

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
3003 Bern

Zürich, 28. September 2015

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur Stellungnahme zu diesem neuen Gesetz. Wir freuen uns, dass dieses Gesetz vorliegt und damit ein indirekter Gegenvorschlag zur Wiedergutmachungsinitiative für die parlamentarische Beratung zur Verfügung steht. Der vorliegende Gesetzesentwurf leistet einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung eines dunklen Kapitels der Sozialgeschichte in der Schweiz und wir begrüssen das Gesetz grundsätzlich. In unserer Stellungnahme weisen wir aber auch auf einige wichtige Punkte hin, bei denen wir eine andere Regelung begrüssen würden. Wir knüpfen mit unserer Stellungnahme an unsere Ausführungen an, die wir in der Vernehmlassung zum Gesetz über die administrativ Versorgten gemacht hatten sowie an die Diskussionen am Runden Tisch.

Integras, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik, steht für die Fachlichkeit in der heutigen Arbeit mit fremdplatzierten und/oder sonderpädagogisch betreuten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ein. Ethisch und fachlich hohe Qualitätsansprüche werden gefordert und gefördert. Unserem Verband gehören rund 250 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe aus der ganzen Schweiz an, in denen mehr als 11'000 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene professionell betreut und gefördert werden.

Es ist erfreulich, wie schnell das vorliegende Gesetz erarbeitet wurde und wir hoffen auf eine ebenso zügige Umsetzung. Mit der Anerkennung des Unrechts für ehemals fremdplatzierte Kinder und Jugendliche und die damit verknüpfte finanzielle Leistung wird ein wichtiges Zeichen gesetzt. Wir unterstützen auch die übrigen Bereiche des Gesetzes, sie sind wichtige Bestandteile einer Aufarbeitung.

Das vorliegende Gesetz lehnt sich eng an den Bericht des Runden Tisches an. **In zentralen Punkten haben wir eine andere Meinung: die Unterscheidung in Opfer und Betroffene sowie den Modus der Festlegung und Auszahlung des Solidaritätsbeitrages.**

Die Unterscheidung in Opfer und Betroffene: Aus unserer Erfahrung im Kontakt mit ehemaligen Heimkindern wurden die gleichen Verhältnisse sehr unterschiedlich erlebt: Kinder aus der gleichen Institution haben sehr unterschiedliche Erinnerungen und Erfahrungen. Es gibt Kinder, die im Heim missbraucht wurden und Misshandlungen erlebt haben, und es gab andere, die positive Erfahrungen machen konnten. Durch die aktuelle Medienpräsenz des Themas wird auch die Erinnerung der Betroffenen beeinflusst. Auch aus dieser Sicht ist

es sehr schwierig «objektive» Tatbestände zu evaluieren. Es ist aus unserer Sicht technisch nicht lösbar, dass die Betroffenen glaubhaft machen müssen, dass sie Opfer im Sinne des vorliegenden Gesetzes sind. In der Botschaft wird erläutert, dass mit der Bearbeitung der Gesuche an den Soforthilfefonds bereits Erfahrungen gesammelt werden konnten, und diese für den Solidaritätsfonds nutzbar gemacht werden können. Es gibt jedoch einen elementaren Unterschied der Kriterien für einen Beitrag aus dem jeweiligen Fonds:

- Für den Soforthilfefonds musste «nur» belegt werden, dass man entweder fremdplatziert oder einer fürsorglichen Zwangsmassnahme ausgesetzt war
- Für den Solidaritätsfonds muss dieser Beleg auch noch «qualitativ» erläutert werden, indem glaubhaft gemacht werden muss, dass die gesuchstellende Person während der Dauer dieser Massnahme die Opfereigenschaft nach Art. 2 des Gesetzes erfüllt. Sie muss mit verfügbaren Akten und weiteren Unterlagen die Opfereigenschaft belegen.

