



11.431 Parlamentarische Initiative

Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom
11. Oktober 2012

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF Januar 2013

I. Grundsätzliches

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF begrüsst den Vorschlag der Rechtskommission des Nationalrates, ein Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen zu schaffen. Nachdem sich Bund und Kantone am 10. September 2010 anlässlich einer Veranstaltung in Hindelbank bei den administrativ versorgten Menschen öffentlich entschuldigt haben, ist das vorgeschlagene Bundesgesetz ein historischer Akt von hoher moralischer und symbolischer Bedeutung. Es signalisiert den ehemals von administrativen Einweisungen Betroffenen, ihren Angehörigen und auch der Öffentlichkeit, dass durch Behörden begangenes Unrecht als solches anerkannt wird. Das Bundesgesetz leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Wiedergutmachung.

Die EKF, die sich bereits 1977/78 kritisch mit dem Frauenstrafvollzug befasst hatte, hat sich 2009/2010 nachdrücklich für eine Rehabilitierung der zu Unrecht in den Anstalten Hindelbank „administrativ versorgten“ Frauen eingesetzt. Als ausserparlamentarische Kommission nahm sie eine vermittelnde und klärende Rolle zwischen Behörden und Betroffenen ein und arbeitete in der vom Bundesamt für Justiz geleiteten Arbeitsgruppe mit.

Die Aufarbeitung der Vergangenheit ist für die zu Unrecht eingewiesenen administrativ versorgten Personen ein schmerzhafter Prozess. Diese Einweisungen haben ihr Leben und das Leben ihrer Angehörigen geprägt. Das Geschehene kann nicht mehr rückgängig gemacht werden, auch nicht durch das Recht. Gerade deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass die heutige Gesellschaft das Geschehene historisch aufarbeitet und die Betroffenen zumindest moralisch und politisch vollumfänglich rehabilitiert werden.

Zu begrüssen ist die Ausweitung des Begriffs der „Rehabilitierung sui generis“ (vgl. Erläuternder Bericht S. 7).

Die Problematik der administrativen Versorgungen muss vor dem geschichtlichen Hintergrund gesehen werden. Nach damaligem (Mehrheits-)Verständnis waren diese Versorgungen rechtens. Klar ist aber auch, dass diese administrativen Versorgungen mit den Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK von 1950 unvereinbar waren. Die Schweiz ist der EMRK jedoch erst 1974 mit entsprechendem Vorbehalt beigetreten. Bereits früher gab es allerdings auch in der Schweiz kritische Stimmen, die auf die Verletzung der Grund- und Menschenrechte der Betroffenen hinwiesen. Diese kritisierten, dass durch Zwangseinweisungen auf dem Verwaltungsweg Verfassungs- und Grundrechte verletzt worden seien. Insbesondere beanstandeten sie, dass den betroffenen Personen keine oder unzureichende Rechtsmittel zur Verfügung standen und eine Einweisung aufgrund von nur schwer definierbaren Kriterien wie „unmoralischer Lebenswandel“, „Liederlichkeit“ oder „Arbeitsscheu“, als nicht zulässig betrachtet wurde.

Mindestens aus heutiger Sicht verstösst ein Freiheitsentzug ohne Möglichkeit, diesen von einem Gericht überprüfen zu lassen, gegen den Kerngehalt der persönlichen Freiheit. Die Einweisungen und die damalige Ausgestaltung des Freiheitsentzugs versties- sen zudem jedenfalls aus heutiger Sicht in vielen Fällen gegen eine Reihe weiterer Grundrechte, etwa gegen das Recht auf ein faires Verfahren (etwa das Recht auf vorgängige Anhörung oder auf Akteneinsicht), das Verbot der unmenschlichen und grausamen Behandlung (im Vollzug) und – soweit Frauen systematisch versorgt wurden – auch gegen das Verbot der Geschlechterdiskriminierung.

Der Erläuternde Bericht sollte explizit auf die obgenannten Punkte hinweisen.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzes

Art. 1 Zweck

Den administrativ versorgten Menschen widerfährt durch dieses Gesetz nicht Gerechtigkeit, da das Geschehene nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, auch nicht durch das Recht. Zudem ist eine finanzielle Wiedergutmachung im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Wesentliches Anliegen des Entwurfs ist es jedoch, das durch Behörden begangene Unrecht als solches anzuerkennen und diejenigen Personen zu entstigmatisieren, die damals zu Unrecht administrativ in Anstalten versorgt worden sind. Daher schlägt die EKF folgende Formulierung von Art. 1 vor:

„Dieses Gesetz bezweckt, das Unrecht offiziell anzuerkennen, das Menschen angetan wurde, die administrativ versorgt worden sind.“

