



Abteilung II
B-5301/2019

Urteil vom 25. März 2020

Besetzung

Richter Christian Winiger (Vorsitz),
Richter Jean-Luc Baechler, Richter Martin Kayser,
Gerichtsschreiber Reto Finger;

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Solidaritätsbeitrag für Opfer von Fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981.

Sachverhalt:**A.**

Am 27. Februar 2018 (Eingangsdatum) reichte X. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ein Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrages für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 ein.

B.

Mit Verfügung vom 16. September 2019 trat das Bundesamt für Justiz (nachfolgend: Vorinstanz) nicht auf das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 27. Februar 2018 ein. Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Sachverhalt betreffe gemäss den eingereichten Unterlagen Ereignisse nach 1981 und liege somit klar ausserhalb des Geltungsbereichs des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981.

C.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 10. Oktober 2019 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, sie habe am 6. August 2019 vom Staatsarchiv des Kantons A. _____ weitere Akten erhalten, welche sie bisher weder an die Vorinstanz noch an ihre Beiständin weitergeleitet habe. Diese Akten würden rechtswidrige Fremdplatzierungen dokumentieren, welche sich vor 1981 zugetragen hätten.

D.

Am 24. Oktober 2019 reichte die Beschwerdeführerin zusätzlich ein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung ein.

E.

Mit Vernehmlassung vom 15. November 2019 ersuchte die Vorinstanz das Bundesverwaltungsgericht, die Beschwerde in Bezug auf die am 6. August 2019 neu eingereichten Unterlagen betreffend die Ereignisse vor 1981 gutzuheissen und zur weiteren Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen, in Bezug auf die Ereignisse nach 1981 jedoch abzuweisen.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten 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 Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (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. Das Bundesamt für Justiz gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher Vorinstanz im Sinne des Gesetzes.

1.3 Nach Art. 32 Abs. 2 Bst. a VGG ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unzulässig, wenn die angefochtene Verfügung nach einem anderen Bundesgesetz durch Einsprache oder durch Beschwerde an eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. c bis f VGG angefechtbar ist.

Nach Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG, SR 211.223.13) können Beschwerdeführer, deren Gesuch um einen Solidaritätsbeitrag von der Vorinstanz abgelehnt wurde, innert 30 Tagen Einsprache bei der zuständigen Behörde erheben. Art. 6 Abs. 3 Bst. a der Verordnung vom 15. Februar 2017 zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen (AFZFV, SR 211.223.131) sieht vor, dass ein Gesuch dann offensichtlich unbegründet ist, wenn die angegebene fürsorgerische Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung klar ausserhalb des zeitlichen Geltungsbereichs des AFZFG liegt.

Die Vorinstanz trat mit ihrer Verfügung vom 16. September 2019 nicht auf das Gesuch der Beschwerdeführerin ein. Sie verwies dabei auf die von der Gesuchstellerin zu diesem Zeitpunkt eingereichten Unterlagen betreffend Ereignisse, welche sich allesamt nach 1981 zugetragen hätten.

Art. 6 Abs. 3 Bst. a AFZfV hätte aber bei einer solchen Ausgangslage eine materielle Prüfung bzw. die Abweisung des Gesuches erfordert, wogegen die Beschwerdeführerin die Möglichkeit der Einsprache bei der Vorinstanz (Art. 8 Abs. 1 AFZfG) und nicht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 32 Abs. 2 Bst. a VGG) offen gestanden hätte (vgl. zum Ganzen: Botschaft vom 4. Dezember 2015 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], BBl 2016 129).

Auf eine Rückweisung an die Vorinstanz betreffend die Ereignisse nach 1981 ist trotzdem mit Verweis auf prozessökonomische Überlegungen ausnahmsweise zu verzichten: Der von der Vorinstanz diesbezüglich vertretene Standpunkt ist bekannt. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die Vorinstanz ihre Position ändern würde, wenn sie erneut über die Sache zu befinden hätte, weshalb eine Rückweisung diesbezüglich einem "Leerlauf" gleichkäme (Urteile des BVGer B-5393/2019 vom 28. Januar 2020 E. 1.3 und B-3598/2019 vom 28. Januar 2020 E. 1.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, S. 51 Rz. 2.56).

