



Auszug aus dem substanziellen Protokoll 40. Ratssitzung vom 8. März 2023

1476. 2022/469

Weisung vom 28.09.2022:

Sozialdepartement, Verordnung Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Antrag des Stadtrats

Es wird eine neue Verordnung Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen bis 1981 gemäss Beilage (datiert vom 28. September 2022) erlassen.

Referent zur Vorstellung der Weisung / Kommissionsreferent:

Patrik Brunner (FDP): Die Weisung basiert auf dem Postulat GR Nr. 2022/100. Fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen zählen zu den dunkelsten Kapiteln der Schweizer Sozialgeschichte. Gestützt auf die Versorgungsgesetze wurden bis ins Jahr 1981 unzählige Personen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen unterzogen: Kinder wurden in Pflegeheimen platziert und Erwachsene wurden in Haftanstalten eingesperrt, ohne dass sie ein Delikt begangen hätten. Andere Betroffene wurden zwangssterilisiert und unzählige Frauen wurden zu Abtreibungen und Adoptionen gezwungen. Die Möglichkeit, gegen diese Erlasse gerichtlich vorzugehen, war den Opfern verwehrt. Auf Bundesebene wurde als Gegenvorschlag der entsprechenden Initiative das «Bundesgesetz über die Aufarbeitung von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981» beschlossen. Das Gesetz ist die Rechtsgrundlage für eine finanzielle Leistung zugunsten der Opfer, namentlich eines sogenannten Solidaritätsbeitrags. Dieser soll gegenüber den Opfern ein Zeichen der Anerkennung des erlittenen Unrechts sowie ein Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität sein. Der Solidaritätsbeitrag auf Bundesebene beträgt 25 000 Franken pro Opfer. Bis heute hat der Bund 10 000 Solidaritätsbeiträge gesprochen. Mit der vorliegenden Weisung soll eine kommunale gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die eine Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags von 25 000 Franken pro Person an die Betroffenen auf kommunaler Ebene zum Ziel hat. Dieser soll gesprochen werden, wenn die Stadt Zürich die Massnahme erlassen hatte oder sie von einer Zürcher Institution ausgeführt wurde. Die Bedingung ist, dass der Geschwister auf Bundesebene ein Gesuch eingereicht hat und dieses gutgeheissen wurde. In der Annahme, dass rund 200 Personen im Jahr 2023 und je 60 Personen in den Jahren 2024/25 berechtigt sind, einen solchen kommunalen Solidaritätsbeitrag zu erhalten, werden 5 Millionen Franken im Jahr 2023 und je 1,5 Millionen Franken in den Jahren 2024/25 gesprochen. Es ist klar, dass der Solidaritätsbeitrag das erlittene Unrecht sowie die psychischen und physischen Narben der Opfer nicht ausgleicht. Der Beitrag ist ein Zeichen der Stadt, um das Unrecht anzuerkennen.



Weitere Wortmeldungen:

Marcel Tobler (SP): Die historische Aufarbeitung und die Anerkennung des Unrechts ist eine schwierige Aufgabe für die Betroffenen, aber auch für die gesamte Gesellschaft. Vor eineinhalb Jahren begann die SP die Aufarbeitung dieses dunkeln Kapitels in der Stadt Zürich, nachdem im letzten Jahrzehnt auf Bundesebene viel passiert war. Im Jahr 2013 entschuldigte sich der Bundesrat für das grosse Leid, das den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen angetan wurde. Eine unabhängige Expertenkommission nahm sich der Thematik an und verfasste Empfehlungen. Archive unterstützen die Betroffenen auf der Suche nach Dokumenten zur eigenen Vergangenheit oder der von Angehörigen. Nach einer breit abgestützten Volksinitiative schuf das Bundesparlament eine Grundlage für einen Solidaritätsbeitrag vom Bund an die Betroffenen. Damit nahm der Bund der Schweiz eine grosse Last ab. Das ist löblich und man hätte das Kapitel damit schliessen können, was aber zu bequem wäre. Das Unrecht, das den Betroffenen damals aus fürsorglichen Gründen angetan wurde, hat nicht der Bund alleine zu verantworten. Für das Sozialwesen sind Behörden, Arbeitsstellen, Heime und das Personal von Gemeinden und Kantonen zuständig – damals wie heute. Für die SP ist klar, dass wir als Gemeinde die Grösse zeigen müssen, in den Spiegel zu sehen und zu bemängeln, wo wir für Unrecht mitverantwortlich waren. Aus heutiger Sicht müssen wir uns fragen, wie die Stadt zulassen konnte, dass in ihrem Verantwortungsbereich körperliche, psychische oder sexuelle Gewalt verübt, Frauen zu Abtreibung und Sterilisation gezwungen, gegen ihren Willen Kinder weggegeben oder Arbeitskräfte sozusagen versklavt wurden. Heute weht in den Amtsstuben ein anderer Geist. Trotzdem dauerte es 40 Jahre, bis das Kapitel angepackt wurde. Das ist zu spät. Ich bin aber froh, dass wir es jetzt anpacken und Betroffene das noch erleben können. Für die SP ist das gewählte Vorgehen stimmig. Eine gründliche Aufarbeitung soll Licht in das dunkle Kapitel bringen, das Thema in der städtischen Erinnerungskultur sichtbar machen und einen Solidaritätsbeitrag an die Betroffenen leisten – als Anerkennung für das Unrecht, als Geste der Verbundenheit mit den Opfern; im Wissen, dass eine Geldzahlung das erlittene Leid nicht wiedergutmachen kann. Es ist wichtig, dass die Opfer rasch zu einem Beitrag kommen, ohne dass sie durch einen aufwühlenden und belastenden Prozess und langwierige Einzelfallabklärungen gehen müssen; und ohne, dass die Stadtbehörde das jeweilige Leid gegeneinander abwägen und beurteilen muss, welches Unrecht schlimmer war. Der Vorschlag des Stadtrats löst das pragmatisch. Wir verlangen vom Sozialdepartement, dass individuelle Lösungen dort gesucht werden, wo der Beitrag zu Folgeproblemen führen könnte. Der Stadtrat versprach der Kommission, sich um diese Anliegen zu bemühen. In der Kommission wurde Einstimmigkeit erreicht.

Anna-Béatrice Schmalz (Grüne): Das Unrecht und die Gewalt, von denen viele Menschen durch fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor dem Jahr 1981 betroffen waren, sind massiv. Die Betroffenen leiden teilweise ihr Leben lang massiv unter den Folgen. Es ist wichtig, dass wir das thematisieren und dass das Unrecht von der Stadt anerkannt wird. Dafür sind eine historische Aufarbeitung und ein Gedenken extrem wichtig. Auch der Solidaritätsbeitrag der Stadt ist eine Unterstützung und ein wichtiges Zeichen. Es braucht eine rasche, solidarische und unbürokratische Unterstützung. Dass das nur ein winziger Beitrag ist und nicht als Wiedergutmachung gilt, ist



zu unterstreichen. Die Stadt muss sich weiterhin mit der Geschichte auseinandersetzen, damit sich die Ereignisse nie wiederholen. Wir unterstützen darum die Weisung.

Ronny Siev (GLP): Was vor dem Jahr 1981 mit den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen passierte, die entweder aus der Stadt hinausgingen oder die wir empfangen, ist unglaublich. Dass so etwas in der Schweiz und in Zürich geschah, ist unfassbar. Die Opfer dieser Massnahmen müssen entschädigt werden. Der Bund und die Stadt Zürich leisten nun ihren Beitrag. Jetzt sollten die anderen Kantone dem Beispiel folgen, damit alle Opfer gleichmässig unterstützt werden.

Sebastian Zopfi (SVP): Auch für die SVP ist das Unrecht, das den betroffenen Personen widerfuhr, schwer ertragbar und kaum wiedergutzumachen. Es wurden unvorstellbare Gräueltaten begangen, die in keiner Art und Weise vertretbar sind. Die betroffenen Personen waren in der Vergangenheit, sind aber auch in der Gegenwart und der Zukunft von einem schweren Schicksal betroffen. Mit diesem Geschäft können wir ein kleines Zeichen setzen und einen Solidaritätsbeitrag leisten, auch wenn dieses Unrecht nicht wieder gutzumachen ist. Die SVP unterstützt die Weisung.

