



15. Oktober 2015

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

Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Inhalt

1	Ausgangslage	3
1.1	Einleitung	3
1.2	Inhalt der Vorlage	3
2	Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept	3
2.1	Vernehmlassungsverfahren	3
2.2	Auswertungskonzept	4
3	Übersicht der wichtigsten Ergebnisse der Vernehmlassung	4
3.1	Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer	4
3.2	Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln	5
4	Abkürzungsverzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer	15

1 Ausgangslage

1.1 Einleitung

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 12. Januar 2015 hat die Bundeskanzlei die Initiative als zustande gekommen erklärt.

Der Bundesrat hat am 14. Januar 2015 entschieden, dieser Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Nach der Ausarbeitung des entsprechenden Gesetzesentwurfes (Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981, kurz: AFZFG) hat der Bundesrat die Vernehmlassung am 24. Juni 2015 eröffnet¹. Die Frist zur Einreichung von Stellungnahmen ist am 30. September 2015 abgelaufen.

1.2 Inhalt der Vorlage

Der Entwurf AFZFG anerkennt das Unrecht, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist.

Er regelt weiter die Voraussetzungen für die Ausrichtung von finanziellen Leistungen. Vorgeesehen ist insbesondere, den Opfern einen Solidaritätsbeitrag als Zeichen der Anerkennung des erlittenen Unrechts auszurichten. Hierzu ist ein Zahlungsrahmen im Umfang von 300 Millionen Franken vorgesehen.

Die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen sollen zudem wissenschaftlich umfassend untersucht und die Ergebnisse der Schweizer Bevölkerung in geeigneter Weise vermittelt werden. Schliesslich sollen die Opfer und andere Betroffene bei der Aufarbeitung ihrer eigenen Geschichte unterstützt werden, insbesondere durch die kantonalen Anlaufstellen und durch die staatlichen Archive. Auch sollen die Archivierung der Akten (Schutz der noch vorhandenen Bestände) sowie der Zugang zu den Akten näher geregelt werden.

2 Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept

2.1 Vernehmlassungsverfahren

Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden die Regierungen der 26 Kantone, die KdK, die SODK, die KOKES, die ADK, das BGer, das BVGer, 12 politische Parteien, 3 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 8 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie weitere 27 interessierte Kreise eingeladen.

Von den Eingeladenen haben sich alle Kantone, die SODK, die KOKES, die ADK, 8 politische Parteien (BDP, CVP, EVP, FDP, glp, GPS, SP, SVP), 2 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete (Schweizerischer Gemeindeverband und SSV), 3 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (sgv, SBV, SGB), sowie 11 Vertreter interessierter Kreise (Curaviva, EKF, APLD, Integras, SGG, SEK, UEK, Verein Netzwerk-verdingt, RAVIA, Verein Fremdplatziert, Zwangsadoption-Schweiz & missglückte Adoption) vernehmen lassen.

¹ Die Vernehmlassungsunterlagen, inkl. des Entwurfes AFZFG, können wie folgt online abgerufen werden: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2015 > EJPD.

Ausserdem haben sich weitere 8 Organisationen (Amnesty International, Centre Patronal, DISG, ZV EFS, IG Sozialhilfe, Initiativkomitee, SBK, SBLV) und 20 Privatpersonen vernehmen lassen.

Von den Eingeladenen haben das BVGer, der SNF und der Schweizerische Arbeitgeberverband explizit auf eine Stellungnahme verzichtet. Das BGer hat sich nur zu verfahrensrechtlichen Aspekten geäussert und sich im Übrigen ausdrücklich einer materiellen Stellungnahme enthalten. Das BVGer möchte seinen Verzicht auf eine Stellungnahme ausdrücklich nicht als Zustimmung zur Vorlage gewertet haben.

Praktisch alle Stellungnahmen wurden fristgerecht eingereicht.

2.2 Auswertungskonzept

Zunächst wurden die eingegangenen Stellungnahmen auf ihre generelle Haltung zum Entwurf des AFZFG untersucht und gestützt darauf wurde die allgemeine Einschätzung der Vorlage durch die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer erstellt. In einem zweiten Schritt wurden die Kritiken und Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmer zu den einzelnen Artikeln des Entwurfes analysiert, zusammengefasst und artikelweise zu den in Ziffer 3.2 enthaltenen Kommentaren verdichtet.

Sämtliche eingegangenen Stellungnahmen können integral auf der Website des Bundesamtes für Justiz online abgerufen werden.

3 Übersicht der wichtigsten Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Vernehmlassungsvorlage wurde grundsätzlich positiv bis sehr positiv aufgenommen. Die Notwendigkeit einer umfassenden Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ist praktisch unbestritten. Erwartungsgemäss gab aber namentlich die Frage der Mitfinanzierung der Solidaritätsbeiträge durch die Kantone am meisten Anlass zu Bemerkungen. Weitere wichtige Anliegen betreffen die Abgrenzung zwischen betroffenen Personen und Opfern, das Verhältnis zwischen dem Opferhilfegesetz (OHG) und dem Gegenvorschlag sowie die Modalitäten des Gesuchsverfahrens für die Solidaritätsbeiträge.

Grundsätzliche Einwände und Vorbehalte äussern die SVP, die FDP, der Schweizerische Gewerbeverband, das Centre patronal und der Kanton AR. Besonders deutlich abgelehnt werden dabei finanzielle Leistungen (FDP: eventualiter Finanzierung durch die Kantone).

3.1 Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

Alle 26 Kantone haben sich vernehmen lassen. Alle Kantone ausser AR und – mit Einschränkungen die Kantone NE und SZ – befürworten die Vorlage. Auch die SODK, die KO-KES sowie die ADK befürworten die Vorlage.

