

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 30. September 2015

**934. Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen  
Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981  
(Vernehmlassung)**

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat am 24. Juni 2015 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 eröffnet und unter anderem die Kantonsregierungen zur Stellungnahme eingeladen. Während das am 1. August 2014 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (SR 211.223.12) finanzielle Ansprüche der Opfer ausdrücklich ausschliesst, sieht der vorliegende Gesetzesentwurf neben der Anerkennung auch die Wiedergutmachung des Unrechts und des Leides vor, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist. Er legt ausserdem fest, auf welche Weise und mit welchen Mitteln dieses dunkle Kapitel der schweizerischen Sozialgeschichte aufgearbeitet werden soll.

Mittels gesonderten Bundesbeschlusses soll ein Zahlungsrahmen von 300 Mio. Franken zur Finanzierung der vorgesehenen Solidaritätsbeiträge an die Opfer bewilligt werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

**b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :**

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Sekretariat ÖFFR, Bundesrain 20, 3003 Bern; auch per E-Mail an [cornelia.perler@bj.admin.ch](mailto:cornelia.perler@bj.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 haben Sie uns den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

### **A. Allgemeine Bemerkungen**

Grundsätzlich befürworten wir die Stossrichtung der Vorlage. Das den Opfern in der Vergangenheit zugefügte Unrecht – sei es durch Fehler in der Rechtsetzung, in der Rechtsanwendung oder in der Rechtsprechung – kann mit einem Gesetz und mit Ausrichtung von Solidaritätsbeiträgen zwar nicht ungeschehen gemacht werden. Die Vorlage soll aber die Bereitschaft zur Wiedergutmachung zum Ausdruck bringen und den Opfern neben der Anerkennung der damaligen Missstände wenigstens einen gewissen finanziellen Beitrag gewähren, um das erlittene Leid so weit wie möglich wiedergutzumachen. Das grosse gesellschaftliche Bedürfnis nach einer solchen Wiedergutmachung bestätigt die zu befürwortende Zielsetzung des vorliegenden Entwurfs.

Im Kanton Zürich können sich Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 seit April 2013 an die Opferberatung Zürich wenden. Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahre haben gezeigt, dass es für die Betroffenen wichtig ist, sich kostenlos beraten lassen zu können und bei der Suche nach Akten unterstützt zu werden. Es besteht aber auch das Bedürfnis nach einer Anerkennung des erlittenen Leides durch Zusprechung finanzieller Leistungen. So haben bereits viele der beratenen Personen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit Hilfe der Opferberatungsstelle ein Gesuch um Soforthilfe einzureichen. Wir begrüssen es daher ausdrücklich, dass neben der Rehabilitierung der Opfer und der Anerkennung des erlittenen Unrechts sowie der historischen Aufarbeitung des Geschehenen auch die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags an die Opfer gesetzlich verankert werden soll. Wir sind jedoch der Auffassung, dass die Kantone nicht zur Finanzierung beigezogen werden sollten.

### **B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs**

#### ***Art. 2 Bst. c und d AFZFG***

Die vorgeschlagenen Begriffsdefinitionen erlauben keine klare Abgrenzung der *Opfer* von den übrigen *Betroffenen*. Nicht hilfreich ist dabei, dass die für die Opfereigenschaft erforderlichen Voraussetzungen in Bst. d mittels nicht abschliessender Aufzählung bestimmt werden und dadurch viel Ermessensspielraum offengelassen wird. Aus dem Gesetz sollte klar hervorgehen, wer Anrecht auf einen Solidaritätsbeitrag oder andere Leistungen hat und wer nicht. Die beiden Begriffe Opfer und Betroffene werden überdies teilweise widersprüchlich verwendet. In Art. 1

Abs. 2 Bst. a AFZFG ist beispielsweise die Rede von finanziellen Leistungen «zugunsten von Opfern und anderen Betroffenen», während aus den Art. 4 und 14 hervorgeht, dass nur Opfer Anspruch auf finanzielle Leistungen haben sollen.

Die Prüfung der Opfereigenschaft ist zwischen den kantonalen Stellen zu koordinieren, um eine einheitliche Handhabung zu ermöglichen und damit widersprüchliche Entscheide zu vermeiden. Dazu sind konkretere Ausführungen in den Erläuterungen erwünscht, wie etwa die Anforderungen, die an den Nachweis einer psychischen Verletzung gestellt werden sollen.

