



An den Grossen Rat

13.5266.02

WSU/P135266

Basel, 23. September 2015

Regierungsratsbeschluss vom 22. September 2015

Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend „Rehabilitierung administrativ versorger Menschen“

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 18. September 2013 den nachstehenden Anzug Nora Bertschi und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Bis in die 1980er Jahre hinein wurden Menschen ohne Gerichtsurteil oder psychiatrisches Gutachten von kantonalen oder Gemeindebehörden weggesperrt oder waren auf andere Weise durch Behördenentscheide von Zwangsmassnahmen betroffen. Auf Bundesebene wird derzeit über ein Gesetz zur Rehabilitierung administrativ versorger Menschen diskutiert. Der aktuelle Entwurf sieht die historische Aufarbeitung der Geschehnisse sowie Akteneinsichtsrechte für betroffene Personen vor. Das Bundesgesetz wird damit einen wichtigen Beitrag zur Wiedergutmachung leisten. Wichtige Punkte sind jedoch vom geplanten Gesetz nicht erfasst oder bleiben den Kantonen überlassen: Die Frage der Entschädigung wird explizit offen gelassen. Zudem soll sich das Gesetz einzig an Personen, die aufgrund eines Behördenentscheides in eine Anstalt eingewiesen worden sind, richten.

Dieser Fokus ist zu eng: Von behördlichen Zwangsmassnahmen waren auch weitere Personen – etwa Verdingkinder, unverheiratete Mütter, denen Kinder weggenommen wurden, oder zwangssterilisierte Menschen betroffen. Bundesrätin Simonetta Sommaruga hat sich an einem Gedenkanlass für ehemalige Verdingkinder im Namen der Landesregierung bei den Opfern fürsorgerischer Zwangsmassnahmen entschuldigt und eine umfassende historische, rechtliche und finanzielle Aufarbeitung verlangt. Sie hat dabei die Opfergruppe bewusst offener gefasst. Auch im Kanton Basel-Stadt waren Personen von behördlichen Zwangsmassnahmen betroffen. Es ist wichtig, dass der Kanton Basel-Stadt einen Beitrag zur Aufarbeitung der eigenen Geschichte und Wiedergutmachung leistet. Die Regierung wird daher beauftragt, angemessene Massnahmen zur Rehabilitierung der im Kanton Basel-Stadt betroffenen Personen zu ergreifen.

Dabei wird die Regierung gebeten zu berichten und zu prüfen,

- wie sich der Kanton Basel-Stadt zur aktuellen Gesetzesdebatte auf Bundesebene stellt;
- welche Form der offiziellen Entschuldigung durch den Kanton Basel-Stadt angebracht erscheint;
- inwiefern der Kanton Basel-Stadt Massnahmen zur Sicherung von Akten (im Staatsarchiv und den Registraturen der verantwortlichen Behörden) ergreift;
- inwiefern der Kanton Basel-Stadt die historische Aufarbeitung der kantonalen Ereignisse fördert und finanziell unterstützt;
- welche Anlaufstelle für die Beratung der Betroffenen zuständig ist und inwiefern dies in der Öffentlichkeit bekannt gemacht wird;
- inwiefern der Kanton Basel-Stadt, etwa durch die Errichtung eines Härtefallfonds, Betroffenen eine finanzielle Wiedergutmachung für das erlittene Unrecht zukommen lassen wird;

- wie im Kanton Basel-Stadt die genannten Massnahmen auf alle Menschen, die von behördlichen, aus heutiger Sicht ungerechtfertigten Zwangsmassnahmen betroffen waren, ausgedehnt werden können

Nora Bertschi, Brigitta Gerber, Joël Thüring, Michael Koechlin, Andreas Zappalà, Dominique König-Lüdin, Rudolf Rechsteiner, Annemarie Pfeifer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Seitdem der vorliegend zu behandelnde Anzug überwiesen worden ist, hat sich die Sachlage grundlegend verändert: Am 1. August 2014 ist das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgerter Menschen in Kraft getreten. Auch findet zur Zeit (und bis zum 30. September 2015) das Vernehmlassungsverfahren betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (E-AFZFG) statt. Dieses Bundesgesetz soll das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgerter Menschen im Wesentlichen ersetzen.

