



## **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981**

**Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF  
(Juli 2015)**

### **I. Grundsätzliches**

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF begrüsst den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981. Das geplante Bundesgesetz leistet einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Anerkennung des geschehenen Unrechts und zur Rehabilitierung der Opfer bzw. Betroffenen. Als indirekter Gegenvorschlag zur Wiedergutmachungsinitiative hat das geplante Bundesgesetz den Vorteil, dass es keiner vorgängigen Regelung auf Verfassungsstufe bedarf.

Das Gesetz muss rasch in Kraft gesetzt werden, damit noch möglichst viele Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 finanzielle Entschädigungszahlungen erhalten. Sehr zu unterstützen ist die Bandbreite der Anliegen, die in das geplante Gesetz aufgenommen worden sind.

Die EKF hat bereits in ihrer Vernehmlassungsstellungnahme zum Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen im Januar 2013 ([www.frauenkommission.ch](http://www.frauenkommission.ch) > Themen > Bürgerliche und politische Rechte > Verfahrensrechte) darauf hingewiesen, dass die Gesellschaft das Geschehene umfassend aufarbeiten muss, die Opfer bzw. die Betroffenen moralisch und politisch vollumfänglich zu rehabilitieren sind und vor allem auch finanzielle Entschädigungen erhalten.

Die Kommission begrüsst, dass der vorliegende Gesetzesentwurf wesentliche Elemente des Bundesgesetzes vom 21. März 2014 über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (SR 211.223.12) übernimmt, so dass diese Bestimmungen für alle Opfer- bzw. Betroffenenengruppen Geltung erlangen.

Positiv hervorzuheben ist, dass sich der Gesetzesentwurf weitgehend an den Massnahmenvorschlägen des Runden Tisches orientiert (vgl. Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches (RT) für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 1. Juli 2014). Die EKF beteiligt sich an den Arbeiten des RT und betrachtet die von diesem Gremium erarbeiteten Massnahmenvorschläge als gute Basis für die nun folgenden weiteren Arbeiten.

Dazu gehören die Anerkennung des Unrechts, die Sicherung der noch vorhandenen Akten und die Gewährleistung des Rechts auf Akteneinsicht, die Fortführung der kantonalen Anlaufstellen, die wissenschaftliche Aufarbeitung und die Öffentlichkeitsarbeit.

Das geschehene Unrecht soll vom Staat und von der Gesellschaft anerkannt und aufgearbeitet werden, damit sich das Unrecht von damals nicht wiederholt. Die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 sind zu entschädigen.

Der vorgesehene Solidaritätsbeitrag (finanzielle Leistungen) für die Opfer ist ein zentrales Element der Gesetzesvorlage. Es soll keine Abstufung der Beiträge vorgenommen werden, da sich das individuell erlittene Leid der Opfer und Betroffenen nicht messen oder vergleichen lässt. Dies wird von der EKF unterstützt.

Hingegen ist die EKF der Auffassung, dass die für die Opfer vorgesehenen finanziellen Leistungen zu tief angesetzt sind. Bei einer geschätzten Opferzahl von 12 000 bis 15 000 noch lebenden Personen ermöglicht der vorgesehene Kredit von 300 Mio. CHF pro Opfer einen finanziellen Beitrag zwischen 20 000 und 25 000 CHF.

Die physischen und psychischen, sozialen und ökonomischen Auswirkungen des erlebten Unrechts für die Opfer bzw. die Betroffenen sind massiv. Viele leiden zeitlebens darunter. Daher ist der «Solidaritätsbeitrag» deutlich höher anzusetzen.

Es ist daran zu erinnern, dass es in der Schweiz sehr lange gedauert hat, bis die Politik, die Behörden und die Gesellschaft bereit waren zu dem nun stattfindenden Aufarbeitungsprozess. Viele Opfer sind inzwischen bereits verstorben oder werden aufgrund ihres hohen Alters bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes versterben. Auch deshalb braucht es ein deutliches Zeichen und eine dem erlittenen Leid angemessene Geste des Staates und der Gesellschaft für die noch Lebenden.

## **II. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzes**

### **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

#### *Art. 1 Zweck und Gegenstand*

Die EKF begrüsst, dass der Gesetzesentwurf wesentliche Elemente des Bundesgesetzes vom 21. März 2014 über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (SR 211.223.12) übernimmt, so dass diese Bestimmungen für alle Opfer- bzw. Betroffenengruppen Geltung erlangen. Sie unterstützt insbesondere auch die in Buchstabe a erwähnten finanziellen Leistungen zugunsten von Opfern und anderen Betroffenen.

#### *Art. 2 Begriffe*

Der Runde Tisch hat sich im Laufe seiner Arbeit seit 2013 intensiv mit den in Artikel 2 genannten Begriffen (fürsorgerische Zwangsmassnahmen, Fremdplatzierung, Betroffene, Opfer) auseinandergesetzt. Diese Begriffsdefinitionen sind wichtig.