Von den 12 politischen Parteien haben 8 Stellung genommen. 6 stimmen der Vorlage zu. FDP und die SVP lehnen die Vorlage ab.

Von den 23 Verbänden, Organisationen und Unternehmen, die eine materielle Stellungnahme eingereicht haben, befürworten alle ausser dem sgv und dem Centre Patronal die Vorlage (Gemeindeverband, SSV, SBV, SGB, Curaviva, EKF, APLD, Integras, SGG, SEK, UEK, Verein netzwerk-verdingt, RAVIA, Zwangsadoption-Schweiz & missglückte Adoption, Amnesty International, DISG, ZV EFS, IG Sozialhilfe, Initiativkomitee, SBK, SBLV).

Praktisch durchwegs eine positive Aufnahme fanden insbesondere die Notwendigkeit einer umfassenden wissenschaftlichen Aufarbeitung, die Massnahmen zugunsten der Betroffenen

in Bezug auf Archivierung, Akteneinsicht sowie die Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen und staatliche Archive.

Am meisten Anlass zu Bemerkungen gaben der vorgesehene Solidaritätsbeitrag sowie dessen Finanzierung. Die Spannweite der Stellungnahmen reichte von der Zustimmung zur Vorlage bis zur gänzlichen Ablehnung der finanziellen Beteiligung der Kantone. Einzelne Stellungnahmen forderten eine Verpflichtung der Kantone zur Mitfinanzierung oder einen höheren Zahlungsrahmen.

Weitere häufige Bemerkungen betrafen die folgenden Punkte:

- Begrifflichkeit; Abgrenzung zwischen Betroffenen und Opfern (insb. Artikel 2);
- Nichtanrechnung des Solidaritätsbeitrags (Art. 4 Abs. 5);
- Frist für die Einreichung der Gesuche (Art. 5);
- Solidaritätsbeitrag für die Opfer und dessen Finanzierung (Art. 9);
- Bessere Abgrenzung zwischen dem Opferhilfegesetz und dem AFZFG (insb. Art. 14);
- Verpflichtung der Kantone zum Errichten von Zeichen der Erinnerung (Art. 16).

Ganz gegen die Vorlage bzw. den Weg über eine Wiedergutmachung u.a. auch mit finanziellen Leistungen haben sich nur die FDP, die SVP, der sgv, das Centre Patronal sowie der Kanton AR ausgesprochen, die z.T. namentlich befürchten, mit der Ausrichtung finanzieller Leistungen könnten unerwünschte Präjudizien geschaffen werden. Die Kantone NE und SZ – auch wenn sie die Vorlage nicht ablehnen – nehmen ebenfalls eher eine kritische Position zur finanziellen Wiedergutmachung ein.

3.2 Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln

Vorbemerkung zum 1. Abschnitt (Allgemeine Bestimmungen)

Der Kt. SO regt an, im 1. Abschnitt einen Artikel zur Abgrenzung zwischen dem AFZFG und dem OHG einzufügen.

Artikel 1 (Zweck und Gegenstand)

Absatz 1

Der Kt. VD schlägt vor, die Zielsetzung des Gesetzes mit dem Element zu ergänzen, künftige Fehlleistungen im Umgang mit verletzlichen Menschen zu vermeiden. Der Kt. NE regt eine Klarstellung an, dass es ausschliesslich um die vor 1981 getroffenen Entscheidungen und Massnahmen gehe. Diese zeitliche Grenzziehung müsse sich im ganzen Gesetzesentwurf widerspiegeln.

Absatz 2

In Bezug auf Bst. a regen die Kt. BL und SG an, den Begriff «und anderen Betroffenen» zu streichen.

Artikel 2 (Begriffe)

Buchstabe a.

Sowohl für die Definition von Bst. a wie auch Bst. b wird verschiedentlich (die Kt. BE, GE, VD sowie SP, Curaviva, EKF, Amnesty International) verlangt, den im erläuternden Bericht erwähnten Ermessenspielraum der zuständigen Behörde bei der Beurteilung der nach 1981 vollzogenen Fälle explizit ins Gesetz aufzunehmen (mit oder ohne eigenem Formulierungsvorschlag). Zwangsadoption-Schweiz & missglückte Adoption findet, dass auch die Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen der 1980er-Jahre eine finanzielle Leistung erhalten sollten, da auch sie gelitten hätten.

Da nicht nur junge, sondern auch ältere Erwachsene Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wurden, regen verschiedene Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer (Initiativkomitee, SGG, UEK, die Vereine Fremdplatziert und netzwerk-verdingt, Amnesty International sowie private Stellungnahmen) an, das Wort «jungen» aus der Definition zu streichen.

Buchstabe c.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer (die Kt. AI, AR, BL, JU, SG, TI, VD, VS, ZH sowie DISG) regen an – zum Teil mit Formulierungsvorschlägen – den Gesetzesentwurf hinsichtlich der Abgrenzung der Begriffe «Opfer» und «Betroffene» zu überarbeiten und diese Begriffe allenfalls präziser zu definieren. Die SBK und Curaviva begrüssen die vorgenommene Trennung zwischen «Opfern» und «Betroffenen». Curaviva gibt zu bedenken, dass diese Begriffe gesellschaftlich negativ behaftet sein könnten und es immer auch auf die subjektive Wahrnehmung der Beteiligten ankomme. Integras lehnt die gemachte Unterscheidung von «Opfer» und «Betroffene» ab und weist darauf hin, dass weitere Betroffene, wie z.B. das betreuende Personal, Opfer sein könnten. Auch Amnesty International findet die Unterscheidung problematisch.