Unter fürsorgerischen Zwangsmassnahmen versteht der Gesetzesentwurf „die vor 1981 in der Schweiz von Behörden veranlassten und von diesen oder in deren Auftrag und unter deren Aufsicht vollzogenen Massnahmen zum Schutz oder zur Erziehung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen“. Diese Zwangsmassnahmen, aber auch Fremdplatzierungen, welche vor 1981 erfolgt sind, sollen durch folgende vier Elemente aufgearbeitet werden:

1. Der Entwurf zum Bundesgesetz anerkennt zunächst das Unrecht, das den Opfer solcher Massnahmen sowie von Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist.
2. Sodann regelt er die Voraussetzungen für die Ausrichtung von finanziellen Leistungen zu Gunsten von Betroffenen. Vorgesehen wird insbesondere, den Opfern einen Solidaritätsbeitrag zu gewähren. Wiewohl der Entwurf diesbezüglich den Kantonen keine Pflicht auferlegt, sich an der anvisierten Entschädigungssumme in der Höhe von total 300 Mio. Franken beteiligen müssen, geht aus den diesbezüglichen bundesrätlichen Erläuterungen die Erwartung hervor, dass sich die Kantone auf freiwilliger Grundlage in angemessenem Umfang an dieser Summe beteiligen sollten. Als angemessen wird dabei eine Summe in der Höhe von ca. 100 Mio. Franken betrachtet.
3. Die Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen sollen zudem wissenschaftlich umfassend untersucht und der Bevölkerung in geeigneter Weise vermittelt werden.
4. Schliesslich sollen die Opfer und andere Betroffene bei der Aufarbeitung ihrer persönlichen Geschichte unterstützt werden, wofür der Entwurf unter anderem Bestimmungen über die Archivierung und der Zugang zu Akten enthält.

Wie aus den nachfolgenden Ausführungen hervorgeht, können die meisten der im Anzug aufgeworfenen Fragen erst beantwortet werden, wenn Klarheit darüber besteht, ob bzw. in welcher Form ein Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in Kraft treten wird.

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

2.1 Haltung des Kantons Basel-Stadt zur aktuellen Gesetzesdebatte auf Bundesebene

Die Stossrichtung des Entwurfes zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (E-AFZFG) vermag grundsätzlich zu überzeugen. Der Regierungsrat äusserst in seiner Vernehmlassungsantwort nur punktuell Kritik, z.B. dass die grundsätzlich sechsmonatige Frist ab Inkrafttreten des Gesetzes zu kurz bemessen ist, um einen Solidaritätsbeitrag zu beantragen. Vielmehr ist eine grundsätzlich zwölfmonatige Frist angezeigt.

2.2 Offizielle Entschuldigung durch den Kanton Basel-Stadt

Der Regierungsrat erachtet eine Entschuldigung bei den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen als angezeigt, insoweit die Massnahmen durch baselstädtische Behörden veranlasst oder von diesen bzw. in deren Auftrag und unter deren Aufsicht vollzogen worden sind.

Art. 16 E-AFZFG sieht vor, dass die Kantone für die Errichtung eines Denkmals und für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung sorgen sollen. Sollte diese Bestimmung dereinst in Kraft treten, erschiene es sinnvoll, eine offizielle Entschuldigung durch Vertreter des Kantons Basel-Stadt im Rahmen der Einweihung des Denkmals bzw. des Zeichens der Erinnerung vorzunehmen. Grundlegend ist, dass die Form der Entschuldigung Bezug auf das tatsächlich erlittene Leiden der Opfer fürsorgerischer Massnahmen bzw. Fremdplatzierungen nimmt. Hierfür wäre die Opferhilfe beider Basel als Anlaufstelle dieser betroffenen Personen einzubeziehen.

2.3 Massnahmen zur Sicherung der Akten

Das Staatsarchiv hat den Vernichtungsstopp bezüglich Akten im Bereich der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zur Kenntnis genommen und richtet sich nach diesem.

In § 6 Abs. 1 und 2 Archivgesetz ist klar geregelt, dass staatliches Archivgut, welches im Staatsarchiv verwahrt wird, durch das Staatsarchiv dauerhaft erhalten und benutzbar gehalten werden muss. Dies bedeutet, dass für bereits im Staatsarchiv verwahrte Akten keine zusätzlichen Massnahmen zur Sicherung notwendig sind.

Die Sicherung von Akten bei den verantwortlichen staatlichen Behörden ist ebenfalls durch das Archivgesetz geregelt. In § 7 Abs. 1 und 2 Archivgesetz werden die öffentlichen Organe verpflichtet, die Unterlagen, welche sie zur Erfüllung der Aufgaben nicht mehr benötigen, dem Staatsarchiv zur Übernahme anzubieten. Anzubieten sind alle Unterlagen, das heisst auch diejenigen, die schutzwürdige Personendaten enthalten oder einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterstehen.

