



28. Februar 2023

---

# Tätigkeitsbericht

**Beratende Kommission für die  
Aufarbeitung der fürsorgerischen  
Zwangsmassnahmen und Fremd-  
platzierungen vor 1981 (Cocosol)**

**2021-2022**

---



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Stellung und Organisation der Kommission .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zusammensetzung der Kommission .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Aufgaben der Kommission .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Arbeitsweise der Kommission.....</b>	<b>5</b>
	4.1 Zirkularverfahren .....	5
	4.2 Sitzungen .....	5
<b>5</b>	<b>Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2021 .....</b>	<b>6</b>
	5.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren.....	6
	5.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen .....	6
<b>6</b>	<b>Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2022 .....</b>	<b>7</b>
	6.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren.....	7
	6.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen .....	7
<b>7</b>	<b>Ausblick .....</b>	<b>8</b>
<b>8</b>	<b>Jahresrechnung 2021/2022 sowie Voranschlag 2023 .....</b>	<b>9</b>
<b>9</b>	<b>Kontaktangaben .....</b>	<b>9</b>

## 1 Stellung und Organisation der Kommission

Das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG)<sup>1</sup> ist am 1. April 2017 in Kraft getreten. Dieses sieht unter anderem vor, dass an Opfer solcher Massnahmen ein Solidaritätsbeitrag in der Höhe von Fr. 25'000.— ausgerichtet werden kann. Entsprechende Gesuche sind beim Fachbereich Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (Fachbereich FSZM) des Bundesamtes für Justiz (BJ) einzureichen. Bis Ende 2022 sind total 10'863 Gesuche eingegangen.<sup>2</sup>

Die Kommission wird vom Fachbereich FSZM für die Beurteilung der Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag beigezogen.<sup>3</sup> Die diesbezüglichen Entscheide sollen auf diese Weise breiter abgestützt und dabei sollen insbesondere der Sichtweise und den Anliegen der Opfer gebührend Rechnung getragen werden.<sup>4</sup>

Ursprünglich war im Gesetz vorgesehen, dass Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag nur bis am 31. März 2018 eingereicht werden konnten. Entsprechend wurde die beratende Kommission zunächst lediglich als zeitlich befristete Expertengruppe durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingesetzt.<sup>5</sup>

Per 1. November 2020 wurde jedoch das AFZFG revidiert und die bisher für die Einreichung von Gesuchen geltende Frist aufgehoben. Die Bearbeitung der Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag wurde damit zu einer grundsätzlich auf unbestimmte Zeit angelegten Aufgabe. In der Folge wurde deshalb auch die Rechtsform der beratenden Kommission geändert: Ab dem 1. Januar 2021 handelt es sich um eine Verwaltungskommission mit beratender Funktion in der Form einer ausserparlamentarischen Kommission (APK), deren Präsident und Mitglieder vom Bundesrat gewählt werden.<sup>6</sup> Die Aufgaben der Kommission, ihre Organisation, Zusammensetzung und Arbeitsweise blieben dadurch jedoch unverändert.

Die Kommission ist administrativ dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) bzw. dem Bundesamt für Justiz (BJ) zugeordnet. Sie erfüllt ihre Aufgabe unabhängig. Ihre Mitglieder üben ihr Amt persönlich aus.

Das Sekretariat der Kommission wird vom BJ bzw. dessen Fachbereich FSZM geführt. Es unterstützt die Kommission und insbesondere den Präsidenten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dazu gehören namentlich die Vorbereitung der Sitzungen, die Protokollführung und die Nachbearbeitung der Sitzungen sowie die Durchführung des Zirkularverfahrens.

---

<sup>1</sup> SR 211.223.13

<sup>2</sup> Weitere aktuelle Zahlen und Fakten zu den Gesuchen für den Solidaritätsbeitrag bzw. zum Gesuchsverfahren werden jeweils auf der Homepage des BJ publiziert: <https://www.bj.admin.ch> > Gesellschaft > Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen > Solidaritätsbeitrag (siehe «Dokumente» am Seitenende)

<sup>3</sup> Art. 6 Abs. 3 und Art. 18 Abs. 1 AFZFG sowie Art. 1 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; SR 211.223.131).

