



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht

Erläuternder Bericht

zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG)

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Bundesgesetz vom 21. März 2014 über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen.....	5
1.2	Bericht des Runden Tisches	6
1.3	Wiedergutmachungsinitiative	6
1.4	Auftrag des Bundesrates.....	6
1.5	Rechtsvergleichung.....	7
2	Grundzüge der Vorlage.....	7
2.1	Zweck des neuen Gesetzes	7
2.2	Anerkennung des Unrechts.....	8
2.3	Solidaritätsbeitrag	8
2.4	Archivierung und Akteneinsicht	8
2.5	Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen	8
2.6	Öffentlichkeitsarbeit.....	9
2.7	Weitere Massnahmen	9
3	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen.....	9
4	Auswirkungen	21
4.1	Auswirkungen auf den Bund	21
4.1.1	Finanzielle Auswirkungen	21
4.1.2	Personelle Auswirkungen	22
4.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	22
4.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	22
5	Verhältnis zur Legislaturplanung.....	22
6	Rechtliche Aspekte: Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit	23
6.1	Verfassungsmässigkeit	23
6.2	Erlassform	23

Übersicht

Das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 soll die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts und des Leides ermöglichen, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist. Es legt ausserdem fest, auf welche Weise und mit welchen Mitteln dieses dunkle Kapitel der schweizerischen Sozialgeschichte aufgearbeitet werden soll.

Ausgangslage und Zielsetzung der Vorlage

Die Anfang April 2014 lancierte Volksinitiative "Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen" (Wiedergutmachungsinitiative), welche die Schaffung eines mit 500 Millionen Franken dotierten Fonds für Wiedergutmachungszahlungen sowie eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vorsieht, wurde am 19. Dezember 2014 bei der Bundeskanzlei eingereicht. Am 13. Januar 2015 hat die Bundeskanzlei die Initiative als zustande gekommen erklärt. Der Bundesrat hat am 14. Januar 2015 entschieden, dieser Volksinitiative einen indirekten Gegenentwurf gegenüberzustellen.

Inhalt der Vorlage

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 anerkennt zunächst das Unrecht, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist.

Sodann regelt er die Voraussetzungen für die Ausrichtung von finanziellen Leistungen zugunsten von Betroffenen. Vorgesehen ist insbesondere, den Opfern einen Solidaritätsbeitrag als Zeichen der Anerkennung des erlittenen Unrechts auszurichten. Hierzu soll ein Zahlungsrahmen im Umfang von 300 Millionen Franken vorgesehen werden. Die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen sollen zudem wissenschaftlich umfassend untersucht und die Ergebnisse der Bevölkerung in geeigneter Weise vermittelt werden. Schliesslich sollen die Opfer und andere Betroffene bei der Aufarbeitung ihrer eigenen Geschichte unterstützt werden. Hierfür werden insbesondere der Geltungsbereich des Opferhilfegesetzes präzisiert und teilweise erweitert, sowie die Archivierung der Akten (Bestandeschutz) und der Zugang zu den Akten geregelt.

1 Ausgangslage

Es geht bei den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vor allem um Heim-, Pflege- und Verdingkinder, von denen damals viele physischer oder psychischer Gewalt ausgesetzt waren, Opfer von sexuellen Übergriffen geworden sind oder wirtschaftlich ausgenutzt wurden. Es geht auch um Kinder, die ihren Müttern unter Zwang weggenommen und zur Adoption freigegeben worden sind. Es geht um Sterilisationen oder Kastrationen, die in Unkenntnis der betroffenen Personen oder unter Druck vorgenommen worden sind. Es geht um Jugendliche, die in Anstalten oder sogar in Gefängnissen zur "Nacherziehung" versorgt worden sind. Und es geht schliesslich auch um Zwangsmedikationen und Medikamentenversuche, denen Kinder oder Jugendliche in Heimen oder Anstalten ausgesetzt waren. Viele der betroffenen Kinder und Jugendlichen stammten aus Familien von Fahrenden oder Jenischen.

Das Unrecht und Leid, das viele von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen betroffene Kinder und Jugendliche erlitten haben, ist nicht nur den damaligen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden anzulasten. Aber es ist unbestreitbar, dass diese Behörden durch ihr Handeln bzw. teils auch durch ihre Untätigkeit (fehlende oder mangelnde Aufsicht) zu den seinerzeitigen Missständen beigetragen bzw. diese toleriert haben.

Die Gesetzesvorlage soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Opfer und andere Betroffene sowie die Gesellschaft dieses dunkle Kapitel der schweizerischen Sozialgeschichte aufarbeiten und mit ihm abschliessen können. Voraussetzung dafür ist, dass die Wissenschaft untersuchen kann, warum und wie die damaligen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen angeordnet und vollzogen worden sind und welche Folgen dies für die Betroffenen und für die Gesellschaft hatte. Zentral ist auch, dass der Staat das geschehene Unrecht anerkennt und versucht, mit verschiedenen – auch finanziellen – Massnahmen zugunsten der Opfer und der anderen Betroffenen das erlittene Leid so weit wie möglich wiedergutzumachen. Dies sind auch die Kernanliegen der Wiedergutmachungsinitiative und des Runden Tisches für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen (im Folgenden: RT).

Im Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen sind finanzielle Ansprüche der Opfer explizit ausgeschlossen worden. Indessen hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Rechtskommission des Nationalrates ausdrücklich festgehalten, dass zu einem späteren Zeitpunkt – im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung der Situation der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen betroffenen Menschen – geprüft werden soll, ob gewisse finanzielle Leistungen an die Opfer ausgerichtet werden sollen (s. BBI **2013** 8937). Diese Prüfung ist nun im Rahmen der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für einen indirekten Gegenvorschlag zur Wiedergutmachungsinitiative erfolgt.

In diesem Zusammenhang werden gewisse finanzielle Leistungen als unerlässlich betrachtet, wenn sowohl eine umfassende Aufarbeitung als auch die Anerkennung des an Opfern geschehenen Unrechts bzw. eine Wiedergutmachung gelingen sollen. Bei diesen Leistungen kann es aber nicht um eine allfällige Anerkennung der Haftung des Staates oder um Entschädigungen im Rechtssinn gehen, denn entsprechende Ansprüche sind verjährt. Vielmehr geht es darum, die Bereitschaft zur Wiedergutmachung zum Ausdruck zu bringen sowie Solidarität zu üben mit Personen, die aufgrund der Geschehnisse und des Handelns von Be-

hörden in ihrer Kindheit und Jugend für die Dauer ihres Lebens zusätzlich erhebliche finanzielle Nachteile erlitten haben und nach wie vor erleiden.

In der Tat haben viele Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen zum Teil gravierende Nachteile in ihrer schulischen und beruflichen Ausbildung erlitten, die sich auch auf ihre Erwerbsmöglichkeiten, auf die AHV und auf die berufliche Vorsorge ausgewirkt haben und weiterhin auswirken. Viele von ihnen leben heute in schwierigen finanziellen Verhältnissen oder gar in einer finanziellen Notlage. Diese Einschätzung hat sich insbesondere auch anlässlich der Prüfung der Beitragsgesuche an den Soforthilfefonds bestätigt. Dieser ist eine vom RT in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Glückskette geschaffene freiwillige Überbrückungslösung für Opfer, die sich heute in einer besonders prekären finanziellen Situation befinden. Seit Juli letzten Jahres hat der zuständige Ausschuss des RT bereits über 1000 Gesuche erhalten, und die Glückskette konnte bislang in rund 600 Fällen Beiträge von durchschnittlich 8000 Franken ausrichten. Die Prüfung der eingegangenen Gesuche hat wertvolle Aufschlüsse gegeben nicht nur zur heutigen finanziellen Situation vieler Opfer, sondern auch zur Art und zur Schwere der erlittenen Beeinträchtigungen sowie zu den dauerhaften gesundheitlichen, psychischen und sozialen Folgen. Der Soforthilfefonds wird mit freiwilligen Spenden der Kantone sowie von Gemeinden, privaten Institutionen, Organisationen, Unternehmen und Personen alimentiert.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass nicht alle Personen, die vor 1981 von fürsorgerischen Massnahmen oder Fremdplatzierungen betroffen waren, Opfer im eigentlichen Sinne sind. Nicht alle Heim-, Pflege- oder Verdingkinder haben Verletzungen ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität erlitten. In vielen Fällen war die Anordnung solcher Massnahmen vielmehr sogar unerlässlich, und die Massnahmen wurden in einer Art und Weise durchgeführt, die den Anforderungen des Kindeswohls durchaus entsprach. Die Opfereigenschaft setzt eine qualifizierte Betroffenheit im Sinne einer gravierenden Beeinträchtigung der persönlichen Integrität voraus. Es ist ausserordentlich schwierig, die Zahl der heute noch lebenden *Opfer* in diesem eigentlichen Sinn zuverlässig zu schätzen. Die zum Teil bereits laufende und zum Teil erst geplante wissenschaftliche Aufarbeitung wird hierzu präzisere Grundlagen liefern. Nach heutigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass mit einer Zahl in der Grössenordnung von 12 000 bis 15 000 Opfern gerechnet werden muss. Im Bericht des RT vom 1. Juli 2014 wird eine Schätzung von 15 000 bis 25 000 noch lebender *Betroffener* genannt.

1.1 Bundesgesetz vom 21. März 2014 über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen

Der vorliegende Gesetzesentwurf orientiert sich einerseits am Bundesgesetz vom 21. März 2014 über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (SR 211.223.12). Dieses Bundesgesetz ist seit dem 1. August 2014 in Kraft. Es sieht für diese Opfergruppe insbesondere die gesetzliche Anerkennung des geschehenen Unrechts, Regelungen zur Sicherung und zum Zugang zu den Akten sowie die wissenschaftliche Aufarbeitung der administrativen Versorgungen durch eine unabhängige Expertenkommission (im Folgenden: UEK) vor. Die UEK ist Anfang November 2014 vom Bundesrat eingesetzt worden und hat ihre Tätigkeit per Anfang 2015 aufgenommen. Die genannten Elemente wurden – mit den gebotenen Anpassungen – auch in den vorliegenden Gesetzesentwurf aufgenommen, so dass sie nun für alle Opfer- bzw. Betroffenengruppen Geltung erlangen würden. Auf die detaillierte Regelung einer umfassenden wissenschaftlichen Aufarbeitung konnte hingegen verzichtet werden, da eine solche in Bezug auf die administrativen Versorgungen bereits lanciert worden ist und die übrigen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Rahmen eines Nationalen Forschungsprogramms (im Folgenden: NFP) untersucht werden sollen (der Auftrag mitsamt den Materialien wurde beim SNF eingereicht und

das Resultat der Machbarkeitsprüfung soll im Herbst 2015 vorliegen, danach Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und in der Folge Ausschreibung Anfang 2016).

