

Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 4. Dezember 2013

Mercredi, 4 décembre 2013

08.45 h

11.431

Parlamentarische Initiative Rechsteiner Paul. Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen Initiative parlementaire Rechsteiner Paul. Réhabilitation des personnes placées par décision administrative

Erstrat – Premier Conseil

Bericht RK-NR 06.09.13 (BBI 2013 8639)

Rapport CAJ-CN 06.09.13 (FF 2013 7749)

Stellungnahme des Bundesrates 13.11.13 (BBI 2013 8937)

Avis du Conseil fédéral 13.11.13 (FF 2013 8019)

Nationalrat/Conseil national 04.12.13 (Erstrat – Premier Conseil)

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Ich begrüsse Frau Bundesrätin Sommaruga und benütze die Gelegenheit, ihr zu ihrer sehr guten Wahl zur Vizepräsidentin des Bundesrates für das nächste Jahr herzlich zu gratulieren.

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Der Entwurf geht auf eine parlamentarische Initiative zurück, die unser damaliger Ratskollege Paul Rechsteiner am 13. April 2011 einreichte. Die Ausgangslage ist die folgende: Seit Mitte des 19. Jahrhunderts wurden in der Schweiz Tausende von Menschen von kantonalen oder kommunalen Behörden «administrativ versorgt»; damit ist die Einweisung in Institutionen gemeint, oftmals in Strafanstalten, zumeist ohne gerichtlichen Rechtsschutz. Die Einweisung erfolgte aufgrund einer behördlich unerwünschten Lebensweise, die mit Begriffen wie «Arbeitsscheu», «lasterhafter Lebenswandel» oder «Liederlichkeit» beschrieben wurde. Opfer waren zumeist junge Menschen, oft Frauen, die auffielen oder etwas am Rande der Gesellschaft standen, zum Beispiel Frauen, die unehelich geboren hatten.

Erst mit der Einführung der fürsorglichen Freiheitsentziehung im Jahre 1981 schob das strengere Bundesrecht dieser Praxis einen Riegel vor. In den langen Jahrzehnten davor widerfuhr Tausenden von Betroffenen in unserem Land unermessliches Leid, zuerst durch die Massnahme selber, dann durch das soziale Stigma, das mit der Einweisung verbunden war. Der Grossteil jener Massnahmen ist mit unserem heutigen Gerechtigkeitsempfinden nicht mehr vereinbar. Ziel des Entwurfs ist es, diesen Menschen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen und gleichzeitig Klarheit für die Öffentlichkeit zu schaffen. Die Vorlage sieht drei Kernpunkte vor: erstens die Anerkennung des Unrechts, zweitens eine wissenschaftliche Aufarbeitung, drittens den Schutz der Akten sowie ein Einsichtsrecht für die Betroffenen. Ich äussere mich kurz zu diesen drei Punkten.

Zur Anerkennung des Unrechts: Die meisten der erwähnten Fälle dieses Freiheitsentzugs, der aufgrund vager Kriterien im damaligen kantonalen Recht zur Durchsetzung behördlicher Moralvorstellungen vollzogen wurde, verletzen zumindest aus heutiger Sicht unser Gerechtigkeitsempfinden fundamental. In Kombination mit dem mangelnden Rechts-

schutz handelt es sich um Tausende von Fällen, in denen wir zumindest heute sagen müssen: Das waren elementare Verletzungen namentlich der persönlichen Freiheit, wie sie auch in der Bundesverfassung und in völkerrechtlichen Verträgen garantiert ist. Dafür haben sich bereits Mitglieder des Bundesrates öffentlich entschuldigt, ebenso Vertreter von Gemeinden und Kantonen.

Heute möchten wir nun mittels Bundesgesetz in der Bundesversammlung die Entschuldigung auf die höchste Stufe in diesem Lande heben. Es geht dabei weniger darum, über die damaligen Behördenvertreter zu richten. Es gab zwar damals schon vehemente Kritik am System, und es gab auch damals schon die verfassungsmässig garantierte persönliche Freiheit. Ihre Kommission schlägt aber vor, der Versuchung zu widerstehen, heutige Wertvorstellungen eins zu eins auf die Vergangenheit zurückzuprojizieren. Wir gehen zukunftsgerichtet vor und möchten heute festhalten, dass diese Massnahmen zumindest unserem heutigen Empfinden diametral entgegenlaufen.

Diese Anerkennung ist für die Betroffenen wertvoll. Denn spätestens dadurch können sie das Stigma definitiv abschütteln, das sie ein Leben lang geprägt hat, und sie erfahren so eine späte Genugtuung. Das Sprichwort sagt: «Besser spät als nie!»

Wir haben übrigens, wie schon für die Spanienfreiwilligen 2009, darauf verzichtet, jeden einzelnen Entscheid aufheben zu wollen. Wir schlagen Ihnen eine Rehabilitierung ex lege vor. Wir haben in der Kommission lange über den Begriff der Rehabilitierung diskutiert. Oft liegt ja gar kein Strafurteil vor, das man aufheben könnte. Wir haben den Begriff dann dennoch verwendet, geben ihm aber eine etwas neue Bedeutung. Wir sehen das als eine Rehabilitierung sui generis, die eben einfach generell das Unrecht anerkennt und dann geeignete Massnahmen zur Aufarbeitung vorsieht. Wir haben dafür ein Bundesgesetz gewählt, weil uns für einen Bundesbeschluss die Grundlage fehlte.

