



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Justiz BJ**

Direktionsbereich Öffentliches Recht

Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik

# **Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

über den Bericht und den Vorentwurf

**zur parlamentarischen Initiative 11.431.  
Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen**

Bern, im April 2013

## Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren mit Abkürzungen

### KANTONE

Regierungsrat Kt. Aargau	AG
Kantonskanzlei des Kt. Appenzell Ausserrhoden	AR
Landammann und Standeskommission Kt. Appenzell Innerrhoden ( <i>Verzicht auf Stn.</i> )	AI
Regierungsrat Kt. Bern	BE
Regierungsrat Kt. Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat Kt. Basel-Stadt	BS
Conseil d'Etat du canton de Fribourg	FR
Regierungsrat Kt. Glarus	GL
Regierung Kt. Graubünden	GR
Gouvernement de la république et canton du Jura	JU
Regierungsrat Kt. Luzern	LU
Conseil d'Etat de la république et canton de Neuchâtel	NE
Regierungsrat Kt. Nidwalden	NW
Regierungsrat Kt. Obwalden	OW
Regierung Kt. St. Gallen	SG
Regierungsrat Kt. Schaffhausen	SH
Regierungsrat Kt. Solothurn	SO
Regierungsrat Kt. Schwyz	SZ
Regierungsrat Kt. Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino	TI
Regierungsrat Kt. Uri	UR
Conseil d'Etat du canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du canton du Valais	VS
Regierungsrat Kt. Zug	ZG
Regierungsrat Kt. Zürich	ZH

### KANTONALE KONFERENZEN

<b>Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK)</b>	SODK
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)	
Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)	

## POLITISCHE PARTEIEN

<b>CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz</b> PDC Parti démocrate-chrétien suisse PPD Partito popolare democratico svizzero	CVP
<b>EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz</b> Parti Evangélique suisse Partito Evangelico svizzero	EVP
<b>FDP. Die Liberalen</b> PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali	FDP
<b>Grüne Partei der Schweiz</b> Les Verts Parti écologiste suisse I Verdi Partito ecologista svizzero	Grüne
<b>SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz</b> PS Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero	SP
<b>SVP Schweizerische Volkspartei</b> UDC Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro	SVP

## GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER GEMEINDEN, STÄDTE UND BERGGEBIETE

<b>Schweizerischer Städteverband</b> Union des villes suisses Unione delle città svizzere	Städteverband
<b>Schweizerischer Gemeindeverband</b> Association des communes suisses Associazione dei comuni svizzeri	Gemeindeverband

## GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER WIRTSCHAFT

<b>Schweizerischer Arbeitgeberverband</b> <i>Union patronale suisse</i> <i>Unione svizzera degli imprenditori</i>	<i>(ausdrücklicher Verzicht auf Stellungnahme)</i>
<b>Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)</b> Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	SGB

<b>Schweizerischer Bauernverband (SBV)</b>	SBV
Union suisse des paysans	
Unione svizzera dei contadini	

## ÜBRIGE ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN

<b>Centre Patronal</b>	CP
------------------------	----

<b>Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)*</b>	EKKJ
Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)	
Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG)	

<b>Eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF)*</b>	EKF
Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF)	
Commissione federale per le questioni femminili (CFQF)	

<b>Schweizerische Archivdirektorenkonferenz (ADK)*</b>	ADK
Conférence des directeurs d'archives suisses (CDA)	
Conferenza dei direttori degli archivi svizzeri (AAS)	

<b>Universität Genf*</b>	UniGE
Université de Genève	
Università di Ginevra	

<b>Verein RAVIA</b>	RAVIA
---------------------	-------

<b>Integras</b> , Fachverband für Sozial- und Sonderpädagogik	Integras
---------------------------------------------------------------	----------

<b>Verein Geraubte Kindheit</b>	Geraubte Kindheit
---------------------------------	-------------------

<b>Verein Fremdplatziert</b>	Fremdplatziert
------------------------------	----------------

<b>Verein netzwerk-verdingt</b>	netzwerk-verdingt
---------------------------------	-------------------

<b>Fair-wahrt*</b>	Fair-wahrt
--------------------	------------

## INTERESSIERTE PERSONEN

<b>Romano Schäfer*</b>	Schäfer
------------------------	---------

---

\*Diese Organisationen bzw. diese Person haben aus eigenem Antrieb an der Vernehmlassung teilgenommen

## I. Einleitung

Bis im Jahr 1981 wurden in der Schweiz insbesondere Jugendliche nahe des Erwachsenenalters aufgrund von „Arbeitsscheue“, „lasterhaftem Lebenswandel“, „Liederlichkeit“ und ähnlichem in für sie oftmals ungeeignete Institutionen wie Strafanstalten eingewiesen. Da in der Regel Verwaltungsbehörden für die Einweisungen zuständig waren, wird von „administrativen Versorgungen“ gesprochen. Die vor Inkraftsetzung der Bestimmungen zur fürsorglichen Freiheitsentziehung im Jahr 1981 geltenden gesetzlichen Grundlagen entsprachen den heutigen Standards teilweise bei Weitem nicht. So war den Betroffenen der Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung in vielen Fällen verwehrt. Auch der Vollzug vieler administrativer Versorgungen muss als problematisch bezeichnet werden. So wurde eine grosse Anzahl betroffener Personen etwa in Strafanstalten untergebracht, obwohl keine strafrechtliche Verurteilung vorlag. Zudem wird vielfach von Missbrauch der Kompetenzen seitens der Behörden sowie deren Überforderung berichtet. Die damalige Rechtslage und Praxis führte aus heutiger Sicht dazu, dass den betroffenen Personen teils massives Unrecht widerfuhr.

