



# Administrativ versorgte Frauen in den Anstalten Hindelbank und das Engagement der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF für eine Reform des Frauenstrafvollzugs in den 1970er und 1980er Jahren

*erarbeitet von LUCIA LANFRANCONI und ELISABETH KELLER*

Bern, im August 2010

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Zum Begriff «administrativ Versorgte»</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Das Engagement der EKF für eine Reform des Frauenstrafvollzugs bis 1988</b> .....	<b>4</b>
3.1 Zur Vorgeschichte: die Jahre 1971 bis 1977 .....	4
3.2 Das Gutachten Heinzelmann und der Bericht der EKF: die Jahre 1977 bis 1980 .....	6
3.3 Bildung und neue Konzepte: das Engagement der EKF in den Jahren 1980 bis 1988 .....	8
<b>4. Die Thematisierung der administrativ versorgten Frauen durch die EKF</b> .....	<b>9</b>
4.1 Aussagen von Gertrud Heinzelmann in den Grundlagendokumenten für den EKF-Bericht ....	9
4.2 Aussagen aus der EKF-Stellungnahme zur Interpellation Schaffer von 1977 und aus der Arbeitsgruppe Strafvollzug.....	10
4.3 Aussagen im EKF-Bericht von 1978 und in der Zeitschrift «Frauenfragen» 1.1980 .....	11
<b>5. Fazit</b> .....	<b>13</b>
<b>Quellen und Literaturverzeichnis</b> .....	<b>16</b>
Ungedruckte Quellen.....	16
Gedruckte Quellen .....	16
Internet .....	17

## 1. Einleitung

Bis zum Jahr 1981 wurden in der Schweiz junge Frauen, die durch nicht konformes Verhalten auffielen, von Behörden in die Strafanstalt Hindelbank eingewiesen, ohne dass sie je strafrechtlich verurteilt worden wären. Diese Frauen wurden als «administrativ versorgt» bezeichnet, da sie nicht durch ein Gerichtsverfahren, sondern durch Armeninspektoren, Vormundschaftsbehörden oder Jugendämter ins Gefängnis eingewiesen wurden. Offiziell geschah dies als erzieherische Massnahme, faktisch unterlagen diese Frauen im Gefängnis jedoch demselben Regime wie die strafrechtlich verurteilten Frauen. Dieses Verfahren stand in Widerspruch zu den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950. Diese fordern bei zwangsweisen Unterbringungen in geschlossenen Anstalten eine gerichtliche Zuständigkeit zumindest im Rekursverfahren und sie verbieten die Anwendung von unspezifischen Einweisungskriterien wie «Arbeitsscheue» oder «Liederlichkeit».

Seit den Recherchen des «Beobachters» zur Geschichte der administrativ versorgten Jugendlichen in den Jahren vor 1982, ist einiges in Bewegung gekommen. Einzelne Betroffene sind in den letzten Jahren mit ihrem Schicksal an die Öffentlichkeit gegangen und fordern eine Wiedergutmachung von den verantwortlichen Behörden.<sup>1</sup> Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF hat sich bei den Behörden für eine Rehabilitierung der von administrativen Einweisungen betroffenen Frauen eingesetzt, seitdem sich diese in den Jahren 2007 und 2008 erstmals mit ihrem Anliegen an die Kommission gewandt hatten.

Die EKF hat sich bereits früher mit dem Frauenstrafvollzug und den Anstalten Hindelbank befasst: So legte sie 1978 den Bericht «Strafvollzug an Frauen in der Schweiz» vor – Schwerpunkt war die Analyse der Situation in Hindelbank. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des EKF-Berichts gab es also in Hindelbank noch immer administrativ versorgte Frauen.

Für die Kommission stellt sich heute die Frage, welche Haltung die EKF damals gegenüber den administrativen Versorgungen einnahm. Hat sich die Kommission mit dieser Problematik befasst? Wenn ja, in welcher Form hat sie sich für die Betroffenen eingesetzt? Dies wird in der vorliegenden Arbeit untersucht. Hauptquelle der Analyse sind neben dem EKF-Bericht aus dem Jahr 1978 die im Bundesarchiv vorhandenen Akten der Kommission zum Thema Frauenstrafvollzug aus den Jahren 1971 bis 1988.

---

<sup>1</sup> Vgl. [www.administrativ-versorgte.ch](http://www.administrativ-versorgte.ch).

*Die Recherchen und die Rohfassung der vorliegenden Arbeit wurden von Lucia Lanfranconi, M.A., im Rahmen ihres wissenschaftlichen Praktikums auf dem Sekretariat der EKF erarbeitet (2009/2010). Elisabeth Keller, Geschäftsführerin der EKF, ist verantwortlich für Vorwort, Fazit, Ergänzungen und Schlussredaktion.*

## **2. Zum Begriff «administrativ Versorgte»**

Die Thematik der «administrativen Versorgung» wurde bisher in der historischen Forschung praktisch nicht untersucht. Eine Ausnahme stellen hier die Arbeiten von Sabine Lippuner zur thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain und von Tanja Rietmann zur «administrativen Anstaltsversorgung im Kanton Bern» dar.<sup>2</sup>

Als «administrativ Versorgte» wurden Jugendliche im Alter von 14 bis 18 Jahren, aber auch Erwachsene bezeichnet, die durch nicht konformes Verhalten auffielen und deshalb in eine sogenannte Arbeitserziehungsanstalt eingewiesen wurden. Bei den betroffenen (jungen) Männern lautete der Einweisungsgrund oftmals «Arbeits-scheu». Als «Vergehen» der betroffenen (jungen) Frauen wurde «unsittliches Verhalten» oder «liederlicher Lebenswandel» genannt. Konkret wurden die Mädchen und jungen Frauen, deren Geschichten heute bekannt sind, administrativ versorgt, da sie beispielsweise aus einem Erziehungsheim weggelaufen waren, einen Suizidversuch hinter sich hatten, unverheiratet schwanger geworden waren oder in der Schule angeblich 10 Franken gestohlen hatten.<sup>3</sup>

