Gesetzesedition – Typologie

Nicole Gönitzer
März 2019

Einleitung

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts wurde vor allem von den Kantonen, aber auch vom Bund, eine Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen etc. erlassen, welche die unterschiedlichen Formen des fürsorgerischen Freiheitsentzugs regelten. Auf Grundlage dieser kantonalen und eidgenössischen Erlasse waren die zuständigen Behörden gesetzlich dazu befugt, die in den Erlassen umschriebenen Personengruppen aufgrund ihrer als von der gesellschaftlichen Norm abweichend betrachteten Verhaltens- oder Lebensweise, befristet und mitunter auch auf unbestimmte Zeit administrativ zu versorgen. Ein durch die kantonalen Behörden gefällter Entscheid, der in der Schweiz über mehrere Zehntausende von Personen getroffen wurde und dabei für die betreffenden Personen einen erheblichen Eingriff in ihre persönliche Freiheit bedeutete.

Die Gesetzesedition – édition de lois ist ein Projekt, das die Sammlung und Analyse dieser den administrativen Versorgungen zugrundeliegenden kantonalen sowie eidgenössischen Rechtsgrundlagen (Gesetze, Verordnungen, Reglemente, usw.) zum Gegenstand hat und aus zwei sich ergänzenden Elementen besteht:
Den ersten Teil der Gesetzesedition bildet eine umfangreiche **Sammlung** der für die Thematik der administrativen Versorgung bedeutenden Rechtsgrundlagen in Form einer tabellarischen Darstellung (Rechtsgrundlagensammlung in Form einer Excel-Tabelle). Dabei handelt es sich nicht um eine rein deskriptive Auflistung der rechtlichen Grundlagen, sondern um eine detaillierte analytische Darstellung für die gesamte Schweiz, welche die unterschiedlichen Erlasse nach einer Vielzahl von Kriterien einordnet sowie wissenschaftlich untersucht. Fokus dieser Sammlung bilden jene Erlasse aus dem Verwaltungs-, Zivil- und Strafrecht, welche die verschiedenen Formen der administrativen Versorgung juristisch fundierten und ermöglichten, wobei neben den eigentlichen Versorgungserlassen unter anderem auch die Gesetzgebungen aus den Bereichen der öffentlichen Fürsorge, der Alkoholfrage oder der Jugend miteinbezogen werden. Diese Rechtsgrundlagen der administrativen Versorgung im engeren Sinne werden ergänzt durch eine Reihe von weiterführenden Erlassen, die eine tiefere Einbettung der sogenannten Versorgungsgesetze in die schweizerische Rechtslandschaft ermöglichen bzw. mit den administrativen Versorgungen «verwandte» Thematiken betreffen.

Die Analyse der Rechtsgrundlagen wird in einem zweiten Teil vervollständigt durch die vorliegende **Typologie**. Die in der tabellarischen Rechtsgrundlagensammlung vorgenommene Einordnung und Analyse der Erlasse anhand der allgemeinen sowie insbesondere juristischen Kriterien wird dabei in Form des nachfolgenden Beitrags ausgeführt und exemplifiziert. Dabei werden sämtliche Kriterien aus der

Tabelle präsentiert, da die schematisch dargestellte Sammlung nur mit Hilfe von ergänzenden Erläuterungen und Leserhinweisen bestmöglich verstanden und genutzt werden kann. Veranschaulicht wird die Erklärung der Typologie-Kriterien durch konkrete Beispiele aus der Erlasssammlung, die für das jeweilige Kriterium besonders anschaulich oder kennzeichnend sind. Die Typologie ermöglicht damit einen synoptischen und analytischen sowie rechtsquellenspezifischen Zugang zu den unterschiedlichen Formen der administrativen Versorgungen, der den Blickwinkel verstärkt auf die gesamtschweizerische juristische Perspektive legt und damit die von der UEK erbrachten historischen Erkenntnisse entsprechend ergänzt.

In ihrer Gesamthaftigkeit verfolgt die Gesetzesedition das Ziel, die Komplexität und Vielfalt der Rechtslandschaft im Bereich der administrativen Versorgungen aufzuzeigen. Einerseits gewährt die Gesetzesedition dabei allen interessierten Personen einen vereinfachten Zugang zu den Erlasstexten, aber sie zeigt andererseits auch künftige Forschungsfelder für die Rechst- und Sozialgeschichte auf. Die administrativen Versorgungen werden dabei als Teil einer Reihe von sogenannten fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in die kantonale, aber auch eidgenössische Gesetzgebung eingebettet, wobei die Gesetzesedition die Möglichkeit bietet, sämtliche Kantone der Schweiz in diese Betrachtung miteinzubeziehen und den Blickwinkel damit auf eine gesamtschweizerische Perspektive zu erweitern.

Typologie

Die in der Folge präsentierte Typologie stellt eine Analyse der Rechtsgrundlagen im Bereich der administrativen Versorgungen anhand vorwiegend juristischer Kriterien dar. Grundlage dafür bildet die tabellarische Rechtsgrundlagensammlung, in der die seit Mitte des 19. Jahrhunderts erlassenen kantonalen wie auch eidgenössischen Erlasse mit Bezug zu den verschiedensten Formen des fürsorgerischen Freiheitsentzugs zusammengetragen und ausgewertet wurden.
Dabei basiert die Analyse bzw. Typologie der Rechtssätze auf der grundlegenden Erkenntnis, dass ein Grossteil der für diesen Bereich einschlägigen Rechtsgrundlagen aus dem kantonalen Verwaltungsrecht stammt. Es sind, wie im Abschnitt zum «Rechtsgebiet» noch genauer ausgeführt wird, im Zusammenhang mit administrativer Internierung aber auch einige eidgenössische Erlasse aus anderen Rechtsgebieten zu beachten. Für das Verständnis der Rechtsgrundlagensammlung sowie der Typologie sind aber vor allen Dingen die theoretischen Hintergründe des Verwaltungsrechts, also des öffentlichen Rechts von Bedeutung, weshalb der Fokus im Folgenden darauf gerichtet ist. Die Ausführungen beginnen mit einer Einführung in die fachlichen Grundlagen des Verwaltungsrechts, bevor auf die historischen Hintergründe, die Entstehung des Verwaltungsrechts sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit Bezug genommen wird. Nach einigen wichtigen allgemeinen Hinweisen folgt schliesslich die eigentliche Analyse in Form der Typologie.

Begriffe und Grundzüge des Verwaltungsrechts

Beim Verwaltungsrecht handelt es sich grundsätzlich um jene Rechtsgrundlagen, die die Organisation, die Tätigkeiten sowie das Verfahren der Verwaltungsbehörden regeln. Dabei ist es Aufgabe des Verwaltungsrechts die Beziehung zwischen dem Gemeinwesen und Privatpersonen zu normieren. Verwaltungsrecht ist öffentliches Recht und dient daher der Wahrung von öffentlichen Interessen sowie der Besorgung von staatlichen Aufgaben.[1] Obwohl das Verwaltungsrecht mit Blick auf die Anzahl der Erlasse das Zivil- oder auch das Strafrecht schon seit dem 19. Jahrhundert klar übersteigt, fehlt ihm ein einheitlicher Grunderlass, der vergleichbar wäre mit dem eidgenössischen Zivil- oder Strafgesetzbuch.[2]
Als Grundlage und Leitlinie dient dem Verwaltungsrecht vor allen Dingen das Verfassungsrecht. Die in der Verfassung festgehaltenen Grundsätze, insbesondere die Grundrechte, setzen der Verwaltungstätigkeit ihrerseits massgebliche Schranken.[3]
Der Umgang mit dem Verwaltungsrecht gestaltet sich in der Praxis nicht immer einfach. Das liegt zum einen daran, dass Verwaltungsrecht in relativ raschem Wandel begriffen ist. Die Aufgaben bzw. Verpflichtungen eines Gemeinwesens sowie die gesellschaftlichen und staatlichen Interessen verändern sich im Verlaufe der Zeit merklich, weshalb auch das dazugehörige Recht flexibel sein muss. Zum anderen hat das Verwaltungsrecht eine derartige Fülle von unterschiedlichsten Staatsaufgaben zu regeln, dass sich sein Gesamtbild äusserst heterogen präsentiert. Ein homogener Grunderlass bzw. eine Gesamtkodifikation für das schweizerische Verwaltungsrecht ist daher, wie bereits erwähnt, nur schwer realisierbar.[4] Gerade aufgrund dieser vielzähligen Regelungsbereiche, der zahlreichen kantonalen Zuständigkeiten und der fehlenden Konstanz innerhalb des Rechts wächst das Verwaltungsrecht zusehends an. Deshalb ist es wichtig, dass das Handeln der Verwaltungsbehörden einem geregelten Verfahren folgt, um trotz dieser unübersichtlichen Menge von Rechtssätzen die Rechte von Privatpersonen

[1] HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich, Schulthess, 2016, S. 15; TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern, Stämpfli, 2014, S. 7.
[2] Einzig das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG) entspricht zumindest teilweise einer nationalen Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts.
[3] Zu den für das Verwaltungsrecht wichtigsten Verfassungsgrundsätzen gehören unter anderem die Gesetzmässigkeit der Verwaltung, das öffentliche Interesse, die Verhältnismässigkeit, die Rechtsgleichheit sowie das Willkürverbot oder auch das Prinzip von Treu und Glauben. Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 15–16; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 8–9.
[4] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 9–10.

bestmöglich zu schützen. Damit dieser Rechtsschutz gewährleistet werden kann, hat nicht zuletzt das Verwaltungsverfahrensrecht im Laufe des 20. Jahrhunderts eine äusserst zentrale Rolle erlangt.[5]

Die Art und Weise wie die Verwaltung ihre vielfältigen Aufgaben erfüllt, ist sehr verschieden. In der verwaltungsrechtlichen Theorie wird jedoch im Allgemeinen zwischen drei Arten der Aufgabenerfüllung bzw. Arten der Verwaltungstätigkeit unterschieden. Neben der *Bedarfsverwaltung* existieren dabei die *wirtschaftende Verwaltung* sowie die *Eingriffs- und die Leistungsverwaltung*.[6] Im Zusammenhang mit der administrativen Versorgung von besonderer Bedeutung ist die sogenannte *Eingriffsverwaltung*, die sich dadurch auszeichnet, dass die Verwaltungsbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und Pflichten in die Freiheiten eines Individuums eingreifen und diese unter Umständen gar beschränken.[7] Solche Eingriffe oder Beschränkungen bedürfen jedoch stets einer rechtlichen Grundlage, wie beispielsweise die in der vorliegenden Gesetzesedition untersuchten kantonalen sowie eidgenössischen Gesetze und Verordnungen.