<sup>4</sup> Art. 6 Abs. 3 AFZFG; Botschaft des Bundesrates, BBl 2016 128.

<sup>5</sup> Art. 57 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

<sup>6</sup> Art. 57c Abs. 2 RVOG. und Art. 8a Abs. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

## 2 Zusammensetzung der Kommission

Die Kommission besteht aus neun Mitgliedern und setzt sich aus Personen zusammen, die über Spezialkenntnisse und Erfahrungen im Bereich der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 verfügen.<sup>7</sup> Sie wird aktuell vom ehemaligen Delegierten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen geleitet. Drei Mitglieder sind selber Betroffene bzw. Opfer<sup>8</sup> und in Opferkreisen vernetzt. Die übrigen Expertinnen und Experten deutscher, französischer und rätoromanischer Muttersprache stammen aus Tätigkeitsgebieten, welche einen engen Bezug zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen aufweisen (namentlich kantonale Anlaufstellen, Archive, Kantone und Gemeinden). An den Kommissionssitzungen nimmt zudem – nebst der Kommissionssekretärin – regelmässig auch der Leiter des Fachbereichs FSZM teil.

### Präsident

Luzius Mader (ehemaliger stv. Direktor des BJ und ehemaliger Delegierter des EJPD für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981)

### Mitglieder

Elsbeth Aeschlimann (ehemalige Leiterin Opferberatungsstelle Zürich)

Urs Allemann-Caflisch (Betroffener)

Laetitia Bernard (Sozialarbeiterin bei der Opferberatungsstelle Fribourg)

Guido Fluri (Betroffener, Urheber der Wiedergutmachungs-Initiative)

Christian Raetz (ehemaliger Leiter des Büros für Verwaltungsmediation im Kanton Waadt)

Theresia Rohr-Steinmann (Betroffene)

Barbara Studer Immenhauser (Staatsarchivarin des Kantons Bern, Präsidentin der Schweizerischen Archivdirektorinnen- und Archivdirektorenkonferenz ADK)

Maria Luisa Zürcher (ehemalige stv. Direktorin des Schweizerischen Gemeindeverbandes)

### Kommissionssekretariat

Simone Anrig (stv. Leiterin Fachbereich FSZM, Bundesamt für Justiz)

Stellvertretung: Yves Strub (wiss. Mitarbeiter Fachbereich FSZM, Bundesamt für Justiz)

### Ex officio

Reto Brand (Leiter Fachbereich FSZM, Bundesamt für Justiz)

Der Bundesrat hat den Präsidenten und die Mitglieder der Kommission – auf Antrag des EJPD – bis am 31. Dezember 2023 gewählt. Erwähnt sei, dass Elsbeth Aeschlimann ihren vorzeitigen Rücktritt auf Ende Dezember 2022 erklärt hat.

<sup>7</sup> Art. 57b Bst. a RVOG.

<sup>8</sup> Art. 5 Abs. 2 AFZFFV.

### 3 Aufgaben der Kommission

Die Kommission wird vom BJ bzw. dessen Fachbereich FSZM für die Beurteilung der Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag beigezogen. Sie äussert sich insbesondere zu

- Fragen des Vorgehens,
- Grundsatzfragen sowie
- Gesuchen, die besonders heikle Fragen aufwerfen bzw. bei denen aus Sicht des Fachbereichs oder von Kommissionsmitgliedern ein Diskussionsbedarf besteht (namentlich Grenzfälle und Gesuche, die vom BJ zur Abweisung vorgesehen sind, nicht aber Gesuche, auf welche z.B. aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht eingetreten werden kann).

Die Kommission gibt dazu entsprechende Empfehlungen ab.<sup>9</sup> Der definitive Entscheid über ein Gesuch obliegt dem Fachbereich FSZM.

