

**« (...) die Stärke des Volkes
sich misst am Wohl
der Schwachen (...) »***

**Präambel der Bundesverfassung der
Schweizerischen Eidgenossenschaft
vom 18. April 1999*

Inhalt

Allgemeine Einleitung

—2

**Empfehlungen zur
Rehabilitierung der Opfer
von fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen
*Zusätzliche finanzielle
Leistungen***

—14

*Unterstützung von
Bürgerinitiativen*

—24

*Erleichterter Zugang zu
Wissen und zur Kultur*

—32

*Produktion von Wissen
und dessen Verbreitung*

—40

**Projekt für ein
*Haus der anderen Schweiz***

—52

**Fazit: Grundrechte,
eine weiterhin offene Frage?**

—60

« (...) die Stärke des Volkes
sich misst am Wohl
der Schwachen (...) »*

*Empfehlungen
der Unabhängigen
Expertenkommission (UEK)
Administrative Versorgungen*

Allgemeine Einleitung

1

In der Schweiz wurden bis 1981 Zehntausende von Menschen in geschlossene Anstalten eingewiesen, obwohl sie keine Straftat begangen hatten. In den meisten Fällen wurden sie, ohne den Schutz eines Gerichtsverfahrens, aufgrund von Verwaltungsentscheiden interniert, weil ihr Verhalten oder ihre Lebensweise den vorherrschenden Normen in den Bereichen Arbeit, Familie oder Sexualität nicht entsprach. In Erziehungsheimen, landwirtschaftlichen Arbeitskolonien, Strafanstalten oder psychiatrischen Kliniken wurden sie aus der Gesellschaft ausgegrenzt. Häufig wurden sie dort ausgebeutet oder sie waren körperlicher und psychischer Gewalt ausgesetzt und wurden sexuell missbraucht. Unter dem Vorwand, die öffentliche Moral und Ordnung zu schützen sowie die Fürsorgekosten zu begrenzen, wurden arme, benachteiligte, rebellische oder randständige Menschen unter Missachtung ihrer Grundrechte und unter unwürdigen Lebensbedingungen während längerer Zeit ihrer Freiheit beraubt.

Das *Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981* (AFZFG) vom 30. September 2016 «bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern [dieser Massnahmen] zugefügt worden ist» (Art. 1 Abs. 1). Mit diesem Gesetz, welches das *Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen* vom 21. März 2014 ersetzte, wird der jahrzehntelange Kampf von Personen, die in ihrer Kindheit fremdplatziert oder in ihrer Jugend oder im Erwachsenenalter in einer Einrichtung versorgt wurden, rechtlich umgesetzt. Abgesehen von der Anerkennung der begangenen Ungerechtigkeiten *ex lege* gewährt es Personen, die als Opfer anerkannt sind, auf Antrag und innerhalb von zwölf Monaten einen «Solidaritätsbeitrag» von 25000 Franken (Art. 4–9 AFZFG). Im Weiteren regelt es die Aufbewahrung und Verwendung der Akten zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen (FSZM) und den Fremdplatzierungen vor 1981, und es ge-

währt den betroffenen Personen einen einfachen und kostenlosen Zugang zu den sie betreffenden Akten (Art. 10–13). Das Gesetz sieht auch vor, «Selbsthilfeprojekte von Organisationen von Opfern und anderen Betroffenen» zu fördern (Art. 17). Schliesslich ordnet es eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der entsprechenden Massnahmen an und beauftragt eine unabhängige Kommission, sich mit «der wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen [zu befassen, die] auch andere fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen» berücksichtigt (Art. 15).

Die Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen wurde daher vom Bundesrat beauftragt, entsprechende Forschungsarbeiten durchzuführen. Der Auftrag hält fest: «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.»¹ Zu diesem Zweck untersuchte die UEK eingehend die Prozesse der Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung, die Praxis der Behörden in diesem Bereich, die Modalitäten und Bedingungen der Versorgung sowie die Biografien und Lebensläufe der Personen, die solche freiheitsentziehenden Massnahmen erlebten. Ausserdem nahm sie eine Schätzung des Ausmasses dieser Zwangsmassnahmen auf gesamtschweizerischer Ebene vor und erstellte für den Zeitraum von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis 1981 eine Übersicht über die breite Palette der einschlägigen Gesetzesbestimmungen.² Die Ergebnisse der Forschungsarbeiten der UEK zur Frage der administrativen Versorgung sind nun veröffentlicht; sie bilden nach Ansicht des Bundesrats in seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte «eine[n] der zentralen Pfeiler des gesamten

1 Botschaft vom 4. Dezember 2015 zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenentwurf (Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981), 15.082, 135, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150082, konsultiert am 11. 9. 2017.

2 Für die vollständige Auflistung der Publikationen der UEK: siehe S. 11.

3 Botschaft vom 4. Dezember 2015 zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenentwurf (Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981), 15.082, 135, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150082, konsultiert am 11. 9. 2017. Die wissenschaftliche Aufarbeitung der UEK wird durch das Nationale Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft» weitergeführt.

4 RICŒUR Paul, «Mémoire, histoire, oubli», *Esprit*, 3, 2006, 20.

5 Siehe zum Beispiel SIMON Jean-Charles, Motion, «Die wahre Geschichte der Schweizer Waisen», 99.3297, 17. 6. 1999, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19993297, konsultiert am 28. 2. 2019; VON FELTEN Margrith, Parlamentarische Initiative, «Zwangssterilisationen. Entschädigung für Opfer», 99.451, 5. 10. 1999, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19990451, konsultiert am 18. 3. 2019; FEHR Jacqueline, Interpellation, «Administrativ versorgte Jugendliche. Moralische Wiedergutmachung», 09.3440, 30. 4. 2009, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20093440, konsultiert am 12. 2. 2018.

Aufarbeitungsprozesses» im Rahmen der im AFZFG festgelegten Politik zur «Anerkennung» und «Wiedergutmachung».³

Aufgrund des besonderen Kontexts, in dem die UEK tätig war, steht sie an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. Sie beteiligt sich an einer «Erinnerungspolitik», die eine Wiederaneignung der historischen Vergangenheit durch eine von der Geschichte gebildete und in vielen Fällen durch sie verletzte Erinnerung bedeutet.⁴ In diesem Rahmen wird von der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Vergangenheit erwartet, dass sie eine politische und soziale Anerkennung historischer Tatsachen ermöglicht, die bislang weitgehend unbekannt waren, und dass sie dazu beiträgt, den nationalen Zusammenhalt zu stärken und in Zukunft bessere Praktiken zu fördern. Zu diesem Zweck ist im AFZFG vorgesehen, dass die «zuständige Behörde» die Verbreitung der Ergebnisse in der breiten Öffentlichkeit durch verschiedene Formen wie Medienproduktionen, Ausstellungen und Vorträge (Art. 15 Abs. 5 lit. a) sowie Lehrmittel (Art. 15 Abs. 5 lit. b) fördert. Zu fördern ist insbesondere «die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie der Behörden, Institutionen und Privatpersonen, die nach geltendem Recht mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen befasst sind» (Art. 15 Abs. 5 lit. c).

Es stellt sich daher die Frage nach der «Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern [...] zugefügt worden ist», wenn die Ereignisse der Vergangenheit offiziell, wissenschaftlich und öffentlich anerkannt wurden. Es sei daran erinnert, dass das AFZFG das Ergebnis eines langen politischen Prozesses ist, der von Personen, die Opfer solcher fürsorgerischer Zwangsmassnahmen waren, und ihren Mitstreiter*innen (Politiker*innen, aber auch Forscher*innen und Akteur*innen aus Institutionen, Verbänden und kulturellen Kreisen) eingeleitet wurde. Nach mehreren erfolglosen Versuchen, die eidgenössischen Räte davon zu überzeugen, sich mit dieser Thematik zu befassen,⁵ nahmen diese eine im April 2011 von Nationalrat Paul Rechsteiner eingereichte parlamentarische Initiative an,

die verlangte, «ein Gesetz zur Rehabilitierung der administrativ Versorgten» zu erlassen.⁶ Diese parlamentarische Initiative folgte auf die offizielle Entschuldigung, die Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), und Kantonsvertreter*innen am 10. September 2010 an einer Gedenkveranstaltung in der Strafanstalt Hindelbank (BE) an die Personen gerichtet hatten, die in ihrer Jugend solchen Massnahmen ausgesetzt waren. Am 11. April 2013 wurde im Kulturcasino in Bern eine weitere Gedenkfeier veranstaltet, an der rund 700 Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen – administrative Versorgungen, aber auch Fremdplatzierungen von Kindern, Zwangsadoptionen, Sterilisationen ohne Zustimmung usw. – teilnahmen. Im Anschluss daran wurde unter der Federführung des EJPD, das mittlerweile von Bundesrätin Simonetta Sommaruga geleitet wurde, ein *Runder Tisch* eingerichtet. Dieser brachte Vertreter*innen der von diesen Massnahmen betroffenen Personen, der Behörden (Bund, Kantone und Gemeinden), der Kirchen, des Schweizerischen Bauernverbands, von Bildungsinstitutionen und der Wissenschaft zusammen mit dem Ziel «einer umfassenden Aufarbeitung von Leid und Unrecht im Zusammenhang mit den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen».⁷

Genauer gesagt, sollte dieses Gremium mit mehreren Parteien ein Forum für den Austausch und für Vorschläge bilden und dadurch ermöglichen, «dass die involvierten Behörden, Institutionen und Organisationen ihre Verantwortung gegenüber den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen wahrnehmen können».⁸ Zu diesem Zweck befürwortete der *Runde Tisch* mit grosser Mehrheit die Durchführung einer umfassenden Studie zu den fürsorglichen Zwangsmassnahmen und gab eine Reihe von Empfehlungen ab, die darauf ausgerichtet waren, das erlittene Unrecht anzuerkennen und den von fürsorglichen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen finanzielle Leistungen zukommen zu lassen. Gemäss dem im

6 RECHSTEINER Paul, Parlamentarische Initiative, «Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen», 11.431, 13.4.2011, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20110431, konsultiert am 11.3.2018.

7 «Fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981. Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981», Bern, EJPD, 2014, 8, www.fuersorgerischeschwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_de.pdf, konsultiert am 24.7.2016.

8 «Runder Tisch hat seine Arbeit aufgenommen», Medienmitteilung, EJPD, 13.6.2013, www.fuersorgerischeschwangsmassnahmen.ch/de/2013-06-13_mm_runder_tisch.html, konsultiert am 8.3.2019.

9 «Fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981. Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981», Bern, EJPD, 2014, 33, www.fuersorgerischeschwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_de.pdf, konsultiert am 24.7.2016.

10 «Soforthilfefonds offiziell geschaffen», Medienmitteilung, EJPD, 15.4.2014, www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2014/2014-04-15.html, konsultiert am 4.2.2019.

11 Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)», Bundeskanzlei, www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis448t.html, konsultiert am 18.3.2019. Die Organisationen der von fürsorglichen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen verlangten in einem Entwurf eines Finanzplans für die Kosten von «Aufarbeitung» und «Entschädigung», den sie im Juni 2013 dem Runden Tisch vorlegten, als Entschädigung die Zahlung von 120 000 Franken pro Person in Rentenform, «Anträge an den Runden Tisch für die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen Schweiz zur Abfassung entsprechender Empfehlungen betreffend Umsetzung eines Finanzplans für die Kosten von Aufarbeitung und Entschädigung», *Kinderheime in der Schweiz. Historische Aufarbeitung*, www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/antraege_finanzzplan_runder_tisch_10_juni_2013.pdf, konsultiert am 11.3.2019.

Juli 2014 veröffentlichten Bericht soll mit diesen finanziellen Leistungen «dabei geholfen werden, die eingetretenen und heute noch vorhandenen Auswirkungen und Folgen der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen auf die Betroffenen zu mildern oder soweit möglich auszugleichen».⁹ Einige Monate zuvor hatte der *Runde Tisch* in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Glückskette einen «Fonds für Soforthilfe» initiiert, der auf freiwilliger Basis durch Kantone, Städte und Gemeinden, andere Institutionen und Organisationen sowie Private unterstützt wurde. Dank diesem Fonds konnten einmalige Leistungen in Höhe von einigen Tausend Franken an Personen ausgerichtet werden, «deren persönliche Integrität durch eine vor 1981 angeordnete oder vollzogene fürsorgliche Zwangsmassnahme verletzt worden ist und die sich heute in einer finanziellen Notlage befinden und punktuell entlastet werden sollen».¹⁰ Er bildete eine «Übergangslösung», bis eine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, die es ermöglicht, im Rahmen einer umfassenden Politik der «Wiedergutmachung» den betroffenen Personen finanzielle Leistungen auszurichten. Gerade mit dem Ziel der Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage wurde am 1. April 2014 die Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» lanciert und am 19. Dezember 2014 bei der Bundeskanzlei eingereicht. Diese Volksinitiative wurde von der Schweizer Bevölkerung sehr gut aufgenommen und von Politiker*innen zahlreicher Parteien sowie von Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur und kirchlichen Kreisen unterstützt. Die Initiative verlangte insbesondere die Schaffung eines mit 500 Millionen Franken ausgestatteten Fonds zur Ausrichtung «finanzieller Wiedergutmachungsleistungen».¹¹ Das AFZFG, das von den eidgenössischen Räten am 30. September 2016 verabschiedet wurde, ist der indirekte Gegenentwurf zu dieser Volksinitiative. Wie oben erwähnt, sieht