Behörden, die mit Staats- und Verwaltungsaufgaben betraut sind, haben sich also stets an das geltende (Verwaltungs-)Recht zu halten und können entsprechende Massnahmen nur basierend auf einer konkreten gesetzlichen Grundlage anordnen. Diese Vorgabe entspricht dem sogenannten *Grundsatz der Gesetzmässigkeit*, der im Allgemeinen auch als Legalitätsprinzip bezeichnet wird. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit gehört zu den elementarsten Grundprinzipien im Verwaltungsrecht, ist daher auf Bundesebene in der Verfassung geregelt (Artikel 5 BV) wobei gerade im Bereich der Eingriffsverwaltung das Legalitätsprinzip von grösster Bedeutung ist.[8]

Historischer Hintergrund

Eine der Schwierigkeiten, die sich bei der juristischen Typologie der untersuchten Erlasse stellt, ist die Tatsache, dass sich das Verwaltungsrecht im gerade beschriebenen Sinne und als wissenschaftliche Disziplin im Verlaufe des hier untersuchten Zeitraums stark verändert und weiterentwickelt hat. Dies liegt unter anderem auch daran, dass der Schweizerische Bundesstaat nach seiner Gründung im Jahre 1848 seine grundlegenden Verwaltungsstrukturen erst noch aufzubauen hatte. Mit der Revision der Bundesverfassung von 1874 erlangte der Bund eine bedeutsame Ausweitung seiner Kompetenzen, was auch zu einer starken Zunahme der bundeseigenen Verwaltungstätigkeit führte.[9] Damit einher gingen eine zunehmende Strukturierung sowie Professionalisierung und somit eine Bürokratisierung des Verwaltungshandelns, was sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts jedenfalls in den grösseren Kantonen der Schweiz beobachten lässt.[10] Der Föderalismus blieb aber weiterhin ein prägendes Element der schweizerischen Rechtslandschaft. Zwar machte der Bund im Bereich des Verwaltungsrechts von seiner verfassungsmässigen Gesetzgebungskompetenz rege Gebrauch, die eigentliche Umsetzung sowie Anwendung dieses Rechts überliess er aber oftmals den kantonalen Verwaltungen. Gerade dieser sogenannte Vollzugsföderalismus macht die Analyse der Rechtsgrundlagen zur administrativen Versorgung besonders anspruchsvoll und prägt das Bild des schweizerischen Verwaltungsrechts bis heute.[11]

[5] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 11.
[6] Das Pendant zur Eingriffsverwaltung bildet die Leistungsverwaltung, bei der der Verwaltungsträger dem Individuum bzw. dem Gemeinwesen Vorteile oder Vergünstigungen in Form Geld-, Sach- oder Dienstleistungen gewährt. Zu der Bedarfsverwaltung gehören unter anderem das öffentliche Personal- sowie Beschaffungswesen, also jene Aufgaben, die zur Bereitstellung von Personal oder Sachen notwendig sind. Der Begriff der wirtschaftenden Verwaltungen umfasst schliesslich verschiedenste Verwaltungstätigkeiten, die einen wirtschaftlichen Bezug besitzen, wobei sich die Bereiche der wirtschaftenden Verwaltung und der Leistungsverwaltung nicht selten überschneiden.
[7] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 23–24.
[8] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 145.
[9] SCHINDLER BENJAMIN, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Schweiz, in: Bogdandy Armin von/Cassese Sabino/Huber Peter M. (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. 3, Heidelberg, C. F. Müller, 2010, S. 316–317.
[10] SCHINDLER BENJAMIN, 100 Jahre Verwaltungsrecht in der Schweiz, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), 2011 II, S. 338–339.
[11] SCHINDLER 2010, S. 320.

Trotz des bedeutenden Einflusses des Föderalismus brachte die zunehmende Bürokratisierung für das Verwaltungsrecht auch Vereinheitlichungstendenzen. Insbesondere die Aufwertung des Bundesgerichts zu einem ständigen Gericht durch die Verfassungsrevision im Jahr 1874 leistete hierzu ihren Beitrag.[12] Über die Rechtsprechung des Bundesgerichts fand vor allem auch das Verfassungsrecht seinen Eingang in die Verwaltungsrechtsordnung, da die verfassungsmässigen Rechte bedeutsame Richtlinie und den elementaren Massstab der bundesgerichtlichen Entscheide darstellten. Aus dem Rechtsgleichheitsgebot in Artikel 4 der Bundesverfassung von 1874 leitete das Bundesgericht etwa verschiedene substantielle Verfahrensgarantien ab, darunter auch den Anspruch auf rechtliches Gehör sowie auf unentgeltliche Rechtspflege sowie das Verbot der Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung.[13]
Allerdings lehnte es das Bundesgericht über längere Zeit ab, einige dieser Verfahrensrechte auch für das Verwaltungsverfahren anzuerkennen.[14] Daher fanden diese fundamentalen verfahrensrechtlichen Garantien erst sukzessive Eingang in das Verwaltungsverfahren, obschon sie im Zivil- oder auch Strafrecht bereits uneingeschränkte Geltung besassen.[15] Die frühe Verankerung der Verfahrensgarantien im Zivilrecht ist dadurch zu erklären, dass das Privatrecht im Gegensatz zum Verwaltungsrecht schon viel länger als eigene bzw. selbständige Disziplin galt und die meisten Kantone bereits im 19. Jahrhundert entsprechende zivilrechtliche Kodifikationen erlassen hatten. Neben dem Verfassungsrecht gehörte das Zivilrecht daher auch zu den wichtigsten Einflussfaktoren auf das Verwaltungsrecht.[16]

Einen weiteren Schritt auf dem Weg der Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts auf Bundesebene stellte schliesslich der Erlass des *Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG)* dar. Mit diesem Gesetz konnte nicht nur das Verwaltungsbeschwerdeverfahren vereinheitlicht, sondern auch eine Konsolidierung der Beschwerdeinstanzen des Verwaltungsrechts erreicht werden, was das verwaltungsrechtliche Verfahren auf der Ebene des Bundes erheblich erleichterte.[17]
Der späte Erlass dieser Grundlagenkodifikation auf Bundesebene macht deutlich, wie langsam sich das Verwaltungsrecht aufgrund seiner Vielfältigkeit und Komplexität im Verlaufe des 20. Jahrhunderts entwickelt hat.
Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Entstehung der sogenannten Verwaltungsgerichtsbarkeit, also der Beurteilung von verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten durch ein unabhängiges und spezialisiertes Gericht. Obwohl in den Kantonen erste Verwaltungsgerichte, mitunter auch Administrationsgerichte genannt, bereits vor der Gründung des Bundesstaats bekannt waren, wurde diese gerichtliche Verwaltungskontrolle seit der Restauration (1813-1830) zusehends wieder zurückgedrängt.[18] Ausgebaut wurde dagegen die bereits bestehende verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege, darunter beispielsweise der Weiterzug von Verwaltungsstreitigkeiten von der Regierung ans Parlament.[19] Kantonale Verwaltungsgerichte wie sie in modifizierter Form heute noch existieren, wurden erstmal im Kanton Wallis (1877), im Kanton Basel-Stadt (1905) sowie im Kanton Bern (1909) eingesetzt. Es folgte eine rund 50-jährige Periode des Stillstands in Bezug auf die Schaffung neuer kantonaler Verwaltungsgerichte, in der aber zumindest die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene einen gewissen Fortschritt erfuhr.[20]

1928 wurde das Bundesgericht per Gesetz zur Beurteilung bestimmter Verwaltungsstreitigkeiten eingesetzt.[21] Nicht zuletzt aufgrund der Ergebnisse des Schweizerischen Juristentags 1947, konnte die Zeit

[12] SCHINDLER BENJAMIN, Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrens in der Schweiz, in: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte (ZNR) 35, 2013 (Heft 1/2), S. 36.
[13] Vgl. BGE 1 I 3 oder auch BGE 3 I 429; SCHINDLER 2010, S. 324.
[14] Siehe BGE 27 I 426 oder auch BGE 28 I 229; SCHINDLER 2013, S. 36.
[15] Siehe auch Band 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 2.3.
[16] SCHINDLER 2010, S. 325–326.
[17] SCHINDLER BENJAMIN, Einleitung, in: Auer Christoph/Müller Markus/Schindler Benjamin (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich/St. Gallen, Schulthess, 2008, S. 7.
[18] Vgl. SCHINDLER 2008, S. 4–8.
[19] GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich, Polygrafischer Verlag, 1941, S. 337.
[20] SCHINDLER 2008, S. 12–13.
[21] Bundesgesetz über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege (VDG) vom 11. Juni 1928.

der Stagnation in den Kantonen überwunden werden, was ab Mitte des 20. Jahrhunderts zur Einführung von kantonalen Verwaltungsgerichten in den übrigen 23 Gliedstaaten der Schweiz führte.[22] Mit der Einführung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) 1968 wurde die Zuständigkeit des Bundesgerichts auf sämtliche Verwaltungsstreitigkeiten erweitert, worauf 2007 das Bundesverwaltungsgericht geschaffen wurde.