Der zweite Punkt ist die wissenschaftliche Aufarbeitung. Die Aufarbeitung ist bis heute spärlich. Ein paar leuchtende Beispiele gibt es, mit Werken über die Situation in den Kantonen Bern und Thurgau. Wir schlagen Ihnen daher als zweite Massnahme vor, dass der Bund eine unabhängige Expertenkommission einsetzt. Damit auch die Rolle des Bundes unabhängig mituntersucht werden kann, haben wir extra nicht die Verwaltung damit beauftragt. Diese Experten sollen im Kern das Schicksal der administrativ Versorgten ausleuchten und damit auch der Öffentlichkeit Einblicke in jene Praxis gewähren sowie Vorschläge für weitere Massnahmen präsentieren, sofern es solche gibt. Personendaten werden für die Veröffentlichung anonymisiert. Der einzige Minderheitsantrag, den Sie heute zu beraten haben, betrifft den Umfang und den genauen Gegenstand dieser Aufarbeitung. Der dritte Punkt schliesslich betrifft den Datenschutz und die Akteneinsicht. Wir möchten sicherstellen, dass die Behörden die Akten aufbewahren. Das ist nämlich eine Grundlage dafür, dass die Betroffenen und auch die Wissenschaft dann Zugriff auf diese Akten haben. Das Einsichtsrecht soll aber einfach gestaltet sein. Das Ziel ist es, die Akten eben im Sinne der Opfer zu verwenden und niemals gegen sie. Daher gibt es eine lange Schutzfrist von 80 Jahren sowie das Verbot, die Akten für Entscheide zum Nachteil dieser Personen zu verwenden.

Ich habe Ihnen jetzt die drei Kernpunkte ausgeführt. Ich führe Ihnen jetzt noch einen Punkt aus, der nicht in der Vorlage ist, nämlich die Frage der finanziellen Entschädigung. Schon der Initiant, der uns jetzt wieder mit seiner Anwesenheit im Saal beehrt, hat im Vorstoss auf eine finanzielle Entschädigung verzichtet. Ihre Kommission tut es ihm gleich, denn nach ihrer Ansicht ist es nicht am Bund, hier eine Entschädigung für das Verhalten von kommunalen oder kantonalen Behörden zu leisten. Wir haben denn auch im Begleitbericht ausdrücklich festgehalten, dass die Bemühungen um eine finanzielle Wiedergutmachung auf kantonomer oder kommunaler Ebene damit natürlich nicht ausgeschlossen sind.

Fazit: Ihre Kommission tagte fünfmal zu dieser Vorlage und nahm sie am 15. August 2013 mit 18 zu 1 Stimmen bei

4 Enthaltungen an. Ich bitte Sie, gemäss der starken Kommissionsmehrheit ebenfalls auf diese Vorlage einzutreten.

Schneider Schüttel Ursula (S, FR), pour la commission: Avec le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui, votre commission a mis en oeuvre une initiative parlementaire déposée par Paul Rechsteiner, ancien conseiller national aujourd'hui conseiller aux Etats. Un avant-projet a été envoyé en consultation du 12 novembre 2012 au 22 février 2013. Par la suite, la commission a légèrement modifié le projet.

Jeune femme de 17 ans, arrivée à la prison des femmes; dans les cellules à côté, des meurtrières. Le «crime» de cette jeune femme: amoureuse, non mariée, enceinte. Les autorités voulaient la «rééduquer». Ou, autre cas, enfant sous tutelle, placé chez une famille de paysans à l'âge de 4 ans. Comme lits, des sacs de farine. La nuit, des rats et des souris couraient autour des enfants. Il y a beaucoup d'histoires de ce genre. De nombreuses femmes, de nombreux hommes étaient placés sans protection, sans explications, parfois maltraités ou abusés. Madame la conseillère fédérale Sommaruga l'a clairement exprimé durant la cérémonie de commémoration qui a eu lieu le 11 avril dernier: «Tout cela est arrivé, et rien de cela ne doit jamais plus se produire.»

Le placement de personnes par décision administrative est une page noire dans l'histoire de la Suisse. Pendant de nombreuses années, jusqu'aux années 1980, des personnes étaient placées par décision dite administrative. Cela veut dire non pas par un arrêt d'un tribunal, mais par une décision d'une autorité de tutelle, et cela pour des causes telles que «la paresse» ou «le libertinage».

Ces hommes et femmes, jeunes pour la plupart, ont été placés dans des institutions souvent inadaptées à leur cas, comme des établissements pénitentiaires. Pour être clair, ils étaient placés sans avoir subi de condamnation pénale. Les conséquences de ces placements étaient graves, ce d'autant plus que ceux-ci concernaient souvent des personnes jeunes qui se trouvaient dans une phase particulièrement importante de leur développement personnel et professionnel.

Les bases légales qui étaient en vigueur à cette époque ne correspondent de loin pas à nos valeurs actuelles. Ainsi les personnes n'avaient, dans la plupart des cantons, pas la possibilité de faire examiner leur situation par un tribunal, ce qui semble incompréhensible aujourd'hui.

Par cette loi, l'injustice faite aux personnes qui ont été placées par décision administrative et dont le placement ne remplissait pas les conditions essentielles applicables depuis le 1er janvier 1981, est ainsi reconnue.

La commission a constaté que, selon les critères actuels, le placement administratif doit être considéré comme une pratique choquante, qui témoigne de l'incapacité de la société de l'époque à s'occuper des personnes dont le mode de vie différait de la norme.

La commission ne souhaite pas en premier lieu critiquer des décisions ou blâmer des responsables, mais plutôt reconnaître la souffrance et l'injustice que ces décisions ont causées. En outre, elle estime que l'Assemblée fédérale doit exprimer ses regrets à l'intention des personnes concernées et se joindre ainsi aux représentants des autorités, notamment Mesdames les conseillères fédérales Widmer-Schlumpf et Sommaruga, qui ont déjà présenté des excuses officielles en 2010 et en avril 2013, lors de deux cérémonies commémoratives.

Par conséquent, la commission vous propose, par 18 voix contre 1 et 4 abstentions, d'entrer en matière sur le projet d'acte et de l'adopter au vote sur l'ensemble.

Quel est le contenu du projet de loi? Il prévoit, outre la reconnaissance de l'injustice faite à ces personnes, qu'une étude scientifique sur les placements administratifs soit faite. Nous reviendrons sur la disposition en question et notamment sur la proposition de la minorité Schwander dans la discussion par article. De plus, le projet de loi oblige la Confédération, les cantons et les communes à conserver et à archiver les dossiers relatifs à des placements administratifs. Enfin, il règle le droit, pour les personnes concernées ou,

après leur décès, pour les proches de ces dernières, de consulter les dossiers les concernant.