1.2 Bericht des Runden Tisches

Andererseits orientiert sich der vorliegende Gesetzesentwurf auch stark am Bericht des RT. Verschiedene der dort enthaltenen Massnahmenvorschläge sind – soweit sie gesetzgeberisches Handeln auf Bundesebene erfordern – in den Gesetzesentwurf übernommen worden. Mit dem Bericht des RT, der insbesondere auch an die Entscheidungsträger in der Politik und an verschiedene Institutionen gerichtet ist, hat der RT nur ein Jahr nach seiner Einsetzung einen ersten, sehr wichtigen Teil seiner Arbeiten abgeschlossen. Der Bericht enthält unter anderem auch Informationen über das für die Betroffenen zwischenzeitlich Erreichte. So wurden in den Kantonen Anlaufstellen eingerichtet, welche hilfeschuchenden Betroffenen beratend und unterstützend zur Seite stehen. Weiter wurden Empfehlungen betreffend die Aktensicherung und den Aktenzugang verabschiedet, welche den Betroffenen die Suche nach ihren Akten erleichtern. Weitere Massnahmen betreffen etwa die Einrichtung eines freiwilligen Soforthilfefonds für Opfer in einer finanziell prekären Situation, die Öffentlichkeitsarbeit oder organisatorische Vorkehren wie das Fortführen des RT und eines Betroffenenforums. Mehr in die Zukunft gerichtete Vorschläge des RT betreffen insbesondere finanzielle Leistungen sowie die wissenschaftliche Aufarbeitung.

1.3 Wiedergutmachungsinitiative

Anfang April 2014 wurde die Eidgenössische Volksinitiative "Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen" (die sog. "Wiedergutmachungsinitiative", s. BBl **2015** 1021 f.) lanciert. Die Kernforderung der Initiative besteht in der Schaffung eines mit 500 Millionen Franken dotierten "Härtefallfonds", aus dem finanzielle Wiedergutmachungsleistungen an unmittelbar und schwer betroffene Personen erbracht werden sollen. Über die Ausrichtung dieser Leistungen soll eine unabhängige Kommission entscheiden. Der Fonds soll für eine Dauer von 20 Jahren eingerichtet werden. Weiter sieht die Initiative eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor. Diese Volksinitiative wurde am 19. Dezember 2014 eingereicht und am 13. Januar 2015 von der Bundeskanzlei als gültig zustande gekommen erklärt.

Die Initiative bringt mit den Forderungen nach Wiedergutmachung und wissenschaftlicher Aufarbeitung des Geschehenen zwei wichtige Anliegen zum Ausdruck. Sie findet breite Unterstützung in allen Bevölkerungsschichten und in der Politik. Die notwendige Anzahl Unterschriften wurde in kurzer Zeit gesammelt. Im Initiativkomitee sind Parlamentarier aus mehreren Parteien vertreten, und im Unterstützungskomitee finden sich zahlreiche Mitglieder des Nationalrats und des Ständerats aus praktisch allen dort vertretenen Parteien. Ebenfalls vertreten sind Mitglieder von Kantonsregierungen, Vertreter von NGO sowie namhafte Vertreter aus den Bereichen Wissenschaft, Kultur, Medien und Kirchen.

1.4 Auftrag des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 14. Januar 2015 entschieden, der Wiedergutmachungsinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Einen direkten Gegenentwurf erachtet er nicht als sinnvoll. Einerseits bedarf es keiner Regelung auf Verfassungsstufe und andererseits würde eine vorgängige Regelung auf Verfassungsstufe die Lösung des Problems unnötig verzögern. Nach der allfälligen Annahme einer Verfassungsbestimmung müssten – gleich wie im Falle der Annahme der Initiative – noch Massnahmen auf Gesetzesstufe getroffen werden. Dies würde weitere Zeit beanspruchen, was angesichts des hohen Alters und der gesundheitlichen Situation vieler Opfer und Betroffener vermieden werden sollte. Deshalb wird ein indirekter Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe befürwortet. Dazu hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, die Modalitäten der Ausgestaltung von Beiträgen an Opfer sowie die

Zuständigkeit für deren Ausrichtung im Rahmen der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem Bundesamt für Sozialversicherungen näher zu prüfen.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht eine freiwillige Mitfinanzierung in erster Linie durch Zuwendungen der Kantone vor. Angestrebt wird eine Beteiligung in der Grössenordnung von etwa einem Drittel des Gesamtbetrags von 300 Mio. Franken. Die Höhe der finanziellen Aufwendungen des Bundes würde dadurch entsprechend reduziert.

1.5 Rechtsvergleichung

Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung hat im Auftrag des RT ein rechtsvergleichendes Gutachten über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, der Fremdplatzierungen oder vergleichbarer Sachverhalte erstellt (im Folgenden: Gutachten). Das Gutachten enthält eine Auslegeordnung der Aufarbeitungsprozesse in ausgewählten Ländern Europas und in Übersee, in denen es Missstände gab, welche mit den in der Schweiz vollzogenen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen mindestens teilweise vergleichbar sind. Berücksichtigt wurden folgende Länder: Deutschland (Heimerziehung), Schweden (Zwangssterilisationen und Missstände in Kinderheimen), Norwegen und Irland (Missstände in Kinderheimen), Australien (fürsorgerische Massnahmen bei Kindern und Zwangsadoptionen) sowie die USA (North Carolina: Zwangssterilisationen). Obwohl sich die Ausgangslagen in den untersuchten Ländern und die Modalitäten der Aufarbeitung aufgrund der jeweiligen rechtlichen, gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten unterscheiden, hat das Gutachten verschiedene Elemente identifiziert, die allen Aufarbeitungsprozessen im Wesentlichen gemeinsam sind. So findet sich in allen Ländern eine staatliche Untersuchung der Vorfälle, bei der die Betroffenen in unterschiedlichem Umfang einbezogen wurden oder werden. In allen untersuchten Ländern hat eine politische Behörde die Opfer um Entschuldigung gebeten. Daneben sind verschiedene weitere Massnahmen getroffen worden (etwa solche im Hinblick auf ein Gedenken an die seinerzeitigen Geschehnisse und das erlittene Unrecht und Beratungsangebote). Dagegen zeichnet das Gutachten in Bezug auf die Modalitäten zur finanziellen Wiedergutmachung ein eher uneinheitliches Bild. Bei den zugesprochenen Summen liegt die Spannweite in Deutschland zwischen 5500 und 10 000 Euro. In Irland wurden für einzelne Ausnahmefälle 300 000 Euro bezahlt. Grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern wurden auch hinsichtlich der Art der Bemessung der Leistungen festgestellt. Die Spanne reicht hier vom einheitlichen Fixbetrag in Schweden über schematische Berechnungen in den meisten Staaten bis zur individuellen Zumessung in Deutschland. In Bezug auf die Definition der Anspruchsvoraussetzungen für finanzielle Leistungen stimmen alle Länder insoweit überein, als die Personen vom jeweiligen Missstand individuell betroffen sein müssen. Unterschiede bestehen darin, dass teilweise das Vorliegen aktueller Beeinträchtigungen verlangt wird (z.B. in Deutschland das Vorliegen eines Folgeschadens/oder einer Renteneinbusse; in Australien und in Irland teilweise aktuelle psychische oder physische Folgen). Daneben verlangen einzelne Länder die Erfüllung weiterer Voraussetzungen (Norwegen etwa verlangt die Strafbarkeit im konkreten Fall).

2 Grundzüge der Vorlage

Der Gesetzesentwurf ist in 8 Abschnitte gegliedert und umfasst 21 Artikel sowie einen Anhang.

2.1 Zweck des neuen Gesetzes

Zweck des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist die Schaffung der Voraussetzungen für eine umfassende gesellschaftliche und individuelle Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981. Zentral ist dabei die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen

und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist. Hierzu regelt der Entwurf verschiedene Massnahmen, die namentlich finanzielle Leistungen, Beratung und Unterstützung zugunsten von Opfern und anderen Betroffenen sowie die umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung und die Öffentlichkeitsarbeit einschliessen.

2.2 Anerkennung des Unrechts

Verschiedene Veranstaltungen, Ausstellungen, kleinere Forschungsprojekte und Gedenkanklässe haben das Leiden der Opfer und den gesellschaftlichen Kontext thematisiert, und es wurde versucht, erste Schritte hin zu einer Aussöhnung zu ermöglichen. Auf nationaler Ebene folgten Gedenkanklässe in den Anstalten Hindelbank (2010) für die administrativ versorgten Menschen und im Kulturcasino Bern (2013) für alle Gruppen von Betroffenen.

Die Anerkennung des widerfahrenen Unrechts ist eine Kernforderung der Wiedergutmachungsinitiative, des Berichts des RT und der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen betroffenen Menschen. Sie stellt einen zentralen Pfeiler des vorliegenden Gesetzesentwurfs dar.

2.3 Solidaritätsbeitrag

Als Gegenvorschlag zum "Härtefallfonds" der Volksinitiative (500 Millionen Franken) sieht der Bundesrat finanzielle Leistungen im Umfang von insgesamt 300 Millionen Franken vor. Ausgehend von der geschätzten Opferzahl von 12 000 bis 15 000 Personen sollte dies finanzielle Beiträge in der Grössenordnung zwischen 20 000 und 25 000 Franken pro Opfer ermöglichen. Ein solcher Betrag erscheint auch im Vergleich zu den Regelungen, die in anderen Staaten getroffen worden sind, als angemessen.

