

Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (insbesondere „Verdingkinder“ und „administrativ Verwahrte“)

Aktensuche und Akteneinsicht sowie Unterstützung von Betroffenen

1. Offizielle Anlaufstellen.....	3
2. Einführung.....	3
3. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen	4
3.1. Arten von Massnahmen	4
3.2. Instanzen auf Bundesebene.....	5
4. Angebot der Kantone für FZF-Opfer.....	6
4.1. Erworbene Erfahrung	6
4.2. Beratung und Unterstützung durch die Opferberatungsstelle Freiburg	7
4.3. Aktensuche beim Staatsarchiv des Kantons Freiburg.....	7
4.4. Relevante Akten.....	8
4.5. Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und privaten Opferhilfeorganisationen.....	8
5. Aufbewahrung der Dokumente und Zugangsrecht der Opfer.....	9
5.1. Aufbewahrung der Dokumente.....	9
5.2. Anspruch auf Zugang zu den Dokumenten	9
5.2.1 Im Allgemeinen	9
5.2.2 Akteneinsichtsberechtigte Personen gemäss dem AFZFG.....	10
5.2.3 Bedingungen für den Zugang zu den Akten	11
5.2.4 Modalitäten der Akteneinsicht.....	12
5.2.5 Bestreitungsvermerk.....	13
5.2.6 Besonderheiten des Zugangs zu den Akten im Rahmen von Adoptionen	13
6. Liste der Abkürzungen und Links	14
7. Verfasser.....	15

1. Offizielle Anlaufstellen

Im Kanton Freiburg bestehen folgende offizielle Anlaufstellen:

Opferberatungsstelle

Boulevard de Pérolles 18A
Postfach 29
1705 Freiburg
026 305 15 80
lavi-ohg@fr.ch

Staatsarchiv Freiburg (StAF)

Zeughausstrasse 17
1700 Freiburg
026 305 54 58 (für Fragen betreffend Opfer
fürsorgerischer Zwangsmassnahmen)
026 305 12 70 (für andere Fragen)
recherches-aef@fr.ch

Die Opferberatungsstelle bietet Personen, die von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder einer Fremdplatzierung (FZF) betroffen sind, psychologische, soziale und administrative Unterstützung.

Diese Beratungsstelle hilft den Menschen, das vom Bundesamt für Justiz (BJ) verlangte Formular für das Entschädigungsgesuch auszufüllen.

Das Staatsarchiv Freiburg bietet Unterstützung bei der Suche nach Akten über die Vergangenheit der Opfer.

Es berät die verschiedenen externen Akteure bei der Aktensuche (Gemeinden, Institutionen).

Wir machen Sie darauf aufmerksam, dass Opfer sich in der Regel bei derjenigen Institution melden, die ihrem Wohnsitz am nächsten ist. Ein Gesuch kann also auch direkt von einem anderen Kanton kommen. Für die Aktensuche spielt dies keine Rolle.

2. Einführung

In der Schweiz hielt die Praxis der Zwangsmassnahmen bis in die 1980er Jahre an: Verwaltungsbehörden konnten einschneidende Massnahmen wie die folgenden anordnen: administrative Verwahrung (Verwahrung in einer geschlossenen Anstalt oder in einer Strafanstalt), Kastrierung, Sterilisierung, Zwangsabtreibung, Zwangsadoption oder Fremdplatzierung (Kinder wurden von Amtes wegen bei Privatpersonen oder in einem Heim untergebracht). Diese Verwaltungsmassnahmen betrafen Personen, die den sozialen oder moralischen Standards der damaligen Zeit nicht entsprachen und als „Müssiggänger“, „Verwahrloste“ oder Leute mit „lasterhaftem Lebenswandel“ bezeichnet wurden. Es handelte sich dabei zum Beispiel um ledige unmündige Mütter und ihre Kinder, Kinder aus mittellosen Familien oder einem suchtmittelabhängigen Umfeld.

