

**Schweizerische Archivrektorenkonferenz ADK
Conférence des directeurs d'archives suisses CDA**

Präsidium
c/o Staatsarchiv des Kantons Zürich
Dr. Beat Gnädinger
Staatsarchivar
Winterthurerstrasse 170
CH-8057 Zürich

Direktwahl +41 44 635 69 10
Direktfax +41 44 635 69 05
beat.gnaedinger@ji.zh.ch

Bundesamt für Justiz
Sekretariat RSPM
Bundesrain 20
3003 Bern

ref gnä
Zürich, 13. Januar 2013

Parlamentarische Initiative 11.431, Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen, Vernehmlassungsverfahren; Stellungnahme der Schweizerischen Archivrektorenkonferenz ADK

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. November 2012 legen Sie uns die oben genannten Unterlagen zur Stellungnahme vor. Wir bedanken uns für die Einladung und kommen dieser gerne nach.

1 Einleitende Bemerkungen und allgemeine Erwägungen

Grundsätzlich ist aus der Sicht der ADK nicht zu bestreiten, dass durch die rechtlichen Grundlagen und den praktischen Vollzug der Administrativen Versorgung zahlreichen – sowohl inzwischen verstorbenen als auch noch lebenden – Menschen in der Schweiz **über lange Zeit Unrecht getan** wurde. Sozusagen uneingeschränkt gilt diese Aussage unseres Erachtens für diejenigen **Fälle, in denen kein Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Instanz** bestand oder wo Menschen in **Institutionen** versorgt wurden, die zur Erreichung des vorgegebenen "Korrekziionsziels" **völlig ungeeignet** waren. In solchen Fällen kann – auch unter Berücksichtigung der Zeitumstände, d. h. ohne (unzulässige) Anlegung aktueller Massstäbe an historische Realitäten – von systematischem Unrecht gesprochen werden.

Der **Erllass eines Bundesgesetzes ist jedoch nicht das geeignete Mittel**, um mit diesem Unrecht in angemessener Weise umzugehen. Wir sind der Ansicht, dass diejenigen Massnahmen, die heute noch getroffen werden können und die unrecht behandelten Betroffenen am ehesten dienen, ohne spezielles Bundesgesetz auskommen.

Trotzdem nehmen wir aus Gründen der Übersichtlichkeit im Folgenden zu den einzelnen Artikeln (im Sinn von Regelungsbereichen) materiell Stellung. Zusätzlich machen wir in einem abschliessenden Abschnitt einen rudimentären **Vorschlag**, wie mit dem hier zur Debatte stehenden Thema umgegangen werden könnte, ohne das vorgeschlagene Gesetz zu schaffen.

2 Bemerkungen zu den einzelnen Regelungsbereichen

2.1 Zweck

Der Zweck eines allfälligen Erlasses ist zu fokussieren.

Aus unserer Sicht ist eine Fokussierung bzw. Einschränkung des Zwecks im einleitend skizzierten Sinn zu prüfen: Geschehenes Unrecht soll anerkannt werden in Fällen, wo keine richterliche Überprüfung eines Entscheids möglich war oder wo der praktische Vollzug im Widerspruch stand zu bereits damals allgemein anerkannten rechtsstaatlichen Grundsätzen (z. B. Verhältnismässigkeitsprinzip, Anspruch auf ein faires Verfahren, Verbot physischer und psychischer Grausamkeit etc.).

2.2 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich ist entsprechend anzupassen.

Der Geltungsbereich müsste den beiden beschriebenen Eingrenzungen angepasst werden. Ein direkter Bezug des Geltungsbereichs zum allgemeinen Gebot, Akten öffentlicher Organe dem zuständigen Archiv anzubieten und eine authentische Überlieferung des staatlichen Handelns zu gewährleisten (vgl. Erläuterungen S. 9, letzter Absatz), erscheint unnötig.

2.3 Anerkennung des Unrechts

Die Anerkennung des Unrechts ist entsprechend anzupassen; auf eine Anbindung an jüngere Regeln ist zu verzichten.

Auch die Anerkennung des Unrechts müsste u. E. eingeschränkt werden auf die beiden beschriebenen Hauptkategorien (Fälle, in denen keine richterliche Überprüfung vorgesehen war, und Fälle, in denen beim Vollzug rechtsstaatliche Grundsätze verletzt wurden, die bereits in der fraglichen Zeit anerkannt waren).

Die direkte Anbindung der Definitionen an das ab 1981 geltende Recht (bzw. dessen zentrale Rolle für die Beurteilung der alten Rechtslage ex post) erscheint uns sehr problematisch und sowohl wissenschaftlich als auch politisch relativ einfach angreifbar.

2.4 Ausschluss finanzieller Ansprüche

Finanzielle Ansprüche sind nicht generell auszuschliessen.

Aus unserer Sicht sollte man nicht generell ausschliessen, dass sich aus der Anerkennung des Unrechts ein Anspruch auf finanzielle Entschädigung ergeben kann. Derjenige Staat, der heute anerkennt, während Jahrzehnten aktiv Unrecht begangen zu haben, sollte auch akzeptieren, dass sich daraus finanzielle Ansprüche ergeben können. Sinnvoll und legitim scheint uns dagegen, dass in diesem Zusammenhang Überlegungen zur Eingrenzung der Anspruchsgruppen angestellt werden (siehe auch 2.1 und 2.2).

2.5 Historische Aufarbeitung

Die wissenschaftliche Erforschung der Administrativen Versorgung ist zu unterstützen, z. B. via Nationalfonds. Von besonderen Regeln auf Bundesstufe, insbesondere von Privilegien für einzelne Forschende, ist abzusehen.

Es ist aus der Sicht der ADK unabdingbar, das Kapitel Administrative Versorgung einer umfassenden wissenschaftlichen Erforschung zu unterziehen. Entsprechende Projekte befinden sich übrigens gegenwärtig bereits in Vorbereitung. So ist eine an mehreren Hochschulen in der West- und in der Deutschschweiz verankerte Projektgruppe daran, verschiedene Forschungsprojekte zu spezifizieren.

Wichtig ist aus unserer Sicht, dass sich die wissenschaftliche Forschung nicht auf historische Disziplinen beschränkt, sondern andere Disziplinen (wie in den Erläuterungen zur Initiative ausgeführt) einschliesst. In diesem Sinn sollte konsequent nicht nur von einer "historischen Aufarbeitung", sondern von einer "wissenschaftlichen Erforschung" die Rede sein.

Die Finanzierung solcher Projekte über den Schweizerischen Nationalfonds ist u. E. der richtige Weg. Ein eigenes Gesetz (in dem erst noch Regeln repetiert werden, die ohnehin zu den Basics der Wissenschaft gehören) braucht es dafür nicht. Überdies erscheint es uns in keiner Weise gerechtfertigt, eine spezielle Kommission oder Forschungsgruppe mit besonderen Privilegien auszustatten und damit den Rest der Scientific Community implizit zu diskriminieren – umso weniger, als bereits heute neben dem oben erwähnten Projekt verschiedene Projekte zur Aufarbeitung der fraglichen Themen laufen.

2.6 Archivierung

Der Bund hat keine Kompetenzen in Bezug auf die Archivierung bei den Kantonen. Entsprechend ist von besonderen Regeln auf Bundesstufe abzusehen.

Im Grundsatz ist es aus der Sicht der ADK sinnvoll, sich um landesweit möglichst einheitliche Aufbewahrungs- und Schutzfristen (insbesondere für sensible Unterlagen) zu bemühen. Solche Bemühungen haben aber zwingend dort einzusetzen, wo die entsprechende Gesetzgebungskompetenz liegt – in diesem Fall also hauptsächlich bei den Kantonen.

Es scheint uns nicht sinnvoll, dass man immer dann, wenn ein Forschungsthema politisch akut wird, vorübergehend spezielle Regeln auf Stufe Bund schaffen will, die direkt (und sachlich in vielen Einzelfällen unnötig) in die kantonalen Informations-, Datenschutz- und Archivgesetze eingreifen. Vielmehr könnte die gegenwärtige Situation vom Bund und von den Kantonen zum Anlass genommen werden, auf die besonders genaue Einhaltung der geltenden Regeln zu pochen.

Zudem weisen wir darauf hin, dass die vorgeschlagene Schutzfristenregelung für verschiedene Kantone nicht einer Senkung oder einer Bestätigung, sondern einer substantiellen Erhöhung der Zugangshürden gleichkommen würde (z. B. Kantone Bern, Basel-Stadt, St. Gallen, Waadt, Zürich). Wir können uns nicht vorstellen, dass ein solcher Effekt von den Initianten gewünscht ist.

Nebenbemerkung: Inhaltlich gehören die Artikel 6 und 7 des Gesetzesvorschlags vor Artikel 5. Die ordnungsgemässe Archivierung bildet die unabdingbare Voraussetzung für die Gewährung des individuellen Zugangs zu den eigenen Unterlagen und für eine allfällige wissenschaftliche Aufarbeitung.

2.7 Akteneinsichtsrechte

Der Bund hat keine Kompetenzen in Bezug auf die Aktenführung bei den Kantonen. Entsprechend ist von besonderen Regeln auf Bundesstufe abzusehen.

Die Argumentation, dass der Bund aufgrund von Art. 122 Abs. 1 BV in die Gesetzgebung der Vollzugsorgane auf den Stufen Kanton und Gemeinde eingreifen kann, obwohl die Verantwortung für die Massnahmen nur zu einem kleinen Teil beim Bund lag und obwohl die Datenhoheit über die noch vorhandenen Unterlagen bei den vollziehenden Organen bzw. beim für diese zuständigen Archiv liegt, erscheint uns nicht haltbar. Im Übrigen gilt auch hier: Die meisten Kantone verfügen über Regeln, die den vorgeschlagenen nicht nachstehen oder sogar wesentlich "betroffenenfreundlicher" sind als diese.

3. Abschliessende Bemerkungen

Wie eingangs festgestellt, ist das Anliegen, Betroffene von administrativen Zwangsmassnahmen zu rehabilitieren, gerechtfertigt. Es scheint uns allerdings fraglich, ob dafür die Schaffung eines Bundesgesetzes richtig und nötig ist. Wir bezweifeln, dass sich aus einer hohen Erlassstufe automatisch eine besondere Genugtuungsfunktion ergibt. Aus unserer Sicht wäre eher der Erlass eines Bundesbeschlusses zu prüfen.

Zentral scheint uns die Beachtung folgender Punkte:

- Finanzielle Ansprüche von Betroffenen sollten nicht generell ausgeschlossen werden – weder vom Bund, noch von den Kantonen oder den Gemeinden.
- Die wissenschaftliche (nicht nur die historische!) Erforschung der Materie ist teilweise bereits im Gang; eine Unterstützung gut qualifizierter Projekte z. B. via Nationalfonds ist sehr wünschenswert. Dabei sollte die Privilegierung einer besonderen Kommission oder Forschungsgruppe aber auf jeden Fall vermieden werden, zumal dadurch laufende Forschungsarbeiten unter Umständen diskriminiert würden.
- Spezielle Regeln des Bundes für den Zugang zu Unterlagen, die sich in kantonaler und kommunaler Hoheit befinden, sind abzulehnen. Allfällige Regeln des Bundes im Sinn von Minimum Standards sollten sich, wenn überhaupt, auf mit dem Vollzug von Zwangsmassnahmen beauftragte private Institutionen beziehen.
- Als Basis für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen wäre aus unserer Sicht ein Bundesbeschluss angemessener als ein Bundesgesetz.

Die vorliegende Stellungnahme gibt die einmütige Haltung der in der ADK vertretenen kantonalen Archive wieder. Das Schweizerische Bundesarchiv bringt seinen Standpunkt im Rahmen des Mitberichtsverfahrens auf Stufe Bund direkt zum Ausdruck.

Wir danken Ihnen noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Für Rückfragen steht Ihnen der Unterzeichnete gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Archivdirektorenkonferenz

Dr. Beat Gnädinger
Präsident

Kopie an:
Schweizerische Staatsschreiberkonferenz SSK