Der RT hat sich – anders als dies in der Volksinitiative vorgesehen ist – gegen eine Abstufung der Beiträge ausgesprochen. Vielmehr hat er vorgeschlagen, dass eine einmalige finanzielle Leistung kombiniert werden soll mit Zahlungen, die z. B. monatlich zusammen mit der AHV ausgerichtet werden. Mit dieser Kombination solle der unterschiedlichen Lebenssituationen und -erwartungen der jüngeren und der älteren Opfer Rechnung getragen werden.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wurde diese Kombinationslösung hingegen nicht berücksichtigt. Insbesondere werden keine Rentenzahlungen, sondern eine einmalige Leistung vorgesehen. Die Kombinationslösung würde namentlich zu einer Ungleichbehandlung der Opfer führen. Würde ein rentenbeziehendes Opfer kurz nach Rentenbeginn versterben, würde die Rentenzahlungen ausgesetzt und das Opfer würde so betragsmässig benachteiligt. Es kommt hinzu, dass die Kombinationslösung (insbesondere die Führung der Zahlungskontrolle und die Vornahme der Auszahlungen) einen administrativen Zusatzaufwand verursachen würde, der vermieden werden sollte.

2.4 Archivierung und Akteneinsicht

Es ist sowohl für die Opfer bei der Suche nach ihren Akten als auch für die wissenschaftliche Aufarbeitung zentral, dass alle noch vorhandenen Akten gesichert, korrekt aufbewahrt und erschlossen werden. Die im Entwurf vorgeschlagene Regelung ist umfassender als diejenige des Bundesgesetzes zur Rehabilitierung der administrativ versorgten Menschen und erfasst neben den staatlichen neu auch private Archive wie z.B. jene von Heimen und Kirchen. Im Übrigen kann damit auch den entsprechenden Empfehlungen des RT (vgl. Bericht RT, Teil B, insb. Ziff. 3.1 und 3.3) Rechnung getragen werden.

2.5 Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen

Die Kantone haben bereits im Jahr 2013 Anlaufstellen eingerichtet, welche den Opfern und anderen Betroffenen Beratung, Betreuung und – meist in Zusammenarbeit mit den kantona-

len Archiven – Hilfe bei der Aufarbeitung ihrer eigenen Geschichte bieten. Die Anlaufstellen haben überdies auch sehr viele Betroffene im Hinblick auf die Einreichung eines Gesuchs um Soforthilfe unterstützt. Weil sich die Arbeit der kantonalen Anlaufstellen bewährt hat, sieht der Gesetzesentwurf gemäss der Empfehlung des RT (vgl. Bericht RT, Teil B, Ziff. 2.2) die Fortführung dieser Anlaufstellen vor. Insbesondere sollen die Opfer auch Soforthilfe sowie längerfristige Hilfe im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b OHG erhalten können. Damit wird der Geltungsbereich des Opferhilfegesetzes präzisiert und teilweise erweitert.

2.6 Öffentlichkeitsarbeit

Die Erkenntnisse, welche aus der Aufarbeitung und namentlich aus der wissenschaftlichen Forschung gewonnen werden, sollen der Öffentlichkeit in geeigneter Form vermittelt werden. Dazu gehören etwa die Förderung und Verbreitung von Medienproduktionen, Ausstellungen und Vorträgen zum Thema oder die Aufbereitung der Forschungsergebnisse in Lehrmitteln. Eine breite öffentliche Diskussion soll insbesondere auch dazu beitragen, dass Behörden, Institutionen und Private, die nach geltendem Recht mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen befasst sind, für ihre schwierige Aufgabe sensibilisiert werden können. Die Öffentlichkeitsarbeit trägt aber auch dazu bei, dass die Betroffenen sich nicht länger mit ihrer Lebensgeschichte alleingelassen fühlen, dass sie sich öffnen und ihre Geschichte erzählen können. Alle erwähnten Massnahmen sollen dazu beitragen, dass neben Betroffenen die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit mit diesem dunklen Kapitel der schweizerischen Sozialgeschichte abschliessen kann.

2.7 Weitere Massnahmen

Es würde zu Recht als stossend empfunden, wenn der Staat mit der einen Hand Solidaritätsbeiträge als Geste der Anerkennung des erlittenen Unrechts an die Opfer auszahlt und mit der anderen einen Teil dieser Beiträge aufgrund der geltenden Steuer-, Sozialhilfe- sowie Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzgebung wieder zurückfordern würde. Deshalb sieht der Gesetzesentwurf ausdrücklich die steuerrechtliche und schuldbetreibungsrechtliche Behandlung als Genugtuungssummen bzw. Genugtuungsleistungen vor. Auch sozialhilferechtliche Ansprüche werden nicht reduziert. Daneben sollen andere Massnahmen wie z.B. die Förderung von Selbsthilfeprojekten von Opfern oder anderen Betroffenen dazu beitragen, deren private oder berufliche Situation zu verbessern.

3 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Gegenstand

Absatz 1 dieser Bestimmung umschreibt das wesentliche Anliegen und das Ziel des Gesetzes, nämlich die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zugefügt worden ist.

Absatz 2 umreisst die zentralen Regelungsgegenstände des Gesetzes, nämlich insbesondere die finanziellen Leistungen zugunsten von Opfern und anderen Betroffenen (Bst. a), die Archivierung und Akteneinsicht (Bst. b), die Beratung und Unterstützung Betroffener (Bst. c), sowie die wissenschaftliche Aufarbeitung und die Öffentlichkeitsarbeit (Bst. d).

Art. 2 Begriffe

Die Klärung der wichtigsten im Gesetz verwendeten Begriffe, nämlich "Betroffene", "Opfer", "fürsorgerische Zwangsmassnahmen" und "Fremdplatzierung" ist von grosser Bedeutung, hängt doch davon im Wesentlichen ab, ob jemand aus dem Gesetz einen bestimmten

Rechtsanspruch ableiten kann oder ob ihm eine bestimmte Rechtspflicht auferlegt wird. Gilt z.B. jemand konkret als Opfer und nicht nur als betroffene Person, so hat er Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag sowie auf Soforthilfe und längerfristige Hilfe im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b des OHGs (vgl. auch Art. 14 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs).

Ganz allgemein gilt der vorliegende Gesetzesentwurf für alle Menschen, die in der Schweiz gestützt auf vor dem 1. Januar 1981 geltendes kantonales öffentliches Recht, auf das Zivilgesetzbuch (damaliger Art. 406 aZGB, vgl. AS **24** 233) oder auf das Strafgesetzbuch (Art. 89 ff. aStGB, vgl. AS **54** 757) durch eine kantonale oder kommunale Behörde einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme (Art. 2 Bst. a) unterzogen oder fremdplatziert (Art. 2 Bst. b) worden sind.

Eine zentrale Einschränkung des Geltungsbereichs erfolgt in zeitlicher Hinsicht. Das Gesetz ist nur anwendbar auf fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die vor dem 1. Januar 1981 erfolgten. An diesem Stichdatum sind die neuen Bestimmungen des ZGB zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung in Kraft getreten (vgl. AS **1980** 31). Diese Abgrenzung ist deshalb erforderlich, weil sonst auch fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die nach diesem Zeitpunkt erfolgten – allenfalls gestützt auf das heute noch geltende Recht – unter das Gesetz fallen würden.

Nach heutigem Kenntnisstand ist es allerdings denkbar, dass auch nach diesem Stichdatum in der Praxis vereinzelt noch fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen stattgefunden haben oder vollzogen worden sind, die unzulässig waren. Die zuständige Behörde soll deshalb über den nötigen Ermessensspielraum verfügen, um allenfalls solchen Fällen angemessen Rechnung zu tragen.

In persönlicher Hinsicht erstreckt sich der Geltungsbereich des Gesetzes nicht nur auf Menschen, die zu Unrecht einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme unterzogen worden sind oder die fremdplatziert wurden, sondern auch auf solche, bei denen dies zu Recht geschah bzw. angezeigt und den konkreten Umständen angemessen war. Auf diese Weise können die Bestimmungen namentlich betreffend die historische Aufarbeitung bzw. Verbreitung der wissenschaftlichen Ergebnisse, die Akteneinsichtsrechte und Archivierung nicht nur für die Opfer, sondern für alle damaligen Betroffenen gelten. Dies soll es insbesondere erlauben, alle noch vorhandenen Aktenbestände in Bezug auf die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor vorzeitiger Entsorgung zu schützen und ihre sachgerechte Archivierung sicherzustellen. Denn oftmals ist unklar, ob jemand nur als betroffene Person oder als eigentliches Opfer gelten kann. Zudem ist der umfassende Ansatz insbesondere auch für die wissenschaftliche Aufarbeitung angezeigt. Es müssen auch Situationen erforscht werden können, die im Grenzbereich angesiedelt sind zwischen zu Unrecht erfolgten Massnahmen und Fremdplatzierungen und solchen, die zu Recht und in korrekter Weise erfolgt sind. So können bessere Erkenntnisse für die Abgrenzung zwischen diesen Situationen erworben werden.

Zu den einzelnen Begriffsbestimmungen:

- Buchstabe a umschreibt den Begriff der "fürsorgerischen Zwangsmassnahmen". Diese umfassen alle in der Schweiz vor 1981 von einer Behörde veranlassten, beaufsichtigten oder vollzogenen Massnahmen zum Schutz oder zur Erziehung von Kindern, Jugendlichen oder jungen Erwachsenen. Die einzelnen Massnahmen waren in Bezug auf ihre Form bzw. ihren Inhalt sehr vielgestaltig. So wurden die Betroffenen durch die zuständigen Behörden insbesondere in landwirtschaftlichen Betrieben verdingt, in stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (Heime) platziert, in Erziehungs- und z.T. in Strafanstalten administrativ versorgt, oder sie sind unter Druck gesetzt worden, einer Abtreibung, einer Kindswegnahme mit anschliessender

Adoption, einer Sterilisation oder Kastration oder einem Medikamentenversuch zuzustimmen und diese Massnahmen in der Folge zu dulden. Dabei können grundsätzlich zwei Fälle unterschieden werden: Zum einen können die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen als solche zu Unrecht angeordnet worden sein (z.B. wenn die angeordnete Massnahme selber unbegründet bzw. der Entscheid materiell falsch war oder die Entscheidfindung elementarste Verfahrensgrundsätze ausser Acht liess). Zum anderen kann das Unrecht auch in der Art und Weise liegen, in der ein bestimmter Entscheid vollzogen wurde. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Aufsicht über den Vollzug, die in vielen Fällen unzureichend war. In der Praxis sind wohl auch oft Mischformen vorgekommen und die Behörden waren in diese Massnahmen unterschiedlich stark involviert. War die Rolle der Behörde im einen Fall auf die blosser Anordnung oder eine extensive Beaufsichtigung einer bestimmten Massnahme beschränkt, hielt sie in anderen Fällen die Fäden in der Hand und spielte die zentrale, treibende Rolle während der ganzen Dauer der Massnahme.