Buchstabe d.

Teilweise (die Kt. AG, BE, FR, GE, JU sowie die DISG) wird angeregt, dass die Abweichung der Terminologie zum OHG in der Definition nicht nachvollziehbar und zu klären sei. Gerade die Verwendung des Begriffs «verletzt» anstelle von «beeinträchtigt» sei nicht verständlich. Der Kt. BS regt an, dass die im erläuternden Bericht gemachte Feststellung, dass sowohl mittelbare wie unmittelbare Verletzungen unter den Begriff subsumiert werden, ins Gesetz aufgenommen werde. Für den Kt. BL ist wichtig, dass nur die neu zu schaffende zuständige Behörde die Opferqualität definieren könne, gerade auch im Hinblick auf die nach Artikel 14 AFZFG zu gewährende Soforthilfe und längerfristige Hilfe. Damit könnten Doppelspurigkeiten mit dem für das OHG zuständigen Stellen vermieden werden. Zudem dürfe keine generelle Unterstellung der Opfer nach AFZFG unter das OHG resultieren.

Der Kt. GE weist auf einen Übersetzungsfehler in der französischen Fassung des Berichts hin. Während in der deutschen Fassung des Berichts stehe, es finde eine «Anlehnung» an die Terminologie des OHG statt, steht im französischen Text «reprendre exactement la terminologie».

Der Kt. BL regt an, auch folgende Begriffe im Gesetz zu definieren: Akten als Originalakten, die Herausgabe von Akten sowie die Opfereigenschaft von Angehörigen.

In Ziffer 6 wünschen die Kt. AR und SG eine Anpassung der Terminologie zum Begriff «Ausbeutung der Arbeitskraft». Der Kt. AI wünscht eine klärende Umformulierung; für den Kt. GE handelt es sich dabei um eine mit Mehrkosten verbundene Erweiterung.

Während der Kt. AR die in den Ziffern 7 und 8 vorgenommene Erweiterung gegenüber dem OHG explizit begrüsst, lehnen andere diese eher oder ganz ab (Ziffer 7: Kt. AI, GE; Ziffer 8: Kt. AI, GE, VD).

Von privaten Vernehmlassungsteilnehmern wird teilweise angeregt, den Opferbegriff zu erweitern – z.B. um für die nachkommende Generation oder nahe Verwandte und für «Heimkinder von Geburt» eine eigene Definition zu schaffen.

Artikel 3 (Anerkennung des Unrechts)

Da neben dem Bund auch die Kantone finanzielle Beiträge leisten sollen, solle hier nach Ansicht des Kt. UR entsprechend erwähnt werden, dass auch die Kantone anerkennen, dass Unrecht zugefügt wurde. Für Curaviva wird den Folgen wie finanzielle, gesundheitliche und

gesellschaftliche Nachteile, die auf diesem zugefügten Unrecht basieren, zu wenig Gewicht beigemessen.

Artikel 4 (Grundsätze)

Absatz 1

Praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen, dass die Opfer Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag haben sollen. Dieser Lösung ganz ablehnend gegenüber stehen die FDP, SVP, der Schweizerische Gewerbeverband, das Centre Patronal sowie der Kt. AR. Eher kritisch gegenüber einer finanziellen Wiedergutmachung äussern sich auch die Kt. NE und SZ. Der Kt. LU wünscht vorgängig eine Klärung des Verhältnisses zwischen dem vorgesehenen Solidaritätsbeitrag gemäss AFZFG und der Entschädigung und Genugtuung gemäss OHG. Der Kt. GE möchte im Gesetz festgehalten sehen, dass der Solidaritätsbeitrag zu keinerlei (weiteren) Ansprüchen – auch gegenüber den Kantonen – führt.

Absatz 2

Der SGB bedauert, dass der Solidaritätsbeitrag nur auf Gesuch hin ausgerichtet werden soll.

Absatz 3

Grossmehrheitlich wird begrüsst, dass alle Opfer den gleichen Betrag erhalten sollen. Der Kt. FR findet dies fragwürdig, kann dem Vorschlag aufgrund von Praktikabilitätsüberlegungen aber zustimmen. Ein privater Vernehmlassungsteilnehmer schlägt eine Abstufung der Beiträge vor. Die FDP, SVP und das Centre Patronal bevorzugen die in der Wiedergutmachungsinitiative gewählte Variante, in der Beiträge abhängig von der Schwere des erlittenen Unrechts zugemessen werden. Der Kt. BL wünscht eine Klärung des Verhältnisses des AFZFG zur freiwilligen Soforthilfe des Runden Tisches (Verfahren und Anrechnung). Eine private Stellungnahme, die eine neue Kategorie «Heimkinder ab Geburt» wünscht, empfiehlt für diese Personenkategorie den anderthalbfachen Solidaritätsbeitrag.

Absatz 4

Eine breite Zustimmung findet die Regel, dass der Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag persönlich ist und weder vererbt noch abgetreten werden kann. Die Kt. NE, VS sowie Curaviva bitten um Klärung, wie mit dem Solidaritätsbeitrag umzugehen ist, wenn das Opfer während des Verfahrens stirbt. Die EVP, das Initiativkomitee und RAVIA schlagen für diese Situation vor, dass das Geld an die nächsten Angehörigen ausbezahlt werden soll. Die beiden letztgenannten schlagen zudem eine Rückwirkung des Anspruchs bis zum Zeitpunkt des Beginns der Unterschriftensammlung vor. Einige private Stellungnahmen plädieren für einen vererbaren Anspruch.