es als «ein Zeichen der Anerkennung des zugefügten Unrechts» (Art. 4 Abs. 1) die Zahlung eines «Solidaritätsbeitrags» an die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vor, wobei insgesamt höchstens 300 Millionen Franken ausgerichtet werden können. In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte hielt der Bundesrat jedoch fest, dass mit einem Beitrag von 25000 Franken «das Unrecht nicht wiedergutmacht werden» kann. «Es handelt sich auch nicht um eine Entschädigung oder um eine Genugtuung im eigentlichen Sinn. Aber es ist ein klares Zeichen der Anerkennung des Unrechts und Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität.»¹²

Gemäss dem Titel der Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga, die sie an der Gedenkfeier vom April 2013 gehalten hat, gilt in diesem Zusammenhang «Nichts ist kostbarer als die menschliche Würde».¹³ Es ist jedoch festzuhalten, dass die bislang ausgerichteten finanziellen Leistungen für die meisten Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen nicht gewährleisten, dass sie für den Rest ihres Lebens ein menschenwürdiges Dasein führen können. An der zwölften Sitzung des *Runden Tisches* erklärte ein Vertreter der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen, dass er, «um ein Leben führen zu können, welches ich selbst als lebenswert empfinden kann», einen Ort bräuchte, an dem er sich zu Hause fühlen kann, eine Arbeit, die seinen Fähigkeiten entspricht, ein Einkommen, das ihn von seinen ständigen Geldsorgen befreit, dass er mobil sein müsste – «denn eingesperrt war ich lange genug», meinte er –, nicht ständig den Behörden unterworfen sein müsste und schliesslich sich vielleicht «alle ein bis zwei Jahre eine kleine Reise» leisten könnte. Abschliessend stellte er eine grundlegende Frage: «Unterscheiden sich meine Ansprüche und Erwartungen derart von jenen anderer Menschen?»¹⁴

Nach Ansicht der Personen, welche Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren und im Rahmen der wissenschaftlichen Aufarbeitung der UEK befragt wurden, ist der durch das erlittene Unrecht entstandene Verlust unermesslich und

¹² Botschaft vom 4. Dezember 2015 zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenentwurf (Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981), 15.082, 118–119, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?Af-fairId=20150082, konsultiert am 11. 9. 2017.

¹³ «Nichts ist kostbarer als die menschliche Würde», Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Bern, 11. 4. 2013, EJPD, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30274.pdf, konsultiert am 4. 2. 2019.

¹⁴ Protokoll der 12. Sitzung des Runden Tisches, *Delegierter für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen*, www.fuersorgerische-zwangsmassnahmen.ch/de/runder_tisch.html, konsultiert am 5. 3. 2019.

¹⁵ SUTTER Alex, «Unzureichender Schutz der Menschenwürde in der Schweiz», *humanrights.ch*, 11. 7. 2017, www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/analysen/menschenwuerde, konsultiert am 28. 2. 2019.

daher irreparabel. Die Herausforderung besteht vielmehr in der Rehabilitierung von Menschen, die von der Gesellschaft ausgeschlossen und stigmatisiert wurden und durch ein organisiertes System des Zwangs zum Schweigen gebracht wurden. Mit anderen Worten: Es ist wichtig, dass, ausgehend von der Anerkennung der Geschehnisse in der Vergangenheit und ihrer oft katastrophalen langfristigen Auswirkungen, den von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht wird, in der Gegenwart wie auch in der Zukunft. Der Begriff «Menschenwürde» gehört zu den Grundlagen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Das Ziel bestand darin, sich abzugrenzen «gegen die institutionalisierten Praktiken, bestimmte Menschengruppen zu Untermenschen zu erklären, über sie zu verfügen, als wären sie Gegenstände, sie systematisch herabzusetzen und zu demütigen, sie unter Umständen an Hunger krepieren zu lassen oder zu ermorden, ohne dass dies geahndet worden wäre».¹⁵ Gerade weil sie gegen die Menschenrechte verstiessen, wurden die kantonalen Rechtsgrundlagen zu den administrativen Versorgungen 1981 aufgehoben und durch die Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung ersetzt (früherer Art. 397 ZGB). Die Forschungsarbeiten der UEK bestätigen, dass die kantonalen Rechtsgrundlagen der administrativen Versorgung das Recht auf persönliche Freiheit verletzen und gegen den Grundsatz der Gesetzlichkeit der Straftatbestände und Strafen verstiessen, womit die Personen, auf welche die betreffenden Bestimmungen angewandt wurden, der Willkür ausgesetzt waren. Ausserdem zeigt sich, dass diese Rechtsgrundlagen eine Diskriminierung von Bürger*innen zur Folge hatten, indem Männer und Frauen, die als randständig und der Grundrechte «unwürdig» galten, vom allgemeinen Recht ausgeschlossen wurden.

Ausgehend von der besonderen Stellung, die ihr das AFZFG zuerkennt, und auf der Grundlage der Ergebnisse ihrer vierjährigen Forschungsarbeit übernimmt die UEK die Aufgabe, zuhan-

den des Bundesrats Empfehlungen abzugeben. Obwohl sie sich hauptsächlich mit der Frage der administrativen Versorgung befasst hat, gelten ihre Empfehlungen für alle Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren. Die Erfahrungen, die mit den betroffenen Personen im Rahmen des gemeinsamen Austauschs und des individuellen Dialogs gemacht wurden, haben gezeigt, dass es kaum sinnvoll ist, zu diesem Zweck Unterscheidungen vorzunehmen: Die verschiedenen Zwangsmassnahmen folgten im Laufe des Lebens der Betroffenen oft aufeinander, und ihre unterschiedlichen Ausprägungen wurden von ihnen nicht immer wahrgenommen. Im Sinne der Fortführung des engen Kontakts zu den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, erachtete es die UEK als sinnvoll, sie in die Ausarbeitung der Empfehlungen mit einzubeziehen. Deshalb wurde eine Konsultationsgruppe gebildet, die dreimal zusammengekommen ist.¹⁶

