Kanton Luzern», in: *78. Jahresbericht des Hilfsvereins für arme Geisteskranke des Kantons Luzern*, 1951, StALU, H 170.
- HUNZIKER Anton, *Die Heilstätte im Rahmen der Heilbehandlung Alkoholkranker*, Hamburg, Neuland-Verlagsgesellschaft, 1955.
- HUNZIKER Anton, *Die Sozialarbeit in der dynamischen Gesellschaft. Planungskommentar der Schule für Sozialarbeit Solothurn*, Solothurn, 1969.
- HUNZIKER Anton, *Gesetzgebung und Sozial-Medizinischer Dienst für Alkoholkranke*, Sarnen, im Selbstverlag, 1958.
- HUNZIKER Anton, *Gesundheitspolitik und ambulante (spitalexterne) Krankenpflege*, Innsbruck, Wien, Tyrolia-Verlag, 1983.
- HUNZIKER Anton, «Soziale Aspekte der medikamentösen Alkoholentwöhnungskuren. Jahresbericht 1952 der kantonalen Fürsorgestelle für Alkoholgefährdete Luzern», zitiert in: KUNZ Elisabeth, *Der Alkoholismus und seine Bekämpfung im Kanton Luzern*, Diplomarbeit, Schweizerische sozial-caritative Frauenschule Luzern, 1954, S. 75–77.
- HUONKER Thomas, *Anstaltseinweisungen, Kindswegnahmen, Eheverbote, Sterilisationen, Kastrationen. Fürsorge, Zwangsmassnahmen, «Eugenik» und Psychiatrie in Zürich zwischen 1890 und 1970*, Zürich, 2002.
- HUONKER Thomas, «Zürcher Diskurse über Zwangsarbeitsanstalten, «Korrektion» und «Verwahrung» zwischen 1840 und 1930», *thata.ch*, Februar 2008, www.thata.ch/zuercherdiskurseueberzwangsarbeit1840bis1930.html, konsultiert am 11. 9. 2018.
- HÜRLIMANN Brigitte, *Prostitution. Ihre Regelung im schweizerischen Recht und die Frage der Sittenwidrigkeit*, Zürich, Schulthess, 2004.
- HÜRLIMANN Daniel, TRACHSEL Manuel, «Ist die fürsorgereiche Unterbringung von Urteilsfähigen zulässig?», *Swiss Medical Forum* 9, 2017, S. 214–216.
- HÜRLIMANN Gisela, «Strukturen und Konjunkturen – ein Überblick», in: Staatsarchiv des Kantons Luzern (Hg.), *Der Kanton Luzern im 20. Jahrhundert* Bd. 1, Zürich, Chronos, 2013, S. 285–297.
- HUTCHINSON Elisabeth, *Untersuchungen über die Trinkerhältnisse in 10 Gemeinden des Kantons Luzern*, Diplomarbeit, Schweizerische sozial-caritative Frauenschule Luzern, 1947.
- HUTMACHER Walo, GAGNEBIN Léo, *Recherche sur les problèmes de placement des enfants et des adolescents dans le canton de Vaud. Recensement des enfants placés par les services sociaux du canton de Vaud au 15 janvier 1962*, Lausanne, État de Vaud, Département de l'intérieur, Service de l'enfance, 1963.
- «Im Räderwerk der Administrativjustiz», *Die Tat*, 19. 11. 1947.
- «In Witzwil versenkt», *Der schweizerische Beobachter*, 15. 9. 1957.
- INTERNATIONALE JURISTEN-KOMMISSION, «Europäische Menschenrechtskonvention und Schweizerische Bundesverfassung», *Bulletin der Internationalen Juristen-Kommission* 33, März 1968, S. 38–46.

- «Internement administratif et travail obligatoire NE SONT PAS CONCILIAIBLES», *Nouveliste et Feuille d'Avis du Valais*, 10. 7. 1970.
- «Internement administratif et travaux forcés. Une mesure rétrograde», *L'Impartial*, 10. 7. 1970.
- «Jack Rollan est condamné à cinq cents francs d'amende», *Tribune de Lausanne*, 9. 10. 1956, p. 3.
- JAKUBEC Doris, «Rollan, Jack», *hls-dhs-dss.ch*, 23. 5. 2012, www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F42233.php, consulté le 3. 4. 2018.
- JAQUIER Véronique, VUILLE Joëlle, *Les femmes et la question criminelle. Délits commis, expériences de victimisation et profession judiciaires*, Zurich et Genève, Seismo, 2017.
- JAVET Danielle, «La prostituée et le discours médical. L'exemple lausannois à la fin du XIX^e siècle», *Revue suisse d'histoire* 34 (3), 1984a, p. 410–419.
- JAVET Danielle, *La prostitution à Lausanne au XIX^e siècle*, Lausanne, Section d'histoire Université de Lausanne, 1984b.
- JEANNERET Pierre, «Les lendemains de la fusillade du 9 novembre 1932», *notreHistoire.ch*, 2015, www.notrehistoire.ch/medias/3207, consulté le 25. 9. 2017.
- JEANNERET Pierre, «La pensée politique de Paul Golay», in: MEUWLY Olivier (dir.), *Les Constitutions vaudoises (1803–2003)*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 2003, p. 377–398.
- JEANNIN-JAQUET Isabelle, «Dubois, Jean-Pierre», *hls-dhs-dss.ch*, 19. 8. 2003, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6040.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- JENNY Jacques, *Une association politico-religieuse: le Piusverein fribourgeois, 1857–1899*, Fribourg, Institut d'histoire moderne et contemporaine, 1974.
- JENZER Sabine, *Die «Dirne», der Bürger und der Staat. Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1930er Jahre*, Wien, Köln, Weimar, Böhlau Verlag, 2014.
- «Jetzt entscheidet der Richter!», *Der schweizerische Beobachter*, 31. 12. 1980.
- JÖRGER Johann Josef, *Psychiatrische Familiengeschichten*, Berlin, J. Springer, 1919.
- JÖRGER Johann Josef, «Die Vagantenfrage», *Armenpfleger*, 1925, Nr. 2, S. 17–21; Nr. 3, S. 25–30; Nr. 4, S. 33–36.
- JORIS Elisabeth, «Dezenter Sexappeal – eklatante Diskriminierung. Weiblichkeits- und Männlichkeitsmythen in Zeiten von Textilrevolution und Kaltem Krieg», in: BUOMBERGER Thomas, PFRUNDER Peter (Hg.), *Schöner leben, mehr haben. Die 50er Jahre in der Schweiz im Geiste des Konsums*, Zürich, Limmat Verlag, 2012, S. 105–136.
- JOST Hans Ulrich, *Les avant-gardes réactionnaires. La naissance de la nouvelle droite en Suisse 1890–1914*, Lausanne, Éditions d'en bas, 1992.
- JOYAL Renée, «L'acte concernant les écoles d'industrie (1869). Une mesure de prophylaxie sociale dans un Québec en voie d'urbanisation», *Revue d'histoire de l'Amérique française* 50 (2), 1996, p. 227–240.
- «Jugement rendu par le Tribunal de simple police du district de Lausanne le 8 octobre 1956» [reproduit in extenso], *Le Bonjour*, 17. 10. 1956, p. 2bis.
- KÄGI Werner, *Die Menschenrechte und ihre Verwirklichung. Unsere Aufgabe und Mitverantwortung*, Aarau, Verlag Sauerländer Aarau, 1968.
- KALIFA Dominique, «Dangerosité et défense sociale au début du XX^e siècle», in: KALIFA Dominique, *Crime et culture au XIX^e siècle*, Paris, Perrin, 2005, p. 257–270.
- KALIFA Dominique, *Les bas-fonds. Histoire d'un imaginaire*, Paris, Seuil, 2013.
- KALT Robert, «Die Prostitution – eine gesellschaftliche Erkrankung», *Die Warte*, Nr. 3, 1955, S. 17–18.

- KÄPPELI Anne-Marie, *Sublime croisade. Éthique et politique du féminisme protestant, 1875–1928*, Carouge-Genève, Éditions Zoé, 1990.
- KAUFMANN Otto Konstantin, «Frauen, Italiener, Jesuiten, Juden und Anstaltsversorgte. Vorfragen eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention», in: HOCHSCHULE ST. GALLEN FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN; ST. GALISCHER JURISTENVEREIN (Hg.), *Stillstand und Fortentwicklung im Schweizerischen Recht*, Bern, Stämpfli Verlag, 1965, S. 245–262.
- KEMPIN Walther, «Arbeiter-Kolonien», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 1884, S. 233–249.
- KLEY Andreas, «Imboden, Max», *hls-dhs-dss.ch*, 22. 12. 2011, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6393.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- KLOOS Grégory, *L'Hospice général dans les années 1940 et 1950: le discours sur l'assistance et les personnes assistées*, mémoire de DEA, Université de Genève, 2003.
- KNECHT Sybille, *Zwangsversorgungen. Administrative Anstaltseinweisungen im Kanton St. Gallen 1872–1971*, St. Gallen, Staatsarchiv, 2015.
- KOCH Marie-Louise, *Frauen-Trunksucht: Bearbeitung von 40 Schicksalen an Hand von Akten und Hausbesuchen*, Diplomarbeit, Schweizerische sozial-caritative Frauenschule Luzern, 1944.
- KOELBING-WALDIS Vera, «Forel, Auguste», *hls-dhs-dss.ch*, 8. 12. 2005, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14365.php, konsultiert am 19. 11. 2018.
- KÖLZ Alfred, «Burckhardt, Walter», *hls-dhs-dss.ch*, 1. 9. 2003, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15767.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- «Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950 (EMRK)», *admin.ch*, 23. 2. 2012, www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19500267/index.html, konsultiert am 5. 11. 2018.
- KOPP Barbara, *Die Unbeirrbar. Wie Gertrud Heinzelmann den Papst und die Schweiz das Fürchten lehrte*, Zürich, Limmat Verlag, 2003.
- KORZILIUS Sven, «Évolution de la thématique des «associaux» dans la discussion sur le droit pénal pendant la République de Weimar», *Astérior* 4, 2006, <http://asterion.revues.org/511>, consulté le 26. 1. 2016.
- KRAFFT Agéno, «Une question de principe», *Gazette de Lausanne*, 22. 11. 1939, [s. p.].
- KRIESI Hanspeter, *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1998.
- KRYNEN Jacques, *L'État de justice: France, XIII^e–XX^e siècle, t. II: L'emprise contemporaine des juges*, Paris, Gallimard, 2012.
- KUHN A[lbert], «Verteidiger der Administrativjustiz hat das Wort», *Freies Volk*, 5. 1. 1945.
- KUNDERT Werner, *Zivilgesetzgebung des Kantons Thurgau unter besonderer Berücksichtigung des Familienrechts, zugleich ein Beitrag zur Kodifikationsgeschichte (1803–1911)*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1973.
- KUNZ Elisabeth, *Der Alkoholismus und seine Bekämpfung im Kanton Luzern*, Diplomarbeit, Schweizerische sozial-caritative Frauenschule Luzern, 1954.
- KURT V., «Der Alkoholzehntel», in: ZURUKZOGLU Stavros (Hg.), *Die Alkoholfrage in der Schweiz*, Basel, Benno Schwabe, 1935, S. 359–397.
- «La détention administrative des étrangers et étrangères: règles et légitimité d'une pratique discutable», update 15 mars 2017, humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/poursuite/detention/detention-administrative-etrangers, consulté le 15. 4. 2018.

- «La détention administrative en Suisse», *asile.ch*, [s. d.], <https://asile.ch/prejuge-plus/detention/cadre-legislatif-et-contextualisation/1-3-la-detention-administrative-en-suisse>, consulté le 12. 3. 2018.
- «La loi sur les auberges», *Le Confédéré*, 12. 9. 1888, p. 1.
- «La Suisse a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme» *La Liberté*, 29. 11. 1974, p. 1.
- LAMBERT Martine, *Les élites fribourgeoises face à l'alcoolisme au tournant du XIX^e siècle (1874–1919). Réactions et actions*, mémoire de licence, Université de Fribourg, 1994.
- LASSERRE André, *Finances publiques et développement. Le canton de Vaud 1831–1913*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 1981.
- LASSERRE André, *La Suisse des années sombres. Courants d'opinion pendant la Deuxième Guerre mondiale: 1939–1945*, Lausanne, Éditions Payots, 1989.
- LATOUR Bruno, «Pour un dialogue entre science politique et science studies», *Revue française de science politique* 58, 2008, p. 657–678.
- LATOUR Bruno, *La science en action*, Paris, La Découverte, 1989 [1^{re} édition en langue anglaise 1987].
- LAUTERBURG Fritz, *Frau und Alkoholismus*, Bern, Verband bernischer Fürsorgestellen für Alkoholranke, 1944.
- LAVOYER Matthieu, *Les lettres de cachet de la République. L'internement administratif dans le Canton de Neuchâtel (1939–1963) une procédure d'exception dans un régime démocratique*, mémoire de master, Université de Neuchâtel, 2013.
- «Le projet de loi sur les auberges», *Le Bien public*, 11. 9. 1888, p. 1.
- LEIMGRUBER Matthieu, «État fédéral, État social? L'historiographie de la protection sociale en Suisse», *Traverse. Revue d'histoire* 18 (1), 2011, p. 217–237.
- 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, Schweizerischen Bundesarchiv, 1998.
- LEIMGRUBER Walter, «Psychiatrie und Fürsorge. Zum Verhältnis von Wissenschaft und Gesellschaft um 1900», *Gesnerus. Swiss Journal of the history of medicine and sciences* 58 (1–2), 2001, S. 123–142.
- LENGWILER Martin, «Im Zeichen der Degeneration: Psychiatrie und internationale Abstinenzbewegung im ausgehenden 19. Jahrhundert», in: GROSSE Judith, SPÖRING Francesco, TSCHURENEV Jana (Hg.), *Biopolitik und Sittlichkeitsreform. Kampagnen gegen Alkohol, Drogen und Prostitution 1880–1950*, Frankfurt am Main, New York, Campus Verlag, 2014, S. 85–110.
- LENGWILER Martin, «Der strafende Sozialstaat. Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorglicher Zwangsmassnahmen», *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 25 (1), 2018, S. 180–196.
- LERCH Fredi, «Dokortitel für fortgesetzten Rufmord», *WOZ. Die Wochenzeitung*, Nr. 43, 1988.
- LESKO Nancy, *Act Your Age!*, New York and London, Routledge Falmer, 2001.
- LESKO Nancy, «Making Adolescence at the Turn of the Century: Discourse and the Exclusion of Girls», *Current Issues in Comparative Education* 2 (2), 2002, p. 182–191.
- «Lettre vaudoise», *Feuille d'avis de Lausanne*, 21. 7. 1939, p. 8.
- LIECHTI A., «Schweizerische Konzentrationslager?», *Die Nation*, 4. 8. 1938.
- LIECHTI Adolf, «Die Prostitution im Recht», *Die Warte*, Nr. 3, 1955, S. 20–21.