Es ist zwar so, dass teilweise in Akten oder anderen Belegen körperliche oder psychische Misshandlung schriftlich festgehalten wurde, hingegen kaum gezielte Behinderung der persönlichen Entwicklung und Entfaltung, oder soziale Stigmatisierung, etc. Es ist aus unserer Sicht unwürdig auf der einen Seite das Unrecht anzuerkennen, und dies auch mit einem symbolischen finanziellen Beitrag zu bekräftigen, und aber auf der andern Seite von den Betroffenen zu verlangen, dass sie ihre Opfereigenschaft beweisen müssen. Das vorliegende Gesetz hat zum Zweck, den Kreis der Opfer zu beschränken, damit die finanziellen Leistungen in einem Rahmen bleiben, der politisch verkraftbar erscheint. Es ist ein Widerspruch, das geschehene Unrecht anzuerkennen, wenn gleichzeitig das subjektiv Erlebte (ohne objektive Kriterien zur Verfügung zu haben) zu beweisen ist. Zu belegen, dass das eigene Erlebte genügend schlimm ist, um die Opfereigenschaft zu erhalten, erachten wir als unwürdig und schafft neue Ungerechtigkeiten, da es keine objektiverbaren Kriterien gibt, dies festzustellen. Bundesrätin Simonetta Sommaruga hat am denkwürdigen Gedenk Anlass im April 2013 gesagt, dass nichts kostbarer sei als die Würde des Menschen. Eine Traumatisierung beweisen zu müssen ist aus unserer Sicht verletzend für diese Personen und kann eine erneute Traumatisierung auslösen. Es kann nicht im Sinne der Anerkennung von Unrecht sein, eine Re-Traumatisierung in Kauf zu nehmen. Ausserdem fällt es vielen Menschen in der Schweiz noch immer schwer, vom Staat etwas zu verlangen. Diese Zurückhaltung ist in der Generation, die im vorliegenden Gesetz einen Antrag stellen kann, noch besonders verbreitet.

In diesem Sinne sollen alle Betroffenen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen oder von Fremdplatzierung einen Antrag für einen Beitrag aus dem Solidaritätsfond stellen können. Die Bezeichnung «Betroffene» ist aus unserer Sicht treffender als der Begriff «Opfer», weil er neutraler und somit weniger stigmatisierend ist. Wir können uns aber aus Gründen der Gesetzeslogik der Begrifflichkeit «Opfer» anschliessen. Unser Antrag lautet daher: Opfer von FSZM stellen ein Gesuch für eine Entschädigung aus dem Solidaritätsfonds, in dem sie glaubhaft machen müssen, dass sie von FSZM oder Fremdplatzierung betroffen sind. Sie müssen keinen Beweis erbringen, dass dies für sie traumatische Erlebnisse waren. Wir werden dies im Folgenden in den einzelnen Gesetzesbestimmungen konkretisieren.

Die vorgesehene Auszahlung des Solidaritätsbeitrages in zwei Tranchen wirkt befremdend. Es ist wie ein halbherziges Bekenntnis zur Wiedergutmachung. Aus unserer Sicht sollte ein Betrag pro Opfer festgelegt werden, der nach Einreichung und Prüfung des Anspruchs ausbezahlt wird. Damit bekennt sich die offizielle Schweiz klar zu diesem geschehenen Unrecht und leistet eine Wiedergutmachung.

Der Fokus des Gesetzes ist sehr stark auf die damals Betreuten gerichtet. Wird das gesamte System der Fremdplatzierung betrachtet, dann gibt es weitere Betroffene, die auch Opfer sein können: vor allem das damalige Erziehungspersonal, das unter den damals herrschenden Bedingungen das Bestmögliche tun musste. Auch das betreuende Personal unterlag Zwängen und konnte nicht einfach frei handeln oder sich misslichen Umständen entziehen (z.B. Ordensschwestern in kirchlichen Einrichtungen). Bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung ist deshalb eine Einordnung des Geschehens in den zeitgeschichtlichen Kontext sehr wichtig und muss konsequent in allen Bereichen angewendet werden. Die bis jetzt weitgehend auf biographische Erinnerungen sowie rechtswissenschaftlich-juristische Aspekte ausgerichtete Aufarbeitung der Geschichte muss erweitert und der Blickwinkel auf die gesamtgesellschaftliche Entwicklung gerichtet werden. Strukturelle Faktoren sozialer, politischer und wirtschaftlicher Natur sind unseres Erachtens von entscheidender Be-