- Mit dem Begriff "Fremdplatzierung" (Bst. b) werden auch Platzierungen durch Private (z.B. Eltern) erfasst, denn nicht selten sind Platzierungen in Heimen und bei Pflege- oder Kostfamilien oder Verdingungen in gewerblichen oder landwirtschaftlichen Betrieben auf privater Basis vorgenommen worden. Dies allerdings zumindest in manchen Fällen mit Wissen und Dulden der Behörden.
- Unter den Begriff "Betroffene" (Bst. c) fallen alle von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen (Bst. a) und Fremdplatzierungen (Bst. b) vor 1981 betroffenen Menschen. Der Begriff ist umfassender als der Opferbegriff und beinhaltet Letzteren vollständig. Dadurch kommt zum Ausdruck, dass es neben den Opfern auch weitere von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen betroffene Personen gab, bei denen diese Massnahmen zu Recht angeordnet und korrekt vollzogen worden sind. Die besagten Betroffenen wurden nicht schlecht behandelt. Diese Massnahmen waren zum Teil für das Wohl der betroffenen Personen angezeigt und erforderlich.
- Unter den Begriff "Opfer" (Bst. d) fallen alle Personen, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit verletzt worden ist. Für die Definition wurde bewusst eine terminologische Anlehnung an die Opferhilfe (Art. 124 BV) und an das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) gewählt. Der Eingriff in die körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit kann dabei sowohl unmittelbar (am Opfer selber) als auch mittelbar (z.B. durch das Miterleben eines Übergriffs an einer anderen Person) erfolgt sein. Aus diesem Grund wird in der Definition auch der Begriff "verletzt" gewählt, weil tatsächlich eine Verletzung der körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit stattfinden müssen. Die generelle Opferdefinition wird durch eine nicht abschliessende Aufzählung von Formen des von Opfern erlittenen Unrechts ergänzt und illustriert (Bst. d, Ziff. 1 bis 8). Zu Ziffer 3 ist zu bemerken, dass die Freigabe zur Adoption nicht direkt anschliessend an die Kindswegnahme stattgefunden haben muss. Opfer der Kindswegnahme ist in erster Linie die betroffene Mutter. Aber auch die von der Wegnahme betroffenen Kinder können Opfer sein. In Bezug auf Ziffer 7 gilt es zu beachten, dass die blosser Unterlassung der Förderung der persönlichen Entwicklung und Entfaltung nicht ausreichend ist; erfasst wird vielmehr die aktive, gezielte Verhinderung oder Erschwerung der Entwicklung. Mit der sozialen Stigmatisierung im Sinne der Ziffer 8 wird insbesondere die Situation von Personen angesprochen, die ohne Begehung einer Straftat zur Nacherziehung in eine Strafanstalt eingewiesen wurden, oder die als Verdingkinder in der Schule ausgegrenzt wurden, etwa weil ihre Körperpflege und Kleidung grob vernachlässigt wurden.

Art. 3 Anerkennung des Unrechts

Mit dieser zentralen Bestimmung im Gesetz wird einem Hauptanliegen der Betroffenen und Opfer Rechnung getragen, nämlich die gesellschaftliche und gesetzliche Anerkennung des geschehenen Unrechts und des erlittenen Leides. Überdies wird mit der Anerkennung auch eine Kernforderung der Wiedergutmachungsinitiative erfüllt. Auf diese Anerkennung warten viele Opfer seit Jahren.

Die Anerkennung des Unrechts ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass alle Involvierten – namentlich die Opfer und auch deren Angehörige – mit diesen schlimmen Erlebnissen und Geschehnissen in der Vergangenheit endlich abschliessen können. Einzuräumen ist, dass die Anerkennung des Unrechts im Wesentlichen auf der Grundlage der heutigen Wahrnehmung und Einschätzung dessen erfolgt, was als Recht und was als Unrecht gelten soll. Damit ist auch gesagt, dass bei der heutigen Beurteilung der damaligen Gesetzgebung und Vollzugspraxis Zurückhaltung geboten ist, denn die Gesetzgebung und deren Vollzug sind immer auch ein Abbild der jeweils aktuellen Wertvorstellungen der Gesellschaft. Es ist deshalb für den Gesetzgeber nicht einfach, sich vor dem Hintergrund der heutigen Vorstellungen eines modernen Kindes- und Erwachsenenschutzes zu den damaligen, auf rechtmässige Art und Weise zustande gekommenen Bestimmungen und zum Verhalten der Behörden zu äussern. Unbestritten ist jedoch, dass in vielen Fällen Mängel, Fehlverhalten und Missstände vorkamen, die auch im Lichte der damaligen Wertvorstellungen und der damaligen sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gegebenheiten stossend und inakzeptabel sind. Im Übrigen waren etwa Körperverletzungen und sexuelle Übergriffe auch nach dem damals geltenden Recht unbestreitbar Straftaten.

2. Abschnitt: Solidaritätsbeitrag

Art. 4 Grundsätze

Absatz 1 legt fest, dass alle Opfer einen Solidaritätsbeitrag erhalten können. Der Beitrag soll Ausdruck davon sein, dass sich die heutige Gesellschaft solidarisch mit den Opfern zeigt und das Unrecht ausdrücklich anerkennt, das diese seinerzeit erlitten haben. Damit wird gleichzeitig auch ein Kernanliegen des Berichts RT und der Wiedergutmachungsinitiative umgesetzt. Die Opfereigenschaft bestimmt sich im Übrigen nach Artikel 2 Buchstabe d.

Einen Solidaritätsbeitrag erhält nur, wer hierfür ein entsprechendes Gesuch stellt (Abs. 2). Er soll keinem Opfer aufgezwungen werden, das ihn – aus welchen Gründen oder Motiven auch immer – nicht will. Auf der anderen Seite muss sichergestellt werden, dass diejenigen Personen, die einen Solidaritätsbeitrag erhalten möchten, tatsächlich Opfer seinerzeitiger fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen waren. Ein entsprechend ausgestaltetes Gesuchsverfahren soll erlauben, die Opfereigenschaft jedes einzelnen Gesuchstellers zu überprüfen. Dass dies möglich ist, ohne dass die Gesuchsteller gezwungen sind, entgegen ihrem Willen zu viel von ihrer persönlichen Sphäre und ihren traumatischen Erlebnissen preisgeben zu müssen, zeigen die positiven Erfahrungen mit dem Soforthilfefonds (vgl. dazu auch die Ausführungen in Ziff. 1 Ausgangslage).

Absatz 3 enthält den Grundsatz, dass alle Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen den gleichen Betrag erhalten. Damit soll insbesondere eine Auseinandersetzung über die Art und die Intensität des jeweils persönlich erlittenen Unrechts und Leides vermieden werden. Eine Differenzierung des Solidaritätsbeitrags nach Art und Intensität der Persönlichkeitsverletzung wird insbesondere von den Betroffenen und Opfern abgelehnt. Es wäre aber auch für die zuständige Behörde, die gemäss Artikel 6 die Gesuche zu prüfen hat, eine schwer lösbare Aufgabe, den Solidaritätsbeitrag gerecht auf das wahr-

scheinlich individuell jeweils anders erlittene und empfundene Leid abzustimmen. Denn alle Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen haben seinerzeit schwer gelitten. Dies unabhängig davon, wie es ihnen heute z.B. gesundheitlich oder wirtschaftlich geht. Deshalb sollen auch Opfer eine finanzielle Leistung als Anerkennung des Unrechts erhalten, die heute in finanzieller und gesundheitlicher Hinsicht nicht benachteiligt sind. Frühere Leistungen sollen nicht angerechnet werden. Dies gilt insbesondere für die Gelder aus dem Soforthilfefonds der Glückskette, die ihr entsprechende finanzielle Hilfe durch den Kanton Waadt und für die im Rahmen der Aktion "für Kinder der Landstrasse" geleisteten Zahlungen.

Im Entwurf wurde damit eine andere Lösung gewählt, als sie die Wiedergutmachungsinitiative vorsieht. Diese sieht vor, dass sich die Höhe der Wiedergutmachung nach dem erlittenen Unrecht richten soll. Der Entwurf nimmt auch nicht die im Bericht RT vorgeschlagene Paketlösung auf (Kombination aus einer einmaligen Kapitalleistung und einer befristeten Rentenzahlung ab Eintritt in das AHV-Alter, vgl. Bericht RT, Ziff. D.4.1). Denn diese könnte dazu führen, dass nicht alle Opfer den gleichen Betrag erhalten.

Die Formulierung in Absatz 4 soll den persönlichen Charakter des Solidaritätsbeitrags unterstreichen, der ausschliesslich dem Opfer als Geste der Wiedergutmachung für erlittenes Leid zukommen soll. Der Beitrag soll daher auch nicht vererb- oder abtretbar sein.