- LIECHTI Anna, *Die sichernde Massnahme der Trinkerheilanstalt in den Entwürfen zu einem schweizerischen Strafgesetzbuche. Eine kriminalpolitische Untersuchung*, Dissertation, Universität Zürich, 1921.
- LIENHARD Toni, «Menschenrechte «differenziert»», *Tages-Anzeiger*, 6. 4. 1974.
- LIGUE FRIBOURGEOISE CONTRE L'ALCOOLISME ET LES AUTRES TOXICOMANIES, *Clinique «Les platanes». 1976–1986*, brochure anniversaire, Fribourg, 1986.
- 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, Verlag des Historischen Vereins des Kantons Thurgau, 2005.
- LOERTSCHER David (éd.), *De la bienfaisance à la bienveillance. L'Office familial Fribourg – une histoire centenaire*, Fribourg, Office familial Fribourg, 2014.
- LOGOZ Paul, *Commentaire du Code Pénal Suisse. Partie générale (Art. 1 à 110)*, Neuchâtel, Éditions Delachaux & Niestlé, 1939.
- LOMBROSO Cesare, FERRERO Guglielmo, *La femme criminelle et la prostituée*, Paris, Felix Alcan éditeur, 1896.
- LOOSLI Carl Albert, «Ist die Administrativjustiz entbehrlich oder nicht?», *Der Schweizerische Beobachter* 18, 30. 9. 1938, <http://carl-albert-loosli.ch/portfolio/ist-die-administrativjustiz-entbehrlich-oder-nicht>, consulté am 9. 11. 2018.
- LOOSLI Carl Albert, «Schweizerische Konzentrationslager und «Administrativjustiz»», *Der schweizerische Beobachter*, 15. 6. 1938 und *Die Nation*, 30. 6. 1938.
- LÓWY Ilana, «Le genre dans l'histoire sociale et culturelle des sciences», *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 50 (3), 1995, p. 523–529.
- Luzerner Kantonsblatt. Amtliches Publikationsorgan*, Kanton Luzern (Hg.), Nr. 8, 22. 2. 1924.
- «† M. le député Victor Chassot», *La Liberté*, 3. 7. 1934, p. 4.
- MACHERET Thérèse, *L'alcoolisme dans le canton de Fribourg*. Travail de diplôme, École de travail social de Lucerne, 1960.
- MACHIELS Christine, «Dealing with the Issue of Prostitution; Mobilizing Feminisms in France, Switzerland and Belgium (1875–1920) (work in progress)», *Women's History Review* 17 (2), 2008, p. 195–205.
- MACHIELS Christine, *Les féminismes et la prostitution, 1860–1960*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.
- MACHIELS Christine, NIGET David, *Protection de l'enfance et paniques morales*, Bruxelles, yapaka.be, 2012.
- MAJCHER Izabella, SENARCLENS Clément de, «Discipline and Punish? Analysis of the Purposes of Immigration Detention in Europe», *AmeriQuests* 11, 2, 2014, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2545487>, consulté le 10. 7. 2018.
- MALHERBE-PARISOD Nicole, *Péril vénérien. La lutte contre les maladies sexuellement transmissibles à Lausanne et à Neuchâtel avant l'apparition du sida*, Neuchâtel, Éditions Alphil, 2002.
- MARCEL André, «Aujourd'hui, à 15 heures, à Montbenon. Jugement du procès Jack Rollan», *Nouvelle Revue de Lausanne*, 8. 10. 1956, p. 1.
- MARCEL André, «Alerte à l'opinion publique. Les enfants difficiles n'ont pas le secours qu'ils méritent», *Nouvelle revue de Lausanne*, 26. 10. 1956, p. 3.
- MARCEL André, «Vennes à la merci de ses détracteurs», *Nouvelle revue de Lausanne*, 31. 5. 1980, p. 11.

- MARCEL André, «La bible de Mme Menétréy», *Nouvelle revue de Lausanne*, 7. 6. 1980, p. 11.
- MARCEL André, «Ce que la télévision n'a pas dit», *Nouvelle revue de Lausanne*, 14. 6. 1980, [s. p.].
- MARGOT, Michel, «Une faille dans notre ordre juridique. L'internement administratif», *L'Impartial*, 4. 2. 1972.
- MARTI Erwin, *Carl Albert Loosli 1877–1959. Im eigenen Land verbannt 1914–1959*, Bd. 3, erster Teil, Zürich, Chronos, 2009.
- MARTI Roger, «Die Lage sei gesund und freundlich.» *Der Wandel der administrativen Versorgung im Kanton Luzern zwischen 1885 und 1981. Ein Überblick über die gesetzlichen Grundlagen und den gesetzgeberischen Diskurs*, Masterarbeit, Universität Luzern, Luzern 2015.
- MATTER Sonja, *Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900–1960)*, Zürich, Chronos, 2011.
- MATTIOLI Aram, *Gonzague de Reynold. Idéologue d'une Suisse autoritaire*, Fribourg, Éditions Universitaires, 1997.
- MAUGUÉ Ludovic, «La peine de mort dans l'espace helvétique entre archaïsme et progressisme pénal (XVIII^e–XIX^e siècles)», *Beccaria. Revue d'histoire du droit de punir*, II, 2016, p. 159–174.
- MAYER Marcel, «Fehr, Adolf», *hls-dhs-dss.ch*, 28. 11. 2015, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5437.php, consultiert am 19. 11. 2018.
- MAZONE Lisa, «Initiative parlementaire «Mettre fin à la détention administrative de mineurs, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant»», *parlament.ch*, 29. 9. 2018, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170486, consulté le 12. 2. 2018.
- MEIER Eugen, *Die Behandlung der Prostitution im schweizerischen Strafrecht*, Wädenswil, Villiger, 1948.
- MEIER Thomas, «Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates», in: Staatsarchiv des Kantons Luzern (Hg.), *Der Kanton Luzern im 20. Jahrhundert*, Bd. 1, Zürich, Chronos, 2013, S. 187–217.
- MEISTER Franziska, «Loosli, Carl Albert», *hls-dhs-dss.ch*, 15. 6. 2017, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D12084.php, consultiert am 8. 11. 2018.
- MENÉTRÉY Anne-Catherine, Collectif de défense, *La vie... vite. Lausanne bouge 1980–1981: une chronique*. Lausanne, Éditions d'en bas, 1982.
- MENÉTRÉY-SAVARY Anne-Catherine, *Mourir debout. Soixante ans d'engagement politique*, Lausanne, Éditions d'en bas, 2018.
- «Menschenrechtskonvention endlich genehmigt», *Vaterland*, 3. 10. 1974.
- MESMER Beatrix, *Staatsbürgerinnen ohne Stimmrecht. Die Politik der schweizerischen Frauenverbände 1914–1971*, Zürich, Chronos, 2007.
- «Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux en Suisse avant 1981. Rapport et propositions de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux», Berne, Département fédéral de justice et police, 2014, www.fuorsorge-rischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_fr.pdf, consulté le 24. 7. 2016.
- MÉTRAL Nicole, «Déplacée d'un foyer à l'autre. Le désarroi de cinq adolescentes», *24 heures*, 12. 6. 1987, p. 20.
- MEUWLY Myriam, «L'amer bilan des apprentis taulards», *24 heures*, 12. 9. 1979, p. 2.

- MEUWLY Olivier, «Corporatism», *hls-dhs-dss.ch*, 6. 8. 2007, www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9931.php, consulté le 15 juin 2018.
- MEUWLY Olivier, *La politique vaudoise au 20^e siècle. De l'État radical à l'émiettement du pouvoir*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2003.
- MEYER Jürg, «Zwangsarbeit in der Schweiz», *National-Zeitung*, 15. 9. 1970.
- MEYER Jürg, «Gezähmte Administrativjustiz?», *Basler Zeitung*, 18. 8. 1977.
- MEYER Thomas, *Wenn Jugend zum Problem wird. Halbstarke und Jugendhilfe in der Schweiz zwischen 1955 und 1965*, Lizentiatsarbeit, Universität Zürich, 1996.
- MEYSTRE-SCHAEREN Nicole, «Réarmement moral», *hls-dhs-dss.ch*, 2. 6. 2008, www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16454.php, consulté le 23. 2. 2018.
- MINELLI Ludwig A., «Affäre Uitikon wirft Fragen zur Arbeitserziehung auf. Grenzt die Praxis an Sklaverei?», *National-Zeitung*, 11. 10. 1971.
- MINELLI Ludwig A., «Uitikoner Zöglinge auf dem Heimweg verhaftet. Vom Bildschirm in die Anstalt», *National-Zeitung*, 11. 10. 1971.
- MINELLI Ludwig A., «Die Schweiz und die Menschenrechte», *Luzerner Neueste Nachrichten*, 12. 1. 1974.
- MINELLI Ludwig A., *Scharf beobachtet. Ein Dritteljahrhundert EMRK-Praxis und die Schweiz*, Zürich, Dike, 2014.
- MOHLER Markus, *Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz*, Basel, Helbing Lichtenhahn, 2012.
- MOHR Peter, BARRAS Gabriel, «Der asoziale Tuberkulose – Le tuberculeux asocial», *Blätter gegen Tuberkulose* 2, 1958, S. 21–42.
- MOROSOLI Renato, «Lusser, Augustin», *hls-dhs-dss.ch*, 20. 10. 2009, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5893.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- «La morte del dottor Elio Gobbi», *La Regione*, 30. 12. 1996.
- MOSER August, *Die gesetzlichen Grundlagen der Trinkerfürsorge in der Schweiz. Mit besonderer Berücksichtigung der Trinkerheilstätten und -Fürsorgestellen*, Dissertation, Universität Freiburg (i. Ü.), 1922.
- MOSER Peter, «Wahlen, Friedrich Traugott», *hls-dhs-dss.ch*, 17. 8. 2013, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4717.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- MUCCHIELLI Laurent, «Criminologie, hygiénisme et eugénisme en France (1870–1914): débats médicaux sur l'élimination des criminels réputés «incorrigibles»», *Revue d'histoire des Sciences humaines* 2, 2000, p. 57–88.
- MÜHLEBACH Robert, *Die sichernde Verwahrung in der Gesetzgebung schweizerischer Kantone*, Dissertation, Universität Zürich, 1933.
- MÜLLER Christian, «Binder, Hans», *hls-dhs-dss.ch*, 25. 10. 2002, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14288.php, konsultiert am 21. 11. 2018.
- MÜLLER Peter, «Sonderegger, Jakob Laurenz», *hls-dhs-dss.ch*, 7. 2. 2012, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14646.php, konsultiert am 19. 11. 2018.
- NAUNHEIM Marianne, *Alkoholismus und Psychiatrie um 1900: Die Zürcher Pflegeanstalt Rheinau zwischen Heilungsanspruch und Krisensymptomen*, Masterarbeit, Universität Freiburg (i. Ü.), 2018.
- Neue Gesetzessammlung für den Kanton Thurgau. Chronologische Sammlung der kantonalen Erlasse mit rechtsetzendem Inhalt*, Frauenfeld, Staatskanzlei Thurgau, 1874–1990.
- NIEDERMANN Wilhelm, *Die Trunksucht als soziales Uebel und die Mittel zur Abhülfe desselben*, St. Gallen, 1893.

- NIGET David, «Du pénal au social. L'hybridation des politiques judiciaires et assistancielles de protection de la jeunesse dans la première moitié du xx^e siècle», *Histoire et Société* 25–26, 2008, p. 8–25.
- NIGET David, «La régulation sociojudiciaire de la sexualité juvénile à Montréal dans le premier XX^eme siècle», in: BLANCHARD Véronique et al. (dir.), *Les jeunes et la sexualité. Initiations, interdits, identités (xix^e–xxi^e siècle)*, Paris, Autrement, 2010, p. 87–97.
- NIGET David, ««Bad girls». La violence des filles: généalogie d'une panique morale», in: CARDI Coline, PRUVOST Geneviève (dir.), *Penser la violence des femmes*, Paris, La Découverte, 2012, p. 300–313.
- NOURRISSON Didier, «L'asile de buveurs: une machine à exclure?», in: GUESLIN André, KALIFA Dominique (dir.), *Les exclus en Europe. 1830–1930*, Paris, les Éditions de l'Atelier, 1999, p. 193–201.
- OBERSON Jean, «Les Établissements de Belle-Chasse», *Nouvelles étrennes fribourgeoises* 65, 1935, 176–219.
- OESTERREICH Heinrich, *Gegenwartsaspekte der Prostitution*, Köln, Volkswartbund, 1956.
- OETTLI Max, «Die Abstinenzbewegung in der Schweiz», in: ZURUKZOGU Stavros (Hg.), *Die Alkoholfrage in der Schweiz*, Basel, Benno Schwabe, 1935, S. 140–160.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, «Mesures de coercition à des fins d'assistance: Simonetta Sommaruga exprime sa gratitude à la Table ronde», communiqué, 17. 5. 2018, www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-70806.html, consulté le 14. 12. 2018.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, «Mesure de coercition à des fins d'assistance: la Table ronde a rempli sa mission», communiqué, 8. 2. 2018, www.bj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/news/2018/2018-02-08.html, consulté le 24. 7. 2018.
- Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, hg. von der Staatskanzlei, Bd. 15–48, Zürich, [Staatskanzlei], 1873–1983.
- PÉCLET Jean-Claude, «Cinq jours à Vennes. Le parcours des cœurs battants», *Tribune le Matin*, 1. 5. 1983, p. 4.
- PERETTI-WATEL Patrick, «Les «conduites à risque» des jeunes: défi, myopie ou déni?», *Agora débats/jeunesses* 27, 2002, p. 13–33.
- PERRENOUD Marc, «Bindschedler, Rolf», *hls-dhs-dss.ch*, 10. 8. 2004, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15765.php, consultiert am 8. 11. 2018.
- PERRENOUD Marc, «Diez, Emanuel», *hls-dhs-dss.ch*, 23. 4. 2004, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15768.php, consultiert am 8. 11. 2018.
- PESCH Fritz, «Ist die Administrativjustiz entbehrlich oder nicht?», *Der schweizerische Beobachter*, 30. 9. 1938.
- PESCH Fritz, «Massnahmen gegen die Prostitution in Zürich?», *Volksrecht*, Nr. 241, 14. 10. 1954.
- PESTRE Dominique, «Pour une histoire sociale et culturelle des sciences. Nouvelles définitions, nouveaux objets, nouvelles pratiques», *Annales, Histoire, Sciences Sociales* 50 (3), 1995, p. 487–522.
- PETER H., «Das luzernische Trinkergesetz», *Internationale Monatsschrift zur Erforschung des Alkoholismus und Bekämpfung der Trinksitten* 21 (1), 1911, S. 60–62.
- PFORTMÜLLER Carmen Andrea, *Hygieniker zwischen Prophylaxe und Selektion: Stavros Zurukzogu. Die rassenhygienischen Ansichten des späteren Professors für Hygiene an*

- der Universität Bern, anhand des Werkes «*Biologische Probleme der Rassenhygiene und die Kulturvölker*», 1925, Dissertation, Universität Bern, 2010.
- PICCAND Olivier, *Les résistances romandes à l'introduction du code pénal suisse du 21 décembre 1937. Une analyse de la presse romande durant la campagne référendaire*, mémoire de licence, Fribourg, 2004.
- «Plaidoiries au procès de la Montagne de Diesse contre Jack Rollan. L'accusation requiert une amende de 1500 frs tandis que la défense plaide l'acquittement», *Tribune de Lausanne*, 5. 10. 1956, p. 3.
- PLOMB Georges, «En adhérant «sous réserve» à la convention des droits de l'homme. La Suisse, démocratie imparfaite, renonce à l'hypocrisie», *24 heures. Feuille d'avis de Lausanne*, 10. 12. 1968.
- «Pour pouvoir ratifier la convention des droits de l'homme. Tutelle: la procédure de placement est à revoir», *24 heures. Feuille d'avis de Lausanne*, 11–12. 4. 1974.
- «Pour prévenir le crime», *La Revue*, 18. 7. 1939, p. 6.
- PRAZ Anne-Françoise, «Athénaïs Clément (1869–1935)», *Freiburger Geschichtsblätter* 75, 1998, p. 153–161.
- PRAZ Anne-Françoise, *De l'enfant utile à l'enfant précieux. Filles et garçons dans les cantons de Vaud et Fribourg (1860–1930)*, Lausanne, Antipodes, 2005.
- PRAZ Anne-Françoise, *Lune en direct, manifs en baskets. La Suisse de 1960 à 1969*, Prilly, Éditions Eislé 1997.
- PRAZ Anne-Françoise, «La pétition des femmes vaudoises en 1897. Une page étonnante de l'histoire du féminisme romand», *L'Emilie* 96, 2008, p. 18–20.
- PRAZ Anne-Françoise, *Scooters, sputniks et prospérité. La Suisse de 1950 à 1959*, Prilly, Éditions Eislé, 1996.
- Processi verbali del Gran Consiglio*, Bellinzona, Repubblica e Cantone del Ticino, 1960; 1966; 1969.
- «Procès-verbal de la 15^e séance de la Table ronde du 8 février 2018», *fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch*, 14. 3. 2018, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_15_Protokoll_fr.pdf, consulté le 13. 12. 2018.
- «Protokoll der XI. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz in Biel», *Armenpfleger*, 1918, Nr. 10, S. 98–103, beziehungsweise Nr. 11, S. 105–115.
- «Publication du jugement. Extrait du jugement du Tribunal de simple police du district de Lausanne du 8 octobre 1956», *Le Bonjour*, 31. 10. 1956, p. 1.
- PYTHON Francis, *Histoire de Fribourg*, t. 3: *Ancrages traditionnels et nouveaux (XIX^e–XX^e siècle)*, Neuchâtel, Livreo-Alphil, 2018.
- QUELOZ Nicolas, BÜTIKOFER REPOND Frédérique, «Évolution de la justice des mineurs en Suisse», *Déviance et Société* 26 (3), 2002, p. 315–328.
- QUELOZ Nicolas, «La détention des mineurs de moins de 15 ans en Suisse: critique de la pratique et de la jurisprudence», *Bulletin suisse des droits de l'enfant* 3, 2014, p. I–IV.
- RAEMY Charles, *Le paupérisme, la mendicité et l'assistance publique à Fribourg. Mémoire présenté à la Société économique et d'utilité publique*, Fribourg, Imprimerie du Chroniqueur, 1880.
- RAMSAUER Nadja, «Verwahrlost». *Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945*, Zürich, Chronos, 2000.
- RAMSAUER Nadja, BUSINGER Susanne, «Behördliche Einflussnahme auf den Übergang Jugendlicher ins Erwachsenenalter im Kanton Zürich, 1950er bis 1980er Jahre»,

