

ARBEITEN AUS DEM IURISTISCHEN SEMINAR  
DER UNIVERSITÄT FREIBURG SCHWEIZ

*Herausgegeben von Jacques Dubey und Hubert Stöckli*

404

---

LILIANE DENISE MINDER

# Die Unverjährbarkeit von Ansprüchen aus Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen

Ein Beitrag zum Umgang  
mit sozialen Randgruppen in der Schweiz  
im 19. und 20. Jahrhundert am Beispiel  
fürsorgerischer Zwangsmassnahmen  
und Fremdplatzierungen

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Inhaltsverzeichnis .....	XIII
Literaturverzeichnis .....	XXV
Verzeichnis Materialien und amtliche Dokumente .....	LIX
Materialien (chronologisch).....	LIX
Amtliche Dokumente (nach Behörde; chronologisch).....	LXII
Urteilsverzeichnis .....	LXVII
Internationale Ebene .....	LXVII
Nationale Ebene.....	LXVIII
Abkürzungsverzeichnis .....	LXXIII
<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Kapitel: Problemaufriss und Fragestellungen .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Kapitel: Schatten der Vergangenheit.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Kapitel: Postulate der Wiedergutmachung und des Ausgleichs.....</b>	<b>7</b>
<b>4. Kapitel: «Eine lachhafte Gerechtigkeit» .....</b>	<b>9</b>
<b>5. Kapitel: Erläuterung der Vorgehensweise .....</b>	<b>11</b>
<b>Teil 1: Fremdplatzierungen und fürsorgliche Zwangs</b>	
<b>    -massnahmen .....</b>	<b>15</b>
<b>1. Kapitel: Fallbeispiele.....</b>	<b>17</b>
A. Verdingung: Versagen behördlicher Pflichten .....	18
I. M., geb. 1945.....	18
II. Erläuternde Anmerkungen.....	20
B. Medikamentenprüfungen: Überforderung der Pflegeeltern,	
falscher Pioniergeist der Psychiater .....	23
I. W.E., geb. 1956 .....	23

II. Erläuternde Anmerkungen.....	26
C. Zwangsabtreibung und -sterilisation: Angebliche Devianz.....	30
I. B.G., geb. 1954.....	30
II. Erläuternde Anmerkungen.....	34
D. Heimeinweisungen, administrative Versorgung: Unvermögen der Behörden gegenüber Brutalität der Eltern.....	39
I. S.K., geb. 1963 .....	39
II. Erläuternde Anmerkungen.....	42
<b>2. Kapitel: Gesetzliche Grundlagen und ihre Entwicklung .....</b>	<b>45</b>
A. Armenfürsorge und Bürgerrecht .....	46
I. Kantonale Armenfürsorgepraxis Mitte des 19. Jh. ....	52
1. Primatwechsel im Kanton Bern.....	53
2. Errichtung von Zentralarmenanstalten im Kanton Bern .....	54
II. Vom Heimat- zum Wohnortsprinzip: Entwicklung auf eidgenössischer und kantonaler Ebene .....	55
1. Moderne Staatsbürgerschaft ohne Nichtsesshafte .....	56
2. Eidgenössische Massnahmen gegen Heimatlosigkeit .....	57
3. Dauernde Unterstützungsbedürftigkeit .....	59
4. Innerkantonale Armenkrankenpflege .....	61
5. Bernischer Systemwechsel.....	63
6. Bernische Massnahmen gegen deviantes Verhalten .....	68
III. Einbettung in den Gesamtkontext.....	69
B. Kinder- und Jugendfürsorge, Pflegekinderwesen.....	71
I. Vom Ursprung des Pflegekinderwesens.....	71
II. Langer Weg zu eidgenössischen Schutzvorschriften.....	74
III. Paradigmenwechsel im Kinderschutz: Entwicklung auf eidgenössischer und kantonaler Ebene im 20. Jh. ....	76
1. Eidgenössischer Kinderschutzartikel .....	76
2. Kantonale Kompetenzkonflikte .....	80
3. Kantonalberner Armenpolizeivergehen .....	82
4. Massnahmen gegen die Tuberkulose .....	83
5. Strafrechtlicher Schutz für Unmündige und Pflegebefohlene.....	84