Am 30. September 2016 hat das Parlament das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) verabschiedet. Dieses tritt am 1. April 2017 in Kraft. Das Gesetz bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den FZF-Opfern zugefügt wurde.

Alle Opfer im Sinne des Gesetzes haben Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag. Opfer sind Personen, die von einer FZF betroffen sind und deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit oder deren geistige Entwicklung dadurch unmittelbar und schwer beeinträchtigt wurde. Ein Gesamtbetrag von 300 Millionen Franken wird zu gleichen Teilen auf alle Opfer aufgeteilt. Der an die Opfer ausgerichtete Betrag wird deshalb von der Anzahl der gutgeheissenen Gesuche abhängen. Der Bundesrat rechnet mit 12 000 bis 15 000 Personen, was ein Beitrag von 20 000 bis 25 000 Franken pro Opfer bedeuten würde. Die Opfer können ihr Beitragsgesuch innerhalb eines

Jahres ab Inkrafttreten des Gesetzes einreichen. Das letztmögliche Datum ist der 31. März 2018. Die Beiträge können ausbezahlt werden, sobald die Einreichungsfrist der Gesuche abgelaufen ist.

Vom Staat, den Gemeinden und den übrigen Institutionen kann keine Entschädigung gefordert werden. Die Entschädigung der Opfer erfolgt ausschliesslich auf Bundesebene über den Solidaritätsbeitrag. Die Beteiligung, die von allen Behörden und Institutionen zu leisten ist, besteht darin, den betroffenen Personen zu ermöglichen, die Gründe für ihre Platzierung zu erfahren und gegenüber Bundesbern den Nachweis zu liefern, dass über sie tatsächlich eine Massnahme verfügt wurde.

Das AFZFG legt ebenfalls fest, dass die Opfer Anspruch auf unentgeltlichen Zugang zu den sie betreffenden archivierten Akten haben. Die betroffenen Personen suchen Archivakten aus zwei Beweggründen: Zum einen müssen sie glaubhaft machen, dass sie in ihrer Kindheit fremdplatziert wurden, um Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag zu haben. Zum andern haben sie den Wunsch, die Geschichte ihrer Kindheit zu rekonstruieren, insbesondere die Gründe für die Platzierung sowie die involvierten Behörden, die Daten und die Orte zu kennen.

In den kantonalen Anlaufstellen erhalten die Opfer kostenlose und vertrauliche Unterstützung sowie juristische, psychologische und soziale Beratung. Im Kanton Freiburg empfängt und betreut die Opferberatungsstelle betroffene Personen.

3. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen¹

3.1. Arten von Massnahmen

Der Begriff „fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen“ (FZF) trifft auf unterschiedliche Personengruppen zu:

Ausserfamiliäre Fremdplatzierung: entweder bei Privatpersonen (meist bei Bauernfamilien), Pflegefamilien oder in einem institutionellen Rahmen (Heime oder Waisenhäuser). Die Fremdplatzierungen wurden manchmal von den Behörden angeordnet oder erfolgten in anderen Fällen lediglich unter deren Mitwirkung. Sie konnten auch aufgrund einer Entscheidung privater Natur geschehen. Die Gründe für die Platzierungen konnten wirtschaftlicher oder sozialer Art sein: Die Betroffenen entstammten mittellosen Familien, waren Waisen, aussereheliche Kinder, hatten geschiedene Eltern oder Schwierigkeiten in der Schule oder der Ausbildung.

Internierung durch Verwaltungsentscheid: Bis 1981 konnten Verwaltungsbehörden Jugendliche und Erwachsene zur Nacherziehung oder Arbeitserziehung in geschlossene Anstalten einweisen (administrative Verwahrung). In vielen Fällen wurden die Betroffenen in Strafanstalten eingewiesen.