Walter Angst (AL): Es ist wichtig, dass wir die Opfer von Gestern und Vorgestern entschädigen. Die AL ist selbstverständlich für diese Vorlage. Wichtig ist gleichzeitig auch, dass Lehren aus der Vergangenheit gezogen werden und dafür gesorgt wird, dass keine Wiederholungen in der fürsorgerischen Unterbringung in Heimen geschehen. Heute ist die Sensibilität für Menschen, die in der Schweiz betreut aufwachsen, grösser. Grosse Differenzen dazu fallen im Asylbereich auf. Es ist darauf zu achten, dass wir in diesem Bereich zukünftig keine Wiedergutmachungsmassnahmen beschliessen müssen.

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Sozialdepartements Stellung.

STR Raphael Golta: Nicht weit von hier wohnte in den 50er-Jahren die Arbeiterfamilie «Sohn»: Vater, Mutter und deren Kinder. Am 25. Januar 1954 holte die Polizei zwei der Töchter ab und brachte sie ins Jugendheim Lory, eine geschlossene Anstalt im Kanton Bern. Dort wurden sie administrativ versorgt. Über ein Interview im Jahr 2018 erinnert sich eine der Töchter, Erna Amsler-Sohn an diese Zeit und meint: «Im Loryheim hatten wir keinen Kontakt mit der Aussenwelt und nur alle drei Monate Besuch und alle zwei Wochen durften wir einen Brief schreiben. Das war schlimmer als im Gefängnis. Immer unter Aufsicht bei den Bauern, wo wir im Feld schufteten mussten». Diese und andere Geschichten hört man, wenn man mit Betroffenen spricht oder entsprechende Dokumente liest. Wir wissen nicht, um wie viele Personen es sich handelt. Bisher wurde 10 000 Betroffenen vom Bund die sogenannte Opfereigenschaft zugesprochen. Die Praxis der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen fand erst im Jahr 1981 mit der Aufhebung des kantonalen Versorgungsgesetzes ihr Ende. Wir sprechen nicht von einer weit entfernten Vergangenheit, sondern von einer Zeit, an die sich viele von uns erinnern können. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde vielen Menschen in der Schweiz schweres Unrecht angetan und das nicht nur unter Beteiligung von Stadtzürcher Behörden, sondern auch häufig im Namen unserer Stadt. Kinder wurden in Pflegeheimen fremdplatziert und Erwachsene in Haftanstalten eingesperrt, ohne dass sie ein



Delikt begangen hätten. Es fanden Zwangssterilisationen statt und unzählige Frauen wurden zu Abtreibungen und Zwangsadoptionen gezwungen. Seitens Behörden wurde laut Akten unglaublich abschätzig über diese Menschen geschrieben. Ihre Grundrechte wurden mit Füßen getreten und gerichtliche Überprüfungen der Massnahmen waren kaum möglich. Fremdplatzierungen und Zwangsmassnahmen zählen mit ihrer Ungeheuerlichkeit zu den dunkelsten Kapiteln der Schweizer und Zürcher Sozialgeschichte. Ungeheuer kann das Unrecht nicht gemacht werden, aber wir müssen uns des Themas annehmen. Der Bund machte im Jahr 2013 den Anfang, indem eine Entschuldigung durch den Bundesrat erfolgte und er 25 000 Franken pro Person sprach. Auf Bundesebene spielte die Wiedergutmachungsinitiative eine wichtige Rolle. Basierend auf diesen Diskussionen nahm im Jahr 2014 eine unabhängige Expertenkommission (UEK) zu diesem Thema ihre Arbeit auf. Diese leistete eine wichtige Rolle zur Aufarbeitung der Geschichte. Zum Ende ihrer Arbeit äusserte sie Empfehlungen, wie wir als Gesellschaft und Gemeinwesen mit der Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen umgehen können. Nebst einer weiteren wissenschaftlichen Aufarbeitung braucht es laut UEK weitere Massnahmen, wozu finanzielle Leistungen zugunsten der Opfer zählen. Die UEK schloss ihre Arbeit im Herbst 2019 ab. Basierend auf ihren Empfehlungen war für den Stadtrat klar, dass auch die Stadt sich mit dem Thema auseinandersetzen muss. Leider verzögerten sich Massnahmen aufgrund der Pandemie. Wir entschieden, das Thema aufgrund der Motion GR Nr. 2021/350 von Christine Seidler (SP) aufzunehmen. Trotz schneller Bearbeitung des Themas sind wir spät. Eine Aufarbeitung der Ereignisse und ein finanzieller Beitrag der Stadt an die Opfer ist dringend. Das Bewusstsein, dass kein Geld der Welt das begangene Unheil wiedergutmachen kann, ist da. Der Solidaritätsbeitrag kann nicht die einzige Massnahme bleiben. Wir sehen folgende drei Schritte: Erstens die historische Aufarbeitung der Rolle der städtischen Behörden. Dieser Schritt wird etwa drei Jahre in Anspruch nehmen. Zweitens Massnahmen zum Gedenken an die Opfer und zum Umgang mit unserer Schuld. Drittens geht es um die Formulierung von Handlungsfeldern für die Zukunft. Wir können nicht nur zurückschauen, sondern müssen uns mit heutigen und zukünftigen Herausforderungen auseinandersetzen. Nur so werden wir der Geschichte und den Opfern gerecht. Durch die Überweisung übernehmen wir alle ein Stück der Verantwortung; sie soll den Anfangspunkt einer intensiven Auseinandersetzung mit der Geschichte darstellen.