Im Unterschied zu ihren männlichen Altersgenossen landeten die Mädchen und Frauen nicht in einer Arbeitserziehungsanstalt,<sup>4</sup> sondern wurden in die einzige Schweizer Frauenstrafanstalt Hindelbank eingewiesen. Dort unterlagen sie demselben Regime wie die straffällig gewordenen und gerichtlich eingewiesenen Frauen. Dieses Regime traf die jungen, ohne Gerichtsverfahren eingewiesenen Frauen jedoch ungleich härter. Wie die Juristin Annelies Leuthardt-Stoeklin (1979:300-301) in ihrer Dissertation<sup>5</sup> aufgrund diverser Interviews feststellte, war die soziale und persönliche Belastung der administrativ eingewiesenen Frauen grösser als diejenige der gerichtlich eingewiesenen. Die administrativ Versorgten neigten, so Leuthardt-

---

<sup>2</sup> Sabine Lippuner (2005) : Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von „Liederlichen“ und „Arbeitsscheuen“ in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert). Frauenfeld.

Tanja Rietmann (2006) : «Die Freiheit so elend entziehen». Zur «administrativen Anstaltsversorgung» im Kanton Bern in den 1950er Jahren. In: Claudia Opitz et. al. (Hg.): Kriminalisieren – Entkriminalisieren – Normalisieren. SGWS. Jg. 21, Band 21.

<sup>3</sup> Vgl. <http://www.administrativ-versorgte.ch/schicksale.html>.

<sup>4</sup> Für männliche administrativ Versorgte stand z.B. die Arbeitserziehungsanstalt St. Johannsen zur Verfügung.

<sup>5</sup> Publikation als Band 9 der Dissertationsreihe «Der schweizerische Strafvollzug»

Stoecklin, vermehrt zu einer belastenden Selbsteinschätzung, beurteilten ihre Zukunftsaussichten negativer, tendierten zu einem stigmatisierenden Selbstbild und litten besonders stark unter dem Kontaktmangel in der Anstalt.

Die jungen Frauen wurden entweder nach kantonal öffentlichem Recht, nach Zivilgesetzbuch oder nach Art. 89ff des alten Strafgesetzbuches eingewiesen. Je nachdem, über welchen Weg dies geschah, konnten sie bis zu drei Jahren oder auch auf unbestimmte Zeit «versorgt» werden.<sup>6</sup> Die Administrativversorgung nach kantonalem Recht wie auch die Anstaltsunterbringung nach eidgenössischem Vormundschaftsrecht standen in Widerspruch zu Art. 5 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 9. Dezember 1968. Aus diesem Grund musste die Schweiz bei der Ratifizierung der Konvention im Jahr 1974 einen Vorbehalt anbringen, den sie erst zurückziehen konnte, als mit dem Inkrafttreten der eidgenössischen Bestimmungen über die Fürsorgerische Freiheitsentziehung 1981 die kantonalen Versorgungsgesetze ausser Kraft gesetzt wurden.

### **3. Das Engagement der EKF für eine Reform des Frauenstrafvollzugs bis 1988**

Die Akten der EKF geben Aufschluss über den Prozess der Veränderung im Bereich des Strafvollzugs, dessen Errungenschaften uns heute – nur wenige Jahrzehnte später – normal erscheinen. Auch zeigt sich anhand der drei skizzierten Etappen, wie viel Widerstand die Thematisierung des Frauenstrafvollzugs in den unterschiedlichen Kontexten von Politik und Verwaltung erfahren hat.

#### **3.1 Zur Vorgeschichte: die Jahre 1971 bis 1977**

##### **Gertrud Heinzelmans Kritik an der Zentralisierung des Frauenstrafvollzugs**

Die EKF begann sich ab 1977 mit dem schweizerischen Frauenstrafvollzug zu beschäftigen. Sie verfügt jedoch aufgrund der Arbeiten von Frau Dr. iur. Gertrud Heinzelmann, Rechtsanwältin und frühere Leiterin des Büros gegen Amts- und Verbandswillkür des Migros-Genossenschaftsbundes, über Dokumente, die bis ins Jahr 1971 zurückreichen.

Heinzelmann setzte sich vehement und über Jahre hinweg, letztlich jedoch ohne Erfolg dafür ein, dass es neben der Frauenstrafanstalt Hindelbank auch andere, dezentrale Einrichtungen für Frauen geben sollte.<sup>7</sup> Durch die Aufhebung der Frauenabtei-

---

<sup>6</sup> Vgl. <http://www.administrativ-versorgte.ch/konsequenzen.html>.

<sup>7</sup> Sie legte eine Beschwerde beim Bundesrat (1. März 1972) ein, welcher mangels Zuständigkeit nicht darauf einging (21. Dezember 1973). Heinzelmann rekurrierte dagegen (12. März 1974), worauf die Akten ans Bundesgericht weitergeleitet wurden (7. August 1974). Aus formellen Gründen (insbeson-

lung der Strafanstalt Regensdorf am 31. Januar 1972 war Hindelbank faktisch zur einzigen Frauenstrafanstalt der deutsch- und französischsprachigen Schweiz geworden. Bereits vor der Überweisung der Frauen aus Regensdorf nach Hindelbank hatte sich Heinzelmann an den Vorsteher der Justizdirektion des Kantons Zürichs gewandt. Es schien ihr wichtig, dass es weiterhin eine eigene Frauenstrafabteilung im Raum Zürich gebe, damit Besuche und Urlaube nicht erschwert würden. Zudem setzte sie sich dafür ein, dass der Strafvollzug in Stadtnähe angesiedelt bliebe, damit die Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit nach der Entlassung nicht zusätzlich erschwert würde.

