

möglich ist. Wenn aber legitime Interessen bestehen, auf die Einrede zu verzichten, kann diesen u.E. im Rahmen einer pflichtgemässen Ermessensausübung Rechnung getragen werden. Dass Schadenersatz für bestimmte Sachverhalte aufgrund verbreiteter gesellschaftlicher Überzeugungen lange gar nicht eingefordert worden ist, kann im Interesse der Klärung dieser Sachverhalte Anlass zu einem Einredeverzicht geben. Sollte allerdings in einem konkreten Verfahren der Aufwand für die Abklärung der Haftungsvoraussetzungen ins völlig Unverhältnismässige zu steigen drohen, so würde es für die Behörde schwierig, den Verzicht auf die Verjährungseinrede zu rechtfertigen.

Einmal mehr diene somit der Verweis auf den „sparsamen Umgang mit öffentlichen (Steuer-)Mitteln“ dazu, übliche Rechtsansprüche wie die auf Schadenersatz und Genugtuung, weil zu kostspielig, den Opfern einer menschenrechtswidrigen Fürsorgepolitik abzusprechen.

In der Folge konzentrierte sich der Runde Tisch auf die „Modelle C und D“, nämlich Solidaritätsbeitrag und Härtefall- oder Soforthilfefonds, also auf spezifische, in normale Entschädigungs-Verfahren nicht vorgesehene, spezielle Formen finanzieller Kompensation, ähnlich wie die „Wiedergutmachung“ bei den Zahlungen an die jenen Opfer in den 1980er Jahren.

Der Soforthilfefonds wurde zwar zügig eingerichtet, erreichte aber nicht die von den Betroffenenorganisationen beantragte Höhe von 50 Millionen, sondern beschränkte sich auf Zahlungen in der Höhe von 8,7 Millionen. Diese Auszahlungen an 1117 in Armut lebende Opfer in der Höhe zwischen 4000 und 12'000 Franken⁹¹ erfolgten trotz des aufwendigen Gesuchsformulars speditiv, was nicht verhinderte, dass einige sehr betagte Opfer noch vor Bezug dieser Zahlung starben.

Einige andere Forderungen der Betroffenen wie die wissenschaftliche Aufarbeitung, die Herausgabe einer Gedenk-Sondermarke, die Errichtung von Gedenk-Orten oder Mahnmalen setzte der Runde Tisch entweder um (wie die Gedenkmarke) oder nahm sie in seine Empfehlungen auf. Diese finden sich in der Broschüre „Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 1. Juli 2014“.⁹²

Die Ausgestaltung von „Modell D“, dem „Solidaritätsbeitrag“ an alle noch lebenden Opfer unabhängig von deren Einkommen, ging in der Folge an andere Akteure über. Der Delegierte und Sitzungsleiter Luzius Mader hatte es an der 5.

⁹¹ Siehe Medienmitteilung des Bunds von 5. Juli 2016, online auf http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/de/2016-07-05_mm_soforthilfefonds.html (abgerufen am 19. März 2020).

⁹² Bundesamt für Justiz (Hrsg.), Bern 2014.

Sitzung des Runden Tisches für die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen am 6. Juni 2014 knapp verhindern können, dass der Runde Tisch die in den Anträgen der Opferorganisationen⁹³ geforderte Grössenordnung der Zahlung pro betroffene Person in seine Empfehlungen aufnahm.

Es heisst im Protokoll dieser Sitzung:

Der RT diskutiert den Antrag von Herrn Huonker, die Bandbreite der einheitlichen Individualauszahlungen von CHF 80'000 - CHF 120'000 explizit im Bericht zu nennen. Es wird über die Vor- und Nachteile der Nennung einer Zahl zum jetzigen Zeitpunkt diskutiert. Der Delegierte verweist auf den Umstand, dass eine kombinierte Lösung vorgeschlagen werden solle (Solidaritätsfonds kombiniert mit weiteren finanziellen Massnahmen wie eine Aufstockung der AHV-Renten). Das Zusammenspiel zwischen den Ziffern 4.2.2 und 4.2.3 müsse noch klarer aus dem Bericht hervorgehen. Er schlägt eine Formulierung vor, die festhalte, dass das Gesamtpaket der finanziellen Leistungen dazu führen müsse, dass die Betroffenen einen substantiellen Beitrag erhalten, der auch im internationalen Vergleich standhalten könne. Er schlägt vor, an der Schlussitzung die Frage der Nennung eines Betrages nochmals aufzunehmen. Mehrere Mitglieder des RT (Vertreter von Behörden, Organisationen und Betroffene) akzeptieren zwar persönlich die von Seiten der Opferorganisationen geforderte Höhe der finanziellen Leistungen und halten auch fest, dass sich bisher niemand am RT ausdrücklich dagegen ausgesprochen habe, sie seien aber ebenfalls dagegen, einen konkreten Individualbeitrag im Bericht zu nennen. Abstimmung: Auf Antrag von Herrn Huonker stimmt der RT über die Durchführung einer Konsultativabstimmung ab zur Frage, wer von den stimmberechtigten Mitgliedern hinter der Zahl stehe: 9 (ja); 9 (nein). Der Delegierte hält per Stichentscheid fest, dass die Abstimmung nicht an dieser Sitzung erfolgen werde.⁹⁴

⁹³ Die Anträge der Opferorganisationen (Verein Ravia, Verein Netzwerk verdingt, Verein fremdplatziert, Interessengemeinschaft Zwangssterilisierte, Interessengemeinschaft Zwangsadoptierte) vom 12. Juni 2013 an den Runden Tisch sind online nachzulesen auf https://www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/antraege_finanzplan_runder_tisch_10_juni_2013.pdf (abgerufen am 19. März 2020).

⁹⁴ Das Protokoll ist online auf http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_5_Protokoll_de.pdf (abgerufen am 19. März 2020).

An der nächsten Sitzung vom 24. Juni 2014 wurde ohne Abstimmung entschieden, dass der Runde Tisch keine konkrete Empfehlung zur Höhe des „substantiellen Beitrags“ pro Opfer machen werde.⁹⁵

7.2.2 Die „Wiedergutmachungs-Initiative“ und der Gegenvorschlag des Parlaments

Der Runde Tisch nahm sich somit selber aus der Ausgestaltung der finanziellen Abgeltung für die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen heraus. Die Anträge der Opferorganisationen waren ins Leere gelaufen; diese Aushandlung spielte sich in der Folge in anderen Gremien ab.

Als neuer Akteur trat nun Guido Fluri auf, ehemals Heimkind, nun schweizerischer Immobilienhändler, Investor und Herr über die gut dotierte Guido-Fluri-Stiftung. Deren eines Stiftungsziele ist das Wirken gegen die Gewalt an Kindern. In diesem Bereich hat die Stiftung 2010 bis 2014 die Website www.kinderheimeschweiz.ch (abgerufen am 19. März 2020) aufgebaut, 2013 im von ihr gekauften ehemaligen Kinderheim Mümliswil⁹⁶ eine Gedenkstätte für die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen eingerichtet, die Beratungsorganisation Kescha⁹⁷ gegründet und 2014 die so genannte „Wiedergutmachungsinitiative“ lanciert.

Die ersten Überlegungen dazu machte Guido Fluri schon nach der ersten Sitzung des Runden Tisches publik. Er liess gegenüber dem Grenchner Tagblatt am 13. Juli 2013 verlauten, „die Bereitschaft, das Thema auch finanziell konsequent aufzuarbeiten, sei seitens der Behörden kaum spürbar“. Er wolle deshalb „eine Volksinitiative vorbereiten, die – falls der zweite Runde Tisch wiederum ergebnislos verläuft – bis Frühjahr 2014 lanciert werde“. Die Stiftung habe „für die geplante Volksinitiative eine Million Franken zurückgestellt“.⁹⁸ Im „Blick“ vom 21. Oktober 2013 liess sich Fluri zitieren, die geplante Initiative wolle erreichen, „dass die Opfer eine Zusatzrente von rund 400 bis 500 Franken“ pro Monat erhalten.⁹⁹

Schliesslich lag ein Initiativtext vor, der eine wissenschaftliche Aufarbeitung und eine Gesamtsumme von 500 Millionen Franken zur Auszahlung an die noch

⁹⁵ Siehe Protokoll der 6. Sitzung des Runden Tisches vom 24. Juni 2014, online auf http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_6_Protokoll_de.pdf (abgerufen am 19. März 2020).