### 4 Arbeitsweise der Kommission

#### 4.1 Zirkularverfahren

Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag, bei welchen der Fachbereich FSZM eine Gutheissung vorsieht, werden den Mitgliedern der Kommission in der Regel monatlich im Rahmen eines schriftlich geführten, vertraulichen Zirkularverfahrens unterbreitet. Gleiches gilt für Gesuche, bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung vorsieht, weil sie aus Sicht des Fachbereichs FSZM offensichtlich unbegründet sind.<sup>10</sup>

Zu diesem Zweck stellt der Fachbereich FSZM allen Mitgliedern der Kommission eine entsprechende Liste zu, aus der insbesondere die Dossier-Nummer, die wichtigsten Personalien der gesuchstellenden Person sowie der vom Fachbereich FSZM vorgesehene Entscheid ersichtlich sind. Innert einer vom Fachbereich FSZM angesetzten Frist können die Mitglieder der Kommission Einsicht in alle Gesuche und deren Akten verlangen bzw. eine Stichprobe vornehmen. Diese Möglichkeit wird insbesondere vom Präsidenten, aber auch von einzelnen Mitgliedern der Kommission regelmässig genutzt. Sind sie mit einem vom Fachbereich FSZM vorgesehenen Entscheid nicht einverstanden oder wünschen sie eine Diskussion einzelner Aspekte, wird das Gesuch der Kommission anlässlich einer nächsten Sitzung zur Diskussion und Formulierung einer Empfehlung unterbreitet (vgl. Ziff. 5.2 und 6.2). Unterbleibt hingegen innert Frist eine Reaktion seitens der Mitglieder der Kommission zu einzelnen oder allen unterbreiteten Gesuchen, gilt dies jeweils als eine zustimmende Empfehlung der Kommission.

#### 4.2 Sitzungen

Die Kommission tagt nach Bedarf. In der Regel werden vier Präsenzsitzungen pro Jahr durchgeführt.

---

<sup>9</sup> Art. 6 Abs. 3 AFZFG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 AFZFV.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 6b Abs. 2 AFZFV.

Die Kommission diskutiert anlässlich ihrer Sitzungen Vorgehens- und Grundsatzfragen sowie Gesuche, bei denen aus Sicht des Fachbereichs oder von Kommissionsmitgliedern ein Diskussionsbedarf besteht (namentlich Grenzfälle und Gesuche, die vom BJ zur Abweisung vorgesehen sind, nicht aber Gesuche, auf welche z.B. aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht eingetreten werden kann). Sie gibt entsprechende Empfehlungen dazu ab.

Im Protokoll werden der Sitzungsverlauf sowie die wichtigsten Ergebnisse aus den Diskussionen festgehalten, aus Datenschutzgründen hingegen keine Details aus der Beratung von einzelnen Fällen. Die Sitzungsprotokolle werden auf der Homepage des BJ veröffentlicht.

## **5 Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2021**

### **5.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren**

Im Jahr 2021 unterbreitete der Fachbereich FSZM der Kommission 535 Fälle, bei denen er eine Gutheissung vorsah. In 524 dieser Fälle gab es seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände gegen eine Gutheissung. In 11 Fällen wurde eine Diskussion der Gesuche in einer Sitzung verlangt.

Im Weiteren wurden der Kommission im Zirkularverfahren insgesamt 12 Fälle unterbreitet, bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung wegen offensichtlicher Unbegründetheit der betreffenden Gesuche vorsah. Dagegen wurde seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände erhoben.

### **5.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen**

Im Jahr 2021 tagte die Kommission vier Mal (2. März, 11. Mai, 24. August und 23. November 2021). Bedingt durch die Einschränkungen der Kontaktmöglichkeiten infolge der Corona-Pandemie mussten die Sitzungen vom 2. März 2021 und 11. Mai 2021 in Form von Videokonferenzen durchgeführt werden.

Der Kommission wurden vom Fachbereich FSZM insgesamt 29 Fälle unterbreitet, in den er eine Abweisung vorsah bzw. aus seiner Sicht eine Diskussion als Grenzfall angezeigt war. Von diesen Fällen wurden schlussendlich – teilweise nach Zusatzabklärungen durch den Fachbereich FSZM und nochmaliger Traktandierung für eine spätere Kommissionssitzung – 21 Gesuche zu Abweisung und 8 Gesuche zur Gutheissung empfohlen.