### **Misstände im Vollzug: die Petition der Insassinnen von Hindelbank**

Am 11. September 1976 starb in Hindelbank Rasmieh Hussein, eine 48-jährige jordanische Staatsangehörige, in ihrer Zelle. Sie litt an einer Asthma-Bronchitis. Ihr Leichnam wurde im gerichtsmedizinischen Institut untersucht. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden allerdings nicht publiziert. Dieser Vorfall weckte ein breites öffentliches Interesse für die Haftbedingungen im Frauenstrafvollzug. Die Berner Grossrätin Ruth Hamm formulierte eine schriftliche Anfrage an den Regierungsrat. Daraufhin wurde öffentlich, dass der Anstaltsarzt bei einer Untersuchung «Angst- und Verlassenheitskomplexe» festgestellt und der Anstaltsleitung empfohlen hatte, den Strafvollzug abubrechen und die Frau auszuschaffen. Diesem Rat wurde nicht Folge geleistet und die Frau wurde weiter in Einzelhaft gehalten.

Im März 1977 wurde eine Petition von 66 Insassinnen von Hindelbank an den damaligen Bundespräsidenten Kurt Furgler in den Medien veröffentlicht. Die Petition forderte in elf Punkten eine Verbesserung der Bedingungen des Strafvollzugs in Hindelbank.<sup>8</sup> Nach dem Bekanntwerden der Petition wurden die Petentinnen in Hindel-

---

dere da die Beschwerdeführerin kein schutzwürdiges Interesse habe) wurde schliesslich wiederum nicht auf die Beschwerde eingetreten (13. Dezember 1974). Heinzelmann wandte sich dann an die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerats mit der Begründung, dass sie versucht hätte, mit den betroffenen Frauen zu sprechen bzw. eine Vollmacht zu erhalten, was jedoch von Anstaltsdirektor Fritz Meyer verhindert worden sei (4. Juli 1975). Die Geschäftsprüfungskommission veranlasste, dass die Beschwerde erneut an den Bundesrat zu überweisen sei und dieser materiell darauf eintreten solle (3. Dezember 1975). Der Bundesrat befand schliesslich am 18. August 1976 über die Beschwerde. Die von Heinzelmann aufgegriffenen Punkte wurden jedoch alle abgelehnt. So befand der Bundesrat beispielsweise, dass Strafgefangenen kein Recht hätten, an einem bestimmten Ort untergebracht zu sein. Zudem seien die Kantone (und nicht der Bund) für Urlaubs- und Überweisungsregelungen zuständig.

<sup>8</sup> Der erste Punkt der Petition war die Forderung, in allen Zellen Klingeln zu installieren, «um einen zweiten Fall Hussein zu verhindern». Die Petition im Wortlaut ist nachzulesen in: Eidg. Kommission für Frauenfragen (1978) *Der Strafvollzug an Frauen in der Schweiz – eine Darstellung am Beispiel der Anstalten in Hindelbank, ergänzt um ein Exposé über die Frauenabteilung der Tessiner Anstalt La Stampa und um Vorschläge für Verbesserungen*. Bern. S. 43–44.

bank auf Anordnung der Polizeidirektion des Kantons Bern in Anwesenheit des Anstaltsdirektors durch Beamte der Kantonspolizei über die Beweggründe ihrer Unterzeichnung befragt. Die Verfasserin der Petition kam zuerst in Isolationshaft und wurde später in eine andere Anstalt verlegt. Aufgrund dieses harten Vorgehens der Behörden reichte die damalige Grossrätin Marie Boehlen am 28. März 1977 eine schriftliche Anfrage an den Regierungsrat Bern ein. Dieser sollte prüfen, ob das Verhalten der Gefängnisdirektion bundesrechtswidrig gewesen sei, da die Verfassung das Petitionsrecht für alle Bürgerinnen und Bürger garantiere.

### **3.2 Das Gutachten Heinzelmann und der Bericht der EKF: die Jahre 1977 bis 1980**

Im Frühjahr 1977 begann sich die im Jahr zuvor vom Bundesrat eingesetzte ausserparlamentarische Kommission für Frauenfragen mit der Thematik zu befassen. Konkreter Anlass dazu war die Petition der 66 Insassinnen der Hindelbanker Anstalten – immerhin war dies die grosse Mehrheit aller damals in Hindelbank inhaftierten oder «versorgten» Frauen. Bereits im Mai 1977 erteilte die Kommission Frau Dr. iur. Gertrud Heinzelmann den Auftrag, ein Gutachten zur Situation in Hindelbank und eine Stellungnahme zur eingegangenen Petition zu erarbeiten. Heinzelmann kam in diesem Gutachten zum Schluss, dass die Haftbedingungen in der Frauenstrafanstalt strenger seien als in den Männerstrafanstalten und dass die Forderungen der Petition prinzipiell gerechtfertigt seien.

In der Folge setzte die Kommission eine Arbeitsgruppe ein und entschied, einen detaillierten Bericht zum Strafvollzug an Frauen in der Schweiz zu erarbeiten und sich eingehend mit den Forderungen der Petition zu befassen. Als Ausgangspunkt für diese umfassende Arbeit wurde ein Vergleich der Hausordnungen und Reglemente verschiedener Schweizer Anstalten vorgenommen (untersucht wurden die Männeranstalten Witzwil, Thorberg, St. Johannsen, Regensdorf, Lenzburg, Saxerriet, Oberschöngrün und die Frauenanstalt Hindelbank). Dieser Vergleich ergab, dass die Verhältnisse in Hindelbank besonders prekär und die Forderungen der Insassinnen nach Verbesserungen daher nachvollziehbar waren.

#### **Die Arbeitsgruppe «Strafvollzug» der EKF**

Die Arbeitsgruppe «Strafvollzug» der EKF unter dem Vorsitz von Frau Dr. iur. Lili Nabholz-Haidegger befasste sich an mehreren Sitzungen intensiv mit grundsätzlichen Fragen im Frauenstrafvollzug. Sie organisierte u.a. im Januar 1978 ein Hearing mit Frau Prof. Dr. Helga Einsele, der ehemaligen Leiterin des Frauengefängnisses

Preungesheim/Frankfurt am Main (Deutschland) und Honorarprofessorin an der Universität Frankfurt für Probleme des Strafvollzuges. Einsele wies darauf hin, dass der Strafvollzug an Frauen generell schlechter bzw. strenger sei als der Strafvollzug an Männern, und stellte das Reformmodell von Frankfurt/Preungesheim vor. Die EKF stand ausserdem in Kontakt mit der Juristin Annelies Leuthardt-Stoocklin, welche zur gleichen Zeit ihre Dissertation über die Anstalt Hindelbank verfasste. Im April 1978 besuchten interessierte Mitglieder der EKF Hindelbank; im Mai 1978 lud die EKF Fritz Meyer, den Direktor von Hindelbank, sowie Walter Dübi, den Ersten Sekretär der Polizeidirektion des Kantons Bern, und Franz Moggi, den Gefängnisinspektor des Kantons Bern, zu einem Arbeitstreffen ein.