6. Kantonalbernerische Aufsicht über die Pflegekinder .....	87
7. Aufnahme von Minderjährigen zur Pflege .....	89
C. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen .....	93
I. Waadtländisches Zwangssterilisationsgesetz .....	99
1. Eugenische Motive .....	99
2. Entstehungsgeschichte und Inhalt des Gesetzes .....	102
II. Medikamentenprüfungen .....	104
III. Verflechtung und Entflechtung von kantonalen und bundesrechtlichen Bestimmungen .....	107
1. Einweisungsgründe .....	107
2. Rechtsschutz .....	108
3. Systemkritik von Juristen .....	113
4. Entflechtung .....	115
IV. Unterschiedliche Wege der Anstaltseinweisung .....	116
1. Betroffene .....	119
2. Zuständigkeiten .....	120
V. Rechtliche Entwicklung auf kantonaler und eidgenössischer Ebene .....	121
1. Anstieg der administrativen Versorgungen im Kanton Bern .....	122
2. Eidgenössische Anordnung und Durchsetzung administrativer Massnahmen .....	123
3. Bernische Administrativversorgung: Armut und Devianz .....	126
4. Bernische Administrativversorgung: Straffälligkeit von Unmündigen .....	128
5. Eidgenössische Administrativversorgung: Straffälligkeit von Unmündigen .....	129
6. Eidgenössische Administrativversorgung: Straffälligkeit von Mündigen .....	133
7. Verbesserung von Vollzug und Rechtsschutz im Kanton Bern .....	134

VI. Rechtliche Entwicklung auf internationaler Ebene .....	137
1. Vereinte Nationen .....	137
2. Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte .....	139
3. Europarat .....	142
4. Schweiz und Europäische Menschenrechtskonvention .....	143
a. Langer Weg zur Ratifikation .....	143
b. Erforderliche Anpassungen und Bilanzierung .....	151
<b>3. Kapitel: Historischer Kontext und Stimmen Schweizer Autoren und Fotografen .....</b>	<b>155</b>
A. Beharrlichkeit bestehender Strukturen und ihr Aufbrechen .....	155
I. Kontinuität im Umgang mit sozialen Randgruppen .....	155
II. Fokus auf kinderspezifische Aspekte .....	158
III. Aufbrechen bestehender Strukturen .....	159
B. Stimmen Schweizer Autoren und Fotografen .....	160
I. Kritik am System des Verdingwesens .....	161
1. Der älteste Zeitzeuge .....	161
2. Kontrast zur bäuerlichen Idylle .....	162
II. Publizistische Kämpfer im 20. Jh. ....	165
1. C.A. Loosli .....	165
2. Hans Werner Hirsch .....	167
3. Alfred A. Häslar .....	168
4. Hans Caprez .....	169
a. «Fahrende» Mütter klagen an .....	170
b. Pro Juventute «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» .....	171
5. Arthur Honegger .....	178
<b>4. Kapitel: Politische Aufarbeitung und Wiedergutmachung .....</b>	<b>181</b>
A. Beginn der politischen Aufarbeitung .....	182
I. «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» .....	182
II. Motion «Die wahre Geschichte der Schweizer Waisen» .....	188
III. Parlamentarische Initiative «Zwangssterilisation. Entschädigung für Opfer» .....	192
IV. Motion «Verdingkinder. Historische Aufarbeitung» .....	195

V. Interpellation «Administrativ versorgte Jugendliche. Moralische Wiedergutmachung».....	196
VI. Postulat «Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen» .....	197
B. Breite politische Aufarbeitung .....	198
I. Schätzung Anzahl Opfer und Betroffene.....	198
1. Fremdplatzierungen .....	200
2. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen.....	202
II. Politische Anlässe und nationale Gedenkstätte als Initiierungsprozesse .....	207
1. Nationaler Gedenk Anlass in Hindelbank .....	207
2. Nationaler Gedenk Anlass in Bern.....	208
3. Gedenk Anlass in Mümliswil-Ramiswil von der Guido-Fluri-Stiftung .....	209
4. Initiierung Runder Tisch .....	211
5. Soforthilfefonds .....	215
III. Politische Wiedergutmachung.....	216
1. Parlamentarische Initiative und Bundesgesetz «Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen» .....	216
2. Volksinitiative «Wiedergutmachung für die Verding- kinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen» .....	219
3. Indirekter Gegenvorschlag: Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 .....	223
a. Vernehmlassungsverfahren.....	223
b. Bundesrätliche Würdigung der Initiative.....	225
c. Vorzüge und Mängel der Initiative .....	226
d. Inhalte des indirekten Gegenentwurfs .....	227
4. Parlamentarische Beratung zur Wiedergutmachungs- initiative und zum indirekten Gegenvorschlag.....	235
5. Verordnung zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 .....	239