Absatz 5 schliesslich enthält den wichtigen Grundsatz, dass die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags nicht dazu führen darf, dass diese Leistung an das Opfer aufgrund geltender steuer-, schuldbetreibungs- und sozialhilferechtlicher Normen wieder geschmälert wird. In steuerrechtlicher Hinsicht kann dieser unerwünschte Effekt verhindert werden, indem die Solidaritätsbeiträge rechtlich als Genugtuungssummen nach Artikel 24 Buchstabe g des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) und Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe i des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14) zu behandeln sind. Im Ergebnis werden die Solidaritätsbeiträge für die Opfer so bei der Berechnung der Einkommenssteuer nicht beachtet. In schuldbetreibungsrechtlicher Hinsicht gilt, dass die Solidaritätsbeiträge den Genugtuungsleistungen nach Artikel 92 Absatz 1 Ziffer 9 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1) gleichgestellt werden. Damit werden sie im Falle einer Betreibung unpfändbar und bleiben dem Opfer so in jedem Fall erhalten. Schliesslich bildet die Regel, wonach die Ausrichtung von Solidaritätsbeiträgen an die Opfer bei der Berechnung ihrer sozialhilferechtlichen Ansprüche nicht als Einnahme gelten darf, (was bedeutet, dass sie aber als Vermögen bei der Berechnung eine Rolle spielen können), eine wichtige Handlungsanweisung für die in diesem Bereich zuständigen Behörden. Sie haben diese beim Vollzug zu beachten, um die erwähnten unerwünschten Effekte möglichst zu verhindern.

Art. 5 Gesuche

Absatz 1 sieht für die Einreichung von Gesuchen für einen Solidaritätsbeitrag eine Frist von sechs Monaten vor. Von dieser Frist soll nur dann abgewichen werden, wenn ein entschuldbarer Grund für eine verspätete Gesuchseinreichung vorliegt. Dies kann beispielsweise ein längerer Auslandsaufenthalt sein, aufgrund dessen die betreffende Person nicht rechtzeitig von der bestehenden Möglichkeit der Einreichung eines Gesuches für einen Solidaritätsbeitrag wissen konnte. Liegen entschuldbare Gründe vor, kann die Frist um maximal achtzehn Monate erstreckt werden. Die grundsätzliche Einhaltung der sechsmonatigen Frist ist von zentraler Bedeutung, denn die Anzahl der nach Ablauf der erwähnten sechs Monate insgesamt eingegangenen Gesuche dient als Grundlage zur Berechnung und anschliessenden fortlaufenden Ausrichtung der ersten Teilzahlung (vgl. Art. 7 Abs. 1) an die Opfer, deren Ge-

suche gutgeheissen werden. Alle Gesuche müssen in einer Form eingereicht werden, welche von der zuständigen Behörde noch zu definieren sein wird.

Die Opfereigenschaft muss von der gesuchstellenden Person glaubhaft gemacht werden (Abs. 2). Die vom Gesuchsteller gelieferten Angaben, Belege oder sonstigen Anhaltspunkte müssen der zuständigen Behörde erlauben, es zumindest als plausibel zu erachten, dass die gesuchstellende Person tatsächlich als Opfer einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 anzusehen ist. Mit der Beschränkung auf eine Glaubhaftmachung der Opfereigenschaft wird dem Umstand Rechnung getragen, dass aufgrund der lange zurückliegenden Ereignisse zwischenzeitlich oftmals Akten vernichtet worden oder zumindest nicht mehr mit verhältnismässigem Aufwand auffindbar sind. Indessen haben die Erfahrungen mit dem Soforthilfefonds gezeigt, dass es nur sehr selten Fälle gibt, in denen überhaupt keine dokumentierten Spuren mehr existieren, die einen Hinweis auf frühere angeordnete oder vollzogene Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen liefern können.

In Absatz 3 wird sodann auf das Recht der Betroffenen hingewiesen, dass diese die (unentgeltliche) Hilfe der kantonalen Staatsarchive und Anlaufstellen für die Vorbereitung und Einreichung ihres Gesuchs in Anspruch nehmen können. Den Betroffenen steht es dabei frei, welche Anlaufstelle sie aufsuchen möchten. Dies kann jene ihres Wohnsitzkantons sein, aber auch jene des Kantons, in welchem die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen vollzogen worden sind, oder gar jene eines Drittkantons.

Art. 6 Prüfung der Gesuche und Entscheid

Absatz 1 betrifft die Zuständigkeit zur Prüfung der Gesuche sowie zum Entscheid über die Gewährung eines Solidaritätsbeitrags. Die zuständige Behörde sowie die Zusammensetzung der in Absatz 2 vorgesehenen beratenden Kommission wird vom Bundesrat bestimmt (Art. 18 Abs. 1 und 2). Bei der Behörde handelt es sich um eine bestehende Verwaltungseinheit, deren Aufgaben zeitlich begrenzt erweitert werden. Um die Entscheide der zuständigen Behörde noch breiter abstützen und insbesondere auch um der Sichtweise und den Anliegen der Opfer gebührend Rechnung tragen zu können, hört die zuständige Behörde vor ihrem Entscheid die beratende Kommission (Abs. 2) an, die als ausserparlamentarische Kommission nach Artikel 57a Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) ausgestaltet ist.

Absatz 3 enthält schliesslich eine sehr wichtige Frist, die gewährleisten soll, dass die Bearbeitung aller eingegangenen Gesuche möglichst rasch, d.h. bereits vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, abgeschlossen werden kann. Diese eher kurze Frist, die erhebliche Anstrengungen zur rechtzeitigen Erledigung aller Gesuche erforderlich macht, soll deutlich machen, dass es nicht um die Schaffung einer Daueraufgabe geht. Sie ist auch aus Respekt vor den Opfern geboten, von denen viele schon relativ alt und gesundheitlich angeschlagen sind und deshalb nicht noch lange warten sollen. Sie bringt zum Ausdruck, dass die Aufarbeitung ohne Verzug erfolgen und sich nicht über Jahre hinweg erstrecken soll.

Art. 7 Festlegung und Auszahlung

Eine der beiden wichtigsten Leitplanken bei der Ausgestaltung der Modalitäten in Bezug auf die Festlegung des Solidaritätsbeitrags und dessen Ausrichtung ist, dass möglichst rasch nach Ende der halbjährigen Frist zur Gesuchseinreichung gemäss Artikel 5 Absatz 1 damit begonnen werden kann, erste Auszahlungen an die Opfer vorzunehmen. Ebenso wichtig ist auch, sicherzustellen, dass der für die Finanzierung der Solidaritätslösung bereitgestellte Betrag zwar ausgeschöpft, aber in keinem Fall überschritten wird. Um diesen Zielen gerecht zu werden, schlägt Artikel 7 ein Verfahren vor, bei dem alle Opfer spätestens vier Jahre nach

Inkrafttreten des Gesetzes den vollen Solidaritätsbeitrag erhalten haben. Ein sehr grosser Teil unter ihnen wird schon vorher, d.h. jeweils kurz nach Gutheissung ihres Gesuchs, eine substantielle Teilzahlung erhalten, deren Höhe der Bundesrat gemäss Artikel 7 Absatz 2 bzw. Artikel 19 Absatz 1 festlegt. Die zweite Teilzahlung folgt dann, wenn feststeht, wie viele der ursprünglich eingereichten Gesuche tatsächlich gutgeheissen werden konnten (vgl. Art. 7 Abs. 3).

Art. 8 Rechtsschutz

Die Feststellung der Opfereigenschaft durch die zuständige Behörde ergeht im Rahmen einer Verfügung im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021). Ist die gesuchstellende Person mit der Ablehnung ihres Gesuches nicht einverstanden, so muss sie gemäss Absatz 1 zuerst bei der zuständigen Behörde Einsprache erheben. Erst danach kann mittels einer Beschwerde das Bundesverwaltungsgericht um letztinstanzliche Beurteilung des Einspracheentscheids angerufen werden, ausser wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt und der Weg ans Bundesgericht offensteht (vgl. hierzu die Ergänzung von Artikel 83 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, SR 173.110) um einen neuen Buchstaben w). So kann zeitnah Klarheit und Rechtssicherheit im betreffenden Verfahren gewonnen werden.

Art. 9 Finanzierung

Der Bundesrat hat in seinem Grundsatzentscheid vom 14. Januar 2015 den Auftrag erteilt, zu prüfen, ob allenfalls eine Mitfinanzierung der Solidaritätsbeiträge durch Dritte möglich und angezeigt ist. Zu denken ist in diesem Zusammenhang namentlich an die Kantone, aber auch an die Gemeinden, an die Kirchen, an den Bauernverband, an die Heimorganisationen und an die Pharmaindustrie. Auch wenn die Finanzierung grossmehrheitlich durch den Bund geleistet werden soll, sieht die Vernehmlassungsvorlage eine Mitfinanzierung – in erster Linie durch die Kantone – vor.

Weil die Zusicherung und die Auszahlung der Solidaritätsbeiträge in der Regel in das gleiche Jahr fallen werden, ist zur übergeordneten Steuerung der Finanzierung ein Zahlungsrahmen gemäss Artikel 20 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0) vorzusehen. Zur Beanspruchung des Zahlungsrahmens müssen mit dem Budget und seinen Nachträgen die nötigen Zahlungskredite bewilligt werden. Reicht der mit dem Voranschlag für ein bestimmtes Jahr bewilligte Kredit nicht aus, so müsste zusammen mit dem Nachtrag I oder II ein Nachtragskredit beantragt werden. Verbleibt hingegen ein Kreditrest, so kann dieser nötigenfalls vom Bundesrat mittels Kreditübertragung auf das Folgejahr übertragen werden (Artikel 36 FHG).

Absatz 2 führt abschliessend die zur Finanzierung in Aussicht genommenen Quellen auf. Die Finanzierung erfolgt in erster Linie durch den Bund. Es wird jedoch erwartet, dass die Kantone sich auf freiwilliger Grundlage angemessen beteiligen. Als angemessene Beteiligung könnte eine Beteiligung im Umfang von etwa einem Drittel des Gesamtbetrags von 300 Millionen Franken betrachtet werden. Schliesslich ist denkbar, dass weitere freiwillige Zuwendungen aus anderen Quellen fliessen werden, etwa von Organisationen, Institutionen oder Privatpersonen.