### **Die Stellungnahme der Kommission zur Interpellation Schaffer**

Während der Arbeit am Bericht engagierte sich die EKF auch politisch für die Insassinnen von Hindelbank. So führte Ständerätin Dr. Emilie Lieberherr, damals Präsidentin der Frauenkommission, in den Jahren 1977 und 1978 Gespräche mit dem damaligen Bundespräsidenten Kurt Furgler. Die EKF wurde jedoch – ungeachtet ihrer Bemühungen – nicht in das Verfassen des offiziellen Antwortschreibens zur Petition der Insassinnen miteinbezogen.

Auch von der Beantwortung der Interpellation des Nationalrats Emil Schaffer vom 24. Juni 1977 (77.412 I, Straf- und Massnahmenvollzug) blieb die EKF ausgeschlossen. Die Kommission verfasste dazu dennoch eine Stellungnahme, in der sie verschiedene Verbesserungen forderte: So sollten bauliche Massnahmen umgesetzt werden, um eine tatsächliche Resozialisierung zu ermöglichen und mehr Raum für die Freizeitgestaltung zu erhalten. Die EKF forderte zudem eine strikte räumliche Trennung von erstmaligen und rückfälligen Täterinnen sowie von Frauen im Straf- und Massnahmenvollzug und von Jugendlichen und Erwachsenen.

### **Der Bericht der Kommission von 1978**

Im November 1978 stellte die Kommission anlässlich einer Medienkonferenz ihren umfassenden Bericht über den Strafvollzug an Frauen in Hindelbank vor und präsentierte ihre Empfehlungen für eine Verbesserung des Strafvollzugs.<sup>9</sup> Kernstück des Berichts ist das vierte Kapitel, in welchem zur Petition der Insassinnen Stellung genommen und eine Reihe von kurz- und längerfristigen Massnahmen zur Verbesse-

---

<sup>9</sup> Eidg. Kommission für Frauenfragen (1978) Der Strafvollzug an Frauen in der Schweiz – eine Darstellung am Beispiel der Anstalten in Hindelbank, ergänzt um ein Exposé über die Frauenabteilung der Tessiner Anstalt La Stampa und um Vorschläge für Verbesserungen. Bern. Im Folgenden auch: EKF-Bericht.

rung des Strafvollzugs präsentiert wird. Das darauf folgende Echo in den Medien war gross und viele Privatpersonen und Organisationen wandten sich an die Kommission mit positiven, begrüssenden und unterstützenden, aber auch mit kritischen und ablehnenden Voten. Harsche Kritik am Bericht und an den Empfehlungen der Kommission äusserte die für den Vollzug in Hindelbank verantwortliche Polizeidirektion des Kantons Bern. In ihrer Stellungnahme zum EKF-Bericht<sup>10</sup> bemängelte sie, dass es dem EKF-Bericht an «Objektivität und Anstand» fehle, dass der Bericht nicht darauf angelegt sei, mögliche Verbesserungen im Strafvollzug an Frauen aufzuzeigen, sondern «masslose Kritik an den Anstalten in Hindelbank zu üben und diese in Verruf zu bringen» und warf der EKF unrichtige Sachverhaltsdarstellungen vor. Diese Vorwürfe der Polizeidirektion wies die EKF in einer dezidierten Stellungnahme umgehend zurück.<sup>11</sup>

### **3.3 Bildung und neue Konzepte: das weitere Engagement der EKF in den Jahren 1980 bis 1988**

Wenn auch nicht mehr so aktiv wie in den Jahren zuvor, so setzte sich die EKF in den Jahren 1980 bis 1988 dennoch mit dem Frauenstrafvollzug auseinander und wurde zunehmend als fachlich kompetentes Gremium in diesem Bereich wahrgenommen. Im März 1980 befasste sich die Kommission mit Fragen der Berufs- und Allgemeinbildung sowie Aus- und Weiterbildung im Frauenstrafvollzug. Sie arbeitete hierzu mit dem Strafrechtsprofessor Prof. Dr. Peter Aebersold und wiederum mit Frau Prof. Dr. Helga Einsele zusammen.

1982 wurde die EKF durch den Regierungsrat des Kantons Bern über die Neukonzipierung von Hindelbank orientiert. Ziel des neuen Konzeptes war ein differenzierter, betreuungs- und behandlungsorientierter Vollzug, welcher mehr auf die Interessen der Insassinnen eingehen, ihnen aber auch mehr Selbständigkeit und Verantwortung einräumen sollte. Ein Jahr später wurde die EKF zudem über die Neubesetzung des Direktionspostens von Hindelbank informiert, namentlich darüber, dass die Polizeidirektion des Kantons Bern gerne eine Frau für diese Stelle eingesetzt hätte (dies entsprach einer der Forderungen der EKF in ihrem Bericht von 1978), sich jedoch keine genügend qualifizierte Frau beworben hätte. Der neue Anstaltsdirektor Peter Eggen lud die EKF schliesslich im April 1985 nach Hindelbank ein, um das Neukonzept und einige Umsetzungsprobleme zu besprechen. Das Bundesamt für Justiz bat die

---

<sup>10</sup> Polizeidirektion des Kantons Bern: Stellungnahme zum Bericht der Eidg. Kommission für Frauenfragen «Strafvollzug an Frauen in der Schweiz». Bern, August 1979.

<sup>11</sup> Publiziert in: Eidg. Kommission für Frauenfragen (Hg): «*Frauenfragen*» 1.1980. S. 33–50.