IV. Begriffsdefinitionen Fremdplatzierungen und fürsorgliche Zwangsmassnahmen.....	240
1. Fremdplatzierungen .....	240
2. Fürsorgliche Zwangsmassnahmen.....	241
3. Opfer .....	244
4. Betroffene.....	246
5. Angehörige.....	247
<b>5. Kapitel: Entschädigungszahlungen.....</b>	<b>249</b>
A. Ausrichtung Entschädigungszahlungen Fondskommissionen.....	251
I. Entschädigungszahlungen Fondskommission Stiftung «Naschet Jenische».....	251
II. Entschädigungszahlungen «Stiftung zur Wiedergutmachung für die Kinder der Landstrasse» .....	253
B. Forderung nach Entschädigungszahlungen für Opfer von Zwangssterilisationen und -kastrationen .....	257
I. UNO-Menschenrechtsausschuss .....	257
II. Bericht UNO-Sonderberichterstatter über Folter und unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe .....	257
III. Parlamentarische Versammlung Europarat .....	258
C. Ausrichtung von Entschädigungszahlungen gemäss AFZFG .....	261
I. Grundsätze.....	261
II. Modalitäten Solidaritätsbeitrag im Einzelnen .....	262
1. Gesuchstellung.....	262
2. Prüfung der Gesuche und Entscheid .....	264
3. Betrag, Festlegung, Auszahlung.....	264
4. Rechtsschutz.....	266
5. Finanzierung und Zahlungsrahmen.....	266
6. Ausschluss weiterer Entschädigungs- und Genugtuungszahlungen .....	267
D. Ausrichtung von Entschädigungszahlungen gemäss OHG .....	268
I. Grundsätze des Opferhilferechts .....	268
II. Beratung sowie Soforthilfe und längerfristige Hilfe.....	272
1. Beratung durch kantonale Anlaufstellen .....	272
2. Soforthilfe und längerfristige Hilfe .....	273

<b>Teil 2: Grundrechtseingriffe sowie Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen .....</b>	<b>277</b>
<b>1. Kapitel: Einleitende Bemerkungen .....</b>	<b>279</b>
A. Verjährung und Verwirkung .....	280
I. Im Allgemeinen .....	280
II. Bei körperlichen Spätschäden .....	282
1. Ionisierende Strahlen am Arbeitsplatz .....	282
2. Asbestexposition am Arbeitsplatz .....	283
B. Rechtsfortbildung: Auslegung und Lückenfüllung .....	286
C. Thematische Einordnung .....	293
D. Zeitliche Einordnung .....	293
<b>2. Kapitel: Aktuelle Grundrechtseingriffe sowie Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen .....</b>	<b>295</b>
A. Grundrechtseingriffe .....	295
B. Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen .....	297
<b>3. Kapitel: Erscheinungsformen vergangener Grundrechts- verstöße .....</b>	<b>301</b>
A. Rechtsstaatlichkeit und Unrecht .....	301
B. Unterscheidung zwischen Kollektiv und Individuum .....	304
I. Unrecht gegen ein Kollektiv .....	304
1. Australien .....	309
2. Kanada .....	314
3. Namibia und Griechenland .....	317
II. Unrecht gegen Individuen .....	319
1. Sexueller Missbrauch in Irland .....	320
2. Missbrauch in religiösem Schweizer Kinderheim .....	322
C. Umfang grundrechtlichen Schutzes .....	326
I. Damalige normative Grundrechtswirklichkeit .....	327
1. Internationale Abkommen .....	327
2. Bundesverfassung .....	328
3. Kantonsverfassungen .....	335
4. Anwendungsbeispiele Eingriffe in persönliche Freiheit i.e.S. ....	338

II. Heutige rechtliche Beurteilung .....	339
D. Gerechtigkeitsfragen .....	342
I. Naturrecht und Rechtspositivismus .....	345
II. Gustav Radbruch .....	347
1. Radbruch'sche Formel .....	347
2. Anwendung auf Fremdplatzierungen und fürsorgliche Zwangsmassnahmen .....	352
III. John Rawls .....	354
IV. Zwischenfazit .....	356
1. Recht und Unrecht nach RAWLS, RADBRUCH und KELSEN .....	356
2. Zwangssterilisation und -kastration nach Radbruch .....	357
a. Waadtländisches Zwangssterilisationsgesetz.....	358
b. Grundrechtliche Garantien.....	359
E. Unterscheidung nach Akteuren .....	369
I. Rechtsetzende Behörden .....	370
1. Abstrakte Normenkontrolle.....	370
2. «Radbruch'sche Gerechtigkeitskontrolle» .....	372
II. Rechtsanwendende Behörden.....	372
1. Einzelaktkontrolle .....	373
2. Vorfrageweises Normenkontrollverfahren.....	375
3. «Radbruch'sche Gerechtigkeitskontrolle» .....	377
4. Private Akteure .....	383
<b>4. Kapitel: Schlussfolgerungen und Begriffsdefinition.....</b>	<b>387</b>
<b>Teil 3: Rechtlicher Ausgleich verjährter Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen .....</b>	<b>391</b>
<b>1. Kapitel: Einleitende Bemerkungen .....</b>	<b>393</b>
<b>2. Kapitel: Rechtsfolgen aktueller Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen.....</b>	<b>395</b>
A. Verwirklichungspflichten des Staats und Geltendmachung der Verletzungen .....	396
B. Durchsetzung der Grundrechte.....	401