Betreffend Buchstaben a und b ist festzuhalten: Tatsächlich ist es auch nach dem Stichdatum vom 1. Januar 1981 (Inkrafttreten der neuen Bestimmungen des ZGB zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung (AS 1980 31)) in der Praxis noch vorgekommen, dass fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen stattgefunden haben oder vollzogen worden sind, die unzulässig waren (z.B. in den Anstalten Hindelbank). Die wissenschaftliche Aufarbeitung wird konkretere Hinweise geben, in welchem Umfang Personen auch nach dem Stichdatum von 1981 betroffen waren. Daher ist es wichtig, dass die zuständige Behörde über den nötigen Ermessensspielraum verfügt, um diesen Fällen Rechnung tragen zu können. Dies ist im Gesetz zu erwähnen.

Die EKF schlägt vor, in Art. 2 einen zusätzlichen Buchstaben e einzufügen mit (sinngemäss) folgendem Wortlaut: «*Sofern an Personen nach dem 1. Januar 1981 in unzulässiger Weise fürsorgerische Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen ausgesprochen oder vollzogen worden sind, hat die zuständige Behörde diesen Fällen angemessen Rechnung zu tragen.*»

*Art. 3                      Anerkennung des Unrechts*

Der Artikel ist grundlegend für die Aufarbeitung dieses Teils der Schweizer Sozialgeschichte.

**2. Abschnitt:        Solidaritätsbeitrag**

*Art. 4                      Grundsätze*

Der vorgesehene Solidaritätsbeitrag (finanzielle Leistungen) für die Opfer ist ein zentrales Element der Gesetzesvorlage und wird von der EKF unterstützt. Die EKF ist einverstanden damit, dass auf eine Abstufung der Beträge verzichtet wird. Das individuell erlittene Leid der Opfer und Betroffenen lässt sich nicht messen oder vergleichen.

Besonders zu unterstützen ist Art. 4 Abs. 4, der Vorkehrungen trifft, damit die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags nicht dazu führt, dass diese Leistung an das Opfer aufgrund geltender steuer-, schuldbetreibungs- und sozialhilferechtlicher Normen wieder geschmälert wird.

Weshalb der Gesetzgeber auf die vom Runden Tisch vorgeschlagene Kombination einer einmaligen finanziellen Leistung mit monatlichen Rentenzahlungen verzichten will, ist für die EKF nicht nachvollziehbar. Die Argumente sind für die Kommission nicht stichhaltig.

Die EKF beantragt, dass die vom Runden Tisch vorgeschlagene Kombination eines Solidaritätsbeitrages mit monatlichen Rentenzahlungen nochmals geprüft und in geeigneter Form in den Gesetzesentwurf aufgenommen wird.

*Art. 8                      Rechtsschutz*

Dem Rechtsschutz für Gesuchstellende kommt im Zusammenhang der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen eine zentrale Rolle zu.

### **3. Abschnitt: Archivierung und Akteneinsicht**

#### *Art. 10 Archivierung*

Mit diesem Artikel wird den Empfehlungen des Runden Tisches Rechnung getragen. Nachdem in den letzten Jahren bereits eine grosse Anzahl von Akten vernichtet worden sind, ist es unabdingbar, die Archivierung der noch vorhandenen Akten für alle Betroffenengruppen – wie in Abs. 1 vorgesehen – sicherzustellen.

Explizit zu begrüssen ist Art. 10 Abs. 2, der dafür sorgen soll, dass die Akten nicht für Entscheide zulasten von Betroffenen verwendet werden dürfen.

In den letzten Monaten hat sich gezeigt, dass der Zugang von Opfern bzw. Betroffenen zu privaten Archiven besonders schwierig ist oder sogar verunmöglicht wird, da sich bestimmte Institutionen noch immer weigern, zum Geschehenen zu stehen und es aufzuarbeiten.

Die EKF begrüsst, dass gemäss Art. 10 Abs. 3 neben den staatlichen neu auch private Archive (z.B. von Heimen und Kirchen) in die notwendige Aufarbeitung einbezogen werden sollen.

#### *Art. 11 Akteneinsicht*

Die bisherigen Erfahrungen von Betroffenen, die Zugang zu ihren Akten gewünscht haben, und die am RT geführten Gespräche über diese Thematik belegen die Bedeutung dieses Artikels.

#### *Art. 12 Unterstützung durch die kantonalen Staatsarchive*

Wie sich im Zusammenhang mit den Arbeiten des Runden Tisches gezeigt hat, kommt den kantonalen Staatsarchiven eine zentrale Bedeutung zu. Ihre professionelle Unterstützung und ihre Dienstleistungen sind für Betroffene und Institutionen deshalb sehr wertvoll.

#### *Art. 13 Sparguthaben von Betroffenen*

Dieser Artikel nimmt ein wichtiges Anliegen der Betroffenen auf und wird daher von der EKF ebenfalls unterstützt.

#### **4. Abschnitt: Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen**

##### *Art. 14*

Die bisherigen Erfahrungen von Betroffenen deuten darauf hin, dass die Professionalität der Anlaufstellen (und ihre Ressourcen) je nach Kanton sehr unterschiedlich sind. Die EKF unterstützt deshalb die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Anlaufstellen in den Kantonen. Dies wird zu einer Verbesserung der Beratungs- und Unterstützungsarbeit beitragen.

