



15. Februar 2017

---

# **Verordnung zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangs- massnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFV)**

## Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

---

## 1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 4. Dezember 2015 die Botschaft zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 [AFZFG])<sup>1</sup> verabschiedet. Die Eidgenössischen Räte haben am 30. September 2016 in der Schlussabstimmung (Art. 81 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002<sup>2</sup>) die Wiedergutmachungsinitiative abgelehnt und gleichzeitig den indirekten Gegenvorschlag mit einer grossen Mehrheit angenommen. Einzelne Bestimmungen des AFZFG bedürfen noch der Ausführung in einer Verordnung (Verordnung zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 [AFZFV]).

## 2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 2.1 1. Abschnitt: Zuständige Behörde

#### 2.1.1 Artikel 1

Nach Artikel 18 Absatz 1 AFZFG bestimmt der Bundesrat die zuständige Behörde des Bundes. In Artikel 1 AFZFV hat er hierzu das Bundesamt für Justiz (BJ) vorgesehen.

### 2.2 2. Abschnitt: Der Solidaritätsbeitrag

Der zweite Abschnitt beschreibt die Einzelheiten des Verfahrens betreffend die Behandlung von Gesuchen für die Gewährung eines Solidaritätsbeitrags. Die Reihenfolge der einzelnen Artikel ergibt sich aus dem Aufbau des Verfahrens.

#### 2.2.1 Artikel 2

Ein Solidaritätsbeitrag kann nur ausgerichtet werden, wenn ein entsprechendes Gesuch gestellt und gutgeheissen worden ist. Absatz 1 präzisiert die von Artikel 5 Absatz 1 AFZFG festgesetzte zwölfmonatige Frist: Gesuche sind bis spätestens am 31. März 2018 beim BJ einzureichen. Dies bedeutet, dass auch von den kantonalen Anlaufstellen ausgefüllte oder bei diesen eingereichte Gesuche bis zu diesem Datum (Poststempel oder Eingangsbestätigung mit gültigem Zeitstempel der anerkannten vom BJ beauftragten Zustellplattform) beim BJ eingehen müssen. Schliesslich stellt Absatz 2 klar, dass das vom BJ zur Verfügung gestellte Gesuchsformular verwendet werden muss. Dieses wird – sowie die dazugehörige Wegleitung – frühzeitig auf der Website des BJ ([www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Gesellschaft > Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen) zur Verfügung gestellt. Die Dokumente können zudem sowohl beim BJ wie auch bei den kantonalen Anlaufstellen und den Archiven in Papierform bezogen werden.

#### 2.2.2 Artikel 3

Wie von Artikel 5 Absatz 2 AFZFG vorgesehen, muss die gesuchstellende Person ihre Opfereigenschaft glaubhaft machen. Glaubhaftmachung bedeutet – im Gegensatz zum strikten Beweis – ein reduziertes Beweismass und lässt durchaus Raum für gewisse Einwände und Zweifel an den Vorbringen der gesuchstellenden Person. Die Vorbringen sind dann glaubhaft, wenn sie genügend substantiiert, in sich schlüssig und plausibel sind; sie dürfen sich nicht in vagen Schilderungen erschöpfen oder den Tatsachen oder der allgemeinen Erfahrung widersprechen und sie dürfen nicht widersprüchlich sein oder der inneren Logik entbehren. Entscheidend ist im Sinne einer Gesamtwürdigung, ob die Gründe, die für die Richtigkeit der Sachverhaltsdarstellung sprechen, überwiegen oder nicht; dabei ist auf eine objektivierte Sichtweise abzustellen.

Für die Glaubhaftmachung ihrer Opfereigenschaft muss die gesuchstellende Person zum einen im Gesuchsformular schildern, wieso sie Opfer im Sinne des AFZFG ist bzw. sich als ein solches betrachtet (Abs. 1). Zum anderen legt sie ihrem Gesuch alle Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opfereigenschaft aufzuzeigen (Abs. 2).

<sup>1</sup> Vgl. BBI 2014 2925 für die Vorprüfung und BBI 2015 1021 für das Zustandekommen der Volksinitiative.