- in: HAUSS Gisela, GABRIEL Thomas, LENGWILER Martin (Hg.), *Fremdplatziert. Heim-erziehung in der Schweiz, 1940–1990*, Zürich, Chronos, 2018, S. 273–285.
- RAS Max, «Ein trauriger Fall von Amtsmissbrauch», *Der schweizerische Beobachter*, 31. 3. 1951.
- «Ratifikation der Menschenrechtskonvention», *Neue Zürcher Zeitung*, 5. 3. 1974.
- «Ratlosigkeit in der ›Endstation›», *National-Zeitung*, 12. 9. 1971.
- REBETZ Niels, *Pour une psychiatrie déterritorialisée. Antipsychiatrie dans l'Arc lémanique (1967–1985)*, mémoire de master, Université de Fribourg, 2014.
- Rechenschaftsberichte des Regierungsrates des Kantons Thurgau an den Grossen Rat* [Rechenschaftsbericht des Kantons Thurgau], Frauenfeld, 1891–1967.
- RECHSTEINER Paul, «Initiative parlementaire ›Réhabilitation des personnes placées par décision administrative›», *parlament.ch*, 13. 4. 2011, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20110431, consulté le 11. 3. 2018.
- «Rechtsstaat und Verwaltungsorganisation», *Neue Zürcher Zeitung*, 20. 1. 1951.
- Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du gouvernement du canton de Vaud*, Lausanne, État de Vaud.
- REGAMEY Liliane, *Qui se penche sur la terre se relève. Agriculture et pénitence*, mémoire de licence, Université de Lausanne, 1985.
- RENARD Didier, «Assistance publique et bienfaisance privée, 1885–1914», *Politiques et management public* 5 (2), 1987, p. 107–128.
- Rendiconto del Consiglio di Stato*, Bellinzona, Repubblica e Cantone del Ticino, 1959–1978.
- RENZ Ursula, BLEISCH Barbara (Hg.), *Zu wenig. Dimensionen der Armut*, Zürich, Seismo, 2007.
- «Répression et, surtout, prévention du crime», *Gazette de Lausanne*, 19. 7. 1939, p. 3.
- REUBER André, «L'Époque des ›interdictions communistes›», *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier* 20, 2004, p. 153–166.
- RICHARD Blanche, «Le rôle de la femme dans le Tribunal d'enfance», in: *Actes de la IIIe Conférence suisse de Législation des Mineurs, organisé par la Fondation Pro Juventute, l'Association suisse pour la réforme pénitentiaire et le patronage des détenus libérés, et l'Association suisse des magistrats et des fonctionnaires des tribunaux pour enfants et adolescents, sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Pilet-Golaz, à Zurich, les 24–25 février 1939*, Zurich, Pro Juventute, 1939, p. 116–118.
- RICCEUR Paul, «Mémoire, histoire, oubli», *Esprit* 3, 2006, p. 20–29.
- RIETMANN Tanja, «›Ihrer elementarsten Menschen- und Bürgerrechte beraubt. C. A. Looslis Kritik an der administrativen Anstaltsversorgung› in: SPUHLER Gregor (Hg.), *Anstaltsfeind und Judenfreund. Carl Albert Looslis Einsatz für die Würde des Menschen*, Zürich, Chronos, 2013b, S. 65–78.
- RIETMANN Tanja, «*Liederlich*» und «*arbeitsscheu*». *Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981)*, Zürich, Chronos, 2013a.
- RIVAZ Alice, *L'alphabet du matin*, Lausanne, Coopérative Rencontre, 1968.
- RIVIÈRE Louis, *Mendians et vagabonds*, Paris, Victor Lecoffre, 1902.
- ROLLAN Jack, «Chez les vovous», *Le Bonjour*, 29. 9. 1954, p. 4; 6. 10. 1954, p. 1; 20. 10. 1954, p. 1; 10. 11. 1954, p. 1; 8. 12. 1954, p. 1.
- ROLLAN Jack, «Réponse à Diesse», *Le Bonjour*, 3. 11. 1954, p. 1.
- ROLLAN Jack, «Condamnation du raide», *Le Bonjour*, 17. 10. 1956, p. 2ter.
- ROLLE Marianne, «Brodard, Rémi», *hls-dhs-dss.ch*, 18. 6. 2015, www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F5883.php, consulté le 10. 3. 2018.

- ROLLE Marianne, «Genoud, Léon», *hls-dhs-dss.ch*, 25. 5. 2005, www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F31782.php, consulté le 19. 4. 2018.
- ROSSIER Julien, *L'internement administratif à Fribourg: une réalité méconnue*, mémoire de master, Université de Fribourg, 2010.
- ROY Louis-Pierre, MALHERBE Nelly, GLARDON Michel et al., *Qui shoote qui? Le «problème de la drogue». Licenciement d'éducateurs et conflit dans la psychiatrie. L'État contre la drogue ou contre les drogués? Psychiatres et politiciens. Une économie de la drogue. Exclusion ou dissidence?*, Lausanne, Éditions d'en bas, 1978.
- RUCHAT Martine, «L'institut agricole et professionnel de Serix-sur-Oron sous la plume des militants: de la colonie au bain d'enfants, 1920–1932», *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier* 16, 2000, p. 43–55.
- RUCKSTUHL Brigitte, RYTER Elisabeth, *Von der Seuchenpolizei zu Public Health. Öffentliche Gesundheit in der Schweiz seit 1750*, Zürich, Chronos, 2017.
- RÜEGGER Vanessa, «Je n'ai plus que ma voix». Observer la relation entre l'État et le droit avec Mariella Mehr et les victimes des placements administratifs en Suisse», *Grief* 3, 2016, p. 193–208.
- RUFFIEUX Roland, «De la crise à la guerre (1929–1939)», in: RUFFIEUX Roland (dir.), *Histoire du canton de Fribourg*, Fribourg, Fragnière, 1981, p. 980–998.
- RUSTERHOLZ Alfred, *Gesetzliche Grundlagen zur schweizerischen Fürsorge an Alkoholgefährdeten*, Lausanne, Alkoholgegnerverlag, 1938.
- SALATHÉ André, «Böhi, Albert», *hls-dhs-dss.ch*, 4. 6. 2004, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4055.php, consulté le 19. 11. 2018.
- SALATHÉ André, «Fehr, Karl Alfred», *hls-dhs-dss.ch*, 7. 1. 2003, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4060.php, consulté le 19. 11. 2018.
- SALATHÉ André, «Höppli, Otto», *hls-dhs-dss.ch*, 15. 1. 2008, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4068.php, consulté le 19. 11. 2018.
- SALATHÉ André, «Kreis, Alfred», *hls-dhs-dss.ch*, 29. 10. 2007, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5089.php, consulté le 19. 11. 2018.
- SALATHÉ André, «Ullmann, Oscar», *hls-dhs-dss.ch*, 15. 4. 2011, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4090.php, consulté le 19. 11. 2018.
- SALLE Grégory, «Mettre la prison à l'épreuve. Le GIP en guerre contre l'intolérable», *Cultures & Conflits* 55, 2004, <http://conflits.revues.org/1580>, consulté le 30. 9. 2016.
- SAMBAR Dina, «Das ist fast schon menschenverachtend. Andreas Jost über das Resultat des Runden Tisches zur Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen», *Basler Zeitung*, 12. 6. 2018, p. 25.
- SAUDAN Guy, *La municipalité rouge de Lausanne et la crise: 1934–1937*, mémoire de licence, Université de Lausanne, 1980.
- SAVARY Léon, *Fribourg*, Lausanne, Payot, 1929.
- SAVOY Émile, *L'Ouvrier ardoisier du bassin d'Herbeumont*, monographie dans la collection Le Play, 3^e série, 11^e fasc., *Réforme sociale*, Paris, 1905.
- SAVOY Émile, *L'Ouvrier chocolatier de la fabrique de chocolat au lait F. L. Cailler à Broc*, monographie dans la collection Le Play, 3^e série, 21^e fasc., *Réforme sociale*, Paris, 1913.
- SAVOY Émile, *Paupérisme et bienfaisance*, Fribourg, Fragnière, 1922.
- SAVOY Émile, *La réforme pénitentiaire dans le canton de Fribourg. Rapport au Conseil d'État présenté par la direction de la police*, Fribourg, Fragnière, 1914.

- SAVOYE Antoine, «La réponse de Le Play à la question sociale», *Vie sociale* 11–12, novembre/décembre 1991, p. 15–31.
- SCHÄR Renate, «Die Winden sind ein Graus: Macht Kollektive draus! – die Kampagne gegen Erziehungsheime», in: HEBEISEN Erika, JORIS Elisabeth, ZIMMERMANN Angela (Hg.), *Zürich 68. Kollektive Aufbrüche ins Ungewisse*, Baden, hier + jetzt, 2008, S. 86–97.
- SCHINDLER Dietrich, «Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz», *Neue Zürcher Zeitung*, 8./9. 8. 1964.
- SCHLATTER [N.], «Das Vagantenthum im Kanton Zürich», *Zürcher Jahrbuch für Gemeinnützigkeit*, 1881–1882, S. 89–94.
- SCHMID Bruno, «Kägi, Werner», *hls-dhs-dss.ch*, 14. 12. 2006, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46039.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- SCHMID Bruno, «Kaufmann, Otto Konstantin», *hls-dhs-dss.ch*, 7. 8. 2007, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43826.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- SCHMID Carl A., *L'assistance en Suisse*, 2 vol., Zurich, 1916.
- SCHMID Sil, JÄGGI Max, BRETSCHER Walter, «Winden-Kinder klagen an», *sie + er*, 16. 4. 1970, S. 28–35.
- SCHNEIDER Yvonne, «Menschenrechte – Administrativversorgung», *Diplomarbeit, Schule für Soziale Arbeit*, Zürich, 1969.
- SCHNEITER F., «Die rechtlichen Grundlagen der Zwangsversorgung asozialer Tuberkulose», *Gegen die Tuberkulose*, 1941, S. 88–92.
- SCHNEUWLY Gustave, «Notre loi sur la lutte contre l'alcoolisme I» *La Liberté*, 10. 2. 1967, p. 17.
- SCHNEUWLY Gustave, «Notre loi sur la lutte contre l'alcoolisme II» *La Liberté*, 13. 2. 1967, p. 15.
- SCHOENENWEID André, «L'abolition de la torture et de la peine de mort dans le canton de Fribourg. Chronique législative d'une histoire mouvementée», *Revue fribourgeoise de jurisprudence* 3, 2008, p. 251–268.
- SCHÜRMAN Leo, «Bemerkungen zum Recht der administrativen Zwangsversorgung unter besonderer Berücksichtigung der solothurnischen Gesetzgebung und Verwaltungspraxis», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung* 24, Zürich, 15. 12. 1945, S. 505–510.
- SCHUMACHER Beatrice, «Coolness (at) home. Der Kühlschrank und die eiskalte Revolution am heimischen Herd», in: BUOMBERGER Thomas, PFRUNDER Peter (Hg.), *Schöner leben, mehr haben. Die 50er Jahre in der Schweiz im Geiste des Konsums*, Zürich, Limmat Verlag, 2012, S. 69–104.
- SCHUMACHER Beatrice, «La famille, une cause qui nous tient à cœur. Entre doctrine sociale catholique et égalité sociale», in: SCHUMACHER Beatrice (éd.), *Un devoir librement consenti. L'idée et l'action philanthropique en Suisse de 1800 à nos jours*, Zurich, Éditions Neue Zürcher Zeitung, 2010, p. 277–309.
- SCHWANDER Marcel, «Tag der Menschenrechte – Kein Anlass zum Eigenlob», *Tages-Anzeiger*, 10. 12. 1968.
- SCHWEIZERISCHE DEPESCHENAGENTUR, «Abschaffung der Zwangsarbeit», *Neue Zürcher Zeitung*, 10. 7. 1970.
- SCHWEIZERISCHE FACHSTELLE FÜR ALKOHOLPROBLEME, *Zahlen zum Alkoholproblem und andern Suchtgefahren*, Lausanne, Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme, 1971; 1972/73.

- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beziehungen der Schweiz mit dem Europarat vom 26. Oktober 1962», *Bundesblatt* 2/46, 15. 11. 1962, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10041897.pdf?id=10041897, konsultiert am 8. 11. 2018.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 9. Dezember 1968», *Bundesblatt* 2/52, 31. 12. 1968, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10044181.pdf?id=10044100, konsultiert am 8. 11. 2018.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates vom 15. Januar 1963», *Bundesblatt* 1/04, 31. 1. 1963, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10041987.pdf?id=10041987, konsultiert am 8. 11. 2018.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. März 1974», *Bundesblatt* 1/15, 16. 4. 1974, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10046023.pdf?id=10046023, konsultiert am 8. 11. 2018.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, «Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fürsorgerische Freiheitsentziehung) und den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 5 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 17. August 1977», *Bundesblatt* 3/39, 26. 9. 1977, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10047151.pdf?id=10047151, konsultiert am 8. 11. 2018.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das schweizerischen Strafgesetzbuch vom 23. 7. 1918», *Bundesblatt* 4/32, 7. 8. 1918, S. 1–231, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10026818.pdf?id=10026818, konsultiert am 15. 11. 2018.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Bekämpfung der Tuberkulose vom 1. 9. 1925», *Bundesblatt* 3/36, 9. 9. 1925, S. 9–54, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10029483.pdf?id=10029483, konsultiert am 19. 11. 2018.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, «Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 23. Februar 1972», *Bundesblatt* 1/13, 30. 3. 1972, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10045373.pdf?id=10045373, konsultiert am 8. 11. 2018.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, «Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Fürsorgerische Freiheitsentziehung) Änderung vom 6. Oktober 1978», *Bundesblatt* 2/42, 17. 10. 1978, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10047492.pdf?id=10047492, konsultiert am 8. 11. 2018.
- Schweizerisches Strafgesetzbuch. Protokoll der zweiten Expertenkommission*, Bd. 7, März 1915, Luzern, Keller, 1917.
- «Schwierige Betreuung schwieriger Mädchen», *Neue Zürcher Zeitung*, 6. 3. 1976.
- SENARCLENS de Clément, «La réticence des États à mettre en œuvre des alternatives à la détention», *Migration forcée revue* 44, 2013.
- SIEGFRIED Alfred, «Vagantität und Jugendfürsorge», *Armenpfleger* 2, 1929, S. 17–22.
- SMART Carol, «Law's Power, the Sexed Body, and Feminist Discourse», *Journal of Law and Society* 17 (2), 1990, p. 194–210.
- SMART Carol, «The Woman of Legal Discourse», *Social & Legal Studies* 1, 1992, p. 29–44.