Wichtige Hinweise

Auch muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass die tabellarische Sammlung der Rechtsgrundlagen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Die Auswahl der Erlasse und ihre Aufnahme in die Sammlung basieren auf dem Forschungsauftrag der UEK, wobei die Sammlung, wie eingangs erläutert, neben den Versorgungsgesetzen im engeren Sinne viele weitere Erlasse aus den Bereichen der Fürsorge, der Alkohol- und Jugendfrage oder auch des weiterführenden Verwaltungsrecht enthält. Insbesondere im Zusammenhang mit den von der UEK in ihrer Forschungsarbeit genauer untersuchten Kantone ist es möglich, dass die Rechtsgrundlagensammlung (Tabelle) eine grössere Anzahl von rechtlichen Grundlagen umfasst, als es bei den übrigen Kantonen der Fall ist. Die Menge an Rechtsgrundlagen steht aber ausdrücklich nicht in Korrelation mit der Anzahl von tatsächlich angeordneten Internierungen im dazugehörenden Kanton. Auch sagt die Menge an Rechtsgrundlagen nichts über die Häufigkeit der Anwendung des betreffenden Erlasses in der kantonalen Praxis aus.

Weiterhin muss angemerkt werden, dass die aufgrund der Rechtsgrundlagensammlung vorgenommene Analyse bzw. Typologie ausschliesslich auf dem jeweiligen Gesetzes- oder Erlasstext basiert. Zwar legen die Erlasse den rechtlichen Rahmen der verschiedenen Formen von administrativen Versorgungen fest, die konkrete Umsetzung in der Praxis durch die zuständigen Behörden kann dem Erlasstext aber nicht entnommen werden. Hierzu bedürfte es einer tiefergreifenden und systematischen Analyse des kantonalen Vollzugs der entsprechenden Erlasse.
Überdies muss auch hier berücksichtigt werden, dass die gewählten Typologie-Kriterien keinen erschöpfenden Charakter besitzen. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Auswahl von juristischen Aspekten, die während der Analyse der Rechtssätze besonders häufig in Erscheinung traten und daher zu den elementaren Gesichtspunkten für das bessere Verständnis der Rechtsgesamtheit gehören.

Da sich aus den Erlasstexten selbst nicht stets sämtliche für die Typologie relevanten Daten extrahieren lassen, kann es vorkommen, dass Felder innerhalb der Rechtsgrundlagensammlung nicht ausgefüllt werden können. Zum einen besitzt nicht jeder Erlass denselben Detaillierungsgrad bzw. die Inhalte der Gesetze und Verordnungen stellen sich überaus heterogen dar. Daher hängt der Ausarbeitungsgrad der tabellarischen Sammlung stark von der Gestaltung der dazugehörenden Erlasse und Rechtssätze selbst ab. Erst eine genauere Untersuchung der kantonalen Praxis würde es auch hier ermöglichen, diese Lücken zum jeweiligen Erlass zu füllen. Entsprechend werden diese Felder mit der Abkürzung **NA** (nicht anwendbar) gekennzeichnet.

Grundlegende Informationen zu den Rechtsgrundlagen

Die Typologie bzw. Analyse der Rechtsgrundlagen beginnt in den Spalten A bis I der tabellarischen Sammlung (Excel-Tabelle) mit den wichtigsten grundlegenden Daten zu den jeweiligen Erlassen. Nach der Nummerierung[23] in **Spalte A** folgt in **Spalte B** der jeweilige Rechtsraum, in dem die

[22] 1959 Zürich und Basel-Land, 1961 Solothurn, 1965 St. Gallen, 1966 Tessin, 1967 Graubünden, 1968 Nidwalden und Aargau, 1970 Genf, 1971 Schaffhausen, 1972 Luzern, 1973 Obwalden, 1974 Schwyz, 1976 Zug, 1979 Neuchâtel, 1981 Thurgau, 1978 Jura, 1986 Glarus, 1990 Fribourg und Waadt, 1992 Uri, 1993 Appenzell-Ausserrhoden und 1996 Appenzell-Innerrhoden.
[23] Gemäss aktuellem Stand umfasst die Sammlung kantonalen Rechtsgrundlagen (Tabelle) 425 Einträge.

Rechtsgrundlage erlassen wurde. Es handelt sich dabei entweder um die gängige Abkürzung des Kantons oder bei eidgenössischen Gesetzen die allgemeine Abkürzung «CH». Das genaue Erlassdatum lässt sich der darauffolgenden der **Spalte C** entnehmen. Dieses Datum ist nicht mit dem Datum des Inkrafttretens des jeweiligen Erlasses zu verwechseln. Das Datum des Erlasses stellt den Zeitpunkt dar, in dem der Erlass vom dafür zuständigen Gesetzgeber in der Schlussabstimmung genehmigt worden ist. In den Kantonen ist mit dieser Aufgabe innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens jeweils das Kantonsparlament betraut, wobei das Parlament je nach Kanton als Grosser Rat, Kantonsrat oder auch Landrat bezeichnet wird.[24] Bis zum eigentlichen Inkrafttreten kann danach durchaus noch einige Zeit vergangen sein, beispielsweise wenn der Erlass der Zustimmung des kantonalen Stimmvolkes bei einer Abstimmung unterlag.
Spalte D umfasst sodann die exakte Benennung der Rechtsgrundlagen samt Erlassdatum. Mit dieser Spalte sind unter anderem die wichtigsten Erlasse in Bezug auf die Administrativen Versorgungen **verlinkt**, um interessierten Personen einen direkten und vereinfachten Zugang zu den originalen Erlasstexten zu ermöglichen.

Aus den Spalten E-I lassen sich allgemeine, also noch nicht zur eigentlichen juristischen Typologie gehörende, Charakteristika der Rechtsgrundlagen entnehmen. Zum einen wird hier das zuvor erwähnte Erlassdatum durch das Datum des Inkrafttretens (**Spalte E**) ergänzt. Mit dem Inkrafttreten eines Gesetzes werden die darin enthaltenen Bestimmungen verbindlich und können bzw. müssen fortan von den zuständigen Behörden und Stellen angewandt werden. Die Ausserkraftsetzung (**Spalte F**) bedeutet dementsprechend das Gegenteil. Nach dem Ausserkraftsetzen eines Erlasses können und dürfen die betreffenden Behörden die darin enthaltenen rechtlichen Bestimmungen nicht mehr zur Anwendung bringen.
Die **Spalte G** hält fest, auf welche Altersgruppe der zugehörige Erlass angewendet werden durfte (Bsp.: AG, Gesetz über Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt vom 19. Hornung 1868, § 4, 16-60 Jahre). In **Spalte H** folgt das Kriterium Geschlecht, welches Aufschluss darüber gibt, ob das betreffende Gesetz sowohl auf Männer als auch auf Frauen Anwendung fand. Nur wenige der in der Sammlung aufgeführten Rechtsgrundlagen legen diese beiden Kriterien spezifisch fest. Oftmals kann jedoch aus einzelnen Bestimmungen abgeleitet werden, welche Altersgruppen unter den Anwendungsbereich des betreffenden Erlasses fielen. Ausserdem lassen sich beispielsweise in den Verordnungen oder Reglementen zu den Gesetzen regelmässig weitere Hinweise finden, die der Beantwortung dieser Frage dienen können (Bsp.: TG, Reglement für die Zwangsarbeitsanstalt in Kalchrain vom 11. Hornung 1881, § 2)

In **Spalte I** der Tabelle ist schliesslich ein grundlegendes und besonders wichtiges Einteilungskriterium für das Verständnis der Sammlung vermerkt. Diese Spalte legt fest, ob es sich bei dem betreffenden Erlass um eine Rechtsgrundlage handelt, die ausdrücklich eine Form der administrativen Versorgung vorsah bzw. ermöglichte oder sie weiterführende oder ergänzende Bestimmungen enthielt, die lediglich dem besseren Verständnis des rechtlichen Gesamtbilds dienen (Bsp. BL, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 22. Juni 1959). Zur besseren optischen Abgrenzung sind die weiterführenden Rechtsgrundlagen zudem *grau* hinterlegt, während sich die Erlasse aus dem Bereich der administrativen Versorgung farblich abheben.

Juristische Analyse

Im Folgenden wird auf die eigentliche juristische Analyse, also die Typologie der Rechtsgrundlagensammlung eingegangen. Dazu werden sämtliche Typologie-Kriterien (*blau hinterlegt)* aus der

[24] Nicht selten begegnet man in den Rechtsgrundlagen der einzelnen Kantone unterschiedlichen Bezeichnungen für das kantonale Parlament. Das liegt daran, dass im Laufe der Zeit teilweise eine Umbenennung stattgefunden hat.

Erlasssammlung separat vorgestellt und erläutert, wobei die juristischen Ausführungen jeweils durch Beispiele aus der Vielzahl der kantonalen, aber auch eidgenössischen Erlasse veranschaulicht und ergänzt werden. Zur besseren Auffindbarkeit der gesammelten Informationen wird zudem, wenn immer möglich, in der direkt benachbarten Spalte (rechts) der einzelnen Kriterien der jeweils einschlägige Artikel oder Paragraf vermerkt.

Erlassebene

Die juristische Analyse bzw. Typologie beginnt mit der Einteilung der Gesetze anhand der Erlassebene (**Spalte J**). Vorliegend werden zwei grundlegende Erlassebenen unterschieden: Gesetz und Verordnung.
Bei einem Gesetz handelt es sich um eine generell-abstrakte Norm, die im besonderen Verfahren der Gesetzgebung erlassen wurde und sich unterhalb der Verfassungsstufe befindet.[25] Auf Bundesebene werden Gesetze gemäss Artikel 141 der Bundesverfassung (BV) von der Bundesversammlung erlassen, wobei das Volk über das sogenannte fakultative Referendum an der Gesetzgebung mitwirken kann. In den Kantonen ist das Verfahren der Gesetzgebung in den jeweiligen Kantonsverfassungen geregelt. In der Theorie wird teilweise zwischen Gesetzen im formellen Sinn und Gesetzen im materiellen Sinn unterschieden. Ein Gesetz im formellen Sinn entspricht dabei einem Erlass, der im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, also von einem Parlament (Bundesversammlung, Kantons- oder Gemeindeparlament) erlassen und dabei als Gesetz bezeichnet wurde.[26] Auf Bundesebene untersteht ein solches formelles Gesetz stets dem zuvor erwähnten fakultativen Referendum (vgl. Artikel 141 BV). Ob auch kantonale Gesetze einem entsprechenden Referendum unterliegen, ist der jeweiligen Kantonsverfassung zu entnehmen, wobei die Referendumspflicht in vielen Fällen auch hier die Regel bildet.[27] Gesetze sind die wichtigste Quelle des Verwaltungsrechts (siehe Ausführungen zum *Rechtsgebiet*), gefolgt von den sogenannten Verordnungen.