Akten, die den Nachweis erbringen können, dass eine betroffene Person Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wurde, sind über die ganze Verwaltung verteilt. So waren im Kanton Basel-Stadt neben der Vormundschaftsbehörde unter anderen auch das Polizeidepartement und das Sanitätsdepartement (Aufsicht über das Pflegekinderwesen) bei solchen Massnahmen involviert. Bei der Überlieferung der Vormundschafts-, Jugendamts- und Heimakten sowie weiterer Aktenserien (z.B. Schularztamt oder Schulpsychologischer Dienst) bis 1981 bestehen zum Teil grössere Lücken. Diese entstanden vorwiegend in den 1980er und Anfang der 1990er Jahre, als der Kanton Basel-Stadt noch kein Archivgesetz hatte (das erste Archivgesetz trat am 11. September 1996 in Kraft).

Zum heutigen Zeitpunkt werden Akten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Basel-Stadt (KESB) bis 100 Jahre nach Erledigung des „Falles“ in der Registratur der KESB aufbewahrt (Vormundschaftsakten ab 1957 und Jugendamtsakten ab 1973). Nach Ablauf dieser Frist werden die Akten dem Staatsarchiv zur Übernahme angeboten. Die KESB hat keine Übersicht, welche der in der Registratur befindlichen Akten Opfer von Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vor 1981 betreffen. Diese Situation ist unbefriedigend. Dies ist jedoch nicht nur ein Problem des Kantons Basel-Stadt: Im Kanton Zürich haben Abklärungen ergeben, dass sich nicht mit vertretbarem Zeitaufwand für alle Kategorien von Zwangsmassnahmen fundiertes Zahlenmaterial erheben lässt (Studie „Betroffene von Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen: Quantitative Erhebungen zum Kanton Zürich (2. Hälfte 20. Jh.)“ www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/Quantitative_Erhebungen_ZH_de.pdf).

Aber auch private Institutionen (z.B. privat betriebene Heime) verfügten und verfügen über Akten, die den Nachweis erbringen können, dass eine betroffene Person Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen geworden ist. Bis anhin wurden keine aktiven Massnahmen ergriffen, um bei diesen Institutionen abzuklären, ob noch Akten aus der betroffenen Zeit vorhanden sind und ob diese dem Staatsarchiv abzuliefern sind oder in der Institution selber gesichert werden sollen. Eine kleine Überlieferung aus privaten Heimen ist archiviert, aber diese wurde nicht aktiv verfolgt. Zudem lösten sich viele von den privaten Heimen auf, ohne dass ein Rechtsnachfolger bestünde, welcher im Besitz der Akten sein könnte. Art. 10 Abs. 3 E-AFZFG sieht vor, dass sämtliche private Institutionen in der Schweiz und somit auch solche mit Sitz im Kanton Basel-Stadt, die mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen befasst waren, bezüglich der Überlieferung bis vor 1981 der kantonalen Informations- und Datenschutzgesetzgebung sowie der kantonalen Archivgesetzgebung zu unterstellen. Sollte diese Bestimmung in Kraft treten, werden diese Institutionen demzufolge verpflichtet sein, dem kantonalen Archiv ihre Akten zur Übernahme anzubieten, und die Akten könnten im Sinn des Gesetzes gesichert werden.

Während das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen sich nur allgemein zur Sicherung von Akten äussert (vgl. Art. 6), sieht der E-AFZFG hierzu konkretere Massnahmen vor: Insbesondere sollen sämtliche Institutionen, die mit fürsorgerischen Massnahmen oder Fremdplatzierungen befasst waren, einer kantonalen Informations-, Datenschutz- und Archivgesetzgebung unterworfen werden (vgl. Art. 10 E-AFZFG). Ob sich weitere kantonale Massnahmen zur Sicherung der Akten aufdrängen, kann erst beurteilt werden, wenn feststeht, ob bzw. in welcher Form das AFZFG in Kraft treten wird.

2.4 Förderung und Unterstützung der Forschung zu den kantonalen Ereignissen

Art. 5 des Bundesgesetzes über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen beauftragt den Bundesrat, für die wissenschaftliche Aufarbeitung administrativer Versorgungen unter Berücksichtigung anderer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen oder sonstiger Fremdplatzierungen zu sorgen. Hierfür wurde eine Expertenkommission eingesetzt (a. Medienmitteilung des Delegierten für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vom 4. November 2014, unter www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/de/2014-11-05_mm_expertenkommission.html). Art. 15 E-AFZFG sieht die umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Massnahmen und der Fremdplatzierungen vor 1981 vor.