Antrag:

Der Gesetzesentwurf ist hinsichtlich der Begriffe Opfer und Betroffene zu überarbeiten. Ausserdem sind zumindest in den Erläuterungen genauere Vorgaben hinsichtlich der Prüfung der Opfereigenschaft zu machen.

**Art. 5 Abs. 1 AFZFG**

Die vorgesehene Frist von sechs Monaten für die Einreichung des Gesuchs um Gewährung des Solidaritätsbeitrags ab Inkrafttreten des Gesetzes ist eindeutig zu kurz und damit unrealistisch. Insbesondere für die kantonalen Anlaufstellen und Archive ist kurzfristig mit einem beträchtlichen personellen Mehraufwand zu rechnen. Ohne beträchtliche zusätzliche Mittel kann dieser Aufwand nicht bewältigt werden oder hätte entsprechende Qualitätseinbussen bei der Beratungsarbeit zur Folge, da für derart kurze befristete Einsätze für diese schwierige und sensible Aufgabe nicht genügend qualifiziertes Personal gefunden werden könnte.

Angesichts des hohen Alters vieler Opfer sollte die Verlängerung der Frist jedoch nicht dazu führen, dass die Auszahlungen verzögert werden. Die ersten Teilzahlungen sollten deshalb bereits vor Ablauf der Frist aufgrund von Hochrechnungen erfolgen.

Antrag:

Die Frist zur Einreichung der Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrags ist auf zwei Jahre zu verlängern.

**Art. 5 Abs. 2 AFZFG**

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass ein Opfer seinem Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrags «alle verfügbaren Akten» beilegen muss, um seine Opfereigenschaft zu belegen. Diese Formulierung ist zu umfassend und könnte in der Praxis bewirken, dass umfangreiche Aktenbündel beigebracht werden müssten, die für den Nachweis der Opfereigenschaft nicht nötig wären. Ausserdem würde dadurch für die Archive ein sehr grosser Mehraufwand entstehen. Wir regen daher an, es den Archiven – in Zusammenarbeit mit dem Opfer – zu überlassen, in den noch

vorhandenen Unterlagen die Kernakten zu bestimmen und diese für die Gesuchstellung aufzubereiten. Ein Archiv wird zudem kein Interesse daran haben, den Kern eines Dossiers zu knapp zu bemessen, da die Rückweisung eines Gesuchs wegen unvollständiger Akten in Form von erneuter Arbeit auf das Archiv selbst zurückfallen würde.

Antrag:

Wir schlagen für den zweiten Satz von Art. 5 Abs. 2 AFZFG folgende Formulierung vor:

*Dazu legt sie dem Gesuch diejenigen Akten sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen.*

**Art. 11 Abs. 3 AFZFG**

Der Begriff der Schutzfristen wird in Art. 11 Abs. 3 AFZFG erstmals genannt. Damit wird vorausgesetzt, dass alle Institutionen bereits mit geeigneten Schutzfristen arbeiten. Aus der Bestimmung geht auch nicht klar hervor, ob es sich um kantonale Schutzfristen oder solche des Bundes handelt. Wir empfehlen daher, den Begriff bereits in Art. 10 in einem neuen Abs. 3 einzuführen und die Vergabe der Schutzfrist den Kantonen zu überlassen.

Antrag:

Die Vergabe von Schutzfristen ist in Art. 10, Archivierung, statt in Art. 11, Akteneinsicht, abzuhandeln. Vorschlag für den Wortlaut des neuen Art. 10 Abs. 3 AFZFG:

*Den berechtigten Interessen der Betroffenen und der Forschung wird durch die Vergabe von Schutzfristen für personenbezogene Akten Rechnung getragen.*

Mit dem Einschub des neuen Absatzes in Art. 10 und dem Wegfall von Abs. 3 in Art. 11 verschieben sich die jeweils nachfolgenden Absätze entsprechend.

**Art. 11 Abs. 5 AFZFG**

Neben dem einfachen und kostenlosen Zugang zu den Akten befürworten wir die ausdrückliche Verankerung des Rechts auf Bestreitungsvermerk und auf Gegendarstellung. Diese moderne Praxis hat sich in den letzten Jahren in den öffentlichen Archiven bereits bewährt.