Im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative Rechsteiner betreffend die Rehabilitation administrativ versorgter Personen (11.431) hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) einen Vorentwurf<sup>1</sup> zu einem Bundesgesetz über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen und einen erläuternden Bericht<sup>2</sup> ausgearbeitet.

Die Vorlage bezweckt, das an administrativ Versorgten begangene Unrecht anzuerkennen und einen Beitrag zur moralischen Wiedergutmachung zu leisten.

Am 12. November 2012 hatte die RK-N die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie interessierte Verbände und Organisationen bis zum 22. Februar 2013 zur Vernehmlassung eingeladen. Von den 59 zur Stellungnahme eingeladenen Adressaten sind 43 Antworten eingegangen, worunter zwei ausdrückliche Verzichte auf eine inhaltliche Vernehmlassung. Sechs weitere Vernehmlassungsteilnehmer haben aus eigenem Antrieb die Möglichkeit wahrgenommen, sich am Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen. Total sind 49 Stellungnahmen<sup>3</sup> eingegangen.

## II. Übersicht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

### a) Generelle Einschätzung

In der Vernehmlassung ist grundsätzlich<sup>4</sup> unbestritten geblieben, dass an an administrativ versorgten Menschen Unrecht begangen worden ist und dass versucht werden soll, einen Beitrag zur moralischen Wiedergutmachung zu leisten. Eine Mehrheit von 34 Vernehmlassungsteilnehmern unterstützt auch den Erlass eines entsprechenden Bundesgesetzes<sup>5</sup>; ent-

<sup>1</sup> <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/vernehmlassungen/11-431/Documents/entwurf-rk-n-11-431-2012-10-11-d.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/vernehmlassungen/11-431/Documents/bericht-rk-n-11-431-2012-10-11-d.pdf>

<sup>3</sup> Es haben 25 Kantone (Ausnahme: GE), die SODK, 6 politische Parteien (SVP, SP, CVP, FDP, Grüne, EVP), der Städteverband, der Gemeindeverband, der Schweizerische Arbeitgeberverband, der SBV, der SGB, 2 eidgenössische Kommissionen (EKF, EKKJ), 9 interessierte Organisationen und Institutionen sowie eine Privatperson geantwortet

<sup>4</sup> Mit Ausnahme des Centre Patronal

<sup>5</sup> AG, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, OW, NW, UR, SG, SO, VD, VS, ZG, SODK, CVP, EVP, FDP, Grüne, SP, Gemeindeverband, Städteverband, Bauernverband, SGB, EKKJ, EKF, Ravia, Integras, Geraubte Kindheit, Fremdplaziert, netzwerk-verdingt, UniGE

weder ohne Vorbehalte<sup>6</sup> oder mit verschiedenen Kommentaren und/oder Änderungsvorschlägen zum Erlass.

Eine Minderheit von 12 Vernehmlassungsteilnehmern<sup>7</sup> äussert sich dagegen im Wesentlichen kritisch zum Erlassentwurf oder lehnt ihn ganz ab. Die meisten bestreiten indessen nicht, dass in Bezug auf die administrativ versorgten Menschen Unrecht geschehen ist und dass Massnahmen (etwa eine historische Aufarbeitung) zugunsten der Betroffenen ergriffen werden sollen.<sup>8</sup> Zumindest eine an der Vernehmlassung teilnehmende Organisation lehnt die Vorlage ganz ab, weil sie ihr zuwenig weit geht.<sup>9</sup>

## b) Die wichtigsten Kritiken und Vorbehalte

- Rund ein Viertel der Vernehmlassungsteilnehmer ist der Ansicht, dass der vorgesehene Erlass eines Bundesgesetzes nicht das geeignete Mittel sei, das geschehene Unrecht anzuerkennen und den Betroffenen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen.<sup>10</sup> Diejenigen Massnahmen, die heute noch getroffen werden und die für die Betroffenen hilfreich sein könnten (v.a. die historische Aufarbeitung der damaligen Vorgänge und Umstände sowie die Akteneinsicht), liessen sich ihrer Ansicht nach auch ohne die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage verwirklichen. Statt eines Gesetzes könne allenfalls auch ein Bundesbeschluss erlassen werden.<sup>11</sup>
- Verschiedentlich Kritik geäussert wird auch in Bezug auf den vorgesehenen Geltungsbereich des Erlasses. Die meisten der sich dazu äussernden Vernehmlassungsteilnehmer fordern eine Ausweitung des Geltungsbereiches auf weitere bzw. alle Betroffenen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen.<sup>12</sup> Anvisiert werden insbesondere die Heim- und Verdingkinder, aber auch Zwangssterilisierte und -adoptierte. Andere Vernehmlassungsteilnehmer fordern hingegen, den Geltungsbereich stärker einzuschränken, weil nicht alle administrativen Versorgungen zu Unrecht erfolgt seien.<sup>13</sup> Diejenigen Versorgungen, die rechtens gewesen seien, müssten vom Geltungsbereich ausgenommen werden.
- Einige Vernehmlassungsteilnehmer kritisieren den vorgesehenen gesetzlichen Ausschluss finanzieller Ansprüche, die aus der Anerkennung des geschehenen Unrechts resultieren können. Es sei kritisch zu hinterfragen, ob eine Rehabilitierung angesichts der staatlichen Anerkennung der administrativen Versorgung als Unrechtstatbestand nicht auch eine finanzielle Wiedergutmachung einschliessen müsste.<sup>14</sup> Vor allem Organisationen, welche administrativ versorgte Menschen vertreten, fordern die Einrichtung eines Härtefallfonds<sup>15</sup> als Minimallösung oder zumindest die Prüfung eines solchen<sup>16</sup>. Einige Vernehmlassungsteilnehmer erheben auch die Forderung nach Schaffung von Anlaufstellen für administrativ Versorgte bzw. für von fürsorglichen Zwangsmassnahmen Betroffene.<sup>17</sup>