- SOLMS Hugo, «Das therapeutische Team: seine Aufgaben in der Klinik, in der Ambulanz und im Gemeinwesen», *Referat gehalten am wissenschaftlichen Symposium zur Alkoholfrage, Luzern vom 12.–14. 10. 1966*, StALU, A 861/001.
- SPECKER Louis, «Eggenberger, Mathias», *hls-dhs-dss.ch*, 16. 2. 2015, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5454.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- SPODE Hasso, *Die Macht der Trunkenheit*, Opladen, Leske + Budrich, 1993.
- SPÖRING Francesco: «Du musst Apostel der Wahrheit werden»: Auguste Forel und der sozialhygienische Antialkoholdiskurs, 1886–1931», in: GROSSE Judith, SPÖRING Francesco, TSCHURENEV Jana (Hg.), *Biopolitik und Sittlichkeitsreform. Kampagnen gegen Alkohol, Drogen und Prostitution 1880–1950*, Frankfurt am Main/New York, Campus Verlag, 2014, S. 111–144.
- SPUHLER Gregor, «Motive, Strategien und Wirkungen von C. A. Looslis gesellschaftspolitischem Engagement», in: SPUHLER Gregor (Hg.), *Anstaltsfeind und Judenfreund. Carl Albert Looslis Einsatz für die Würde des Menschen*, Zürich, Chronos, 2013, S. 9–20.
- STADLER-LABHART Verena, «Egger, August», *hls-dhs-dss.ch*, 24. 8. 2004, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15806.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- STADT ZÜRICH, *Geschäftsbericht des Stadtrates*, Zürich, Berichthaus, 1970.
- STAHEL Albert Walter, «Die Entwicklung der Menschenrechte», *Neue Zürcher Zeitung*, 9. 12. 1973.
- STEBLER Otto, «Administrativversorgung und Menschenrechte. Referat gehalten am 3. Kurs für Fürsorgebeamte in der Region Nordwestschweiz in Lenzburg am 28./29. Oktober 1972», *Zeitschrift für öffentliche Fürsorge* 69, 1972, S. 33–44.
- STECK Hans, «Quelques remarques sur la prophylaxie et la thérapeutique de l'alcoolisme», *Schweizerische Medizinische Wochenschrift* 81 (22), 1951, p. 535–537.
- STEFFEN GERBER Therese, «Alexander, Emil», *hls-dhs-dss.ch*, 23. 4. 2001, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31872.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- STEFFEN GERBER Therese, «Dubs, Hans», *hls-dhs-dss.ch*, 17. 9. 2007, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43820.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- STEFFEN GERBER Therese, «Grossen, Jacques-Michel», *hls-dhs-dss.ch*, 19. 8. 2015, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31875.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- STEFFEN GERBER Therese, «Grübel, Albert», *hls-dhs-dss.ch*, 22. 12. 2011, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17211.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- STEIGER Viktor Jacob, «Der Verbrauch geistiger Getränke in der Schweiz in der Zeit von 1933/38 und 1939/40», in: ZURUKZOGLU Stavros (Hg.), *Beihefte zur Alkoholfrage in der Schweiz* 8, Basel, Benno Schwabe, 1942.
- STEIGER Viktor Jacob, «Entwicklung, Grundzüge und Durchführung der schweizerischen Alkoholgesetzgebung», in: ZURUKZOGLU Stavros (Hg.), *Beihefte zur Alkoholfrage in der Schweiz* 38, Basel, Benno Schwabe, 1964.
- STEINAUER Jean, *Le Fou du Rhône. Documents sur la crise psychiatrique genevoise*, Genève, Tout Va Bien Hebdo/Adupsy, 1982.
- STETTNER Peter, «Etter, Rudolf», *hls-dhs-dss.ch*, 1. 12. 2000, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6283.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- STETTNER Peter, «Greyerz, Walo von», *hls-dhs-dss.ch*, 24. 1. 2006, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6338.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- STOOS Carl, «Die Trinkerheilanstalten im Dienste der Kriminalpolitik. Vortrag, gehalten am VIII. Internationalen Kongress gegen den Alkoholismus in Wien am 12. April 1901», *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 14, 1901, S. 317–325.

- STRANNER Henri, «Eine Schere für alte Zöpfe», *National-Zeitung*, 21. 12. 1968.
- STRANNER Henri, «Menschenrechte über alles?», *National-Zeitung*, 3. 10. 1974.
- STUCKI Virginie, «L'Émergence des collectifs d'usager·ère·s en santé mentale en Suisse romande (1970–1980): une contextualisation», in: ROMANENS-PYTHOUD Stéphanie, *Folie à temps partiel. D'objet de soins à citoyens*, Chêne-Bourg, Médecine & Hygiène, 2017, p. 15–43.
- SUTTER Gaby, *Berufstätige Mütter. Subtiler Wandel der Geschlechterordnung in der Schweiz (1945–1970)*, Zürich, Chronos, 2005.
- SYNDEX, «Zwangsarbeit in der Schweiz?», *Schweiz. Bau- und Holzarbeiter-Zeitung*, 16. 7. 1970 und *Der öffentliche Dienst*, 17. 7. 1970.
- TABIN Jean-Pierre, FRAUENFELDER Arnaud, TOGNI Carola, KELLER Véréna, *Temps d'assistance: Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX^e siècle*, Lausanne, Antipodes, 2008.
- TABIN Jean-Pierre, FRAUENFELDER Arnaud, TOGNI Carola, KELLER Véréna, *Temps d'assistance: le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX^e siècle*, 2^e édition revue et enrichie, Lausanne, Antipodes, 2010.
- «Um den Beitritt der Schweiz zur MRK», *Neue Zürcher Zeitung*, 26. 3. 1968.
- TANNER Jakob, «Der Kampf gegen die Armut. Erfahrungen und Deutungen aus historischer Sicht», in: RENZ Ursula, BLEISCH Barbara (Hg.), *Zu wenig. Dimensionen der Armut*, Zürich, Seismo, 2007, S. 80–109.
- TANNER Jakob, «Die «Alkoholfrage» in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert», in: FAHRENKRUG Hermann (Hg.), *Zur Sozialgeschichte des Alkohols in der Neuzeit Europas. Drogalkohol* 86 (3), Lausanne, 1986, S. 147–168.
- TANNER Jakob, *Fabrikmahlzeit. Ernährungswissenschaft, Industriearbeit und Volksernährung in der Schweiz 1890–1950*, Zürich, Chronos, 1999.
- TECKLENBURG Ueli, *Abstinenzbewegung und Entwicklung des Behandlungssystems*, Lausanne, Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme, 1983.
- TERRE DES HOMMES, *Détention illégale de mineurs migrants en Suisse: un état des lieux*, Lausanne, Terre des hommes – aide à l'enfance, 2016. En ligne, www.tdh.ch/sites/default/files/tdh_plaidoyer-ch_fr_web_0.pdf, consulté le 24. 7. 2018.
- THIRY-BOUR Carole, «L'évolution de la représentation de l'alcoolique, ou l'effacement du stigmaté», *Regard Sociologiques* 13, 1997, S. 73–83.
- THOMAS Hélène, *La production des exclus. Politiques sociales et processus de désocialisation socio-politique*, Paris, Presse universitaires de France, 1997.
- THOMAZEAU Anne, «La rééducation des filles en internat (1945–1965)», *Histoire de l'éducation* 115–116, 2007, p. 225–246.
- THÜRER Georg, *St. Galler Geschichte – Kultur, Staatsleben und Wirtschaft in Kanton und Stadt St. Gallen von der Urzeit bis zur Gegenwart*, Bd. 2, St. Gallen, Tschudy, 1972.
- THÜRER Paul, «Prostitution in Zürich», *Zeitschrift für Volkswohl*, Nr. 2, S. 7–16; Nr. 3, S. 1–16, 1954.
- «Thurg. Volksabstimmung vom 20. Februar», *Thurgauer Tagblatt*, 16. 2. 1910.
- THÜRIG Edith, *Die Armenlasten der Gemeinde Malters in den Jahren 1950/55*, Diplomarbeit, Schweizerische sozial-caritative Frauenschule Luzern, 1955.
- THUT Rolf, «Kommunen – eine Alternative zu den Anstalten?», in: *Sind unsere Erziehungsanstalten noch zeitgemäss? Probleme im Gespräch* 6, Bern und Frankfurt am Main, Verlag Herbert Lang, 1972, S. 97–111.
- TOPALOV Christian, *Naissance du chômeur (1880–1910)*, Paris, Albin Michel, 1994.

- TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880–1914*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences sociales, 1999.
- TOPALOV Christian, «Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889–1903», *Genèses* 23, 1996, p. 30–52.
- TRAMER Moritz, «Jugendliche Psychopathen und Schwachsinnige. Ein Kapitel psychiatrischer Arbeit in der Jugendfürsorge», *Pro Juventute*, 1919, S. 9–23.
- TRAMER Moritz, «Psychiatrie und Jugendfürsorge», *Pro Juventute*, 1921, S. 380–384.
- TRAMER Moritz, «Motive und Formen jugendlicher Vagabundage», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 1932, S. 413–427.
- «Troisième journée intéressante au procès du «Bon Jour»», *Le Peuple*, 5. 10. 1956, p. 2.
- TRÜEB Markus, «Gotthard Egli», *hls-dhs-dss.ch*, 26. 8. 2004, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5130.php, consulté le 5. 11. 2018.
- TRÜEB Markus, «Albert Krummenacher», *hls-dhs-dss.ch*, 29. 10. 2007, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5155.php, consulté le 5. 11. 2018.
- TRÜEB Markus, «Anton Muheim», *hls-dhs-dss.ch*, 29. 8. 2016, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5161.php, consulté le 5. 11. 2018.
- TROMP M., «Massnahmen gegen uneinsichtige, ansteckende Tuberkulosekranke in der Schweiz», *Blätter gegen die Tuberkulose* 2, 1970, S. 27–34.
- Ulrich Gysler (1858–1942). *Lehrer, Bezirksrichter, Gedenkschrift*, [o. A.], Affoltern am Albis, 1943.
- Urteil des Bundesgerichts vom 6. 6. 1957 gegen den Bezirksrat Zürich (BGE 83 II 272)*. «Entmündigung wegen lasterhaften Lebenswandels (Art. 370 ZGB) im Falle der Prostitution?», *servat.unibe.ch*, 15. 8. 2010, www.servat.unibe.ch/dfr/bge/c2083272.html, consulté le 9. 11. 2018.
- Urteil des Bundesgerichts vom 30. 10. 1974 (BGE 100 Ia 378)*. «Minelli gegen Kantonsrat des Kantons Zürich», *servat.unibe.ch*, 15. 8. 2010, <http://servat.unibe.ch/dfr/bge/a1100378.html>, consulté le 4. 12. 2018.
- Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*. «Affaires de Wilde, Ooms et Versyp («Vagabondage») contre Belgique, Requête n° 2832/66; 2835/66; 2899/66», 18. 6. 1971, *hudoc.echr.coe.int*, 6. 7. 2016, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-62153>, consulté le 5. 11. 2018.
- Urteil des Kassationshofes vom 15. 5. 1942*. «Marie X. gegen die Staatsanwaltschaft Luzern», (BGE 68 IV 40), *servat.unibe.ch*, 27. 11. 2014, www.servat.unibe.ch/dfr/pdf/c4068040.pdf, consulté le 9. 11. 2018.
- «Urteil über das bestehende Trinkerversorgungsgesetz im Kanton Waadt», *Volkswacht am Bodensee*, 14. 2. 1910.
- VALSANGIACOMO Nelly, *Storia di un leader. Vita di Guglielmo Canevascini 1886–1965*, Lugano, Fondazione Pellegrini-Canevascini, 2001.
- VEILLARD Maurice, «Le nouveau code pénal vaudois», *Revue pénale suisse* 46 (2), 1942, p. 215–231.
- VEILLARD Maurice, «Le code pénal suisse et les mineurs délinquants, en pratique (art. 82–99 et 369–373). Premières expériences», *Revue pénale suisse* 58, 1944, p. 194–207.
- VEILLARD Maurice, «De l'enfant «méchant» à l'enfant «inadapté»», *Études pédagogiques* [tirage à part], Lausanne, Librairie Payot, 1955b, p. 3–11.
- VEILLARD Maurice, «Le traitement des mineurs délinquants en Suisse», *Revue pénale suisse* 3, 1955a, p. 311–324.

- VEILLARD Maurice, *Crapaud de gamins! Notes d'un juge de l'enfance. 1942–1977*, Lausanne, EESP et Éditions d'en bas, 2007.
- VEILLARD-CYBULSKI Maurice, VEILLARD-CYBULSKA Henryka, *Les jeunes délinquants dans le monde. Ce qu'ils font, ce qu'ils sont, ce qu'on fait pour eux*, Neuchâtel, Éditions Delachaux et Niestlé, 1963.
- «Verbrechen verhüten ist besser, als sie bestrafen», *Arbeiterzeitung. Sozialdemokratisches Tagblatt*, 20. 5. 1925.
- «Verhandlungsbericht über das neue Gesetz über die administrative Versorgung», *Vaterland*, 27. 1. 1965.
- «Versorgen – nicht versenken», *Luzerner Tagblatt*, 27. 1. 1965.
- «Viele Fragezeichen bleiben. Eine Pressekonferenz über die Arbeitserziehungsanstalt Uitikon», *Tages-Anzeiger*, 6. 9. 1971.
- «Vorbeugen wo es nötig ist, Helfen bevor es zu spät ist, Heilen solange es möglich ist will das Gesetz über die Trinkerfürsorge.», Inserat, *Thurgauer Tagblatt*, 26. 4. 1941.
- «Vorbildliche Fürsorge für Alkoholranke», *Neue Zürcher Zeitung*, 29. 7. 1954.
- «Wachtet über eure Freiheit», *Der schweizerische Beobachter*, 31. 5. 1950.
- WALDMANN Bernhard, BELSER Eva Maria, EPINEY Astrid (Hg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Basel, Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015.
- WALLNER Thomas, «Schürmann, Leo», *hls-dhs-dss.ch*, 23. 8. 2011, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3081.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- WALTISBÜHL Rudolf, *Die Bekämpfung des Landstreicher- und Landfahrertums in der Schweiz. Eine Untersuchung der rechtlichen und soziologischen Stellung der Nichtsesshaften in der Schweiz*, Aarau, Sauerländer, 1944.
- «Wann wird die Schweiz die Konvention zum Schutze der Menschenrechte unterzeichnen dürfen?», *A-Z Basel*, 30. 4. 1968.
- «Warum keine Akteneinsicht in der Administrativjustiz?», *Die Tat*, 9. 7. 1947.
- «Welche Menschenrechte gelten auch in der Schweiz?», *Tages-Anzeiger*, 15. 5. 1972.
- «Wer für den Fortschritt ist begrüsst das Gesetz über die Trinkerfürsorge und stimmt Ja!», Inserat, *Thurgauer Volkszeitung*, 25. 4. 1941.
- «Wer gesund ist, soll arbeiten!», Inserat, *Volksblatt aus dem Bezirk Affoltern*, 23. 5. 1925.
- WIDMER-SCHLUMPF Eveline, «Personnes enrôlées par décision administrative: cérémonie du 10. 9. 2010, Hindelbank», discours, *ejpd.admin.ch*, 10. 9. 2010, www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/reden---interviews/reden/archiv/reden_eveline_widmer-schlumpf/2010/2010-09-10.html, consulté le 21. 9. 2017.
- WIESEMANN Claudia, *Die heimliche Krankheit. Eine Geschichte des Suchtbegriffs*, Stuttgart, Frommann-Holzboog, 2000.
- WIPF Matthias, «Schwander, Marcel», *hls-dhs-dss.ch*, 10. 11. 2011, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D41620.php, konsultiert am 8. 11. 2018.
- «Wollen die Luzerner Behörden kneifen?», *Der schweizerische Beobachter*, 31. 10. 1957.
- WOLTERS Christine, ««Gesellschaftsunwürdige Volksgenossen». Psychiatrisierung von Tuberkulosekranken im Nationalsozialismus und in der Nachkriegszeit», in: WOLTERS Christine et al. (Hg.), *Abweichung und Normalität. Psychiatrie in Deutschland vom Kaiserreich bis zur Deutschen Einheit*, Bielefeld, Transcript, 2013, S. 243–278.
- WÜTHRICH Peter, *Alkohol in der Schweiz. Kulturelle Definition und Gebrauch*, Lausanne, Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme, 1976.
- WYSS Marlis, *Der Alkoholismus in einer Schweizer Gemeinde*, Diplomarbeit, Schweizerische sozial-caritative Frauenschule Luzern, 1956.
- «Zaudernde Behörden», [A. L.], *Neue Zürcher Zeitung*, 3. 3. 1954.