Als Verordnung wird ein Erlass bezeichnet, der normenhierarchisch unterhalb der Gesetze sowie der Verfassung stehen. Dementsprechend gestaltet sich auch das Verfahren zum Erlass einer Verordnung anders bzw. einfacher als im Falle eines Gesetzes, so steht beispielsweise im Falle der Verordnung keine Möglichkeit für ein Referendum offen.[28] Die Terminologie im Bereich der Verordnung ist sehr heterogen. Sie wird regelmässig auch als Reglement, Dekret, Weisung oder auch Beschluss bezeichnet. Auch die zum Erlass einer Verordnung befugten Behörden, also die Verordnungsgeber sind mannigfaltig, da sowohl Behörden der Exekutive, der Legislative und der Judikative dazu befugt sein können. Entsprechend der erlassenden Behörde spricht man daher auch von Regierungs-, Parlaments- oder Gerichtsverordnungen, wobei die Regierungsverordnung quantitativ am häufigsten vertreten ist.[29]
Der Grundbegriff der Verordnung wird in Lehre und Praxis weiter ausdifferenziert, wobei sich sechs Arten von Verordnungen differenzieren lassen. Kriterium für die erste Unterscheidung stellt der Adressatenkreis der Verordnung dar. So wird die Regierungsverordnung üblicherweise in sogenannte *Verwaltungsverordnungen* oder *Rechtsverordnungen* unterteilt. Die Verwaltungsverordnung richtet sich an eine Behörde und enthält Weisungen einer hierarchisch übergeordneten Behörde an die ihr untergeordnete Behörde. Obwohl Verwaltungsverordnungen im Innenverhältnis zwischen den entsprechenden Behörden verbindlich sind, werden sie normalerweise nicht in den amtlichen Rechts- oder Gesetzessammlungen veröffentlicht.[30]

[25] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 17.
[26] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 100.
[27] WIEDERKEHR RENÉ, RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts. Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bd. 1, Bern, Stämpfli, 2012, S. 125; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 100.
[28] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 18.
[29] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 103–104; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 18–19.
[30] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 105–106.

Eine Rechtsverordnung dagegen richtet sich an die Allgemeinheit, ist also an jedermann adressiert und regelt das Verhältnis zwischen Behörden und Privaten. Rechtsverordnungen können Privatpersonen Rechte und Pflichten auferlegen oder auch Regelungen zur Organisation von Behörden enthalten. Da sich auch Private auf diese Art der Verordnung berufen können, müssen sie entsprechend in den offiziellen Sammlungen publiziert werden.[31]

Ein weiteres Kriterium zur Unterscheidung stellt die der Verordnung zugrundeliegende Rechtsgrundlage dar. Stützt sich die Verordnung direkt auf die Verfassung handelt es sich um eine sogenannte *selbständige Verordnung*. Beruht die Verordnung hingegen auf einer Ermächtigungsnorm aus einem Gesetz spricht man von einer *unselbständigen Verordnung*, wobei sich die Trennung zwischen selbständiger und unselbständiger Verordnung lediglich auf die Rechtsverordnungen, und nicht auf die Verwaltungsverordnungen bezieht.[32]
Bei der selbständigen Verordnung wiederum kann zwischen der *Vollziehungsverordnung* und der *gesetzesvertretenden Verordnung* differenziert werden. Das Unterscheidungskriterium hierbei beruht auf der Frage, ob die Verordnung im Rahmen dessen bleibt, was gesetzlich bereits vorbestimmt ist oder ob die Verordnung Elemente enthält, die im Gesetz noch nicht festgesetzt sind. Führt die Verordnung die im Gesetz enthaltenen Bestimmungen lediglich näher aus, handelt es sich um eine Vollziehungsverordnung. Diese machen den Hauptteil der selbständigen Verordnungen in der Schweiz aus und präzisieren die gesetzlichen Bestimmungen derart, dass eine einheitliche Anwendung des Gesetzes gewährleistet werden kann.[33] Gesetzesvertretende Verordnungen hingegen ergänzen die Bestimmungen im Gesetz, sofern sie durch das Gesetz selbst dazu ermächtigt wurden (Rechtsetzungsdelegation). In der Praxis lassen sich Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretende Verordnungen oftmals nicht präzise voneinander trennen, da eine Verordnung sowohl gesetzesvollziehende als auch gesetzesvertretende Bestimmungen enthalten kann.[34]

Neben der Differenzierung anhand der Erlassebene können Rechtsgrundlagen hierarchisch auch dadurch voneinander abgegrenzt werden, ob sie auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene erlassen wurden. Die Kompetenzen zur Erfüllung von staatlichen Aufgaben sowie zum Erlass von entsprechenden Rechtssätzen ist in der Schweiz seit jeher auf den Bund und die Gliedstaaten verteilt. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen hat sich seit der Gründung des Bundesstaats bzw. seit Inkrafttreten der Bundesverfassung im September 1848 indes deutlich verändert.[35] Sie folgt jedoch stets dem *Grundsatz der Subsidiarität* (Artikel 5a des Bundesverfassung), der besagt, dass dem Bund nur jene Zuständigkeiten übertragen werden sollen, die «die Kraft der Kantone übersteigen» oder «einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen».[36] Daraus folgt auch, dass die Kantone dazu befugt sind, selbst zu entscheiden, welche Aufgaben sie erfüllen und wie deren gesetzliche Ausgestaltung aussieht, solange sie sich dabei an die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundes halten.[37] Dabei ist unter anderem die sogenannte derogatorische Kraft des Bundesrechts zu beachten, wonach bei einer Kollision von Bundesrecht und kantonalem Recht dem Bundesrecht der Vorrang gebührt.[38]

Wie aus der hier zugrundeliegenden Rechtsgrundlagensammlung ersichtlich wird, machten die Kantone von diesem Recht im Zusammenhang mit der administrativen Versorgung rege Gebrauch und erliessen

[31] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 19.
[32] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 24–25.
[33] WIEDERKEHR/RICHLI 2012, S. 127; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 107–109.
[34] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 22.
[35] Viele der in der Zwischenzeit erfolgten Verfassungsänderungen haben neue Bundeskompetenzen begründet und damit die Autonomie der Kantone in gewissen Bereichen beschränkt. JAAG TOBIAS, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: Biaggini Giovanni et al. (Hg.), Staatsrecht, Zürich, Dike, 2011, S. 139.
[36] Art. 43a BV.
[37] JAAG 2011, S. 146–147.
[38] JAAG 2011, 144.

eine Vielzahl von Erlassen in Form von Gesetzen oder auch Verordnungen (Bsp. BE – Gesetz betreffend Errichtung kantonaler Arbeitsanstalten vom 11. Mai 1884 oder auch NE – Loi sur le traitement, la surveillance et l'internement des personnes atteintes d'alcoolisme du 21 mai 1952 ; SH – Verordnung des Regierungsrates über die Trinkerfürsorge vom 18. Juni 1936 oder VD – Arrêté du 24 octobre 1939 sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société). Ob sie sich dabei im Zeitraum von ca. 1850 bis 1981, als die meisten kantonalen «Versorgungsgesetze» erlassen wurden, stets an die Vorgaben der Bundesverfassung hielten, ist eine Frage, die sich aufgrund des sich erst allmählich entwickelnden Verwaltungsrechts (siehe Abschnitt *Historischer Hintergrund*) nur schwer beantworten lässt. Jedoch lässt sich hier anmerken, dass im Verlaufe des 20. Jahrhunderts insbesondere Juristen zusehends Kritik an den kantonalen Gesetzgebungen im Bereich der administrativen Versorgungen übten und dabei auch die fehlende Konformität der Verfahren und Massnahmen mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen kritisierten.[39]

Rechtsgebiet

Grundsätzlich lässt sich jede der Rechtsgrundlagen aus der vorliegenden Sammlung einem spezifischen Teilgebiet des Rechts oder auch Rechtsgebiet zuordnen (**Spalte K**). Es wird hierbei unterschieden zwischen Zivilrecht, Strafrecht und Verwaltungsrecht bzw. kantonalem öffentlichen Recht. Die bekanntesten Beispiele für die Bereiche des Zivil- und Strafrechts sind das Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) bzw. das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB). Die Mehrheit der gesetzlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit den administrativen Versorgungen und damit auch ein Grossteil der vorliegenden Rechtsgrundlagensammlung ist aber dem kantonalen Verwaltungs- bzw. dem kantonalen öffentlichen Recht zuzuordnen (Bsp. AR – Verordnung über die kantonale Straf- und Arbeitsanstalt „Gmünden" in Teufen vom 1. Dezember 1969 usw.), wobei sich die Frage stellt, wie die verschiedenen Rechtsgebiete voneinander abgegrenzt werden können.

Für die Abgrenzung von Zivilrecht und Privatrecht werden in der Lehre verschiedene Theorien herbeigezogen. Gemäss der *Subordinationstheorie* hat eine Norm bzw. Bestimmung einen öffentlich-rechtlichen Charakter, wenn darin zwischen Staat und Privatperson ein Unterordnungsverhältnis besteht, der Staat dem Bürger also hoheitlich entgegentritt.[40] Im Vergleich dazu stehen sich im Zivilrecht meist zwei gleichberechtige Rechtssubjekte, normalerweise zwei Privatparteien, gegenüber. Die *Interessentheorie* wiederum geht davon aus, dass jene Normen dem öffentlichen Recht bzw. Verwaltungsrecht angehören, die exklusiv oder zumindest mehrheitlich einem öffentlichen Interesse dienen. Dient ein Rechtssatz der Erfüllung von Staats- bzw. Verwaltungsaufgaben durch ein Gemeinwesen, gehört er gemäss der *Funktionstheorie* zum öffentlichen Recht.[41] Und nach der sogenannten *modalen Theorie* ist die Art der Sanktion ausschlaggebend für die Zuordnung einer Norm zum Verwaltungsrecht. Ist nämlich die mit einer Norm verbundene Sanktion öffentlich-rechtlicher Natur, ist auch die Norm selbst dem öffentlichen Recht zuzuordnen.[42] Da aber jede dieser Theorien nur einzelne für das Verwaltungsrecht charakteristische Aspekte akzentuiert, genügen sie für sich alleine für die konkrete Abgrenzung von Zivilrecht und öffentlichem Recht nicht. In der Praxis bedient man sich daher eines sogenannten Methodenpluralismus, in dem man abwägt «welches Abgrenzungskriterium den konkreten Gegebenheiten am besten gerecht wird»[43].
Die Zuordnung einer Norm, also beispielsweise eines Gesetzes oder einer Verordnung, zu einem Rechtsgebiet hat indes keine rein theoretische Funktion. Aus ihr entstehen eine Vielzahl von Konsequenzen

[39] Siehe auch Band 7, *Ordnung, Moral und Zwang*, Kap. 2.4.
[40] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 52.
[41] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 128.
[42] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 53.
[43] Vgl. hierzu die Rechtsprechung des Bundesgerichts in BGE 137 II 399, BGE 132 I 270 oder BGE 120 II 412.

für die Praxis. Wird eine Rechtsnorm als öffentliches Recht qualifiziert, erfolgt beispielsweise auch deren Umsetzung (Vollzug) durch die zuständigen Verwaltungsbehörden, es kommt das einschlägige öffentlich-rechtliche Verfahrensrecht zur Anwendung oder im Streitfall kann eine besondere Behörde für die Rechtspflege zuständig sein. Überdies gibt es auch sogenannte Doppelnormen (gemischte Normen), die gleichzeitig verwaltungs- und zivilrechtliche Bestimmungen enthalten können.[44]

Die Abgrenzung von Verwaltungsrecht und Strafrecht ist dagegen etwas einfacher. Während sich das öffentliche Recht mit den Aufgaben eines Staates beschäftigt, handelt es sich beim Strafrecht um diejenigen Normen, die die darin beschriebenen Verhaltensweisen unter staatliche Repression in Form von spezifischen strafrechtlichen Strafen und Massnahmen stellen.[45]
Obschon wie zuvor erwähnt in der hierzugehörenden Rechtsgrundlagensammlung die Mehrheit der Erlasse im Bereich der administrativen Versorgungen zum öffentlichen (kantonalen) Recht gehören, befinden sich vereinzelt auch in anderen Rechtsgebieten bedeutende Normen. Im eidgenössischen Zivilrecht zum Beispiel in Form des früheren Vormundschaftsrecht (Artikel 370 aZGB) oder in den Bestimmungen des Schweizerischen Strafrechts (Artikel 43 aStGB).[46]

Einweisende Behörde

Wie die Analyse der in der Gesetzesedition gesammelten Rechtssätze zeigt, waren die in der kantonalen Praxis zur Anordnung der verschiedenen Formen von administrativen Internierungen befugten Behörden sehr unterschiedlich. In **Spalte L** der Rechtsgrundlagensammlung wird diese Vielzahl von behördlichen Stellen einer grundlegenden Einteilung in Gerichtsbehörden, Vormundschaftsbehörden und administrative Behörden unterzogen. Als administrative Behörden gelten dabei unter anderem der kantonale Regierungsrat, der Gemeinderat, die Oberamtmänner, die Gemeindefürsorgebehörden, die Armenbehörden usw. (Bsp. LU – Gesetz über die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Luzern vom 4. März 1885, § 6; ZG – Gesetz über das Armenwesen vom 28. November 1918, § 14; FR – Loi du 13 mai 1942 sur l'internement administratif d'individus compromettant la santé ou la sécurité publique, art. 5 ; VS – Arrêté du 24 avril 1950 concernant l'internement administratif, art. 1; TI – Regolamento sull'assistenza pubblica del 27 maggio 1904, art. 37).
Die Vormundschaftsbehörden waren vor allen Dingen bei den Massnahmen nach dem Schweizerischen Zivilrecht (Artikel 370 aZGB) von Bedeutung. In einigen Fällen waren sie aber auch zur administrativen Einweisung gemäss dem kantonalen Recht befugt (Bsp. BS – Gesetz betreffend die kantonalen Versorgungs- und Erziehungsanstalten für Jugendliche vom 27. April 1911, § 2; GE – Loi sur le relêvement et l'internement des alcooliques du 18 juin 1927, art. 2).
Gerichten als einweisende Behörden begegnet man insbesondere im Bereich von strafrechtlichen Massnahmen bzw. Internierungen, so beispielsweise im Zusammenhang mit dem Schweizerischen Strafgesetzbuch (aStGB). Vereinzelt gehörten Gerichte aber auch zu den zur Einweisung ermächtigten Behörden auf kantonaler Ebene (Bsp. AG – Gesetz über Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt vom 19. Hornung 1868, § 5).

Antragsrecht

Das Antragsrecht gemäss **Spalte N** umfasst all jene Behörden bzw. Personengruppen, die zur Stellung eines Antrags auf Versorgung berechtigt waren. In der Mehrzahl der Fälle gehörten die Behörden zu den

[44] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 55–57.
[45] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER 2014, S. 132.
[46] Das Schweizerische Zivilgesetzbuch wird normalerweise mit ZGB, das Schweizerische Strafgesetzbuch mit StGB abgekürzt. Diese Abkürzung wird aber nur für die aktuell in Kraft stehenden Erlass genutzt. Ältere Versionen werden mit dem Kürzel «aZGB» bzw. «aStGB», also «altes» Zivil- bzw. Strafgesetzbuch versehen.

primären Antragstellern, wobei die Art der Behörde abhängig vom Kanton bzw. der betreffenden Rechtsgrundlage sehr verschieden sein konnte. Beispiele sind unter anderem der Gemeinderat (Bsp. AR – Reglement für Zwangsarbeits- und Korrektionsanstalt Gmünden vom 14. September 1891, § 16; VS – Loi sur l'assistance publique du 20 novembre 1926, art. 49), Bezirksämter (Bsp. AG – Gesetz über die Trinkerfürsorge vom 28. Dezember 1915, § 2), Vormundschaftsbehörden (Bsp. ZH – Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern vom 24. Mai 1925, § 14; OW – Verordnung des Kantonsrates vom 27. April 1893 betreffend Versorgung in Zwangsarbeits-, Trinkerheil- und Besserungsanstalten, Art. 6; FR – Loi du 18 novembre 1955 sur les établissements publics, la danse et le commerce des boissons, art. 130) oder auch Armen- und Polizeibehörden (Bsp. LU – Gesetz über die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Luzern vom 4. März 1885, § 5).
Daneben hatten des Öfteren auch Angehörige bzw. Verwandte die Möglichkeit eine administrative Internierung für ein Familienmitglied zu beantragen (Bsp. BE – Gesetz betreffend Errichtung kantonaler Arbeitsanstalten vom 11. Mai 1884, Art. 4; GE – Loi sur le régime des personnes atteintes d'affections mentales du 14 mars 1936, art. 21 ; TI – Legge sull'internamento degli alcoolizzati e dei vagabondi del 18 febbraio 1929, art. 2). Obschon nur in wenigen Fällen ausdrücklich im Gesetz verankert, war der freiwillige Eintritt in eine betreffende Anstalt regelmässig ebenfalls möglich. Insbesondere im Zusammenhang mit der Behandlung in sogenannten Trinkerheilanstalten stand es betreffenden Personen regelmässig offen, sich aus eigenem Antrieb einer Internierung zu unterziehen (Bsp. TG – Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge vom 25. Februar 1939, § 3; SG – Gesetz betreffend die Bekämpfung der Trunksucht vom 15. Mai 1925, Art. 1 ; VD – Loi du 14 février 1901 sur le régime des personnes atteintes de maladies mentales, art. 10).

Instanzenzug

Der sogenannte Instanzenzug in **Spalte P** gibt grundlegend Aufschluss darüber, ob das Verfahren der administrativen Versorgung gemäss der entsprechenden Rechtsgrundlage vor einer einzigen Instanz stattfand oder ob ein Weiterzug des Entscheids der zuständigen Behörde an eine obere Instanz möglich war. Erschöpfte sich das Verfahren vor einer einzigen Instanz, bedeutete dies, dass in diesen Fällen eine einzige Instanz bzw. Behörde endgültig über die allfällige Versorgung entschied (Bsp. SZ – Gesetz über die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Schwyz vom 27. September 1896, § 4; TG – Gesetz betreffend die Errichtung einer kantonalen Zwangsarbeitsanstalt vom 13. Dezember 1849, § 3; OW – Verordnung des Kantonsrates vom 27. April 1893 betreffend Versorgung in Zwangsarbeits-, Trinkerheil- und Besserungsanstalten, Art. 10; UR – Armengesetz des Kantons Uri vom 2. Mai 1897, Art. 46). Bei einem Verfahren über mehrere Instanzen konnte der Versorgungsentscheid an eine obere Instanz (siehe Ausführungen zum *Rechtmittelweg*) weitergezogen werden. Ob nur die vom Entscheid betroffenen Person den Entscheid weiterziehen konnte oder ob diese Möglichkeit auch Behörden oder Angehörigen zur Verfügung stand, war im Recht der Kantone sehr heterogen geregelt, kann den Erlassen aber teilweise entnommen werden.