C. Rechtsfolgen aktueller Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen .....	404
I. Restitution .....	405
II. Kompensation.....	407
1. Ersatzregelungen.....	408
2. Feststellungsentscheide.....	410
III.Prävention.....	412
<b>3. Kapitel: Rechtsfolgen vergangener Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen.....</b>	<b>415</b>
A. Restitutive Massnahmen .....	415
I. Rückgabe Sparguthaben .....	416
II. Informationen zu adoptiertem Kind .....	416
B. Bundesgerichtliche Kompensationsmassnahmen.....	418
C. Präventive Massnahmen.....	421
I. Nach AFZFG.....	422
II. Kantonale Meldepflichten bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung.....	422
III.Schutz von Kleinkindern vor Misshandlungen und Missbrauch .....	424
IV.Lebenslängliches Tätigkeitsverbot für pädophile Sexualsträtfäter.....	426
D. Gerichtliche Gestaltungsfreiheit.....	427
I. Billigkeitshaftung .....	428
II. Revision.....	429
III.Rehabilitierung .....	432
1. Rettung jüdischer Flüchtlinge .....	433
2. Stecknadeln in der Milch .....	434
E. Wertehierarchie von Grundrechten .....	435
I. Gleichwertigkeit von Verfassungsnormen .....	436
II. Unverjähbare und unverzichtbare Grundrechte.....	438
III.Ewige Grundrechtshaftung.....	446
IV.Illustration: Unverjährbarkeit sexueller Straftaten an Kindern .....	448
1. Änderung der Bundesverfassung .....	449

2. Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs.....	450
F. Grundprinzipien der Staats- und Grundrechtshaftung.....	451
I. Haftung rechtsanwendender Behörden.....	454
1. Haftung vormundschaftlicher Organe.....	454
2. Allgemeines .....	456
3. Staatshaftung auf Bundesebene.....	456
II. Haftung rechtsetzender Behörden .....	462
III. Haftung rechtsprechender Behörden .....	464
G. Zwischenfazit .....	466
H. Einschränkungen von Grundrechten .....	468
I. Gesetzliche Grundlage.....	468
II. Öffentliches Interesse .....	469
III. Verhältnismässigkeit .....	470
<b>4. Kapitel: Schlussfolgerungen .....</b>	<b>477</b>
A. Vergangene Grundrechts- und Kerngehaltsverletzungen.....	477
B. Unverjährbarkeit und Unverzichtbarkeit von Ansprüchen aus Kerngehaltsverletzungen.....	479
C. Individueller Rechtsschutz nach Ablauf der absoluten Verjährungsfrist <i>de lege ferenda</i> .....	484
I. Feststellungsentscheide .....	484
1. Fallkonstellation M., geb. 1945: Versagen behördlicher Pflichten .....	488
2. Fallkonstellation S.K. geb. 1963: Heimeinweisungen, administrative Versorgung: Unvermögen der Behörden gegenüber Brutalität der Eltern.....	493
3. Fallkonstellation A.: Einweisung in Trinkerheilanstalt.....	494
II. Staatshaftung .....	495
1. Reflexschäden .....	497
2. Fallkonstellation B.G., geb. 1954: Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation: Angebliche Devianz.....	498
3. Fallkonstellation W.E., geb. 1956: Medikamenten- prüfungen: Überforderung der Pflegeeltern, falscher Pioniergeist der Psychiater.....	502

III. Verhältnis Feststellungsentscheide und Staatshaftung .....	507
IV. Verfahrens- und Parteikosten in Rechtspflegeverfahren .....	509
D. Kollektiver Rechtsschutz nach Ablauf der absoluten Verjährungsfrist.....	511
<b>Zusammenfassung, Prüfschemata und Schlusswort .....</b>	<b>513</b>
<b>1. Kapitel: Zusammenfassung .....</b>	<b>515</b>
A. Zusammenfassende Thesen.....	515
B. <i>Résumé des thèses</i> .....	526
C. <i>Riassunto delle tesi</i> .....	536
<b>2. Kapitel: Prüfschema vergangener Grundrechts- und     Kerngehaltsverletzungen.....</b>	<b>549</b>
<b>3. Kapitel: Prüfschema Rechtsfolgen vergangener Grundrechts-     und Kerngehaltsverletzungen .....</b>	<b>555</b>
<b>4. Kapitel: Schlusswort.....</b>	<b>559</b>
<b>Anhang I.....</b>	<b>563</b>
<b>Anhang II .....</b>	<b>567</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>569</b>