Diese Platzierungen wurden eher mit einer Lebensführung begründet, die der damaligen Auffassung widersprach: Eine Person war beispielsweise arbeitsscheu, ein Landstreicher, chronischer Alkoholiker, Schmarotzer, ausserehelich schwanger oder pflegte ein ungezügelt Sexualleben. Diese ausschweifenden Lebensweisen führten die Behörden dazu, eine Platzierung anzuordnen, damit die Betroffenen den anderen Einwohnern kein schlechtes Beispiel gaben und in gewissem Sinne auch, um der Allgemeinheit zu hohe Kosten zu ersparen. Es handelte sich in gewissem Sinne um eine Art

¹ In diesem Zusammenhang ist der Begriff „Fremd-[Platzierung]“ im Sinn von „ausserhalb der Kernfamilie“ zu verstehen. Kinder, die im Rahmen der erweiterten Familie oder der Verwandtschaft (Onkel, Tante, Grosseltern usw.) aufgenommen wurden, können als FZF-Opfer in Frage kommen.

Unterstützung, aber es fehlte an der notwendigen Betreuung der betroffenen Personen, anders als dies heutzutage üblich wäre.

Zwangsterilisationen und Zwangsabtreibungen: Diese Eingriffe wurden mit sozialen, wirtschaftlichen oder eugenischen Begründungen durchgeführt.

Minderjährige oder unverheiratete Mütter wurden in gewissen Fällen gezwungen, sich bei der Geburt von ihrem Kind zu trennen und einer Adoption zustimmen (**Zwangsadoption**).

Personen aus der Gemeinschaft der Jenischen: Bis 1973 wurden viele Kinder dieser Volksgruppe ihren Eltern weggenommen, unabhängig davon, ob diese Nomaden oder sesshaft waren; die Kinder wurden von ihren Angehörigen getrennt und ausserfamiliär untergebracht, wo sie insbesondere von nicht-jenischen Familien adoptiert wurden.

3.2. Instanzen auf Bundesebene

Seit 2013 wurde ein besonderes Augenmerk auf diese Personen gelegt. Obwohl historische Studien zum Zweck des Verständnisses für die Gründe und den Kontext der Platzierungen am Laufen sind, ist der Bund bemüht, die Personen, die die Platzierungen angeordnet haben, nicht zu verurteilen, sondern den Personen, die damals platziert wurden, die Möglichkeit zu geben, die Gründe für ihre Entfernung aus dem „normalen“ Leben zu erfahren.

Die Eidgenossenschaft hat einen Runden Tisch ins Leben gerufen:

Der Gedenk Anlass für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vom 11. April 2013 war der Start zu einer Auseinandersetzung mit einem wichtigen Kapitel unserer Sozialgeschichte. Der Runde Tisch ist ein Gremium zu einer umfassenden Aufarbeitung von Leid und Unrecht im Zusammenhang mit den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Neben Betroffenen und dem Bund sind am Runden Tisch die Kantone, Städte, Gemeinden, Institutionen, Organisationen, Kirchen und die Wissenschaft vertreten.

Der Runde Tisch hat die Aufarbeitung der historischen, juristischen, finanziellen, gesellschaftspolitischen und organisatorischen Fragen im Zusammenhang mit Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen initiiert und koordiniert. Damit soll sichergestellt werden, dass die involvierten Behörden, Institutionen und Organisationen ihre Verantwortung gegenüber den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wahrnehmen können.²

Das Bundesamt für Justiz (BJ)³ ist zuständig für die Anwendung des Gesetzes und für die Prüfung der Entschädigungsgesuche. Dem BJ obliegt auch die Festlegung, ob ein Gesuchsteller Opfer im Sinne des Gesetzes ist oder nicht.

In diesem Zusammenhang ist auch die Unabhängige Expertenkommission (UEK)⁴ zu erwähnen, deren Aufgabe es ist, die Thematik der administrativen Versorgungen in der Schweiz zu erforschen und die Ereignisse zu verstehen, die sich seit Anfang des 20. Jahrhunderts zugetragen haben.

