



12. Februar 2025

Tätigkeitsbericht

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

2023-2024



Inhaltsverzeichnis

1	Stellung und Organisation der Kommission	3
2	Zusammensetzung der Kommission	4
3	Aufgaben der Kommission	5
4	Arbeitsweise der Kommission.....	5
	4.1 Zirkularverfahren	5
	4.2 Sitzungen	6
5	Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2023	6
	5.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren.....	6
	5.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen	7
6	Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2024	7
	6.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren.....	7
	6.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen	8
7	Ausblick	9
8	Jahresrechnung 2023/2024 sowie Voranschlag 2025	9
9	Kontaktangaben	10

1 Stellung und Organisation der Kommission

Das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG)¹ 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 2024 sind total 11'619 Gesuche eingegangen.²

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

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.⁵

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.⁶ 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 das Präsidium bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dazu gehören namentlich die Vorbereitung der Sitzungen, die Protokollführung und die Nachbearbeitung der Sitzungen sowie die Durchführung des Zirkularverfahrens.

¹ SR 211.223.13

² 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)

³ 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 (AFZFV; SR 211.223.131).

⁴ Art. 6 Abs. 3 AFZFG; Botschaft des Bundesrates, BBl 2016 128.

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

⁶ Art. 57c Abs. 2 RVOG. und Art. 8a Abs. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1); Vgl. auch [Einsetzungsverfügung des Bundesrates vom 18. November 2020](#).

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.⁷ Drei Mitglieder sind selber Betroffene bzw. Opfer⁸ und in Opferkreisen vernetzt. Die übrigen Expertinnen und Experten deutscher, französischer, italienischer 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.

Sowohl der bisherige Präsident als auch weitere Mitglieder haben auf Ende 2023 (Ende der laufenden Amtsperiode) ihren Rücktritt erklärt. Der Bundesrat hat am 22. November 2023 die Gesamterneuerungswahlen der ausserparlamentarischen Gremien für die Amtsperiode 2024-2027 vorgenommen. Entsprechend hat er – auf Antrag des EJPD – das Präsidium der Kommission für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 neu bestellt, drei bisherige Mitglieder wiedergewählt und fünf neue Mitglieder ernannt.⁹

Präsidium

Bis Ende 2023:

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

Ab 2024:

Barbara Studer Immenhauser (Staatsarchivarin des Kantons Bern und bis Ende Dezember 2024 Präsidentin der schweizerischen Archivdirektorenkonferenz / vorher bereits Mitglied der Kommission)

Mitglieder

Bis Ende 2023:

Urs Allemann-Caffisch (Betroffener)

Laetitia Bernard (Sozialarbeiterin bei der Opferberatungsstelle Fribourg)

Guido Fluri (Betroffener, Urheber der Wiedergutmachungs-Initiative)

Barbara Studer Immenhauser (Staatsarchivarin des Kantons Bern; ab 2024 neu Präsidentin der Beratenden Kommission)

Wiedergewählte Mitglieder:

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

Theresa Rohr-Steinmann (Betroffene)

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

⁷ Art. 57b Bst. a RVOG.

⁸ Art. 5 Abs. 2 AFZfV.

⁹ Die Angaben zu den Kommissionsmitgliedern wird jeweils auch publiziert unter www.bundesrat.ch > Dokumentation > Ausserparlamentarische Kommissionen > nach Departement > Eidg. Justiz- und Polizeidepartement > Beratende Kommission für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981.

Neu ab 2024:

Claude Béguelin (Dr. med., Psychiater/Kinderpsychiater)

Thomas Gall (Stv. Geschäftsleiter der Opferhilfe beider Basel)

Heinz Kräuchi (Betroffener)

Marcel Setz (Betroffener)

Jasmin Stern (Beraterin bei der Opferhilfeberatungsstelle des Kantons Tessin)

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)

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.¹⁰ 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,

¹⁰ Art. 6 Abs. 3 AFZFG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 AFZFV.

bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung vorsieht, weil sie aus Sicht des Fachbereiches FSZM offensichtlich unbegründet sind.¹¹

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. 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.

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 zuhanden des Fachbereichs FSZM 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 2023

5.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren

Im Jahr 2023 unterbreitete der Fachbereich FSZM der Kommission 366 Fälle, bei denen er eine Gutheissung vorsah. In 348 dieser Fälle gab es seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände gegen eine Gutheissung. In 18 Fällen wurde eine Diskussion der Gesuche in einer Sitzung verlangt.

Im Weiteren wurden der Kommission im Zirkularverfahren insgesamt 6 Fälle unterbreitet, bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung wegen offensichtlicher Unbegründetheit der betreffenden Gesuche vorsah. Dagegen wurde seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände erhoben.

¹¹ Vgl. Art. 6b Abs. 2 AFZfV.

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

Im Jahr 2023 tagte die Kommission vier Mal (28. Februar, 23. Mai, 13. September und 21. November 2023).

Der Kommission wurden vom Fachbereich FSZM insgesamt 73 Fälle unterbreitet, in denen 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 – 52 Gesuche zur Abweisung und 19 Gesuche zur Gutheissung empfohlen. Bei 2 Fällen wurde auf die Abgabe einer Empfehlung verzichtet und der Entscheid dem Fachbereich FSZM überlassen.

Ebenfalls diskutiert wurden die 18 Fälle aus dem Zirkularverfahren (vgl. Ziff. 5.1). 16 Fälle wurden von der Kommission – teilweise nach Zusatzabklärungen – zur Gutheissung und 2 Fälle zur Abweisung 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 2023 betraf dies insbesondere folgende Punkte:

- Begriff «Unmittelbarkeit» der Beeinträchtigung / Kausalitätsfragen: Rolle der Behörden versus Verantwortung der Eltern vor und während einer Fremdplatzierung;
- Zeitlicher Geltungsbereich: Bedeutung von Art. 1 Abs. 2 AFZFG;
- Umgang mit Gesuchen von sog. Saisonier-Kindern;
- Umgang mit Gesuchen von Jenischen, die als Kinder nicht fremdplatziert wurden.