deutung, um das Phänomen der Fremdplatzierung und den Umgang mit Fremdplatzierten in der Vergangenheit zu verstehen. So ist zum Beispiel die gezielte und umfassende Wegnahme jenuischer Kinder nur vor dem Hintergrund eines spezifischen Menschen- und Gesellschaftsverständnisses erklärbar. Dieses Menschen- und Gesellschaftsverständnis ist wiederum durch die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen geprägt. Das vorgeschlagene Forschungsprogramm soll diese Aspekte aufnehmen. Eine Platzierung im Heim war und ist immer eine einschneidende Massnahme für alle Beteiligten. Sie wird heute zum Schutz und Wohl des Kindes gemacht. Diesen Schutz für das Kind gab es auch in der Vergangenheit, davon berichten ehemalige Heimkinder, die ihren Aufenthalt im Heim als positiven Start ins Leben erfahren haben. Leider haben nicht alle Kinder diesen Schutz in der Fremdplatzierung auch erfahren können.

Zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen nehmen wir im Folgenden Stellung.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriffe

Wie oben erläutert lehnen wir eine Unterscheidung in «Betroffene» und «Opfer» ab. Wir würden den Begriff «Betroffene» vorziehen, weil er neutraler ist, können aber mit dem Begriff «Opfer» leben.

Antrag

Art. 2 c (neu)

Opfer: von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierung betroffene Personen.

Bei vielen Opfern wurde die körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit verletzt, insbesondere durch:

... Aufzählung gemäss Art. 2 d

2. Abschnitt: Solidaritätsbeitrag

Art. 4 Grundsätze

Keine Bemerkung

Art. 5 Gesuche

Abs. 1 Die Frist zur ordentlichen Einreichung der Gesuche soll auf 12 Monate verlängert werden. Viele Opfer müssen grosse Widerstände überwinden, um diesen Solidaritätsbeitrag zu beantragen. Sie sollen dazu genügend Zeit haben.

Antrag

Art. 5 Abs. 1

... Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrages sind spätestens **12 Monate** nach Inkrafttreten dieses Gesetzes...

Abs. 2 Wir lehnen eine inhaltliche Beweisführung für die Verletzung der Unversehrtheit der Opfer ab.

Antrag

Art. 5 Abs.2 (neu)

Die gesuchstellende Person muss glaubhaft machen, dass sie im Sinne von Art 2c ein Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierung ist.

Art. 6 Prüfung der Gesuche und Entscheid

Siehe Bemerkung zu Art. 18

Art. 7 Festlegung und Auszahlung

Wir begrüssen es, dass die Wiedergutmachung des geschehenen Unrechts auch in Form eines finanziellen Beitrages geschehen soll. Dieser Wille zur Anerkennung geschehenen Unrechts erscheint uns aber wenig glaubwürdig, wenn das vorgeschlagene Verfahren gewählt wird: so richtet sich der Beitrag nach einem festgelegten Gesamtbetrag, der dann in zwei Tranchen ausbezahlt werden soll, damit die Gesamtkosten die vorgesehenen 300 Mio. CHF nicht übersteigen. Dabei bleibt unklar, wieviel die erste und zweite Tranche beträgt, ob es überhaupt eine zweite Tranche gibt, und ob – falls der Berechtigte in der Zwischenzeit verstirbt – der Anspruch trotzdem noch besteht.

Wir plädieren hier für ein klares Bekenntnis zur Anerkennung des Unrechts, indem ein Betrag pro Opfer festgelegt wird, und dieser ausbezahlt wird, sobald der Anspruch geklärt ist. Damit wird die redliche Absicht gezeigt, eine finanzielle Entschädigung für erlittenes Unrecht zu leisten.

Antrag

Art. 7

Abs. 1 (neu)

Der Solidaritätsbeitrag beträgt CHF pro Opfer.

Abs. 2 (neu)

Der Solidaritätsbeitrag wird an die Opfer ausgerichtet, deren Gesuch bewilligt worden ist.

