

Staatskanzlei, Schlossmühlestrasse 9, 8510 Frauenfeld

Nationalrat  
Kommission für Rechtsfragen  
Herr Yves Nidegger  
Kommissionspräsident  
3003 Bern

Frauenfeld, 12. Februar 2013

## **Parlamentarische Initiative. Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen**

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen äussern zu können und teilen Ihnen mit, dass wir das Grundanliegen der Vorlage im Prinzip unterstützen, aber den Erlass eines Gesetzes ablehnen.

Mit Bezug auf ein Bundesgesetz bezweifeln wir insbesondere, ob sich aus einer hohen Erlassstufe automatisch eine besondere Genugtuungsfunktion ergibt. In Ihrem Bericht verweisen Sie als Beleg, dass eine gesetzliche Rehabilitierung möglich sei, auf zwei Bundesgesetze. Bei einem handelt es sich um jenes vom 20. Juni 2003 über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer zur Zeit des Nationalsozialismus (SR 371), beim anderen um jenes vom 20. März 2009 über die Rehabilitierung der Freiwilligen im Spanischen Bürgerkrieg (SR 321.1). Allerdings hat das Schicksal von Flüchtlingshelfern oder Kriegsfreiwilligen keine Berührungspunkte mit demjenigen von administrativ versorgten Menschen. Soweit Einzelschicksale Teil eines tragischen Gesamtschicksals einer bestimmten Menschengruppe sind, lässt sich das Schicksal administrativ versorgter Menschen weit eher mit demjenigen der Gruppe der ehemaligen Verdingkinder, der Kinder der Landstrasse, der in Heimen oder Pflegefamilien Ausgenutzten, Misshandelten oder Missbrauchten, der Zwangssterilisierten oder der in psychiatrischen Kliniken Zwangsbehandelten vergleichen. All diese von besonderen Lebenssituationen betroffenen Menschengruppen sind schon seit geraumer Zeit in den Fokus des öffentlichen Bewusstseins gerückt. Deren Schicksal hat auch politische Debatten und Vorstösse ausgelöst. Zu einer „gesetzlichen Rehabilitierung“ ist es bei all den erwähnten Gruppen jedoch nicht gekommen. Insofern kann deshalb festgestellt werden, dass es sich bei dem im Vorentwurf vorliegenden Bundesgesetz zur Rehabilitierung um ein Unikum

handelt, das gleichzeitig – obgleich nicht beabsichtigt – einen gewissen „Affront“ gegenüber anderweitig schicksalhaft betroffenen Menschen beinhaltet. Beispielfhaft wird auf die ehemaligen „Kinder der Landstrasse“ hingewiesen. Auch diese wurden systematisch fremdplatziert und ihre Eltern wurden in Arbeits- und Strafanstalten oder in psychiatrische Kliniken versorgt; im fraglichen Zeitraum wohl ebenfalls „administrativ“. 1986 erfolgte gegenüber den Betroffenen eine bundesrätliche Entschuldigung, 1998 erschien eine vom EDI in Auftrag gegebene historische Studie und bis Ende 2006 untersuchte das Nationale Forschungsprogramm 51 den Umgang mit Minderheiten in der Schweiz – dies alles ohne Rehabilitierungsgesetz. Auch die Frage der Aktenaufbewahrung und -einsicht wurde in diesem Zusammenhang geklärt und umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund muss die im Kommissionsbericht angeführte verfassungsrechtliche Grundlage des vorgeschlagenen Rehabilitierungsgesetzes, nämlich Art. 122 Abs. 1 und Art. 173 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101), hinterfragt werden. Denn die beanspruchte Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts lässt unberücksichtigt, dass es sich bei administrativen Versorgungen vor 1981 häufig um solche nach kantonalen Versorgungsgesetzen gehandelt hat, bei denen nicht, jedenfalls nicht ausschliesslich, die zivilrechtlichen, sondern vielmehr die kantonalrechtlichen polizeilichen und fürsorgerechtlichen Grundsätze zum Tragen kamen. Von solchen Grundsätzen war auch das damalige Tun der Vormundschaftsbehörden bzw. ihrer Mandatsträger geprägt. Der Schwerpunkt der Zuständigkeit, der Tätigkeit und der rechtlichen Kriterien bzw. des Ermessensspielraums für die heute teilweise an den Pranger gestellten einschneidenden Massnahmen lag deshalb klar bei den Kantonen bzw. den Gemeinden.