² Präsentation des Runden Tisches auf dem Internet:

http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/de/runder_tisch.html [Seite am 16. Februar 2017 besucht]

³ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm.html> [Seite am 16. Februar 2017 besucht]

⁴ <http://www.uek-administrative-versorgungen.ch/de/Startseite.1.html> [Seite am 16. Februar 2017 besucht]

4. Leistungen der Kantone für FZF-Opfer

4.1. Erworbene Erfahrung

Im Kanton Freiburg wenden sich seit 2013 Betroffene von FZF an die Opferberatungsstelle und das Staatsarchiv. Die meisten dieser Personen waren ehemalige Verdingkinder, die in Bauernfamilien oder in Waisenhäusern von Ordensgemeinschaften untergebracht waren. Die Platzierung bei Bauernfamilien hatte oft den Beweggrund, dass diese Kinder unentgeltliche Arbeitskräfte darstellten. Manche der betroffenen Kinder wurden auch Opfer von Gewalt und Missbrauch, der ungeahndet blieb, weil Gesetze nicht angewendet und vorgeschriebene Kontrollen nicht durchgeführt wurden, oder wegen der grossen Distanz zu den Herkunftsfamilien. Bei den verschiedenen Unterbringungseinrichtungen (privat, interkommunal oder kantonal) fehlte es an einer systematischen Kontrolle, die das Ziel gehabt hätte, in Erfahrung zu bringen, wie die Opfer behandelt wurden. Aufgrund unserer Erfahrung können wir sagen, dass die schmerzhafteste Kindheit dieser Personen sich in vielen Fällen nachhaltig auf ihr Leben ausgewirkt hat, sei dies in emotionaler, sozialer, beruflicher oder finanzieller Hinsicht.

Historische Recherchen zu Personen sind nicht immer einfach, schon gar nicht, wenn es sich um ein so heikles Thema wie Zwangsmassnahmen handelt. Man darf nicht vergessen, dass diese Personen oft nicht wussten, was in ihrer Familie geschehen war, und die Einzelheiten ihrer Vergangenheit nicht kennen. Die Nachforschungen sind auch anspruchsvoll, weil das subjektive Empfinden gegenüber diesen Ereignissen sich verändert hat. Im Zeitpunkt der Platzierung war es „normal“, diese Kinder zu platzieren und gegenüber Erwachsenen administrative Massnahmen zu treffen, während dies heute schockierend wirkt. Die Gesellschaft hat sich sehr verändert und man darf nicht vergessen, dass sich ab dem Ende der Siebziger Jahre die Sozialstrukturen und die Personenhilfe stark entwickelten.

Die grosse Mehrheit dieser Platzierungen entsprach den damaligen Gesetzen und Kriterien, obgleich in gewissen Fällen Willkür vorkam. In unserer praktischen Erfahrung konnten wir folgende drei Formen der Platzierung unterscheiden: Im ersten Fall wurde die Platzierung von einem Bezirksgericht angeordnet, zumeist im Rahmen einer Scheidung oder wenn beide Eltern Probleme mit der Justiz hatten. Im zweiten Fall war in der Regel eine Gemeinde Urheberin – allenfalls mit Hilfe der Pfarrei – um für eine Familie, die mittellos war oder die öffentlichen Anstoss gab, eine Lösung zu finden. Die Gemeinde bzw. die betroffene Familie, die von der Gemeinde dazu angehalten wurde, suchten Unterstützung beim Friedensgericht, um eine Platzierung zu rechtfertigen, wenn sich die Eltern widersetzten. Im dritten Fall schliesslich wurden die Eltern selbst tätig, indem sie für ihr Kind eine Berufsausbildung suchten oder um eines oder mehrere Kinder auswärts unterzubringen, weil nicht genügend Mittel vorhanden waren, um die ganze Familie zu ernähren.