1.4 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat 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 Adressat der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert.

1.5 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.6 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten, sowohl betreffend die Ereignisse vor wie auch betreffend die Ereignisse nach 1981.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde vom 10. Oktober 2019 im Wesentlichen geltend, sie habe am 6. August 2019 vom Staatsarchiv des Kantons A. _____ weitere Akten erhalten, welche sie bisher weder an die Vorinstanz noch an ihre Beiständin weitergeleitet habe.

Diese Akten würden Ereignisse dokumentieren, welche vor 1981 stattgefunden hätten: So habe sie unter anderem einen Aufenthalt im Kinderheim B._____ von Mai 1977 bis Mai 1980 erdulden müssen. Zu den von ihr ursprünglich zusammen mit dem Gesuch eingereichten Unterlagen betreffend die Ereignisse nach 1981 äusserte sich die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren nicht mehr.

2.2 Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 15. November 2019, die Beschwerde sei in Bezug auf die neuen Unterlagen betreffend die Ereignisse vor 1981 gutzuheissen und zur weiteren Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen, hinsichtlich der Ereignisse nach 1981 jedoch abzuweisen.

2.3

2.3.1 Mit Blick auf die von der Beschwerdeführerin erst im Beschwerdeverfahren eingereichten Unterlagen betreffend die Ereignisse vor 1981 ist festzuhalten, dass der Sachverhalt zum Zeitpunkt der Urteilsfindung massgebend ist. Bisher noch nicht gewürdigte bekannte wie auch bis anhin unbekannt neue Sachverhaltsumstände, die sich zeitlich vor dem Beschwerdeverfahren (sog. unechte Noven) oder erst im Laufe des Verfahrens (sog. echte Noven) zugetragen haben, dürfen vorgebracht und berücksichtigt werden (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O. S. 117 Rz. 2.204; SEETHALER/PORTMANN, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, N 78 zu Art. 52). Die von der Beschwerdeführerin erst im Beschwerdeverfahren eingereichten Unterlagen des Staatsarchivs A._____, welche sich auf Ereignisse beziehen, welche sich vor der Abweisung des Gesuches vom 16. September 2019 zugetragen haben (sog. unechte Noven), sind im Beschwerdeverfahren grundsätzlich zu berücksichtigen.

2.3.2 Die Vorinstanz kann bis zur ihrer Vernehmlassung eine angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen (Art. 58 Abs. 1 VwVG). Die Bestimmung erlaubt es der Vorinstanz, auch während eines hängigen Beschwerdeverfahrens auf ihre angefochtene, noch nicht rechtskräftige Verfügung zurück zu kommen und sie bei besseren Erkenntnissen durch eine neue Verfügung zu ersetzen (ANDREA PFLEIDERER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., N 2 zu Art. 58). In ihrer Vernehmlassung vom 15. November 2019 verwies die Vorinstanz darauf, dass für die materielle Beurteilung der neu eingereichten Unterlagen weitere Abklärungen notwendig seien, insbesondere sei zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin ein Opfer

von fürsorglichen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen vor 1981 nach Massgabe von Art. 4 Abs. 1 AFZFG geworden sei.

2.3.3 Aus den im Beschwerdeverfahren eingereichten Unterlagen der Beschwerdeführerin ergibt sich unter anderem, dass die Beschwerdeführerin nach ihrer Geburt während zwei Monaten in einer Pflegefamilie untergebracht war. Am 6. Mai 1977 ordnete sodann das Waisenamt C. _____ weitere Kindesschutzmassnahmen an. In der Folge wurde die Beschwerdeführerin vom 18. Mai 1977 bis zum 30. Mai 1980 im Kinderheim B. _____ untergebracht. Zwei Arztberichte erwähnen belastende Heimaufenthalte, ohne jedoch die Belastungen weiter auszuführen. Die Beschwerdeführerin erwähnt in ihrem Gesuch, körperliche und psychische Gewalt erfahren zu haben. Die Vorinstanz führte dazu aus, weitere Sachverhaltsabklärungen vornehmen zu wollen. Die Beschwerde betreffend die Ereignisse vor 1981 ist deshalb, wie von der Vorinstanz auch beantragt, gutzuheissen und zur weiteren Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

2.4

2.4.1 Die Beschwerdeführerin macht in ihrem ursprünglich eingereichten Gesuch weiter geltend, sie sei auch nach 1981 Opfer widerrechtlich erfolgter Fremdplatzierungen geworden.