- «Zaudernde Behörden?», [M. W.], *Neue Zürcher Zeitung*, 9. 4. 1954.
- ZBINDEN Karl, «Die administrativen Einweisungsverfahren in der Schweiz. Referat gehalten am 6. 10. 1941 an der Generalversammlung des Schweizerischen Vereins für Straf-, Gefängniswesen und Schutzaufsicht», *Verhandlungen des Schweizerischen Vereins für Straf-, Gefängniswesen und Schutzaufsicht* 21, Aarau, H. R. Sauerländer & Co, 1942a, S. 28–49.
- ZBINDEN Karl, «Untersuchungsrichterliche Erfahrungen», *Die Warte*, Nr. 3, 1955, S. 22–23.
- ZBINDEN Karl, «Zur Reform der administrativen Zwangsversorgung von Gewohnheitsverbrechern, Liederlichen und Arbeitsscheuen», *Schweizerische Juristen-Zeitung (Separatabdruck)* 38 (22), Zürich, Schutthess & Co, 1942b.
- ZEHNDER Carl, *Die Gefahren der Prostitution und ihre gesetzliche Bekämpfung mit besonderer Berücksichtigung der zürcherischen Verhältnisse*, Zürich, Commissionsverlag von Albert Müller, 1891.
- ZELLWEGER Eduard, «Helvetiens Uhren gehen anders», *Tages-Anzeiger*, 31. 8. 1963.
- ZIMMERMANN Sara, *Betroffene von Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen: Quantitative Erhebungen zum Kanton Zürich (2. Hälfte 20. Jh.)*, 2014, www.fuersorgerischewangsmassnahmen.ch/pdf/Quantitative_Erhebungen_ZH_de.pdf, konsultiert am 21. 11. 2018.
- ZITOUNI Benedikte, «Michel Foucault et le groupe d'information sur les prisons: comment faire exister et circuler le savoir des prisonniers», *Les Temps Modernes* 4, 2007, p. 268–307.
- «Zu den Abstimmungsvorlagen. Zweimal Ja!», *Thurgauer Tagblatt*, 28. 4. 1941.
- «Zu den kantonalen Abstimmungsvorlagen», *Thurgauer Tagblatt*, 22. 4. 1941.
- «Zu den Wahlvorschlägen», *Thurgauer Volkszeitung*, 23. 4. 1941.
- «Zum Gesetz über die Versorgung von Trunksüchtigen», *Thurgauer Zeitung*, 7. 2.–10. 2. 1910.
- «Zum Trinkerversorgungsgesetz», *Bischofszeller Zeitung*, 20. 2. 1910.
- «Zur Abstimmung über das Trinkergesetz», *Thurgauer Post*, 19. 2. 1910.
- ZÜRCHER Christoph, «Georges Luterbacher», *hls-dhs-dss.ch*, 3. 10. 2016, www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F33552.php, consulté le 21. 9. 2017.
- «Zur kantonalen Volksabstimmung. Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern», *Der Weinländer. Offizielles Organ des landwirtschaftlichen Bezirks Winterthur*, 18. 5. 1925.
- «Zur thurg. Abstimmung über die Versorgung von Trunksüchtigen», *Anzeiger am Rhein*, 19. 2. 1910.
- «Zur Volksabstimmung vom 20. Febr.», *Thurgauer Zeitung*, 16. 2. 1910.
- «Die Zwangsarbeit hinter dem «Eisernen Vorhang»», *Neue Zürcher Zeitung*, 8. 7. 1952.
- «Zweimal Ja», *Thurgauer Zeitung*, 26. 4. 1941.
- ZWICKY [N.], «Armenfürsorge für die Flottanten», *Armenpfleger*, 1931, Nr. 6 und 7, S. 61–82.

SITES INTERNET

- Internetseite der Carl-Albert-Loosli-Gesellschaft, «Texte von C. A. Loosli», <http://carl-albert-loosli.ch/texte-von-c-a-loosli>, konsultiert am 8. 11. 2018.
- Internetseite der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Universität Zürich, Lehrstuhl Thommen, Materialien Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember (1890–1937), 14. 8. 2018, www.ius.uzh.ch/de/staff/professorships/alphabetical/thommen/materialien.html, konsultiert am 23. 11. 2018.
- Internetseite der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP), «Tecklenburg Ueli», www.svsp.ch/verein/organe/ueli-tecklenburg, konsultiert am 21. 11. 2018.
- Internetseite des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt, «Mitglieder A–Z. Jürg Meyer», www.grosserrat.bs.ch/de/mitglieder-gremien/mitglieder-a-z?such_kategorie=5&content_detail=3210, konsultiert am 8. 11. 2018.
- Internetseite des Statistischen Amtes des Kantons Zürich, Abstimmungsarchiv, 2018, https://wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_inneres/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html, konsultiert am 3. 12. 2018.
- Internetseite von Heinz Däpp, «Persönlich», www.heinzdaep.ch/persoenlich, konsultiert am 8. 11. 2018.
- Site base de données des élites suisses au xx^e siècle, «Hunziker, Anton», www2.unil.ch/elitessuisses/index.php?page=detailPerso&idIdentite=57632, konsultiert am 21. 11. 2018.
- Site de la base de données *Scriptorium*, <https://SCRIPTORIUM.bcu-lausanne.ch/page/home>, consulté le 21. 9. 2017.
- Site de la Commission indépendante d'expert-e-s (CIE) Internements administratifs, www.uek-administrative-versorgungen.ch/page-daccueil, consulté le 10. 3. 2018.
- Site de la municipalité de Lausanne, «Liste alphabétique des élus à la Municipalité de Lausanne depuis 1914», www.lausanne.ch/thematiques/culture-et-patrimoine/histoire-et-patrimoine/archives-communales/acces-ressources/focus-thematiques/histoire-elections-votations-lausannoises, consulté le 24. 7. 1917.
- Site de l'histoire de la sécurité sociale en Suisse, par l'Office fédéral des assurances sociales OFAS, 2013, www.histoiredelasecuritesociale.ch, consulté le 14. 12. 2018.
- Site des Éditions d'en bas, <http://enbas.net/index.php?id=qui-somme-nous>, consulté le 12. 2. 2018.
- Site des journaux suisses numérisés par la Bibliothèque nationale suisse et ses partenaires, www.e-newspaperarchives.ch, consulté le 14. 12. 2018.
- Site du Fonds national suisse pour la recherche scientifique (FNS), PNR 76, www.pnr76.ch/fr, consulté le 6. 8. 2018.

FILMS

- ENGEL Raphaël, PLANTEVIN Antoine, «Les barreaux de la honte», *Temps présent*, Radio Télévision Suisse, 10. 3. 2011, www.rts.ch/play/tv/temps-present/video/les-barreaux-de-la-honte?id=3008641&station=a9e7621504c6959e35c3ecbe7f6be-d0446cdf8da, consulté le 8. 11. 2018.
- NOTTER Felice, «Zwangsmassnahmen in Fürsorge – «Das Kapitel ist noch nicht abgeschlossen»», Tagesschau, Schweizer Radio und Fernsehen SRF, 17. 5. 2018,

www.srf.ch/news/schweiz/zwangsmassnahmen-in-fuersorge-das-kapitel-ist-noch-nicht-abgeschlossen, konsultiert am 24. 7. 2018.

RÜEGG Jean P., «Verwahrlost – Ein Filmbericht über den Versuch junger Menschen, verwahrlosten Jugendlichen zu helfen», Luzern 1966, Schweizerisches Sozialarchiv, Datenbank Bild + Ton, F 9021-001, www.bild-video-ton.ch/bestand/objekt/Sozarch_F_9021-001, konsultiert am 9. 11. 2018.

SCHLAEPFER Hanna, «Les enfants placés divisés sur le processus mis en place pour eux», *Le 19h30*, Radio Télévision Suisse, 17. 5. 2018, www.rts.ch/info/suisse/9577193-les-enfants-places-divises-sur-le-processus-mis-en-place-pour-eux.html, consulté le 24. 7. 2018.

TANNER Alain, ACKERMANN Guy, «Les administratifs et l'article 42» [ultérieurement renommé «Raison administrative»], *Temps présent*, Radio Télévision Suisse, 9. 1. 1970, www.rts.ch/archives/tv/information/3472037-raison-administrative.html, consulté le 8. 11. 2018.

ENTRETIENS

BIONDI Ursula, Interview geführt von Daniel Lis für die UEK, Zürich, 4. 5. 2016.

BYRDE Marina, entretien réalisé par Laurence Kohli pour la CIE, s.l., 9. 5. 2017.

CEVEY Daniel, entretien réalisé par Lorraine Odier pour la CIE, s.l., 4. 5. 2017.

GERBER Helena, Interview geführt von Danielle Berthet für die UEK, Reiden LU, 19. 5. 2016.

LAUPER Hubert, entretien réalisé par Laurence Kohli pour la CIE, Autafond, 5. 8. 2016.

MEHR Christian, Interview geführt von Daniel Lis für die UEK, Zürich, 13. 9. 2016.

MEHR Mariella, Interview geführt von Daniel Lis für die UEK, Zürich, 13. 7. 2016.

MENÉTREY-SAVARY Anne-Catherine, entretien réalisé par Christel Gumy, Saint-Saphorin, 30. 9. 2016.

STEINER Marianne, entretien réalisé par Lorraine Odier pour la CIE, Lausanne, 8. 6. 2017.

RÉSUMÉ

Cet ouvrage interroge, dans une perspective d'histoire sociale et culturelle du droit et à partir d'études de cas spécifiques mais exemplaires, les différents registres de légitimation mobilisés pour justifier les dispositions légales d'internement administratif. Il met en évidence les normes de production et de reproduction performées par ces lois ainsi que les hiérarchisations de classe et de genre qu'elles instituent. Il soumet également à l'analyse critique la notion de délégitimation par l'étude des modifications législatives intervenues dans le cadre de l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme qui ont notamment abouti à l'abrogation des dispositions cantonales d'internement administratif.

La première partie, centrée sur le canton de Fribourg, considère la manière dont l'internement administratif constitue dans nombre de cas le volet coercitif de l'assistance, légitimé par la nécessaire régulation de ses coûts. Au côté de cette dialectique entre intégration sociale et ségrégation des pauvres et des marginaux, le dispositif d'internement administratif consacré par les lois d'assistance dès la deuxième moitié du XIX^e siècle doit également être compris à la lumière des modifications des structures économiques et des moyens de production qui s'accomplissent en Europe et en Suisse, tenant compte des spécificités locales. En dérogeant aux normes du monde du travail, mais également à celles de la famille, de la communauté et de l'Église, nous verrons comment certaines conduites personnelles jugées inadéquates légitimement, auprès des pouvoirs publics, la réforme morale par le travail contraint dans des établissements spécifiques. La plupart du temps, ces motifs d'internement administratif concernent les hommes auxquels il est reproché de se soustraire aux devoirs incombant au «chef de famille». Enfin, dans le cadre du développement en Suisse des politiques sociales de l'État-providence autour des années 1950–1970, il s'agit d'interroger la perduration en terre fribourgeoise de l'internement administratif des «mauvais pauvres». Relevant d'une conception traditionnaliste de l'assistance, l'application jusque dans les années 1970 de cette mesure coercitive par les autorités préfectorales fribourgeoises semble indiquer que ce canton reste dans ce domaine longtemps hermétique à une intervention politique imprégnée

des notions de solidarité, de cohésion sociale et de réinsertion, relevant des conceptions «modernes» de l'action sociale.

La deuxième partie de cet ouvrage révèle la manière dont la lutte contre l'alcoolisme s'affirme comme un des plus puissants motifs de légitimation de l'internement administratif dès la fin du XIX^e siècle. Cette mesure vise ici à préserver les corps sains et par conséquent les forces productives et reproductives. Des études issues des cantons de Thurgovie, Lucerne et Fribourg, montrent que cette lutte s'inscrit dans un contexte international qui identifie les conséquences de la consommation considérée excessive d'alcool à un «fléau» domestique, hygiénique et social engendrant pauvreté, maladie, mortalité, aliénation mentale, criminalité et dégénérescence de la «race». Au cours du XX^e siècle, selon des temporalités contrastées entre les cantons étudiés, nous verrons qu'en quittant le giron de l'assistance et des politiques d'endiguement du paupérisme pour intégrer le domaine de la santé publique, la «question de l'alcool» s'étend à toutes les couches de la population suisse. Dès lors, sous l'influence des milieux médicaux et du travail social, de nouvelles formes de prises en charge et des mesures de prévention se profilent. Pour autant, la problématique demeure imprégnée des anciennes conceptions associées à la «peste du schnaps»: aux côtés du développement de thérapies ambulatoires ou dans des cliniques privées, l'internement de certain·e·s «alcooliques», notamment celles et ceux jugé·es incurables, perdure. De ce point de vue, les réponses institutionnelles apportées à la «question de l'alcool» semblent dessiner une véritable discrimination de classe, doublée d'un traitement différencié des hommes et des femmes, qu'il convient d'analyser.

Au prisme des législations vaudoise et lucernoise en la matière, la troisième partie de notre travail met en évidence qu'en tant qu'instrument de préservation de l'ordre et/ou de l'hygiène publics, l'internement a principalement visé deux types de «milieux», communément désignés sous le terme «d'asociaux»: celui de la prostitution d'une part, et celui des sans domicile et/ou travail fixes d'autre part. Considérées sur la durée, les figures du vagabond et de la prostituée semblent davantage constituer un péril pour la stabilité de la société, un refus des règles, des normes de travail et de la famille, qu'une véritable menace pour les caisses de l'assistance. Devenue particulièrement saillante au tournant du XX^e siècle sous la pression du mouvement international abolitionniste, la question de la prostitution suscite alors de nombreux débats, dont résulte une dépénalisation progressive entérinée par le premier Code pénal suisse (CPS) en 1937. Pour

autant, certains cantons – romands comme alémaniques – revendiquent, à cette période troublée par la Seconde Guerre mondiale, la nécessité de disposer d'outils législatifs pour «nettoyer» les rues des présences indésirables, préserver la morale publique et lutter contre les maladies vénériennes. Selon les mêmes logiques, la question du vagabondage, qui avait occupé les instances politiques et les expert-e-s à la fin du XIX^e siècle, est réactualisée suite à la dépénalisation complète de cette activité par le CPS. Nous interrogeons le processus qui fait paraître les mesures coercitives administratives (à nouveau) comme un outil d'intervention de choix tout en faisant «œuvre de relèvement» par un travail «régulier et honnête» dans des contextes cantonaux pourtant contrastés.

La quatrième partie de cet ouvrage aborde la question de l'internement comme outil visant à garantir une reproduction sociale normée, en considérant les cas exemplaires des cantons de Vaud et Zurich. La question de la jeunesse déviante et de la délinquance juvénile émerge en Europe et aux États-Unis à la fin du XIX^e siècle et s'accompagne de mise en place d'institutions spéciales de «protection» de l'enfance et de la jeunesse visant à la réforme morale et à la rééducation des jeunes «abandonné-e-s». Ces développements sont à situer dans un climat de crainte face à la dégénérescence de la «race» (forte baisse de la natalité depuis le début du XX^e siècle, mais principalement dans les classes aisées). Un arsenal légal vient concrétiser ces préoccupations et se déploie selon trois niveaux d'intervention: civil, administratif et pénal. Le Code civil suisse (CCS) de 1907 propose une gamme élargie de mesures tutélaires de protection de l'enfance, y compris le placement en maison d'éducation des jeunes jugé-e-s particulièrement difficiles. Certains cantons, comme Zurich, élargissent les prérogatives de leurs lois cantonales d'internement administratif à cette population. Quant au CPS de 1937, il institue pour toute la Suisse une juridiction pénale spécifique aux mineur-e-s, tandis que seuls quelques cantons avaient auparavant adopté des dispositions particulières en ce domaine. Se voulant davantage éducative que punitive, cette justice, comme le démontre le cas vaudois, vise la prévention de la criminalité, mais plus largement de l'«asocialité», dans un rapport de porosité avec les dispositions civiles ou administratives. Les unes et les autres sont légitimées par le développement d'une science de la déviance et de la délinquance juvénile qui atteint son plein développement au milieu des années 1950. Le CPS prévoit ainsi des «mesures éducatives», telles que l'internement dans une maison d'éducation pour les jeunes «moralement abandonnés, pervertis ou en danger de l'être».

Nous montrons que l'internement des jeunes, qu'il soit ordonné par une instance civile, pénale ou administrative, répond, suivant des logiques de classe, à des enjeux de production et d'activités ordonnées dans l'espace public pour les garçons (travail) et, pour les filles, d'appropriation régulée de leurs corps (sexualité) et leur maintien dans l'espace domestique. Dans les années 1970, dans un contexte de remise en cause des modèles socio-éducatifs préexistants et sous l'influence notamment des mobilisations de mouvements contestataires tels que la *Heimkampagne*, les placements en maisons d'éducation fermées baissent drastiquement. Pour autant, les bases légales présidant à ces placements ne sont pas substantiellement modifiées, avant 1981 pour le CCS et 2002 pour la justice pénale des mineur·e·s. Il s'agit dès lors d'aborder cette délégitimation «par la pratique» et de comprendre sa faible répercussion sur la législation en la matière.