Die gesetzlichen Grundlagen, aufgrund derer die Massnahmen angeordnet wurden, sind auf der freiburgischen Website zum Thema der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen dargestellt:

http://www.fr.ch/aef/de/pub/zwangsmassnahmen/rechtliche_grundlagen.htm

4.2. Beratung und Unterstützung durch die Opferberatungsstelle Freiburg

Lange Zeit mussten die meisten Opfer ihre Geschichte und ihren Leidensweg alleine bewältigen. Wollten sie Beratung oder Unterstützung, mussten sie diese Leistungen selbst bezahlen, wobei die Meisten nicht über die nötigen Mittel verfügten. Es ist deshalb wichtig, dass diese Personen nun vom Staat unterstützt und begleitet werden, um ihre Geschichte und das Erlebte zu verstehen, ihre derzeitige Situation zu analysieren, Entscheidungen für die Zukunft zu treffen, ihre Vergangenheit zu bewältigen oder aber ihre finanzielle Lage verbessern zu können. Dazu braucht es sowohl psychologische wie auch juristische Unterstützung. Am 26. Februar 2013 empfahl die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren den Kantonen, Anlaufstellen für die Opfer einzurichten⁵. Diese sollen den Betroffenen helfen, ihre eigene Geschichte zu rekonstruieren und somit ihre traumatischen Erlebnisse zu verarbeiten.⁶

Betroffene Frauen und Männer können sich an die Opferberatungsstelle des Kantons Freiburg wenden, die sie wohlwollend anhört und psychologische Beratung bietet. Zudem informiert die Beratungsstelle die betroffenen Personen über ihre Rechte und hilft ihnen, das vom Bundesamt für Justiz (BJ) verlangte Formular für das Entschädigungsgesuch auszufüllen. Zu diesem Zweck wird ebenfalls die Unterstützung bei der Suche nach Unterlagen im Archiv angeboten. Wenn nötig und gewünscht, verweist die Beratungsstelle auch auf weitere Spezialistinnen und Spezialisten des sozialen und juristischen Netzwerks.

Seit 2013 hat die Opferberatungsstelle des Kantons Freiburg über 250 von Zwangsmassnahmen betroffene Personen betreut.

4.3. Aktensuche beim Staatsarchiv des Kantons Freiburg

Das Staatsarchiv führt, wie andere Stellen, Nachforschungen für die Opfer durch. Da die Berufsvormundschaften und Berufsbeistandschaften Einrichtungen der Gemeinden sind, richtet sich der Fokus in einem ersten Schritt auf die Gerichtsakten⁷, um herauszufinden, ob sich dort ein Hinweis auf ein Familienleben mit hohem Wellengang findet, und um abzuklären, ob ein Richter allenfalls eine Platzierung angeordnet hat. Diese Recherchen sind manchmal langwierig, aber es wird alles daran gesetzt, um den Opfern ein zusätzliches Element in die Hand zu geben, damit sie ihre Erinnerung entweder bestätigen oder damit sie in Erfahrung bringen können, was geschehen ist. Wenn die Opfer dies wünschen, werden sie im Staatsarchiv empfangen, wo man ihnen die Dokumente zeigt und den Kontext der Dossiers umfassend erklärt. Dabei besteht auch die Möglichkeit, dass neue Hinweise für die Suche bekannt werden, die von den Opfern noch nicht genannt worden waren.

Aufgrund der Angaben im Gesuch und aufgrund unserer Recherche-Ergebnisse nehmen wir Kontakt auf mit den Gemeinden und mit allen anderen Institutionen, die in Frage kommen, um zusätzliche Elemente zu erhalten. Die Opferhilfestelle und das Staatsarchiv können dann als Übermittler dienen und den Opfern die Dokumente weiterleiten, ausser die Gemeinde würde dies direkt tun.

⁵ Das AFZFG bestätigte anschliessend die Rolle und Aufgaben der Anlaufstellen (Art. 14).

⁶ http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_de.pdf [Seite besucht am 27.3.2017]

⁷ Die Suche beschränkt sich jedoch nicht auf bestimmte Bestände, sondern umfasst das gesamte Archiv.

Es ist zu beachten, dass alle Akteure (Kanton, Gemeinde oder andere Stellen) sämtliche Unterlagen, die einen Zusammenhang mit den Opfern aufweisen, noch während mindestens 10 Jahren⁸ aufbewahren müssen (vgl. 5.1).

Akten können im Staatsarchiv Freiburg, bei den Friedensgerichten und in gewissen Berufsbeistandschaften gefunden werden. Es kann vorkommen, dass überhaupt keine Akten gefunden werden, da der Entscheid auf Gemeindeebene oder direkt von den Eltern getroffen wurde, ohne dass eine richterliche Behörde involviert war. In diesen Fällen ist die Zusammenarbeit der Gemeinden oder anderen Institutionen entscheidend, da nur sie die Platzierung nachweisen können.

4.4. Relevante Akten

Opfer sind auf der Suche nach allen Akten, die ihnen Aufschluss geben können über ihre Vergangenheit oder auch über diejenige ihrer Eltern. In der Tat ist es oft so, dass Kinder, die bei Bauern, in Pflegefamilien oder in Waisenhäusern untergebracht waren, nicht immer über ein Dossier mit ihrem Namen verfügen; sehr oft wurde die Angabe über die Platzierung unter Nennung des Namens ihrer Eltern vorgenommen. Gemäss dem AFZFG haben die Opfer und ihre Angehörigen das Recht auf die entsprechenden Informationen; die bei Dokumenten sonst üblichen Schutzvorrichtungen wurden bewusst entfernt.

Laut AFZFG unterstützen die Archivverantwortlichen die Betroffenen und ihre Angehörigen bei der Suche nach Akten betreffend FZF. Im Rahmen ihrer Unterstützungspflicht arbeiten die Kantone, Gemeinden und privaten Institutionen mit den Gesuchstellern zusammen soweit dies ihnen möglich ist, damit die Dokumente, die untereinander einen Zusammenhang aufweisen, innerhalb relativ kurzer Frist identifiziert und gefunden werden können. Sie klären ebenfalls ab, ob sie über Informationen verfügen, die auf das Vorhandensein eines allfälligen Sparguthabens bei einer Bank oder einer Sparkasse schliessen lassen, deren Spur im Lauf des Vollzugs der Massnahme verloren ging (Art. 13 AFZFG).

Alle Personen, die beim Bund ein Gesuch einreichen, müssen ihre Opfer-Eigenschaft belegen; deshalb ist jeder auch noch so geringe Hinweis auf eine Platzierung dieser Menschen in einer Institution, auf einem Bauernhof oder einem anderen Ort sehr wichtig. Es kann sich auch um ein Dokument handeln, das besagt, dass ein bestimmtes Elternpaar nicht imstande ist, sich um seine Kinder zu kümmern oder dass die Eltern ein unangemessenes Leben führen im Dorf. Der Umstand, dass eine Gemeinde oder eine Institution für eine Person finanzielle Auslagen⁹ hat, kann ebenfalls ein Nachweis für eine Platzierung sein. In einem derartigen Kontext ist jeder Anhaltspunkt ein Fortschritt bei den Nachforschungen und kann sich als sehr wertvoll herausstellen.

Für diese Abklärungen kann das Staatsarchiv beratend hinzugezogen werden (Art. 12 AFZFG). Die Gesuche können von den Opfern direkt kommen, aber auch von der Opferberatungsstelle oder vom Staatsarchiv.