---

<sup>6</sup> UR, GL, FR, GR, AG, VS, JU, CVP, FDP, SP

<sup>7</sup> AR, LU, SH, SZ, TG, TI, NE, ZH, SVP, Centre Patronal, ADK, Fair-wahrt

<sup>8</sup> Als Beispiel hierfür mag die Stellungnahme LU dienen

<sup>9</sup> Für Fair-wahrt thematisiert der Erlass die heutige und zukünftige Situation der Sicherheitsverwahrten und deren Probleme nicht

<sup>10</sup> ZH, LU, SZ, TG, TI, AR, ADK

<sup>11</sup> ZH, ADK

<sup>12</sup> ZH, OW (nur Prüfauftrag), BS, Gemeindeverband, Städteverband, Integra, Geraubte Kindheit

<sup>13</sup> NE, Städteverband, ADK

<sup>14</sup> SO, Grüne, SGB, EKKJ, UniGE (BE: zumindest Prüfung)

<sup>15</sup> SO, RAVIA, Geraubte Kindheit, Fremdplaziert, netzwerk-verdingt, Integras

<sup>16</sup> VS, EKF

<sup>17</sup> BE, SGB, EKF

- In Bezug auf das Thema der historischen Aufarbeitung scheiden sich die Meinungen der meisten Vernehmlassungsteilnehmer an den möglichen Wegen, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Die Befürworter einer unabhängigen Expertenkommission sehen als deren Vorteil die grössere Objektivität und Unvoreingenommenheit, während die Befürworter der Nationalfondslösung den Hauptvorteil in der Nutzung bereits bestehender Strukturen sehen. In einigen Vernehmlassungen finden sich Vorbehalte gegenüber der Absicht, ein besonderes Forschergremium (exklusiv) mit der Aufarbeitung des Geschehenen zu beauftragen. Ein solcher Ansatz schliesse grundsätzlich andere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von solchen Projekten aus und er sei diskriminierend insbesondere gegenüber bereits laufenden Forschungsprojekten zum Thema. Es finden sich auch Einwände, wonach der rein historische Ansatz zur Aufarbeitung des Geschehenen zu eng gefasst sei. Vielmehr müsse ein gesamtheitlicher Ansatz für eine wissenschaftliche Aufarbeitung gewählt werden, welcher nicht nur die historische Komponente, sondern auch weitere wie sozial- und rechtswissenschaftliche Aspekte der administrativen Versorgung berücksichtige.<sup>18</sup>
- Vor allem aus der Mitte der Kantone werden Vorbehalte gegen die im Erlass vorgesehenen bundesrechtlichen Vorschriften zur Archivierung und Aktenführung im Zusammenhang mit administrativ versorgten Menschen (und teilweise auch zu den Akteneinsichtsrechten) laut.<sup>19</sup> Es wird insbesondere oft geltend gemacht, dass die Archivierung und die Erschliessung der vorhandenen Aktenbestände durch die kantonalen Archiv- und Datenschutzgesetze bereits genügend geregelt seien und es nicht gerechtfertigt sei, für einen einzelnen Bereich (für administrativ Versorgte) eine Spezialregelung zu treffen. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer wenden zudem ein, dass der Bund gar nicht über die nötigen Kompetenzen verfüge, um in diesem Bereich in die kantonale Gesetzgebungsdomäne einzugreifen<sup>20</sup>.

### III. Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen

#### a) Artikel 1 (Zweck)

*Dieses Gesetz bezweckt, denjenigen Menschen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, die administrativ versorgt worden sind.*

Die Stossrichtung des Artikels 1 wird grundsätzlich positiv aufgenommen. In mehreren Stellungnahmen wurde angemerkt, dass eine Ausweitung der Zielsetzung auf weitere Personengruppen wünschenswert wäre, die ebenfalls Opfer administrativer Zwangsmassnahmen wurden. Genannt werden dabei insbesondere die Betroffenen von Fremdplatzierungen (Heim- oder Verdingkinder), Zwangsadoptionen oder Zwangssterilisationen (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 2).

Vereinzelt werden auch Anmerkungen oder Verbesserungsvorschläge zu diesem Artikel gemacht, welche nachfolgend kurz skizziert werden:

- SH, TG und ADK wünschen eine Einschränkung der Rehabilitierung auf diejenigen Fälle, bei denen keine richterliche Überprüfung eines Entscheids möglich war oder bei denen der praktische Vollzug der Massnahmen im Widerspruch zu bereits damals allgemein

<sup>18</sup> So insbesondere NW, BL, ADK

<sup>19</sup> ZH, LU, SH, AR, SG, VD, ADK

<sup>20</sup> ZH, TG. Für NE fraglich

anerkannten rechtstaatlichen Grundsätzen stand. ZH empfindet die im Erlass gewählte Formulierung als zu weit gefasst und schlägt vor, Artikel 1 auf Entscheide und Einweisungen zu beschränken, die bereits damals allgemein anerkannten Grundsätzen widersprachen und in Anstalten erfolgten, die für die Erreichung des angestrebten Ziels ungeeignet waren.