Absatz 5

Dass der Solidaritätsbeitrag nicht zur Reduktion von staatlichen Leistungen führen soll, wird von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden explizit begrüsst (Kt. AR, BL, FR, SG sowie SP, Grüne). Die Kt. GE, SG, VD, das Initiativkomitee, RAVIA, der SSV und der Verein netzwerkverdingt empfehlen zudem die Nichtanrechnung des Solidaritätsbeitrags (weder als Einnahme noch als Vermögen) für die Ermittlung der Höhe von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

Die Kt. BL und GE weisen auf einen Fehler im erläuternden Bericht (S. 13) hin, denn eine Anrechnung bei der Berechnung der sozialhilferechtlichen Ansprüche sei gesetzlich ausgeschlossen. Von privater Seite wird angeführt, der Solidaritätsbeitrag dürfe auch steuerrechtlich nicht relevant sein.

Artikel 5 (Gesuche)

Absatz 1

Von einer grossen Mehrheit wird die sechsmonatige Frist zur Gesuchseinreichung als zu kurz bemängelt. Viele Stellungnahmen (die Kt. AG, AI, AR, BE, BL, GR, SG, SO, TI, UR, VD,

ZG, ZH sowie die SODK und die DISG) wünschen sich eine zweijährige Frist. Der Kt. ZG würde dabei die Frist bei entschuldbaren Gründen auf drei Jahre anheben. Teilweise (Kt. BS, JU, SH sowie der Schweizer Gemeindeverband, Integras und Private) wird eine einjährige Frist vorgeschlagen oder manchmal bloss festgestellt, dass die Frist zu kurz bemessen sei (Kt. GE, SH, VS und Private). Die Grünen und Amnesty International möchten, dass die beim Vorliegen von entschuldbaren Gründen vorgesehene, ausserordentliche Frist von 18 Monaten neu zur regulären Frist wird. Der Kt. NW begrüsst, dass eine Befristung vorgesehen ist. Für Zwangsadoption-Schweiz & missglückte Adoption ist die Möglichkeit für eine Ausnahme von der Frist wichtig. Der SGB wünscht, dass potentielle Opfer aktiv auf die Möglichkeit einer Gesuchseinreichung aufmerksam gemacht werden.

Absatz 2

Viele Stellungnahmen (Kt. AG, BL, GR, LU, NW, SH, TG, ZH sowie ADK, SSV) heben hervor, dass das Einreichen aller verfügbaren Akten kaum sinnvoll sei und schlagen vor, die Formulierung «alle» mit «diejenigen (...), die geeignet sind» respektive «den relevanten» Akten zu ersetzen. Integras lehnt eine inhaltliche Beweisführung für die Verletzung der Unversehrtheit der Opfer ab. Amnesty International wünscht eine Umkehr der Beweislast. Der Kt. VD bemängelt, es gehe zu weit, die Opfereigenschaft zu beweisen (*Anm: es handelt sich allerdings in der französischen Fassung des Entwurfes um ein übersetzungstechnisches Versehen, denn «prouver sa qualité de victime» ist nicht mit «belegen» gleichzusetzen*). Dem Kt. GE ist es ein Anliegen, dass die Kantone nicht dafür verantwortlich gemacht werden können, wenn in den kantonalen Archiven nicht ausreichend Akten zur Glaubhaftmachung der Opferqualität vorhanden seien.

Absatz 3

Da die Formulierung «kantonale Staatsarchive» nicht gebräuchlich sei, wird in zahlreichen Stellungnahmen angeregt (Kt. AG, AI, BL, GR, LU, NW, SH sowie die ADK), dass dieser Begriff durch den Begriff «kantonale Archive» zu ersetzen sei. Der Kt. AI beantragt, wie in Absatz 2 von der «gesuchstellende[n] Person» zu sprechen. Die DISG regt an, dass die Wahl des Begriffs «Betroffene» hier zu Enttäuschungen führen könnte.

Der Kt. BE wünscht, dass die zuständigen Stellen (kantonalen Anlaufstellen) rechtzeitig vor Ablauf der Frist zur Einreichung der Gesuche zu kontaktieren seien und hält fest, dass die Wahlfreiheit der Betroffenen, welche Stelle sie aufsuchen, nicht zu einer finanziellen Benachteiligung einzelner Kantone führen dürfe. Der Kt. BL regt an, hinsichtlich der Kosten eine fallbezogene Bundespauschale zu prüfen. Der Kt. BS bittet darum, die freie Wahl der Anlaufstelle explizit im Gesetz festzuhalten und der Kt. GE regt an, dass jeweils diejenige Anlaufstelle aufzusuchen sei, die im Kanton liegt, in welchem die Mehrheit der Massnahmen vollzogen worden sei.

Artikel 6 (Prüfung der Gesuche und Entscheid)

Absatz 1

Der Kt. BL regt an, den Ermessensspielraum der Behörde für die nach 1981 vollzogenen Fälle explizit im Gesetz zu regeln. Der Kt. VS wünscht eine Regelung, woraus hervorgeht, dass die Gesuche in einem VwVG²-konformen Verfahren behandelt werden.

Absatz 3

Die CVP begrüsst die vierjährige Frist explizit. Für die Kt. AR und SG ist die Frist für den Abschluss der Bearbeitung der Gesuche auf drei Jahre zu reduzieren. Auch der Kt. GE regt an, dass vier Jahre zu lang seien und möchte zudem, dass die Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Behörde und den kantonalen Organen präzisiert wird. Der Kt. VD wünscht, dass jedes Dossier spätestens sechs Monate nach seiner Einreichung behandelt und abgeschlossen sein sollte. Die APLD hingegen schätzt die vorgegebenen vier Jahre als zu kurz ein.

² Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, SR 172.021

Artikel 7 (Festlegung und Auszahlung)

Absatz 1

Die Kt. GE, JU, VD sowie Integras und die DISG würden es vorziehen, einen fixen Geldbetrag pro Opfer festzusetzen, was die Auszahlung von nur einer anstelle von zwei Teilzahlungen ermöglichen würde. Der Kt. VD schlägt vor, einen neuen Kredit zu beantragen, falls sich zeigen sollte, dass dieser im Verhältnis zu den sich meldenden Opfern zu tief sei. Für die SVP erscheint es wichtig, zuerst die Zahl der anspruchsberechtigten Opfer genau zu klären und danach einen Zahlungsrahmen festzusetzen.

Absatz 3

Die Vereine Fremdplatziert und netzwerk-verdingt verlangen die Neuformulierung dieses Absatzes und die Festsetzung eines bestimmten Betrages pro Opfer. Weiter wird von den Vereinen Fremdplatziert und RAVIA vorgeschlagen, eine Kombination mit der AHV-Rente nochmals zu überdenken. RAVIA schlägt zudem die Möglichkeit von Mietzinszuschüssen und steuerlichen Erleichterungen vor, während der Verein Fremdplatziert für alle Opfer die volle AHV- respektive IV-Rente und – wo 2. und 3. Säule fehlten – eine Zusatzrente erreichen will. Die EKF wünscht die erneute Prüfung der früher schon einmal vorgeschlagenen Kombination eines Solidaritätsbeitrags mit monatlichen Rentenzahlungen.

Artikel 8 (Rechtsschutz)

Absatz 1

Der Kt. AG schlägt zur Beschleunigung ein informelles Vorbescheidverfahren vor. Der Kt. GE wünscht eine Regelung, die jegliche kantonale Verantwortung für nicht mehr vorhandene Akten und somit das Fehlen allfälliger Beweise ausschliesst.

Absatz 2

Der Verein Zwangsadoption-Schweiz & missglückte Adoption wünscht die Möglichkeit zur Überprüfung des Entscheids bei einer «neutralen Stelle». Die SVP würde eine einfachere Lösung ohne die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung bevorzugen.

Artikel 9 (Zahlungsrahmen und Finanzierung)

Absatz 2

Mit der vorgeschlagenen Finanzierung explizit einverstanden sind die Kt. BE, SO, TI sowie die SODK, KOKES, die CVP, der Schweizerische Gemeindeverband, SEK und Curaviva. Die BDP begrüsst den Entwurf und findet, die vorgesehenen 300 Mio. Franken dürfen nicht unterschritten werden. Mit der vorgeschlagenen Finanzierung zwar einverstanden, aber einen höher dotierten Zahlungsrahmen wünschen die Grünen, die SP, der SSV, der SGB, die EKF, Zwangsadoption-Schweiz & missglückte Adoption und der ZV EFS. Die glp regt an, der Bund solle für die vorgesehenen 300 Mio. Franken aufkommen und die Kantone, Gemeinden, Kirchen, der SBV und die Pharmaindustrie (als hauptsächliche Profiteure der durchgeführten Massnahmen) könnten noch weitere 200 Mio. Franken beisteuern. Während für den Kt. FR der von den Kantonen zu leistende Betrag stark zu reduzieren sei, ist der Kt. LU damit einverstanden, möchte aber hierfür die Gelder aus den kantonalen Lotteriefonds verwenden können. UR stimmt der Regelung unter dem Vorbehalt der Zustimmung von Landrat und der anderen Kantone zu.

Der SBV und der SBLV favorisieren einen «Härtefallfonds», wobei sie dem vorgesehenen Zahlungsrahmen zustimmen, falls der Betrag von 20 000 Franken pro Opfer nicht unterschritten werden sollte respektive die Opferzahl nicht unerwartet steigt.

Verpflichtende Zuwendungen der Kantone und der weiteren Zuwendenden (Bst. c) möchten das Initiativkomitee, die EVP, RAVIA, APLD sowie die Vereine Fremdplatziert und netzwerk-verdingt. Während letztere beide einen Betrag von 60 000 Franken pro Opfer wünschen,

möchten die erstgenannten einen Zahlungsrahmen von 500 Mio. Franken. Zudem wird vom Initiativkomitee und RAVIA angeregt, Institutionen wie Kirche, SBV und Pharmaindustrie beispielhaft im Gesetz aufzuzählen. Die privaten Stellungnahmen regen durchgehend eine Erhöhung des Zahlungsrahmens an.

Freiwillige Zuwendungen der Kantone (Bst. b) werden von einer Kantonsmehrheit abgelehnt (Kt. AG, AR, BL, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, VS und ZH). Der Kt. SH regt an, dass die Beiträge vom Bund und von weiteren Zuwendenden stammen sollen, welche auch die Kantone sein können (Anregung: Bst. b streichen). Die Kt. AG und SG möchten, dass der Bund die Kosten vollständig übernimmt. Sollten die Kantone dennoch in die Pflicht genommen werden, müsse der kantonale Beitrag im Gesetz explizit festgehalten werden. Für den Kt. AG müsste, in Anbetracht der historischen Verantwortlichkeiten, auch eine freiwillige finanzielle Beteiligung der Gemeinden integriert werden. Für den Kt. GE müsste der Verteilschlüssel die historische Verantwortung der Kantone abbilden. Der Kt. VD möchte den Bund verpflichtet sehen und daneben weitere öffentliche und private Finanzierungsquellen vorsehen, während der Kt. NE gegen eine finanzielle Entschädigung ist und bedauert, dass nicht weitere Institute/Organisationen zur Finanzierung verpflichtet werden. Finanzielle Leistungen an die Opfer werden zudem abgelehnt von der SVP, dem sgv und dem Centre Patronal. Die FDP lehnt Zahlungen zwar grundsätzlich ab. Sollten aber solche in der Vorlage vorgesehen werden, sollten die Kantone und nicht der Bund dafür aufkommen.