<sup>2</sup> SR 171.10

Als «Unterlagen» werden alle aufgezeichneten Informationen, unabhängig vom Datenträger, sowie alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten, die für das Verständnis der Informationen und deren Nutzung nötig sind, verstanden. «Akten» sind diejenigen Unterlagen von Organen oder ihren Rechtsvorgängerinnen und Rechtsvorgängern, die Aufgaben, Organisation, Mittel und Abläufe der Organe beschreiben, oder die für die Organe geschäftsrelevant sind, indem sie ihr Handeln und insbesondere ihre Entscheide in den wesentlichen Arbeitsschritten im Ergebnis nachvollziehbar machen. Auch bei den Akten gilt somit die Unabhängigkeit vom Informationsträger, worunter ebenfalls digitale Dateien fallen können.

Die archivrelevanten Regelungen der Mehrheit der Kantone und das Bundesarchiv verwenden ausschliesslich oder mehrheitlich den Begriff «Unterlagen», andere beziehen sich auf den Begriff «Akten». Auch die kombinierte Verwendung der beiden Begriffe ist anzutreffen. Die hier vorgenommene begriffliche Unterscheidung orientiert sich daran, ob die betreffenden Unterlagen in erster Linie in einem kantonalen Archiv resp. dem Bundesarchiv («Akten») oder eher bei kommunalen Behörden (Gemeinderatsprotokolle, Schulzeugnisse, Wohnortsbestätigungen und dergleichen) oder bei privaten Institutionen («Unterlagen») zu suchen bzw. zu finden sind. Somit handelt es sich bei den «Unterlagen» um einen weiteren Begriff als bei den «Akten».

Absatz 3 enthält eine nicht abschliessende Liste, welche Unterlagen geeignet sein können. Gemeint sind nur solche Unterlagen, die mit vertretbarem Aufwand beschafft werden können. Hierzu steht den gesuchstellenden Personen die Unterstützung durch die Archive und die kantonalen Anlaufstellen zur Verfügung (Abs. 4). Diese werden dem BJ nur die Schlüsseldokumente weiterleiten, d.h. diejenigen Dokumente, welche die fürsorgerische Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung belegen (wer hat aus welchem Grund was angeordnet, etc.) oder die zumindest wichtige Hinweise darauf liefern. Das kantonale Archiv stellt die Beschaffung der Unterlagen sicher. Es kann insb. bei den Gemeinden und den Institutionen nach Art. 10 Abs. 4 AFZFG die betreffenden Unterlagen einfordern oder bei Bedarf weitere Weisungen erteilen. Es leitet die Schlüsseldokumente der anfragenden Stelle (gesuchstellende Person oder kantonale Anlaufstelle) weiter. Sollten in einem Fall gar keine Dokumente oder Hinweise in den unterlagenproduzierenden Stellen resp. Archiven zu finden sein, so können die entsprechenden Stellen und Archive eine Bestätigung ausstellen, die dem Gesuch beizulegen ist. Dann kann nach Absatz 5 ausnahmsweise eine mündliche Darlegung zur Opfereigenschaft genügen. Die involvierten Stellen werden in diesem Fall das genaue Vorgehen im Einzelfall festlegen.

### **2.2.3 Artikel 4**

Die Prüfung der Gesuche von Personen, die über 75 Jahre alt, die nachweislich schwer krank sind oder deren Opfereigenschaft im Rahmen der Soforthilfe bereits anerkannt worden ist, wird vorgezogen (Abs. 1). Die Gesuche werden in der Reihenfolge ihres Eingangs (nach Laufnummer) geprüft (Abs. 2).

Dieses Vorgehen rechtfertigt sich dadurch, dass möglichst alle zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes noch lebenden Opfer – und die das wünschen – einen Solidaritätsbeitrag erhalten können. Es ist nicht auszuschliessen, dass entgegen dem natürlichen Verlauf der Dinge bereits jüngere oder gesunde Opfer eines plötzlichen Todes erliegen. Doch ist davon auszugehen, dass mit der prioritären Behandlung der Gesuche von älteren und nachweislich schwer kranken Personen eine allen Opfern gerecht werdende Lösung gefunden worden ist. Auch die priorisierte Behandlung der Gesuche von Opfern, die von der Soforthilfe profitieren durften, rechtfertigt sich. Diese Menschen befinden sich in einer äusserst prekären finanziellen Lage und haben die Soforthilfe meist zur Begleichung von Schulden oder für eine notwendige medizinische Behandlung verwendet. Schliesslich dürften sich die Kategorien teilweise auch überschneiden.