- Für die EKF ist es wesentlich, dass der Grundgedanke des Entwurfs – die Anerkennung des durch die Behörden begangenen Unrechts und die Entstigmatisierung der betroffenen Personen – stärker herausgearbeitet wird. Sie schlägt deshalb folgende Umformulierung des ersten Artikels vor: *„Dieses Gesetz bezweckt, das Unrecht offiziell anzuerkennen, das Menschen angetan wurde, die administrativ versorgt worden sind.“* Dieses Anliegen wird auch von BS, SO und dem Städteverband<sup>21</sup> unterstützt:
- RAVIA, *Fremdplatziert und netzwerk-verdingt* begrüßen, dass mit diesem Gesetz eine formelle Entschuldigung erfolgt und das geschehene Unrecht anerkannt wird. Kritisiert wird allerdings, dass der in Artikel 1 genannte Zweck, den betroffenen Personen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, mit dem grundsätzlichen Ausschluss einer finanziellen Wiedergutmachung nicht voll erfüllt werden könne.

#### **b) Artikel 2 (Geltungsbereich)**

*Dieses Gesetz gilt für Menschen, die gestützt auf die in der Schweiz vor dem 1. Januar 1981 geltenden Bestimmungen des kantonalen öffentlichen Rechts oder des Zivilgesetzbuches durch eine kantonale oder kommunale Behörde administrativ versorgt und in eine Anstalt eingewiesen worden sind.*

Die meisten Vernehmlassungsteilnehmer sind – soweit sie dem Erlass eines Gesetzes nicht ohnehin ablehnend gegenüberstehen – mit der Konzeption dieses Artikels grundsätzlich einverstanden. Relativ häufig wird angeregt, den Geltungsbereich des Gesetzes nicht nur auf die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen zu beschränken, sondern ihn auf alle Personengruppen auszuweiten, die von administrativen Zwangsmassnahmen betroffen waren. Zu denken ist namentlich an Fremdplatzierungen (Heim- und Verdingkinder) sowie Zwangsadoptionen und -sterilisationen. Gewünscht wird dies von BS (Ausweitung des Geltungsbereichs auf Heim- und Verdingkinder), BE, LU, OW, ZH (Ausweitung des Geltungsbereichs auf Verdingkinder), SODK, SGB, Städteverband, Integras und Geraubte Kindheit.<sup>22</sup>

In den Stellungnahmen finden sich auch folgende Anmerkungen:

- BS empfiehlt, den abstrakten Begriff „administrativ versorgter Menschen“ näher zu definieren bzw. zu erklären.
- NE, ZH und die ADK sind der Ansicht, dass die gegenwärtige Formulierung des Artikels 2 zu weit gefasst sei. NE bemängelt, dass es gerade für die Personen, welche in den Geltungsbereich von Artikel 2 fallen würden, nicht klar ersichtlich sei, ob nun der eigene Fall ein Unrecht im Sinne dieses Gesetzes darstelle oder nicht. ZH und ADK wünschen eine Anpassung des Gesetzestextes, die den Geltungsbereich so umschreibt, dass er nur

<sup>21</sup> Der Städteverband schlägt folgende, leicht geänderte Formulierung vor: *„Dieses Gesetz bezweckt, das Unrecht anzuerkennen, das Menschen durch fürsorgerische Zwangsmassnahmen erlitten haben.“*

<sup>22</sup> Auch LU vertritt die Meinung, dass sowohl eine Aufarbeitung der Geschehnisse als auch die öffentliche Anerkennung des Unrechts die übrigen Betroffenen miteinschliessen sollte. Dazu sei aber nicht der Erlass eines Bundesgesetzes nötig.



noch Entscheide und Einweisungen betrifft, die im betroffenen Zeitraum allgemein anerkannten rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprachen und in für die Erreichung des angestrebten Ziels ungeeigneten Anstalten erfolgten.

- RAVIA, Fremdplatziert und netzwerk-verdingt merken an, dass Artikel 2 zwar sehr offen von „Anstalten“ spricht, das grösste Unrecht aber insbesondere jenen Menschen widerfahren sei, die ohne Straftat in eine Strafanstalt oder sonstige geschlossene Anstalt gesperrt wurden. Der Gesetzestext sei deshalb entweder durch: „*oder in eine Strafanstalt*“ zu ergänzen oder es sei folgende Klammerbemerkung anzufügen: „*wie zum Beispiel Strafanstalten, geschlossene Erziehungsheime, geschlossene psychiatrische Kliniken, Jugendgefängnisse.*“

### c) Artikel 3 (Anerkennung des Unrechts)

<sup>1</sup> *Zahlreiche vor dem 1. Januar 1981 erfolgte administrative Versorgungen sind aus heutiger Sicht:*  
a. *zu Unrecht erfolgt oder*  
b. *in einer Weise vollzogen worden, die als Unrecht zu betrachten ist.*

<sup>2</sup> *Unrecht geschehen ist denjenigen Menschen, deren administrative Versorgung den seit dem 1. Januar 1981 geltenden grundlegenden Anforderungen nicht entsprochen hat, namentlich Menschen, die ohne Strafurteil in eine Strafanstalt eingewiesen worden sind.*

Zu diesem Artikel gibt es nur vereinzelte Kommentare. Nachfolgend eine Zusammenfassung derselben:

- BE ist mit diesem Artikel nicht einverstanden, da er seiner Auffassung nach den Voraussetzungen eines Rechtsatzes (generell abstrakte Norm) nicht genüge. Deshalb schlägt BE vor, den Artikel in die Zwecknorm (Artikel 1) zu integrieren.
- NE kritisiert, dass das Gesetz zumindest indirekt gegen das Rückwirkungsverbot verstosse, da die administrative Versorgung nach damaligem Rechtsverständnis kein Unrecht dargestellt habe. Da aus Artikel 3 ausserdem keine Rechte oder Pflichten entstünden, sei der Nutzen dieser Bestimmung insgesamt fraglich.
- Für SH ist es zwingend, dass auf eine Aufhebung der Entscheide verzichtet wird und den Betroffenen kein Anspruch auf Erlass einer Verfügung zusteht. Den Kantonen müsse die Möglichkeit offen gehalten werden, sich auf freiwilliger Basis bei den Betroffenen zu entschuldigen.
- ZH wünscht, dass eine Anerkennung des Unrechts mit Bezug auf administrativ versorgte Personen sich auf Fälle beschränkt, in denen kein Anspruch auf Beurteilung durch eine Rechtsmittelinstanz bestand oder in denen Menschen in Institutionen untergebracht wurden, die zur Erreichung des angestrebten Ziel ungeeignet waren (vgl. auch Bemerkungen ZH zu Art. 2). Einzelpersonen sollten im Übrigen die Möglichkeit erhalten, ihnen zugefügtes Unrecht feststellen zu lassen.
- RAVIA, Fremdplatziert und netzwerk-verdingt merken an, dass die Formulierung „*aus heutiger Sicht*“ nicht korrekt ist: Das Bundesgericht habe den Kernbereich der Grundrechte schon kurz nach Aufnahme seiner Rechtsprechungstätigkeit anerkannt. Ansonsten zeigen sie sich mit Artikel 3 in dieser Form einverstanden.

**d) Artikel 4 (Ausschluss finanzieller Ansprüche)**

*Aus der Anerkennung des Unrechts nach diesem Gesetz entsteht kein Anspruch auf Schadenersatz, Genugtuung oder sonstige finanzielle Leistungen.*

Die Vernehmlassungsteilnehmer reagieren unterschiedlich auf den im Erlass verankerten Ausschluss von finanziellen Leistungen. Die Rückmeldungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mit dem Ausschluss finanzieller Leistungen einverstanden sind AG, BL, GL, LU, SH, FDP, SGB, Städteverband und SBV. Für SH und SBV ist der Ausschluss einer finanziellen Wiedergutmachung zwingend. GL betrachtet auch eine allfällige Härtefallregelung als nicht zweckmässig und ist der Auffassung, dass auch auf kantonaler und kommunaler Ebene auf eine finanzielle Wiedergutmachung zu verzichten sei. Gegen den vorgesehenen Ausschluss einer finanziellen Wiedergutmachung stellen sich SO, Grüne, SGB, EKKJ, ADK und UniGE. Die EKKJ würde zumindest symbolische Entschädigungen mit Genugtuungscharakter begrüßen.
- Von verschiedenen Seiten (SO, EKF, RAVIA, Integras, Geraubte Kindheit, Fremdplatziert) wird die Einrichtung eines Härtefall-Fonds vorgeschlagen. Einen Schadenersatz in Härtefällen bzw. zumindest die Prüfung einer Härtefallregelung fordern VS, EKF und ADK. Im Übrigen merkt die ADK an, dass dabei aber Überlegungen zur Eingrenzung der Anspruchsgruppen angestellt werden sollten. SO steht einem symbolischen Akt der Wiedergutmachung skeptisch gegenüber und wirft die Frage auf, ob eine Rehabilitierung angesichts der Anerkennung der administrativen Versorgung als Unrechtstatbestand nicht auch eine finanzielle Wiedergutmachung einschliessen müsste. Der Erlass eines Gesetzes rechtfertige sich nur, wenn es rechtliche Wirkungen für die Zielgruppe der vom Unrecht Betroffenen entfalten und die Möglichkeit von finanziellen Genugtuungsleistungen schaffen würde. SO schlägt in diesem Sinne die Schaffung eines Anspruchs auf solche Leistungen analog der Opferhilfegesetzgebung vor. Nach Ansicht des Städteverbands sind freiwillige Leistungen von kantonalen oder kommunalen Behörden beispielsweise in Härtefällen denkbar. Schwierig sei dabei aber die Definition, wer auf eine Härtefallentschädigung Anspruch erheben könnte. Die CVP findet, dass eine finanzielle Entschädigung allenfalls Sache der Kantone sei und auf dieser Ebene geregelt werden müsste.

Weitere Kommentare:

- AR ist der Auffassung, dass der Ausschluss finanzieller Leistungen dem in Artikel 1 des Gesetzesentwurfs deklarierten Zweck nicht gerecht werde. Allerdings sei anzumerken, dass gesetzliche Grundlagen zur finanziellen Wiedergutmachung von Unrecht bereits bestünden (beispielsweise im Bereich des Haftpflicht- oder Opferhilfrechts).
- BE ist der Ansicht, dass eine rein moralische Wiedergutmachung alleine nicht ausreichend sei. Deshalb würde die Einrichtung einer behördlichen Anlaufstelle für Betroffene einer administrativen Versorgung für eine begrenzte Zeit begrüsst. Die Aufgaben einer solchen Anlaufstelle wären die kostenlose Information und moralische Unterstützung.

- RAVIA empfindet die Formulierung von Artikel 4 als widersprüchlich und schlägt deshalb verschiedene Umformulierungen vor. Insbesondere soll mittels eines neuen Artikels 4<sup>bis</sup> ein Härtefall-Fonds geschaffen werden: „Es wird ein Härtefall-Fonds eingerichtet, aus dem den administrativ versorgten Menschen, die durch diese Versorgung in schwere Bedürftigkeit verfallen sind oder immer noch schwer bedürftig sind, einmalige oder wiederkehrende Leistungen ausgerichtet werden.“<sup>23</sup>

#### e) Artikel 5 (Historische Aufarbeitung)

<sup>1</sup> Der Bundesrat sorgt für die historische Aufarbeitung der administrativen Versorgungen. Er beauftragt damit eine unabhängige Kommission, die aus Expertinnen und Experten verschiedener Fachrichtungen besteht.