Die Archive werden manchmal mit der Forderung einzelner Betroffener von Zwangsmassnahmen konfrontiert, die sie betreffenden Unterlagen auszuhändigen. Oft sollen auf diese Weise Angaben aus dem Verkehr gezogen werden, die nach Ansicht der Betroffenen unrichtig sind. Die Betroffenen können dadurch aber auch die allgemeine Hoheit über die sie selbst betreffenden Daten (zurück)gewinnen. Grundsätzlich handelt es sich bei den Akten öffentlicher Organe um unveräusserliches Eigen-

tum des entsprechenden Kantons bzw. der entsprechenden Gemeinde, wodurch die Herausgabe verweigert werden kann. Für die Archive wäre es aber wesentlich einfacher, bei einer Forderung nach Herausgabe von Akten auf eine Bestimmung im AFZFG verweisen zu können, zumal dieses Gesetz bei den Betroffenen weitgehend Anerkennung geniesst.

Antrag:

Neue Formulierung zweiter Satz von Art. 11 Abs. 5 AFZFG:

*Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung oder Herausgabe von Akten.*

**Art. 14 AFZFG**

Das Schaffen einer Rechtsgrundlage für die bereits heute bestehenden Aufgaben der Anlaufstellen wird begrüsst. Es wird jedoch beantragt, eine Klärung der Schnittstellen zwischen dem AFZFG und dem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5; Opferhilfegesetz, OHG) vorzunehmen.

Das Opferhilfegesetz und dessen Leistungen sind auf Opfer von Straftaten ausgerichtet. Die Leistungen umfassen die angemessene medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe in der Schweiz, die *als Folge der Straftat notwendig* geworden ist. Die Gewährung von Soforthilfe und längerfristiger Hilfe im Sinne des OHG an alle Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen (und nicht nur an solche gemäss OHG) wirft verschiedene Fragen auf, die geklärt werden sollten:

- Welche Leistungen sind zu gewähren (Art, Dauer, Umfang)? Wofür soll juristische Hilfe gewährt werden? Sollen beispielsweise die Kosten für eine rechtliche Vertretung im Zusammenhang mit einem Gesuch um Namensänderung nach einer Zwangsadoption übernommen werden?
- Wie ist die Opferqualität von Angehörigen oder von Zeugen zu beurteilen?
- Wie sind die interkantonalen Fälle zu handhaben? Soll die Rechnungsstellung analog Art. 18 OHG erfolgen?

**Art. 15 Abs. 2 AFZFG**

Gemäss Art. 15 Abs. 2 AFZFG sorgt die zuständige Behörde für die Verbreitung und die Nutzung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Aufarbeitung. Wir gehen davon aus, dass es sich bei diesen Ergebnissen nicht um personenbezogene Daten handelt. Andernfalls ist die Einwilligung der betroffenen Personen für die Verbreitung der sie betreffenden Daten einzuholen.

Wir regen an, bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung insbesondere auch Fragen zu Geschlechtervorurteilen und zu negativen Auswirkungen von Geschlechterstereotypen zu berücksichtigen. Bei den Recherchen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen zum Thema der für-

sorgerischen Zwangsmassnahmen hat sich gezeigt, dass bei Frauen und Männern unterschiedliche Verhaltensweisen bestraft worden sind und dass die Entscheide der Behörden stark von Geschlechterstereotypen geprägt waren: Mädchen und Frauen wurden häufig interniert, weil sie «öffentliches Ärgernis erregten», weil sie sich nach herrschender Geschlechternorm «unsittlich» verhielten oder weil vermutet wurde, dass sie (sexuelle) Kontakte zu Männern hatten oder künftig der Prostitution nachgehen könnten. Eine uneheliche Schwangerschaft war ebenfalls ein häufiger Grund, und in einer Anzahl Fälle wurde den Frauen dann ihr Kind mit Zwang bzw. unter Druck weggenommen und zur Adoption «frei gegeben». Jungen und Männer wurden häufig interniert, weil sie «arbeitscheu» oder «trunksüchtig» waren.

Im Forschungsprogramm der Unabhängigen Expertenkommission zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen und im Forschungsprogramm des nationalen Forschungsprogramms des Schweizerischen Nationalfonds ist deshalb zu untersuchen, welche Rolle und Auswirkungen Geschlechterstereotype auf die Biografien von Opfern und Betroffenen und die Entscheide von Behörden bzw. Institutionen gehabt haben.

#### **Art. 16 AFZFG**

Das Setzen eines Denkmals und anderer Zeichen der Erinnerung erscheint uns sehr wichtig. Anstelle von einzelnen Denkmalen durch die Kantone könnte auch vorgesehen werden, dass Bund und Kantone gemeinsam für ein Denkmal und andere Zeichen der Erinnerung sorgen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

Husi