



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	143-2023
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	<input type="checkbox"/>
Geschäftsnummer:	2023.RRGR.192
Eingereicht am:	14.06.2023
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Marti (Bern, SP) (Sprecher/in) Streiff (Oberwangen b. Bern, EVP) Schild (Bern, GLP) Baumann (Münsingen, EDU) Marti (Belp, SVP) Hilty Haller (Bern, Grüne)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	1263/2023 vom 22. November 2023
Direktion:	Staatskanzlei
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung

Die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen zeigt: Betroffene benötigen weitergehende Unterstützung

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Arbeitsgruppe mit Betroffenen, Expertinnen und Experten, Fachpersonen und Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern einzusetzen, um bedarfsgerechte Unterstützungsmassnahmen für Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen (FSZM) zu definieren und umzusetzen.

Begründung:

Am 25. Mai 2023 startete die Kampagne «Zeichen der Erinnerung» (ZEDER). Mit einer Plakatausstellung, Erinnerungstafeln sowie Info- und Schulungsmaterial wird an das grosse Unrecht der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen erinnert, die vor 1981 im Kanton Bern stattfanden. An zahlreichen Veranstaltungen finden Informationen und Diskussionen in Zusammenarbeit mit Betroffenen dieser Massnahmen statt. Die ZEDER-Kampagne wurde aufgrund eines vom Grossen Rat überwiesenen Vorstosses im Auftrag des Kantons Bern konzipiert und umgesetzt. Die gelungene Kampagne stösst bei Betroffenen, Gemeinden, Kirchgemeinden, Medien, Fachpersonen, Schulen und vielen weiteren Gruppen und Einzelpersonen auf grosses Interesse. Sie erweitert das Geschichtsbewusstsein, macht aber auch nachdenklich.

Die Schicksale der fremdplatzierten Kinder waren unterschiedlich. Es gab auch Personen, die ihnen mit Würde und Zuneigung begegneten und sie unterstützten. Sehr viele erlebten aber das Gegenteil. Bei den Begegnungen mit diesen Betroffenen wird klar: Viele von ihnen leiden noch heute stark unter den Folgen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, denen sie als Kinder

und Jugendliche ausgesetzt waren. Sie leben zum Teil in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen und mit psychischen und physischen Beeinträchtigungen. Die Traumata wirken nach: Beispielsweise können Eintritte in ein Altersheim riesige Ängste und Krisen auslösen, weil die Erinnerungen an körperliche und seelische Übergriffe im Kinderheim hochkommen und körperliche Berührungen, auch pflegender Art, kaum auszuhalten sind. Oder Betroffene können sich nicht an staatliche Stellen wenden, um die für sie notwendige Unterstützung zu beantragen (beispielsweise an die IV oder an die AHV-Ausgleichskasse, um Ergänzungsleistungen zu beantragen u. a.), weil die Traumata in Zusammenhang mit Erlebnissen mit Behörden zu gross sind und das verunmöglichen.

Das Gedenken und die Aufklärungsarbeit im Rahmen von ZEDER wird von den Betroffenen sehr begrüsst und geschätzt. Sie brauchen aber dringend weitergehende Unterstützung, um in fortgeschrittenem Alter würdevoll leben zu können. Sie benötigen einerseits gezielte materielle Unterstützung, zum andern praktische Hilfestellungen. Auch ist die Datenlage zu den Geschehnissen und Fällen noch sehr lückenhaft.

Der Kanton Bern hat sich 2014 finanziell am Unterstützungsfonds des Bundes beteiligt, aus dem Betroffene einmalig mit einem Betrag von 25 000 Franken unterstützt wurden. Wer diese Unterstützung z. B. aus fehlendem Wissen damals nicht in Anspruch nahm, kann das auch heute noch tun. Die Opferhilfe ist damit beauftragt, Betroffene beim Einreichen des Antragformulars zu unterstützen. Dieser Beitrag war bzw. ist für die Betroffenen eine wichtige Unterstützung und Anerkennung. Er kann das Leid aber nur für eine bestimmte Zeit lindern.