Ebenfalls diskutiert wurden die 11 Fälle aus dem Zirkularverfahren (vgl. Ziff. 5.1). Alle diese Fälle wurden von der Kommission – teilweise nach Zusatzabklärungen – zur Gutheissung empfohlen.

Einzelne der traktandierten Fälle gaben auch immer wieder Anlass zur Diskussion und Präzisierung in Bezug auf das generelle Vorgehen und die allgemeine Praxis bei der Gesuchsprüfung. Im Jahr 2021 betraf dies insbesondere folgende Punkte:

- Umgang mit Gesuchen von adoptierten Kindern;
- Umfang bzw. Notwendigkeit von zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen (insbesondere Rückfragen bei der gesuchstellenden Person, Aktensuchen in Archiven);
- Anforderungen, welche an die Glaubwürdigkeit bzw. Glaubhaftmachung des Sachverhalts zu stellen sind;
- Anforderungen an die Schwere der Integritätsverletzung als unmittelbare Folge einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme und Fremdplatzierung, damit die Opfereigenschaft bejaht werden kann;
- Umfang der Begründung der Opfereigenschaft im Fallblatt durch den Fachbereich FSZM (v.a. bei Gesuchen, die vom Fachbereich FSZM zur Gutheissung vorgesehen sind und der Kommission im Zirkularverfahren unterbreitet werden);

Im Weiteren hat die Kommission von drei Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts Kenntnis genommen, welche den Solidaritätsbeitrag betreffen.<sup>11</sup>

## 6 Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2022

### 6.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren

Im Jahr 2022 unterbreitete der Fachbereich FSZM der Kommission 309 Fälle, bei denen er eine Gutheissung vorsah. In 298 dieser Fälle gab es seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände gegen eine Gutheissung. In 10 Fällen wurde eine Diskussion der Gesuche in einer Sitzung verlangt.

Im Weiteren wurden der Kommission im Zirkularverfahren insgesamt 3 Fälle unterbreitet, bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung wegen offensichtlicher Unbegründetheit der betreffenden Gesuche vorsah. Dagegen wurde seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände erhoben.

### 6.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen

Im Jahr 2022 tagte die Kommission ebenfalls vier Mal (3. März, 17. Mai, 22. August und 22. November 2022).

Der Kommission wurden vom Fachbereich FSZM insgesamt 54 Fälle unterbreitet, in den er eine Abweisung vorsah bzw. aus seiner Sicht eine Diskussion als Grenzfall angezeigt war. Von diesen Fällen wurden schlussendlich – teilweise nach Zusatzabklärungen durch den Fachbereich FSZM und nochmaliger Traktandierung für eine spätere Kommissionssitzung – 33 Gesuche zu Abweisung und 18 Gesuche zur Gutheissung empfohlen. In zwei Fällen

---

<sup>11</sup> Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-4288/2020 vom 28. Januar 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-6616/2019 vom 23. März 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-4479/2020 vom 4. August 2021 (Beschwerde abgewiesen).

wurde auf die Abgabe einer Empfehlung verzichtet. In einem weiteren Fall wurden noch Zusatzabklärungen verlangt; deren Ergebnis und entsprechend die Empfehlung der Kommission sind noch offen.

Ebenfalls diskutiert wurden die 10 Fälle aus dem Zirkularverfahren (vgl. Ziff. 6.1). Von diesen Fällen wurden von der Kommission – teilweise nach Zusatzabklärungen – 1 Gesuch zur Abweisung und 9 Gesuche zur Gutheissung empfohlen.

Einzelne der traktandierten Fälle gaben Anlass zur Diskussion und Präzisierung in Bezug auf das generelle Vorgehen und die allgemeine Praxis bei der Gesuchsprüfung. Im Jahr 2022 betraf dies insbesondere folgende Punkte:

- Präzisierung der Praxis in Bezug auf die Prioritäre Behandlung der Gesuche von Personen, die älter als 75 Jahre sind oder die nachweislich schwer krank sind;
- Stellenwert von persönlichen Schilderungen im Vergleich zu Informationen aus Archivakten bei der Feststellung des massgeblichen Sachverhalts;
- Abgrenzung von Misshandlungen und sexuellen Missbräuchen im familiären Umfeld von vergleichbaren Vorkommnissen im Rahmen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen;
- Weitere Präzisierung von Begriffen wie «private Platzierung», «psychische Gewalt», «gezielte Behinderung der persönlichen Entwicklung und Entfaltung», «wirtschaftliche Ausbeutung durch übermässige Beanspruchung der Arbeitskraft».