Der Bundesrat betraute die UEK mit dem Auftrag, historische Tatsachen zu ermitteln, die notwendigen Grundlagen für deren Verständnis zu schaffen und deren Auswirkungen auf die Betroffenen und ihre Angehörigen zu beurteilen, und zwar in unabhängiger Weise. Nun geht es darum, daraus die Konsequenzen zu ziehen. Mit anderen Worten: Die von der UEK verfasste Geschichte der administrativen Versorgung muss durch konkrete politische Massnahmen, für die teilweise neue Gesetzesbestimmungen erforderlich sind, in die Gegenwart gebracht werden, indem bestehende Initiativen erweitert werden. Die Empfehlungen der UEK (Punkt 2) sind Teil des Versuchs, die menschlichen, sozialen und politischen Brüche zu verringern, die durch diese Geschichte aufgezeigt werden, sowie das Wissen und künftige Überlegungen über aktuelle Massnahmen zum Schutz von Erwachsenen und Kindern, aber auch generell über Armut, Ausgrenzung und Randständigkeit zu fördern. Zu diesem Zweck schlägt die UEK ein Projekt (Punkt 3) vor, das darauf abzielt, die meisten ihrer Empfehlungen unter einem Dach, in einem *Haus der anderen Schweiz*, zu verwirklichen.

¹⁶ Die UEK dankt Nicole Aeby, Robert Blaser, Daniel Cevey, Kurt Gaggeler, Andreas Jost, Gabriela Merlini Pereira und Marianne Steiner herzlich für ihre Beteiligung und Mitarbeit. Die vorliegenden Empfehlungen wurden von Christel Gumy in enger Zusammenarbeit mit der UEK Administrative Versorgung konzipiert und verfasst.

2 (S.4) AMMANN Ruth, HUONKER Thomas (Hrsg.), SCHMID Jos (Fotos), *Gesichter der administrativen Versorgung. Porträts von Betroffenen*, Band 1; MÉTRAUX Joséphine, BISCHOFBERGER Sofia, MEIER Luzian, *Fragen zu gestern sind Fragen von heute. Einblicke in die administrative Versorgung*, Band 2; GUMY Christel, KNECHT Sybille, MAUGUÉ Ludovic, DISSLER Noemi, GÖNITZER Nicole, *Sondergesetze? Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung*, Band 3; PRAZ Anne-Françoise, ODIER Lorraine, HUONKER Thomas, SCHNEIDER Laura, NARDONE Marco, «...Je vous fais une lettre». *Die Stimme der internierten Personen in den Archiven*, Band 4; AMMANN Ruth, SCHWENDENER Alfred, «Zwangslagenleben». *Biografien von ehemals administrativ versorgten Menschen*, Band 5; GUGGISBERG Ernst, DAL MOLIN Marco, *Zehntausende Menschen. Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft*, Band 6; BÜHLER Rahel, GALLE Sara, GROSSMANN Flavia, LAVOYER Matthieu, MÜLLI Michael, NEUHAUS Emmanuel, RAMSAUER Nadja, *Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis*, Band 7; SEGLIAS Loretta, HEINIGER Kevin, BIGNASCA Vanessa, HÄSLER KRISTMANN Mirjam, HEINIGER Alix, MORAT Deborah, DISSLER Noemi, *Alltag unter Zwang. Die Durchsetzung der «Nacherziehung» zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung*, Band 8; HUONKER Thomas, ODIER Lorraine, PRAZ Anne-Françoise, SCHNEIDER Laura, NARDONE Marco, «Beschwert man sich, so wird man ins Loch geworfen. Quellen zur Geschichte der administrativen Versorgung», Band 9; UNABHÄNGIGE EXPERTENKOMMISSION (UEK) ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN (Hrsg.), *Organisierte Willkür, Administrative Versorgungen in der Schweiz 1930–1981, Schlussbericht*, Band 10; GÖNITZER Nicole, *Die Rechtsgrundlagen der administrativen Versorgung*, UEK, Online-Gesetzesedition, www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung/gesetzesedition, abgerufen am 21. 3. 2019.



Empfehlungen

2

Rehabilitierung der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen durch zusätzliche finanzielle Leistungen

2.1

Viele Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, leben heute in einer sehr prekären Situation – in finanzieller, sozialer, physischer und psychischer Hinsicht. Die Forschungsarbeiten der UEK haben bestätigt, dass diese Situation die direkte Folge eines Lebenslaufs ist, der durch Fremdplatzierungen und administrative Versorgungen gekennzeichnet ist. Prozesse der Ausgrenzung, Marginalisierung und Stigmatisierung, reproduziert durch die Zwangsmassnahmen, die gegenüber diesen Menschen angewandt wurden, sowie die katastrophalen Lebensbedingungen in den Haftanstalten – mangelhafte Ernährung, unzureichende Hygiene, schwere Arbeit, Missbrauch und Gewalt, mangelnde Ausbildung usw. – haben die Chancen auf eine soziale und berufliche Integration schwer beeinträchtigt und in vielen Fällen lebenslange körperliche und psychische Störungen verursacht. Konkret sind viele von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffene Personen auf Sozialhilfe angewiesen und/oder sie erhalten nur eine unzureichende AHV-Rente, da sich die Zwangsmassnahmen sowohl auf den Zeitraum der beitragspflichtigen Erwerbstätigkeit als auch auf den Zugang zu stabilen Arbeitsplätzen mit einem ausreichenden Sozialschutz ausgewirkt haben. Die Betroffenen haben mit Arzt- und Zahnarztkosten zu kämpfen, die ihr Budget stark belasten. Es handelt sich dabei um Spätfolgen, um Auswirkungen auf ihren Gesundheitszustand, hervorgerufen durch die Fremdplatzierungen oder administrativen Versorgungen. Schliesslich sind einige dieser Menschen an ihre Wohnung gebunden und somit isoliert. Sie sind nicht in der Lage, die Kosten für Mobilität zu tragen, die für die soziale Integration unerlässlich wäre, und dies, wo sie doch bereits einen Teil ihres Lebens eingesperrt verbracht haben wegen des ihnen gegenüber begangenen Unrechts. Insbesondere diese Faktoren können viele von ihnen daran gehindert haben, innerhalb der vorgegebenen Frist (ein Jahr) die notwendigen Schritte zu unternehmen, um ein Gesuch um den im AFZFG vorgesehenen «Solidaritätsbeitrag» zu

_____ Finanzierung eines SBB-Generalabonnements auf Lebzeiten.

stellen. Die betreffenden Schritte sind sowohl auf persönlicher als auch auf administrativer Ebene anspruchsvoll, doch unabdingbar, um einen solchen Beitrag zu beantragen.¹⁷

Die von fürsorglichen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen haben erhebliche Beeinträchtigungen erlitten, deren Folgen weiterhin täglich spürbar sind und für welche die Behörden eine gewisse Verantwortung tragen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die UEK zusätzliche finanzielle Leistungen, die als Ergänzung zu den bislang ausgerichteten einmaligen Nothilfe- und Solidaritätsbeiträgen dazu beitragen sollen, die Lebensqualität der Betroffenen langfristig zu verbessern. Angesichts der obigen Ausführungen befürwortet die UEK auch Vorschläge, die in einem am Rande des *Runden Tisches* gebildeten Betroffenenforum und innerhalb der Organisationen der betroffenen Menschen formuliert wurden. Sie schliesst sich solchen Vorschlägen an, die im Rahmen des AFZFG vom 30. September 2016 bislang nicht umgesetzt wurden:

¹⁷ «Forschungserkenntnisse zur Anzahl Solidaritätsbeitragsgesuche von Opfern fürsorglicher Zwangsmassnahmen», Medienmitteilung, UEK Administrative Versorgungsungen, 11. 1. 2018, www.uek-administrative-versorgungungen.ch/forschung/solidaritaetsbeitragsgesuche?filter=0, konsultiert am 28. 3. 2019.

_____ Steuererlass für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in allen Kantonen, wenn die Betroffenen aufgrund ihrer prekären Lage Steuerschulden angehäuft haben.

_____ Errichtung eines Hilfsfonds zur Deckung der Kosten von medizinischen, psychotherapeutischen und zahnärztlichen Kosten, die nicht von der Grundversicherung übernommen werden oder unter den Selbstbehalt fallen.

_____ Den Opfern von fürsorge-
rischen Zwangsmassnahmen
einen Anspruch auf eine spezielle
lebenslange Rente einräumen,
die unabhängig von Sozial-
hilfeleistungen oder Ergänzungs-
leistungen ausgerichtet wird.

_____ Aufhebung jeglicher Frist
für die Meldung als Opfer von
fürsorgerischen Zwangsmass-
nahmen und für die Einforderung
des Solidaritätsbeitrags.



Rehabilitierung der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen durch die Unterstützung von Bürgerinitiativen

2.2

Viele Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, leben heute isoliert und leiden unter Ausgrenzung. Mit anderen Worten: Es bieten sich ihnen zu wenige Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Mitwirkung. Wenn es um die Teilnahme am Vereinsleben, am politischen Geschehen und an Debatten geht, stossen sie auf zahlreiche Hindernisse. Deshalb ist es für sie schwierig, ihre Interessen und Anliegen zu vertreten und gehört zu werden. Die Forschungsarbeiten der UEK zeigen, dass dieser Zustand das Ergebnis eines Prozesses ist, der sich im Laufe ihres Lebens entwickelt und manchmal Generationen überdauert hat. Fremdplatzierung oder administrative Versorgung sind die paradigmatischen Elemente in diesem Prozess. Die Rechtsgrundlagen dieser Zwangsmassnahmen begründeten eine Hierarchisierung der Menschen, indem denjenigen die vollen Bürgerrechte verweigert wurden, deren Verhalten als von den vorherrschenden sozialen Normen in den Bereichen Arbeit, Familie, Elternschaft oder Sexualität abweichend galt und die beschuldigt wurden, die öffentliche Ordnung und/oder die öffentliche Moral zu stören. Die Verfahren zur Anwendung dieser Rechtsgrundlagen – insbesondere durch die Verweigerung des Rechts auf persönliche Freiheit und durch den grossen Raum für Willkür – liessen die betroffenen Personen gegenüber den Behörden weitgehend schutzlos zurück und verankerten und verstärkten insofern ihre soziale Marginalisierung und Entkopplung. Ausserdem hatten die Menschen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, den grössten Teil ihrer Kindheit und Jugend in Einrichtungen verbracht, in denen eine strenge Disziplin galt und die Lebensweise durch strikte Regeln vorgegeben war. Damit hatten sie keine Gelegenheit, die grundlegenden Elemente für die Bürgerbeteiligung in einer demokratischen Gesellschaft zu erlernen. Sie waren weder in ihrem Denken und Handeln frei, noch konnten sie nach selbstbestimmten oder vereinbarten Massstäben ihre Zukunft planen. Obwohl sie in einer Peer-group lebten, waren sie teilweise Strategien unterworfen, die

darauf ausgerichtet waren, sie durch eine institutionelle und disziplinierende Organisation zu isolieren.

Das Lernen und die Voraussetzungen, welche die staatsbürgerliche Partizipation ermöglichen, sind Rechte, die den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen allzu oft vorenthalten wurden. Diese sind daher heute oft nicht in der Lage, sich uneingeschränkt an öffentlichen Debatten und politischen Mobilisierungen zu beteiligen, von denen sie selbst betroffen sind. Davon ausgehend empfiehlt die UEK die Schaffung von Räumen und Instrumenten, mit denen diese Einschränkungen zumindest teilweise behoben werden können.

_____ Staatliche finanzielle Unterstützung des staatsbürgerlichen Engagements der Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen sind,

damit diese sowohl auf materielle (Büroeinrichtungen, Computer, Drucker usw.) als auch auf personelle Ressourcen (Fachwissen und Beratung) zugreifen können.

**_____ Schaffung
eines Forums für den
politischen Austausch
und Verhandlungen,**

*in dem hauptsächlich Opfer von
fürsorgerischen Zwangsmassnahmen sowie
einige Expert*innen vereint werden, die
über das erforderliche Fachwissen verfügen,
um sich mit den anstehenden Fragen zu
befassen.*

**_____ Einrichtung einer
umfassenden finanziellen
Unterstützung für
individuelle und kollektive
Projekte, die von Opfern
von fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen
erarbeitet werden.**

*In diesem Zusammenhang sollte Art. 17 lit. b
AFZFG – «Selbsthilfeprojekte von Organisationen
von Opfern und anderen Betroffenen fördern» –
vom Bundesgesetz über Finanzhilfen und
Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventions-
gesetz, SR 616.1) ausgenommen werden, das
Finanzhilfen von Bedingungen abhängig macht,
die in diesem speziellen Fall zu restriktiv sind.*

_____ Schaffung von Stellen für die «Peer-Arbeit» in den staatlichen Diensten, die für Massnahmen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen zuständig sind. Dies kann nach dem Vorbild der Initiativen realisiert werden, die im Bereich der psychischen Gesundheit bereits umgesetzt wurden.