Kommission im August 1988 um eine Stellungnahme zum Bauvorhaben der Strafanstalt mit Frauenabteilung «La Tuilière» im Kanton Waadt. Die Vorschläge der EKF wurden dankend aufgenommen.

## **4. Die Thematisierung der administrativ versorgten Frauen durch die EKF**

### **4.1 Aussagen von Gertrud Heinzelmänn in den Grundlegendokumenten für den EKF-Bericht**

In den Akten, welche die Grundlage für den 1978 herausgegebenen Bericht der EKF bilden, werden die administrativ versorgten Frauen ein erstes Mal im Beschwerdebrief von Frau Dr. Gertrud Heinzelmänn an den Bundesrat vom 1. März 1972 gegen die Verlegung der straffälligen Frauen von Regensdorf nach Hindelbank explizit erwähnt. Sie schreibt:

«Zu beachten ist ferner, dass in andern Anstalten ausselektionierte schwersterziehbare Jugendliche immer wieder in Strafanstalten landen und in vielen Fällen die nach StGB Art. 14 (alt) Verurteilten statt in eine Heil- oder Pflegeanstalt in eine Strafanstalt verbracht wurden. Auch diese Probleme liessen sich durch Errichtung einer zeitgemässen kleinen Anstalt in der Nähe von Zürich besser lösen als bisher.»

Fünf Jahre nach ihrem Schreiben an den Bundesrat, am 10. Juni 1977, machte Heinzelmänn erstmals auch die EKF in einem Brief auf den Aufenthalt von administrativ versorgten Frauen in Hindelbank aufmerksam:

«Trotz des belastenden Odiums, welches der einzigen Frauenstrafanstalt der Schweiz anhaftet, sind nicht nur strafrechtlich Verurteilte in Hindelbank interniert. Von jeher war Hindelbank das Internierungsheim für ausselektionierte administrativ versorgte Jugendliche und Erwachsene, die in keiner Anstalt zu halten waren. Direktor Fritz Meyer hat selber ein sehr negatives Urteil abgegeben über den undifferenzierten Monobetrieb von Hindelbank. (...) Dadurch, dass Hindelbank heute die einzige Frauenstrafanstalt ist, wurde die Anstalt ein Sammelsurium, das ausserordentlich schwierig zu leiten ist. Da kommen so verschiedene Interessen zusammen. (...) Die Jugendabteilung, bestehend aus den in Erziehungsheimen nicht tragbaren Jugendlichen, Drogensüchtigen und Fixern sei an sich gut eingerichtet und beschäftige vier Sozialarbeiter.»

Im selben Brief erwähnte Heinzelmänn, dass ihres Wissens nach administrativ versorgte Minderjährige früher mit den erstmaligen Straftäterinnen bei der Arbeit zusammen gewesen seien, dass sie aber nicht wisse, ob das zum aktuellen Zeitpunkt noch so sei. Drei Monate später, im Gutachten, das Heinzelmänn für die EKF über die Situation in Hindelbank erstellte, konnte sie diese Frage beantworten: Gemäss einem Bericht der Berner Behörden ergaben sich in der geschlossenen Jugendabtei-

lung in Hindelbank Schwierigkeiten durch den unmittelbaren Kontakt der jungen Mädchen mit den erstmals straffälligen Frauen während der Arbeitszeit.<sup>12</sup>

#### **4.2 Aussagen aus der EKF-Stellungnahme zur Interpellation Schaffer von 1977 und aus der Arbeitsgruppe Strafvollzug**

In ihrer Stellungnahme vom 19. September 1977 zur Interpellation Schaffer vom 24. Juni 1977 (77.412. I, Straf- und Massnahmenvollzug) forderte die EKF eine vollständige räumliche Trennung «von erstmaligen und rückfälligen Täterinnen, von Frauen im Straf- und Massnahmenvollzug, von Jugendlichen und Erwachsenen». Auch wenn diese Forderung sich nicht explizit auf die administrativ Versorgten bezieht, so hätte ihre Umsetzung dazu geführt, dass die versorgten Mädchen und Frauen von den Straftäterinnen getrennt worden wären. Weiter forderte die EKF in ihrer Stellungnahme für die Insassinnen mehr Kontakte mit der Aussenwelt (Besuche und Urlaube) mit der Begründung, dass viele der Frauen noch sehr jung und einige davon Mütter seien und so ein besonderes Bedürfnis nach Kontakt gegeben sei. Im Protokoll der Arbeitsgruppensitzung der EKF vom 27. Oktober 1977, an welcher das Gutachten von Heinzelmann besprochen wurde, ist die Feststellung zu lesen:

«Man gewinnt den Eindruck, der Einheitsvollzug in Hindelbank sei auf die Gruppe der schwersten Delinquentinnen bezogen und also für die andern gerichtlich oder administrativ Eingewiesenen unangemessen streng.»

Am 22. Mai 1978 kam es zu einem Arbeitstreffen von EKF-VertreterInnen mit Anstaltsdirektor Fritz Meyer, Fürsprecher Walter Dübi, dem Erstem Sekretär der Polizeidirektion des Kantons Bern, und Franz Moggi, Gefängnisinspektor des Kantons Bern. Die Arbeitsgruppe «Strafvollzug» der EKF hatte den Vertretern des Kantons Bern bereits im Vorfeld ein Arbeitspapier mit detaillierten Fragen zugestellt; darunter auch explizit die Frage, weshalb es für die administrativ eingewiesenen Frauen keine Spezialabteilung gebe bzw. ob eine solche vorgesehen sei. Die EKF verwies auf die für Männer geplante Arbeitserziehungsanstalt St. Johannsen, welche als Vorbild für eine analoge Anstalt für Mädchen und Frauen dienen könnte. Die Vertreter des Kantons Bern waren jedoch nicht bereit, zu den Fragen detailliert Stellung zu beziehen. Deshalb einigten sich die Anwesenden darauf, am Arbeitstreffen nur bestimmte Punkte des Fragenkatalogs aufzugreifen und zu diskutieren. Dennoch sind die Antworten des Anstaltsdirektors bzw. der Vertreter des Kantons Bern aufschlussreich. Auf die Frage, worin die besonderen Schwierigkeiten des Strafvollzugs an Frauen im

---

<sup>12</sup> Siehe Neue Zürcher Zeitung vom 29. Juli 1977, *Die Jugendabteilung in der Strafanstalt Hindelbank*, S. 30.

Gegensatz zum Strafvollzug an Männern bestehen, antworteten sie gemäss Sitzungsprotokoll:

«Alle Experten sehen im Strafvollzug an Frauen zuerst und vor allem ein quantitatives Problem. Es werden zu wenig Frauen straffällig, als dass es möglich und sinnvoll wäre, alle vom Strafgesetzbuch (StGB) geforderten Anstaltstypen, örtlich getrennt, einzurichten. (...) Diese geringe Zahl macht es aber nicht nur unmöglich, in jedem Kanton jeden Anstaltstyp zu bauen, sie hat nicht nur zur Konzentration aller weiblichen Strafgefangenen in H. geführt – nein, auch in H. sind nicht alle Vollzugsarten nebeneinander deutlich ausgebildet. Es ist schwierig, diese kleinen Bestände so zu organisieren (punkto Essen, Unterhaltung, Freizeit usw.), dass ein dem StGB entsprechender Vollzug gewährleistet ist. In H. zählt gegenwärtig die jüngste Insassin 15, die älteste über 60 Jahre; die kürzeste Strafe dauert 30 Tage, die längste 16 Jahre; neben Schweizerinnen sind Ausländerinnen aus 6 verschiedenen Ländern inhaftiert, die sich in der Sprache und Mentalität wesentlich unterscheiden. (...) Ein anderes bedeutsames Problem des Frauenstrafvollzugs besteht im Gefühlsbetonten, das die weibliche Gemeinschaft charakterisiert und das Vernünftige, Nüchterne zurückdrängt. (...) Am Beispiel der Jugendabteilung zeigt sich, dass der Ausbau der Einrichtungen für den Strafvollzug an Frauen und Mädchen gegenüber demjenigen für Männer und Knaben im Rückstand ist. Ein Mängelbericht der Eidg. Justizabteilung liegt vor. Gegenwärtig ist man daran, etwa für Durchgangsheime neue Zusammenschlüsse unter Kantonen zustande zu bringen. – Am Beispiel der Jugendabteilung zeigt sich auch, dass H. mit der Zeit von der letzten zur ersten und häufig einzigen Instanz geworden ist: in den 60er Jahren sind verschiedene offene Jugendheime eingegangen, in welchen immer auch ein paar schwersterziehbare Jugendliche betreut werden konnten. Der härteste Kern dieser Schwersterziehbaren wird nun nach H. eingewiesen, wo personell und sicherheitsmässig die nötigen Voraussetzungen geschaffen werden mussten.»

Weiter wiesen die Behördenvertreter darauf hin, dass die Zahl der administrativ Eingewiesenen in den letzten Jahren abgenommen hätte, dass die Jugendabteilung nur als Versuch betrachtet würde und spätestens bis 1983 geschlossen werden müsse.<sup>13</sup>

In diesem Zusammenhang wurde gemäss Sitzungsprotokoll überdies ein Vorwurf an die Frauenverbände formuliert:

«(...) Am Beispiel der Jugendabteilung zeigen sich schliesslich die Ineffizienz oder das Desinteresse der Frauenverbände: Als 1959 im Kanton Basel-Landschaft ein Heim für schwersterziehbare Knaben konzipiert wurde, informierte Direktor Meyer die Präsidentinnen dreier Frauenorganisationen und bat sie, etwas zu unternehmen, damit es den weiblichen Jugendlichen nicht gehe wie den Frauen im Vollzug. Geschehen ist nichts.»

#### **4.3 Aussagen im EKF-Bericht von 1978 und in der Zeitschrift «Frauenfragen» 1.1980**

Gegenstand des Berichts der EKF ist der Strafvollzug an Frauen in der Schweiz. Nicht die Einweisungspraxis, sondern die Strafanstalt als Institution und die Situation

---

<sup>13</sup> Dieser Bericht der Eidgenössischen Justizabteilung liegt der EKF nicht vor.

ihrer Insassinnen standen im Vordergrund. Auslöser für die Auseinandersetzung mit dieser Thematik war die Petition und die darin enthaltenen Forderungen von Insassinnen. Die in Hindelbank «lediglich» administrativ versorgten Mädchen und Frauen standen nicht im Fokus des Interesses. So steht denn auch auf der ersten Seite des EKF-Berichts, wohl auch aufgrund der Informationen aus dem Arbeitstreffen vom 22. Mai 1978 mit den Herren Meyer, Dübi und Moggi:

«Auf die Jugendabteilung werden wir im weitem nicht eingehen: wegen der Art und Intensität, mit welcher die altersmässig nahe beieinander liegenden Insassinnen dort betreut werden, fällt sie aus dem Rahmen. Zudem sind ihre Tage gezählt, muss diese Abteilung doch spätestens Ende 1983 durch ein anderes Erziehungsheim ersetzt sein.»