Rechtsmittelweg

Eng verbunden mit dem Instanzenzug ist der eigentliche Rechtsmittelweg, weshalb in **Spalte R** der Rechtsgrundlagensammlung die Frage nach dem Instanzenzug weiterausdifferenziert wird. Da es sich bei den kantonalen Rechtsgrundlagen zur administrativen Versorgung fast ausschliesslich um Erlasse des kantonalen öffentlichen Rechts handelt, ergibt sich im Folgenden ein beinahe zwangsläufiger Fokus auf das Rechtsgebiet des Verwaltungsrechts. Für das weitere Verständnis sollen hierbei einige Bemerkungen zum Verwaltungsrecht bzw. Verwaltungsverfahren im Allgemeinen helfen.

Üblicherweise beginnt ein Verwaltungsverfahren, also ein Verfahren gestützt auf öffentliches Recht vor den zuständigen Verwaltungsbehörden, mit dem sogenannten *nichtstreitigen Verwaltungsverfahren*. Beim nichtstreitigen Verwaltungsverfahren handelt es sich um das erstinstanzliche Verfahren, das normalerweise zum Erlass einer Verfügung[47] durch die zuständige Behörde führt.[48] In Bezug auf die in den kantonalen Rechtsgrundlagen erfassten Formen von administrativen Versorgungen, entspricht dies dem Verfahren vor der einweisenden Behörde, die im Ergebnis den jeweiligen Versorgungsentscheid bzw. -beschluss fällte. Wie aus den vorausgegangenen Ausführungen zum Instanzenzug hervorgeht, war es möglich, dass das Verwaltungsverfahren an dieser Stelle faktisch beendet war, da im Gesetz bzw. in der Verordnung kein Weiterzug dieses erstinstanzlichen Entscheids vorgesehen war. Der Entscheid der zuständigen Behörde war somit endgültig. Möglich war in diesen Fällen für gewöhnlich zumindest eine Neubeurteilung durch dieselbe Instanz im Rahmen einer Einsprache oder Wiedererwägung. Ausserdem wurde in bestimmten Fällen zwar kein eigentlicher Weiterzug für den behördlichen Entscheid vorgesehen, dieser Unterlag jedoch der Genehmigung bzw. Bestätigung einer übergeordneten Behörde (meist des Regierungsrats), was eine rudimentäre Kontrolle des erstinstanzlichen Entscheids bedeutete (Bsp. SG – Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 1. August 1872, Art. 4; UR – Armengesetz des Kantons Uri vom 2. Mai 1897, Art. 46).

Im modernen Verwaltungsrecht üblich und in den kantonalen Erlassen zur administrativen Versorgung teilweise ebenfalls bereits so festgehalten, war in den Kantonen unterdessen ein Verfahren über mehrere Instanzen vorgesehen. Der erstinstanzlich getroffene Versorgungsentscheid konnte also an eine obere Instanz, typischerweise an eine hierarchisch übergeordnete Behörde, weitergezogen werden. Mit dem Weiterzug bzw. der Anfechtung des entsprechenden Entscheids beginnt hierauf auch das sogenannte *streitige Verwaltungsverfahren*. Diese streitige Verwaltungsverfahren wird auch *verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege* genannt, wobei der erstinstanzliche Entscheid hierbei von einer Behörde überprüft wird, die zwar hierarchisch über der ersten Entscheidungsbehörde steht, jedoch weiterhin der Verwaltung zuzuordnen ist.[49]
Daneben ist es auch möglich, dass der erstinstanzliche Entscheid von einer unabhängigen richterlichen Behörde, also von einem Gericht überprüft wird. Ist dies der Fall, wird von *verwaltungsexterner Verwaltungsrechtspflege* oder auch *Verwaltungsgerichtsbarkeit* gesprochen.

In **Spalte R** wird also festgehalten, ob im entsprechenden Erlass die Möglichkeit einer verwaltungsinternen oder einer verwaltungsexternen Rechtspflege vorgesehen war. Im Falle des kantonalen Versorgungsrechts fungierte im verwaltungsinternen Verfahren besonders häufig der Regierungsrat (Bsp. ZH – Gesetz über die Errichtung staatlicher Korrektionsanstalten vom 4. Mai 1879, § 10; NW – Gesetz über das Gastgewerbe, den Handel mit geistigen Getränken und die Fürsorge für Alkoholkranke vom 29. April 1956, § 53; VS – Loi sur l'assistance publique du 20 novembre 1926, art. 43; TI – Legge sull'internamento degli alcoolizzati e dei vagabondi del 18 febbraio 1929, art. 4) als übergeordnete Verwaltungsbehörde.

Ein verwaltungsexterner Rechtsmittelweg, der die Zuständigkeit einer Gerichtsbehörde zur Überprüfung des Internierungsentscheids vorsah, stellte klar die Ausnahme dar (Bsp. SO – Gesetz über die

[47] Die Verfügung ist auf Bundesebene in Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) geregelt und definiert. Als Verfügung gilt eine Anordnung einer Behörde (d.h. eines Verwaltungsträgers, welcher eine öffentlich-rechtliche Aufgabe erfüllet, siehe Art. 1 Abs. 2 VwVG) und ist somit ein einseitiger Hoheitsakt. Sie ist an eine oder mehrere Privatpersonen gerichtet und regelt einen konkreten Lebenssachverhalt in Form eines Rechtsverhältnisses. Mit dieser Rechtsbeziehung werden Rechte oder Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben sowie festgestellt, in welchem Umfang solche Rechte und Pflichten bestehen. Eine Verfügung ist verbindlich und somit erzwingbar. Sie muss stets durch eine kompetente Behörde erlassen werden und stützt sich immer auf öffentliches Recht bzw. Verwaltungsrecht.
[48] KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE/BERTSCHI MARTIN, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich, Schulthess, 2013, S. 3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 213.
[49] KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI 2013, S. 6.

Versorgung und Verwahrung in Arbeitsanstalten vom 20. Juni 1954, § 17; GL – Gesetz betreffend das Armenwesen vom 3. Mai 1903, § 48). Erschöpfte sich der Instanzenzug wie oben bereits ausgeführt in einer einzigen Instanz, stand der vom Entscheid betroffenen Person bekanntlich kein Rechtsmittelweg und damit keine Möglichkeit eines Weiterzugs des Versorgungsentscheids zur Verfügung (Bsp. SO – Gesetz betreffend die Trinkerfürsorge vom 3. Juli 1938, § 7).

Rechtsmittel

Der Beschluss bzw. die Anordnung einer administrativen Versorgung durch die einweisende Behörde, sofern im Gesetz bzw. in der Verordnung so vorgesehen, in vielen Kantonen über die verwaltungsinterne oder auch -externe Verwaltungsrechtspflege anfechtbar. Den betroffenen Personen standen dabei verschiedene Rechtsmittel zur Verfügung. In der modernen Verwaltungsrechtslehre wird bei der Anfechtung von Verfügungen zwischen förmlichen und formlosen Rechtsbehelfen unterschieden. Die formlosen Rechtsbehelfe umfassen unter anderem die Aufsichtsbeschwerde oder auch das Wiedererwägungsgesuch. Als förmliche Rechtsbehelfe hingegen gelten die *Beschwerde* sowie der *Rekurs*.[50]

Wie aus **Spalte T** ersichtlich wird, fanden sich in den kantonalen Gesetzgebungen im Bereich der administrativen Versorgungen vor allem die förmlichen Rechtsbehelfe der Beschwerde und des Rekurses wieder. Seltener wird im kantonalen Recht von der Möglichkeit einer Berufung gesprochen. Die Begriffe Beschwerde und Rekurs sind dabei im Grunde austauschbar und bezeichnen im Zusammenhang mit dem kantonalen Versorgungsrecht dasselbe Rechtsmittel.[51] Welche Voraussetzungen für die Einreichung einer Beschwerde bzw. eines Rekurses notwendig waren und wie das eigentliche Beschwerdeverfahren ablief, kann nicht für alle Kantone resp. für alle Erlasse generalisiert werden. Auskunft darüber gaben in einigen Fällen die kantonalen Versorgungsgesetze selbst. Einheitliche, für den gesamten Kanton gültige Regelungen waren zudem den kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzen zu entnehmen, die aber erst ungefähr ab Mitte des 20. Jahrhunderts erlassen wurden.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass den betroffenen Personen, neben den weiterhin geltenden hier genannten Rechtsmitteln, subsidiär, also erst nach Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs, noch die sogenannte *staatsrechtliche Beschwerde* offenstand.[52] Bei der staatsrechtlichen Beschwerde handelte es sich um einen Rechtsbehelf, der bereits seit Einführung der Bundesverfassung von 1848 bestand. Das Bundesgericht hatte gemäss Art. 105 aBV nämlich auch Verletzungen der durch die Bundesverfassung garantierten Rechte zu beurteilen, sofern entsprechende Klagen von der Bundesverfassung an das Bundesgericht überwiesen wurden.[53] Mit der Bundesverfassung von 1874 wurde indes das ständige Bundesgericht geschaffen, dem nun konkret die Beurteilung von Beschwerden wegen verfassungsmässigen Rechten sowie wegen Verletzungen von Konkordaten und Staatsverträgen übertragen wurde.[54] Vorbehalten blieben dabei weiterhin die von der Bundesgesetzgebung umschriebenen «Administrativstreitigkeiten» (Art. 113 Abs. 2 aBV). Der Anwendungsbereich der staatsrechtlichen Beschwerde war somit nur gegeben, wenn die Bundesgesetzgebung kein «Administrativverfahren» (z.B. das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat oder ein verwaltungsgerichtliches Verfahren) vorsah.[55] Daraus ergab sich auch die Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde. Die Bezeichnung «staatsrechtliche Beschwerde» wurde ferner erst mit dem 1943 in Kraft getretenen *Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG)* etabliert.[56] Dieses ausserordentliche Rechtsmittel diente