*Unter «Peer-Arbeit» ist die Tätigkeit von Personen zu verstehen, die in der Vergangenheit Erfahrungen mit dieser Art von Massnahmen gemacht haben und in der Folge nach einer Spezialausbildung in der Lage sind, als Übersetzer*innen/Mediator*innen zwischen Personen, die mit Kinder- und Erwachsenenschutzmassnahmen konfrontiert sind, und Vertreter*innen von Behörden zu fungieren, die solche Massnahmen anordnen und umsetzen.*

Rehabilitierung der Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen durch einen erleichterten Zugang zu Wissen und zur Kultur

2.3

Viele Personen, die Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen waren, leiden darunter, dass ihnen der Zugang zu Bildung, zu Informationen und zur Kultur verwehrt wurde und ihnen dieser Zugang in vielen Fällen weiterhin nicht möglich ist. Dieses Defizit ist Teil eines Teufelskreises, in dem sich wirtschaftlich prekäre Verhältnisse, soziale Ausgrenzung und fehlende Möglichkeiten staatsbürgerlicher Beteiligung gegenseitig bedingen. Die Forschungsarbeit der UEK hat ergeben, dass die administrative Versorgung aus der Sicht der Behörden Zwangselement und letztmögliches Instrument zur Bewältigung gesellschaftspolitischer Probleme wie Armut, Alkoholismus oder «gefährdete» Jugend war. Diese freiheitsentziehende Massnahme sollte eine «Umerziehung» und «moralische Verbesserung» von Individuen bewirken, die als «normabweichend» und «asozial» galten, um sie für die Gesellschaft «nützlich» zu machen. In der Praxis dienten diese Massnahmen in erster Linie dazu, besonders verletzte Personengruppen, die weder in den Genuss eines mit einer stabilen Anstellung verbundenen grundlegenden Schutzes kamen noch fest in eine Familie oder das Gemeinwesen eingebunden waren, kostengünstig von der Gesellschaft auszuschliessen. Die Zwangsmassnahmen dienten auch dazu, soziale Herkunft zu verurteilen und eine als verwerflich erachtete Lebensweise, die die etablierte Ordnung zu gefährden schien. Die Internierungseinrichtungen – Erziehungsheim, Arbeitskolonie, Gefängnis usw. – bevorzugten repressive Vollzugsformen, bei denen Zwangsarbeit im Allgemeinen die Regel war, während erzieherische und therapeutische Aspekte vernachlässigt wurden. In den Einrichtungen für Jugendliche wurden für junge Männer nur rudimentäre Berufsausbildungsmöglichkeiten angeboten. Es ging darum, sie zu fügsamen Arbeitskräften für untergeordnete Tätigkeiten zu machen. Für Mädchen bestanden praktisch keine Möglichkeiten einer beruflichen Ausbildung, ihre Zukunft wurde in der Rolle der Mutter und Hausfrau gesehen.

So wurde den Personen, welche Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen waren, das Recht auf Bildung verweigert.

Dieses Recht wird durch den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992) anerkannt. Gemäss diesem Pakt muss die Bildung «auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein [...]. [Sie muss] es jedermann ermöglichen [...], eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen» (Art. 13 Abs. 1).¹⁸ Für die Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, sind die Auswirkungen dieser Benachteiligung auch heute noch spürbar. Sie beeinträchtigt ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ihre soziale Integration, ihre Stellung als politisches Subjekt oder ihre individuelle Entwicklung. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die UEK Initiativen, die dazu beitragen, dass diese Menschen ihr Recht auf Bildung endlich wahrnehmen können.

¹⁸ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1, Schweizerische Eidgenossenschaft, www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660259/index.html, konsultiert am 21. 9. 2018.

———— Kostenloser Zugang zu Ausbildungen, die die Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, nach ihren Interessen und Bedürfnissen frei wählen können, unabhängig von ihrem Alter oder einer allfälligen Eingliederung ins Berufsleben.

Dafür infrage kommen sowohl Grundausbildungen als auch spezifische, wissenschaftliche oder künstlerische Schulungen.

_____ **Kostenloser
Zugang zu Museen
und zum öffentlichen
Kultur- und Sportangebot.**

_____ **Einrichtung eines
effizienten und leicht
zugänglichen Systems
zur Übermittlung von
Informationen an Opfer
von fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen
(zum Beispiel Permanence
und/oder Telefonhotline).**

*Unter Informationen verstehen wir alle Auskünfte
und Hinweise, die für diese Personen von Nutzen
sind, das heisst Informationen zu den sozialen
Rechten, die sie geltend machen können, und zum
Zugang zu diesen Informationen sowie Ergebnisse
der wissenschaftlichen Forschung, die für sie von
Belang sind.*



Rehabilitierung der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen durch die Produktion von Wissen und dessen Verbreitung

2.4

Die jüngsten Mobilisierungen im Zusammenhang mit der Frage der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren in den letzten Jahren der Auslöser für verschiedene Forschungsarbeiten. Mehrere Kantone und einige Institutionen haben diesbezügliche Berichte in Auftrag gegeben. Ausserdem wurden zu diesem Thema Master- und Doktorarbeiten verfasst. Im Rahmen des AFZFG wurde die UEK vom Bund mit der «wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen» beauftragt. Dieses Gesetz «bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern zugefügt worden ist», und legt Folgendes fest: «Der Bundesrat sorgt für die umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und der Fremdplatzierungen vor 1981» (Art. 15 Abs. 1). Zu diesem Zweck wurden die Arbeiten der UEK durch das Nationale Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft» ergänzt. Im Rahmen dieses Programms, das unter der Leitung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung steht, werden rund 20 wissenschaftliche Projekte von Schweizer Universitäten und Hochschulen finanziert. Die Anstrengungen, Wissen zu schaffen, sind beträchtlich, doch wegen des Umfangs und der Komplexität des Phänomens bestehen weiterhin Lücken, die ein umfassendes und vertieftes Verständnis und das Ziehen von Lehren erschweren. Dies wäre jedoch sowohl für die Rehabilitierung der Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, als auch für eine kritische Analyse der derzeitigen Praxis in diesem Bereich unerlässlich. Die Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wurde noch nicht für die ganze Schweiz dokumentiert, und bestimmte Aspekte müssten noch vertieft behandelt werden (insbesondere die Frage des sexuellen Missbrauchs in geschlossenen Einrichtungen, der Zwangsarbeit, der Verantwortung von Privatunternehmen oder der Eingliederung dieser Massnahmen in die weiter gefasste Geschichte der Gesundheits- und Sozialpolitik, einschliesslich der internationalen

Ebene). Doch was in erster Linie fehlt, ist die Mobilisierung der Expertise der von diesen Massnahmen betroffenen Personen. Das AFZFG schreibt vor, dass mit der Verbreitung der Ergebnisse wissenschaftlicher Studien «die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie der Behörden, Institutionen und Privatpersonen, die nach geltendem Recht mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen befasst sind», gefördert wird (Art. 15 Abs. 5 lit. c). Diese Bestimmung hat den Zweck, dass mit der Kenntnis von Handlungen in der Vergangenheit ihre Wiederholung in der Gegenwart verhindert werden muss. Die Arbeiten der UEK zeigen jedoch, dass die Stellungnahmen der Behörden im Verlauf der Zeit stets einer Fortschrittsrhetorik im Vergleich zur früheren Praxis verschrieben waren. Es scheint unerlässlich, den normativen, sozialen und rechtlichen Rahmen, der für die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen massgebend war, und auch die damit verbundenen Werte infrage zu stellen. Nur so kann ein Bruch der Praktiken und Denkweisen stattfinden.