### **2.2.4 Artikel 5**

Artikel 6 Absatz 3 AFZFG sieht vor, dass dem BJ eine beratende Kommission zur Seite steht. Die vom Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte beratende Kommission (Abs. 1) setzt sich aus sieben bis neun Personen zusammen, davon sind drei bis vier Personen selbst Betroffene oder Opfer (Abs. 2).

Das BJ hört die beratende Kommission insbesondere bei Fragen des Vorgehens (z.B. die priorisierte Prüfung einzelner Gesuche) und bei Grundsatzfragen an, die sich bei der Prüfung der Gesuche stellen können. Neben diesen für alle Gesuche geltenden Aspekten, wird die beratende Kommission angehört, wenn sich bei der Prüfung einzelner Gesuche besonders heikle Fragen stellen (Abs. 3).

### **2.2.5 Artikel 6**

Nach der Prüfung der Gesuche entscheidet das BJ mittels Verfügung über die Opfereigenschaft. Bei einer positiven Beurteilung wird der Solidaritätsbeitrag ausbezahlt (Abs. 1). Da für die Opfer eine Gesamtsumme von 300 Mio. Franken zur Verfügung steht und alle Opfer den gleichen Betrag erhalten (Art. 4 Abs. 4 AFZFG), ist die Zahl der gutgeheissenen Gesuche für die Höhe des Solidaritätsbeitrags ausschlaggebend. Sind 12'000 oder weniger Gesuche eingegangen, sieht Absatz 2 vor, dass auf Teilzahlungen verzichtet und direkt der in Artikel 7 Absatz 1 AFZFG vorgesehene Maximalbetrag von 25'000 Franken pro Opfer ausgerichtet wird. Sind es mehr Gesuche, fällt der Solidaritätsbeitrag entsprechend tiefer aus. Kurz nach dem Ende der Frist zur Gesuchseinreichung (d.h. im April 2018) wird anhand der Gesamtzahl der eingegangenen Gesuche zu entscheiden sein, ob der Solidaritätsbeitrag mit einer Zahlung oder zwei Teilzahlungen ausgerichtet werden kann. Muss der Solidaritätsbeitrag in zwei Teilzahlungen ausgerichtet werden, weil über 12'000 Gesuche eingegangen sind, spielt es für die Festlegung der Höhe der ersten Teilzahlung eine Rolle, wie viele von diesen Gesuchen offensichtlich unbegründet sind (etwa weil sie offensichtlich Sachverhalte betreffen, die sich klar nach 1981 ereignet haben oder solche, in denen ausser einigen Personalien – auch nach entsprechender Rückfrage – keine weiteren Angaben oder Unterlagen geliefert werden). Werden solche Gesuche mitgezählt, schmälert dies die Höhe der ersten Teilzahlung an die Opfer. Um dies zu vermeiden, sieht Artikel 6 Absatz 3 vor, solche Gesuche bei der Berechnung nicht zu berücksichtigen. Wichtig ist aber in diesem Zusammenhang klarzustellen, dass nur offensichtlich unbegründete Gesuche nicht mitgezählt werden. Sobald geringste Zweifel bestehen, wird das Gesuch bei der Berechnung mitgezählt. Im Übrigen wird jedes Gesuch, d.h. auch die offensichtlich unbegründeten, behandelt und mit einer Verfügung formell entschieden.

## **2.3 3. Abschnitt: Aufbewahrung und Archivierung**

Im 3. Abschnitt werden die Aufbewahrung und die Archivierung der Akten geregelt. Artikel 7 gilt ausschliesslich für den Bund während die in Artikel 8 geregelte administrative Aufbewahrung alle drei Staatsebenen betrifft. Artikel 9 sagt, welche Regelungen für diejenigen Kantone zum Tragen kommen, die keine angemessenen Regelungen kennen.