[50] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 246.
[51] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN 2016, S. 246.
[52] MARTI HANS, Die staatsrechtliche Beschwerde, 4. Auflage, Basel, Helbling & Lichtenhahn, 1979, S. 22.
[53] KÄLIN WALTER, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern, Stämpfli, 1984, S. 32–34; MARTI 1979, S. 17.
[54] KÄLIN 1984, S. 29.
[55] SPÜHLER KARL, Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern, Schulthess, 1994, S. 25–26; KÄLIN 1984, S. 33.
[56] Das OG wurde 2007 vom Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) abgelöst.

dazu, zu prüfen, ob ein rechtskräftiger und vollstreckbarer kantonaler Entscheid ausnahmsweise die verfassungsmässigen Rechte der davon betroffenen Person verletzte.[57] Unter verfassungsmässigen Rechten waren dabei jene geschriebenen oder auch ungeschriebenen Individualrechte aus der Bundes- oder aus den Kantonsverfassungen zu verstehen, die den Einzelnen und seine Interessen schützen, also kein rein öffentliches Interesse verfolgen.[58] Aufgrund ihres Beschwerdegrunds, also der verfassungsmässigen Rechte, wurde diese Form der staatsrechtlichen Beschwerde auch *Verfassungsbeschwerde* genannt. Dies hatte aber auch zur Folge, dass eine Verletzung individueller Rechte, die nur auf Stufe eines Gesetzes kodifiziert waren, nicht mit einer staatsrechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht gerügt werden konnten.[59]
Die Verletzung der verfassungsmässigen Rechte konnte im Bereich der staatsrechtlichen Beschwerde auf drei verschiedene Arten erfolgen. Zunächst war es möglich, dass ein Erlass als solcher die betreffenden Individualrechte verletzt, zum Beispiel wenn in einem Gesetz von den Grundrechten der Bundesverfassung abgewichen wurde. Auch konnte es zu einer Rechtsverletzung kommen, wenn ein Grundrecht unverhältnismässig und ohne überwiegendes öffentliches Interesse eingeschränkt wurde. Von einer Rechtsverletzung konnte zudem im Zusammenhang mit der Anwendung von Erlassen gesprochen werden, nämlich dann, wenn eine basierend auf dem Erlass ergangene Verfügung bzw. ein darauf basierend gefällter Entscheid die verfassungsmässigen Rechte der betreffenden Person unrechtmässig beschränkte.[60] Solche Fälle waren beispielsweise der Erlass einer Verfügung durch ein dafür nicht zuständiges Organ oder ein Entscheid, der die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien verletzt. Auch das Nichtbeachten von Verfahrensvorschriften bei der Abklärung eines Sachverhalts[61] oder Willkür bei dessen Würdigung gehörten zu den von der staatsrechtlichen Beschwerde umfassten Rechtsverletzungen.[62]

Mit einer staatsrechtlichen Beschwerde konnten aber lediglich Verfügungen, Entscheide oder auch Erlasse von kantonalen Behörden, so z.B. Gemeindebehörden, angefochten werden.[63] Zur Einreichung einer Beschwerde waren gemäss Artikel 88 des OG alle Privatpersonen legitimiert, die von der Verfügung bzw. dem Entscheid der kantonalen Behörde persönlich betroffen waren und dadurch eine Rechtsverletzung erlitten hatten. Im Zusammenhang mit der administrativen Versorgung konnte die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht nach OG also beispielsweise dann zur Anwendung kommen, wenn eine zuständige kantonale Behörde einen Versorgungsentscheid fiel, der die verfassungsmässigen Rechte der davon betroffenen Person tangierte bzw. verletzte. Dies unter der Voraussetzung, dass die betroffene Person zuvor sämtliche zur Verfügung stehende Rechtsmittel ausgeschöpft hatte. Die Prüfdichte bzw. Kognition der staatsrechtlichen Beschwerde bezog sich aber nur darauf, ob das kantonale Urteil bzw. der kantonale Entscheid im Zeitpunkt seiner Fällung verfassungskonform war oder nicht.[64] Die kantonalen Versorgungsentscheide konnten somit keiner grundlegenden inhaltlichen Überprüfung unterzogen werden. Diese inhaltliche Prüfung der Entscheide konnte erst durch die kantonalen Verwaltungsgerichte vorgenommen werden, die in den meisten Kantonen jedoch erst seit Mitte des 20. Jahrhunderts entstanden.[65]

[57] SPÜHLER 1994, S. 25.
[58] MARTI 1979, S. 33–34.
[59] GIACOMETTI ZACCARIA, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichts (Die staatsrechtliche Beschwerde), Zürich, Polygrafischer Verlag, 1933, S. 48.
[60] KÄLIN 1984, S. 102–105.
[61] Typisches Beispiel hierfür ist die Nichtgewährung des rechtlichen Gehörs.
[62] MARTI 1979, S. 158.
[63] Anfechtungsobjekt konnten also die Anwendungsakte der kantonalen Verfassungen, Gesetze und Dekrete des Grossen Rats oder auch Verordnungen des Regierungsrats sein. Vgl. Vetterli Roland, Kantonale Erlasse als Anfechtungsobjekte der staatsrechtlichen Beschwerde, Diss. St. Gallen, 1989, S. 9–14.
[64] MARTI 1979, S. 157–158; vgl. auch LEUTHOLD MATTHIAS, Die Prüfungsdichte des Bundesgerichts im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, Diss. St. Gallen, 1992, S. 125–130.
[65] Siehe Ausführungen zum historischen Hintergrund.

Internierungszeitraum

Der Internierungszeitraum bzw. die Dauer der unterschiedlichen Versorgungsmassnahmen war in den kantonalen Erlassen wiederum eher uneinheitlich geregelt. In **Spalte V** wird daher lediglich eine generelle Unterscheidung zwischen bestimmter und unbestimmter Versorgungsdauer vorgenommen. Die Mehrheit der kantonalen Rechtsgrundlagen legte einen zeitlich bestimmten Internierungszeitraum zwischen einigen Monaten bis zu wenigen Jahren fest (Bsp. AR – Reglement für die Zwangsarbeits- und Strafanstalt des Kantons Appenzell Ausserrhoden zu Gmünden in Teufen vom 28. Mai 1931, § 20; LU – Gesetz über die Versorgung von Gewohnheitstrinkern vom 7. März 1910, § 4; FR – Loi du 13 mai 1942 sur l'internement administratif d'individus compromettant la santé ou la sécurité publique, art. 2 ; TI – Legge sull'internamento degli alcoolizzati e dei vagabondi del 18 febbraio 1929, art. 6). Oftmals konnte dieser Zeitraum im Falle eines Rückfalls verlängert werden (Bsp. SZ – Gesetz über die Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für den Kanton Schwyz vom 27. September 1896, § 6). Eine Versorgung bzw. Verwahrung auf unbestimmte Zeit wurde hingegen in den kantonalen Erlassen nur selten explizit festgesetzt (Bsp. GL – Gesetz über die Verwahrung von rückfälligen Verbrechern, arbeitsscheuen und liederlichen Personen vom 5. Mai 1929, § 5; GR – Armenordnung vom 1. Juli 1857, § 34; VD – Loi du 12 décembre 1949 sur le traitement des alcooliques, art. 14).

Erprobung

Spalte X befasst sich mit verschiedenen Aspekten der sogenannten Erprobung. Dazu gehören die *Verwarnung*, die *bedingte Einweisung*, die *bedingte Entlassung* sowie die *Begnadigung*. Insbesondere die Verwarnung bzw. Ermahnung (Bsp. BE – Gesetz über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen vom 3. Oktober 1965, Art. 10; GR – Fürsorgegesetz vom 11. April 1920, Art. 6; NW – Armengesetz für den Kanton Unterwalden nid dem Wald vom 28. April 1912, § 37; NE – Loi sur le traitement, la surveillance et l'internement des personnes atteintes d'alcoolisme du 21 mai 1952, art. 6) sowie auch die bedingte bzw. vorzeitige Entlassung (Bsp. BL – Gesetz betreffend die Versorgung in Besserungs-, Zwangsarbeits- und Trinkerheilanstalten vom 28. April 1924, § 5; SG – Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten vom 1. August 1872, Art. 6; VD – Arrêté du 24 octobre 1939 sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société, art. 2) waren in relativ vielen Fällen Teil des Versorgungsverfahrens nach kantonalem Recht. Die tatsächliche, praktische Umsetzung, vor allem bezüglich der Verwarnung, war in den Kantonen jedoch sehr unterschiedlich geregelt und lässt sich den kantonalen Erlassen nicht entnehmen. Etwas weniger häufig begegnet man des Weiteren der Erprobung in Form der bedingten Einweisung (Bsp. LU – Gesetz über die Fürsorge für Alkoholkranke vom 11. Mai 1954, § 17; ZH – Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern vom 24. Mai 1925, § 20), am seltensten aber auf jeden Fall der Möglichkeit der Begnadigung (Bsp. AG – Gesetz über Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt vom 19. Hornung 1868, § 10; AI – Straf-Gesetz für den Kanton Appenzell I.Rh. vom 30. April 1899, Art. 18).

Weitere Verfahrensbestimmungen

Eine Auswahl von weiteren Verfahrensbestimmungen ist in **Spalte Z** festgehalten. Betrachtet man die kantonalen Erlasse genauer, fällt auf, dass sich die Durchführung bzw. der Vollzug des Versorgungsverfahrens zum Teil erheblich unterscheidet. Wiederkehrende Aspekte in den kantonalen Rechtsgrundlagen sind unter anderem Aspekte wie die *Schriftlichkeit* bzw. *Mündlichkeit* des Verfahrens, die Gewährung des *rechtlichen Gehörs* oder auch der Beizug eines *Rechtsbeistands* bzw. Anwalts. Nicht selten bestand das Verfahren aus einer Kombination von schriftlichen und mündlichen Verfahrensteilen,

wobei der Hauptanteil des Verfahrens, ähnlich wie im modernen Verwaltungsverfahren, schriftlich stattfand.