Artikel 10 (Archivierung)

Einige Kantone (Kt. AI, AR, GR, NW, OW, SH, TG, ZH) schlagen – im Einklang mit der Stellungnahme der ADK – vor, die Frage der Schutzfristen anstatt wie bisher in Art. 11 Abs. 3 in einem neuen Absatz in Art. 10 zu regeln. Die SEK und der SSV möchten eine Klärung der Begriffe «Behörden», «Institutionen» sowie «Bewertung». Die SEK und Integras sind der Ansicht, dass präzisiert werden müsse, wie lange die Dossiers archiviert bleiben müssen. Während sich die SEK nicht zur Dauer äussert, schlägt Integras eine minimale Aufbewahrungsfrist von 100 Jahren vor. Der Kt. GE schlägt vor, dass die Dauer der ausserordentlichen Unterstellung der Institutionen gemäss Abs. 3 unter die Bestimmungen der Informations-Datenschutz- und Archivgesetzgebungen ihres Sitzkantons zeitlich limitiert wird. Der Kt. BS regt an, dass diese Institutionen über die Unterstellung informiert werden sollten.

Artikel 11 (Akteneinsicht)

Absatz 1

Die Kt. BE und UR regen an, zu definieren, welcher Teil der Angehörigen Zugriff auf die Unterlagen erhalten soll. Dies gilt insbesondere dann, wenn an einem (im Vergleich zu demjenigen des OHG) unterschiedlichen Opferbegriff festgehalten wird. Geschehen könne dies direkt mit der Aufnahme des Verweises ins Gesetz oder mit einer Aufzählung. Falls das Interesse der Angehörigen an der Akteneinsicht höher sei als jenes des Betroffenen, solle diesen die Akteneinsicht gewährt werden, fordert der Kt. BS. Die SEK möchte die Möglichkeit eines Rechtmittels im Falle der Verweigerung der Akteneinsicht.

Absatz 2

Die SEK regt an, dass die Personen, die sich für das Erlangen einer Akteneinsicht auf den wissenschaftlichen Zweck berufen, auch subjektive Voraussetzungen erfüllen müssen. Für Curavica ist es wichtig, dass «Hobbyforschern» der Zugang verwehrt bleibt.

Absatz 3

(Anm: Wenn dem Vorschlag der ADK und der sich ihr anschliessenden Stellungnahmen Folge geleistet und die Schutzfristenregelung in den Artikel 10 überführt wird, kann dieser Absatz gestrichen werden).

Absatz 4

Für den Kt. ZG ist unklar, wer mit der «betroffene[n] Person» gemeint sei. Für den Kt. GE ist es in Bezug auf Bst. c wichtig, dass die notwendigen Anonymisierungen vorgenommen werden. In Bezug auf Bst. e merkt der Kt. BS an, dass dennoch eine Interessenabwägung der sich gegenüberstehenden Interessen gemacht werden müsse.

Absatz 5

Die ADK und die sich ihrer Stellungnahme anschliessenden Kantone (Kt. ZH, NW, BS, BL, SH, AI, GR, AG, TG, NE) wünschen, dass im Entwurf explizit verankert werde, dass kein Anspruch auf Herausgabe staatlicher Akten bestehe. Für den Verein Fremdplatziert geht aus der Bestimmung zu wenig deutlich hervor, dass ein Rechtsanspruch zur Anbringung von Bestreitungsvermerken besteht.

Artikel 12 (Unterstützung durch die kantonalen Staatsarchive)

Absatz 1

In ihrer Stellungnahme unterstreicht die EKF die zentrale Bedeutung der kantonalen Archive und die Wichtigkeit ihrer professionellen Dienstleistungen für Betroffene und Institutionen. Der Kt. BE ist der Ansicht, dass in Art. 12 in geeigneter Form festgehalten werden sollte, dass die kantonalen Archive auch die Gemeinden bei der Erfüllung der Aufgaben nach dem Entwurf AFZFG unterstützen. Für den Kt. BS ist hingegen unklar, was unter dem Begriff «weitere staatliche Archive» gemeint ist.

Die Kt. AG und VD merken an, dass bei den kantonalen Archiven und den Anlaufstellen mit einem zusätzlichen finanziellen und vor allem personellen Aufwand zu rechnen ist. Für den Kt. AG ist dieser Mehraufwand zum jetzigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen. Der Kt. VD schlägt die Prüfung einer allfälligen finanziellen Unterstützung durch den Bund vor.

Absatz 2

Die SBK hebt die grosse Bedeutung von Art. 12 Abs. 2 bezüglich der Unterstützung für Archive von Pfarreien, Diözesen, Ordensgemeinschaften und der SBK hervor, da diese Institutionen unter Art. 10 Abs. 3 fallen.

Artikel 13 (Sparguthaben von Betroffenen)

Absatz 1

Namentlich die CVP und SP sowie das Initiativkomitee und der EFS unterstützen die Bestimmung zu den Sparguthaben von Betroffenen ausdrücklich.