Die EKF unterstützt insbesondere auch, dass die Opfer im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b des Opferhilfegesetzes (OHG) vom 23. März 2007 zum einen Beratung und Soforthilfe und zum anderen auch längerfristige Hilfe der Beratungsstellen in Anspruch nehmen können.

#### **5. Abschnitt: Wissenschaftliche Aufarbeitung und Öffentlichkeitsarbeit**

##### *Art. 15                      Wissenschaftliche Aufarbeitung*

Die Schweiz hat ein elementares Interesse daran, dieses unrühmliche Kapitel ihrer Sozialgeschichte umfassend aufzuarbeiten und die daraus gewonnenen Erkenntnisse einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln. Die EKF unterstützt die bereits unternommenen Schritte in dieser Richtung. Die Kommission ist jedoch der Überzeugung, dass eine solche Aufarbeitung nur gelingen kann, wenn (auch im Gesetz) klargestellt wird, dass die Opfer und andere Betroffene in diesen Prozess systematisch einzubeziehen sind.

Die EKF schlägt vor, in Art. 15 einen zusätzlichen Absatz 4 aufzunehmen:  
*«Bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung sowie der Verbreitung der Ergebnisse sind die Opfer und andere Betroffene einzubeziehen. Institutionen, Organisationen und Schulen werden angeregt, Betroffene einzuladen, damit sie über ihr Schicksal und ihre Erfahrungen berichten können.»*

Bei den Recherchen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen zum Thema der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen hat sich gezeigt, dass bei Männern und Frauen unterschiedliche Verhaltensweisen sanktioniert worden sind

und dass die Entscheide der Behörden stark von Geschlechterstereotypen geprägt waren. Mädchen und Frauen wurden besonders stark sanktioniert und stigmatisiert, wenn sie sich nicht gemäss den damals gängigen Rollenvorstellungen verhalten haben. Diese Fragestellung muss als eine der zentralen Fragen in die geplante Forschung einfließen.

Im Forschungsprogramm der Unabhängigen Expertenkommission zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen (UEK) und im Forschungsprogramm des (noch nicht zustande gekommenen) nationalen Forschungsprogramms des Schweizerischen Nationalfonds ist zu untersuchen, welche Rolle und Auswirkungen Geschlechterstereotype auf die Biographien von Opfern und Betroffenen und die Entscheide von Behörden bzw. Institutionen gehabt haben.

*Art. 16                      Zeichen der Erinnerung*

Wie in den Massnahmenvorschlägen des RT (Bericht RT, Buchstabe D, 1.3) aufgeführt, soll mindestens ein Mahn- oder Denkmal bzw. eine Gedenkstätte von gesamtschweizerischer Bedeutung sein.

Die EKF beantragt, Art. 16 zu ergänzen:  
*«Die Kantone sorgen für die Errichtung eines Denkmals und für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung. Mindestens ein Denkmal bzw. eine Gedenkstätte soll von gesamtschweizerischer Bedeutung sein.»*

**6. Abschnitt:        Weitere Massnahmen**

*Art. 17*

Eine Grunderfahrung bei der Aufarbeitung der Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ist, dass neue Sachverhalte auftauchen können, auf die angemessen reagiert werden muss. Daher ist es sinnvoll, diesem Tatbestand in einem separaten Gesetzesartikel Rechnung zu tragen.

## 7. Abschnitt: Vollzug

### Art. 18 *Zuständige Behörde und beratende Kommission*

Die temporäre Schaffung einer speziellen Verwaltungseinheit (Fachbereich, Dienst) zur Behandlung der Gesuche für einen Solidaritätsbeitrag ist zu befürworten. Der ebenfalls vom Bundesrat einzusetzenden beratenden Kommission kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu.

Um sicherzustellen, dass in den Entscheiden der Fachbehörde die Anliegen und die Sichtweise der Opfer und anderer Betroffener tatsächlich berücksichtigt werden, soll die beratende Kommission – analog des Runden Tisches – paritätisch besetzt werden mit Opfern bzw. betroffenen Personen und Vertreterinnen und Vertretern von Betroffenenorganisationen sowie von Behörden, Institutionen und Organisationen. Die positiven Erfahrungen am Runden Tisch haben gezeigt, wie hilfreich und wertvoll eine paritätische Zusammensetzung für alle Teilnehmenden ist.

Des Weiteren erscheint der EKF eine geschlechterparitätisch zusammengesetzte Kommission in diesem Zusammenhang ebenfalls selbstverständlich.

Die EKF beantragt, Art. 18, Abs. 2 wie folgt zu formulieren:

*«Er setzt die beratende Kommission (Art. 6 Abs. 2) ein. Die Kommission ist paritätisch besetzt mit Opfern und anderen Betroffenen sowie Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, Institutionen und Organisationen. Frauen und Männer sind gleichermassen vertreten.»*