Der Beizug eines (unentgeltlichen) Rechtsbeistands von Amtes wegen war in den Bestimmungen der kantonalen Erlasse fast gänzlich unbekannt. Privat konnte aber durchaus ein Rechtsbeistand bzw. Anwalt herangezogen werden, was aber mit einer entsprechenden finanziellen Belastung einherging (Bsp. BE – Gesetz über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen vom 3. Oktober 1965, Art. 48 ; LU – Gesetz über die Betreuung und Versorgung gefährdeter Erwachsener vom 8. März 1966, § 24 ; VD – Loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société). Ob die Möglichkeit der rechtlichen Verbeiständung in der Praxis von den betroffenen Personen genutzt wurde, kann den Rechtssätzen selbst nicht entnommen werden. Zur Beantwortung dieser Frage wäre wiederum eine umfangreiche und detaillierte Analyse der Einzelfälle bzw. Personenakten notwendig.

Die Frage nach der Gewährung des rechtlichen Gehörs kann ebenfalls nur ansatzweise beantwortet werden. Aus den kantonalen Rechtsgrundlagen lassen sich zwar regelmässig einzelne Aspekte (Akteneinsicht, Einvernahme u.a.) extrahieren, die nach der heute gängigen Verwaltungsrechtslehre als Kerngehalte des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsverfahren gelten, von einem Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne der modernen Rechtswissenschaft kann jedoch oftmals noch nicht gesprochen werden (Bsp. BS – Gesetz betreffend Versorgung in Zwangsarbeits- und Besserungsanstalten vom 21. Februar 1901, § 4; GR – Fürsorgegesetz vom 11. April 1920, § 5; SG – Gesetz über die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt vom 19. November 1924, Art. 9; NE – Loi sur le traitement, la surveillance et l'internement des personnes atteintes d'alcoolisme du 21 mai 1952, art. 4 et 11). Dies hat wiederum damit zu tun, dass die Entwicklung des Verwaltungsverfahrens, beispielsweise im Vergleich mit dem Zivil- der Strafrechtsverfahren, verzögert erfolgte (siehe hierzu den Abschnitt *Historischer Hintergrund*) und die im Zivil- und Strafrecht längst verankerten Verfahrensgrundsätze erst mit einiger Verspätung ins Verwaltungsverfahren übertragen.

Bemerkungen

Die Rechtsgrundlagensammlung wird in **Spalte AB** mit einer Rubrik für Bemerkungen abgeschlossen. Darin werden weitere Informationen vermerkt, die im Schema der Sammlung ansonsten keinen Platz gefunden haben, aber für ein besseres Verständnis nützlich sind. Es handelt sich unter anderem dabei um ergänzende Artikelangaben aus den Erlassen sowie um weiterführende Hinweise betreffend die Revisionen gewisser Erlasse, die Aufhebung einzelner Artikel oder ganzer Gesetze oder auch Zusammenhänge im Bereich des Inkrafttretens bzw. der Ausserkraftsetzung.

Möglichkeiten und Grenzen der Gesetzesedition

Die Gesetzesedition, bestehend aus der Rechtsgrundlagensammlung (Tabelle) und der vorliegenden Typologie, ermöglicht in erster Linie einen vereinfachten und möglichst umfassenden Zugang zu einer Vielzahl von relevanten Erlassen aus dem Bereich der administrativen Versorgungen. Üblicherweise kann heutzutage zwar online über die Gesetzessammlungen der Kantone auf die momentan geltenden Gesetze, Verordnungen usw. zugegriffen werden, ältere Erlasse lassen sich aber meist nur aus den gedruckten Gesetzessammlungen in den kantonalen Staatsarchiven oder Bibliotheken erschliessen. Die Gesetzesedition gestattet es den Leserinnen und Lesern also, die bedeutendsten Rechtsgrundlagen für die untersuchte Thematik auf einen Blick zu erfassen und zu vergleichen.

Insbesondere aus den Vergleichen innerhalb eines Kantons, aber auch durch die Gegenüberstellung der verschiedenen Kantone, können wertvolle Erkenntnisse zur gesamten Rechtslandschaft der Schweiz gezogen werden. Als Forschungsinstrument dient die Gesetzesedition der Beantwortung unterschiedlichster Fragen und ermöglicht unter anderem eine vereinfachte Analyse der Chronologie des Inkrafttretens der kantonalen und eidgenössischen Erlasse, ihrer Positionierung innerhalb der Hierarchie der Rechtsnormen oder auch der Heterogenität des kantonalen Instanzenzugs. Zudem können durch die Lektüre der einschlägigen Erlasse unter anderem die von den gesetzlichen Massnahmen betroffenen Personengruppen, die Voraussetzungen für die Anordnung eben dieser Massnahmen, die dafür zuständigen Akteure sowie eine Vielzahl weiterer Verfahrensbestimmungen bezeichnet werden. All diese Aspekte tragen dazu bei, die Thematik der administrativen Versorgungen und ihre (rechts-)historische Entwicklung besser zu verstehen. Nicht zuletzt ermöglicht es die Arbeit mit der Gesetzesedition, neue Forschungsfragen bzw. -felder auszutun und damit künftige rechts- sowie geschichtswissenschaftliche Studien anzuregen.
Der Nutzbarkeit der Gesetzesedition sind gleichzeitig aber auch Grenzen gesetzt. So lassen sich aus der ausschliesslichen Betrachtung und Analyse der Gesetzes- und Verordnungstexte nicht alle für die (rechts-)historische Untersuchung der administrativen Versorgungen relevanten Erkenntnisse und Zusammenhänge ziehen. Insbesondere die praktische Umsetzung bzw. der Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen durch die zuständigen Behörden ist in den Erlasstexten selbst oftmals nicht im Detail zu erkennen.
Zwar enthielten viele der kantonalen Rechtsgrundlagen auch Bestimmungen, die verschiedenste Aspekte des verwaltungsrechtlichen Versorgungsverfahrens regelten. Die Normdichte der Verfahrensbestimmungen war aber in einer Vielzahl der Fälle vergleichsweise klein, was im Ergebnis den zuständigen Behörden in der Praxis oftmals ein hohes Mass an Verfahrensautonomie und Ermessensspielraum bot. Beispielsweise ist es aufgrund der Rechtssätze nur schwierig möglich, die tatsächlichen Einweisungsgründe, die im Einzelnen durchlaufenen Verfahrensschritte oder auch die Einhaltung der Verfahrensgrundsätze zu eruieren. Obschon die personenbezogenen Internierungsvoraussetzungen in den kantonalen regelmässig namentlich genannt wurden (bspw. «Liederlichkeit», «Arbeitsscheu», «Trunksucht», «Vagantentum», usw.), gibt der Erlasstext in den wenigsten Fällen Aufschluss darüber, welche Sachverhalte konkret unter das jeweilige Einweisungskriterium fielen oder welche Verhaltensweise bzw. Lebensumstände der betreffenden Personen tatsächlich unter diese Begriffe fielen. Der Beantwortung dieser Frage kann sich nur durch eine eingehende Untersuchung der Rechtspraxis genähert werden.

Ebenfalls kann anhand der Analyse der Rechtsgrundlagen für sich nicht festgestellt werden, wie oft in der Praxis eine Versorgung bzw. Internierung gestützt auf einen bestimmten Erlass angeordnet wurde. Aufgrund der Vielzahl verschiedener Gesetze und Verordnung auf kantonaler und eidgenössischer Ebene standen den zuständigen Behörden für die Verfügung einer entsprechenden Massnahme oftmals mehrere Erlasse bzw. Verfahrenswege zur Verfügung. Welche Bestimmungen zu welchem Zeitpunkt oder auf bestimmte Sachverhalte tatsächlich Anwendung fanden, lässt sich wiederum nur durch eine systematische Analyse der Einzelfälle und damit der personenbezogenen Akten bestätigen. Nicht zuletzt darf aufgrund der Anzahl von Rechtsgrundlagen, die ein Kanton im Bereich der administrativen Versorgungen erlassen hat, nicht auf die Häufigkeit der tatsächlichen angeordneten Internierungen geschlossen werden. Kantone, die aus gesetzgeberischer Sicht sehr produktiv waren, müssen nicht zwingend auch im Bereich der Anwendung bzw. des Vollzugs der Erlasse besonders aktiv gewesen sein.

Bibliografie

GIACOMETTI ZACCARIA, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichts (Die staatsrechtliche Beschwerde), Zürich 1933.

GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

HÄFELIN ULRICH, MÜLLER GEORG, UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich, Schulthess, 2016.

JAAG TOBIAS, «Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen», in: Biaggini, Giovanni et al. (Hg.), Staatsrecht, Zürich, Dike, 2011.

KÄLIN WALTER, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern, Stämpfli, 1984.

KÖLZ ALFRED, HÄNER ISABELLE, BERTSCHI MARTIN, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich, Schulthess, 2013.

LEUTHOLD MATTHIAS, Die Prüfungsdichte des Bundesgerichts im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, Diss. St. Gallen, 1992.

MARTI HANS, Die staatsrechtliche Beschwerde, 4. Auflage, Basel, Helbling & Lichtenhahn, 1979.

SCHINDLER BENJAMIN, Einleitung, in: Auer Christoph/Müller Markus/Schindler Benjamin (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich/St. Gallen 2008, S. 1-24.

SCHINDLER BENJAMIN, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Schweiz, in: in: Bogdandy Armin von/Cassese Sabino/Huber Peter M. (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. 3, Heidelberg 2010, S. 313-349.

SCHINDLER BENJAMIN, 100 Jahre Verwaltungsrecht in der Schweiz, ZSR 2011 II, S. 331-437.

SCHINDLER BENJAMIN, Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrens in der Schweiz, in: ZNR 35 2013 (Heft 1/2), S. 33-40.

SPÜHLER KARL, Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994.

TSCHANNEN PIERRE, ZIMMERLI ULRICH, MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern, Stämpfli, 2014.

VETTERLI ROLAND, Kantonale Erlasse als Anfechtungsobjekte der staatsrechtlichen Beschwerde, Diss. St. Gallen, 1989.

WIEDERKEHR RENÉ, RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts. Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band 1, Bern, Stämpfli, 2012.