Absatz 2

Der Kt. BS macht darauf aufmerksam, dass Vermögenswerte auch bei ausländischen Banken aufbewahrt werden könnten. Seiner Ansicht nach sollte geregelt werden, wer für die Deckung von Kosten zuständig ist, welche für den Erhalt von Informationen von ausländischen Banken entstehen können. Für den Kt. GE ist der Artikel unklar formuliert, da der Anschein erweckt werden könnte, dass die kantonalen Archive Informationen zu Sparguthaben bewusst zurückhielten. Der Verein RAVIA unterstützt Art. 13 ebenfalls ausdrücklich, verlangt aber zusätzlich eine Bestimmung darüber, wer für den Verlust aufkommt, wenn vorhandene Sparguthaben nicht mehr auffindbar sind.

Artikel 14 (Abschnitt: Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen)

Die Kt. BE, GR, SO, TI, ZH sowie SODK, KOKES, EKF, SEK, RAVIA, netzwerk-verdingt, das Initiativkomitee, Integras, Curaviva, Zwangsadoption-Schweiz & missglückte Adoption begrüßen, dass eine Rechtsgrundlage für die Weiterführung der Anlaufstellen geschaffen werden soll; der Kt. GL indessen sieht hierin eine Gefahr für die Einführung einer Daueraufgabe

und möchte auf diesen Artikel verzichten. Die SP und der SGB schlagen die Schaffung einer unabhängigen Anlaufstelle des Bundes vor, die in jedem Kanton eine Anlaufstelle betreiben soll. Die EKF, SP und ZV EFS unterstützen ausdrücklich, dass die Opfer Soforthilfe und längerfristige Hilfe im Sinne von Art. 2 Bst. a und b des OHG erhalten sollen; die Kt. BE, LU und ZG lehnen dies hingegen ab.

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer (insb. die Kt. BE, BL, BS, SO, ZG, ZH sowie die SODK, KOKES, DISG) fordern zudem eine Klärung der Schnittstellen zwischen dem AFZFG und dem OHG. In diesem Zusammenhang wird oft auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die aufgrund der unterschiedlichen Opferdefinitionen in diesen beiden Erlassen bzw. aufgrund der vorgesehenen Gewährung von Soforthilfe und längerfristiger Hilfe entstehen. Weiter werden in diesem Zusammenhang oft auch die folgenden Anliegen genannt:

- Es sei entweder zu präzisieren, welche Behörde die Opferqualität verbindlich zu beurteilen habe (die zuständige Behörde des Bundes oder die kt. Anlaufstellen) oder dann müsse zumindest dafür gesorgt bzw. koordiniert werden, dass alle Behörden den Opferbegriff gleich auslegen und anwenden (Kt. BL, BS, SH, ZG sowie SODK und KOKES).
- Es müsse geklärt werden, wie interkantonale Fälle insbesondere in Bezug auf Verrechnung der Kosten und auf die statistische Erfassung zu handhaben seien (Kt. BE, BL, SH, SO, ZG, ZH sowie SODK und KOKES).
- Wichtig sei auch die Wahlfreiheit für Betroffene/Opfer in Bezug auf die Wahl einer kantonalen Anlaufstelle (insb. Kt. BL, SO).

Die Kt. GL und NW weisen darauf hin, dass die Bezeichnung, Organisation und Ausstattung einer kantonalen Anlaufstelle mit den nötigen Ressourcen eine gewisse Zeit für die Umsetzung in Anspruch nehmen dürfte und dass dies mit zusätzlichem personellem Aufwand und mit Kosten verbunden sein werde (insb. Kt. BE, GE, NW, OW, VD, VS sowie die SODK und KOKES). Das Initiativkomitee und RAVIA weisen darauf hin, dass genügend Ressourcen zur Verfügung stehen müssten.

Die Kt. GE, LU und VD finden, der Bund solle sich insbesondere an den entstehenden Kosten beteiligen. Der Kanton UR ist der Ansicht, dass der zu erwartende finanzielle Mehraufwand bei den von den Kantonen erwarteten Beiträgen an den Solidaritätsfonds berücksichtigt werden müsse. Der Kt. OW findet, dass es unter diesen Umständen angebracht sei, dass sich die Kantone überhaupt nicht finanziell daran beteiligten.

Artikel 15 (Wissenschaftliche Aufarbeitung)

Insbesondere die Kt. BE, SO, TI, ZH sowie SODK, KOKES, CVP, SSV, Gemeindeverband, SBV, SGB, Curaviva, Initiativkomitee, SBLV begrüßen die wissenschaftliche Aufarbeitung. Für den Kt. ZG bietet das Bundesgesetz über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen vom 21. März 2014 eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die wissenschaftliche Aufarbeitung. Das Initiativkomitee unterstützt zudem die Bestrebungen des Erlasses im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und erachtet vor allem die Aufarbeitung in Lehrmitteln als wichtig. Die Kt. BL und ZH, die SP, die EKF und der ZV EFS regen an, bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung insbesondere auch Fragen zu Geschlechtervorurteilen und zu negativen Auswirkungen von Geschlechterstereotypen zu berücksichtigen. Ausserdem möchten EKF und ZV EFS einen zusätzlichen Absatz eingefügt haben, der einen systematischen Einbezug der Betroffenen und Opfer in die Arbeiten vorsieht.

Für Integras ist bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung eine Einordnung des Geschehens in den zeitgeschichtlichen Kontext sehr wichtig und der Kt. VD möchte, dass die wissenschaftliche Aufarbeitung auch auf heutige Möglichkeiten und Mechanismen ausgedehnt wird, die verhindern können, dass sich die Geschehnisse in Zukunft wiederholen (letzteres ist auch ein Anliegen der SBK).