Minderheit (Flach, Caroni, Chevalley, Estermann, Freysinger, Huber, Lüscher, Reimann Lukas, Schwander, Stamm)

<sup>1</sup> Er beauftragt den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung mit der Durchführung eines nationalen Forschungsprogramms.

<sup>2</sup> Die Untersuchungsergebnisse werden veröffentlicht. Personendaten werden für die Veröffentlichung anonymisiert.

##### Zu Absatz 1:

Die historische Aufarbeitung durch ein interdisziplinäres Forschungsteam wird im Grundsatz von allen Vernehmlassungsteilnehmern begrüsst bzw. ausdrücklich gewünscht. Bei der Frage, ob eine unabhängige Kommission (Mehrheitsantrag der RK-N) oder der Schweizerische Nationalfonds (Minderheitsantrag) diese Aufgabe übernehmen soll, sind die Meinungen geteilt:

- Etwas mehr als die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmer spricht sich für den Mehrheitsantrag<sup>24</sup> der RK-N aus, der die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission vorsieht. Dieser wird eine grössere Objektivität und Unvoreingenommenheit eingeräumt. BL und LU fürchten, dass bei einer historischen Aufarbeitung durch den Schweizerischen Nationalfonds der Eindruck der Befangenheit des Bundes entstehen könnte. ZH wünscht für die historische Aufarbeitung durch eine unabhängige Kommission einen gleichzeitigen Einbezug bestehender Forschungsgruppen sowie nach Bedarf auch des Schweizerischen Nationalfonds. Die EVP ist der Ansicht, dass eine unabhängige Kommission die nötige Aufarbeitung flexibler und situationsgerechter leisten kann, als dies im Rahmen eines nationalen Forschungsprogramms möglich wäre.

Vier Vernehmlassungsteilnehmer (NW, SH, TG und ADK) sprechen sich gegen den Einsatz einer unabhängigen Kommission aus: Dies schliesse andere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von solchen Projekten aus und sei diskriminierend insbesondere gegenüber bereits laufenden Forschungsprojekten.

- Nicht ganz die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmer spricht sich für den Minder-

<sup>23</sup> Singgemäss gleicher Meinung: Fremdplatziert und netzwerk-verdingt

<sup>24</sup> AG, BL, BS, LU, SO, UR, VS, ZH, CVP, EVP, Grüne, SP, EKF, EKKJ, SGB, Städteverband und Geraubte Kindheit

heitsantrag aus.<sup>25</sup> Als Grund wird insbesondere die Nutzung bereits bestehender Strukturen genannt. Die Schaffung einer besonderen Kommission empfinden diese Vernehmlassungsteilnehmer als unnötig.

- Ausdrücklich abgelehnt oder zumindest mit Skepsis betrachtet wird eine Aufarbeitung durch den Schweizerischen Nationalfonds von LU, SGB, RAVIA, Fremdplatziert und netzwerk-verdingt.

In inhaltlicher Hinsicht gibt es nur vereinzelt Änderungs- resp. Präzisierungswünsche:

- In einigen Stellungnahmen wird die Verwendung des Begriffs: „historische Aufarbeitung“ kritisiert. Dieser sei zu wenig treffend bzw. umfassend. Es gehe nicht nur um eine historische Erforschung des Themas, sondern vielmehr um eine umfassende Aufarbeitung mit interdisziplinärem Ansatz. Empfohlen wird deshalb die Verwendung der Begriffe „wissenschaftliche Erforschung“ (BL, TG und ADK) oder „wissenschaftliche Aufarbeitung“ (NW).
- TG und ADK sprechen sich dafür aus, von weiteren besonderen Regeln auf Bundesstufe für die Aufarbeitung abzusehen (insbesondere von Privilegierungen einzelner Forscher bzw. Forschergruppen).
- Der Städteverband schlägt vor, im Rahmen der historischen Aufarbeitung auch die Rolle der beteiligten Vormunde und Beistände zu untersuchen.
- Die EKF wünscht, dass bei der historischen Aufarbeitung ein besonderes Augenmerk auf die spezielle Situation administrativ versorgter Frauen gerichtet werde.
- Geraubte Kindheit empfiehlt, dass der Vermittlung der Forschungsergebnisse im Gesetz ein grösseres Gewicht eingeräumt werde. Die Forschungsergebnisse müssten zugänglich und anhaltend vermittelt werden, damit in der breiten Öffentlichkeit die gewünschte Diskussion und Reflexion ausgelöst werde. Um dieses Ziel zu erreichen, sei von Anfang an ein Teil des Budgets für die Vermittlung der Resultate zu reservieren.
- Integras regt eine Ausweitung der historischen Aufarbeitung auf Fremdplatzierungen und alle fürsorgerischen Zwangsmassnahmen an und möchte die unabhängige, interdisziplinäre Expertengruppe auch mit der Vermittlung der Ergebnisse der Aufarbeitung betrauen, damit diese besser ins kollektive Bewusstsein rücken. Auch sollen unter Berücksichtigung des zeitlichen Kontextes die Personendaten von Verantwortlichen (Politik, Behörden, Anstaltsleitung, Mitarbeitende, etc.) namentlich genannt werden können.

#### **Zu Absatz 2:**

Hierzu gibt es nur vereinzelte Kommentare. BE wünscht in Absatz 2 einen ausdrücklichen Hinweis, wonach die kantonale und eidgenössische Datenschutzgesetzgebung vorbehalten sei. LU und die EFK begrüßen die Veröffentlichung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der historischen Aufarbeitung. Für den SGB ist eine möglichst breite und niederschwellige Verbreitung der erarbeiteten Erkenntnisse wichtig.

---

<sup>25</sup> BE, GL, NW, OW, SZ, TG, TI, VD, ZG, FDP, SVP, ADK, Gemeindeverband und SODK

## f) Artikel 6 (Archivierung)

<sup>1</sup> Die kantonalen und kommunalen Behörden sorgen für die Aufbewahrung der vorhandenen Akten zur administrativen Versorgung.

<sup>2</sup> Sie dürfen die Akten nicht für Entscheide zu Lasten der Betroffenen heranziehen.

<sup>3</sup> Die Schutzfrist für die Akten beträgt hundert Jahre.

### Zu Absatz 1:

Zu diesem Absatz haben sich hauptsächlich die Kantone vernehmen lassen:

- Eine oft von Seiten der Kantone geäußerte Kritik betrifft den Eingriff in ihre Archivhoheit. Es sei nicht einzusehen, weshalb mit einem Bundesgesetz in die bestehenden Kompetenzen der Kantone in diesem Bereich eingegriffen werden müsse.<sup>26</sup> Die Kantone und die Gemeinden seien für eine ordnungsgemässe Aktenführung und die authentische Überlieferung ihrer Tätigkeiten verantwortlich und viele Kantone verfügten über differenzierte Regelungen bezüglich Archivierung (und Schutzfristen).
- ZH und TG monieren gar eine fehlende Verfassungsgrundlage; dies gelte im Übrigen nicht nur für den öffentlich-rechtlichen Bereich, sondern auch für den Bereich des Privatrechts.
- Explizit mit der Formulierung im Erlass einverstanden sind Grüne, Städteverband, SGB, EKF.
- Für den Fall, dass der Geltungsbereich des Erlasses nicht auf alle von fürsorglichen Zwangsmassnahmen Betroffenen ausgedehnt werden sollte, regen OW und Integras an, im Erlass wenigstens festzulegen, dass sämtliche noch bestehenden Akten im Zusammenhang mit fürsorglichen Zwangsmassnahmen aufbewahrt werden müssen.
- VD stört sich am Umstand, dass der Erlass zwar eine Verpflichtung zur Aktenaufbewahrung vorsieht, jedoch keine Strafbestimmungen, um eine Verletzung dieser Pflicht zu sanktionieren. Zwar seien in diesem Fall subsidiär die im kantonalen Recht bereits enthaltenen Sanktionen anwendbar, aber der Entwurf enthalte keine Aussagen, in welchem Verhältnis die kantonalen Sanktionen zum Bundesrecht stehen würden.

### Zu Absatz 2:

- SO, CVP, SGB, EKF, RAVIA, Fremdplatziert und netzwerk-verdingt unterstützen explizit die Formulierung in Absatz 2, wonach die vorhandenen Akten nicht für Entscheide zum Nachteil der Betroffenen herangezogen werden dürfen. Einige der Organisationen der Betroffenen<sup>27</sup> möchten noch weiter gehen und Absatz 2 wie folgt ergänzen: "Geschieht dies trotzdem, sind die Entscheide nichtig."
- ZH wendet im Übrigen ein, dass ein Beizug von Akten aus Verfahren, die mehr als 30 Jahre zurückliegen würden, ohnehin mehr hypothetischer Natur sei. Selbst wenn ein Beizug solcher Akten ausnahmsweise vorkommen könnte, dürfe den heutigen Erwachsenenschutzbehörden als Fachbehörden eine korrekte Wertung dieser Akten

<sup>26</sup> ZH; LU NW, SH, AR, SG, TG, VD, ADK. NE findet den Eingriff zumindest fraglich

<sup>27</sup> RAVIA, Fremdplatziert und netzwerk-verdingt

zugetraut werden. Absatz 2 sei deshalb überflüssig.

- ZG ist der Ansicht, dass zumindest noch lebende Personen vorgängig angefragt werden, ob ihre Akten der historischen Aufarbeitung zugänglich gemacht werden sollen. Der Grund dafür sei, dass diese Personen zum Teil massiv in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt worden seien, weshalb ein sehr sorgfältiger Umgang mit diesen Rechten angezeigt sei. Trotz dadurch möglicherweise entstehenden Lücken bei einer umfassenden Aufarbeitung und trotz möglichen Mehraufwandes dürfe man mit Blick auf das von den Betroffenen erlittene Unrecht nicht über deren Willen hinweggehen.

### **Zu Absatz 3:**

Zur im Erlass vorgesehenen Schutzfrist haben sich nur wenige Vernehmlassungsteilnehmer geäußert:

- Während BS eine Schutzfrist von 100 Jahren explizit als sinnvoll findet, stellt sich insbesondere LU gegen eine solche lange Dauer. Das kantonale Recht sehe eine Schutzfrist von 50 Jahren vor. Die Akteneinsicht könne überdies bei überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen um weitere 20 Jahre beschränkt oder untersagt werden; eine Regelung, die vergleichbar sei mit derjenigen für das Archivgut des Bundes. In den kantonalen Aktenbeständen fänden sich zahlreiche weitere Akten, die ebenso höchst schutzwürdig seien wie diejenigen der administrativ Versorgten und für die keine so lange Schutzfrist gelte. Eine solche Sonderregelung im Erlass lasse sich deshalb nicht rechtfertigen. Ähnlich argumentiert auch der Gemeindeverband. In den meisten kantonalen Gesetzgebungen sei eine Schutzfrist von 80 Jahren vorgesehen. Es sei fraglich, ob gerade in diesem heiklen Bereich zwei verschiedene Fristen – eine für das Bundesrecht und eine für das kantonale Recht – gelten sollen.
- Vereinzelt wird auch darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Schutzfristenregelung für verschiedene Kantone nicht einer Senkung oder einer Bestätigung, sondern einer substantziellen Erhöhung der Zugangshürden zu den Akten gleichkommen würde<sup>28</sup>.
- Einige Vernehmlassungsteilnehmer<sup>29</sup> bemängeln, dass der Erlass keine Regelung enthalte, wann genau die vorgesehene 100-jährige Schutzfrist zu laufen beginne bzw. wie sie sich berechnen lasse. Dies sei im Erlass zu präzisieren oder es sei – wenn die Archivierungsverordnung des Bundes<sup>30</sup> zur Anwendung kommen solle – ein entsprechender Vorbehalt in den Erlass aufzunehmen.
- Die ADK schliesslich weist darauf hin, dass im Entwurf Artikel 6 und 7 vor Artikel 5 eingeordnet werden sollten, denn die Archivierung sei Voraussetzung für die Gewährung von Akteneinsichtsrechten und die wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas.