⁹⁶ Zu Bau und Geschichte des Kinderheims Mümliswil SO siehe Thomas Huonker: Ein ehemaliger Waisenhauszögling und Bauhausdirektor baut ein Kinderheim, Hannes Meyers genossenschaftliches Kinderheim Mümliswil, in: Markus Furrer, Kevin Heiniger, Thomas Huonker, Sabine Jenzer, Anne-Françoise Praz (Hg.): Fürsorge und Zwang, Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850 – 1980, Basel 2014, S. 348-358.

⁹⁷ Siehe <https://kescha.ch/de/ueber-die-kescha/> (abgerufen am 19. März 2020).

⁹⁸ Für Gerechtigkeit: Stiftung für Verding- und Heimkinder will Volksinitiative lancieren, in: Grenchner Tagblatt, 13. Juli 2013. Der Artikel ist mit den Kürzeln *mgt/frb* gezeichnet.

⁹⁹ Interview von Irene Harnischberg mit Guido Fluri in *Blick*, Zürich, 21. Oktober 2013.

lebenden Opfer forderte: „Der Bund errichtet einen Fonds in der Höhe von 500 Millionen Franken für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die vor dem Jahre 1981 vorgenommen wurden.“¹⁰⁰

Im Initiativkomitee waren Politiker/innen aus BDP, CVP, EVP, FDP, GLP, Grünen und SP, der Geschäftsführer der Zeitschrift „Beobachter“ sowie Vertreter/innen der Betroffenen und Wissenschaftler vertreten. An der Medienkonferenz zur Lancierung der Initiative am 31. März 2014 sprachen Guido Fluri, der Basler Soziologieprofessor Ueli Mäder, Ständerat Joachim Eder (FDP), Nationalrätin Jacqueline Fehr (SP), Nationalrätin Ursula Haller (BDP) und Ständerat Luc Recordon (Grüne). Ueli Mäder äusserte, ohne dass dies mit dem Initiativkomitee abgesprochen war, dass sich bei einer geschätzten Anzahl von 20'000 Betroffenen aus den 500 Millionen ein Beitrag von 25'000.- Franken pro Opfer ergäbe, nicht ohne zu ergänzen, „wobei die berechtigten Ansprüche der Opfer höher liegen“.¹⁰¹

Gemeint war damit auch, dass diese Summe höher liegen sollte, wenn sich weniger Betroffene melden würden.

All jene, die Unterschriften sammelten, darunter einige Betroffene, die mehrere tausend Unterzeichnende motivieren konnten, erlebten eine sehr positive Stimmung für das Ziel der Initiative. So war die nötige Unterschriftenzahl bald erreicht, die Initiative wurde am 19. Dezember 2014 eingereicht. Der Bund reagierte schnell. Aber statt die Initiative einfach zur Annahme zu empfehlen, veranlasste der Bundesrat einen Gegenvorschlag. Da der Bund die Zahl der noch lebenden Opfer nur bei „schätzungsweise 12'000 bis 15'000“ vermutete, schlug er vor, die Gesamtsumme auf „250 bis 300 Mio. Franken“ zu senken,¹⁰² was dann pro betroffene Person je nachdem eine Auszahlung zwischen rund 17'000 und 25'000 bedeuten würde.

Das Parlament schloss sich dem an, senkte die bereitzustellende Gesamtsumme auf 300 Millionen und setzte, falls sich auch die Schätzungen des Bundes als zu hoch erweisen sollten, auf Vorschlag des St. Galler SVP-Nationalrats Thomas Müller als Kostendeckel eine Obergrenze von 25'000 Franken fest.¹⁰³ Somit über-

¹⁰⁰ Initiativtexte online auf <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis448t.html> (abgerufen am 19. März 2020).