Präzisierungen und Ausführungen zum Bestreitungsvermerk erübrigen sich, weil in den Artikeln 15 Absatz 3 des Archivierungsgesetzes vom 26. Juni 1998<sup>3</sup> und 21 der Archivierungsverordnung vom 8. September 1999<sup>4</sup> das entsprechende Verfahren ausreichend geregelt ist. Für den Fall, dass ein Opfer Schwierigkeiten mit Lesen oder Schreiben hat, können die Archive Unterstützung anbieten (Tonaufnahmen etc.). Die Kantone sollen die entsprechende Praxis analog umsetzen.

### **2.3.1 Artikel 7**

Sowohl für die Aufbewahrung als auch für die Schutzfrist und die Einsichtnahme während laufender Schutzfrist gelten für die betreffenden Akten die archivrechtlichen Regelungen des Bundes.

### **2.3.2 Artikel 8**

Um der Gefahr vorzubeugen, dass bei der Aktenbewertung wichtige Dokumente vernichtet werden, sieht Artikel 8 vor, dass eine Neubewertung frühestens in zehn Jahren vorgenommen werden darf. Mit der Neubewertung wird der Entscheid über die Archivierungswürdigkeit verstanden. Diese Regelung gilt für alle aktenproduzierenden Stellen auf allen drei Staatsebenen.

---

<sup>3</sup> SR 152.1

<sup>4</sup> SR 152.11

### **2.3.3 Artikel 9**

Falls die Kantone keine dem Artikel 9 entsprechenden Regelungen kennen, kommen für diese die in diesem Artikel vorgesehenen Vorschriften subsidiär zum Tragen.

Die im AFZFG genannten «weiteren staatlichen Archive» umfassen alle nicht kantonalen Archive auf den weiteren beiden Staatsebenen (Bund und Gemeinden). Aus diesem Grund wurde in Buchstabe b von Absatz 1 der Zusatz «die der kantonalen Gesetzgebung unterstehen» beigefügt, weil hier im Gegensatz zu den anderen Verwendungen dieser Wortfolge ausschliesslich von den kantonal geregelten Archiven die Rede ist.

Für Akten mit Personendaten soll einheitlich eine Schutzfrist von 80 Jahren gelten. Wie üblich beginnt diese Frist jeweils mit dem Erstellungsdatum des jüngsten Dokuments zu laufen. Die Frist endet früher, wenn die betroffene Person stirbt oder, wenn ihr Tod ungewiss ist, 100 Jahre nach ihrer Geburt (Abs. 2). Die Absätze 3 und 4 enthalten eine differenzierte Regelung betreffend die Einsichtnahme während der Schutzfrist. Während Betroffene jederzeit Zugang zu den sie betreffenden Akten haben (Abs. 3), haben Angehörige nur Zugang, wenn die betroffene Person entweder der Einsichtnahme zustimmt (Abs. 3 Bst. a) oder bereits verstorben ist (Abs. 3 Bst. b). Damit nicht-personenbezogene Forschung bereits während laufender Schutzfrist durchgeführt und Statistiken erstellt werden können, enthält Absatz 4 eine differenzierte Regelung. Der Zugang zu den Akten kann nur gewährt werden, wenn die Betroffenen der Verwendung ihrer Akten zustimmen oder die Akten mit Personendaten anonymisiert oder zumindest ohne direkte Personenkennzeichnung verwendet werden – sobald dies der Bearbeitungszweck erlaubt (Bst. a). Anonymisierung bedeutet hier, dass jegliche Zuordnung von Daten zu einer konkreten Person verhindert werden muss oder die Zuordnung nur noch mit aussergewöhnlichem Aufwand möglich ist. Als Verwendung ohne direkte Personenkennzeichnung gilt bspw. die Einführung von Pseudonymen oder Initialen. Zu beachten gilt es aber, dass bei der Bekanntgabe der Ergebnisse der Forschung oder Statistik die betroffenen Personen nicht mehr bestimmbar sein dürfen (Abs. 4 Bst. b). Diese Voraussetzungen gelten somit kumulativ. Anders als bei den ersten Absätzen handelt es sich bei Absatz 4 um eine Kann-Bestimmung.

## **2.4 4. Abschnitt: Plattform für Suchdienste und weitere Fördermassnahmen**

### **2.4.1 Artikel 10**

In der Schweiz gibt es aktuell einige Suchdienste, die Betroffene bei ihrer Suche nach Angehörigen oder andere ihnen nahestehenden Personen unterstützen, und z.B. auch die Kontaktaufnahme unter den Betroffenen erleichtern.

Das BJ wird von Absatz 2 dieser Bestimmung in die Pflicht genommen, den Zugang zu diesen Suchdiensten zu erleichtern. Es wird hierfür auf seiner Website eine Plattform für die Weblinks der verschiedenen Suchdienste einrichten. Dies kann im Rahmen der üblichen Unterhaltskosten der BJ-Website technisch einfach umgesetzt werden. Damit wird auch ein Anliegen des Runden Tisches (RT) realisiert (Bericht und Massnahmenvorschläge des RT vom 1. Juli 2014, Teil B, Ziff. 2.1).

### **2.4.2 Artikel 11**

Zur Förderung der Selbsthilfe und der Entwicklung der persönlichen und beruflichen Ressourcen der Betroffenen unterstützt das BJ den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen ihnen (Abs. 1). Hierzu kann das BJ entsprechende Selbsthilfeprojekte nur ideell (Abs. 3) oder auch finanziell (Abs. 2) unterstützen. Als Grundvoraussetzung für eine finanzielle Unterstützung gilt, dass das geplante Projekt ohne den Bundesbeitrag nicht hinreichend durchgeführt werden könnte. Sein prioritäres Ziel ist die Unterstützung von Opfern. Es sollen insbesondere jene Projekte gefördert werden, die auf Dauerhaftigkeit ausgelegt sind und eine gewisse Glaubwürdigkeit verkörpern.

Die Projektträgerschaft kann eine oder mehrere natürliche Personen, eine einfache Gesellschaft, eine Personengesellschaft sowie ein Institut des öffentlichen Rechts, jeweils mit Sitz in der Schweiz, sein. Auch hiermit wird ein Anliegen des RT umgesetzt (Bericht und Massnahmenvorschläge des RT vom 1. Juli 2014, Teil B, Ziff. 7.3).

### **2.4.3 Artikel 12**

Artikel 12 hält die verschiedenen Aspekte der finanziellen Unterstützung der Selbsthilfeprojekte fest. Die Unterstützung muss mit einem entsprechenden Gesuch beantragt werden (Abs. 1). Die Formulare werden vom BJ bereitgestellt. Das Gesuch umfasst den Projektbeschreibung (Abs. 2 Bst. a), Angaben zur Finanzierung (Abs. 2 Bst. b) sowie zur Projektträgerschaft selber (Abs. 2 Bst. c). Das BJ stellt für das Ausfüllen des Gesuchs auch eine Wegleitung zur Verfügung. Es gewährt den gutgeheissenen Gesuchen im Rahmen der jährlich zur Verfügung stehenden Kredite (Abs. 3). Dem BJ steht bei der Prüfung ein gewisses Ermessen zu. Übersteigt der Finanzbedarf der eingereichten Gesuche die verfügbaren Kredite, werden die Gesuche anhand ihres Wirkungsgrades in Bezug auf die angestrebte Selbsthilfe und anhand ihres innovativen Charakters priorisiert (Abs. 4). Diesem ist neben einem jährlichen Bericht spätestens sechs Monate nach dem Abschluss des Projekts ein Schlussbericht einzureichen (Abs. 5). Basierend auf dieser Grundlage wird das BJ entsprechende Evaluierungen durchführen. Es wurde bewusst darauf verzichtet, eine Regelung über die Bemessungsgrundsätze aufzunehmen, auch wenn dies im Sinne der Gleichbehandlung und der Transparenz wünschenswert wäre. Es wird davon ausgegangen, dass die eingereichten Projekte sehr verschiedenartig sein dürften und auch thematisch eine grosse Bandbreite aufweisen werden. Entsprechend werden auch ein bestimmter Prozentsatz an Eigenleistungen sowie die anrechenbaren Kosten nicht festgeschrieben, sondern je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden mehr oder weniger Eigenleistungen verlangt. Eine flexible Handhabung erscheint hier angebracht.

## **2.5 5. Abschnitt: Inkrafttreten**

### **2.5.1 Artikel 13**

Die Verordnung tritt zusammen mit dem AFZFG am 1. April 2017 in Kraft.