À partir de l'historiographie dominante selon laquelle l'internement administratif a été abrogé en Suisse à la suite des modifications législatives intervenues dans le cadre de l'adhésion de la Confédération à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la dernière partie de notre travail analyse les débats fédéraux à ce sujet ainsi que les positionnements des cantons face à la question de l'internement administratif. Nous considérons également le fait que les autorités fédérales avaient déjà été interpellées sur cette question après que la Suisse avait ratifié, en 1940, la Convention n° 29 de l'Organisation mondiale du travail (OIT) sur le travail forcé ou obligatoire. Or, il semble que ces débats, mis en relation avec les prises de position des cantons, s'apparentent peu à un véritable processus de délégitimation de l'internement administratif, mais visent bien davantage une mise en conformité du droit suisse avec les exigences des institutions européennes. Entrée en vigueur en 1981, la privation de liberté à des fins d'assistance (art. 397 ancien CCS) institue un cadre légal uniformisé pour le placement d'individus majeurs lorsque «l'assistance personnelle nécessaire ne peut [leur] être fournie d'une autre manière» (cas de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon). Ne dérogeant en principe pas aux exigences de la CEDH, le nouveau dispositif offre des garanties juridiques aux individus concernés et se présente avant tout comme une mesure de protection individuelle dépourvue de dimensions arbitraires, répressives et morales. Il mérite néanmoins d'être examiné en identifiant les éventuelles formes de perduration de l'internement administratif, afin de déterminer s'il constitue une véritable rupture ou une reconfiguration acceptable d'anciennes pratiques.

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Band befasst sich, gestützt auf Fallstudien, aus einer Perspektive der Sozial- und Kulturgeschichte des Rechts mit den unterschiedlichen Mustern der Legitimierung der Gesetzgebung zur administrativen Versorgung. Es werden die Produktions- und Reproduktionsnormen aufgezeigt, die den Gesetzen zugrunde liegen, sowie die dadurch bewirkte Hierarchisierung von Klassen und Geschlechtern. Zudem wird der Begriff der Delegitimierung einer kritischen Analyse unterzogen. Dazu werden die Gesetzesänderungen im Rahmen des Beitritts der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention untersucht, die zur Aufhebung der kantonalen Bestimmungen zur administrativen Versorgung führten.

Im ersten Teil, in dem der Kanton Freiburg im Zentrum steht, wird gezeigt, wie die administrative Versorgung in vielen Fällen eine Zwangsform der Armenfürsorge darstellte, die mit der Notwendigkeit der Kostenregulierung begründet wurde. Neben der Diskrepanz von sozialer Integration und Segregation der Armen und Randständigen ist das Instrument der administrativen Versorgung, das sich ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Fürsorgegesetzen niederschlug, unter Berücksichtigung der lokalen Eigenheiten auch im Licht der Änderungen der Wirtschaftsstrukturen und Produktionsmittel in Europa und in der Schweiz zu sehen. Wir zeigen auf, wie gewisse individuelle, als unangepasst geltende Verhaltensweisen, die gegen die Normen der Arbeitswelt und der Familie, der Gemeinschaft und der Kirche verstiessen, von den Behörden zur Rechtfertigung einer moralischen Umerziehung durch Zwangsarbeit in entsprechenden Anstalten beigezogen wurden. Zumeist betraf diese Begründung einer administrativen Versorgung Männer, denen vorgeworfen wurde, sich den Pflichten eines «Familienoberhaupts» zu entziehen. Schliesslich soll danach gefragt werden, inwiefern die administrative Versorgung von «unwürdigen Armen» auf Freiburger Boden im Rahmen der Entwicklung der Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat Schweiz um die Jahre 1950–1970 fortbestand. Diese Zwangsmassnahmen wurden, basierend auf einer traditionellen Auffassung von Fürsorge, von den Freiburger Oberamtännern bis in die 1970er-Jahre angewandt. Dies deutet darauf hin, dass sich der Kanton in diesem Bereich lange politischen Interventionen verschloss, die – unter den Stichworten Solidarität, Zu-

sammenhalt und Wiedereingliederung – auf «modernen» Auffassungen sozialen Handelns beruhten.

Der zweite Teil des Bands erläutert, wie die Bekämpfung des Alkoholismus ab dem Ende des 19. Jahrhunderts zu einem der mächtigsten Legitimationsgründe der administrativen Versorgung wurde. In diesem Rahmen zielten die Zwangsmassnahmen darauf ab, Körper gesund zu halten und damit die produktiven und reproduktiven Kräfte zu erhalten. Studien zu den Kantonen Thurgau, Luzern und Freiburg zeigen, dass dieser Kampf in einen internationalen Kontext zu stellen ist, in dem die Folgen eines als übermässig eingeschätzten Alkoholkonsums als häusliche, hygienische und soziale «Plage» erachtet wurden, die zu Armut, Krankheit, Sterblichkeit, Geisteskrankheit, Kriminalität und Degeneration der «Rasse» führte. Wir sehen, wie die «Alkoholfrage» im Lauf des 20. Jahrhunderts mit unterschiedlichen zeitlichen Abläufen in den untersuchten Kantonen von Fürsorge und Politik zur Bekämpfung des Pauperismus in den Bereich der öffentlichen Gesundheit verschoben und so auf alle Bevölkerungsschichten ausgedehnt wurde. Unter dem Einfluss medizinischer Kreise und der Sozialarbeit kamen neue Formen von Betreuung und Präventionsmassnahmen auf. Trotzdem blieb die Problematik geprägt von den alten Konzepten rund um die «Schnapspest»: Neben der Entwicklung von ambulanten Therapien oder solchen in Privatkliniken wurden gewisse «Trinker» und «Trinkerinnen», namentlich die als unheilbar geltenden, weiterhin versorgt. So scheinen die institutionellen Antworten auf die «Alkoholfrage» Ausdruck einer echten Klassendiskriminierung zu sein, die durch eine zu analysierende unterschiedliche Behandlung von Männern und Frauen noch verstärkt wurde.

Im Licht der Gesetzgebungen in den Kantonen Waadt und Luzern zeigt der dritte Teil unserer Arbeit, dass die Versorgung als Instrument zur Wahrung der öffentlichen Ordnung beziehungsweise Hygiene vor allem zwei Arten von «Milieus» im Auge hatte, die gemeinhin als «asozial» galten: einerseits dasjenige der Prostitution, andererseits Personen ohne festen Wohnsitz beziehungsweise Arbeit. Die Figuren des Vagabunden und der Prostituierten scheinen über die Jahre hinweg mehr eine Gefahr für die Stabilität der Gesellschaft und eine Verweigerung der Regeln beziehungsweise der Arbeits- und Familiennormen darzustellen als eine wirkliche Bedrohung für die Fürsorgekassen. An der Wende zum 20. Jahrhundert wurde unter dem Druck der internationalen Abolitionistenbewegung die Frage der Prostitution besonders dringend. Die zahlreichen Debatten führten

zu einer zunehmenden Entkriminalisierung, festgeschrieben im ersten Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) von 1937. Dennoch bestanden bestimmte West- wie Deutschschweizer Kantone in der vom Zweiten Weltkrieg geprägten Zeit auf gesetzlichen Instrumenten, um die Strassen von unerwünschten Elementen zu «reinigen», die öffentliche Moral zu erhalten und Geschlechtskrankheiten zu bekämpfen. In der gleichen Logik wurde auch die Frage der Landstreicherei, welche Behörden und Expertinnen und Experten Ende des 19. Jahrhunderts beschäftigt hatte, nach der völligen Entkriminalisierung durch das StGB wieder aktuell. Wir hinterfragen den Prozess, in dem administrative Zwangsmassnahmen – wenngleich in unterschiedlichen kantonalen Kontexten – (erneut) im Sinne eines «Auftrags zur Besserung» durch «regelmässige und ehrliche Arbeit» zum oft gewählten Interventionsmittel wurden.

Der vierte Teil des Bands befasst sich anhand der Kantone Waadt und Zürich mit der Frage der Versorgung als Instrument zur Gewährleistung einer normierten sozialen Reproduktion. Die Frage der auffälligen Jugend und der Jugenddelinquenz kam in Europa und den Vereinigten Staaten am Ende des 19. Jahrhunderts auf, begleitet von der Einrichtung spezieller Institutionen zum «Schutz» der Kindheit und der Jugend sowie mit dem Ziel der moralischen Um- und Nacherziehung «verwahrloster» Jugendlicher. Diese Entwicklungen sind in einem Klima der Furcht vor einer Degeneration der «Rasse» zu sehen (starker Geburtenrückgang seit Beginn des 20. Jahrhunderts, vor allem in den wohlhabenden Klassen). Die Befürchtungen schlugen sich in einer Reihe von Rechtsgrundlagen im Zivil-, Verwaltungs- und Strafrecht nieder. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) von 1907 sah eine breite Palette von vormundschaftlichen Massnahmen zum Schutz der Kindheit vor, darunter auch die Platzierung in Erziehungsanstalten von Jugendlichen, die als besonders schwierig galten. Gewisse Kantone wie Zürich weiteten das Recht der administrativen Versorgung gemäss kantonalen Gesetzen auf diese Bevölkerungsgruppe aus. Mit dem StGB von 1937 wiederum wurde für die ganze Schweiz eine Straferichtbarkeit für Minderjährige eingeführt, während zuvor nur einige Kantone besondere Bestimmungen in diesem Bereich vorgesehen hatten. Dieses Recht, das mehr erzieherisch als strafend gedacht war, zielte – wie der Fall der Waadt zeigt – auf die Prävention von Kriminalität beziehungsweise, noch weiter gefasst, von «Asozialität» ab und wies gegenüber den zivilen oder administrativen Bestimmungen eine hohe Durchlässigkeit auf. Legitimiert wurden diese durch das Aufkommen einer Wissenschaft von der Devianz und der

Jugenddelinquenz, die ihren Höhepunkt Mitte der 1950er-Jahre erreichte. Das StGB sah sodann «erzieherische Massnahmen» wie die Versorgung in einer Erziehungsanstalt für «sittlich verwahrloste, sittlich verdorbene oder gefährdete» Jugendliche vor. Wir zeigen, dass die Versorgung der Jugendlichen, sei sie von einer zivilen, strafrechtlichen oder administrativen Instanz angeordnet, im Sinne einer Klassenlogik für Knaben auf die Produktion und verordnete Tätigkeiten im öffentlichen Raum (Arbeit) abzielte, während es bei den Mädchen um die kontrollierte Aneignung ihres Körpers (Sexualität) und die Beschränkung auf den häuslichen Bereich ging. In den 1970er-Jahren, im Kontext der Infragestellung bestehender sozioeducativer Modelle und besonders unter dem Einfluss der Mobilisierung von Protestbewegungen wie der Heimkampagne, nahmen die Platzierungen in geschlossenen Erziehungsanstalten drastisch ab. Dennoch änderten sich die rechtlichen Grundlagen für diese Platzierungen vor 1981 im ZGB beziehungsweise 2002 im Strafrecht für Minderjährige nicht wesentlich. Es geht deshalb darum, diese Delegitimierung «durch die Praxis» zu untersuchen und ihren schwachen Einfluss auf die Gesetzgebung zu verstehen.

Ausgehend von der herrschenden These der Geschichtsschreibung, gemäss der die administrative Versorgung in der Schweiz als Folge von Gesetzesänderungen im Rahmen des Beitritts der Eidgenossenschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aufgehoben wurde, werden im letzten Teil unserer Arbeit die Parlamentsdebatten sowie die Positionierungen der Kantone in der Frage der administrativen Versorgung analysiert. Wir berücksichtigen auch die Tatsache, dass die Bundesbehörden zu diesem Thema bereits Stellung beziehen mussten, nachdem die Schweiz 1940 das Übereinkommen Nr. 29 der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über Zwangs- und Pflichtarbeit ratifiziert hatte. Es scheint allerdings, dass diese Debatten, wenn sie zu den Stellungnahmen der Kantone in Bezug gesetzt werden, wenig mit einer wirklichen Delegitimierung der administrativen Versorgung zu tun hatten, sondern vielmehr auf eine Angleichung des Schweizer Rechts an die Anforderungen der europäischen Institutionen zielten. Die 1981 in Kraft getretene fürsorgerische Freiheitsentziehung (Art. 397 altes ZGB) brachte einen einheitlichen Gesetzesrahmen für die Platzierung volljähriger Personen, wenn «die nötige persönliche Fürsorge nicht anders erwiesen werden kann» (bei Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, anderen Suchterkrankungen oder schwerer Verwahrlosung). Das neue Dispositiv, das im Grundsatz nicht von den Forderungen der EMRK abweicht, bietet den betroffenen Personen rechtliche

Garantien und ist in erster Linie als Massnahme zum individuellen Schutz ohne willkürliche, repressive oder moralische Dimensionen zu sehen. Dennoch verdient es eine Analyse, um allfällige Formen des Fortbestehens administrativer Versorgungen zu identifizieren und somit zu bestimmen, ob es einen wirklichen Bruch darstellt oder eher eine gesellschaftlich akzeptable Rekonfigurierung alter Praktiken.

RIASSUNTO

In una prospettiva di storia sociale e culturale del diritto e partendo da casi specifici ma esemplari, l'opera pone interrogativi sui diversi registri legittimatori impiegati per giustificare le disposizioni legali sull'internamento amministrativo. Mette in evidenza le norme di produzione e riproduzione cui danno corpo queste leggi come anche le gerarchie di classe e di genere che istituiscono. Compie pure un'analisi critica della nozione di delegittimazione, studiando le modifiche legislative intervenute in seguito all'adesione della Svizzera alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che hanno segnatamente portato all'abrogazione delle disposizioni cantonali sull'internamento amministrativo.

La prima parte si concentra sul Cantone di Friburgo ed esamina come l'internamento amministrativo abbia in molti casi costituito il lato coercitivo dell'assistenza, legittimato dal necessario controllo dei suoi costi. Accanto a questa dialettica tra integrazione sociale e segregazione dei poveri e degli emarginati, il dispositivo d'internamento amministrativo consacrato dalle leggi sull'assistenza della seconda metà del Novecento deve essere compreso anche alla luce delle modifiche delle strutture economiche e dei mezzi di produzione in atto in Europa e in Svizzera, tenendo conto delle specificità locali. Vedremo come alcuni comportamenti personali ritenuti inadeguati perché contrari alle norme del mondo del lavoro, della famiglia, della comunità e della Chiesa legittimassero, per i poteri pubblici, la necessità di una riforma morale attraverso il lavoro in istituti specifici. Nella maggior parte dei casi, questi motivi di internamento amministrativo riguardano uomini ai quali viene rimproverato di sottrarsi ai doveri incombenti al «capofamiglia». Infine, nel contesto dello sviluppo delle politiche sociali dello Stato assistenziale negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso in Svizzera, si tratta di esaminare il perdurare, nelle terre friburghesi, dell'internamento amministrativo dei «cattivi poveri». Frutto di una concezione tradizionalistica dell'assistenza, l'applicazione di questa misura coercitiva da parte delle prefetture friburghesi fino agli anni Settanta sembra indicare che, in questo settore, tale Cantone sia rimasto a lungo impermeabile a un intervento politico improntato su quelle nozioni di solidarietà, coesione sociale e reinserimento che caratterizzano le concezioni «moderne» dell'azione sociale.

La seconda parte dell'opera rivela come la lotta contro l'alcolismo si afferma, dalla fine dell'Ottocento, come uno dei motivi più incisivi di legittimazione dell'internamento amministrativo. In tale contesto la misura mira a conservare la salute fisica e quindi le forze produttive e riproduttive. Alcuni studi compiuti nei Cantoni di Turgovia, Lucerna e Friburgo mostrano come questa lotta s'iscrive in un contesto internazionale che considera le conseguenze del consumo considerato eccessivo di alcol alla stregua di un «flagello» domestico, igienico e sociale che produce povertà, malattia, morte, alienazione mentale, criminalità e degenerazione della «razza». Nel corso del Novecento, con tempi diversi nei Cantoni studiati, vedremo che la «questione dell'alcol», dopo essere uscita dal contesto dell'assistenza e delle politiche di contenimento del pauperismo per inserirsi nel settore della sanità pubblica, si estende a tutti gli strati della popolazione svizzera. Si delineano quindi, sotto l'influenza degli ambienti medici e del lavoro sociale, nuove forme di sostegno e di misure preventive. La problematica rimane tuttavia intrisa di vecchie concezioni associate alla «peste della grappa»: accanto allo sviluppo di terapie ambulatoriali o in cliniche private, continua l'internamento di alcuni/e «alcolizzati/e», segnatamente quelli/e ritenuti/e incurabili. Da questo punto di vista, la «questione dell'alcol» sembra rivelare una vera discriminazione di classe, accompagnata da un trattamento diverso di uomini e donne, che merita di essere analizzato.

