

DI / Interpellation Sulzer-Wil / Tschirky-Gaiserwald / Angehrn-St.Gallen vom 2. Dezember 2024

Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen

Antwort der Regierung vom 4. Februar 2025

Dario Sulzer-Wil, Boris Tschirky-Gaiserwald und Evelyne Angehrn-St.Gallen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 2. Dezember 2024 nach der bisherigen Entschädigung der Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen und allfälligen zusätzlichen Leistungen des Kantons.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Bis anfangs der 1980er-Jahre wurden gegenüber zahlreichen Kindern, jungen Erwachsenen sowie weiteren Personen fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen angeordnet, die bei vielen Betroffenen grosses Leid verursachten. Die Massnahmen erfolgten aus heutiger Sicht meist zu Unrecht. Auf der Basis damals geltender Gesetze und Verfahren reichten oft ein unangepasstes Verhalten oder eine uneheliche Geburt, um jahrelang ohne ausreichende Rekursmöglichkeiten in Heimen oder als Verdingkind bei Landwirten platziert («versorgt») zu werden. Dabei litten die Betroffenen nicht nur unter einer meist ungenügenden Betreuung. Sie wurden darüber hinaus oft Opfer von körperlicher und sexualisierter Gewalt.

Seit mehreren Jahren ist das Thema der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen Gegenstand von wissenschaftlichen Forschungen, Büchern und Filmen. Mit dem Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (SR 211.223.13; abgekürzt AFZFG) sind seit dem Jahr 2017 die Rahmenbedingungen der Aufarbeitung gesamtschweizerisch definiert. Der Kanton St.Gallen orientiert sich mit seinen Massnahmen im Wesentlichen an dieser gesetzlichen Grundlage. So wurde im Jahr 2019 das im AFZFG vorgesehene kantonale Zeichen der Erinnerung auf der Kreuzbleiche eingeweiht, verbunden mit einer Entschuldigung der St.Galler Regierung für das von kantonalen und kommunalen Stellen begangene Unrecht. Im Weiteren finden, organisiert von der Opferhilfe, ungefähr alle zwei Jahre öffentliche Veranstaltungen sowie vierteljährlich Vernetzungstreffen für Betroffene statt. Zudem fördert der Kanton Forschungsarbeiten und Vermittlungsangebote.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie viele Personen waren von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton St.Gallen betroffen?*

Die genaue Zahl der Betroffenen ist nicht bekannt. Es ist davon auszugehen, dass seit dem 19. Jahrhundert wahrscheinlich über 10'000 Personen allein im Kanton St.Gallen von solchen kantonalen und kommunalen Massnahmen betroffen waren. Bekannt ist hingegen die Anzahl Personen, die in den letzten Jahren beim Bund ein Gesuch um einen Solidaritätsbeitrag eingereicht haben – 596 Personen haben davon ihren Wohnsitz im Kanton St.Gallen. Der Kanton hat damit einen Anteil von rund 5 Prozent an der schweizerischen Gesamtzahl der eingereichten Gesuche von 11'200. Dies entspricht ungefähr dem Anteil der St.Galler Bevölkerung an der schweizerischen Gesamtbevölkerung (rund 6 Prozent). Im Vergleich zu den anderen Kantonen liegt der Kanton St.Gallen an fünfter Stelle; deutlich am meisten Gesuche stammen aus dem Kanton Bern (2'318).

2. *Welche Solidaritätsmassnahmen sind für diese Opfer im Kanton St.Gallen vorgesehen?*

Im Zentrum der Solidaritätsmassnahmen steht im Kanton St.Gallen die Unterstützung bei der Einreichung eines Gesuchs um einen Solidaritätsbeitrag des Bundes in Höhe von Fr. 25'000.–. Betroffene können sich dafür an zwei Beratungsstellen wenden: an die Stiftung Opferhilfe SG-AR-AI und an das kantonale Staatsarchiv. Die Opferhilfe bietet individuelle Beratung durch psychologisch geschultes Personal, unterstützt und begleitet die Opfer bei der Aktenbeschaffung, der Gesuchstellung für den Solidaritätsbeitrag zuhanden des Bundes und sie leistet im Rahmen des eidgenössischen Opferhilfegesetzes (SR 312.5; abgekürzt OHG) auch Beiträge an Psychotherapien. Ein finanzieller Beitrag des Kantons wird nicht ausgerichtet.

3. *Plant die Regierung im Kanton St.Gallen eine ähnliche Regelung wie die Stadt Zürich oder der Kanton Schaffhausen oder ist sie bereit, eine solche Regelung zu schaffen?*

Einerseits hält das AFZFG in Art. 4 fest, dass neben dem Solidaritätsbeitrag des Bundes «keine weitergehenden Ansprüche auf Entschädigung oder Genugtuung» bestehen. Andererseits werden weitergehende Leistungen immer wieder diskutiert bzw. verlangt. So empfahl die vom Bund eingesetzte Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgung Ende 2019 verschiedene weitere Massnahmen, etwa zusätzliche finanzielle Beiträge, steuerliche Vergünstigungen, die Abgabe eines kostenlosen Abonnements für den öffentlichen Verkehr und den freien Zugang zu Kultur- und Sportveranstaltungen. Nach eingehender Prüfung wurden diese Vorschläge aufgrund von Schwierigkeiten bei der Umsetzung aber auf Bundesebene nicht weiterverfolgt. Unabhängig davon hat die Stadt Zürich die Ausrichtung eines eigenen Solidaritätsbeitrags in Höhe von Fr. 25'000.– beschlossen, der seit dem Jahr 2023 ausgerichtet wird. Der kommunale Solidaritätsbeitrag wird zusätzlich zum Solidaritätsbeitrag des Bundes ausbezahlt. Analog dazu schlägt der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen einen kantonalen Beitrag im Umfang von Fr. 25'000.– vor; zur entsprechenden Gesetzesvorlage wurde Ende August 2024 eine Vernehmlassung eröffnet. Ein im Januar 2025 im Zürcher Kantonsrat eingereichtes dringliches Postulat verlangt ebenfalls die Ausrichtung eines Kantonsbeitrags im gleichen Umfang, für Fälle, in denen kein kommunaler Beitrag gesprochen wird. Der Vorstoss will damit auch verhindern, dass je nach zuständiger Gemeinde Betroffene im Kanton unterschiedlich behandelt werden.

Just die Debatte zum Beitrag in der Stadt Zürich war in den letzten Jahren eng mit einer St.Galler Institution verbunden, nämlich der Platzierung von jungen Frauen im Marienheim in Dietfurt (vgl. dazu die Antwort der Regierung vom 22. März 2022 auf die Interpellation 51.22.01 «Zwangsarbeit in der Spinnerei Dietfurt: Aufarbeitung dringend gefordert»). Die Betroffenen waren dabei zu harter Arbeit in der benachbarten Spinnerei gezwungen, die dem Industriellen Emil Bührle gehörte. Mit dem Bekanntwerden dieser Vorgänge im Togenburger Heim geriet auch ein in der Öffentlichkeit bislang wenig beachteter Aspekt der fürsorglichen Zwangsmassnahmen in den Fokus, nämlich die Verbindung von Fürsorge und Zwangsarbeit, von der gerade auch private Unternehmen profitierten. Die Schweiz dürfte mit der Duldung, ja mitunter Förderung dieser Praxis jahrzehntelang gegen internationale Konventionen wie das Genfer Übereinkommen Nr. 105 zur Abschaffung der Zwangsarbeit verstossen haben (SR 0.822.720.5).

Die Regierung nimmt die Beschlüsse bzw. Pläne in den Kantonen Zürich und Schaffhausen zur Kenntnis und verfolgt die weiteren gesamtschweizerischen Entwicklungen. Wie in der Antwort vom 14. Januar 2020 auf die Interpellation 51.19.111 «Leistungen für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen» festgehalten wurde, wird die Regierung spätestens, wenn auf Bundesebene weitere Massnahmen beschlossen werden, die ein Engagement der Kantone vorsehen, über eine Beteiligung bzw. über einen kantonalen Beitrag befinden. Es ist davon auszugehen, dass der Bundesrat auf die Frage nach weitergehenden Entschädigungen und kantonalen Leistungen eingehen wird, wenn er im Verlauf des Jahres 2025 zum Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms 76 «Fürsorge und Zwang» Stellung nehmen wird. Zu prüfen ist im Kanton St.Gallen insbesondere die Ausrichtung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds. Aus Sicht der Regierung ist eine Ungleichbehandlung von Betroffenen je nach zuständigem Kanton zu vermeiden.

Im Übrigen hat das Departement des Innern Ende 2024 eine Studie zur Geschichte der Fürsorge im Kanton St.Gallen in Auftrag gegeben. Diese soll ein umfassendes Bild der Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton bieten und gerade auch auf die Aspekte der Zwangsarbeit wie auch der Langzeitfolgen der Massnahmen auf die Betroffenen eingehen (mangelnde Ausbildung, gesundheitliche Schäden, Suchtprobleme, lebenslange finanzielle Nachteile). Die abschliessenden Ergebnisse dieser Studie liegen frühestens Ende 2027 vor.

4. *Welche finanziellen Mittel müssten für einen Solidaritätsbeitrag für sämtliche Betroffenen zur Verfügung gestellt werden?*

Die Kosten für einen kantonalen Solidaritätsbeitrag hängen von dessen Höhe ab. Würden sich im Sinn des Zürcher und Schaffhauser Modells (Fr. 25'000.–) alle bisherigen St.Galler Beziehenden eines Bundesbeitrags¹ auch um einen Kantonsbeitrag bewerben, ergäbe dies einen Aufwand von rund 15 Mio. Franken. Dieser Betrag könnte höher ausfallen, wenn sich in Zukunft noch weitere Betroffene melden würden. Zu prüfen wäre, inwieweit sich auch die Gemeinden an der Finanzierung beteiligen müssten, zumal die konkreten Entscheidungen bezüglich der Massnahmen auf kommunaler Ebene gefällt wurden.

¹ Ein grosser Teil der Beziehenden hat mittlerweile ein hohes Alter erreicht.