Une question discutée à plusieurs reprises en commission concernait les prétentions financières. La commission a décidé de renoncer, dans le cadre de la nouvelle loi, à la possibilité de prétention financière ou à la création d'un fonds de réparation. Elle a également rejeté une réglementation spéciale pour les cas de rigueur. Ce rejet n'exclut toutefois pas une éventuelle forme de réparation financière au niveau cantonal ou communal.

En conclusion, je répète que la commission vous propose l'adoption de ce projet de loi par 18 voix contre 1 et 4 abstentions.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Die Lebens- oder besser Leidensgeschichte der ohne Delikte und ohne Rechtsschutz vor 1981 sogenannt administrativ versorgten Menschen ist eines der dunkelsten Kapitel der jüngeren Schweizer Geschichte. Den betroffenen Menschen wurde schwerstes Unrecht zugefügt. Viele von ihnen waren ohne Delikte in Straf- und Arbeitserziehungsanstalten eingesperrt, darunter auch viele junge Frauen, die aufgrund einer Schwangerschaft oder eines etwas nonkonformistischen Verhaltens in die Frauenanstalt Hindelbank eingewiesen worden waren. Den Betroffenen wurden ohne Rechtsschutz die elementarsten Grundrechte verwehrt. Sie sassen unschuldig hinter Gittern, ihnen wurde eine gute Ausbildung verwehrt, und viele der betroffenen Menschen leiden noch heute unter den Traumata der gesellschaftlichen Stigmatisierung und an den gravierenden Folgen des erlittenen Unrechts.

Es ist das Verdienst der Betroffenen und ihrer Organisationen, dass sie das Unrecht öffentlich gemacht und uns die Dimensionen, die Traumatisierungen und ihre Folgen für uns aufgezeigt haben. Das braucht viel Kraft, und das braucht viel Mut.

Erst mit der offiziellen Anerkennung des begangenen Unrechts und mit einer Rehabilitierung können solche Grundrechtsverletzungen produktiv aufgearbeitet werden. Erst so ist ein produktiver Umgang mit der Vergangenheit möglich und kann die Aufarbeitung der Traumata beginnen. Dies ist nicht nur für die Betroffenen ein ganz wichtiger Schritt, sondern es ist auch ein wichtiger Schritt für unseren Staat. Das ist zentral.

Ein wichtiger Schritt war auch die offizielle Entschuldigung vonseiten des Bundesrates durch die Vorsteherinnen des EJPD, durch Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf im Jahr 2010 und durch Frau Bundesrätin Sommaruga in diesem Jahr. Damit ist es aber bei Weitem nicht getan. Es ist das Verdienst der parlamentarischen Initiative Rechsteiner Paul, dass sie die Rehabilitierung der administrativ versorgten Menschen formell eingeleitet hat. Es ist auch das Verdienst verschiedener Vorstösse – ich möchte an die Anstrengungen unserer Kollegin Jacqueline Fehr erinnern –, die Dimension dieses Unrechts aufgezeigt zu haben.

Das Resultat ist nun das Bundesgesetz, über das wir heute beraten. Es bezweckt, dass denjenigen Menschen Gerechtigkeit widerfährt, die vor 1981 administrativ versorgt und in eine Anstalt eingewiesen worden sind. Das Gesetz drückt formell das Bedauern der Bundesversammlung gegenüber den betroffenen Menschen aus. Es beinhaltet drei Aspekte, die ich nur kurz erwähnen möchte, nachdem die Kommissionssprecherin und der Kommissionssprecher schon darauf hingewiesen haben.

1. Das Gesetz regelt die formelle Anerkennung des aus heutiger Sicht unrechtmässigen Verhaltens der Behörden, welche die administrative Versorgung veranlasst haben. Unrechtmässig war dabei die Versorgung an sich oder die Art des Vollzugs. Das gilt namentlich für Menschen, die ohne Strafurteil in eine Strafanstalt eingewiesen wurden.

2. Das Gesetz sieht die wissenschaftliche Aufarbeitung der administrativen Versorgungen und anderer Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen durch Behörden vor. Bislang erfolgte die Aufarbeitung nur sehr punktuell. Die SP-Fraktion unterstützt hier ganz klar den Antrag der Kommissi-

onsmehrheit. Wir erachten die Aufarbeitung bloss in historischer Hinsicht als ungenügend. Zudem sollen auch andere fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen durchleuchtet werden. Wir begrüssen es sehr, dass dafür eine Expertenkommission eingesetzt wird.

3. Das Gesetz regelt die Akteneinsicht. Die Betroffenen bzw. deren Angehörige haben ein Recht auf einfachen und kostenlosen Zugang zu den sie betreffenden Akten. Der Zugang wird durch die kantonalen oder kommunalen Behörden sichergestellt. Die Anlaufstellen sind in der Mehrzahl der Kantone die Opferhilfestellen. Wir sind jetzt daran, uns in der Durchsetzung der Akteneinsicht zu üben; es ist nicht immer ein einfaches Unterfangen.

Die formelle Anerkennung des begangenen Unrechts mit dieser Vorlage ist aber aus Sicht der SP-Fraktion erst ein erster Schritt. Nicht enthalten ist darin die finanzielle Abgeltung des erlittenen Unrechts. Das ist eine ganz komplexe Frage, aber für die SP-Fraktion ist klar, dass auch die finanzielle Frage durch die öffentliche Hand und durch die Behörden und beteiligten Organisationen zu regeln ist. Es ist ausser Zweifel, dass viele der betroffenen Menschen grosse materielle Schäden erlitten haben. Sie konnten keine richtige Berufsausbildung absolvieren, hatten in der Folge aus diesem Grund tiefe Löhne und nur eine ungenügende Altersvorsorge. Ich verstehe persönlich die Enttäuschung vieler Betroffener, dass die Frage der finanziellen Entschädigung in dieser Vorlage nicht geregelt ist. Es ist jetzt Aufgabe des runden Tisches und der Politik aller Ebenen, vor allem auch der Kantone und der Gemeinden, die Frage der finanziellen Abgeltungen zu regeln. Die SP-Fraktion dankt der Justizministerin, dass sie mit der Einsetzung des runden Tisches nicht nur die Möglichkeit geschaffen hat, alle betroffenen Stellen an einen Tisch zu bringen, sondern dass damit auch die Voraussetzungen für eine Institution geschaffen worden sind, die sich mit der hochkomplexen rechtlichen Frage der finanziellen Abgeltung befassen und dafür einsetzen wird, hier eine einvernehmliche Lösung zu finden, und zwar bald. Hiermit möchte ich im Namen der SP-Fraktion allen Betroffenen und den beteiligten Organisationen danken, dass sie an die Öffentlichkeit getreten sind, dass sie für ihre Rechte kämpfen und dass sie die Kraft dafür aufbringen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und im Sinne der Kommissionmehrheit zu beschliessen.

Guhl Bernhard (BD, AG): Den bis ins Jahr 1981 ohne Delikt und ohne Rechtsschutz in schweizerischen Gefängnissen unter dem Titel «administrative Versorgung» eingesperrten Menschen ist Unrecht zugefügt worden. Soweit sie noch am Leben sind, leiden sie noch heute unter ihrer Stigmatisierung und den Folgen. Nachdem sich Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf am 10. September 2010 in Hindelbank als damalige Vorsteherin des EJPD für das Verhalten der Behörden entschuldigt und sich auch Vertreter der Kantone für das Verhalten entschuldigt hat und ihr Bedauern ausgedrückt haben, ist der Zeitpunkt gekommen, die Betroffenen auch formell zu rehabilitieren. Dies machen wir mit dieser Vorlage, wie das die Kommissionssprecher und auch meine Vorrednerin bereits erwähnt haben.

Wesentlich für die BDP ist, dass das Unrecht anerkannt wird, ohne dass jedoch dadurch ein Anspruch auf Schadenersatz durch den Bund entstehen würde.

Die historische Aufarbeitung ist wichtig und richtig. Bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung muss jedoch bedacht werden, in welchem Zeitraum die damalige Vollzugspraxis stattgefunden hat. Andere Zeiten, andere Sitten. Es wäre zu einfach, aus heutiger Sicht einfach nur die damalige Praxis zu verurteilen. Die BDP erwartet daher, dass die Untersuchung mit Augenmass und Zurückhaltung erfolgt. Sie soll sich zeitlich und auch im Umfang in angemessenen Grenzen halten. Wir müssen uns bewusst sein: Auch mit dieser Untersuchung können wir das Geschehene nicht ungeschehen machen.

Die BDP-Fraktion wird daher auf diese Vorlage eintreten und ihr zustimmen.

Lehmann Markus (CE, BS): Wie die Kommission ist auch die CVP/EVP-Fraktion der Meinung, dass die damalige Praxis der administrativen Versorgung bei näherer Betrachtung als unzureichend, ja teilweise als stossend bezeichnet werden muss. Die Gesellschaft beurteilte Menschen, die nicht dem gängigen Muster entsprachen, wohl sehr unterschiedlich und wahrscheinlich sehr oft auch falsch. Die Folgen für die betroffenen Menschen waren unterschiedlich hart, und oft gab es auch psychologisch negative Auswirkungen für das weitere Leben der Betroffenen bzw. der «Versorgten». Speziell hart waren die Folgen für Jugendliche, die «versorgt» wurden. Einweisungen in Strafanstalten hatten und haben weitreichende negative Folgen für die Betroffenen. Manch ein Leben wurde schlicht ruiniert, unabhängig davon, ob die Person zu Recht oder zu Unrecht eingewiesen worden war. Die damalige Gesellschaft war bei der Gesetzgebung, die der Wahrnehmung der Bevölkerung vor 1981 entsprach, nicht eben zimperlich.

Heute, viele Jahre später, sieht das Ganze anders aus. So entschuldigte sich – wir haben es schon gehört – zwischenzeitlich die Justizministerin im Namen des Bundesrates für das Unrecht, welches einigen Menschen widerfahren ist. Die Rehabilitation der betroffenen Menschen durch dieses Gesetz ist nicht mehr als recht und zu begrüßen. Ob und wie allfällige finanzielle Entschädigungen gesprochen werden sollen, ist nicht Gegenstand dieses Gesetzes. Das soll der Bundesrat entscheiden können. Aber dass z. B. Akteneinsicht gewährt wird, ist ein absolutes Muss für alle Direktbetroffenen, Verwandten oder Hinterbliebenen.

Die CVP/EVP-Fraktion unterstützt wie die Kommission für Rechtsfragen die parlamentarische Initiative und den Entwurf des Bundesgesetzes über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen. Den Minderheitsantrag zu Artikel 5 lehnt die CVP/EVP-Fraktion ab.

Huber Gabi (RL, UR): Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt diesen Rehabilitationserlass, weil er genau und nur das umsetzt, was mit der parlamentarischen Initiative verlangt wurde, nämlich die Anerkennung des Unrechts, das den Betroffenen zugefügt wurde, die Verpflichtung, die Vorgänge und ihre Folgen historisch aufarbeiten zu lassen, die Gewährleistung eines uneingeschränkten Zugangs zu den Akten für die Betroffenen und die Regelung der Archivierung. Unsere Unterstützung dieser parlamentarischen Initiative und des Gesetzes haben wir von Beginn an davon abhängig gemacht, dass auf die Gewährung finanzieller Ansprüche seitens des Bundes verzichtet wird. Denn nicht alles Unrecht dieser Welt kann man mit Geld wiedergutmachen. Wo materielle Not besteht, soll geholfen werden, und es wird in unserem Land auch geholfen. Abgesehen davon, dass es fraglich ist, ob auf Bundesebene für eine materielle Entschädigung eine genügende Verfassungsgrundlage vorliegen würde, ist die materielle Hilfe, die finanzielle Unterstützung in erster Linie Sache der Kantone und der Gemeinden.