Nell'ottica delle legislazioni vodese e lucernese in materia, la terza parte del nostro lavoro mostra che, in quanto strumento di salvaguardia dell'ordine e dell'igiene pubblici, l'internamento ha toccato principalmente due tipi di «ambienti», comunemente designati come «asociali»: quello della prostituzione e quello delle persone senza domicilio e/o lavoro fissi.

A lungo termine, le figure del vagabondo e della prostituta, con il loro rifiuto delle regole, delle norme relative al lavoro e alla famiglia, sembrano costituire più un pericolo per la stabilità sociale che una vera minaccia per le casse dell'assistenza. All'inizio del Novecento, la pressione del movimento internazionale abolizionista dà particolare rilievo alla questione della prostituzione. I numerosi dibattiti sul tema portano alla sua progressiva depenalizzazione, poi sancita dal primo Codice penale svizzero del 1937. Eppure alcuni cantoni – romandi e tedeschi – rivendicano, nel difficile periodo della Seconda guerra mondiale, la necessità di strumenti legislativi per «ripulire» le strade dagli elementi indesiderabili, salvaguar-

dare la pubblica morale e lottare contro le malattie veneree. Secondo la stessa logica, il vagabondaggio, che già aveva occupato le autorità politiche e gli esperti di fine Ottocento, torna di attualità dopo la sua totale depenalizzazione nel Codice penale federale. La terza parte si conclude con la disamina del processo che fa (di nuovo) apparire le misure coercitive amministrative come uno strumento d'intervento privilegiato facendo nel contempo «opera di riabilitazione» attraverso un lavoro «regolare e onesto» in contesti cantonali diversi tra loro.

La quarta parte affronta la questione dell'internamento come strumento teso a garantire una riproduzione di norme sociali, esaminando i casi esemplari dei Cantoni di Vaud e Zurigo. La questione della devianza e della delinquenza giovanili emerge in Europa e negli Stati Uniti alla fine dell'Ottocento ed è accompagnata dalla creazione di speciali istituti di «protezione» dell'infanzia e della gioventù che si prefiggono la riforma morale e la rieducazione dei/le giovani «abbandonati/e». Questi sviluppi vanno situati in un clima di timore per la degenerazione della «razza» (importante denatalità dall'inizio del Novecento, principalmente nelle classi agiate). Un arsenale legale traduce queste preoccupazioni in tre livelli d'intervento: civile, amministrativo e penale. Il Codice civile svizzero del 1907 propone un'ampia gamma di misure tutelari a protezione dell'infanzia, compreso il collocamento in un istituto educativo per i/le giovani considerati particolarmente difficili. Alcuni Cantoni, tra cui Zurigo, estendono a questa fascia di popolazione le prerogative delle loro leggi cantonali sull'internamento amministrativo. Il Codice penale del 1937 istituisce per tutta la Svizzera una giurisdizione penale specifica dei minori, mentre in precedenza soltanto alcuni Cantoni avevano adottato disposizioni particolari in questo settore. Questa giustizia si vuole più educativa che punitiva, come mostra il caso vodese, e mira a prevenire la criminalità come pure, in un'accezione più ampia, l'«asocialità», in un rapporto di permeabilità con le disposizioni civili e amministrative. Le une e le altre sono legittimate dall'affermarsi di una scienza della devianza e della delinquenza giovanile, che giunge al pieno sviluppo a metà degli anni Cinquanta del secolo scorso. Il Codice penale federale prevede quindi «misure educative» come l'internamento in un istituto d'educazione qualora il giovane sia «moralmente abbandonato, perverso od in pericolo di divenirlo». Si mostra qui come l'internamento dei giovani – ordinato che sia da un'autorità civile, penale o amministrativa – segue logiche di classe che rispondono a sfide di produttività e di attività strutturate nello spazio pubblico per i ragazzi (lavoro) e di appropriazione

regolata del corpo (sessualità) e del suo confinamento nello spazio domestico per le ragazze. Negli anni Settanta del secolo scorso, nel contesto di una rivalutazione dei modelli socio-educativi preesistenti e soprattutto sotto l'influenza delle mobilitazioni di movimenti di contestazione come la *Heimkampagne*, i collocamenti in istituti d'educazione chiusi diminuiscono drasticamente. Eppure, le basi legali su cui si fondano i collocamenti non mutano sostanzialmente prima del 1981 per quanto concerne il Codice civile e del 2002 per la giustizia penale minorile. Si tratta quindi di affrontare questa delegittimazione «da parte della prassi» e di comprendere il suo debole effetto sulla legislazione in materia.

Partendo dalla storiografia dominante, secondo cui l'internamento amministrativo è stato abrogato in Svizzera in seguito alle modifiche legislative intervenute nell'ambito dell'adesione della Confederazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'ultima parte del nostro lavoro analizza i dibattiti federali al riguardo e le posizioni dei vari Cantoni sulla questione dell'internamento amministrativo. Qui viene anche considerato il fatto che le autorità federali erano già state interpellate sulla questione dopo che la Svizzera aveva ratificato, nel 1940, la Convenzione n. 29 dell'Organizzazione mondiale del lavoro sul lavoro forzato o obbligatorio. Emerge che questi dibattiti, posti in relazione con i pareri dei Cantoni, non avevano i tratti di un autentico processo di delegittimazione dell'internamento amministrativo, ma erano unicamente volti a conformare il diritto svizzero a quanto richiesto dalle istituzioni europee. Entrata in vigore nel 1981, la legge sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza (art. 397 del vecchio Codice civile) istituisce un quadro legale uniforme per il ricovero di una persona maggiorenne quando «l'assistenza personale necessaria non le possa essere data altrimenti» (casi di infermità mentale, debolezza mentale, alcolismo, tossicomania o grave stato d'abbandono). Senza derogare in via di principio alle esigenze della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il nuovo dispositivo offre garanzie giuridiche agli individui interessati e si presenta prima di tutto come una misura di protezione individuale priva di valenze arbitrarie, repressive e morali. Questo andrà comunque esaminato alla luce delle eventuali forme in cui l'internamento amministrativo continua a presentarsi, per determinare se costituisce una vera rottura con il passato o una riconfigurazione accettabile di vecchie pratiche.

SUMMARY

This volume examines the various forms of legitimation that were deployed for justifying legal provisions permitting the use of administrative detention. It is based on specific case studies considered in the context of the social and cultural history of swiss laws. It highlights the socio-economic norms that informed those laws, and the class and gender hierarchies established by them. It also provides a critical analysis of the notion of delegitimation based on a study of the legislative changes introduced in Switzerland following its accession to the European Convention on Human Rights, notably including the repeal of existing cantonal laws on administrative detention.

The first section, which focuses on the canton of Fribourg, considers the manner in which administrative detention functioned in numerous cases as the coercive side of social assistance, legitimised by the necessity to control costs. In addition to reflecting the contradictory goals of social integration and segregation of the poor and other marginal elements of society, the instrument of administrative detention – as introduced by social welfare laws in the second half of the 19th century – must also be understood in the light of ongoing economic changes occurring in Europe and Switzerland. Local particularities must also be taken into account. As will be seen, certain forms of personal conduct deemed inappropriate because they deviated from accepted norms – in relation not only to work, but also to family, the community and the Church – served to legitimise, in the eyes of the public authorities, the resort to forced labour in special institutions as a means of moral rehabilitation. In most cases, administrative detention was ordered for this purpose for men who were accused of shirking the responsibilities incumbent on a “head of the family”. Finally, in connection with the evolution of welfare-state social policies in Switzerland in the period from roughly 1950 to 1970, the continued use of administrative detention for the “bad poor” in the canton of Fribourg merits examination. The use of this coercive measure by the local authorities in Fribourg up to the 1970s, in reliance on a traditionalist concept of social assistance, suggests that, in this area, the canton long remained hermetically sealed against political change consonant with notions of solidarity,

social cohesion and reintegration reflected in “modern” conceptions of social services.

The second section of this volume describes the manner in which the fight against alcoholism became, from the late 19th century onwards, one of the most powerful arguments legitimising the use of administrative detention. Alcohol-related detention was intended to protect the physical health of the individuals concerned and thereby to preserve existing forces of production and reproduction. Studies of such intention in the cantons of Thurgau, Lucerne and Fribourg show it being carried out within the context of an international movement to combat the effects of “excessive” consumption of alcohol. Alcoholism was seen as a family, health and social “scourge” that led invariably to poverty, sickness, mortality, mental derangement, criminality and degeneration of the “race”. By contrasting different periods over the course of the 20th century and in the cantons studied, as the focus moved from welfare assistance and poverty reduction towards a general concern for public health, it becomes apparent that the “alcohol issue” extended to all classes of the Swiss population. Contemporaneously, under the influence of health and social work professionals, new forms of care and prevention measures began to emerge. Nevertheless, attitudes reflecting outdated concepts associated with the plague of “demon alcohol” persisted. In addition to out-patient therapies or treatment in private clinics, detention continued to be ordered for some “alcoholics”, in particular, those held to be incurable. In this sense, institutional responses to the “alcohol problem” appear to genuinely reflect a form of class discrimination, which is combined with differences in the ways men and women were treated. This, too, is a subject that merits investigation.

Based on an analysis of relevant legislation in the cantons of Vaud and Lucerne, the third section of this volume finds that administrative detention, as an instrument for the preservation of public order and/or health, was applied predominantly to two “milieus”, both commonly designated as “anti-social”, namely those associated with prostitution and vagrancy. Over the long run, it would appear that vagrants and prostitutes were seen more as a menace to the stability of society – through their refusal to obey the accepted rules and norms of work and family – than as a threat to the welfare assistance budget. The issue of prostitution became particularly prominent at the turn of the 20th century under the influence of the international abolitionist movement. This gave rise to much public debate and gradually led to the decriminalisation of prostitution in Switzerland with the adop-

tion of the first federal Criminal Code in 1937. Certain cantons – both in the French and in the German-speaking parts of the country – nonetheless insisted on the need for legal means to “cleanse” the streets of undesirable elements, to preserve public morality, and to combat the spread of venereal disease. Similarly, the issue of vagrancy, which had been a major subject of political and academic interest towards the end of the 19th century, once again became a focus of public attention following its decriminalisation under that same 1937 Swiss Criminal Code. In our study, we examine the process giving rise – in differing cantonal contexts – to the (renewed) use of coercive administrative measures, combined with “rehabilitation” through “regular and honest” labour, as the preferred means of dealing with these phenomena.

The fourth section of this study considers the question of administrative detention as a means of ensuring normative social reproduction. Here we examine cases from the cantons of Vaud and Zurich. The issue of juvenile deviance and delinquency emerged as a matter of public concern in Europe and the United States at the end of the 19th century. This led to the establishment of special institutions for the “protection” of children and juveniles. Their stated purpose was the moral reform and re-education of “abandoned” minors. These phenomena must be seen as products of a climate of fear that arose in reaction to a perceived “degeneration of the race” (strong decline in birth rates beginning in the early 20th century, primarily among the more advantaged classes). These concerns were addressed with the creation of a legal arsenal that allowed for intervention at three levels: civil, administrative and criminal. The Swiss Civil Code of 1907 included an expanded range of guardianship measures for the protection of children, including the placement in reform schools of young people classified as being particularly difficult. The scope of cantonal laws, such as those in Zurich, was expanded to authorise administrative detention of this population group. The Swiss Criminal Code of 1937, for its part, established a special nation-wide criminal jurisdiction over matters relating to minors. Previously, only a limited number of cantons had enacted special provisions in this domain. This new area of law was primarily intended to serve educational, rather than punitive purposes, as may be seen from legislation of the Canton of Vaud. The intent there was not only to prevent crime, but also, more generally, to deal with “asocial behaviour” through a high degree of porosity to the provisions of civil or administrative law. This was justified by the developing science of juvenile deviance and delinquency

which reached its apogee in the mid-1950s. The Swiss Criminal Code thus incorporated “educational measures” such as the internment of juveniles considered “morally abandoned, perverted or in danger of so becoming” in reform schools. As we show in our study, the detention of juveniles, regardless of whether it was ordered by civil, criminal or administrative authorities, is based on a class logic for dealing with social challenges. Where boys were concerned, the goal was to maintain their productivity and orderly conduct in the public space (work); for girls, it was to ensure the regulated appropriation of their bodies (sexuality) and the restriction of their activities to the domestic sphere. In the 1970s, as prevailing socio-educational models began to be questioned and particularly under the influence of public mobilisation and protest movements such as the Heimkampagne, institutionalisation of juveniles in closed reform schools declined radically. Notwithstanding this, the legal bases for such institutionalisation were not substantially amended until 1981, in the case of the Civil Code, and until 2002 in the case of the provisions on juvenile criminal justice. Attention must therefore be focused on this process of delegitimation “in practice” and on its limited impact on the legislation in this area of the law.

In the dominant historical view, administrative detention was discontinued in Switzerland as new laws were introduced following the country’s accession to the European Convention on Human Rights (ECHR). This serves as the point of departure for the final section of our study, where we analyse federal parliamentary debates on that issue, and examine the stances adopted by the cantons with regard to the continued use of administrative detention. In this context, we also consider the fact that the federal authorities had already been called to account on this question following Switzerland’s ratification, in 1940, of International Labour Organization (ILO) Convention No. 29 concerning Forced or Compulsory Labour. However, neither the parliamentary debates nor the stances taken by the cantons can be interpreted as belonging to a genuine process of delegitimising the use of administrative detention. Their primary intent, it would appear, was rather to ensure the conformity of Swiss law with requirements imposed by European institutions. The legal provision on deprivation of liberty for purposes of welfare assistance that entered into force in 1981 (art. 397 of the former Swiss Civil Code), established a uniform legal framework for the institutionalisation of adults “where necessary personal assistance cannot be provided in any other manner” (i. e., in cases of mental illness, mental impairment, alcoholism, drug addiction or serious neglect).

The new system does not deviate, in principle, from the requirements of the ECHR. It establishes judicial guarantees to protect the rights of the individuals concerned and is formulated, above all, as a measure for the protection of the individual, with no arbitrary, repressive or moral dimension. Nevertheless, the question of whether the new system truly represents a break with the past, or is merely an acceptable reconfiguration of earlier practices, merits further consideration. To this end, an effort has also been made to identify possible forms in which administrative detention still continues to be imposed.

AUTEUR·E·S / AUTORINNEN UND AUTOREN

VANESSA BIGNASCA

studierte Zeitgeschichte und Italienisch an der Universität Freiburg (Schweiz). Sie arbeitete als wissenschaftliche Mitarbeiterin der UEK Administrative Versorgungsungen.

NOEMI DISSLER

studierte Geschichte mit Schwerpunkt Zeitgeschichte an der Universität Freiburg (Schweiz). Als wissenschaftliche Mitarbeiterin forschte sie für die UEK Administrative Versorgungsungen.

NICOLE GÖNITZER

studierte Rechtswissenschaft an der Universität St. Gallen und doktriert seit 2015 am Lehrstuhl von Prof. Dr. Lukas Gschwend. Sie war wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der UEK Administrative Versorgungsungen.

CHRISTEL GUMY

est docteure en histoire contemporaine. Dans une perspective d'histoire sociale et culturelle des sciences, ses recherches soumettent à l'analyse critique la production de savoirs actifs dans le façonnage et l'administration de catégories d'individus hiérarchisées. Elle était directrice de recherche de la CIE Internements administratifs.

SYBILLE KNECHT

ist Historikerin und war wissenschaftliche Mitarbeiterin der UEK Administrative Versorgungsungen. Sie beschäftigte sich in ihrer Dissertation mit den Lebenswegen ehemaliger Nonnen nach der Klösteraufhebung. Zurzeit arbeitet sie an verschiedenen Forschungs- und Publikationsprojekten zur Aufarbeitung der Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in der Schweiz.

LUDOVIC MAUGUÉ

est docteur en histoire moderne et est spécialiste en histoire sociale, politique et culturelle de la justice. Il est actuellement impliqué dans diverses recherches autour de la thématique de l'assistance et de la coercition en Suisse (xviii^e–xx^e siècles). Il était collaborateur scientifique de la CIE Internements administratifs.

COMMISSION INDÉPENDANTE D'EXPERTS (CIE) INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS

C'est dans le cadre d'un vaste processus politique que le Conseil fédéral, à la fin de 2014, a chargé une commission indépendante d'experts (CIE) de réaliser une étude scientifique sur la pratique de l'internement administratif en Suisse avant 1981. Concrètement, la mission de la CIE était d'écrire et d'interroger l'histoire des internements administratifs en tenant compte du point de vue des victimes et des personnes concernées, en analysant les interventions étatiques et les pratiques des autorités et en prenant en considération les rapports avec d'autres mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux. Les résultats de ses recherches sont publiés sous forme de neuf monographies et d'un rapport final à l'intention du Conseil fédéral.

La première base légale de la CIE figurait dans la Loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (*RS 211.223.12*). Elle a été remplacée par la Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (*LMCFA, RS 211.223.13*), adoptée par le Parlement en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)».

La CIE Internements administratifs a été conçue selon une approche interdisciplinaire, avec neuf membres de différents horizons, principalement des historien-ne-s, mais aussi des représentant-e-s des sciences sociales, de la psychiatrie et de l'histoire de la psychiatrie, ainsi que du droit et de l'histoire du droit. Le site internet www.uek-av.ch/uek donne des informations sur la composition de la commission et l'organisation des recherches.

Lors de sa première réunion, la CIE a débattu du contenu et des limites de son indépendance. Elle a porté une attention particulière à assurer que ses recherches, menées selon de stricts critères scientifiques, se déroulent dans une complète indépendance. Cette indépendance était à ses yeux une condition essentielle à la réalisation de son mandat et à la légitimité de son travail.

La Commission tient à remercier les expert-e-s suivant-e-s pour leurs précieuses contributions et suggestions dans la conception du plan de recherche de la CIE et la réalisation de ses travaux: Prof. Dr. Pierre Avanzino (École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne), Prof. Dr. Markus Furrer (Pädagogische Hochschule Luzern), Elisabeth Keller (Commission fédérale pour les questions féminines), Dr. Gregor Spuhler (Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich), Prof. Dr. Sabine Freitag (Otto-Friedrich-Universität Bamberg), Prof. Dr. Caroline McGregor (National University of Ireland, Galway), Prof. Dr. Michaela Ralser (Universität Innsbruck), Prof. Dr. Xavier Rousseaux (Université catholique de Louvain), Prof. Dr. Christian Schrapper (Universität Koblenz-Landau).

La Commission exprime tout particulièrement ses vifs remerciements aux personnes concernées par un internement administratif ou d'autres mesures de coercition à des fins d'assistance qui ont accepté de raconter leur vécu et de mettre à disposition leurs archives privées, et qui ont donné de précieuses indications sur les travaux de recherche et d'autres projets de la CIE. Sans leur soutien, la CIE n'aurait pas pu accomplir sa mission.

Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs

UNABHÄNGIGE EXPERTENKOMMISSION (UEK) ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN

Der Bundesrat beauftragte im Rahmen eines breiten politischen Prozesses Ende 2014 eine unabhängige Expertenkommission (UEK) mit der wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen in der Schweiz vor 1981. Dazu gehörten insbesondere die Auseinandersetzung mit der Perspektive von Betroffenen und Opfern sowie die Analyse staatlicher Interventionen und behördlichen Handelns. Die UEK sollte dabei auch die Bezüge zu allen anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen berücksichtigen. Die Kommission veröffentlicht ihre Forschungsergebnisse in Form von neun Monografien sowie einem Schlussbericht zuhanden des Bundesrats.

Die gesetzliche Grundlage dieses Auftrags war zunächst das vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (SR 211.223.12) vom 21. März 2014. Das vom Parlament als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» verabschiedete Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG, SR 211.223.13) ersetzte das alte Gesetz am 30. September 2016.

Die UEK Administrative Versorgungen wurde interdisziplinär zusammengesetzt: Sie besteht aus neun Mitgliedern, schwergewichtig Historikerinnen und Historikern, aber auch Vertreterinnen und Vertretern der Sozialwissenschaften, der Psychatriegeschichte/Psychiatrie und der Rechtswissenschaften/Rechtsgeschichte. Über die Zusammensetzung der Kommission und die Organisation des Forschungsbetriebs gibt die Website Auskunft: www.uek-av.ch/uek.

Bei ihrer ersten Sitzung hat die Kommission den Inhalt und die Grenzen der «Unabhängigkeit» diskutiert. Die UEK hat insbesondere auf eine unabhängige Forschung geachtet und diese nach strengen wissenschaftlichen Kriterien durchgeführt. Die Unabhängigkeit ist eine grundlegende Bedingung für die Ausführung ihres Auftrags und die Legitimität ihrer Arbeit.

Für wertvolle Hinweise und Anregungen im Rahmen des Forschungsprogramms und des Forschungsdesigns dankt die Kommission: Prof. Dr. Pierre Avanzino (École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne), Prof. Dr. Markus Furrer (Pädagogische Hochschule Luzern), Elisabeth Keller (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen), Dr. Gregor Spuhler (Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich), Prof. Dr. Sabine Freitag (Otto-Friedrich-Universität Bamberg), Prof. Dr. Caroline McGregor (National University of Ireland, Galway), Prof. Dr. Michaela Ralser (Universität Innsbruck), Prof. Dr. Xavier Rousseaux (Université catholique de Louvain), Prof. Dr. Christian Schrappner (Universität Koblenz-Landau).

Die Kommission spricht insbesondere allen Personen ihren aufrichtigen Dank aus, die von administrativen Versorgungs- und weiteren fürsorglichen Zwangsmassnahmen betroffen waren und mit ihr im Austausch waren, die bereit waren, sich befragen zu lassen, die ihre privaten Unterlagen zur Verfügung gestellt haben und die wertvolle Hinweise zu den Forschungsarbeiten und weiteren Projekten der UEK gaben. Ihre Unterstützung war für die Arbeit der UEK grundlegend.

Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungs-

COMMISSIONE PERITALE INDIPENDENTE (CPI) INTERNAMENTI AMMINISTRATIVI

Nel contesto di un vasto processo politico, alla fine del 2014 il Consiglio federale ha incaricato una commissione peritale indipendente di analizzare scientificamente gli internamenti amministrativi precedenti il 1981 in Svizzera. Il mandato prevede che nella ricostruzione storica del fenomeno sia considerato in modo particolare il punto di vista delle vittime e delle persone coinvolte come pure analizzati gli interventi statali e l'operato delle autorità. La commissione ha altresì il compito di tenere conto nella sua analisi delle altre misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari, nonché dei loro legami con gli internamenti amministrativi. I risultati delle sue ricerche vengono ora pubblicati sotto forma di nove monografie e di un rapporto finale destinato al Consiglio federale.

La base legale del mandato commissionale è in origine costituita dalla Legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa (RS 211.223.12). La Legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE; RS 211.223.13), adottata dal Parlamento come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)», ha sostituito la legge precedente il 30 settembre 2016.

La CPI Internamenti amministrativi ha una composizione interdisciplinare: i suoi nove membri sono principalmente storici, ma anche rappresentanti delle scienze sociali, della psichiatria e della sua storia nonché delle scienze giuridiche e della storia del diritto. La composizione della Commissione e l'organizzazione dei lavori di ricerca sono illustrate sul sito: www.uek-av.ch/uek.

Nella prima seduta, la Commissione ha discusso il concetto e i limiti della propria «indipendenza», ponendo l'accento sulla necessità di una ricerca indipendente, condotta in base a rigorosi criteri scientifici. L'indipendenza è stata ritenuta la *conditio sine qua non* per raggiungere l'obiettivo richiesto e garantirne la legittimità.

Per i preziosi suggerimenti nel quadro del suo programma di ricerca, la CPI ringrazia: prof. dr. Pierre Avanzino (École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne), prof. dr. Markus Furrer (Pädagogische Hochschule Luzern), Elisabeth Keller (Commissione federale per le questioni femminili), dr. Gregor Spuhler (Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich), prof. dr. Sabine Freitag (Otto-Friedrich-Universität Bamberg), prof. dr. Caroline McGregor (National University of Ireland, Galway), prof. dr. Michaela Ralser (Universität Innsbruck), prof. dr. Xavier Rousseaux (Université catholique de Louvain), prof. dr. Christian Schrappner (Universität Koblenz-Landau).

La Commissione esprime in particolare i propri sentiti ringraziamenti a tutte le persone che, interessate dagli internamenti amministrativi e da altre misure coercitive a scopo assistenziale, hanno acconsentito a farsi intervistare e hanno messo a disposizione i loro documenti privati, fornendo preziosi spunti per i lavori di ricerca e altri progetti commissionati. Il loro sostegno è stato essenziale per il lavoro della CPI.

Commissione peritale indipendente (CPI) Internamenti amministrativi

IMPRESSUM

MITGLIEDER DER UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK)

ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN

MEMBRES DE LA COMMISSION INDÉPENDANTE D'EXPERTS (CIE)

INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS

MEMBRI DELLA COMMISSIONE PERITALE INDIPENDENTE (CPI)

INTERNAMENTI AMMINISTRATIVI

Markus Notter (Präsident), Altregierungsrat des Kantons Zürich, Jurist

Jacques Gasser, Chef du Département de psychiatrie du Centre hospitalier universitaire vaudois, psychiatre

Beat Gnädinger, Staatsarchivar des Kantons Zürich, Historiker

Lukas Gschwend, Professor für Rechtsgeschichte, Rechtssoziologie und Strafrecht, Universität St. Gallen

Gisela Hauss, Professorin Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz

Thomas Huonker, selbständiger Historiker, Zürich

Martin Lengwiler (Vizepräsident), Professor für Neuere Allgemeine Geschichte, Universität Basel

Anne-Françoise Praz (vice-présidente), Professeure en histoire contemporaine, Université de Fribourg

Loretta Seglias, selbständige Historikerin, Wädenswil

www.uek-administrative-versorgungen.ch

www.cie-internements-administratifs.ch

www.cpi-internamenti-amministrativi.ch

HERAUSGEGEBEN VON / ÉDITÉ PAR / A CURA DELLA

Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen

Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs

Commissione peritale indipendente (CPI) Internamenti amministrativi

GENERALSEKRETARIAT / SECRÉTARIAT GÉNÉRAL / SEGRETARIATO GENERALE

Elie Burgos

Sara Zimmermann

ASSISTENZ / ASSISTANTE / ASSISTENTE

Núria Gysin

VERMITTLUNG / DIFFUSION DES RÉSULTATS SCIENTIFIQUES / COMUNICAZIONE

Joséphine Métraux

BUCHUMSCHLAG / COUVERTURE / COPERTINA

Grafische Gestaltung / Conception graphique / Concetto grafico:

Luzian Meier (www.luzianmeier.ch)

Fotografie / Photographie / Fotografie:

Jos Schmid (www.jos Schmid.com)

www.chronos-verlag.ch

www.alphil.com

www.edizionicasagrande.com

© 2019 Chronos Verlag, Zürich

ISBN 978-3-0340-1513-4 (Chronos Verlag, Zürich)

ISBN 978-2-88930-255-0 (Éditions Alphil, Neuchâtel)

ISBN 978-88-7713-838-5 (Edizioni Casagrande, Bellinzona)

E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1513



**Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK)
Administrative Versorgungen**

**Publications de la Commission indépendante d'experts (CIE)
Internements administratifs**

**Pubblicazioni della Commissione peritale indipendente (CPI)
Internamenti amministrativi**

VOL. 1

Ruth Ammann, Thomas Huonker,
Jos Schmid (Fotografien)

**Gesichter der administrativen
Versorgung**

Porträts von Betroffenen

Visages de l'internement administratif

Portraits de personnes concernées

Ritratti dell'internamento amministrativo

Ritratti di persone internate

ISBN 978-3-0340-1511-0 Chronos

ISBN 978-2-88930-253-6 Alphil

ISBN 978-88-7713-834-7 Casagrande

März 2019. CHF 48 / EUR 48

VOL. 2A

Joséphine Métraux, Sofia
Bischofberger, Luzian Meier

**Fragen zu gestern sind Fragen
von heute**

Einblicke in die administrative
Versorgung

ISBN 978-3-0340-1512-7 Chronos

ISBN 978-2-88930-254-3 Alphil

ISBN 978-88-7713-836-1 Casagrande

Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 2B

**Les questions sur le passé sont
des questions du présent**

Aperçus de l'internement administratif

ISBN 978-3-0340-1526-4 Chronos

ISBN 978-2-88930-265-9 Alphil

ISBN 978-88-7713-841-5 Casagrande

Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 3

Christel Gummy, Sybille Knecht,
Ludovic Mangué, Noemi Dissler,
Nicole Gönitzer

Des lois d'exception?

Légitimation et délégitimation
de l'internement administratif

Sondergesetze?

Legitimierung und Delegitimierung
der administrativen Versorgung

ISBN 978-3-0340-1513-4 Chronos

ISBN 978-2-88930-255-0 Alphil

ISBN 978-88-7713-838-5 Casagrande

Mai 2019. CHF 48 / EUR 48

VOL. 4

Anne-Françoise Praz, Lorraine Odier,
Thomas Huonker, Laura Schneider,
Marco Nardone

«... je vous fais une lettre»

Retrouver dans les archives la parole et
le vécu des personnes internées

Die Stimme der internierten Personen
in den Archiven

Ritrovare negli archivi le parole e il
vissuto delle persone internate

ISBN 978-3-0340-1514-1 Chronos

ISBN 978-2-88930-256-7 Alphil

ISBN 978-88-7713-835-4 Casagrande

Mai 2019. CHF 48 / EUR 48

VOL. 5

Ruth Ammann, Alfred Schwendener

«Zwangslagenleben»

Biografien von ehemals administrativ versorgten Menschen

ISBN 978-3-0340-1515-8 Chronos

ISBN 978-2-88930-257-4 Alphil

ISBN 978-88-7713-837-8 Casagrande

Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 6

Ernst Guggisberg, Marco Dal Molin

«Zehntausende»

Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft

ISBN 978-3-0340-1516-5 Chronos

ISBN 978-2-88930-258-1 Alphil

ISBN 978-88-7713-839-2 Casagrande

Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 7

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

Ordnung, Moral und Zwang

Administrative Versorgungen und Behördenpraxis

Ordre, morale et contrainte

Internements administratifs et pratique des autorités

ISBN 978-3-0340-1517-2 Chronos

ISBN 978-2-88930-259-8 Alphil

ISBN 978-88-7713-840-8 Casagrande

Juli 2019. CHF 58 / EUR 58

VOL. 8

Loretta Seglias, Kevin Heiniger, Vanessa Bignasca, Mirjam Häsler Kristmann, Alix Heiniger, Deborah Morat, Noemi Dissler

Alltag unter Zwang

Zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung

Un quotidien sous contrainte

De l'internement à la libération

Vivere sotto costrizione

Dall'internamento in istituto alla liberazione

ISBN 978-3-0340-1518-9 Chronos

ISBN 978-2-88930-260-4 Alphil

ISBN 978-88-7713-842-2 Casagrande

Juli 2019. CHF 68 / EUR 68

VOL. 9

Thomas Huonker, Lorraine Odier, Anne-Françoise Praz, Marco Nardone, Laura Schneider

«... so wird man ins Loch geworfen»

Quellen zur Geschichte der administrativen Versorgung

Histoire de l'internement administratif: sources

Storia dell'internamento amministrativo: fonti

ISBN 978-3-0340-1519-6 Chronos

ISBN 978-2-88930-261-1 Alphil

ISBN 978-88-7713-844-6 Casagrande

Juli 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 10 A

Urs Germann, Lorraine Odier

Synthesebericht

ISBN 978-3-0340-1520-2 Chronos

September 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 10 B**Rapport de synthèse**

ISBN 978-2-88930-262-8 Alphil

September 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 10 C**Rapporto di sintesi**

ISBN 978-88-7713-846-0 Casagrande

September 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 10 D**Synthesis Report**

ISBN 978-3-0340-1529-5 Chronos

September 2019. E-Book (PDF)