



Abteilung II
B-4275/2023

Urteil vom 23. Mai 2024

Besetzung

Richter Christian Winiger (Vorsitz),
Richter David Aschmann, Richter Pietro Angeli-Busi,
Gerichtsschreiber Thomas Reidy.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Justiz BJ,
Bundesrain 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Solidaritätsbeitrag für Opfer von fürsorglichen
Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981.

Sachverhalt:**A.**

Mit Formular vom 2. Februar 2022 reichte A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ein Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrags für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 ein. Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin zusammenfassend aus, sie sei in einem Bauernhaus (...) mit verschiedenen Familien aufgewachsen. Im Alter von 11 oder 12 Jahren sei sie von einem psychisch kranken Mann vergewaltigt worden. Seither leide sie unter Alpträumen, Schlaf- und Lernstörungen.

B.

Mit Verfügung vom 7. Oktober 2022 wies das Bundesamt für Justiz (nachfolgend: Vorinstanz) das Gesuch der Beschwerdeführerin ab und führte aus, die Unterbringung der Beschwerdeführerin im (...) zusammen mit psychisch beeinträchtigten bzw. traumatisierten Menschen scheine wenig geeignet gewesen zu sein. Es sei nachvollziehbar, dass sie sich dort nicht wohlfühlt und häufig unter Angst gelitten habe. Auch die sexuellen Übergriffe und die dadurch erlittenen schweren Integritätsverletzungen seien glaubhaft. Die schweren Beeinträchtigungen seien jedoch nicht im Rahmen einer Massnahme im Sinne des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; vollständig zitiert in E. 1.2 nachfolgend) erfolgt. Der Aufenthalt der Beschwerdeführerin und ihrer Familie im (...) sei vielmehr aus migrations-/asylrechtlichen und nicht aus fürsorgerischen bzw. erzieherischen Gründen erfolgt. Auch sei sie nicht von ihren Eltern getrennt worden. Entsprechend seien die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung der Opfereigenschaft nicht erfüllt.

C.

Gegen diese Verfügung vom 7. Oktober 2022 erhob die Beschwerdeführerin am 13. Oktober 2022 Einsprache an die Vorinstanz und begründete diese insbesondere damit, sie sei sehr wohl fremdplatziert worden, indem sie und ihre Familie im (...) untergebracht worden seien, obwohl die vielfältigen Probleme in diesem Haus bekannt gewesen seien.

D.

Mit Einspracheentscheid vom 27. Juli 2023 wies die Vorinstanz die Einsprache ab und führte erneut aus, dass der Aufenthalt der Beschwerdeführerin und ihrer Familie im (...; ab 1973 für mehrere Jahre) zwar durch die Wohnsitzbestätigung der Gemeinde B. _____ belegt sei. Ein Anspruch

auf einen Solidaritätsbeitrag bestehe jedoch weiterhin nicht, da es sich bei der Unterbringung im (...) nicht um eine Massnahme im Sinne des AFZFG gehandelt habe.

E.

Gegen diese Verfügung vom 27. Juli 2023 erhob die Beschwerdeführerin am 4. August 2023 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und verlangte sinngemäss die Gutheissung ihres Gesuches um Gewährung eines Solidaritätsbeitrags für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981. Als Begründung führte sie insbesondere aus, sie erfülle alle Voraussetzungen für die Gewährung eines Solidaritätsbeitrags, da sie als Kind schwerste Traumata, sexuelle Übergriffe und Ausbeutung erfahren habe. Sie habe jahrelang in Angst und Panik gelebt und sich in der Folge nie sicher gefühlt.

F.

Am 24. August 2023 reichte die Vorinstanz ihre Vernehmlassung ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Da die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Beeinträchtigungen nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einer Massnahme im Sinne des AFZFG stehen würden, könne die Beschwerdeführerin nicht als Opfer im Sinne dieses Gesetzes anerkannt werden. Entsprechend bestehe auch kein Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf die Beschwerde einzutreten ist (Urteil des BVGer B-3797/2015 vom 13. April 2016 E.1.1, auszugsweise publiziert in BVGE 2017/IV/4; BVGE 2007/6 E.1, je mit Hinweisen).

1.2 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom

20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 VGG als Vorinstanzen gelten und überdies keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Beschwerde richtet sich gegen den Einspracheentscheid der Vorinstanz (vgl. Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 [AFZFG, SR 211.223.13]; vgl. zum Ganzen auch Botschaft vom 4. Dezember 2015 zur Volksinitiative "Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen [Wiedergutmachungsinitiative]" und zum indirekten Gegenvorschlag [Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981], BBl 2016 129). Das Bundesamt für Justiz gehört zu den Behörden im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und ist daher Vorinstanz im Sinne des Gesetzes. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 22a Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.5 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Im vorliegenden Verfahren stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags nach dem AFZFG erfüllt. Dieses Gesetz bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern solcher Massnahmen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist (vgl. BBl 2016 101, 118 Ziff. 3.1.2; Urteile des BVer B-6185/2020 vom 30. März 2022 E. 3 und B-5301/2019 vom 25. März 2020 E. 2.4.2). Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag haben *Opfer* im Sinne des Gesetzes (Art. 4 Abs. 1 AFZFG). Darunter versteht das Gesetz "von fürsorglichen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen betroffene Personen, [...] deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit oder deren geistige Entwicklung unmittelbar und schwer

beeinträchtigt worden ist" (Art. 2 Bst. d und c AFZFG). Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag hat nur, wer entweder von einer Fremdplatzierung oder von einer fürsorglichen Zwangsmassnahme betroffen war und in der Folge einer der beiden Massnahmen eine Beeinträchtigung im soeben umschriebenen Sinn erlitten hat (vgl. zum Ganzen BBl 2016 122 bis 124, sowie Urteile des BVGer B-6185/2020 vom 30. März 2022 E. 3 und B-4479/2020 vom 4. August 2021 E. 3.2).

Das AFZFG bezweckt indessen nicht, die Normen über die Staatshaftung zu ersetzen, sondern schafft nur eine besondere Rechtswohlthat (Beweiserleichterung) im beschränkten Anwendungsbereich des Gesetzes. Überdies wird im AFZFG eine Forderungsgrenze für einen relativ engen Bereich einer politisch als Unrecht erkannten Behördenpraxis festgesetzt, deren Fälle meist besonders lange zurückliegen und deren Antragsteller von ihren Familien getrennt wurden, weshalb sie sehr oft mit Beweisproblemen zu kämpfen hatten oder noch haben.

2.1 Die Beschwerdeführerin macht insbesondere geltend, das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) habe sie und ihre Familie nach der Einreise in die Schweiz im Jahr 1973 bis 1979 im Auftrag des Bundes im (...) in B. _____ untergebracht. Es handle sich dabei um eine Fremdplatzierung vor 1981. Während ihres Aufenthaltes im (...) habe sie jahrelang täglich grosse Angst vor psychisch kranken Mitbewohnerinnen und Mitbewohnern gehabt. Diese hätten die Beschwerdeführerin und andere Personen im Haus bespuckt, erschreckt, beschimpft und an den Haaren gezogen. Ein Mitbewohner habe gerne seine Genitalien vor den Kindern entblösst. Durch einen anderen Mitbewohner sei sie vergewaltigt worden. Eine psychiatrische Stellungnahme könne bestätigen, dass es sich dabei um eine "schwere und intensive, jahrelange Beeinträchtigung" handle. Die Beschwerdeführerin habe in diesem Zusammenhang vor der Vorinstanz auf die Berichte ihres Hausarztes, Dr. C. _____, und ihres Psychiaters, Dr. D. _____, verwiesen. Die Sicherheit im (...) sei durch das SRK, welches im Auftrag des Bundes gehandelt habe, nicht gewährleistet gewesen. Der SRK-Betreuerin sei bekannt gewesen, dass die Beschwerdeführerin im (...) nicht ausreichend geschützt worden sei; dies sei auch von der Anlaufstelle/Opferhilfe (...) bestätigt worden. Obwohl bekannt gewesen sei, dass dieser Ort für Kinder nicht sicher sei, sei sie und ihre Familie dort platziert worden. Das SRK bzw. der Bund seien deshalb verantwortlich für ihre zerstörte Kindheit und deren Folgen im Erwachsenenalter.

2.2 Die Vorinstanz führt demgegenüber aus, dass es sich bei der Unterbringung im (...) in B._____ weder um eine fürsorgerische Zwangsmassnahme noch um eine Fremdplatzierung im Sinne des AFZFG gehandelt habe, selbst wenn das SRK damals im Auftrag des Bundes tätig gewesen sein sollte. Die Unterbringung der Beschwerdeführerin zusammen mit ihrer Familie im (...) sei nicht aus fürsorgerischen oder vormundschaftlichen, sondern aus migrations-/asylrechtlichen Gründen erfolgt. Die Unterbringung in einem Flüchtlingsheim falle damit grundsätzlich nicht in den sachlichen Anwendungsbereich des AFZFG. Im Übrigen sei die Beschwerdeführerin nicht von ihrer Familie getrennt worden, was eine Fremdplatzierung im Sinne des AFZFG zum Vornherein ausschliesse.

3.

3.1 Fürsorgerische Zwangsmassnahmen nach dem AFZFG sind "die vor 1981 in der Schweiz von Behörden veranlassten und von diesen oder in deren Auftrag und unter deren Aufsicht vollzogenen Massnahmen zum Schutz oder zur Erziehung von Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen" (Art. 2 Bst. a AFZFG). Darunter fallen gemäss der Botschaft neben der Verdingung in landwirtschaftlichen Betrieben und der Platzierung in stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie in Erziehungs- und Strafanstalten auch die Unterdrucksetzung, um einer Abtreibung, Kindswegnahme mit anschliessender Adoption, Sterilisation, Kastration oder einem Medikamentenversuch zuzustimmen und diese Massnahmen zu dulden (vgl. BBI 2016 101, 123; Urteil B-6185/2020 E. 5.1). Wie die Vorinstanz in der Vernehmlassung zu Recht ausführt, wurden solche Massnahmen von den Behörden zum Schutz oder zur Erziehung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen angeordnet und in deren Auftrag und unter deren Aufsicht vollzogen.

3.2 Fremdplatzierung nach dem AFZFG sind "die vor 1981 in der Schweiz von Behörden oder Privaten veranlasste Unterbringung von Kindern und Jugendlichen ausserhalb ihrer Familie in Heimen oder Anstalten, bei Kost- oder Pflegefamilien oder in gewerblichen oder landwirtschaftlichen Betrieben" (Art. 2 Bst. b AFZFG). Unter dem Begriff "Fremdplatzierung" werden auch Platzierungen durch Private (z.B. Eltern) erfasst, denn nicht selten sind Platzierungen in Heimen und bei Pflege- oder Kostfamilien oder Verdingungen in gewerblichen oder landwirtschaftlichen Betrieben auf privater Basis vorgenommen worden. Dies allerdings zumindest in manchen Fällen mit Wissen und Dulden der Behörden (BBI 2016 101, 123).

3.3 Die Beschwerdeführerin und ihre Familie, welche von Deutschland kommend in die Schweiz eingereist ist, wurden von 1973 bis 1979 im (...) in B._____ untergebracht. Dieses Heim wurde durch das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) geführt. Wie die Vorinstanz zu Recht erwähnt, erfolgte die Aufnahme als Flüchtlinge aus migrations- und asylrechtlichen und nicht aus fürsorgerischen oder vormundschaftlichen Gründen. Entsprechend fällt diese Unterbringung im Flüchtlingsheim nicht in den sachlichen Anwendungsbereich des AFZFG.

3.4 Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich die Unterbringung im (...) zusammen mit psychisch beeinträchtigten und traumatisierten Menschen für die Beschwerdeführerin als junges Mädchen und ihre Familie im Nachhinein gemäss ihren Darlegungen als schrecklich und grauenhaft erwiesen hat. Ebenso nachvollziehbar ist der Eindruck der Beschwerdeführerin, ihr sei in diesem Zusammenhang entsetzliches Leid angetan worden. Das SRK hätte dafür sorgen müssen, dass junge Mädchen, wie damals die Beschwerdeführerin, innerhalb des Heimes ausreichend geschützt werden. Aber selbst wenn die Aufsicht des SRK im vorliegenden Fall unzureichend gewesen sein sollte, ändert das im Ergebnis nichts daran, dass die Unterbringung im (...), wie bereits dargelegt, aus migrations- und asylrechtlichen und nicht aus fürsorgerischen oder vormundschaftlichen Gründen geschah (vgl. E. 3.3 hiervor).

3.5 Schliesslich kann im vorliegenden Fall auch nicht von einer Fremdplatzierung im Sinne des AFZFG gesprochen werden, da die Beschwerdeführerin nicht von ihrer Familie getrennt, sondern vielmehr zusammen mit ihr im (...) untergebracht wurde.

4.

Zusammenfassend bringt die Beschwerdeführerin zwar glaubhaft vor, dass sie während ihrer mehrjährigen Unterbringung im (...) schwere Integritätsverletzungen erlitten hat und dass diese Unterbringung zusammen mit psychisch beeinträchtigten und traumatisierten Menschen überhaupt nicht geeignet gewesen ist. Die von der Beschwerdeführerin aufgezeigten schweren Beeinträchtigungen bzw. Übergriffe sind jedoch nicht im Rahmen einer Massnahme im Sinne des AFZFG erfolgt. Da es sich bei der Unterbringung im Tibeter- bzw. Flüchtlingsheim in Waldstatt weder um eine fürsorgerische Zwangsmassnahme noch um eine Fremdplatzierung im Sinne von Art. 2 Bst. a und b AFZFG gehandelt hat, ging die Vorinstanz im Ergebnis zu Recht davon aus, dass der vorliegende Sachverhalt nicht in den sachlichen

Anwendungsbereich des AFZFG fällt. Entsprechend muss die Beschwerdeführerin für die Geltendmachung allfälliger Schadenersatzansprüche im Zusammenhang mit der aus migrations- und asylrechtlichen Gründen erfolgten, im Ergebnis jedoch ungeeigneten Unterbringung, auf den dafür vorgesehenen Weg der Staatshaftungsklage verwiesen werden (vgl. auch E. 2 hiervor). Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

5.

Auf die Auferlegung von Verfahrenskosten wird ausnahmsweise – unter Berücksichtigung der besonderen Umstände und der persönlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin – verzichtet (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Der unterlegenen Beschwerdeführerin steht keine Parteienschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

Auch der Vorinstanz wird keine Parteienschädigung zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

6.

Gemäss Art. 83 Bst. x des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde an das Bundesgericht gegen Entschiede betreffend die Gewährung von Solidaritätsbeiträgen nach dem AFZFG nur dann zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders wichtiger Fall vorliegt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

- 1.**
Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.**
Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.
- 3.**
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- 4.**
Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christian Winiger

Thomas Reidy

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 28. Mai 2024

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; Gerichtsurkunde)