Unter diesen Umständen erscheint es angezeigt, erst nach Vorliegen der vom Bund in Auftrag gegebenen Forschungsergebnisse darüber zu befinden, ob bzw. zu welchen kantonalen Ereignissen weitere Forschungsprojekte erfolgen sollten und ob diese Projekte durch den Kanton Basel-Stadt gefördert sowie finanziell unterstützt werden sollten.

2.5 Anlaufstelle für Betroffene

Die Opferhilfe beider Basel sowie das kantonale Staatsarchiv sind als Anlaufstellen für Direktbetroffene von ehemaligen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen bis 1981 tätig. Die Aktensuche und Akteneinsicht werden durch das Staatsarchiv koordiniert, die Akteneinsicht findet in der Regel im Staatsarchiv statt.

Auf der Website des eidg. Delegierten für Fürsorgerische Zwangsmassnahmen sind sowohl die Opferhilfe als auch das Staatsarchiv als Anlaufstellen für Betroffene aufgeführt. Wenn sich Betroffene direkt an das Staatsarchiv wenden, werden sie darauf aufmerksam gemacht, dass die Opferhilfe ihnen eine Begleitung und Beratung ermöglichen würde. Die Opferhilfe beider Basel informiert auf ihrer Homepage über ihre Dienstleistungen.

Das Staatsarchiv führt seit 2013 eine Statistik zu den Gesuchen um Akteneinsicht betreffend fürsorgerische Zwangsmassnahmen. Insgesamt wurden bis August 2015 im Kanton 57 Einsichtsgesuche bearbeitet, wovon 30 Gesuche über die Opferhilfestellen eingereicht wurden (23 BS/BL; 2 AG/SO; 3 SG/AR/AI; 2 ZH). Im Jahr 2013 gingen zehn Gesuche ein (drei via Opferhilfe), im Jahr 2014 gingen 37 Gesuche ein (21 via Opferhilfe) und im Jahr 2015 gingen bis August 2015 zehn Gesuche ein (sechs via Opferhilfe). Die hohe Anzahl der Gesuche in den Jahren 2014 und 2015 ist darauf zurückzuführen, dass eine finanzielle Soforthilfe - im Rahmen eines Soforthilfefonds bis Ende Juni 2015 beantragt werden musste.

Auch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Basel-Stadt gewährt den Betroffenen auf Eruchen Einsicht in diejenigen Akten, welche sich in ihrer Registratur befinden. Sie macht die Betroffenen auf die weiterführende Unterstützung durch die Opferhilfe beider Basel und das Staatsarchiv aufmerksam.

2.6 Finanzielle Wiedergutmachung

Auf Bundesebene wurde ein Soforthilfefonds für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder anderer Fremdplatzierungen bis 1981 geäufnet, welcher unter gewissen Umständen eine „Soforthilfe“ ausrichtet. Die Frist zur Einsendung von Gesuchen um Soforthilfe ist am 30. Juni 2015 abgelaufen.

Wie bereits festgehalten, sieht zudem Art. 4 E-AFZFG vor, dass die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag haben. Hierfür beabsichtigt der Bund, 300 Mio. Franken zur Verfügung zu stellen. Der Bund erwartet, dass sich die Kantone an der obgenannten Summe mit ca. 100 Mio. Franken beteiligen. Nach Ansicht des Regierungsrates ist es daher verfrüht, über eine allfällige Beteiligung des Kantons Basel-Stadt zu befinden.

Schweizweit wird von 12'000 bis 15'000 betroffenen Personen ausgegangen, welche ein Gesuch um Entrichtung eines Solidaritätsbeitrages stellen werden. Die Erfahrungen mit dem erwähnten Soforthilfefonds für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zeigen, dass etwa 4 Prozent dieser Personen an die baselstädtischen Behörden gelangen werden. Zum heutigen Zeitpunkt heisst dies, dass in Basel-Stadt ca. 480 bis 600 Personen um Unterstützung ersuchen werden.

2.7 Ausdehnung der Massnahmen

Die im E-AFZFG vorgesehenen Massnahmen gelten für alle Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, nicht „nur“ für ehemals administrativ verwahrte Personen. Sollte das AFZFG in der vom Bundesrat vorgesehenen Fassung in Kraft treten, bestünde keine Notwendigkeit für eine kantonale Ausdehnung von Massnahmen über die ehemals administrativ verwahrten Personen hinaus.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend „Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen“ stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin