



Stans, 7. Juni 2021  
**Nr. 319**

Gesundheits- und Sozialdirektion. Staatskanzlei. Staatsarchiv. Objektkredit für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in Nidwalden. Antrag an den Landrat

## **1 Sachverhalt**

### **1.1**

Seit mehreren Jahren sind die sogenannten fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und die Fremdplatzierungen Gegenstand von politischen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatten in der Schweiz.

Fürsorgerische Zwangsmassnahmen waren Massnahmen, die vor 1981 von Behörden zur Erziehung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen veranlasst wurden. Fremdplatzierungen waren die vor 1981 von Behörden oder von Privaten veranlassten Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen ausserhalb ihrer Familie in Heimen, Anstalten und bei Kostfamilien.

Von solchen Massnahmen waren in der Schweiz im 20. Jahrhundert zahlreiche Frauen, Männer und Kinder betroffen. Dabei wurden die fürsorgerischen Massnahmen oft zwangsweise gegen den Willen der Betroffenen angeordnet, ohne dass strafrechtliches Verschulden vorlag und ohne dass den Betroffenen ein Rechtsmittel zugestanden wurde. Viele Betroffene litten und leiden lebenslang unter den Zwangsmassnahmen, unter der erfahrenen Ungerechtigkeit und unter der Behandlung in Heimen, Anstalten oder Kostfamilien. Nicht selten kam es zur gezielten Behinderung der persönlichen Entfaltung, zu Gewaltanwendung, sexuellem Missbrauch, erzwungener Kindswegnahme und Sterilisierung oder Abtreibung sowie zur zwangsweisen Medikation oder gar zu Medikamentenversuchen.

### **1.2**

2013 entschuldigte sich der Bundesrat bei den Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vor 1981. Am 1. April 2017 trat das Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Aufarbeitung der Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in Kraft (AFZFG; SR 211.223.13). Das AFZFG war in der Parlamentsdebatte kaum bestritten und wurde mit grosser Mehrheit angenommen. Es bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt wurde. Es regelt die Solidaritätszahlungen zugunsten der Opfer, die Archivierung und Akteneinsicht, die Beratung und Unterstützung Betroffener sowie die wissenschaftliche Aufarbeitung. Mit dem AFZFG wurde insbesondere ein Solidaritätsfonds für die Opfer geschaffen, aus dem seit 2017 auf Gesuch hin Solidaritätszahlungen getätigt worden sind.

Auf Grundlage des AFZFG sind bereits mehrere Forschungsprojekte zur Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen durchgeführt bzw. initiiert worden. Auf nationaler Ebene wurde die "Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgung" eingesetzt, unter deren Federführung das Thema untersucht wurde. Parallel läuft das Nationale Forschungsprogramm 76 "Zwang und Fürsorge – Geschichte, Gegenwart, Zukunft". Ebenso waren und

sind in den letzten Jahren mehrere kantonale Projekte – u. a. in Freiburg, Aargau (Entscheid ausstehend), Zürich, Thurgau, St. Gallen, Tessin, Graubünden, Zug, Uri – mit der Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen beschäftigt.

### 1.3

Im Kanton Nidwalden sind die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vor 1981 noch nicht systematisch untersucht worden. Auch in den nationalen Projekten bleiben die Urschweiz und der Kanton Nidwalden unberücksichtigt. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen vor 1981 und Fremdplatzierungen waren dennoch bereits Thema. Im Rahmen des AFZFG hat das Staatsarchiv Betroffenen Einsicht in die sie betreffenden Dossiers ermöglicht und sie bei der Einreichung des Gesuchs um einen Solidaritätsbeitrag unterstützt. Bis heute wurden in Nidwalden rund 120 Gesuche eingereicht, wobei die Zahl der tatsächlich Betroffenen viel grösser sein dürfte. Aus der Erarbeitung der neuen Nidwaldner Kantonsgeschichte (2014) sind zudem mehrere, zum Teil drastische Einzelschicksale bekannt, die darauf hinweisen, dass es auch im Kanton Nidwalden bei fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zu Missbrauch und Gewalt gekommen ist.

Nidwaldner Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wandten sich mit der Frage, ob und in welcher Form Nidwalden die Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen aufarbeite, an politische Repräsentanten, an den Historischen Verein Nidwalden (HVN) und ans Staatsarchiv. Gemeinsam kontaktierten diese die sachlich zuständige Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD). Die GSD gab einen Projektplan in Auftrag, wie das Thema aufgearbeitet werden könnte und stellte das Projekt der Gemeindepräsidentenkonferenz sowie der Römisch-Katholischen Landeskirche vor, die beide grundsätzliches Interesse bekundeten und eine Mitfinanzierung in Aussicht stellten.

## 2 Erwägungen

### 2.1

Art. 16 des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; SR 211.223.13) sieht als eine der Massnahmen gegen das Vergessen die Errichtung von "Zeichen der Erinnerung" durch die Kantone vor. Solche Zeichen können Denk- oder Mahnmale, Ausstellungen, Publikationen oder andere öffentliche Werke sein. Der Kanton fördert und betreibt im Staatsarchiv Forschungen zur Geschichte Nidwaldens (Art. 29 Abs. 3 Ziff. 6 Gesetz über die Aktenführung und die Archivierung, Archivierungsgesetz, ArchG; NG 323.1).

Der Kanton ist der Interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 / 15. März 2001 über das Öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) beigetreten (Art. 2 Abs. 1 Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, Submissionsgesetz, SubmG; NG 612.1). Grundsätzlich sind bei Beschaffungen und bei der Wahl des Verfahrens die Schwellenwerte gemäss der IVöB zu beachten (Art. 5 SubmG). Die Schwellenwerte (Auftragswerte) betragen für Dienstleistungen: 150'000 Franken für freihändige Vergabe; 250'000 Franken für Einladungsverfahren; ab 250'000 für offenes Verfahren. Ein Auftrag kann unabhängig vom Auftragswert direkt und ohne Ausschreibung vergeben werden, wenn neuartige Dienstleistungen beschafft werden, die auf Ersuchen des Kantons im Rahmen eines Forschungsauftrages entwickelt werden (§ 9 Abs. 1 lit. i Vollzugsverordnung zum Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, Submissionsverordnung, NG 612.11).

Die Kantone erhalten gemäss Art. 131 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) jährlich einen Teil des Reingewinns aus der Spirituosenbesteuerung, den sogenannten Alkoholzehntel. Sie setzen ihre Anteile am Alkoholzehntel für die Bekämpfung der Ursachen und Folgen von Alkoholismus sowie von Suchtmittel-, Betäubungsmittel- und Medikamentenmissbrauch ein. Für die Beitragsgewährung aus dem Fonds "Alkoholzehntel" ist gemäss RRB Nr. 626 vom

23. August 2011 bis zu 20'000 Franken die Gesundheits- und Sozialdirektion, bei Gesuchen über 20'000 Franken der Regierungsrat auf Antrag der Gesundheits- und Sozialdirektion zuständig.

Objektkredite nach Art. 38 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons (Finanzhaushaltsgesetz, kFHG; NG 511.1) erlauben, für Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen. Sie ermöglichen eine mehrjährige Laufzeit des Kredits und verfallen erst, wenn die bewilligte Zeitdauer abgelaufen ist, der Zweck erreicht ist oder das Vorhaben aufgegeben wird (Art. 42 Abs.1 kFHG). Verpflichtungskredite sind notwendig für einmalige neue Ausgaben für einen bestimmten Zweck über 250'000 Franken sowie für wiederkehrende neue Ausgaben für einen bestimmten Zweck über 50'000 Franken. Sie sind dem Landrat zu unterbreiten (Art. 38 Abs 4 u. 5 kFHG). Beschlüsse des Landrats, die frei bestimmbare einmalige Ausgaben von mehr als 250'000 Franken zur Folge haben, unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 52a Abs. 1 Ziff. 2 Kantonsverfassung; NG 111).

## 2.2

Mit der Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in Nidwalden kann der Kanton, zusammen mit den politischen Gemeinden und den Landeskirchen, ein Zeichen der Erinnerung im Sinne des AFZFG schaffen. Das Zeichen der Erinnerung soll dazu beitragen, dass das erlittene Unrecht und Leid im Bewusstsein der Öffentlichkeit bleiben. Es soll dafür sensibilisieren, dass solches Unrecht nicht wieder geschehen darf.

Das Unrecht und die Schicksale der Betroffenen sind heute nicht im öffentlichen Bewusstsein, weil insbesondere die Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in Nidwalden bislang nicht aufgearbeitet worden ist. Es fehlen die Grundlagen für eine angemessene Auseinandersetzung mit dem sensiblen Thema. Das Zeichen der Erinnerung soll deshalb nicht ein Denkmal oder Mahnmal sein, sondern eine fundierte Aufarbeitung, welche das Thema wissenschaftlich untersucht und Betroffene zu Wort kommen lässt.

Die beim Staatsarchiv eingegangenen Anfragen von Betroffenen um Einsicht in "ihre" Dossiers, die Anträge für Solidaritätsbeiträge gemäss AFZFG und die geschilderten Schicksale zeigen, dass das Thema und eine Aufarbeitung auch in Nidwalden von Bedeutung sind. Die tatsächliche Zahl der Betroffenen dürfte viel grösser sein als die Anzahl der Anfragen vermuten lässt. Eine Aufarbeitung ist dringend, weil viele der Betroffenen bereits im fortgeschrittenen oder hohen Alter sind.

## 2.3

Die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in Nidwalden soll in Form einer fundierten Publikation geschehen. Eine solche Publikation ist von dauerndem Wert und kann Grundlage für die öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema sein. Die Publikation soll:

- das Thema unter verschiedenen Aspekten (rechtliche Grundlagen, Strukturen, Praxis, Schicksale, zeitliche Entwicklung usw.) beleuchten;
- Betroffene angemessen zu Wort kommen lassen;
- wissenschaftlichen Kriterien (Forschungsstand, Methoden) genügen, aber dennoch leicht verständlich sein;
- sich in erster Linie an ein regionales Publikum richten;
- unabhängig und neutral (Forschungsfreiheit) erarbeitet werden;
- zügig – solange die Betroffenen noch leben – erarbeitet werden.

Zur Nutzung eines wissenschaftlichen Netzwerks ist die Ansiedelung des Forschungsprojekts an einem universitären Institut von unschätzbarem Vorteil. Für das beabsichtigte Projekt liegt

ein Angebot der Universität Bern vor. Eine solche Zusammenarbeit ist ideal, weil die betreffenden Mitarbeitenden des Historischen Instituts der Universität Bern bereits zum Thema der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen gearbeitet haben. Sie sind zudem mit der Geschichte Nidwaldens vertraut und arbeiteten an der Nidwaldner Kantonsgeschichte (2014) mit. Der Forschungsauftrag kann direkt der Universität Bern vergeben werden, ein Einladungsverfahren oder eine Ausschreibung sind nicht notwendig, da es sich um einen Forschungsauftrag im Sinne der Submissionsverordnung handelt.

## 2.4

Der Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen zeitigt Kosten im Gesamtumfang von 360'000 Franken. Den weitaus grössten Anteil machen die Kosten für die Forschungsarbeit aus. Die Kosten für den Druck und den Vertrieb der Publikation werden Sache des herausgebenden Verlags sein.

Forschung-, Projektleitung	Fälligkeit: 2022-2024	Fr.	300'000
Fachbegleitung	Fälligkeit: 2022-2024	Fr.	15'000
Drittkosten	Fälligkeit: 2023-2024	Fr.	45'000
<b>Total Kosten</b>		<b>Fr.</b>	<b>360'000</b>

Idealerweise teilen sich die historisch verantwortlichen Institutionen die Finanzierung der Aufarbeitung. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass sich der Kanton, die Politischen Gemeinden sowie die Landeskirchen an der Finanzierung beteiligen. Der Kanton trägt einen Teil der Kosten aus dem Alkoholzehntel. Nicht wenige der Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen versuchten, das Unrecht oder die erlittenen Misshandlungen mit Hilfe von Alkohol oder anderen Suchtmitteln sowie mit Betäubungsmitteln oder Medikamenten zu lindern und leiden teilweise noch heute an den negativen Folgen von übermässigem Konsum derselben. Deshalb ist eine Unterstützung aus dem Alkoholzehntel durchaus angezeigt.

Somit kann sich folgender möglicher Finanzierungsschlüssel ergeben:

Kanton: Alkoholzehntel	Fr.	50'000
Kanton: Anteil zu Lasten Staatsrechnung	Fr.	160'000
Anteil Politische Gemeinden	Fr.	100'000
Anteil Landeskirchen	Fr.	50'000
<b>Total Finanzierung</b>	<b>Fr.</b>	<b>360'000</b>

Da sich die Arbeiten über 2.5 Jahre hinziehen und gleichzeitig eine verbindliche Zusage für den Forschungsauftrag nötig ist, ist ein Beschluss der Ausgabe mittels Objektkredit mit mehrjähriger Laufzeit angebracht.

Die Kostengutsprache aus dem Alkoholzehntel kann durch den Regierungsrat vorgenommen werden. Nach Abzug dieser Teilfinanzierung in der Höhe von 50'000 Franken betragen die Kosten 310'000 Franken. Diese Kosten sollen zwischen Kanton (160'000 Franken), Politischen Gemeinden (100'000 Franken) und Landeskirchen (50'000 Franken) aufgeteilt werden. Der Objektkredit ist dennoch als Bruttokredit über 360'000 Franken zu beantragen, weil die Finanzierungsbeschlüsse der Politischen Gemeinden und Landeskirchen noch nicht rechtskräftig vorliegen.

Im Finanzplan sind für die Jahre 2022 bis 2024 unter der Investitionsnummer I1282 "Aufarbeitung fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in Nidwalden" (dem Konto 25290.11) 360'000 Franken geplant. Das Konto ist mit einem Sperrvermerk versehen und benötigt die Bewilligung des Landrates.

## Beschluss

1. Für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in Nidwalden werden, unter Vorbehalt der Bewilligung eines Objektkredits durch den Landrat, aus dem Fonds "Alkohozehtel" ein Betrag von 50'000 Franken gesprochen.
2. Die Vorlage über einen Objektkredit für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in Nidwalden zuhanden des Landrats wird verabschiedet.
3. Dem Landrat wird beantragt, einen Objektkredit für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in Nidwalden von brutto 360'000 Franken zu beschliessen.
4. Die Politischen Gemeinden und die Landeskirchen werden ersucht, sich an den Kosten der Aufarbeitung zu beteiligen und einen Verteilschlüssel festzulegen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Politische Gemeinden (postalisch und elektronisch)
- Römisch-Katholische Landeskirche Nidwalden
- Evangelisch-Reformierte Kirche Nidwalden
- Landratssekretariat
- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS)
- Finanzkommission (Fiko)
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Finanzverwaltung
- Finanzkontrolle
- Staatskanzlei
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion (2)
- Staatsarchiv

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