Die UEK schlägt eine umfassende Neuformulierung von Art. 15 vor, welche es zum einen erlauben würde, das Bundesgesetz vom 21. März 2014 über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vollständig aufzuheben. Die bisherige Rechtsgrundlage der UEK könnte so in das AFZFG transformiert und die wissenschaftliche Aufarbeitung in einem einzigen Gesetzesartikel verankert werden. Zudem schlägt die UEK auch eine Lösung für das Schnittstellenproblem zwischen der zuständigen Behörde und den Trägern der wissenschaftlichen Aufarbeitung bei der Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Aufarbeitung vor. Der Kt. TG möchte indessen Absatz 2 ganz streichen, weil dieser über das Ziel hinaus schiesse.

Amnesty International schlägt schliesslich vor, dass neben der Finanzierung der wissenschaftlichen Aufarbeitung auch noch eine Finanzierung für die künstlerische Aufarbeitung des Themas vorgesehen werden sollte.

Artikel 16 (Zeichen der Erinnerung)

Während der Kt. ZH, die SP und Zwangsadoption-Schweiz & missglückte Adoption die Regelung ausdrücklich begrüessen, möchten sie die Kt. GL, TG, ZG und GR (letzterer nur, wenn Umformulierung in Kann-Vorschrift nicht möglich wäre) ersatzlos streichen. Die Kt. AG und OW möchten die Errichtung eines Denkmals und Schaffung weiterer Zeichen der Erinnerung zur alleinigen Bundessache erklären. Andere Kantone wie AI, BE, SO, UR wiederum sehen diese Aufgabe als gemeinsame Angelegenheit von Bund und Kantonen. Die SODK, KOKES und DISG unterstützen die Einrichtung einer nationalen Gedenkstätte. Curaviva findet, dass (neben den Kantonen) auch der Bund ein Zeichen der Erinnerung setzen solle und die EKF und Integras, dass mindestens ein Zeichen der Erinnerung von gesamtschweizerischer Bedeutung sein solle.

Die Kt. AR, GE, GL, GR, LU, SH und VD sowie FDP, SVP und SSV möchten eine Umformulierung von Art. 16 in eine Kann-Vorschrift erreichen, welche den Kantonen Spielraum belässt und insbesondere die föderalistischen Gegebenheiten besser beachtet. Der Kt. SG schliesslich regt an, eine offen formulierte gesetzliche Grundlage für Massnahmen gegen das Vergessen zu schaffen.

Artikel 17: (Abschnitt: Weitere Massnahmen)

Der Kt. GE ist der Ansicht, dass es – nach vorgängiger Konsultation der Kantone – Sache des Bundesrates sei, die Finanzierung und Umsetzung der in diesem Artikel enthaltenen Fördermassnahmen zu regeln. Der Kt. TG hingegen ist der Auffassung, dass diese über das Ziel hinausschiessen. Eine private Stellungnahme findet gerade diesen Artikel im AFZFG besonders wichtig, weil er eine tatsächliche Einbindung der Betroffenen ermögliche und Teil der Schadensregulierung sein könne.

Artikel 18 (Zuständige Behörde und beratende Kommission)

Für den Kt. GE ist es unabdingbar, dass die zuständige Behörde des Bundes mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet wird, damit die Gesuche so rasch wie möglich entschieden werden können. Der Kt. AG unterstützt die zentrale Bearbeitung der Gesuche beim Bund, um eine rasche Umsetzung sicherzustellen.

Die Kt. TI und VD sind der Ansicht, dass in der beratenden Kommission auch Vertreter der kantonalen Opferberatungsstellen Einsitz haben sollten. Der Kt. BL, Verein Fremdplatziert, Amnesty International, ZV EFS sowie vier Privatpersonen fordern eine paritätische Vertretung von Betroffenen und Opfern in der beratenden Kommission. Amnesty International plädiert ausserdem dafür, dass die Mitglieder der zuständigen Behörde speziell sensibilisiert werden und dass die beratende Kommission die Gleichstellung der Geschlechter beachtet.

Artikel 19 (Ausführungsbestimmungen)

Der Kt. GE verlangt vorgängig zum Erlass der Ausführungsbestimmung eine Konsultation der Kantone. Der Kt. GR schlägt vor, in den Ausführungsbestimmungen in Bezug auf die Beurteilung von Fällen durch die zuständige Behörde, in denen Massnahmen unter Umständen auch noch über 1981 hinaus vollzogen worden sind, eine detaillierte Erläuterung und Präzisierung des Ermessensspielraums (z.B. mit Kriterien) aufzunehmen.

Artikel 20 (Änderung anderer Erlasse)

Keine Stellungnahmen/Bemerkungen

Artikel 21 (Referendum und Inkrafttreten)

Keine Stellungnahmen/Bemerkungen

4 Abkürzungsverzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

ADK	Schweizerische Archivrektorinnen- und Archivrektorenkonferenz
APLD	Fondation Agir pour la Dignité
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
Curaviva	Verband Heime und Institutionen Schweiz
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DISG	Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Kanton Luzern
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
FDP	FDP.Die Liberalen
glp	Grünliberale Partei
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
IG Sozialhilfe	Verein zur Verwirklichung der Menschenrechte für Armutsbetroffene in der Schweiz
Initiativkomitee	Komitee zur Wiedergutmachungsinitiative
Integras	Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KOKES	Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz
RAVIA	Verein RAVIA zur Rehabilitierung der administrativ Versorgten 1942 – 1983
SBK	Schweizer Bischofskonferenz
SBLV	Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGG	Schweizerische Gesellschaft für Geschichte
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –Sozialdirektoren
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SSV	Schweizerischer Städteverband
SVP	Schweizerische Volkspartei
UEK	Unabhängige Expertenkommission administrative Versorgungen
ZV EFS	Zentralvorstand der Evangelischen Frauen Schweiz