2.4.2 Das AFZFG bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist (Art. 1 Abs. 1 AFZFG). Es gilt auch für Personen, die von Massnahmen betroffen waren, welche vor 1981 veranlasst, aber erst danach vollzogen worden sind (Art. 1 Abs. 2 AFZFG). Ganz allgemein gilt das AFZFG für alle Menschen, die in der Schweiz, gestützt auf vor dem 1. Januar 1981 geltendes kantonales-öffentliches Recht, auf Art. a406 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, AS 24 233) oder Art. a89 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, AS 54 757), durch eine kantonale oder kommunale Behörde einer fürsorglichen Zwangsmassnahme (Art. 2 Bst. a AFZFG) unterzogen oder fremdplatziert (Art. 2 Bst. b AFZFG) wurden. Das Gesetz ist somit nur anwendbar auf fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, welche vor dem 1. Januar 1981 angeordnet wurden. An diesem Stichtatum traten die neuen Bestimmungen des ZGB zur fürsorglichen Freiheitsentziehung in Kraft. Die Abgrenzung ist deshalb erforderlich, weil der

Gesetzgeber ausschliessen wollte, dass Anordnungen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen nach 1981 – unabhängig von ihrem möglichen Unrechtsgehalt – ebenfalls unter das AFZFG fallen (vgl. zum Ganzen: Botschaft vom 4. Dezember 2015 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], BBI 2016 122).

2.4.3 Aus den von der Beschwerdeführerin ursprünglich zusammen mit dem Gesuch eingereichten Unterlagen geht unter anderem hervor, dass sie im Jahr 1983 in das Kinderheim D. _____ eingewiesen wurde und ab dem Frühling 1988 die Heimschule E. _____ besuchte. Die Zwischen- und Abschlussberichte der jeweiligen Institutionen machen unter anderem deutlich – was von der Beschwerdeführerin auch nicht bestritten wird – dass die jeweiligen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen allesamt nach 1981 stattfanden. Die Vorinstanz ging deshalb zu Recht davon aus, dass die von der Beschwerdeführerin mit dem ursprünglichen Gesuch geltend gemachten Ereignisse nach 1981 nicht unter den zeitlichen Geltungsbereich des AFZFG fallen (vgl. Urteile des BVGer B-3598/2019 vom 28. Januar 2020 E. 1.2, B-4597/2019 vom 28. Januar 2019 S. 4, B-5393/2019 vom 28. Januar 2020 E. 1.3). Die Beschwerde ist diesbezüglich abzuweisen (vgl. E. 1.3 hiervor).

3.

Auf die Auferlegung von Verfahrenskosten für die teilweise Abweisung der Beschwerde wird ausnahmsweise verzichtet (Art. 63 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]), auch weil das Verfahren bei Anwendung einer formalistischen Strenge hinsichtlich der Vorfälle nach 1981 an die Vorinstanz hätte zurückgewiesen werden müssen (vgl. E. 1.3 hiervor). Der Antrag auf unentgeltliche Prozessführung ist dadurch gegenstandslos geworden.

Die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin, welche auch keine Parteientschädigung geltend macht, ist praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG *e contrario* und Art. 7 Abs. 4 VGKE).

4.

Gemäss Art. 83 Bst. x des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das

Bundesgericht (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide 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 betreffend die Ereignisse vor 1981 antragsgemäss gutgeheissen und zur weiteren Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückgewiesen, betreffend die Ereignisse nach 1981 jedoch abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. F-18-1479-1; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christian Winiger

Reto Finger

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 Rechtsschrift 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: 25. März 2020