

Zwangsmassnahmen: Wie kommunizieren?  
Nationale Tagung vom 10. Dezember 2015 in Bern

## **Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 – und heute?**

**Luzius Mader**, Prof. Dr. iur.

Stellvertretender Direktor des Bundesamtes für Justiz und  
Delegierter für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen

Anfang 2013 ist das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft getreten. In Zusammenhang mit einigen konkreten Fällen haben diese Neuerungen und deren Vollzug Anlass zu Fragen und Kritik in der Öffentlichkeit und auch im Parlament gegeben. Zum Teil wurde sogar die Auffassung vertreten, im Vergleich zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 habe die Neuregelung keine wesentlichen Verbesserungen gebracht. Noch immer seien die Betroffenen der Behördenwillkür ausgeliefert. Dieser Einschätzung muss mit aller Deutlichkeit widersprochen werden. Sie verkennt nicht nur das Ausmass der Missstände, die vor 1981 bestanden, sondern auch die Verbesserungen, die seither vorgenommen worden sind.

Die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 sind ein düsteres Kapitel der schweizerischen Sozialgeschichte. Es ist insbesondere eine Geschichte der Armut und des Kinderreichtums namentlich in ländlichen Regionen; eine Geschichte des Elends, der Ungerechtigkeit und der Missachtung der Menschenwürde; eine Geschichte der Marginalisierung, der Diskriminierung und der Verfolgung von Personen, deren Verhalten nicht den vorherrschenden Normen, Wertvorstellungen und Lebensweisen entsprach; eine Geschichte der Sparbemühungen der öffentlichen Gemeinwesen; und auch eine Geschichte des unbeaufsichtigten, fehlgeleiteten und überforderten Altruismus.

Im Jahr 2013 hat ein nationaler Gedenk Anlass den entscheidenden Anstoss zur Aufarbeitung dieser Geschichte gegeben. Ein danach von Bundesrätin Simonetta Sommaruga eingesetzter Runder Tisch hat wichtige Vorarbeiten geleistet und zusammen mit den kantonalen und kommunalen Behörden sowie mit andern Organisationen und Institutionen im Dialog mit Betroffenen und Opfern Sofortmassnahmen getroffen und weiterführende Massnahmenvorschläge ausgearbeitet. Eine wichtige Sofort- und Überbrückungsmassnahme war die Schaffung eines Soforthilfefonds für Opfer, die gegenwärtig in einer finanziell prekären Situation leben.

Gestützt auf die Vorarbeiten des Runden Tisches und auf das auf dem Weg einer parlamentarischen Initiative geschaffene Gesetz über die Rehabilitierung von administrativ versorgten Menschen sowie unter Berücksichtigung der Wiedergutmachungsinitiative hat der Bundesrat am 4. Dezember 2015 dem Parlament als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative eine Gesetzesvorlage zur Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 unterbreitet. Diese anerkennt das den Opfern angetane Unrecht und sieht Solidaritätsbeiträge im Umfang von insgesamt 300 Millionen Franken zugunsten der Opfer vor. Sie stellt auch die umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der vor 1981 getroffenen Massnahmen sicher.

Was ist heute anders? Anders ist nicht nur die gesetzliche Regelung, sondern auch deren Vollzug. Anders sind aber auch die sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Gegebenheiten, die sozialen Normen und die gesellschaftlichen Wertvorstellungen sowie die Vorstellungen über den Status und die Rolle der Kinder und der Familie. Die Neuerungen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, die 1981 und 2013 in Kraft getreten sind, messen der persönlichen Freiheit wesentlich mehr Gewicht bei; sie sehen strengere Voraussetzungen für die fürsorgerische Freiheitsentziehung und die Entmündigung von Personen vor; sie stärken den Rechtsschutz und sie garantieren die Professionalisierung der zuständigen Behörden.

Die praktische Umsetzung der unbestreitbaren Verbesserungen braucht eine gewisse Zeit und erfordert Lernprozesse. Aus diesem Grund wird das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht gegenwärtig evaluiert. Es ist durchaus möglich, dass diese Evaluation zu gewissen Anpassungen führen wird.

Die Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden und den von Massnahmen betroffenen Personen ist ausserordentlich anspruchsvoll. Es gibt zahlreiche Schwierigkeiten und Hindernisse. Deshalb ist es wichtig, diesem Aspekt gebührend Beachtung zu schenken. Gute Kommunikation ist eine unabdingbare Voraussetzung für einen sachgerechten und menschenwürdigen Vollzug, welcher der besonderen Situation der betroffenen Personen Rechnung trägt.



DELEGIERTER FÜR OPFER VON FÜRSORGERISCHEN ZWANGSMASSNAHMEN

# **Luzius Mader**

## **Fürsorgetische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 – und heute?**

Nationale Tagung der KOKES  
Zwangsmassnahmen: Wie kommunizieren?

10. Dezember 2015, Bern



## **Einleitung**

- « Es hat nichts geändert! »
- Wirklich?
- Wer dies sagt, weiss nicht – oder will nicht wissen – wie es vor 1981 war und wie es heute ist.



## Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (FSZM) (1/2)

Persönliche Eindrücke und Erkenntnisse namentlich gestützt auf die Prüfung der Soforthilfesuche: eine Geschichte

- der Armut und des Kinderreichtums (insb. in ländlichen Regionen)
- des Elends, der Ungerechtigkeit und der Missachtung der Menschenwürde
- der Marginalisierung, Diskriminierung und Verfolgung von individuellen und kollektiven Verhaltensweisen, die nicht den vorherrschenden Normen, Werten und Lebensweisen entsprachen ( « Arbeitsscheu »; « Liederlichkeit »; Fahrende)
- der Sparbemühungen der öffentlichen Gemeinwesen

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

3



## Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (FSZM) (2/2)

Persönliche Eindrücke und Erkenntnisse namentlich gestützt auf die Prüfung der Soforthilfesuche: eine Geschichte

- des unbeaufsichtigten, fehlgeleiteten oder überforderten Altruismus
- der Götter in Weiss
- anderer Vorstellungen über den Status und die Rolle der Kinder

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

4



## **Die Soforthilfe für Opfer in prekären finanziellen Verhältnissen (Stand per Ende 2015)**

- Eine wichtige Sofort- und Überbrückungsmassnahme des Runden Tisches
- Anzahl Gesuche: 1343
- Positiv beurteilte Gesuche: 827
- Negativ beurteilte Gesuche: 339
- Noch offene, pendente Gesuche: ca. 140
- Auszahlungen der Glückskette: 6.03 Mio. Franken
- Kanton VD: ~ 160 Personen; ~ 1.92 Mio. Franken

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

5



## **Die Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Aufarbeitung der FSZM (Botschaft vom 4. Dezember 2015)**

- Anerkennung des Unrechts
- Solidaritätsbeitrag (insgesamt 300 Mio. Franken)
- Archivierung und Akteneinsicht
- Beratung und Unterstützung durch die kantonalen Anlaufstellen
- Wissenschaftliche Aufarbeitung und Öffentlichkeitsarbeit
- Schaffung von Zeichen der Erinnerung
- Unterstützung von Selbsthilfeprojekten

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

6



## Betroffene und Opfer

Opfer sind betroffene Personen, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit oder deren geistige Entwicklung unmittelbar und schwer beeinträchtigt worden ist, insb. durch

- körperliche oder psychische Gewalt
- sexuellen Missbrauch
- Kindswegnahme und Freigabe zur Adoption
- Medikamentenversuche
- Sterilisierung oder Abtreibung
- wirtschaftliche Ausbeutung
- gezielte Behinderung der persönlichen Entwicklung
- soziale Stigmatisierung

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

7



## Solidaritätsbeiträge für Opfer

- Zeichen der Wiedergutmachung und Solidarität
- auf Gesuch hin (Frist von 12 Monaten ab Inkrafttreten)
- Finanzierung hauptsächlich durch den Bund;  
freiwillige Zuwendungen der Kantone
- gleicher Betrag für alle
- Auszahlung in zwei Teilzahlungen
- keine Anrechnung bei den Steuern, bei Betreibungen,  
bei den Ergänzungsleistungen AHV/IV und bei der  
Sozialhilfe

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

8



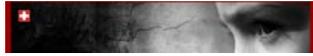
## Aufgaben der kantonalen Anlaufstellen (Opferhilfestellen)

- Beratung der Betroffenen
- Unterstützung bei der Vorbereitung von Gesuchen um Gewährung des Solidaritätsbeitrags (und bei der Aktensuche)
- Soforthilfe und längerfristige Hilfe im Sinne des OHG für Opfer FSZM



## Wissenschaftliche Aufarbeitung

- Unabhängige Expertenkommission (UEK) gemäss Rehabilitierungsgesetz:
  - Eingesetzt Anfang November 2014
  - Fokus auf administrativ versorgten Menschen
- Nationales Forschungsprogramm (NFP):
  - umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung
  - interdisziplinär
  - Synthese
- Diverse Forschungsprojekte auf kantonaler Ebene



## Was ist heute anders?

- Gesetzgebung und Vollzug
- die sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Gegebenheiten
- die sozialen Normen und die gesellschaftlichen Wertvorstellungen
- die demographischen Gegebenheiten
- Vorstellungen über den Status und die Rolle der Kinder und der Familie

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

11



## Die Änderung des ZGB vom 6. Oktober 1978 (in Kraft seit 1.1.1981)

- einheitliche Regelung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung auf Bundesebene
- Anpassung an die Anforderungen der EMRK (um die Streichung des 1974 angebrachten Vorbehalts zu ermöglichen)
- stärkere Gewichtung der persönlichen Freiheit
- strengere Voraussetzungen für die fürsorgerische Freiheitsentziehung und die Entmündigung
- Rechtsschutz
- Unterbringung in « geeigneter Anstalt »

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

12



## Die Änderung des ZGB vom 19. Dezember 2008 (in Kraft seit 1.1.2013)

- Beschränkung der ärztlichen Unterbringung
- Beschränkung der Behandlung einer psychischen Störung gegen den Willen einer betroffenen Person
- **Anpassung der Behördenstruktur / Professionalisierung (Fachbehörde)**
- **Verbesserung des Rechtsschutzes / Verankerung wesentlicher Verfahrensgrundsätze**

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

13

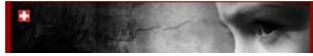


## Die Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

- Auftrag im Juli 2015; Abschluss im April 2016
- Auslöser: parlamentarische Vorstösse (insb. Kosten); Reaktionen in der Öffentlichkeit und in den Medien auf konkrete Fälle
- 3 Untersuchungsgegenstände:
  - Organisationsstrukturen / Verfahren und Prozesse
  - Leistungen (z.B. Bestellung von Beiständen oder Platzierung in Heimen) und Kosten
  - Schlussfolgerungen / Empfehlungen (z.B. organisatorische Verbesserungen; Verbesserung der Datenlage; Vorschläge für die Beurteilung der Qualität der Leistungen)

KOKES 10. Dezember 2015, Bern  
Luzius Mader

14



## Schlussbemerkungen

Zur Kommunikation zwischen Betroffenen und Behörden

- « Sprecht mit uns, nicht über uns. »
- Zahlreiche Hindernisse
  - hierarchischer Charakter der Kommunikation (unterschiedlicher « Kanäle »)
  - emotional « geladene » Situation
  - fehlendes Vertrauensverhältnis
  - « strukturelle Schiefelage » (Behörde kann nicht gleich kommunizieren in der Öffentlichkeit)
- Möglicher Beitrag von « Übersetzern »