Wenn Menschen, die durch den Staat Unrecht erfahren haben, im Alter immer noch unter den Folgen leiden, besteht eine moralische Pflicht, sie so gut wie möglich bei der Bewältigung dieser Folgen zu unterstützen. Da das Sozialwesen föderal strukturiert ist, tragen die Kantone dafür eine Verantwortung. Im Kanton Bern weiss man von etwas mehr als 2000 noch lebenden Betroffenen, wobei mit einer Dunkelziffer zu rechnen ist. Die Unterstützung dieser Personen ist machbar und überschaubar.

Eine Bedarfsanalyse wird am besten gemeinsam mit Betroffenen, Expertinnen und Experten sowie Fachpersonen vorgenommen. Von Betroffenen wurden folgende mögliche Massnahmen genannt (nicht abschliessend):

- Gezielte Weiterbildung und Sensibilisierung von Behörden wie IV, KESB, Sozialämter, AHV-Ausgleichskassen sowie von Diensten und Einrichtungen wie Schuldenberatung, Spitex, Pflegeheime usw. zur Situation und zu den Bedürfnissen von Opfern des FSZM. (Gutes Beispiel: KESB Graubünden).
- Sensibilisierte und ausgebildete Vermittlungspersonen, die Betroffene bei Behördengängen und auch in anderen Situationen unterstützen. Schon bestehende Angebote, wie das Caregiver-Konzept der Guido-Fluri-Stiftung/Pro Senectute (caregivers.ch) sind zu fördern und noch besser bekannt zu machen.
- Unkomplizierter Zugang zu Therapien und Übernahme der Kosten, z. B. auch des Selbstbehalts der Krankenkasse, weil dieser das Budget oft schon übersteigt.
- Prüfung gezielter finanzieller Unterstützungsmöglichkeiten zum Beispiel für Ausbildungen/Umschulungen oder Gewährung einer Opferrente für Betroffene mit keinem oder geringem Einkommen.
- Verbesserung der noch sehr lückenhaften Datenlage. Eine gemeinsame Studie mit der Uni Bern zu den FSZM und Fremdplatzierungen im Kanton Bern würde den Betroffenen mehr Wissen und Klarheit über die Umstände der FSZM und ihre persönliche Geschichte geben. Eine historische Aufarbeitung fand im Kanton Bern bisher nicht statt.

Antwort des Regierungsrates

Die Motion hat zum Ziel, die Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen mit gezielten Massnahmen zu unterstützen. Sie fordert die Einsetzung einer breit abgestützten Arbeitsgruppe. Diese soll eine Bedarfsanalyse vornehmen, auf deren Grundlage Unterstützungsmassnahmen zu definieren und umzusetzen sind. Die Massnahmen sollen materielle Unterstützungsleistungen, praktische Hilfestellungen und Verbesserungen bei der Datenlage umfassen.

Der Regierungsrat teilt die die Auffassung der Motionärinnen und des Motionärs, dass viele Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen noch heute stark unter den Folgen der behördlichen Massnahmen leiden, denen sie als Kinder und Jugendliche ausgesetzt waren. Es trifft auch zu, dass nicht wenige dieser Personen in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Der Kanton Bern hat daher die Anstrengungen des Bundes auf dem Gebiet der Wiedergutmachung stets vorbehaltlos unterstützt. So ist er dem Appell gefolgt, ein kantonales Zeichen der Erinnerung zu schaffen. Mit dem am 25. Mai 2023 lancierten bernischen Projekt ZEDER wurden in enger Zusammenarbeit mit Gemeinden, Schulbehörden, kirchlichen Organisationen und im Dialog mit Betroffenen und Opfern verschiedene Massnahmen umgesetzt, welche die Erinnerung an ein schwieriges Kapitel der Geschichte wachhalten und gleichzeitig den Blick nach vorne richten, damit sich solches Unrecht nie wieder ereignet. Darüber hinaus hat der Kanton weitere namhafte Leistungen erbracht, etwa die befristete Schaffung von zeitweise fünf zusätzlichen Stellen im Staatsarchiv zur Unterstützung der Betroffenen bei der Dossier-Zusammenstellung oder die Übernahme der Federführung bei der Organisation einer gesamtschweizerischen Tagung zum Thema im November 2019.

Die in der Motion geforderte Bedarfsanalyse soll als Grundlage dienen für gezielte materielle Unterstützungsleistungen, praktische Hilfestellungen und Verbesserungen bei der Datenlage. Erwähnt werden zum einen Weiterbildungen sowie Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen auf Seiten der Behörden. Zum anderen sollen auch finanzielle Leistungen an die Opfer und Betroffenen geprüft werden, die der Kanton in Ergänzung zum Solidaritätsbeitrag des Bundes überall dort gezielt ausrichten würde, wo ein entsprechender, noch zu definierender Bedarf ausgewiesen wäre. Die Motion erwähnt in diesem Zusammenhang beispielhaft die Übernahme des Selbstbehalts der Krankenkasse oder die Ausrichtung einer Opferrente für Betroffene mit keinem oder geringem Einkommen. Solche spezifischen Leistungen des Kantons für Betroffene, die über die allgemein bestehenden Unterstützungsleistungen für Personen mit beschränkten finanziellen Möglichkeiten hinausgehen, bedürften als neue Aufgabe des Kantons einer gesetzlichen Grundlage. Sie wären daher nicht kurzfristig, sondern erst nach Abschluss der Analysearbeiten sowie des daran anschliessenden Gesetzgebungsverfahrens möglich.

Die politische Diskussion darüber, ob und in welcher Form Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen finanziell unterstützt werden sollen, wurde primär auf Bundesebene geführt. Mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) anerkannte der Bund, dass den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen Unrecht zugefügt worden war, das sich auf ihr ganzes Leben auswirkte. Das Gesetz räumt ihnen als Zeichen der Anerkennung des zugefügten Unrechts einen Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag ein, der zur Wiedergutmachung beitragen soll (Art. 4 Abs. 1 AFZFG). Weitergehende Ansprüche auf Entschädigung oder Genugtuung schliesst das Gesetz aus (Art. 4 Abs. 2 AFZFG). Mit einer Revision des AFZFG vom 19. Juni 2020 wurde die ursprünglich vorgesehene Frist zur Einreichung von Gesuchen um Solidaritätsbeiträge gestrichen. Somit können Opfer auch heute noch die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags beantragen (noch immer treffen im Staatsarchiv pro Woche im Schnitt zwei Gesuche um Akteneinsicht von

Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ein, die jeweils so rasch wie möglich bearbeitet werden).

Am 2. September 2019 hat die «Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen» (UEK) ihren Schlussbericht und ihre Empfehlungen veröffentlicht und dem Bundesrat überreicht. In den Empfehlungen wird die Ausrichtung von zusätzlichen finanziellen Leistungen vorgeschlagen, die als Ergänzung zu den bislang ausgerichteten einmaligen Nothilfe- und Solidaritätsbeiträgen dazu beitragen sollen, die Lebensqualität der Betroffenen langfristig zu verbessern. Konkret empfiehlt die UEK die Finanzierung eines SBB-Generalabonnements auf Lebenszeiten, den Erlass von Steuern im Falle von angehäuften Steuerschulden, die Errichtung eines Hilfsfonds zur Deckung von nicht durch die Grundversicherung gedeckten Kosten für medizinische, psychotherapeutische und zahnärztlichen Leistungen sowie einen Anspruch auf eine spezielle lebenslange Rente, die unabhängig von Sozialhilfeleistungen oder Ergänzungsleistungen ausgerichtet würde. Mit der öffentlichen Übergabe dieser Empfehlungen an die Vorsteherin des EJPD wurde die Basis gelegt für eine entsprechende politische Diskussion auf Bundesebene. Allerdings hat der Bundesrat den Empfehlungen der UEK bislang nicht Folge geleistet, und auch das Bundesparlament hat keine entsprechenden Aufträge zur Anpassung des AFZFG sowie zur Ausweitung der bisherigen Massnahmen zu Gunsten der Opfer erteilt (die Motion 19.4603 Fehlmann Rielle Laurence, welche einen Steuererlass für die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen forderte, wurde vom Nationalrat am 22. September 2021 abgelehnt). Hingegen bezahlt etwa die Stadt Zürich seit dem 1. September 2023 all jenen Personen, die durch von städtischen Behörden verantwortete fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen Unrecht erlitten haben, einen Beitrag von 25 000 Franken (zusätzlich zum Solidaritätsbeitrag des Bundes).

Vor dem Hintergrund der dargelegten Aufarbeitung und Regelung des Themas auf Bundesebene erscheint es dem Regierungsrat nicht angezeigt, dass der Kanton Bern für «seine» Betroffenen weitergehende Unterstützungsleistungen erbringt. Zunächst wäre unklar, wer in den Genuss dieser «Berner Leistungen» kommen würde: All jene Personen, die in bernischen Einrichtungen platziert wurden, etwa in der Justizvollzugsanstalt Hindelbank oder in bernischen Heimen? Oder nur jene Personen, bei denen die fragliche Zwangsmassnahme und Fremdplatzierung durch eine bernische Behörde angeordnet wurde? Dazu kommen grundsätzliche Bedenken gegen ein föderalistisch geprägtes Unterstützungssystem mit von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Leistungen. Anders als etwa auf dem Gebiet der Prämienverbilligung, wo das Bundesrecht den Kantonen weitgehende Kompetenzen zur (unterschiedlichen) Regelung einräumt, enthält das AFZFG eine im Grundsatz abschliessende Regelung zu den materiellen Unterstützungsleistungen; es weist den Kantonen nur – aber immerhin – Vollzugsaufgaben bzgl. der Einrichtung von Anlaufstellen sowie der Unterstützung durch die Staatsarchive zu. Ausserdem sind die Kantone wie dargelegt aufgerufen, «Zeichen der Erinnerung» zu schaffen. Diese Aufgabenzuweisung sollte nach Auffassung des Regierungsrats nicht durch einen Flickenteppich an kantonalen Zusatzleistungen relativiert werden.

Hingegen sieht der Regierungsrat ein gewisses Optimierungspotenzial bei der Information all jener kantonalen und kommunalen Behörden, die typischerweise mit den hier interessierenden Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in Kontakt stehen (KESB, Heimleitungen, Sozialdienste, SPITEX usw.). Hier könnte eine gezielte Sensibilisierung zu Verbesserungen führen. Allerdings ist es nicht nötig, dafür eine breit abgestützte Arbeitsgruppe einzusetzen. Vielmehr kann diese Aufgabe von den zuständigen Behörden der GSI in Zusammenarbeit mit der STA erfüllt werden.

Was schliesslich eine Verbesserung der noch lückenhaften Datenlage im Kanton Bern anbelangt, ist es primär Sache der Hochschulen zu entscheiden, wo sie ihre Forschungsschwerpunkte setzen. Der Regierungsrat sieht derzeit keinen Anlass, in die eigenverantwortliche Mittelverwendung der Hochschulen einzugreifen und eine wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Bern in Auftrag zu geben. Dies auch vor dem Hintergrund, dass mit dem Nationalen Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang» bereits eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung im Gang ist, welche die Wirkmechanismen von Fürsorge und Zwang in Geschichte, Gegenwart und Zukunft zum Gegenstand hat. Am diesem Programm sind auch die drei Berner Hochschulen mit fünf Projekten beteiligt (Universität drei Projekte, BFH und PH Bern je ein Projekt). Die Forscherinnen und Forscher der Berner Hochschulen leisten damit bereits massgebliche Beiträge zur wissenschaftliche Aufbereitung der Thematik.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat der Auffassung, dass sich die Anliegen der Motion mit den bereits bestehenden Sozialleistungen und -einrichtungen in ausreichendem Mass erfüllen lassen. Wer in eine Notlage gerät, erhält im Kanton Bern die nötige Unterstützung. Die Schaffung und Finanzierung von spezifischen Zusatzleistungen für eine ganz bestimmte Kategorie von Notleidenden erachtet der Regierungsrat als nicht sachgerecht. Er beantragt daher die Ablehnung der Motion.

Verteiler
– Grosser Rat