In ihren Vorschlägen für Massnahmen zur Verbesserung des Strafvollzugs an Frauen unterstreicht die Kommission jedoch die Notwendigkeit von grundlegenden Reformen, um die diskriminierende Behandlung der Frauen im Vollzug zu beenden, und weist in diesem Zusammenhang auch ausdrücklich darauf hin, «(...) dass es im System von Heimen für weibliche Jugendliche und junge Erwachsene bedeutende strukturelle Mängel gibt, die möglichst rasch behoben werden sollten».<sup>14</sup>

Auf die spezifische Situation der administrativ versorgten Mädchen und Frauen geht die Kommission in ihrem Bericht nur an wenigen Stellen ein. Im ersten Kapitel *Bestandesaufnahme* werden dazu Zahlen genannt: Im Jahr 1977 seien zwei Mädchen für zwei bis sechs Monate, zwei für ein bis zwei Jahre und elf schliesslich auf unbestimmte Zeit in Hindelbank administrativ eingewiesen gewesen.<sup>15</sup> Weiter sind unter dem Stichwort *Vorleben und persönliche Verhältnisse der Insassinnen 1971/72* folgende Aussagen zu lesen:

«Bei den administrativ Eingewiesenen gehörten vier von fünf Erzieher oder Väter der Unterschicht (ungelernte, angelernte, gelernte Arbeiter) an, bei den gerichtlich Eingewiesenen waren es 54%. (...) Die ungünstige familiäre Ausgangssituation und die unterdurchschnittliche Ausbildung und Stellung im Beruf wirkten sich im Erwachsenenalter im familiären Bereich der Insassinnen schlimm aus: 31% der gerichtlich und 26% der administrativ Eingewiesenen hatten aussereheliche Kinder. (...) Bei den gerichtlich Eingewiesenen erreichte die Scheidungsquote fast die Hälfte des Verheiratetenanteils, bei den administrativ Eingewiesenen kamen auf eine verheiratete vier getrennte oder geschiedene Frauen.»<sup>16</sup>

Weder im Zusammenhang mit diesen Aussagen noch im Zusammenhang mit dem folgenden Zitat kritisierte die EKF den Umstand, dass die administrativ Eingewiesenen überhaupt in einer Strafanstalt waren und mit gerichtlich verurteilten Straftäterinnen zusammen arbeiten mussten, als grundsätzliches Unrecht. Es entsteht sogar der

---

<sup>14</sup> EKF-Bericht 1978, S.68.

<sup>15</sup> EKF-Bericht 1978, S. 4.

<sup>16</sup> EKF-Bericht 1978, S.6f

Eindruck, dass eine Trennung von «Administrativen» und Strafgefangenen aus Sicht der Kommission nicht etwa zum Schutz der häufig noch minderjährigen «Administrativen» nötig sei, sondern eher zum Schutz der Strafgefangenen:

«Unter den Insassinnen kommt es oft zu Spannungen, vor allem zwischen den gerichtlich und den administrativ Eingewiesenen. Die administrativ Eingewiesenen sind im Allgemeinen jung, unordentlich, lärmig, sie lehnen sich auf, unter Kriminellen sein zu müssen. Die meist älteren, ordentlichen und ruhigeren gerichtlich Eingewiesenen müssen sich wegen den als fluchtgefährlich geltenden ‚Administrativen‘ viele Einschränkungen gefallen lassen, wie z.B. Kollektivstrafen (die eine wird zum Spitzel der andern).»<sup>17</sup>

An der Medienkonferenz anlässlich der Veröffentlichung des EKF-Berichts vom 21. November 1978 ging die damalige Kommissionspräsidentin Emilie Lieberherr in ihrem Referat u.a. auch auf die Situation der administrativ eingewiesenen Frauen ein und führte aus:

«Es sind nicht mehr die jungen, lärmigen administrativ eingewiesenen Frauen, welche die eher älteren und ruhigen gerichtlich Eingewiesenen stören. Die Situation hat sich innert kurzer Zeit umgekehrt: heute sind die wenigen administrativ Eingewiesenen ältere Frauen (etwa Trinkerinnen), während das Alter der verhältnismässig zahlreichen wegen Vergehen gegen das Betäubungsmittelgesetz gerichtlich Eingewiesenen (sie machen derzeit rund die Hälfte der Strafgefangenen aus) stark abgenommen hat.»<sup>18</sup>

## 5. Fazit

Im Zentrum dieses Berichts steht die Frage, ob und inwieweit die EKF das Problem der administrativen Einweisungen in ihrer Arbeit zum Frauenstrafvollzug bis zum Jahr 1988 erkannte und thematisierte. Aus heutiger Optik stellt das Verfahren des administrativen «Versorgens» von Mädchen und Frauen in eine Strafanstalt ein massives Unrecht dar.<sup>19</sup> Quellen aus den 1970er Jahren, wie die Dissertation von Leuthardt-Stoeklin sowie die Berichte und das Gutachten von Heinzelmann zeigen, dass die administrative Versorgung von Mädchen und Frauen zusammen mit gerichtlich verurteilten Straftäterinnen unter ein- und demselben Vollzugsregime in Hindelbank auch zu jener Zeit als Unrecht erachtet wurde. Für Heinzelmann war klar, dass insbesondere die Mädchen und jungen Frauen durch den Aufenthalt in der Anstalt Hindelbank mit ihrem «belastenden Odium» eine schwere Stigmatisierung erfuhren. Leuthardt-

---

<sup>17</sup> EKF-Bericht 1978, S. 20.

<sup>18</sup> Das Referat ist abgedruckt in: Eidg. Kommission für Frauenfragen (Hg): «*Frauenfragen*» 1.1980. S. 49–50.

<sup>19</sup> Siehe <http://www.administrativ-versorgte.ch> und [http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Justiz/Freiheitsentzug/idart\\_5871-content.html?zur=826](http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Justiz/Freiheitsentzug/idart_5871-content.html?zur=826).

Stoeklin wies darauf hin, dass die administrativ versorgten Frauen noch wesentlich stärker als die verurteilten Straftäterinnen ein stigmatisierendes Selbstbild hatten und darunter litten. Diese zeitgenössischen Einschätzungen stützen die heutige Forderung der ehemals administrativ versorgten Frauen nach Wiedergutmachung.

Die Sichtung der noch vorhandenen EKF-Dokumente aus den 1970er und 1980er Jahren zeigt, dass sich die Kommission zwischen 1977 und 1988 vehement für eine Verbesserung der allgemeinen Bedingungen im Frauenstrafvollzug engagierte. Sie formulierte in ihrem Bericht 1978 für die damalige Zeit sehr fortschrittliche Empfehlungen zum Frauenstrafvollzug, deren Umsetzung die Situation aller Insassinnen – ungeachtet der Gründe ihres Aufenthalts in Hindelbank – verbessert hätte. Diese Empfehlungen stiessen auf ein starkes und durchaus kontroverses Echo; zahlreiche Anliegen zur Verbesserung des Vollzugs wurden später aufgenommen und von den Behörden in den 1980er und 1990er Jahren umgesetzt.

Die EKF hat sich in den 1970er Jahren für die administrativ versorgten Mädchen und Frauen insofern eingesetzt, als sie im Zusammenhang mit der Interpellation Schaffer und in den Kontakten mit den für Hindelbank zuständigen Behördenvertretern die vollständige räumliche Trennung von administrativ eingewiesenen und gerichtlich verurteilten Frauen in Hindelbank verlangte. Dies wäre ein erster Schritt gewesen, der möglicherweise zur Folge gehabt hätte, dass die administrativ Versorgten auch einem weniger strengen Reglement unterstellt worden wären als die Straftäterinnen. Mit der räumlichen Trennung wären vermutlich auch die Stigmatisierung und die soziale und persönliche Belastung der Mädchen und Frauen weniger stark ausgefallen. Die Kommission scheute sich auch nicht, Anstaltsdirektor Meyer mit der Frage zu konfrontieren, weshalb keine Spezialabteilung für die administrativ Versorgten vorgesehen sei und kritisierte den Einheitsvollzug. Zudem wies die EKF in ihren Vorschlägen für längerfristige Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs (erneut) auf das grundsätzliche Problem der grossen strukturellen Mängel im System von Heimen für weibliche Jugendliche und junge Erwachsene hin, und appellierte an die Kantone, diese Mängel möglichst rasch zu beheben.

Auf die menschlich und rechtlich unhaltbare Situation der administrativ Eingewiesenen in der Strafanstalt ging die Kommission hingegen – auch in ihrem Bericht – nicht näher ein. Die Auswertung der noch vorhandenen schriftlichen Unterlagen über die Arbeit der EKF zum Frauenstrafvollzug legt nahe, dass es dafür mehrere Gründe

gegeben hat: Der Ausgangspunkt ihrer Beschäftigung mit Hindelbank war die Petition der Insassinnen und die darin enthaltenen Forderungen für die Verbesserung der Haftbedingungen in der Anstalt. Für die EKF stand somit die Strafanstalt als Institution im Vordergrund. Sie befasste sich mit dem Vollzug und nicht mit der Einweisungspraxis. Zudem hatte die Zahl der administrativen Einweisungen zum Zeitpunkt der Erarbeitung des EKF-Berichts Ende der 1970er Jahre bereits abgenommen, und die Behörden wiesen darauf hin, dass die nötigen Veränderungen aufgrund von neuen (gesetzlichen) Vorgaben bereits in die Wege geleitet worden waren.

Die Frage, weshalb die Kommission die Situation der administrativ versorgten Mädchen und Frauen in Hindelbank in ihrem eigenen Bericht von 1978 nicht adäquat thematisierte und den Unrechtsgehalt ihrer Einweisung konkret aufzeigte, ist dennoch nicht befriedigend zu beantworten. Die jungen Frauen wurden ohne gerichtliches Verfahren in die Frauenstrafanstalt eingewiesen, in der faktisch keine Trennung zu Straftäterinnen bestand. Was als erzieherische Massnahme bezeichnet wurde, war ein Wegschliessen. Die Kommission hat es versäumt, angemessen auf die ihr schon in den 1970er Jahren vorliegenden Hinweise zu reagieren und sich für die Rechte dieser Mädchen und Frauen einzusetzen.

## Quellen und Literaturverzeichnis

### Ungedruckte Quellen

Bundesarchiv, Bern:

Band/Archivnummer 12, Dossier 826.603, Strafvollzug, Gutachten

G. Heinzelmann, 1977

Band/Archivnummer 12, Dossier 826.603, Strafvollzug, 1977–1988

Band/Archivnummer 14, Dossier 826.713, Strafvollzug an Frauen in der Schweiz, 1978–1982.

*In den oben aufgeführten Dossiers befinden sich u.a. folgende massgeblichen Quellen:*

- *Briefwechsel Heinzelmann / EKF*

- *Protokolle AG Strafvollzug der EKF*

Eidg. Kommission für Frauenfragen (1977):

Stellungnahme zur Interpellation Schaffer]

### Gedruckte Quellen

Eidg. Kommission für Frauenfragen (1978)

*Der Strafvollzug an Frauen in der Schweiz – eine Darstellung am Beispiel der Anstalten in Hindelbank, ergänzt um ein Exposé über die Frauenabteilung der Tessiner Anstalt La Stampa und um Vorschläge für Verbesserungen.* Bern.

Eidg. Kommission für Frauenfragen (Hg)

«*Frauenfragen*» 1.1980. S. 33–50.

Annelies Leuthardt-Stoecklin (1979)

*Die Anstalten in Hindelbank BE.* Verlag Sauerländer, Aarau. (Der schweizerische Strafvollzug; Bd. 9)

Sabine Lippuner (2005)

*Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von „Liederlichen“ und „Arbeits scheuen“ in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert).* Frauenfeld.

Tanja Rietmann (2007)

*Von Fällen „sozial Gestrauchelter“. Die Akten zur administrativen Versorgung im Staatsarchiv des Kantons Bern (Schweiz).* In: L'Homme. Europäische Zeitschrift für Feministische Geschichtswissenschaft. Jg. 18, Heft 2.

Tanja Rietmann (2006)

«Die Freiheit so elend entziehen». Zur «administrativen Anstaltsversorgung» im Kanton Bern in den 1950er Jahren. In: Claudia Opitz et. al. (Hg.): Kriminalisieren – Entkriminalisieren – Normalisieren. SGWS. Jg.21, Band 21.

### **Internet**

Information und Selbstzeugnisse ehemals administrativ versorgter Frauen:

[www.administrativ-versorgte.ch](http://www.administrativ-versorgte.ch)

Dokumentation «Administrative Versorgung» auf der Menschenrechtsplattform  
humanrights.ch

[http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Justiz/Freiheitsentzug/idart\\_5871-content.html](http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Justiz/Freiheitsentzug/idart_5871-content.html)