Im Weiteren hat die Kommission von sieben Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts Kenntnis genommen, welche den Solidaritätsbeitrag betreffen.<sup>12</sup>

Anlässlich der Sitzung vom 22. November 2022 verabschiedete die Kommission zudem das Reglement über ihre Organisation und Arbeitsweise. Darin wurden die Grundsätze, welche sich in den letzten Jahren in der Praxis längst bewährt haben, nun auch noch verschriftlicht.

## 7 Ausblick

Seit Einführung des AFZFG im Jahr 2017 wurden beim Fachbereich FSZM total 10'863 Gesuche eingereicht (davon 1872 Gesuche gestützt auf das revidierte AFZFG, mit welchem die Frist zur Einreichung für Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag bekanntlich per 1. November 2020 aufgehoben wurde). In der Zeit davor und nach Inkrafttreten dieser Revision, d.h. ca. ab Juli 2020 bis Mai 2021, ging zunächst eine hohe Anzahl an Gesuchen ein. Anders als vielleicht zu erwarten gewesen wäre, hat seither die Anzahl der monatlich eingehenden Gesuche aber nicht kontinuierlich abgenommen. Seit Juni 2021 kann vielmehr mit weiterhin durch-

---

<sup>12</sup> Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-4607/2020 vom 30. November 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-4608/2020 vom 30. November 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-4605/2020 vom 30. November 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-2676/2021 vom 31. Januar 2022 (Beschwerde abgewiesen), B-6185/2020 vom 30. März 2022 (Beschwerde gutgeheissen), B-2763/2021 vom 26. Juli 2022 (Beschwerde abgewiesen), B-4633/2021 vom 8. September 2022 (Beschwerde abgewiesen).

## Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

schnittlich knapp 40 Gesuchen pro Monat eine gewisse «Normalisierung» beobachtet werden, wobei gerade die zweite Hälfte des Jahres 2022 mit jeweils über 45 Gesuchen pro Monat wiederum überdurchschnittlich ausfiel.

Die in der letzten Zeit eingegangenen Gesuche sind zudem in der Bearbeitung aufwändiger und komplexer geworden. Die Diskussion von Fällen im Rahmen einer Kommissionssitzung ist deshalb nach wie vor nötig und sinnvoll.

Eine Trendwende im Jahr 2023 ist nicht in Sicht. Es besteht somit mindestens im bisherigen Umfang weiterhin Bedarf für die Arbeit der Kommission.

## 8 Jahresrechnung 2021/2022 sowie Voranschlag 2023

	<b>Entschädigungen an den Präsidenten und die Mitglieder</b> (Sitzungsgelder, Spesen)
<b>Jahresrechnung 2021</b> (1.1. bis 31.12.2021)	CHF 9'084.00
<b>Jahresrechnung 2022</b> (1.1. bis 31.12.2022)	CHF 11'014.60
<b>Voranschlag 2023</b>	CHF 15'000.00

## 9 Kontaktangaben

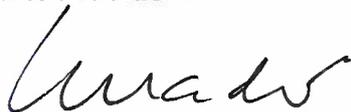
Sekretariat der beratenden Kommission für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981:

Simone Anrig, Kommissionssekretärin  
Bundesamt für Justiz, Fachbereich FSZM  
Bundesrain 20  
3003 Bern  
Telefon: 058 480 84 17  
E-Mail: [simone.anrig@bj.admin.ch](mailto:simone.anrig@bj.admin.ch)

## Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

Der vorliegende Tätigkeitsbericht wurde von der Kommission anlässlich ihrer Sitzung vom 28. Februar 2023 verabschiedet.

**Der Präsident**



Luzius Mader

**Die Kommissionssekretärin**



Simone Anrig