Aus diesem Grund empfiehlt die UEK, Initiativen zur Produktion von Wissen über die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und zu dessen Vermittlung an die breite Öffentlichkeit zu realisieren. Dies fördert einen reflexiven und kritischen Ansatz in Bezug auf die derzeitige Praxis. Es geht insbesondere darum, den Blickwinkel zu verlagern, indem partizipative Forschung betrieben und «Minderheiten»-Wissen aufgebaut wird, vonseiten der Betroffenen selbst. Dabei handelt es sich gewissermassen um Gegenuntersuchungen im Vergleich zum Expertenwissen, das mehrheitlich vonseiten der Hochschullandschaft produziert wird. Das Ziel muss auch darin bestehen, den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, die Möglichkeit zu geben, wieder die Deutungshoheit über ihre eigene Geschichte zu erlangen, indem sie die Ausführungen in den Verwaltungsakten berichtigen, die bisher für ihr Leben massgebend waren.

_____ Förderung der wissenschaftlichen Forschung über die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zu Aspekten und Regionen, die bislang noch nicht untersucht wurden, unter Beteiligung von Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren,

das heisst mit Methoden, die ihnen aufgrund ihrer Erfahrung fachliche Kompetenz zugestehen, die auf der gleichen Ebene steht wie das wissenschaftliche Expertenwissen. Diese Expertise der Opfer soll sowohl bei der Wissensproduktion als auch bei der Entschädigung anerkannt werden.

_____ Förderung und finanzielle Unterstützung von Initiativen von Opfern fürsorgerischer Zwangsmassnahmen, die darauf ausgerichtet sind, ergänzendes Wissen zum wissenschaftlichen Wissen über fürsorgerische Zwangsmassnahmen zu produzieren.

_____ Lancierung einer systematischen Untersuchung von Gesetzesbestimmungen, um Personen oder Personengruppen zu eruieren, denen derzeit im Rahmen des schweizerischen Rechts *a priori* Rechte vorenthalten werden.

_____ Entwicklung eines reflexiven und kritischen Ansatzes in Bezug auf die sozialen Normen, die durch die aktuellen Hilfsmassnahmen sowie durch die Institutionen und Fachleute vermittelt und vorgeschrieben werden, die für deren Anwendung zuständig sind.

_____ Einführung einer Weiterbildung zur Problematik der strafrechtlichen, zivilrechtlichen und administrativen Massnahmen, die darauf abzielen, die Freiheit von Personen einzuschränken. Diese Weiterbildung steht allen Akteur*innen offen, die an der Umsetzung dieser Massnahmen beteiligt sind (beispielsweise in den Bereichen Recht, Soziales und Gesundheitsversorgung).

Sie ist vor allem darauf ausgerichtet, die negativen Folgen besser bekannt zu machen, die in der Vergangenheit teils mit der Anwendung einiger dieser Massnahmen verbunden waren.

**_____ Integration des Themas
fürsorgerische Zwangs-
massnahmen in die Lehrpläne
der Schulen als integraler
Bestandteil der Schweizer
Geschichte.**

*Dieser Unterricht wird in enger Zusammenarbeit
mit betroffenen Personen von fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen konzipiert.*



Projekt für ein *Haus der anderen Schweiz*

3

Im Laufe der Ausarbeitung der Empfehlungen der UEK entstand die Idee, einen Ort zu schaffen, der den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, gewidmet ist. Dieses als *Haus der anderen Schweiz* konzipierte Projekt zielt darauf ab, den grössten Teil der oben genannten Empfehlungen zur Unterstützung des staatsbürgerlichen Engagements und des Zugangs zu Wissen unter einem Dach nachhaltig umzusetzen, indem Infrastruktur und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Aber noch wichtiger ist, dass es der Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und den Menschen, die davon betroffen sind, öffentliche Sichtbarkeit und Legitimität verleiht. Ziel ist es, auf der Grundlage der historischen Erkenntnis und des gesammelten Erfahrungswissens Überlegungen zu sozialen und politischen Aspekten zu fördern, sowohl zu allgemeinen Themen wie Ausgrenzung, Armut und Marginalisierung als auch zu aktuellen Massnahmen zum «Schutz von Erwachsenen und Kindern». Mit anderen Worten: Das *Haus der anderen Schweiz*, wie der Name andeutet, soll es ermöglichen, die «verborgenen Seiten» der Schweiz zu thematisieren und die Beziehung zu «Anderen» zu hinterfragen, wenn diese mit ihrer Art und ihrem Verhalten gezwungenermassen oder ganz bewusst nicht den Lebensumständen und der Lebensweise entsprechen, die in einer bestimmten Zeit vorherrschend sind.

Organisation

Das *Haus der anderen Schweiz* ist in mehrere «Abteilungen» gegliedert. Diese entsprechen den Bedürfnissen oder Projekten, die von Personen, welche Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, definiert wurden, und werden den grössten Teil der oben aufgeführten Empfehlungen abdecken. Ausgehend von den Gesprächen über die Empfehlungen, die im Rahmen von Workshops mit einer Konsultationsgruppe aus Personen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren, geführt wurden, sind etwa die folgenden Abteilungen vorgesehen:

«Erinnerung und Geschichte»

Diese Abteilung organisiert Ausstellungen und andere Veranstaltungen rund um die Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, die von Betroffenen initiiert und gestaltet werden, um sie einem breiten Publikum zugänglich zu machen. Sie leitet auch die Einrichtung von Archiven mit materiellen und audiovisuellen Inhalten in die Wege, in denen Dokumente zu den Lebensverläufen der Personen, welche Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, aufbewahrt werden, beispielsweise in Zusammenarbeit mit bestehenden Archivinstitutionen.