Hauptpunkt dieser Vorlage ist die Anerkennung des Unrechts. Aus heutiger Sicht führten die Rechtslage und die Behördenpraxis von einst dazu, dass den administrativ versorgten Menschen grosses Unrecht widerfuhr. Die FDP-Liberale Fraktion anerkennt dieses Unrecht als solches und will mit der Zustimmung zum Bundesgesetz einen Beitrag zur moralischen Wiedergutmachung leisten.

In der Detailberatung werden wir jeweils die Mehrheit unterstützen, und wir laden Sie dazu ein, diesem Gesetz auch Ihre Unterstützung zu geben.

Vischer Daniel (G, ZH): Heute ist ein wichtiger Tag für die administrativ Versorgten, ihre Angehörigen, ihre Organisationen. Heute ist ein würdiger Tag dieses Parlamentes, weil die Anerkennung eines Unrechts erfolgt, das zum gemeinsamen Verständnis dieser Gesellschaft und dieses Staates von elementarer Bedeutung ist. Heute ist aber nur der erste Tag in der Bewältigung dieses Unrechts; durch den parlamentarischen Beschluss wird eine wichtige Schwelle überschritten. Der Prozess der vollständigen Einigung ist im Gang, aber diese muss erst vollends gefunden werden.

Womit sind wir konfrontiert? Wir sind konfrontiert mit widerrechtlichen, unmenschlichen Zwangsversorgungen ausserhalb jedes deliktischen Verhaltens, mit einem staatlichen Vorgang, der unwürdig und widerrechtlich war, widerrechtlich ist. Es geht um einen Akt der Unmenschlichkeit. Es geht um die Überwindung des Geistes der Normalisierung, des Geistes der menschenverachtenden Disziplinierung. Mit der Anerkennung der Widerrechtlichkeit dieser horrenden Verletzung der persönlichen Freiheit geht es auch um die Rückgewinnung der Menschenwürde. Das ist der erste Punkt.

Wir vollziehen hier einen ähnlichen Akt wie Ende der Achtzigerjahre im Zusammenhang mit den Kindern der Landstrasse, die Opfer ähnlichen Unrechts wurden. Es ist auch ein ähnliches Vorgehen, das nun gewählt wird. Zentral ist, dass mit dem heutigen Beschluss der Bundesversammlung die Anerkennung des Unrechts ihre Besiegelung findet. Wir sind uns heute einig, dass das Geschehene aus heutiger Sicht ein schwerer widerrechtlicher Akt gegen die persönliche Freiheit war. Es war das aber auch aus damaliger Sicht. Es geht nicht darum, dass wir vorschnell über die Generation, die das zu verantworten hat, urteilen. Es kann aber auch nicht sein, dass wir im Geiste des «Ja, das war halt damals so» so tun, als ob das auch nur einen Hauch von Rechtmässigkeit in der damaligen Zeit gehabt hätte. Dem muss ich krass widersprechen, denn unsere Bundesverfassung beruhte schon immer auf dem Geist und dem Recht der persönlichen Freiheit und der Menschenwürde, und diese wurden krass missachtet.

Zentral ist als zweiter Punkt die historische Aufarbeitung. Ein solches Unrecht konnte auch deshalb lange im Verborgenen bleiben, weil die gesellschaftliche und historische Kenntnis über das Unrecht fehlte, und in grossen Teilen der Bevölkerung fehlt sie heute noch. Ich danke den betreffenden Organisationen, ich danke auch Paul Rechsteiner und der Frau Bundesrätin, dass sie dazu beigetragen haben, dass nun ein Ruck durch die Bevölkerung geht in Bezug auf die Anerkennung und die Kenntnisnahme von Vorfällen, die sonst im Verborgenen geblieben wären. Es ist wichtig, dass diese historische Aufarbeitung unterstützt wird, und es ist auch wichtig, dass dann auch hier mögliche weitere Schlussfolgerungen aus den Erkenntnissen gezogen werden.

Die Akteneinsicht ist ein dritter Punkt. Die Akteneinsicht ist ein elementares Recht der Betroffenen, ihrer rechtlichen Nachfolger oder Rechtsvertreter und -vertreterinnen. Es ist ein Teil der Aufarbeitung, bei dem die Betroffenen und ihre Nachkommen Unterstützung brauchen. Auch hier ist ein richtiger und zentraler Weg gefunden worden.

Das Finanzielle wurde ausgespart. Es wurde vorhin gesagt, man könne nicht alles mit Geld abgelden. Das behauptet gar niemand. Aber hier klafft noch eine Lücke. Es ist eine Notwendigkeit, dass in diesem Prozess des runden Tisches auch in finanzieller Hinsicht die Würde der Betroffenen wiederhergestellt wird.

Dies ist ein erster Akt. Ich denke, dass die Frau Bundesrätin im Rahmen des Prozesses dieses runden Tisches einen guten Weg gefunden hat und dass ein neuer Geist der Einvernehmlichkeit hergestellt wird. Und ich hoffe – das ist für uns ein zentraler Punkt –, dass, anders als bei der Frage der Kinder der Landstrasse, wo dieser Punkt nie ganz befriedigend gelöst werden konnte, hier tatsächlich auch eine finanzielle Lösung gefunden wird, die greift.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, diesem Gesetz zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen. Dies ist ein wichtiger Tag.

Flach Beat (GL, AG): Bis 1981 wurden in der Schweiz Menschen weggesperrt, ins Gefängnis gesteckt, ohne dass sie ein Verbrechen begangen hätten. Diesen Menschen ist ihre Zukunft verbaut worden; diese Menschen sind als «Zuchthüser», als irgendwie nicht ganz richtig im Kopf oder auch als Leute, die offenbar für die Gesellschaft gefährlich sind, stigmatisiert worden. Wer die Schicksale dieser Menschen erforscht, ihnen zuhört, kann gar nicht anders als darüber erschüttert sein, was diesen Menschen in jungen Jahren vom Staat, der sie doch eigentlich hätte beschützen sollen, ange-

tan wurde, ohne dass sie eine Möglichkeit hatten, sich dagegen zu wehren. Sie wurden weggesperrt, weil sie angeblich liederlich waren oder keinen Lebenswandel führten, der in der Gesellschaft anerkannt war.

Erschüttert war ich, als ich sah, was diesen Menschen verwehrt worden ist. Ich war aber auch froh, als ich mit einigen dieser Betroffenen sprechen konnte und gesehen habe, welche innere Grösse sie haben, was trotzdem aus ihnen geworden ist, wie sie sich entwickelt haben und mit welchem Mut sie das Unrecht, das ihnen angetan wurde, dann auch bekämpft haben.

Dieses Gesetz, das Ihnen nun vorliegt, ist nichts anderes als die aufrichtige Entschuldigung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegenüber diesen Menschen. Wir sagen ihnen: Jawohl, das war Unrecht, das war eine böse Tat des Staates, wo der Staat doch eigentlich hätte Gutes für euch machen sollen.

Das Gesetz enthält neben der Entschuldigung auch den Auftrag, das begangene Unrecht wissenschaftlich aufzuarbeiten, hinter die verschlossenen Türen und unter die dicken Aktendeckel zu schauen, wie das alles abgelaufen ist – nicht nur für die Betroffenen, sondern selbstverständlich auch als Lehre für uns –, damit wir sehen, wie so etwas im Verborgenen und Stillen vor sich gehen kann. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, dass wir hier der Mehrheit der Kommission folgen und die notwendige Untersuchung in der notwendigen Breite machen, denn es geht nicht nur um die administrative Versorgung, sondern auch um eine Vielzahl anderer Massnahmen bis hin zur Sterilisation und Ähnlichem, die im selben Zuge beschlossen und verfügt wurden. Die wissenschaftliche Aufarbeitung soll auch diese dunklen Kapitel beleuchten können.

Weiter beinhaltet das Gesetz ein Akteneinsichtsrecht für die Betroffenen. Das ist ganz wichtig für die persönliche Aufarbeitung des erlittenen Unrechts, um sehen zu können, wie das damals gelaufen ist. Viele dieser Menschen wissen heute noch nicht, warum sie eigentlich in diese Mühle hineingegeraten sind.

Letztlich enthält das Gesetz keine Verpflichtung des Bundes für eine Zahlung bezüglich des erlittenen Schadens. Ich bin aber persönlich der Meinung, dass hier sehr wohl ein Schaden entstanden ist, nicht per se vom Bund verursacht, aber der Bund, die Eidgenossenschaft, hätte schon früher intervenieren sollen. Wir begrüssen es deshalb sehr, dass im Rahmen des runden Tisches, geführt von Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, das Gespräch gesucht wird, und zwar mit allen Beteiligten. Ich bin der Meinung, dass die Kantone, die Gemeinden, aber auch andere Organisationen bis hin zu denen, die davon profitierten, dass sie billige Arbeitskräfte hatten, in der Pflicht sind und diese Verantwortung wahrnehmen sollen, diese Entschuldigung mit aussprechen sollen und entsprechend auch versuchen müssen, dieses Unrecht letztlich auch finanziell etwas auszugleichen. Ich bitte Sie im Namen der grünliberalen Fraktion, auf dieses Gesetz einzutreten und den Antrag der Minderheit zu Artikel 5 abzulehnen. Ich möchte es auch nicht unterlassen, der Verwaltung ganz herzlich für die gute und speditive Arbeit zu danken, die sie mit diesem Gesetzentwurf geleistet hat, in einem wirklich sehr sensiblen Bereich, der auch rechtlich recht schwierig aufzuarbeiten ist.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die wichtigsten Aspekte der parlamentarischen Initiative respektive des Gesetzesentwurfes wurden Ihnen nun ja schon erläutert. Ich werde mich deshalb auf drei Bemerkungen beschränken, die mir wichtig sind. Ausserdem möchte ich Sie kurz über den runden Tisch für Betroffene von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und dessen Arbeitsfortschritte informieren.

Eine erste Bemerkung: Ich bekomme sehr oft Briefe von betroffenen Menschen, und ich bin immer wieder zutiefst erschüttert über diese Lebensgeschichten und Schicksale. Die Briefe gehen wirklich unter die Haut. Die betroffenen Menschen mussten viel Schlimmes durchmachen und sind in vielen Fällen traumatisiert, und zwar bis heute. Vielen merkt man das äusserlich nicht an, aber innerlich tragen sie

schwer an ihrer Vergangenheit. Das kann so weit gehen, dass sie sich selbst ihren engsten Angehörigen nicht anvertrauen können. Deshalb ist es ganz wichtig, dass wir das Unrecht und das Leid anerkennen, das diesen Menschen geschehen ist. Das sind wir ihnen schuldig. Wir geben ihnen damit auch nach Jahrzehnten des Stillschweigens zu erkennen, dass wir ihre Anliegen ernst nehmen und dass wir eine Aufarbeitung wollen.

Eine zweite Bemerkung: Wenn wir diese Aufarbeitung angehen, so müssen wir uns immer vor Augen halten, dass wir das damalige Geschehen an unseren heutigen Massstäben messen. Das ist eine sehr schwierige, eine sehr heikle Aufgabe. Wir wissen selber, dass sich Wertvorstellungen auch ändern können. Sie sind ja oft ein Abbild jener Zeit, in der sie entstanden sind. Es soll deshalb bei der Aufarbeitung primär darum gehen, dass wir verstehen lernen, wie und warum diese seinerzeitigen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen so und nicht anders angeordnet und vollzogen worden sind. Wir möchten daraus lernen können, sodass sich solche Vorwissen in Zukunft nicht mehr wiederholen können.

Eine dritte und letzte Bemerkung: Unter all den Personen, die seinerzeit unter den verschiedenen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen gelitten haben, sind die administrativ versorgten Menschen nur eine Gruppe. Die notwendige gesellschaftliche Aufarbeitung muss auch die anderen Gruppen mit einschliessen. Dazu gehören etwa die Heim- und die Verdingkinder oder die Zwangsadoptierten. Trotzdem ist es gerechtfertigt, dass das Parlament für die spezielle Gruppe der administrativ Versorgten heute einen ersten Schritt macht. Was jedoch allfällige finanzielle Leistungen anbelangt, verzichtet die Vorlage Ihrer Kommission für Rechtsfragen zu Recht auf eine Sonderregelung. Diese Frage ist aus einer Gesamtperspektive heraus anzugehen.

Deshalb hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme die Haltung vertreten, dass der Verzicht auf finanzielle Leistungen nicht als ein absolutes Nein für alle Zukunft verstanden werden soll. Es ist vielmehr angezeigt, zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen, ob den Betroffenen der verschiedenen Opferkategorien gewisse finanzielle Leistungen zugutekommen sollen. Wichtige Resultate des Aufarbeitungsprozesses werden dann bekannt sein. Diese Option sollten wir uns offenhalten, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Resultate vergleichbarer Aufarbeitungsprozesse im Ausland.

Zum Schluss möchte ich Sie noch kurz über den sogenannten runden Tisch und über dessen Arbeit informieren: Der runde Tisch ist ein Gremium zur umfassenden Aufarbeitung der damaligen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und anderer Fremdplatzierungen. Neben den Betroffenen und ihren Organisationen sind am runden Tisch auch der Bund, die Kantone, die Städte, die Gemeinden sowie bestimmte Institutionen wie Kirchen, Heime oder der Bauernverband vertreten. Der runde Tisch hat insbesondere den Auftrag, die Aufarbeitung der historischen, juristischen, gesellschaftspolitischen und organisatorischen Fragen im Zusammenhang mit Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zu koordinieren. Deshalb haben auch Vertreter der Wissenschaft als Experten Einsitz. Der runde Tisch hat bisher zweimal getagt, letztes Mal am 25. Oktober dieses Jahres. Es ist vorgesehen, dass der runde Tisch seine Arbeit, wenn möglich, bis im Sommer 2014 beendet und dass er dann Empfehlungen abgeben wird. Gegenwärtig laufen verschiedene Arbeiten, insbesondere in den Bereichen der historischen, rechtlichen und finanziellen Aufarbeitung.

Der runde Tisch setzt sich auch dafür ein, dass die von den Kantonen mittlerweile geschaffenen Anlaufstellen für Betroffene untereinander besser zusammenarbeiten. Der runde Tisch hat zudem beim Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung ein Gutachten in Auftrag gegeben, und zwar zur Frage, wie ausländische Staaten vergleichbare Missstände in der jüngeren Vergangenheit aufgearbeitet haben. Und schliesslich hat der runde Tisch an seiner letzten Sitzung bereits Empfehlungen der Schweizerischen Archivdirektorinnen- und Archivdirektorenkonferenz verabschiedet. Diese sollen den Betroffenen die Einsicht in die Akten er-

leichtern. Das alles macht deutlich, dass allfällige finanzielle Leistungen nur ein Aspekt der Aufarbeitung sind.

Im Übrigen begleitet eine parlamentarische Gruppe aus Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates diese Arbeiten. Im Dezember ist die nächste Sitzung vorgesehen. Die Gruppe ist auch am runden Tisch vertreten. Das scheint uns wichtig mit Blick auf die politischen Entscheide, die es zu einem späteren Zeitpunkt zu treffen gilt. Dies gilt allenfalls auch im Zusammenhang mit einer Volksinitiative, deren Lancierung zurzeit diskutiert wird.

Der Bundesrat beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und in der Detailberatung der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Die Berichterstatter verzichten auf ein weiteres Votum.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen

Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–4

Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule, art. 1–4

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission: BBI

Proposition de la commission: FF

Schwander Pirmin (V, SZ): Meine Minderheit stellt den Antrag, dass wir hier bei einer historischen Aufarbeitung bleiben. Ich begründe das wie folgt: Wir haben jetzt gehört, wie bestürzt wir über all diese administrativen Versorgungen bis 1981 sind. Persönlich bin ich noch mehr darüber bestürzt, dass wir aus all diesen administrativen Versorgungen nichts gelernt haben, sondern dass unter der heute geltenden Gesetzgebung – auch wenn wir sagen, diese sei den heutigen gesellschaftspolitischen Fragen und Rahmenbedingungen angepasst – nach wie vor Stigmatisierungen stattfinden. Es werden sowohl Personen unter dem neuen Erwachsenen- und Kindesschutzrecht wie auch zum Beispiel Unfallopfer dem bürokratischen, administrativen Schicksal überlassen. Darüber bin ich noch mehr bestürzt, dass das weiterhin in unserer Gesellschaft, vor unseren Haustüren – auch vor meiner Haustür, aber nicht nur in meinem Kanton – passiert. Ich bekomme hier nach wie vor wöchentlich einen neuen Fall auf den Tisch, der nach 1981 passiert ist, und das bestürzt mich noch mehr; deshalb auch dieser Antrag.

Offensichtlich gibt es ja einen Unterschied zwischen einer historischen und einer wissenschaftlichen Aufarbeitung. Ursprünglich schlug ja auch der Bundesrat eine historische Aufarbeitung vor. Ich bin klar der Meinung, dass wir eine historische Aufarbeitung machen müssen, weil diese alles umfasst. Besonders wird damit eben der Auftrag erteilt, alle Fakten aufzuarbeiten – sie nicht zu bewerten, sondern sie alle aufzuarbeiten – und dadurch auch das Ausmass festzustellen.

Für eine wissenschaftliche Aufarbeitung braucht es einen konkreten Auftrag. Haben Sie den Auftrag, eine Bewertung vorzunehmen? Bei der heutigen Bewertung der damaligen Gesetzgebung, der damaligen Vollzugspraxis der administrativen Versorgung braucht es Augenmass, die richtige Augenhöhe.