Die Detailberatung ist abgeschlossen.

Die Vorlage wird stillschweigend an die Redaktionskommission (RedK) überwiesen.

Damit ist beschlossen:

Die Verordnung Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 ist durch die RedK zu überprüfen (Art. 70 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 213 GeschO GR). Die Schlussabstimmung findet nach der Redaktionslesung statt.



AS Nr. XXX.XXX

Verordnung Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

vom...

Der Gemeinderat,

gestützt auf Art. 54 GO¹ und nach Einsichtnahme in die Weisung des Stadtrats vom 28. September 2022²,
beschliesst:

A. Allgemeines

Gegenstand und Geltungsbereich	Art. 1 ¹ Diese Verordnung regelt die Ausrichtung von Solidaritätsbeiträgen an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981. ² Sie gilt auch für Personen, die von Massnahmen betroffen waren, die vor 1981 veranlasst, aber erst danach vollzogen worden sind.
Zweck	Art. 2 ¹ Diese Verordnung bezweckt die Anerkennung des Unrechts, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zugefügt worden ist. ² Sie leistet einen Beitrag zur Wiedergutmachung.

B. Solidaritätsbeitrag

Grundsatz	Art. 3 ¹ Opfer haben Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag. ² Die Stadt richtet den Solidaritätsbeitrag auf Gesuch hin aus.
Anspruch	Art. 4 ¹ Der Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag ist persönlich. ² Er kann weder vererbt noch abgetreten werden. ³ Stirbt ein Opfer nach Einreichung des Gesuchs, fällt der Beitrag in die Erbmasse.
Berechtigte Personen	Art. 5 ¹ Personen sind beitragsberechtigt, wenn sie: a. Opfer gemäss Art. 2 lit. d Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) ³ sind; und b. von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 veranlasst durch Behörden der Stadt betroffen sind. ² Der Vollzug oder die Beauftragung oder Aufsicht des Vollzugs durch Behörden der Stadt ist der Veranlassung der fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung gleichgestellt.
Beitragshöhe	Art. 6 Der Solidaritätsbeitrag beträgt Fr. 25 000.– pro berechnete Person.

C. Verfahren

Gesuchseinreichung	Art. 7 ¹ Berechnete Personen reichen Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrags bei der zuständigen Vollzugsstelle ein. ² Die zuständige Vollzugsstelle stellt ein entsprechendes Formular zur Verfügung.
--------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹ AS 101.100

² STRB Nr. 919 vom 28. September 2022.

³ vom 30. September 2016, SR 211.223.13.



6 / 6

Nachweis	Art. 8 ¹ Die berechnigte Person reicht als Nachweis die Verfügung des Bundes ein, wonach sie als Opfer im Sinne des AFZFG ⁴ anerkannt ist. ² Sie macht glaubhaft, dass die Behörden der Stadt die fürsorgerische Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 veranlasst haben. ³ Sie legt dem Gesuch zur Glaubhaftmachung geeignete Akten und weitere Unterlagen bei.
Gesuchsprüfung	Art. 9 ¹ Die zuständige Vollzugsstelle prüft die Angaben und die Beitragsberechnigung. ² Sie erlässt bei einer Ablehnung des Gesuchs eine Verfügung.
	D. Schlussbestimmungen
Inkrafttreten	Art. 10 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat

⁴ vom 30. September 2016, SR 211.223.13.