¹⁰¹ Siehe die Reden der Medienkonferenz vom 31. März 2014 auf https://www.kinderheimeschweiz.ch/de/pdf/medienkonferenz_wiedergutmachungsinitiative_31maerz2014_mitteilung_und_reden_de.pdf (abgerufen am 19. März 2020).

¹⁰² Siehe Medienmitteilung des Bundes „Indirekter Gegenvorschlag zur Wiedergutmachungsinitiative“ vom 14. Januar 2014, online auf https://www.kinderheimeschweiz.ch/de/pdf/bundesratsbeschluss_mitteilung_14januar2015_indirekter_gegenvorschlag_zur_wiedergutmachungsinitiative_max_300mio_bundesmittelstatt_500mio.pdf (abgerufen am 19. März 2020).

¹⁰³ Der definitive Parlamentsbeschluss zum Gegenvorschlag zur Initiative fiel sowohl im National- wie im Ständerat am 30. September 2016. Es waren also seit dem Einreichen der Initiative wie-

ging die Parlamentsmehrheit die Forderung der Opferorganisationen nach einer Individualsumme von 120'000 Franken, ohne sie auch nur zu erwähnen. Es war dem Parlament dabei sehr wohl bewusst, dass diese Auszahlung weder Schadenersatz noch Genugtuung war. Der Sprecher der Rechtskommission, Jean-Christophe Schwaab (SP) sagte in der Nationalratsdebatte vom 26. April 2016:

Il ne s'agit pas d'une indemnisation, ni d'une réparation du tort moral au sens propre. Il s'agit plutôt d'un signe tangible de reconnaissance de l'injustice subie et de l'expression de la solidarité de la collectivité envers les victimes.

(Es handelt sich nicht um eine Entschädigung, noch um eine Genugtuung im eigentlichen Sinn. Es handelt sich eher um ein fassbares Zeichen der Anerkennung des erlittenen Unrechts und des Ausdrucks der Solidarität der Gesellschaft gegenüber den Opfern.¹⁰⁴)

Wohl oder übel entschloss sich das Initiativkomitee nach Annahme des Gegenvorschlags, die Initiative zurückzuziehen. Die Auszahlungen erfolgten erst ab Januar 2018, also fast 5 Jahre nach der Entschuldigung von Bundesrätin Sommaruga. Manche Opfer starben noch in diesen Jahren. Schliesslich reichten rund 9000 Opfer ein Gesuch für den Solidaritätsbeitrag ein; von den 300 Millionen verblieben so, dank dem Kostendeckel, noch rund 70 Millionen in der Bundeskasse. Es bleibt zu hoffen, dass auch dieses den Opfern vorerst abgesparte Geld ihnen in irgendeiner Form noch zugutekommen wird.

International positioniert sich die reiche Schweiz, was die Höhe der Auszahlungen angeht, im tieferen unteren Mittelfeld solcher Zahlungen an Opfer von Einsperrung, Zwangsarbeit, sexuellem Missbrauch und Zwangssterilisationen. In Ländern wie Kanada oder Irland liegen die Zahlungen um ein Mehrfaches höher, höher sind sie auch in den skandinavischen Ländern, tiefer jedoch in Deutschland.¹⁰⁵

der fast zwei Jahre vergangen. Urscheler: Gutachten über Aufarbeitungsprozesse von Missständen im Zusammenhang mit fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen oder vergleichbaren Umständen mit besonderer Berücksichtigung finanzieller Entschädigungen, Lausanne 2014. Der Verfasser ist Vizedirektor des Schweizerischen Instituts für vergleichendes Recht in Lausanne. Das Gutachten erfolgte auf Wunsch des Runden Tisches für die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen im Auftrag des Bundesamts für Justiz und ist online auf https://www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/rechtsvergleichendes_gutachten_heckendorn_aufarbeitung_und_finanzielle_abgeltung.pdf (abgerufen am 19. März 2020). Uznach 2011.

¹⁰⁴ übersetzt vom Autor

¹⁰⁵ Zum internationalen Vergleich der Zahlungen an Opfer von Kindswegnahmen, Fremdplatzierungen, Zwangsadoptionen, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation siehe Lukas Heckendorn-Urscheler: Gutachten über Aufarbeitungsprozesse von Missständen im Zusammenhang mit fürsor-