Die Rehabilitierung in Form eines Gesetzes überzeugt auch nicht mit Blick auf Art. 164 Abs. 3 BV. Die dort erwähnten „grundlegenden Bestimmungen über Rechte und Pflichten von Personen“ lassen sich aus dem Gesetzesentwurf betreffend Menschen, die ehemals administrativ versorgt worden waren, kaum erkennen. Weder bei der „Anerkennung des Unrechts“ (Art. 3) noch beim „Ausschluss finanzieller Ansprüche“ (Art. 4) handelt es sich um ein Recht oder eine Pflicht. Bei der „historischen Aufarbeitung“ (Art. 5) handelt es sich um einen gesetzlichen Auftrag an den Bundesrat, den dieser – wie bereits erwähnt – auch ohne entsprechende gesetzliche Grundlage erteilen könnte. Eher seltsam erscheint im Übrigen eine generell-abstrakte Gesetzgebung, die nur sehr beschränkt zukunftsgerichtet ist, da sie ausschliesslich Personen betrifft, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (Ende 1980) von bestimmten Massnahmen (d.h. der administrativen Versorgung) betroffen waren.

Grundsätzlich wird allerdings nicht bestritten, dass durch die rechtlichen Grundlagen und den praktischen Vollzug der administrativen Versorgung zahlreichen Menschen über lange Zeit Unrecht getan wurde. Uneingeschränkt gilt diese Aussage jedoch nur für Fälle, in denen kein Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Instanz be-

3/4

stand oder wo Menschen in Institutionen versorgt wurden, die zur Erreichung des vorgegebenen "Korrektionsziels" völlig ungeeignet waren. Geschehenes Unrecht sollte deshalb in Fällen anerkannt werden, wo keine richterliche Überprüfung eines Entscheids möglich war oder wo der praktische Vollzug im Widerspruch zu bereits damals allgemein anerkannten rechtsstaatlichen Grundsätzen stand (z. B. Verhältnismässigkeitsprinzip, Anspruch auf ein faires Verfahren, Verbot physischer und psychischer Grausamkeit etc.). Hingegen erscheint eine Anerkennung des Unrechts, die sich direkt auf das ab 1981 geltende Recht bzw. dessen zentrale Rolle für die Beurteilung der alten Rechtslage ex post stützt, sowohl in wissenschaftlicher als auch in politischer Hinsicht sehr problematisch.

Die wissenschaftliche Erforschung der administrativen Versorgung, z.B. durch den Nationalfonds, wird unterstützt. In diesem Zusammenhang ist jedoch von besonderen Regeln auf Bundesstufe, insbesondere von Privilegien für einzelne Forschende, abzusehen. Vielmehr sollte das Kapitel „administrative Versorgung“ einer umfassenden wissenschaftlichen Erforschung unterzogen werden. Entsprechende Projekte befinden sich denn auch bereits in Vorbereitung. Wichtig ist aus unserer Sicht, dass sich die wissenschaftliche Forschung nicht auf historische Disziplinen beschränkt, sondern – wie im Kommissionsbericht erwähnt – auch andere Disziplinen einschliesst. Wir befürworten die Finanzierung solcher Projekte über den Schweizerischen Nationalfonds. Ein eigenes Gesetz, in dem wissenschaftliche Grundsätze wiederholt werden, braucht es dafür nicht. Überdies erscheint es auch nicht gerechtfertigt, eine spezielle Kommission oder Forschungsgruppe mit besonderen Privilegien auszustatten und damit den Rest der interessierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für solche Projekte auszuschliessen.

Hinsichtlich der Bestimmungen über die Archivierung (Art. 6 und 7 des Gesetzesentwurfs) vertreten wir klar die Auffassung, dass die entsprechenden Kompetenzen bei den Kantonen liegen sollten. Von besonderen Regeln auf Bundesstufe, welche in die kantonalen Informations-, Datenschutz- und Archivgesetze eingreifen, ist deshalb abzu- sehen. Zwar ist es durchaus sinnvoll, sich um landesweit möglichst einheitliche Aufbewahrungs- und Schutzfristen (insbesondere für sensible Unterlagen) zu bemühen. Solche Bemühungen haben aber zwingend dort einzusetzen, wo die entsprechende Gesetzgebungskompetenz liegt – in diesem Fall also hauptsächlich bei den Kantonen.

Der Bund hat auch keine Kompetenzen in Bezug auf die Regelung der Aktenführung bei den Kantonen. In diesem Zusammenhang erscheint uns die Argumentation nicht haltbar, dass der Bund aufgrund von Art. 122 Abs. 1 BV in die Gesetzgebung der Vollzugsorgane auf den Stufen Kanton und Gemeinde eingreifen könne. Denn die Verantwortung für die fraglichen Massnahmen lag nur zu einem kleinen Teil beim Bund, entsprechend liegt die Datenhoheit über die noch vorhandenen Unterlagen bei den vollziehenden Organen bzw. beim für diese zuständigen Archiv.

4/4

Wie eingangs festgestellt, ist das Anliegen, Betroffene von administrativen Zwangsmassnahmen zu rehabilitieren, gerechtfertigt. Wir lehnen den Erlass eines Bundesgesetzes ab. Wir regen deshalb an, dem Anliegen auf andere Art zu entsprechen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber