

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 296-2013
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2013.1460

Eingereicht am: 13.11.2013

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schär (Lyss, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 694/2014 vom 28. Mai 2014
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Umgang mit Akten über Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen

Am 11. April 2013 fand der Gedenk Anlass für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen statt. Seit diesem Anlass haben Betroffene die Möglichkeit, sich u. a. zur Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit Behörden und Archiven an kantonale Anlaufstellen zu wenden. Diese Tatsache hat bei den Betroffenen Hoffnungen geweckt, durch Akteneinsicht Auskunft über Ihre Vergangenheit zu bekommen. Wie es scheint, können die Erwartungen aber nicht ohne weiteres erfüllt werden.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. An wen können sich Betroffene für Auskünfte über die möglichen Aufbewahrungsorte ihrer Akten wenden?
2. Gibt es Weisungen über die Aufbewahrung von Akten über Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen?
3. Gibt es Anweisungen an die Gemeinden, wie sie bei Anfragen zur Akteneinsicht vorgehen müssen?
4. Wie wurden die Gemeinden auf Anfragen vorbereitet?
5. Sind schon Anfragen von Betroffenen über Akteneinsicht eingegangen? Wenn ja, wie viele und mit welchem Resultat?

6. Gemäss offiziellem Auftrag gehört auch die historische Aufarbeitung zu den Aufgaben des vom Bundesrat eingesetzten Runden Tisches. Gibt es in dieser Beziehung Weisungen ans Staatsarchiv und an die Stadt- und Gemeindearchive?
7. Welche Akten kommen für die historische Aufarbeitung in Frage? Und wie wird sichergestellt, dass diese im Staatsarchiv und in den Stadt- und Gemeindearchiven abgeliefert und nicht vernichtet werden?
8. Sind schon Anfragen von Forschenden über Akteneinsicht eingegangen? Wenn ja, mit welchem Resultat?

Antwort des Regierungsrates

Vorbemerkung

Es ist Aufgabe des Staatsarchivs des Kantons Bern (StAB), Personen, die nach Informationen über ihre Vergangenheit suchen, zu beraten. Es muss jedoch vorausgeschickt werden, dass es keine spezifischen Aktendossiers gibt, aus denen sich die Fremdplatzierung von Kindern in Familien oder Institutionen in jedem Fall zurückverfolgen liesse. Es müssen jeweils mehrere Quellen konsultiert werden, die zudem meistens in den Gemeinden zu finden sind. Da es nicht immer einfach ist, auf Anhieb die richtige Gemeinde zu finden, können solche Recherchen sehr aufwändig sein. Allerdings besteht der datenschutzrechtliche Auskunfts- und Einsichtsanspruch seit über 26 Jahren. Es darf daher vorausgesetzt werden, dass die Gemeindeverwaltungen und Archivverantwortlichen mit der Umsetzung dieses Anspruchs vertraut sind. Die gesetzlichen Regelungen sind zudem präzise und der Bedarf zu ihrer Konkretisierung durch Weisungen ist gering.

1. An wen können sich Betroffene für Auskünfte über die möglichen Aufbewahrungsorte ihrer Akten wenden?

Der Runde Tisch, der die Vertreterinnen und Vertreter der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen sowie die Vertretungen der betroffenen Behörden, Institutionen und Organisationen vereinigt, führt seit Juni 2013 eine Liste der kantonalen Kontaktstellen, an die sich Personen, die direkt von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder ausserfamiliären Platzierungen bis 1981 betroffen sind, wenden können. In Absprache mit dem Sozialamt der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) wurde im Kanton Bern das Staatsarchiv für zuständig erklärt, Opfern zu helfen, die damals zuständigen Vormundschaftsbehörden ausfindig zu machen, ihre Dossiers zu suchen, Gesuche um Einsichtnahme in ihre Dossiers zu verfassen und – falls nötig – weitere Behörden, Institutionen oder Archive zu kontaktieren. Das Staatsarchiv kommt dieser Aufgabe seitdem nach bestem Wissen und Gewissen nach.

2. Gibt es Weisungen über die Aufbewahrung von Akten über Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen?

Es gibt mehrere Weisungen über die Aufbewahrung von Archivalien im Zusammenhang mit ausserfamiliären Kinderplatzierungen.

Die wichtigsten Unterlagen bei einer Nachforschung im Fall eines Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen befinden sich meistens in den Gemeinden, da diese für vormund-

schaftliche Angelegenheiten zuständig sind. Diese werden durch die Weisung «Gemeindearchive / Aktenaufbewahrung in der Gemeinde» vom 24. September 2007 (BSIG Nr. 1/170.111/3.1) verpflichtet, Protokolle des Gemeinderats, der Vormundschaftskommission und der Fürsorgekommission dauernd, sowie Vormundschaftsdossiers während 30 Jahren aufzubewahren. Diese Weisung stammt vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), das für Unterlagen ab 1900 in den Gemeindearchiven zuständig ist. Das AGR steht jedoch kurz davor, diese Weisung durch eine «Direktionsverordnung über die Verwaltung und Archivierung von Unterlagen der dem Gemeindegesetz unterstellten öffentlich-rechtlichen Körperschaften und deren Anstalten (ArchDV Gemeinden)» abzulösen. Es prüft derzeit, ob die abgeschlossenen Vormundschaftsdossiers, die im Besitz der Gemeinden sind, dauernd aufzubewahren sind.

Im Dezember 2009 hat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) mit Verfügung an die Regierungsstatthalterämter und die Vormundschaftsbehörden präventiv beschlossen, dass Archivbestände über administrativ versorgte Menschen, und Dossiers in Bezug auf Verfahren über fürsorgerische Freiheitsentziehungen (FFE) bis auf weiteres dauernd aufbewahrt werden müssen.

Weitere Quellen über Kinderplatzierungen finden sich in privaten Heimen. Vor rund zehn Jahren hat das Rechtsamt der GEF eine «Regelung im Umgang mit Daten von Kindern und Jugendlichen» erlassen, die von diesen Institutionen verlangt, dass die Dossiers von Kindern und Jugendlichen bis zu zehn Jahre nach ihrem Weggang aufbewahrt und dann dem Staatsarchiv angeboten werden müssen. Bisher hat nur das Schulheim Ried (früher «Auf der Grube») in Niederwangen seine Archivbestände dem Staatsarchiv angeboten, das sie akzeptiert hat. Es ist allerdings davon auszugehen, dass ein Grossteil der Akten der Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen aus den privaten Heimen nicht mehr existiert, da sie bereits vor der Regelung der GEF vernichtet worden sind.

Was die Dossiers der kantonalen Jugendheime der GEF und der Polizei- und Militärdirektion (POM), der kantonalen Beobachtungsstation Bolligen (der JGK angegliedert) sowie der Anstalten Witzwil und Hindelbank betrifft, so sind diese Institutionen gemäss Artikel 9 des Archivgesetzes vom 31. März 2009 (ArchG, BSG 108.1, Art. 9) seit 2010 gehalten, ihre Archive dem Staatsarchiv zur dauernden Archivierung anzubieten. Das Staatsarchiv misst den Heimbewohnerdossiers grundsätzlich eine historische Bedeutung zu und nimmt sie deshalb zur dauernden Aufbewahrung entgegen.

3. Gibt es Anweisungen an die Gemeinden, wie sie bei Anfragen zur Akteneinsicht vorgehen müssen?

1995 haben die Staatskanzlei (STA) und das AGR eine «Check-Liste Akteneinsicht in Gemeinden» verfasst und an die Gemeinden abgegeben. Diese Check-Liste steht heute noch im Internet zur Verfügung. Jede Gemeindeverwaltung im Kanton Bern weiss daher, wie bei einer Anfrage eines ehemals fremdplatzierten Kindes vorzugehen ist.

Es ist bei Anfragen grundsätzlich zu unterscheiden, ob es sich um ein Einsichtsgesuch eines ehemals fremdplatzierten Kindes in die eigenen Daten handelt, ob Dritte (z.B. Journalisten) Einsicht verlangen, oder ob um eine Einsichtnahme zu Forschungszwecken ersucht wird.

Handelt es sich um die Einsicht eines ehemals fremdplatzierten Kindes in die eigenen Akten, so steht ihm gemäss Datenschutzgesetz (KDSG, BSG 152.04, Art. 21) ein vollumfängliches Einsichtsrecht zu, sofern kein öffentliches Interesse oder Interessen von Dritten diesem entgegenstehen. Die Antwort der Behörden muss gemäss Datenschutzverordnung spätestens innert 30

Tagen seit dem Eingang des Auskunftsbegehrens erteilt werden (DSV, BSG 152.040.1, Art. 11). In Fällen, in denen das Staatsarchiv Personen begleitet, die direkt von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder ausserfamiliären Platzierungen betroffen sind, ist es das Staatsarchiv, das Kontakt mit den Gemeindeverwaltungen aufnimmt und diesen hilft, die gesuchten Unterlagen zu finden und die Betroffenen zu benachrichtigen.

Dritten ist die Einsichtnahme in Akten von noch lebenden Personen grundsätzlich nicht möglich. Unterlagen mit Personendaten stehen Drittpersonen gemäss Gesetz über die Archivierung (ArchG, BSG 108.1, Art. 18) nach Ablauf von drei Jahren nach dem Tod der betroffenen Person und mindestens 30 Jahre nach dem Abschluss des Dossiers (ArchG, BSG 108.1, Art. 17) zur Einsichtnahme zur freien Verfügung. Ist das Todesdatum einer Person nicht bekannt, sind die Unterlagen der Öffentlichkeit ab dem 110. Altersjahr der betroffenen Person grundsätzlich frei zugänglich.

Für Forschende richtet sich die Einsichtnahme in die Akten von ehemals fremdplazierten Kindern nach Art. 15 KDSG (BSG 152.04, Art. 15), resp. Art. 20 ArchG (BSG 108.1, Art. 20): Die Unterlagen dürfen der Forschung zugänglich gemacht werden, wenn diese einen nicht personenbezogenen Zweck erfüllt, wenn die Daten anonymisiert oder zumindest ohne direkte Personenkennzeichnung verwendet werden, und wenn die Ergebnisse so benutzt werden, dass die betroffenen Personen nicht bestimmbar sind. Die Forschenden müssen sich zudem verpflichten, die Daten nicht an Dritte weiterzugeben und für die Datensicherung zu sorgen.

4. Wie wurden die Gemeinden auf Anfragen vorbereitet?

Die Gemeinden wurden nicht speziell darauf vorbereitet, Anfragen von Personen, die als Kind fremdplatziert oder administrativ versorgt wurden, zu beantworten. Dem AGR sind diesbezüglich keine Weisungen oder Rundschreiben bekannt. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass der datenschutzrechtliche Auskunfts- und Einsichtsanspruch seit über 26 Jahren besteht. Es darf daher vorausgesetzt werden, dass die Gemeindeverwaltungen und Archivverantwortlichen mit der Umsetzung dieses Anspruchs vertraut sind.

5. Sind schon Anfragen von Betroffenen über Akteneinsicht eingegangen? Wenn ja, wie viele und mit welchem Resultat?

Seit April 2013 haben sich 60 Personen an das Staatsarchiv gewandt (Stand: 01.04.2014). Bei 43 Personen konnten Unterlagen gefunden werden. Bei 25 Personen handelte es sich um Dokumente, die sich in Gemeinden befanden und bei denen es um eine Platzierung in einer oder mehreren Familien ging. 13 Dossiers von staatlichen Erziehungsheimen, die im Staatsarchiv aufbewahrt werden, konnten kopiert und den Betroffenen übergeben werden. Bei 10 Personen konnte die Platzierung in einem privaten Heim eruiert werden. Bei 3 Personen, die in den Anstalten Witzwil und Hindelbank platziert worden waren, wurde das Dossier, das im POM-Bestand des Staatsarchivs aufbewahrt wird, kopiert und den Betroffenen übergeben.

6. Gemäss offiziellem Auftrag gehört auch die historische Aufarbeitung zu den Aufgaben des vom Bundesrat eingesetzten Runden Tisches. Gibt es in dieser Beziehung Weisungen ans Staatsarchiv und an die Stadt- und Gemeindearchive?

Der Wille des Runden Tisches, eine breite Studie über die ausserfamiliären Platzierungen und fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zu lancieren, zu begleiten und zu koordinieren, dürfte nächstens konkret umgesetzt werden. Der Runde Tisch hat vor, eine wissenschaftliche Studie in

Auftrag zu geben und die Bevölkerung über die Ergebnisse dieser Studie zu informieren. Konkretere Informationen werden im Schlussbericht, der den politischen Behörden Anfang Juli 2014 zur Genehmigung vorgelegt wird, enthalten sein.

Für die Forschung mit personenbezogenen Daten besteht im Kanton Bern eine langjährige Praxis, die sich bestens bewährt hat. Seit vielen Jahren gewährt das Staatsarchiv des Kantons Bern Forscherinnen und Forschern gemäss KDSG (BSG 152.04, Art. 15) unbürokratisch Einsicht in Dossiers mit Personendaten und ermöglicht damit eine zeitgeschichtliche Forschung, wie sie in anderen Kantonen nicht oder nur mit grossen Einschränkungen möglich ist. Diese Praxis wurde im übrigen 2012 durch ein wegweisendes Urteil betr. Akteneinsicht für eine Forschungsarbeit zur Geschichte einer politischen Partei der Gemeinde Muri durch das Verwaltungsgericht bestätigt (VGE vom 19.01.2012, Nr. 100.2010.335U).

7. Welche Akten kommen für die historische Aufarbeitung in Frage? Und wie wird sichergestellt, dass diese im Staatsarchiv und in den Stadt- und Gemeindearchiven abgeliefert und nicht vernichtet werden?

Seit der Mitte der 1980er Jahre übernimmt das Staatsarchiv systematisch alle historischen Quellen aus der Kantonsverwaltung, die es erlauben, das Schicksal von Kindern, die ausserhalb ihrer Familie platziert wurden, zu dokumentieren. Es übernimmt wenn möglich auch die Archive privater Heime.

Auskünfte über ausserfamiliäre Kinderplatzierungen finden sich in mehreren Quellen, hauptsächlich in den Gemeinden. Viele Informationen erhält man bei der Einsichtnahme in Protokolle des Gemeinderats sowie der kommunalen Vormundschafts- oder Fürsorgekommissionen. Interessante Zusatzinformationen liefern Vormundschaftsdossiers, die den Regierungsstatthalterämtern übergeben wurden und dadurch nun mehrheitlich auch im Staatsarchiv aufbewahrt werden. Die Dossiers von Kindern in staatlichen Heimen (z.B. Schloss Aarwangen oder Erlach), die sich erhalten haben, befinden sich im Staatsarchiv und können hier problemlos recherchiert werden. Über die Akten des Generalsekretariats der POM und der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug sind die Dossiers von Jugendlichen, die in den Erziehungsanstalten für Jugendliche Prêles und Münsingen (Lory) oder in den Anstalten Witzwil und Hindelbank platziert wurden, auffindbar. Das Staatsarchiv verfügt zudem über Dossiers von Jugendlichen, die in die Beobachtungsstationen in Enggistein resp. später in Bolligen geschickt wurden. Private Heime vor 1981, sofern sie denn noch existieren, verfügen manchmal über ein Register der platzierten Kinder, selten aber über die Dossiers. Ein erwähnenswerter Sonderfall ist die Viktoria-Stiftung in Richigen. Ihr wertvolles Archiv, das die Kinderdossiers seit den 1920er-Jahren umfasst, wird diesen Sommer dem Staatsarchiv übergeben. Dasselbe gilt für das Archiv des kantonalen Schulheims Schlössli in Kehrsatz, das ebenfalls im Sommer dem Staatsarchiv übergeben wird.

Die in Antwort 2 zusammengestellten Gesetze, Verordnungen, Weisungen und Reglemente garantieren, dass alle Unterlagen von Betroffenen von Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen sowohl in den kantonalen wie kommunalen Institutionen als auch in den privaten Heimen dauernd aufbewahrt werden.

8. Sind schon Anfragen von Forschenden über Akteneinsicht eingegangen? Wenn ja, mit welchem Resultat?

Bisher haben sich wenige Forscherinnen und Forscher gemeldet, die sich ganz konkret mit dem Thema befassen wollen. Zu nennen sind aber zwei wichtige Ausnahmen:

Tanja Rietmann hat ihre Lizenziatsarbeit und ihre Dissertation einem Teilbereich der Problematik gewidmet: «liederlich» und «arbeitsscheu»: Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884-1981), Zürich, Chronos, 2013.

Marco Leuenberger, Lea Mani, Simone Rudin und Loretta Seglias haben im Auftrag des Regierungsrates eine Studie durchgeführt: «Die Behörde beschliesst» - zum Wohl des Kindes? Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912-1978, Archiv des historischen Vereins des Kantons Bern, Bd. 87, 2011.

Ausserdem haben sich einige Studierende der Universität in ihrer Lizenziats- oder Masterarbeit mit der Situation in der Stadt Bern befasst.

An den Grossen Rat