Das Ausweisen der Zuwendungen Dritter gemäss Absatz 2 Buchstaben b und c in der Rechnung des Bundes als Ertrag ermöglicht es, den Stand der Auszahlungen im Verhältnis zu dem im Zahlungsrahmen festgelegten Gesamtbetrag auf einfache Art zu überwachen. Weil die Zuwendungen Dritter zudem zweckgebunden im Sinne von Artikel 53 FHG sind, werden sie bei der Rechnungslegung wie eine Spezialfinanzierung behandelt. Dies stellt

sicher, dass jederzeit Transparenz besteht über den erreichten Stand der Auszahlungen und über die Beanspruchung der Finanzierungsquellen.

3. Abschnitt: Archivierung und Akteneinsicht

Art. 10 Archivierung

In der Vergangenheit sind teilweise Akten über fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 z.B. im Rahmen von "Archivbereinigungen" bei Umzügen, Änderungen der Zuständigkeit oder auch in Anwendung gewisser datenschutzrechtlicher Vorschriften (etwa aufgrund des Ablaufs einer bestimmten Aufbewahrungsfrist) vernichtet worden. Es ist deshalb sowohl für die Opfer bei der Suche nach ihren Akten als auch für die wissenschaftliche Aufarbeitung zentral, dass sämtliche Akten – soweit sie nicht bereits vernichtet worden sind – gesichert, korrekt aufbewahrt und erschlossen werden. Nur so bleibt die Möglichkeit erhalten, dass die Opfer und Forschende darin Einsicht nehmen können und auf diese Weise Zugang zur Vergangenheit erhalten. Die im Entwurf vorgeschlagene Regelung entspricht im Wesentlichen derjenigen im Bundesgesetz zur Rehabilitierung der administrativ versorgten Menschen, erweitert deren Geltungsbereich aber auf alle anderen Betroffenen-Gruppen. Sie erfasst zudem neben den staatlichen zusätzlich auch private Archive (z.B. von Heimen, Kirchen etc.). Im Übrigen kann damit auch den entsprechenden Empfehlungen des RT (vgl. Bericht RT, Teil B, insb. Ziff. 3.1 und 3.3) Rechnung getragen werden.

Für die betroffenen Personen besonders wichtig ist zudem die Regel, dass die Behörden die Akten nicht für Entscheide zu ihren Lasten heranziehen dürfen (Abs. 2). Dieser Grundsatz gilt für jegliche Behörden und Verfahren – administrativ und strafrechtlich – und ist bereits im Bundesgesetz zur Rehabilitierung der administrativ versorgten Menschen vorgesehen.

Absatz 3 bezieht sich in erster Linie auf private Archive. Das Bundesrecht erklärt die kantonalen Regelungen, die normalerweise nur für staatliche Archive gelten, im Bereich der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ausnahmsweise auch für die privaten Archive als anwendbar. Bei Bedarf können diese hierzu die kantonalen Staatsarchive um Unterstützung angehen (Art. 12 Abs. 2).

Art. 11 Akteneinsicht

Grundsätzlich liegt die Verfügungsgewalt über die Akten der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen betroffenen Menschen bei den Vollzugsbehörden, d.h. bei den Kantonen und Gemeinden und teilweise auch bei privaten Archiven. Indessen kann der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungszuständigkeit zur Regelung dieser Materie eine besondere Datenschutz- bzw. Akteneinsichtsregelung erlassen, die sowohl für die zuständigen Bundesbehörden als auch für die mit dem Vollzug des Bundesrechts beauftragten kantonalen Behörden und Institutionen verbindlich ist.

Absatz 1 legt in diesem Zusammenhang fest, dass Betroffenen und, nach ihrem Tod, ihren Angehörigen, ein einfacher und kostenloser Zugang zu allen sie betreffenden Akten zu gewähren ist. Wer als angehörige Person eines Opfers gelten kann, bestimmt sich nach Artikel 1 Absatz 2 OHG.

Dasselbe Akteneinsichtsrecht wird nach Absatz 2 des Gesetzesentwurfs auch forschenden Personen gewährt, soweit dies für wissenschaftliche Zwecke erforderlich ist.

Absatz 3 führt eine Schutzfristenregelung für personenbezogene Akten ein. Diese muss den berechtigten Interessen der Betroffenen und Forschenden Rechnung tragen. Während der laufenden Schutzfrist können die Akten nur von bestimmten Personen oder nur bei Vorliegen

besonderer Umstände eingesehen werden. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die betroffene Person selber um Einsicht in ihre Akten ersucht (Abs. 4 Bst. a), die Person in die Bekanntgabe an Dritte einwilligt (Abs. 4 Bst. b) oder eine Behörde diese Akten für die Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben benötigt (Abs. 4 Bst. d). Unberechtigten Dritten bleibt der Zugang hingegen während der gesamten Schutzfrist verwehrt.

Ein letzter, wichtiger Punkt betrifft Akten, deren Inhalte aus der Sicht der Opfer oder Betroffenen falsch oder unvollständig sind. Die Regelung in Absatz 5 stellt klar, dass Betroffene zwar in geeigneter Form in ihren Akten vermerken lassen können, wenn deren Inhalt aus ihrer Sicht strittig oder unrichtig ist. Sie haben auch das Recht, den Akten eine Gegendarstellung beizufügen, bei dessen Ausfertigung die Betroffenen in der Regel auf die Unterstützung des betreffenden Archives zählen können. Es besteht indessen kein Rechtsanspruch auf eine Berichtigung oder gar eine Vernichtung von Akten. Diese müssen vielmehr im Eigentum der Archive bleiben und unzulängliches oder gar unrechtes staatliches Handeln zuhanden der nachfolgenden Generationen dokumentieren.

Art. 12 Unterstützung durch die kantonalen Staatsarchive

Bereits heute unterstützen die kantonalen Staatsarchive einzelne Betroffene und kantonale Anlaufstellen mit Erfolg bei der Suche nach Akten. Diese wertvolle Dienstleistung soll auch in Zukunft genutzt werden können. Im Weiteren sollen die kantonalen Staatsarchive bei Bedarf auch diejenigen mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen vor 1981 befassten Institutionen bzw. deren Archive bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen unterstützen (Art. 10), die bisher nach kantonalem Recht nicht den kantonalen Informations-, Datenschutz- oder Archivgesetzgebungen unterstanden.

Art. 13 Sparguthaben von Betroffenen

Es kann davon ausgegangen werden, dass einzelne Opfer oder Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vor 1981 seinerzeit über ein Sparbüchlein oder ein sonstiges Sparguthaben bei einer Bank oder einer Sparkasse verfügten. Allerdings ist es nicht zuletzt aufgrund der grossen zeitlichen Distanz zu den früheren Ereignissen und der daraus resultierenden äusserst dürftigen Akten- und Beweislage häufig unklar, was mit diesen Sparguthaben geschehen ist (insb. ob sie von den damaligen Vollzugsbehörden zur Deckung der Lebenshaltungskosten des Opfers verwendet worden sind). Weiter ist auch offen, wie viele Personen das heute überhaupt noch betrifft und welches Gesamtvolumen diese Sparguthaben allenfalls noch haben. Beim Delegierten für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen haben sich bis zum Frühjahr 2015 nur wenige Betroffene gemeldet. Offenbar ist es bisher nur bei einer einzigen Person aufgrund der Beweislage schliesslich zu einer Zahlung gekommen. Um den Betroffenen angesichts dieser Situation eine gewisse Hilfestellung zu leisten, sollen sowohl staatliche wie auch private Archive auf Gesuch von Betroffenen hin abklären, ob in ihren Aktenbeständen Informationen zu solchen Sparguthaben vorhanden sind. Falls sich aufgrund der Abklärungen Hinweise darauf ergeben sollten, dass bei einer bestimmten Bank oder Sparkasse solche Sparguthaben vorhanden waren, so ist diese bzw. deren Rechtsnachfolgerin verpflichtet, auf Gesuch von Betroffenen hin die erforderlichen Abklärungen unentgeltlich vorzunehmen. Mit dieser Regelung wird zudem dem Postulat 15.3202 Schneider Schüttel vom 19.03.2015, Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen; Auffinden ihrer Sparhefte, Rechnung getragen.

4. Abschnitt: Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen

Art. 14

Auf Initiative der kantonalen Sozialdirektorenkonferenz haben die Kantone im Jahr 2013 Anlaufstellen eingerichtet, welche den Opfern und anderen Betroffenen seither Beratung und – meist in Zusammenarbeit mit den kantonalen Archiven – Hilfe bei der Aufarbeitung ihrer eigenen Geschichte bieten. Diese Anlaufstellen hören den Betroffenen zu, wenn sie ihre belastenden Erlebnisse mitteilen wollen, und beraten und unterstützen sie bei der Beurteilung ihrer persönlichen Situation sowie in administrativen Belangen. Bei Bedarf vermitteln sie auch Kontakte zu weiteren Fachleuten oder Institutionen. Die Anlaufstellen helfen bereits vielen Betroffenen bei der Vorbereitung und Einreichung von Beitragsgesuchen an den im April 2014 geschaffenen Soforthilfefonds des RT. Die Arbeit dieser Anlaufstellen soll nun auf eine rechtliche Grundlage gestellt werden. Ausserdem sollen sie auch die Möglichkeit erhalten, Opfern bei Bedarf Soforthilfe sowie längerfristige Hilfe im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b OHG zu leisten. Schliesslich ist auch vorgesehen, dass die Anlaufstellen Betroffene bei der Vorbereitung und Einreichung ihrer Gesuche um Gewährung eines Solidaritätsbeitrags unterstützen können. Für viele Betroffene wird dies eine grosse Hilfe sein. Eine gute Gesuchsvorbereitung dient aber auch einer speditiven und effizienten Bewältigung der zu erwartenden beträchtlichen Anzahl Gesuche. Weil sich die Arbeit der kantonalen Anlaufstellen bewährt hat und von allen Beteiligten geschätzt wird, sieht der Gesetzesentwurf – gemäss Massnahmenvorschlag des RT (vgl. Bericht RT, Teil B, Ziff. 2.2) – eine Weiterführung der Beratung durch die Anlaufstellen vor.

5. Abschnitt: Wissenschaftliche Aufarbeitung und Öffentlichkeitsarbeit

Art. 15 Wissenschaftliche Aufarbeitung

Die wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ist einer der zentralen Pfeiler des gesamten Aufarbeitungsprozesses und auch ein wichtiges Anliegen der Wiedergutmachungsinitiative. Die aus der wissenschaftlichen Aufarbeitung gewonnenen und der Bevölkerung zur Kenntnis gebrachten Ergebnisse sollen insbesondere dazu beitragen, zu verstehen, weshalb und wie die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen angeordnet und vollzogen worden sind, und welche Auswirkungen sie auf die Betroffenen und ihr Umfeld hatten und immer noch haben.

Im Hinblick auf einen raschen Beginn der breit abgestützten Forschungsarbeiten hat der Bundesrat einerseits am 5. November 2014 die UEK eingesetzt, welche die administrativen Versorgungen vor 1981 sowie deren Bezüge zu den übrigen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen untersuchen soll (vgl. Art. 5 des Bundesgesetzes vom 21. März 2014 über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen). Andererseits hat er gleichzeitig die Prüfung der Machbarkeit eines NFP für eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 veranlasst. Falls der Schweizerische Nationalfonds die Machbarkeit bejaht, wird auch dieses NFP sehr bald beginnen können. Durch eine enge Kooperation der beiden Forschungsvorhaben und durch eine gegenseitige optimale Abstimmung ihrer Forschungsschwerpunkte soll sichergestellt werden, dass die Arbeiten zügig und ohne Doppelspurigkeiten geleistet werden können.

Die zuständige Behörde wird in Zusammenarbeit mit der UEK und dem SNF dafür sorgen, dass die aufbereiteten Forschungsergebnisse der Bevölkerung in geeigneter Form zur Kenntnis gebracht werden (Abs. 2). Dies kann insbesondere auf drei Ebenen durchgeführt werden: mit Medienproduktionen (z.B. Bild, Ton, Schrift), Ausstellungen und Vorträgen (Abs.

3 Bst. a), durch die Vermittlung an Grund-, Berufs- und Mittelschulen (Abs. 3 Bst. b) und durch einen besonderen Augenmerk auf die Sensibilisierung von Behörden, Institutionen und Privatpersonen, die nach geltendem Recht mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen befasst sind (Abs. 3 Bst. c). Damit wird auch deutlich gemacht, dass es nicht nur darum geht, die Vergangenheit aufzuarbeiten. Es sollen insbesondere auch Lehren für die Gegenwart und die Zukunft gezogen werden.

Art. 16 Zeichen der Erinnerung

Der Gesetzesentwurf sieht als eine der Massnahmen gegen das Vergessen die Errichtung eines Denkmals und die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung an öffentlich zugänglichen Orten vor. Dies entspricht einem Massnahmenvorschlag des RT (vgl. Bericht RT, Teil B, Ziff. 1). Das Denk- oder Mahnmahl soll den Besuchern erlauben, dem erlittenen Unrecht und Leid der Opfer zu gedenken, und sie daran zu erinnern, dass solches Unrecht nie wieder geschehen darf. Die Kantone können weitere Zeichen der Erinnerung schaffen. Zu denken ist hier z.B. an das Anbringen von Gedenktafeln sowie das Errichten von Infotafeln oder permanenten Ausstellungen in Heimen, Anstalten, Museen oder anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen.

Die Schaffung eines Denk- oder Mahnmahls oder einer Gedenkstätte und anderer Zeichen der Erinnerung soll den Kantonen obliegen. Denn die Kantone waren stärker in die Anordnung und den Vollzug der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 involviert als der Bund und sie kennen demzufolge die lokalen bzw. regionalen Verhältnisse und Bedürfnisse besser. Zudem liegen sowohl das Raumplanungs- wie das Baurecht, die bei der Schaffung von Zeichen der Erinnerung regelmässig zur Anwendung gelangen dürften, in ihrem Kompetenzbereich.

6. Abschnitt: Weitere Massnahmen

Art. 17

Dieser Artikel räumt der zuständigen Behörde die Möglichkeit ein, bei Bedarf neben den bisher erwähnten auch noch weitere Massnahmen im Interesse der Betroffenen zu ergreifen. Die Bestimmung zeigt mit den beiden in Buchstaben a und b erwähnten Massnahmen auf, um was es gehen kann:

- Im Rahmen der Anordnung bzw. des Vollzugs der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen wurden viele Personen aus ihrem familiären Rahmen gerissen, indem sie in Heimen oder bei Pflege- und Kostfamilien platziert wurden oder in gewerbliche oder landwirtschaftliche Betriebe verdingt wurden. Nicht selten kam es bei diesen Fremdplatzierungen auch zur Trennung von Geschwistern, die sich zum Teil bis heute nicht wieder gefunden haben. Auch von sogenannten "Zwangsadoptionen" Betroffene (unter Druck erfolgte Kindswegnahme und Freigabe zur Adoption) suchen teilweise noch nach der leiblichen Mutter bzw. den weggenommenen Kindern. Es gibt deshalb nach wie vor Fälle, in denen Betroffene und Opfer "verlorene" Familienangehörige suchen. Artikel 17 Absatz 1 ermöglicht es der zuständigen Behörde, die Einrichtung einer Plattform für Suchdienste zu unterstützen, welche Betroffene bei ihren Suchbemühungen unterstützen können.
- Vielen Betroffenen fehlen gegenwärtig auf ihre spezifischen Informationsbedürfnisse und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zugeschnittene Angebote. Diese können insbesondere den Erfahrungsaustausch, die persönliche oder berufliche Weiterbildung oder die bessere Entfaltung des vorhandenen beruflichen Potentials (Hilfe zur Selbsthilfe) betreffen. Entsprechend soll der zuständigen Behörde die Möglichkeit

geboten werden, bestimmte Projekte von Opfer- oder Betroffenenorganisationen zu unterstützen (vgl. Bericht RT, Teil B, Ziff. 7.3 und 7.4).

7. Abschnitt: Vollzug

Art. 18 Zuständige Behörde und beratende Kommission

Die zuständige Behörde wird vom Bundesrat bestimmt. Sie muss leistungsfähig und insbesondere in der Lage sein, effizient und zeitgerecht eine grosse Anzahl von Gesuchen für einen Solidaritätsbeitrag mit der notwendigen Sensibilität zu behandeln, über die Gesuche zu entscheiden und – sofern diese bewilligt werden – die Beiträge auszuführen. Sie muss zudem auch in der Lage sein, allfällige Einsprachen gegen abgelehnte Gesuche zu erledigen und in Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht Stellung zu nehmen. Schliesslich muss sie auch dafür besorgt sein, im Zusammenwirken mit der Forschung die Ergebnisse der wissenschaftlichen Aufarbeitung bekannt zu machen sowie andere Massnahmen zu treffen (vgl. Art. 17). Die schwer vorhersehbare, tendenziell eher grosse Anzahl der Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag, der eher kurz bemessene Zeitraum, innert dem die Behörde die Gesuchsbearbeitung abgeschlossen haben muss (vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, vgl. Art. 6 Abs. 3) und die erwähnte Befassung der Behörde mit zusätzlichen Aufgaben, erfordert eine Behördenorganisation, die sich rasch verändernden Verhältnissen anpassen kann. Im Vordergrund steht deswegen die temporäre Schaffung einer speziellen Verwaltungseinheit (Fachbereich, Dienst) innerhalb eines bestehenden Bundesamts, welche auf bereits vorhandene Ressourcen (insb. Räumlichkeiten, Informatik, Dokumentation) abstellen und rasch die notwendigen personellen Ressourcen auf- und wieder abbauen kann.

Die Einsetzung einer beratenden Kommission (Art. 18 Abs. 2), in der auch Opfer und andere Betroffene vertreten sind, soll dazu beitragen, dass in den Entscheiden der zuständigen Behörde insbesondere die Anliegen und die Sichtweise der Opfer und anderer Betroffener gebührend berücksichtigt werden.

Art. 19 Ausführungsbestimmungen

Ein Regelungsbedarf auf Stufe Ausführungsverordnung ergibt sich für den Bundesrat in erster Linie bei den Modalitäten der Festlegung des Solidaritätsbeitrags bzw. der Teilzahlungen (Art. 19 Abs. 1). Auch in Bezug auf das Verfahren zur Einreichung und Behandlung der Gesuche sowie der Auszahlung der Solidaritätsbeiträge an die Begünstigten, besteht Bedarf zur Regelung der Einzelheiten.

Art. 20 Änderung anderer Erlasse

Die aufgrund des Inkrafttretens dieses Gesetzes notwendigen Änderungen in anderen Erlassen beschränken sich auf das Bundesgerichtsgesetz und das Rehabilitierungsgesetz. Darauf wird im Einzelnen im Kommentar zum Anhang des Gesetzes eingegangen. Hingegen können aufgrund der in Artikel 4 Absatz 5 des vorliegenden Entwurfs gewählten Formulierungen Anpassungen im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer sowie im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vermieden werden. Dasselbe gilt für das Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz.

Art. 21 Referendum und Inkrafttreten

Artikel 21 ist so formuliert, dass das Gesetz im Falle des Nichtergreifens oder Nichtzustandekommens eines Referendums so rasch als möglich in Kraft tritt (am ersten Tag des dritten

Monats nach Ablauf der Referendumsfrist). Dies ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil viele Opfer sich heute schon in einem weit fortgeschrittenen Alter befinden oder gesundheitlich sehr angeschlagen sind. Mit einer schnellen Inkraftsetzung können möglichst viele davon die offizielle Anerkennung des Unrechts und die Wiedergutmachung noch erleben.