Art. 2 Geltungsbereich

Das Gesetz soll für Menschen gelten, die in der Schweiz gestützt auf vor dem 1. Januar 1981 geltendes kantonales öffentliches Recht oder das Zivilgesetzbuch (ZGB) durch eine kantonale oder kommunale Behörde administrativ versorgt und in eine Anstalt ein-

gewiesen worden sind. Es ist von zentraler Bedeutung, dass dieses Gesetz unabhängig davon gilt, ob die Einweisung gestützt auf die kantonale öffentlich-rechtliche Gesetzgebung über die administrative Versorgung oder gestützt auf die bundesrechtliche Bestimmung in Art. 406 aZGB erfolgte. Zu Recht wird im Erläuternden Bericht auf S. 9 darauf hingewiesen, dass nur der vorgesehene umfassende Geltungsbereich eine sinnvolle historische Aufarbeitung ermöglicht. Die bereits vorhandenen Zeitzeugnisse von Betroffenen weisen darauf hin, dass es wichtig ist, den Grenzbereich zwischen zu Unrecht und Recht erfolgten Versorgungen zu erforschen.

Der Stichtag 1. Januar 1981 ist zweckdienlich, da an diesem Datum die neuen Bestimmungen des ZGB zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung in Kraft getreten sind.

Art. 3 Anerkennung des Unrechts

Die EKF unterstützt diese zentrale Bestimmung des Gesetzesentwurfes, da sie genügend differenziert ist und kann sich den im Erläuternden Bericht geäusserten Überlegungen zu Art. 3 anschliessen.

Art. 4 Ausschluss finanzieller Ansprüche

Wie im Erläuternden Bericht auf S. 12 richtig ausgeführt wird, bedeutet der Ausschluss finanzieller Ansprüche nach diesem Gesetz nicht, dass Bemühungen um eine finanzielle Wiedergutmachung auf kantonaler, kommunaler oder bundesrechtlicher Ebene ausgeschlossen sind. Ausgehend von den Ergebnissen der HistorikerInnenkommission stehen Gemeinden, Kantone und der Bund in der Pflicht zu prüfen, ob und inwieweit finanzielle Entschädigungen auszurichten sind.

Manche betroffene Menschen wurden durch die administrative Versorgung vollständig aus der Bahn geworfen; sie konnten keine Ausbildung absolvieren und leben heute in Armut. Diesen Betroffenen ist mit einer formalen Rehabilitierung allein nicht geholfen. Deshalb müssen auf Kantons- und Gemeindeebene sowie auf Bundesebene verschiedene Optionen geprüft werden: Sind Entschädigungen auszurichten? Ist ein Härtefall-Fonds einzurichten oder eine andere geeignete Einrichtung zu schaffen?

Art. 5 Historische Aufarbeitung

Abs. 1

Die Schweiz hat ein elementares Interesse daran, dieses unrühmliche Kapitel ihrer Sozialgeschichte umfassend aufzuarbeiten und die daraus gewonnenen Erkenntnisse einer breiten Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen. Bisher liegen erst vereinzelte Forschungsarbeiten zu dieser Thematik vor, die noch kein ausreichendes Bild der historischen Dimension und Tragweite ergeben. Der Bericht muss vom Parlament zur Kenntnis genommen und im Bundesblatt veröffentlicht werden (Art. 13 Abs. 2 Publikationsgesetz).

Die Argumente der Kommissionminderheit, die auf den Erlass eines Bundesgesetzes verzichten will, sind nicht stichhaltig. Da der Bund mit Artikel 406 aZGB eine der beiden gesetzlichen Grundlagen für das Unrecht zu verantworten hat, ist die historische Aufarbeitung selbstverständlich eine Aufgabe (auch) des Bundes.

Die EKF unterstützt deshalb den Vorschlag der Kommissionsmehrheit, dass der Bundesrat eine unabhängige und interdisziplinär zusammengesetzte Expertinnen- und Expertenkommission mit der historischen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen beauftragt. Angesichts der Komplexität der Fragestellung und des Ausmasses des begangenen Unrechts ist die Einsetzung einer unabhängigen Expertinnen- und Expertenkommission unbedingt einer Forschungsförderung durch ein nationales Forschungsprogramm im Rahmen des Schweizerischen Nationalfonds vorzuziehen.