«Staatsbürgerliches Engagement»

Diese Abteilung stellt den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, Infrastruktur und Expertenwissen zur Verfügung, die es ihnen ermöglichen, sich zu organisieren und Bürgeraktionen in abgestimmter und selbstbestimmter Weise zu entwickeln. Sie ermöglicht die Einsetzung einer «Kommission», die die Forderungen der betroffenen Personen weiterleitet und der bevorzugte Ansprechpartner verschiedener politischer Stellen ist.

«Forschung»

Diese Abteilung fördert und begleitet Initiativen zur Produktion von Wissen der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen. Sie fungiert als Schnittstelle zwischen Universitäten und Hochschulen einerseits und betroffenen Personen andererseits im Hinblick auf die Durchführung von partizipativer Forschung im Rahmen institutioneller Partnerschaften.

«Bildung und kulturelle Aktivitäten»

Diese Abteilung befasst sich mit der Durchführung von Bildungs- und Kulturveranstaltungen, die von den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, nachgefragt werden. Sie ermöglicht es den Betroffenen unter anderem, die Kompetenzen zu erwerben oder zu entwickeln, die für die Aktivitäten und Projekte erforderlich sind, welche in den anderen Abteilungen durchgeführt werden.

Rechtsform

Das *Haus der anderen Schweiz* wird nach einer noch festzulegenden Rechtsform organisiert (beispielsweise Verein, Stiftung oder Genossenschaft). Es wird von einem unabhängigen Kollegium geleitet, das sich grossmehrheitlich aus von fürsorglichen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen zusammensetzt.

Finanzierung

Der Bund stellt dem *Haus der anderen Schweiz* Räumlichkeiten zur Verfügung und sorgt für eine Finanzierung, die dessen Gründung ermöglicht und den allgemeinen Betrieb nachhaltig sichert. Diese Finanzierung erfordert eine Änderung des AFZFG. Einige spezifische Projekte, die einzelne Abteilungen mit externen Partnern realisieren, können im Rahmen einer kurz- oder langfristigen Partnerschaft gemeinsam finanziert werden.

Standort

Das *Haus der anderen Schweiz* befindet sich in Bern. Dies hängt mit der gesamtschweizerischen Bedeutung der Bundesstadt, der Nähe zu den politischen Institutionen und zur Bundesverwaltung sowie mit der geografisch zentralen Lage von Bern zusammen. Denkbar sind zusätzliche regionale Verankerungen mit verschiedenen institutionellen Partnern.



Fazit: Grundrechte, eine Frage, die noch offen ist?

4

Die administrative Versorgung wurde durch Rechtsnormen legitimiert, denen von ihrem Erlass an ein grosses Unrechtspotenzial immanent war und die gegen elementare Rechtsgrundsätze und somit Grundvoraussetzungen der Gerechtigkeit versties. Zudem hat sich gezeigt, dass sich die rechtsanwendenden Behörden nicht an die gesetzlichen oder verfassungsmässigen Vorgaben hielten und teils massiv gegen die vorgeschriebenen Verfahrenswege und die Verfahrensrechte der Betroffenen versties. Es ist offensichtlich, dass die stark fehleranfällige und vielfach willkürliche Rechtsanwendung systembedingt war. Sie war die Folge einer Gesetzgebung, die bedürfnisoffen formuliert war, auf unbestimmte Rechtsbegriffe abstellte, den Behörden grosse Ermessensspielräume einräumte und den betroffenen Personen im Gegenzug kaum Rechte zugestand. Die Gesetze leisteten in der Praxis einem Klima des «Alles ist möglich» Vorschub, das die Verletzung der Rechte der betroffenen Personen in Kauf nahm. Hinzu kam eine Kultur des Wegschauens, die die Augen vor Missständen in den Vollzugsanstalten und physischen und sexuellen Übergriffen verschloss. Eine wirksame Aufsicht fehlte fast gänzlich.

Der schweizerische Rechtsstaat hat sich in den Jahren seit 1981 weiterentwickelt. Auch dank völkerrechtlicher Instrumente ist ein besseres Schutzniveau erreicht worden. Gleichwohl muss sich der Grundrechtsschutz im Alltag immer wieder bewähren. Dabei spielt das Grundrechtsbewusstsein der Verantwortlichen in Staat und Gesellschaft eine entscheidende Rolle.

Durch ihre Verbreitung – insbesondere unter den Personen, die an der Umsetzung freiheitsentziehender Massnahmen beteiligt sind, und unter den Aufsichtsbehörden – wird die von der UEK verfasste Geschichte der administrativen Versorgungen hoffentlich dazu beitragen, kritische Überlegungen zur derzeitigen Praxis in diesem Bereich fortzusetzen. Sie soll alle Beteiligten veranlassen, die widersprüchlichen Beziehungen, die unter Umständen zwischen Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit und Grundrechten bestehen, immer wieder zu hinterfragen.

Impressum

Mitglieder der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungsungen

Markus Notter (Präsident), Altregierungsrat
des Kantons Zürich, Jurist

Jacques Gasser, Chef du Département de psychiatrie du
Centre hospitalier universitaire vaudois, psychiatre

Beat Gnädinger, Staatsarchivar des Kantons Zürich, Historiker

Lukas Gschwend, Professor für Rechtsgeschichte,
Rechtssoziologie und Strafrecht, Universität St. Gallen

Gisela Hauss, Professorin Soziale Arbeit, Fachhochschule
Nordwestschweiz

Thomas Huonker, selbständiger Historiker, Zürich

Martin Lengwiler (Vizepräsident), Professor für Neuere
Allgemeine Geschichte, Universität Basel

Anne-Francoise Praz (vice-présidente), Professeure en
histoire contemporaine, Université de Fribourg

Loretta Seglias, selbständige Historikerin, Wädenswil

www.uek-administrative-versorgungen.ch

Herausgegeben von

Unabhängige Expertenkommission (UEK)
Administrative Versorgungsungen

Generalsekretariat

Elie Burgos
Sara Zimmermann

Konzeption und Redaktion

Christel Gumy

Assistenz

Noemi Dissler

Grafische Gestaltung

Luzian Meier (www.luzianmeier.ch)

Fotografie

Jos Schmid (www.joschmid.com)

Die Fotografien stammen aus

Vol. 1 der Veröffentlichungen der UEK.

Porträtierte Zeitzeuginnen und Zeitzeugen

André Bocard, Mili Kusano (S. 12/13)

Dölf Bachmann, Edith Eschler (S. 22/23)

Gianni Mora, Anne-Marie Shehata-Mermoud (S. 38/39)

Anton Aebischer, Denise Wipfli-Varisco (S. 50/51)

Roland Rügger, Karin Gurtner (S. 58/59)