Anhang: Änderung anderer Erlasse

1. Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (SR 173.110)

Das Verfahren ist so ausgestaltet, dass die gesuchstellende Person bei einem ablehnenden Entscheid diesen zwei Mal überprüfen lassen kann: ein erstes Mal mittels Einsprache an die zuständige Behörde und ein zweites Mal mittels Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Eine Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht erscheint nicht angezeigt, ausser bei Vorliegen einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung oder eines aus anderen Gründen bedeutenden Falles. Der Zugang zum Bundesgericht sollte entsprechend im Sinne einer *Gegenausnahme* für alle grundlegenden Rechtsfragen oder für sonst besonders bedeutende Fälle offen stehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Entscheid für die Praxis wegleitend sein kann und von ihrer Tragweite her nach einer höchstrichterlichen Klärung ruft. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn grundsätzliche Fragen zu klären sind, die in einer Vielzahl von Fällen in gleicher oder ähnlicher Art und Weise aufgeworfen werden. Entsprechend muss der Katalog der Ausschlussgründe im Bundesgerichtsgesetz angepasst werden (Artikel 83 Buchstabe w).

2. Bundesgesetz vom 21. März 2014 über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (SR 211.223.12)

In das neue, umfassende Gesetz zur Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 sollen auch – wenn immer möglich – die bisherigen Regelungen des Rehabilitierungsgesetzes übernommen werden. Deshalb können die meisten Bestimmungen des Rehabilitierungsgesetzes aufgehoben werden. Eine Ausnahme soll einzig für die im aktuellen Artikel 5 geregelte wissenschaftliche Aufarbeitung der administrativen Versorgungen durch eine unabhängige Expertenkommission gelten. Gemäss Artikel 8 Absatz 3 soll Artikel 5 so lange in Kraft bleiben, bis die Aufarbeitung beendet ist und die Ergebnisse der Kommissionsarbeit veröffentlicht sind.

4 Auswirkungen

Nachfolgend werden die Auswirkungen für Bund und Kantone beschrieben, welche der Gesetzesentwurf insbesondere auf finanzieller und personeller Ebene haben wird.

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Direkte Mehrkosten für den Bund entstehen einerseits durch die Finanzierung der Solidaritätsbeiträge. Hierzu muss der Bund während eines Zeitraums von vier Jahren (voraussichtlich von Sommer 2017 bis Sommer 2021) einen Betrag von maximal 300 Millionen Franken aufwenden. Dieser Betrag fällt geringer aus, wenn die Solidaritätsbeiträge teilweise durch freiwillige Zuwendungen (insb. der Kantone) finanziert werden können. Für die Behandlung der zu erwartenden Gesuche (auszugehen ist von etwa 12 000 bis 15 000 Gesuchen) sind zudem Folgekosten namentlich für den Personal- und Sachaufwand einzurechnen.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Damit die zahlreichen Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag innert des vorgesehenen Zeitraums fristgerecht geprüft und entschieden und damit die Beiträge ausbezahlt werden können, benötigt die zuständige Behörde zeitlich begrenzt ausreichend Personal und die notwendige Infrastruktur. Als Vergleichswert kann die Situation bzw. der Personal- und Sachaufwand bei der Gesuchsbearbeitung für die Soforthilfe herangezogen werden. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass bei der Ausrichtung der Solidaritätsbeiträge – im Unterschied zur Soforthilfe – die Möglichkeit zur Ergreifung von Rechtsmitteln gegen ablehnende Entscheide besteht. Auch die Auszahlung muss von der zuständigen Behörde veranlasst, kontrolliert und dokumentiert werden (beim Soforthilfefonds ist hierzu die Glückskette zuständig). Insgesamt ist mit einem Personalaufwand im Umfang von mindestens acht Vollzeitstellen zu rechnen (Juristen, Sachbearbeiter, Buchhalter, Logistiker und Sekretariat). Über einen Zeitraum von vier Jahren gerechnet erfordert das zusätzliche finanzielle Mittel im geschätzten Umfang von knapp sechs Millionen Franken (Vollkostenrechnung inkl. Arbeitsplatzkosten).

Die Schaffung der beratenden Kommission hat keine Auswirkungen auf den Personalbestand, da sie als ausserparlamentarische Kommission nach Artikel 57a Absatz 1 RVOG ausgestaltet ist.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Von den Kantonen wird eine freiwillige Mitfinanzierung der Solidaritätsbeiträge erwartet. Angestrebt wird eine Beteiligung im Umfang von etwa einem Drittel des Gesamtbetrags, d.h. von etwa 100 Mio. Franken.

Ein erheblicher administrativer, organisatorischer und finanzieller Mehraufwand wird namentlich auch durch eine Mehrbelastung der bestehenden kantonalen Archive und vor allem der Anlaufstellen und durch die Inanspruchnahme deren Dienstleistungen entstehen. Dazu kommen Ausgaben für die Errichtung eines Denkmals und anderer Zeichen der Erinnerung.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Aufgrund der in Artikel 13 Absatz 2 vorgesehenen unentgeltlichen Suchdienste der Banken wird für diese ein gewisser Mehraufwand resultieren, der allerdings eher geringfügig sein dürfte.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012 (BBI **2012** 481) zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 (BBI **2012** 7155) über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes (ParlG, *SR 171.10*) hat der Bundesrat spätestens ein Jahr nach Einreichen einer zu Stande gekommenen Volksinitiative einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten (in casu bis zum 19. Dezember 2015). Da der Bundesrat jedoch entschieden hat, einen indirekten Gegenvorschlag zu unterbreiten, verlängert sich die Frist nach Artikel 97 Absatz 2 ParlG um sechs Monate. Sie beträgt in diesem Fall also achtzehn Monate seit Einreichen der Initiative und läuft bis zum 19. Juni 2016. Die Frist für den Beschluss der Bundesversammlung dauert dreissig Monate (Artikel 100 ParlG), d.h. bis zum 19. Juni 2017. Sie kann nach Artikel 105 Absatz 1 ParlG bei Unterbreitung eines direkten Gegenentwurfs oder eines indirekten Gegenvorschlags um ein Jahr verlängert werden.

6 Rechtliche Aspekte: Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

In Bezug auf die Vereinbarkeit mit der Einhaltung von internationalen Verpflichtungen der Schweiz oder mit Grundrechten stellen sich keine Probleme.

6.1 Verfassungsmässigkeit

Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen erfolgten in der Regel in Anwendung von kantonalem Fürsorgerecht oder von Kinderschutz- bzw. Vormundschaftsrecht durch kantonale Vormundschafts- oder Fürsorgebehörden. Das vorliegende Gesetz steht somit in engem Zusammenhang mit dem Rechtsgebiet des Zivilrechts. Die Gesetzgebung auf diesem Gebiet ist Sache des Bundes (Art. 122 Abs. 1 BV). Der Bund hat somit die Kompetenz, Normen zu erlassen, welche die damaligen Versorgungen betreffen. Diese Kompetenz besteht unabhängig davon, dass die administrativen Versorgungen grösstenteils durch kantonale oder kommunale Behörden beschlossen und vollzogen worden sind. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass bei der Rehabilitierung der Flüchtlingshelfer zur Zeit des Nationalsozialismus (Bundesgesetz vom 20. Juni 2003, SR 371) sowie der Freiwilligen im Spanischen Bürgerkrieg (Bundesgesetz vom 20. März 2009, SR 321.1) in analoger Weise eine Abstützung auf die Kompetenz des Bundes im Bereich des Strafrechts (Art. 123 BV) vorgesehen war. Weitere Verfassungsgrundlage ist die Opferhilfe (Art. 124 BV), denn für die Beratung, die Soforthilfe und die längerfristige Hilfe der Beratungsstellen findet Artikel 2 Buchstaben a und b des OHGs Anwendung.

Als weitere Kompetenzgrundlage kann die inhärente Zuständigkeit des Bundes, die sich aus der Existenz und der Natur der Eidgenossenschaft ergibt, herangezogen werden. Eine solche Zuständigkeit des Bundes wird dort angenommen, wo die Regelung einer Materie wesensgemäss dem Bund zusteht, weshalb in diesem Zusammenhang auch von der Zuständigkeit kraft föderativen Staatsaufbaus gesprochen wird¹. Nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung hat der Bundesrat beispielsweise die Vorlage für die Errichtung der Stiftung solidarische Schweiz auf diese inhärente Bundeszuständigkeit abgestützt (BBI 2000 4021). Bei der Annahme inhärenter Bundeszuständigkeiten ist allerdings Zurückhaltung angezeigt², und bei deren Ausübung ist auf die kantonale Organisationsautonomie besonders Rücksicht zu nehmen. Als Platzhalter für diese inhärente Kompetenz wird im Ingress von Erlassen nach den gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes Artikel 173 Absatz 2 BV als Verfassungsgrundlage genannt. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch, dass bereits früher die Auffassung vertreten wurde, für staatliches Handeln in Sinne eines „officium nobile“ bestehe in besonderen Situationen eine inhärente Zuständigkeit des Bundes (siehe VPB 1979, Heft 43/IV, Nr. 98). Die Wiedergutmachung für das im Rahmen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen vor 1981 geschehene Unrecht kann als Massnahme im Sinne eines solchen „officium nobile“ des Bundes verstanden werden.

6.2 Erlassform

Der vorliegende Erlass enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen; diese regeln Rechte und Pflichten von Personen sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten der Behörde und enthalten Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts. Solche Bestimmungen sind in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen (Artikel 164 Absatz 1 BV).

Artikel 19 Absatz 1 sieht eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vor. Sie ermöglicht dem Bundesrat, den Solidaritätsbeitrag und die Höhe allfälliger Teilzahlungen festzulegen. Darüber hinaus wird der Bundesrat beauftragt, die Einzelheiten des Gesuchsverfahrens sowie der Finanzierung und Umsetzung weiterer Massnahmen zu regeln (Art. 19 Abs. 2).

¹ vgl. etwa Peter Saladin, Kommentar aBV, Art. 3, Rz. 134

² vgl. R. Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 3 BV, 3. Auflage 2014, Rz. 12

Für die Finanzierung der Solidaritätsbeiträge zugunsten von Opfern fürsorglicher Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 soll ein Zahlungsrahmen im Umfang von maximal 300 Mio. Franken in Form eines Bundesbeschlusses vorgesehen werden.

Beilagen:

- Text der Wiedergutmachungsinitiative (<http://www.wiedergutmachung.ch/de/initiative>)
- Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vom 1. Juli 2014 (<http://www.fuersorglichezwangsmassnahmen.ch/de/medienmitteilungen.html>)