Im Weiteren hat die Kommission von einem Urteil des Bundesgerichts Kenntnis genommen, welches den Solidaritätsbeitrag betraf.¹²

6 Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2024

6.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren

Im Jahr 2024 unterbreitete der Fachbereich FSZM der Kommission 331 Fälle, bei denen er eine Gutheissung vorsah. In 330 dieser Fälle gab es seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände gegen eine Gutheissung. In einem Fall wurde eine Diskussion des Gesuchs in einer Sitzung verlangt.

¹² Urteil des Bundesgerichts 2C_393/2022 vom 5. Mai 2023 (= BGE 149 II 281): Die Beschwerde des Bundesamtes für Justiz gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. März 2022 wurde abgewiesen und die Sache zur neuen Beurteilung ans Bundesamt für Justiz zurückgewiesen. Unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Erwägung hiess das Bundesamt für Justiz daraufhin das Gesuch gut und sprach dem Gesuchsteller den Solidaritätsbeitrag zu.

Im Weiteren wurden der Kommission im Zirkularverfahren insgesamt 6 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 2024 tagte die Kommission drei Mal (28. Februar, 29. Mai und 20. November 2024).

Der Kommission wurden vom Fachbereich FSZM insgesamt 39 Fälle unterbreitet, in denen 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 – 24 Gesuche zu Abweisung und 14 Gesuche zur Gutheissung empfohlen. In einem Fall erfolgte keine klare Empfehlung und der Entscheid wurde dem Fachbereich FSZM überlassen.

Ebenfalls diskutiert wurden der eine Fall aus dem Zirkularverfahren (vgl. Ziff. 6.1). Dieser wurde 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 2024 betraf dies insbesondere folgende Punkte:

- Intensität und Art der Arbeit, die es braucht, damit eine wirtschaftliche Ausbeutung der Arbeitskraft angenommen werden kann (auch unter Berücksichtigung des zeitlichen Kontextes);
- Unmittelbarkeit der Beeinträchtigung: Aufgrund von psychischen Symptomen könne nicht automatisch auf eine Integritätsverletzung während der vorangegangenen Fremdplatzierung geschlossen werden;
- Praxis und Rechtslage bei (Zwangs-)Adoptionen innerhalb der Schweiz und aus dem Ausland;
- Praxis bei (privaten) Platzierungen in Mädchenheimen zwecks Arbeit in einer Fabrik.

Im Weiteren hat die Kommission von einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Kenntnis genommen, welches den Solidaritätsbeitrag betraf.¹³

¹³ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4275/2023 vom 23. Mai 2024: Die Beschwerde der Gesuchstellerin/Beschwerdeführerin wurde abgewiesen.

7 Ausblick

Seit Einführung des AFZFG im Jahr 2017 wurden beim Fachbereich FSZM total 11'619 Gesuche eingereicht (davon 2'628 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 vor und nach Inkrafttreten dieser Revision war bis Ende 2021 zunächst eine hohe Anzahl an Gesuchen zu verzeichnen (total 1'386 Gesuche im betreffenden Zeitraum). Anders als vielleicht zu erwarten gewesen wäre, hat aber seither die Anzahl der eingehenden Gesuche nicht kontinuierlich abgenommen, sondern ist gerade im vergangenen Jahr wieder gestiegen (2022: 493 Gesuche / 2023: 352 Gesuche / 2024: 397 Gesuche). Dies lässt sich vermutlich damit erklären, dass die Thematik der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen nach wie vor regelmässig in der Öffentlichkeit präsent ist (z.B. durch Medienberichte, Ausstellungen, Gedenkanlässe von Kantonen, usw.) und auf diese Weise viele weitere Betroffene erreicht werden können. Dabei lässt sich beobachten, dass sich die Altersstruktur der Gesuchstellenden verändert hat. Während sich ursprünglich vor allem die älteren Personen als Betroffene/Opfer angesprochen fühlten (rund 80% der Gesuchstellenden hatten Jahrgang 1959 und älter), so gingen seit der Fristaufhebung deutlich mehr Gesuche von Personen ab Jahrgang 1960 ein. Deren Anteil an den Gesuchstellenden hat sich inzwischen verdoppelt und beträgt nun rund 40%.

Wie bereits im Tätigkeitsbericht für die Jahre 2021-2022 festgestellt, bestätigte sich auch in der aktuellen Berichtsperiode der Trend, dass die zu beurteilenden Gesuche aufwändiger und komplexer geworden sind. Die Diskussion von Fällen im Rahmen einer Kommissionssitzung ist deshalb nach wie vor nötig und sinnvoll.

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

8 Jahresrechnung 2023/2024 sowie Voranschlag 2025

	Entschädigungen an die Mitglieder (Sitzungsgelder, Spesen)
Jahresrechnung 2023 (1.1. bis 31.12.2023)	CHF 11'528.65
Jahresrechnung 2024 (1.1. bis 31.12.2024)	CHF 7'322.05
Voranschlag 2025	CHF 15'000.00

9 Kontaktangaben

Sekretariat der beratenden Kommission für die Aufarbeitung der fürsorglichen 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

Der vorliegende Tätigkeitsbericht wurde von der Kommission anlässlich ihrer Sitzung vom 12. Februar 2025 verabschiedet.

Die Präsidentin



Barbara Studer Immenhauser

Die Kommissionssekretärin



Simone Anrig