Die Einsetzung einer Kommission garantiert eine grösstmögliche Unabhängigkeit gegenüber Behörden und Politik. Mit der Schaffung einer Kommission macht der Bundesrat deutlich, dass er tatsächlich zu einer fundierten politischen Aufarbeitung bereit ist und die Ergebnisse nicht nur in Fachkreisen, sondern vor allem auch in der breiten Öffentlichkeit diskutiert und reflektiert werden sollen. Eine Kommission hat weiter den Vorteil, dass sie eine in sich geschlossene Studie erstellen kann, die umfassend Auskunft über die historischen Ereignisse gibt. Die Studien im Rahmen eines nationalen Forschungsprogrammes widmen sich demgegenüber sehr unterschiedlichen Fragestellungen, verwenden unterschiedliche Methoden und werden weder von Fachkreisen noch von der Öffentlichkeit als kompakte Studie bzw. als kompakter Bericht mit grundlegenden Aussagen wahrgenommen.

Die EKF erwartet vom Bundesrat, dass er nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes **unverzüglich** eine Expertinnen- und Expertenkommission einsetzt, damit möglichst viele Zeiteuginnen und Zeiteugen noch umfassend befragt und in die Untersuchung einbezogen werden können. Eine geschlechterparitätisch zusammengesetzte Kommission erscheint der EKF in diesem Zusammenhang selbstverständlich.

Die EKF erwartet, dass die Expertinnen- und Expertenkommission der besonderen Situation der administrativ versorgten Frauen die nötige Aufmerksamkeit schenkt: Im Zeitraum von 1942 bis 1981 wurden zahlreiche Frauen (darunter viele Minderjährige) ohne Strafteil in den Anstalten Hindelbank administrativ versorgt. Meist gestützt auf damaliges kantonales öffentliches Recht oder auf Bundeszivilrecht wurden sie eingewiesen, ohne je straffällig geworden zu sein. Es bestand faktisch keine Trennung zu Straftäterinnen; die administrativ Eingewiesenen unterstanden dem gleichen Anstaltsregime wie die strafrechtlich verurteilten Frauen.

Bei unseren Recherchen und bei unseren Kontakten mit betroffenen Frauen zeigte sich deutlich, dass bei Männern und Frauen unterschiedliche Verhaltensweisen sanktioniert wurden und dass die Entscheide der Behörden stark von Geschlechterstereotypen geprägt waren. Frauen wurden weggesperrt, weil ihr Verhalten als sozial abweichend von der (geschlechterstereotypen) gesellschaftlichen Norm empfunden wurde, etwa weil sie als minderjährige Frauen Kontakt mit älteren Männern hatten oder auch weil Eltern oder Vormund an ihre erzieherischen Grenzen stiessen. Oft standen hinter dem nicht gesellschaftskonformen Verhalten der jungen Frauen Fälle von Vernachlässigung, von häuslicher Gewalt oder sexuellem Missbrauch. Auch voreheliche Schwangerschaft (von Min-

derjährigen) war ein häufiger Grund für eine administrative Versorgung. Es kam vor, dass diese jungen Frauen unter Druck der Anstaltsleitung bzw. der Behörden ihre Neugeborenen zur Adoption freigaben. Viele haben seither ihre Kinder nicht mehr gesehen und wissen auch heute noch nichts über ihre Identität und ihren Aufenthalt.

Abs. 2

Die EKF begrüsst, dass die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der historischen Aufarbeitung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

Art. 6 Archivierung

Abs. 1

Nachdem in den letzten Jahren bereits Hunderte von entsprechenden Akten vernichtet worden sind, ist es dringlich, kantonale und kommunale Behörden dazu zu verpflichten, für die Aufbewahrung der vorhandenen Akten zu sorgen.

Abs. 2

Die EKF begrüsst Abs. 2, welcher die Verwendung früherer Akten durch die heutigen Behörden zu Lasten der Betroffenen ausdrücklich untersagt.

Art. 7 Akteneinsichtsrechte

Abs. 1

Die bisherigen Erfahrungen von Betroffenen, die Zugang zu ihren Akten gewünscht haben, belegen die Bedeutung des in Art. 7 formulierten einfachen und kostenlosen Akteneinsichtsrechts. Immer wieder ist es bedauerlicherweise vorgekommen, dass Betroffenen der Zugang erschwert oder gar verunmöglicht worden ist.

Zu unterstützen ist auch die Regelung, dass Angehörige nach dem Tod der direkt Betroffenen ebenfalls das Recht auf einen einfachen und kostenlosen Zugang zu den entsprechenden Akten haben.

Unabhängige Anlaufstelle für Betroffene

Die EKF unterstützt das Anliegen der Betroffenen, wonach der Bund eine Anlaufstelle für administrativ versorgte Personen einrichten soll, bei der sie sich beraten lassen können. Sie schlägt als zusätzlichen Artikel des Gesetzes folgende Formulierung vor:

„Es wird eine unabhängige Anlaufstelle eingerichtet, bei der sich durch administrative Versorgung Betroffene kostenlos beraten lassen können.“