### **g) Artikel 7 (Akteneinsichtsrechte)**

*<sup>1</sup> Die Menschen, die administrativ versorgt worden sind, und, nach ihrem Tod, ihre Angehörigen, haben ein Recht auf einen einfachen und kostenlosen Zugang zu den sie betreffenden Akten.*

<sup>28</sup> ZH, BL, NW, ADK

<sup>29</sup> ZH, BL, Gemeindeverband

<sup>30</sup> SR 152.11

<sup>2</sup> Die mit der historischen Aufarbeitung beauftragten Personen haben ein Akteneinsichtsrecht, soweit dies für die Erfüllung ihres Auftrags nötig ist.

#### **Zu Absatz 1**

- ZH, NW, ADK, VD und NE weisen auf Folgendes hin: Die Argumentation, wonach der Bund aufgrund von Artikel 122 Absatz 1 BV in die Gesetzgebung der Vollzugsorgane eingreifen könne, obwohl die Verantwortung für die Massnahmen nur zu einem kleinen Teil beim Bund und die Datenhoheit über die noch vorhandenen Unterlagen bei den Kantonen liegt, sei nicht haltbar bzw. müsse bezweifelt werden.
- Nach Ansicht von ZH, NW SH und TG reichten für die Einsicht in die einschlägigen Akten die bestehenden Rechtsgrundlagen der Kantone aus bzw. sie stünden denjenigen des vorgeschlagenen Erlasses nicht nach, weshalb auf Bundesebene keine neuen Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollten.
- NE schlägt vor zu prüfen, ob von einer administrativen Versorgung Betroffene, die in ihre Akten Einsicht nehmen wollten, persönlich zu assistieren seien. Der Inhalt der Dokumente könne bei diesen Personen möglicherweise starke Emotionen hervorrufen.
- GL wünscht sich eine präzisere Umschreibung, welchen Angehörigen nach dem Tod der Betroffenen das Recht zur Akteneinsicht eingeräumt werden soll. VD und der Städteverband möchten eine genauere Umschreibung, was "einfacher" (aisé) Zugang zu den Akten genau bedeute.
- BS findet, dass Angehörige nach dem Tod der Betroffenen wegen der teilweise höchstpersönlichen Inhalte der Akten keinen absoluten Anspruch auf Akteneinsicht erhalten sollten. Die zuständige Behörde solle das Recht haben, Textpassagen höchstpersönlicher Natur abdecken zu können. SG wendet ein, dass der Daten- und Persönlichkeitsschutz im Zusammenhang mit dem Akteneinsichtsrecht auch für die damaligen Behörden gelte; es sei fraglich, ob im Erlass diesem Aspekt genügend Rechnung getragen wurde.
- Integras schliesslich spricht sich für eine Ausweitung des Akteneinsichtsrechts auch auf Betroffene von Fremdplatzierungen und weiteren fürsorgerischen Zwangsmassnahmen aus.

#### **Zu Absatz 2**

- ZH, NW, SH, TG und Geraubte Kindheit wenden gegen die Formulierung des Absatzes 2 ein, dass dieser eine einseitige Privilegierung der mit der historischen Forschung Beauftragten Personen zur Folge habe und die übrigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sich mit der Aufarbeitung des Themas befassten, vom Aktenzugang ausschliessen würde. Dies stelle eine Diskriminierung dar. Besonders stossende Folgen würde dies auf verschiedene Projekte haben, die aktuell zum Thema administrative Versorgungen in Arbeit sind.

#### **IV. Weitere Bemerkungen**

NE findet, der Begriff "Rehabilitierung" im Titel des Erlasses sei nicht dem Inhalt des Gesetzes angemessen, weil dieser Begriff nirgends im Erlass verwendet werde. Deshalb würden auch die betroffenen Personen nicht rehabilitiert, weil die vor 1981 ergangenen Entscheide weder aufgehoben noch abgeändert würden.

Fair-wahrt und Schäfer haben sich ebenfalls zur Vorlage vernehmen lassen. Fair-wahrt ist indessen eine Interessengemeinschaft, welche die Anliegen der Sicherheitsverwahrten vertritt, die zum heutigen Zeitpunkt in verschiedenen Anstalten untergebracht sind. Während Fair-wahrt sich zwar zur Hauptsache zur aktuellen Sicherheitsverwahrung äussert, kommt in der Stellungnahme immerhin auch der Erlass zur Sprache (der grundsätzlich abgelehnt wird, weil der Erlass nicht auch die Situation der heutigen Sicherheitsverwahrten und deren Probleme thematisiert). Schäfer äussert sich hingegen überhaupt nicht zum Erlass, sondern zur Situation und zu seinem Befinden im aktuellen Massnahmenvollzug.