Es ist meiner Meinung nach nicht eine Ausdehnung, wenn wir sagen: «Wir wollen eine wissenschaftliche Aufarbeitung, nicht eine historische.» Im Gegenteil, das ist eine Einschränkung: Es wird darauf hingewiesen, dass wir eine Bewertung wollen, und da kann meines Erachtens nicht im Vordergrund stehen, dass wir die damaligen Ereignisse anhand der heutigen Rechtsetzung bewerten. Wir müssen das historisch, aus der damaligen Zeit heraus gesehen, aufarbeiten.

Die Minderheit ist ganz klar der Meinung, dass wir das Unrecht anerkennen sollen, dass wir Akteneinsicht, und zwar eine nichtbürokratische Akteneinsicht, gewähren sollen. Das ist noch nicht überall gewährleistet. Wir streben eine umfassende Aufarbeitung aus der Sicht des damaligen Umfelds an. Aber eine wissenschaftliche Aufarbeitung, so, wie ich sie kenne – ich habe auch schon solche wissenschaftlichen Arbeiten verfasst –, wird gewöhnlich in einem Auftrag eingegrenzt, und das möchte ich ganz klar nicht. Ich möchte Lehren für die Zukunft ziehen und auch für die heutigen Fälle. Dass wir das auch hier wollen, das erkenne ich noch nicht. Recht oder Unrecht ist nicht nur eine juristische Frage, es ist auch eine Frage der individuellen Betroffenheit: Was musste das Individuum aushalten und ertragen? Wir müssen darauf schauen, dass all diese Fakten, diese individuellen Fakten, historisch aufgearbeitet, nicht individuell bewertet werden. Das ist ein grosser Unterschied. Ansonsten läuft es darauf hinaus, dass wir mehr die Behörden kritisieren, als dass wir die Betroffenen, das Unrecht, das die Betroffenen erlitten haben, in den Vordergrund stellen. Das kann es nicht sein. Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen.

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit. Frau Bundesrätin Sommaruga verzichtet auf ein Votum.

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Der Antrag der Minderheit Schwander betrifft wie erwähnt den Umfang dieser Aufarbeitung. Wenn ich jetzt Herrn Schwander zuhöre, dann frage ich mich, ob wir vielleicht ein kleines Missverständnis haben. Die Kommission ist erstens der Meinung, dass eine umfassende Aufarbeitung unter Berücksichtigung des Zeithorizonts nach hinten und mit Empfehlungen nach vorne stattfinden soll. Zweitens sollen verschiedene Disziplinen zusammenkommen. Das führt dann zu der von Ihnen auch gewünschten umfassenden Aufarbeitung. Wir haben das Wort «historisch» durch «wissenschaftlich» ersetzt, ohne in der Kommission lange darüber zu diskutieren, dies ausgehend vom Verständnis, dass die Geschichtsschreibung ja eine wissenschaftliche Teildisziplin ist. Es gibt andere Disziplinen wie die Soziologie, die Psychologie oder die Rechtswissenschaft, die hier sinnvollerweise auch beigezogen werden. Alle diese Disziplinen können historisch nach hinten schauen, und sie können auch nach vorne schauen. All das zusammen führt dann unter dem Wort «wissenschaftliche Aufarbeitung» zum, so glaube ich, auch von Ihnen gewünschten Resultat. Was wir auch nicht wollten, ist irgendeine besondere moralische Bewertung aus einer Warte. Das verstehe ich aber unter dem Begriff der Wissenschaftlichkeit auch nicht, das wäre schlechte Wissenschaft. Der wesentliche Unterschied zwischen dem Wortlaut des Minderheitsantrages und dem des Mehrheitsantrages ist meines Erachtens, dass beim Mehrheitsantrag noch ein Teilsatz mehr steht. Wir wollen die administrative Versorgung analysieren, aber «unter Berücksichtigung anderer fürsorglicher Zwangsmassnahmen». Das sind sinnvolle Querverbindungen, weil viele der Opfer der administrativen Versorgung gleichzeitig Opfer anderer solcher Massnahmen wurden. Sie sind zwangsadoptiert worden, zwangssterilisiert worden, was immer Sie hier nennen möchten. Auch hier wollen wir den Blick etwas öffnen.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Mehrheit zu folgen. Ich glaube, wenn wir es genau anschauen, Herr Schwander, dann ist das schlussendlich auch in Ihrem Sinne.

Schneider Schüttel Ursula (S, FR), pour la commission: L'article 5 porte le titre «Etude scientifique»; l'avant-projet ne

mentionnait qu'une étude historique. Monsieur Schwander a posé la question de savoir quelle est la différence entre ces deux termes. Comme Monsieur Caroni l'a dit, je pense qu'il y a un malentendu parce qu'au cours des travaux en commission et suite à la consultation, il a été constaté que le travail de mémoire ne se limitait pas à une pure dimension historique, mais qu'il y avait d'autres aspects scientifiques qui devaient être pris en considération. Donc on parle d'une étude dans un sens beaucoup plus large que simplement historique.

En outre, la commission a considéré qu'il est judicieux que ce travail prenne en compte les relations avec d'autres mesures de contrainte à titre d'assistance ou avec des placements parce qu'en effet il n'était pas rare que les personnes concernées aient encore subi d'autres mesures de contrainte, comme par exemple la stérilisation forcée ou l'adoption forcée.

La commission vous propose, par 15 voix contre 7 et 1 abstention, d'adopter l'article 5 dans la version du projet de la commission et de rejeter la proposition de la minorité Schwander.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 11.431/9701)

Für den Antrag der Mehrheit ... 139 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 44 Stimmen

(1 Enthaltung)

Art. 6–8

Antrag der Kommission: BBI

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 11.431/9702)

Für Annahme des Entwurfes ... 142 Stimmen

Dagegen ... 45 Stimmen

(4 Enthaltungen)