

Antrag des Regierungsrates vom 2. April 2014

**5086**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Bewilligung eines Beitrages aus dem  
Lotteriefonds an die Konferenz  
der kantonalen Sozialdirektorinnen und  
Sozialdirektoren zugunsten des Soforthilfefonds für  
die Betroffenen früherer fürsorgerischer Zwangs-  
massnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. April 2014,

*beschliesst:*

I. Zugunsten des Soforthilfefonds für die Betroffenen früherer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 wird ein Beitrag von Fr. 876 000 an die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren zulasten des Lotteriefonds (Leistungsgruppe Nr. 4980) bewilligt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

## **Weisung**

### **1. Ausgangslage**

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) ersucht den Kanton um einen Beitrag von Fr. 876 082 für den Soforthilfefonds für die Betroffenen fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981.

### **2. Gesuchstellerin**

Die 1943 gegründete SODK unterstützt, fördert und koordiniert die Zusammenarbeit der Kantone im Bereich der Sozialpolitik und vertritt deren Interessen insbesondere gegenüber dem Bund. Auf interkantonaler Ebene nimmt sie eine sozialpolitische Leitfunktion ein und fördert den kooperativen Föderalismus. Sie vertritt die sozialpolitischen Anliegen der Kantone bei Bundesrat, Bundesverwaltung, Parlament und in der Öffentlichkeit und ist unter anderem auch in Generationenfragen sowie im Bereich der Opferhilfe, der Bildung im Sozialbereich und der Sozialstatistik aktiv.

### **3. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen**

#### **3.1 Ein dunkles Kapitel Schweizer Geschichte**

Bis in die 1980er-Jahre bestand in der Schweiz die Praxis von sogenannten «fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen». Verwaltungsbehörden konnten einschneidende Massnahmen wie administrative Versorgungen (Einweisungen in geschlossene Institutionen oder Strafanstalten), Eingriffe in die Reproduktionsrechte (Zwangskastrationen und -sterilisierungen oder Zwangsabtreibungen) oder Zwangsadoptionen sowie Fremdplatzierungen (Verding-, Kost- oder Pflegekinder und Heimkinderwesen) anordnen. Die Betroffenen verfügten in vielen Fällen über keine Rechtsmittel, um sich gegen diese Massnahmen zu wehren. Einzelne willigten zwar in die Massnahmen ein, dies aber oft unter grossem Druck vonseiten der Behörden. Betroffen von diesen Behördenmassnahmen waren Menschen, die den damaligen gesellschaftlichen und moralischen Wertvorstellungen nicht entsprachen und z. B. als «arbeitsscheu», «liederlich» oder «sittlich verahrlost» beurteilt wurden. Es waren dies beispielsweise ledige minderjährige Mütter und ihre Kinder, Familien in Armut oder Suchtkranke.

## **3.2 Massnahmen**

Es lassen sich folgende Arten von Massnahmen unterscheiden:

### **3.2.1 Administrative Versorgungen**

Jugendliche und Erwachsene konnten von Verwaltungsbehörden bis 1981 ohne Gerichtsurteil und ohne Rechtsmittelmöglichkeit auf unbestimmte Zeit zur «Nacherziehung» oder «Arbeitserziehung» in geschlossenen Institutionen, unter anderem auch in Strafanstalten, eingewiesen werden. Als Begründung dafür reichte beispielsweise ein zu häufiger Stellenwechsel oder die Schwangerschaft einer ledigen Frau. Die Betroffenen konnten sich in der Regel zu den Vorwürfen nicht äussern und verfügten über keine Rechtsmittel, um sich gegen diese Massnahmen zu wehren. Die Praxis dieser sogenannten administrativen Versorgungen nach kantonalem Recht wie auch die Anstaltsunterbringung nach eidgenössischem Vormundschaftsrecht standen in Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Aus diesem Grund wurde sie 1981, sieben Jahre nach der Ratifikation der EMRK durch die Schweiz (1974), aufgegeben.

### **3.2.2 Eingriffe in die Reproduktionsrechte**

Bis in die 1980er-Jahre wurden in der Schweiz aus sozialhygienischen und wirtschaftlich-sozialen Gründen Zwangssterilisationen und -kastrationen und Zwangsabtreibungen durchgeführt. Die Sterilisation oder Kastration durfte zwar in der Regel nur mit der Einwilligung der oder des Betroffenen geschehen. Um diese Einwilligungen zu erhalten, wurde in vielen Fällen Druck, etwa durch die Androhung des Entzuges von Unterstützungsleistungen, ausgeübt. Auch einer Abtreibung wurde vielfach erst dann zugestimmt, wenn die betroffene Frau in die gleichzeitige Sterilisation einwilligte.

### **3.2.3 Zwangsadoptionen**

Die Praxis, dass Vormundschaftsbehörden Mütter von ihren Neugeborenen trennten und die Kinder gegen deren Willen zur Adoption freigaben, bestand in der Schweiz bis in die 1970er-Jahre. Begründet wurde dies damit, dass die Mütter z. B. minderjährig oder ledig waren, aus ärmlichen Verhältnissen stammten, angeblich ein «liederliches Leben» führten oder weil ihre Männer Alkoholiker waren oder als «arbeits-

scheu» galten. Zwar war bei Adoptionen eine schriftliche Einwilligung vonseiten der betroffenen Frauen notwendig. Dokumentierte Fälle weisen aber darauf hin, dass Frauen die Adoptionserklärung oft unter grossem Druck unterschrieben, obwohl sie nicht damit einverstanden waren. Man spricht deshalb von «Zwangsadoptionen».

### **3.2.4 Verding-, Kost- oder Pflegekinder / Heimkinder (Fremdplatzierung)**

Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wurden in der Schweiz Kinder und Jugendliche aus wirtschaftlichen Gründen oder mit moralisch begründeten Argumenten bei Privaten (Verding-, Kost- oder Pflegekinder) oder in geschlossenen Institutionen (Heimkinder) fremdplatziert. Platzierende Instanzen waren neben Gemeinde- und Kantonsbehörden auch private Organisationen. Die Kinder und Jugendlichen stammten aus armutsbetroffenen Familien oder sie waren Waisen, Halbweisen oder unehelich geboren. Ob ein Kind in eine Familie oder in ein Heim kam, hing nicht selten vom Zufall, der Verfügbarkeit, aber auch den finanziellen Möglichkeiten ab. Neben kantonalen und kommunalen Trägerschaften wurden viele geschlossene Institutionen von privaten und kirchlichen Initianten geführt. Bei der Unterbringung bei Privaten (meist bei Bauernfamilien) stand nicht selten die Arbeitsleistung eines Kindes im Vordergrund, ein Familienanschluss war in vielen Fällen nicht vorgesehen. Immer wieder kam es vor, dass fremdplatzierte Kinder und Jugendliche Opfer von Gewalt und Missbrauch wurden, die wegen mangelhafter Umsetzung bestehender Gesetze und vorgeschriebener Kontrollen oder Abgeschiedenheit der aufnehmenden Familien und Anstalten nicht geahndet wurden.

### **3.3 Die Situation der Betroffenen heute**

Die heutige Situation der Betroffenen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ist sehr unterschiedlich. Die Erfahrungen der Opfer sind einschneidend, bis heute prägend und begleiten sie vielfach in ihrem täglichen Leben. So führen schwierige Erfahrungen im Umgang mit Behörden oder die aufgrund der Biografie oft geringe Schulbildung z. B. dazu, dass Betroffene in akute finanzielle Notsituationen geraten, weil sie ihnen zustehende Ergänzungsleistungen nicht einfordern oder Mühe haben bei der Auszahlung und Abwicklung von Rentenbezügen. Leidtragende sind teilweise stark geprägt von psychischen oder physischen Verletzungen. Scham und Schuldgefühle haben zur Folge, dass viele es nicht wagen, um Leistungen – wie beispielsweise Akteneinsicht – nachzufragen. Für viele Be-

troffene ist die historische Aufarbeitung des Themas allgemein, aber auch die Suche nach eigenen biografischen Angaben und persönlichen Akten ein wichtiges Thema. Die Suche nach Teilen der eigenen Biografie umfasst neben der Akteneinsicht weitere Gesichtspunkte. So ist es möglich, dass bis dahin unbekannte Familienkonstellationen und damit neue Familienmitglieder zutage treten.

### **3.4 Aufarbeitung**

Die politische Aufarbeitung dieses Kapitels der Schweizer Geschichte ist zurzeit im Gange. So fand am 11. April 2013 ein nationaler Gedenk Anlass zum Thema statt, an dem sich der Bundesrat und verschiedene Vertreterinnen und Vertreter von Kantonen, Gemeinden und Städten sowie Kirchen und Hilfswerken bei den Betroffenen entschuldigten. Bundesrätin Sommaruga kündigte die Einrichtung eines runden Tisches an. Die meisten Kantone errichteten auf Empfehlung der SODK vom 26. Februar 2013 zudem Anlaufstellen für die Betroffenen, die seither mehr als 200 Betroffene beraten und unterstützen konnten.

#### **3.4.1 Erster Runder Tisch**

Im Juni 2013 fand unter der Leitung des Delegierten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen ein erster Runder Tisch zum Thema statt. Der Runde Tisch soll die Aufarbeitung der historischen, juristischen, finanziellen, gesellschaftspolitischen und organisatorischen Fragen im Zusammenhang mit den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen in die Wege leiten, begleiten und koordinieren. Er ist zusammengesetzt aus Vertretungen von Betroffenen sowie auch von Behörden (Bund, Kantone, Gemeinden), Kirchen und Bauernverband. Die Arbeiten des Runden Tisches sind wenn möglich bis Ende 2014, spätestens bis Mitte 2015, abzuschliessen.

#### **3.4.2 Zweiter Runder Tisch**

Am 25. Oktober 2013 fand der zweite Runde Tisch statt. Dabei stand das Thema der finanziellen Leistungen zugunsten der Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen im Zentrum. Der Runde Tisch empfahl, die Einrichtung eines Härtefall- und Solidaritätsfonds zu prüfen und zu konkretisieren. Aus dem Härtefallfonds würden vor allem

Personen Leistungen erhalten, die aufgrund einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme traumatisiert oder sozial, gesundheitlich oder wirtschaftlich schwer beeinträchtigt worden sind und die heute noch in einer schwierigen Situation leben. Mit der Schaffung eines Solidaritätsfonds würden grundsätzlich alle Personen finanzielle Leistungen erhalten, gegen die aus heutiger Sicht zu Unrecht eine fürsorgerische Zwangsmassnahme angeordnet worden ist. Sowohl der Härtefallfonds als auch der Solidaritätsfonds setzen aber die Schaffung gesetzlicher Grundlagen auf Bundesebene voraus.

### **3.5 Soforthilfefonds**

Da die Schaffung gesetzlicher Grundlagen voraussichtlich ein mehrjähriger Prozess sein wird, erachtet der Runde Tisch eine finanzielle Soforthilfe im Sinne einer Überbrückungshilfe für Betroffene in Notsituationen als unerlässlich. Zu diesem Zweck soll ein Soforthilfefonds geschaffen werden.

Die SODK schlägt in Absprache mit dem Präsidenten der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelosgesetz den Kantonen vor, den vorgesehenen Soforthilfefonds mit 5 Mio. Franken zu unterstützen. Die beiden Konferenzen regen an, dafür Mittel aus den kantonalen Lotteriefonds einzusetzen. Sie legen zudem – entsprechend der Bevölkerungszahl – einen Verteilschlüssel für die kantonalen Beiträge vor. Neben den Kantonsbeiträgen soll der Soforthilfefonds zudem mit Beiträgen anderer Institutionen und Organisationen sowie mit Spenden Privater gespiesen werden und insgesamt über 7–8 Mio. Franken verfügen.

Der zeitlich befristete Soforthilfefonds wird von der Glückskette, die über entsprechendes Wissen und Erfahrungen verfügt, errichtet und verwaltet werden. Bereits ab Sommer 2014 soll dieser Fonds Gesuche um Soforthilfe entgegennehmen. Betroffene in Notsituationen sollen – insbesondere wegen des hohen Alters vieler Betroffener – rasch Hilfe erhalten. Die Beiträge aus dem Fonds sollen grundsätzlich bedarfsabhängig und einmalig sein. Gemäss den vom Runde Tisch verabschiedeten Kriterien können Betroffene Soforthilfe erhalten, deren persönliche Integrität durch eine vor 1981 angeordnete oder vollzogene fürsorgerische Zwangsmassnahme verletzt worden ist. Massgebend ist die heutige finanzielle Situation: Soforthilfe wird nur Personen geleistet, die sich gegenwärtig in einer finanziellen Notlage befinden. Vorgesehen sind einmalige Beiträge in der Grössenordnung zwischen Fr. 4000 und Fr. 12 000. Wie hoch die Soforthilfe-Leistungen sein werden, hängt namentlich vom verfügbaren Gesamtbetrag und

von der Anzahl der Gesuche ab. Bei der Prüfung der Gesuche wird auch abgeklärt, ob andere Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Situation ausgeschöpft worden sind.

### **3.6 Stellungnahme des Kantons Zürich**

In seiner Vernehmlassung zum Vorentwurf für ein «Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen» hat der Regierungsrat anerkannt, dass im Kanton bis in die 1980er-Jahre Menschen teilweise zu Unrecht administrativ versorgt worden sind, und er hat es deshalb begrüsst, wenn die Schweiz die Betroffenen rehabilitiert (vgl. RRB Nr. 171/2013). In der Folge hat die Direktion der Justiz und des Innern auch die zuständigen Stellen bezeichnet, an die sich Betroffene im Kanton wenden können, um Einblick in ihre Akten bzw. die Archive oder Unterstützung bei der Aufarbeitung und Bewältigung des Geschehenen zu erhalten.

## **4. Würdigung**

Der Beitrag an den Soforthilfefonds ist Teil eines gesamtschweizerischen Aufarbeitungsprozesses eines dunklen Kapitels Schweizer Geschichte. Bund, Kantone und Gemeinden sind sich inzwischen einig, dass gewisse der einst verhängten Massnahmen selbst dann als Unrecht zu beurteilen sind, wenn man sie nicht an heutigen, sondern an damals gültigen Massstäben misst. Mit der Errichtung des Soforthilfefonds können die Kantone einen schnellen und unbürokratischen Beitrag leisten, damit Betroffene von ehemaligen fürsorglichen Zwangsmassnahmen in Notsituationen unterstützt werden können, bis auf Bundesebene eine definitive Regelung geschaffen worden ist.

Das Vorhaben entspricht den Richtlinien des Lotteriefonds. Für die Leistungen, welche die Soforthilfe ausrichten soll, besteht teilweise (noch) keine gesetzliche Grundlage. Zudem soll die Unterstützung der von fürsorglichen Zwangsmassnahmen Betroffenen schnell und unbürokratisch erfolgen, d. h. ohne langwierige Abklärung, ob ein formeller Rechtsanspruch besteht oder nicht. Damit stellt die von der Soforthilfe erbrachte Hilfe keine staatliche Aufgabe dar. Sie dient zudem einem wohltätigen Zweck, weshalb sie durch den Lotteriefonds mitfinanziert werden kann.

Bei der Beitragsleistung zugunsten der SODK handelt es sich um eine neue Ausgabe gemäss § 37 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611).

Der Beitrag ist im Budget 2014 nicht eingestellt. Er kann trotzdem bewilligt werden, da er innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 4980 kompensiert werden kann.

### **5. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, einen Beitrag von Fr. 876 000 aus dem Lotteriefonds zu bewilligen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Heiniger

Der Staatsschreiber:

Husi