3. Abschnitt: Archivierung und Akteneinsicht

Art. 10 Archivierung

In vielen Kantonen werden auch für die privaten Kinder- und Jugendheime Datenschutzgesetze geltend gemacht, die vorgeben, dass die Akten nach 10 Jahren vernichtet werden sollen. Deshalb sollte hier eine Angabe über die Dauer der Aufbewahrung gemacht werden. Es ist davon auszugehen, dass viele Opfer sich erst im fortgeschrittenen Alter mit ihrer eigenen Geschichte auseinandersetzen. Das kann Jahrzehnte nach dem Aufenthalt sein. Die Akten sollen deshalb für die Dauer von 100 Jahren aufbewahrt werden, damit gesichert ist, dass Opfer ihre eigenen Akten auch einsehen können.

Antrag

Art. 10 Abs. 1

...sorgen für die Aufbewahrung der Akten zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und den Fremdplatzierungen während mindestens 100 Jahren.

4. Abschnitt: Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen

Wir begrüssen die schnelle und kompetente Realisierung der Anlaufstellen für Opfer von FSZM über die Opferhilfestellen in den Kantonen. Diese Anlaufstellen sind ein sehr wichtiger Beitrag zur Aufarbeitung des Geschehens.

5. Abschnitt: Wissenschaftliche Aufarbeitung und Öffentlichkeitsarbeit

Art. 15 Wissenschaftliche Aufarbeitung

Unsere zentralen Anliegen bei der umfassenden wissenschaftlichen Aufarbeitung sind

- die zeitgeschichtliche Einordnung des Geschehens, die insbesondere die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen einbezieht.
- die Vermittlung der Ergebnisse, damit diese ins kollektive Bewusstsein der Bevölkerung eindringen können. Bei dieser Kommunikation oder Vermittlung muss der Unterschied zwischen damaliger Unterbringung und heutiger Fremdplatzierung klar dargestellt werden. Die soziale Stigmatisierung von

Fremdplatzierung ist auch heute noch hoch. Durch die negativen Berichte über frühere Zustände kann diese Stigmatisierung verstärkt werden. Dem soll entgegengewirkt werden.

Antrag

Art. 15 Abs. 3 c

... oder Fremdplatzierung befasst sind, sowie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit über Fremdplatzierung damals und heute.

Art. 16 Zeichen der Erinnerung

Das Errichten eines Zeichens der Erinnerung an das geschehene Unrecht sollte an einem zentralen und öffentlich zugänglichen Ort errichtet werden. Weil es ein zentrales Denkmal geben soll sind wir der Meinung, dass dieses durch den Bund errichtet werden sollte – auch als Zeichen der Anerkennung des Unrechts. Die Kantone können trotzdem zusätzliche Massnahmen umsetzen.

Antrag

Art. 16

Der Bund sorgt für die Errichtung eines Denkmals und **die Kantone** sorgen für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung.

7. Abschnitt: Vollzug

Art. 18 Zuständige Behörde und beratende Kommission

Die zuständige Behörde muss sehr unterschiedliche Aufgaben meistern: die Bearbeitung der Gesuche, wie auch das Bekanntmachen von Ergebnissen der Forschenden im Rahmen der wissenschaftlichen Aufarbeitung. Das sind sehr unterschiedliche Funktionen, die sehr unterschiedliche Qualifikationen bedingen. Wir schlagen vor, entweder zwei zuständige Behörden einzusetzen oder zumindest den Aufgabenbereich dieser Behörde klar zu unterteilen und zwei Untergruppen zu bilden, damit auch die entsprechenden Fachkräfte mit der nötigen Qualifikation (Fachpersonen der Sozialen Arbeit und verwandte Berufsfelder sowie Fachpersonen der Kulturvermittlung) mitarbeiten können.

Dass in der beratenden Kommission auch Opfer vertreten sind ist eine schwierige Ausgangslage, vor allem, wenn dies mit einer qualitativen Beurteilung der Opfereigenschaft verbunden ist. Das heisst, dass Opfer mitentscheiden können, ob andere Opfer «genügend Opfer» sind, um einen Solidaritätsbeitrag erhalten. Aus unserer Sicht ist das eine unglückliche Vermischung von Rollen, die den Opfern nicht zugemutet werden sollte. Wenn aber unser Antrag aufgenommen wird, dass es keine inhaltliche Prüfung der Opfereigenschaft braucht, sehen wir kein Problem der Mitarbeit von Opfern und anderen Betroffenen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und grüssen freundlich

Integras

Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik


Dr. Karl Diethelm, Präsident


Mirjam Aebischer, Geschäftsführerin