4.5. Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und privaten Opferhilfeorganisationen

Gemäss Artikel 14 Abs. 3 AFZFG können sich Betroffene und ihre Angehörigen für ihre Vorkehren an die **Anlaufstelle ihrer Wahl** wenden. Gewisse Kantone bieten Betroffenen an, an ihrer Stelle

⁸ Es versteht sich jedoch von selbst, dass diese Auflage keine Änderung der geltenden Regeln bedeutet, wenn die fraglichen Dokumente bereits archivpflichtig sind.

⁹ Oder dass ein Elternteil der Gemeinde Geld gibt.

die Nachforschungen zu unternehmen, um die Dokumente, die sie betreffen, zu identifizieren. Die Nachforschungen können folglich in einem oder mehreren Kantonen erfolgen.

Es haben sich auch Vereinigungen und Interessengruppen zur Unterstützung von FZF-Opfern gebildet. Diese können ebenfalls ähnliche Hilfestellungen bei der Aktensuche leisten. Insbesondere leistet das Schweizerische Rote Kreuz Hilfe, und es ist auch möglich, mit seinem Suchdienst („Suchdienst SRK“) zusammenzuarbeiten, um Familienmitglieder wiederzufinden.¹⁰

Liegen Akten zu einem Fall vor und sind die Bedingungen des Zugangsrechts erfüllt, so müssen die Archivverantwortlichen das Gesuch behandeln, wie wenn es von der Person selbst oder von ihren Angehörigen eingereicht worden wäre. Die einzige Bedingung, die verlangt werden kann – und muss – besteht darin, dass eine von der berechtigten Person ordnungsgemäss unterzeichnete Vollmacht vorzulegen ist und dass ein gültiges Ausweispapier beizulegen ist.

5. Aufbewahrung der Dokumente und Zugangsrecht der Opfer

5.1. Aufbewahrung der Dokumente

Eine notwendige Voraussetzung für die Akteneinsicht durch die Betroffenen bildet die Aufbewahrung der Dokumente. Die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sind deshalb verpflichtet, für die Aufbewahrung der FZF-Akten zu sorgen (Art. 10 AFZFG).

Im Kanton Freiburg müssen Dokumente, die eine FZF betreffen, gemäss dem kantonalen Gesetz über die Archivierung behandelt werden (Gesetz vom 10. September 2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv, ArchG, SGF 17.6). Da diese Dokumente von ihrem Inhalt her archivwürdig sind, gehören sie grundsätzlich ins historische Archiv im Sinn von Art. 3 Bst. d ArchG.

Das Bundesrecht hat ein Moratorium eingeführt, was die Vernichtung der Dokumente betrifft, die mit den FZF einen Zusammenhang haben. Die **Vernichtung ist untersagt** während einer Frist von mindestens **10 Jahren** ab dem 1. April 2017 (Art. 8 AFZFG). Nach Ablauf dieser Frist sind diese Dokumente gemäss den ordentlichen Regeln des ArchG zu behandeln.

5.2. Anspruch auf Zugang zu den Dokumenten

5.2.1 Im Allgemeinen

Eine der hauptsächlichen und legitimen Forderungen der Opfer besteht darin, zu ihren persönlichen Akten, und damit auch zu ihrer eigenen Geschichte, Zugang zu erhalten. Dieses Zugangsrecht ist ebenfalls wichtig für die Angehörigen, die zumeist nicht wissen, was die Betroffenen erlebt haben, die aber Zeuge wurden von deren Leiden und inneren Konflikten. Schliesslich sind diese Dokumente auch für die Forschung und Wissenschaft von Interesse.

Das AFZFG legt besondere Regeln des Zugangs zu FZF-Akten fest. Dieses Gesetz schafft ein besonderes Zugangsrecht für Betroffene und deren Angehörige, aber auch für Wissenschaftler. Dieses Zugangsrecht vereint in sich unterschiedliche Regeln, die aus den Bereichen des Datenschutzes, des

¹⁰ Die für die Entschädigung gefundenen Dokumente können je nach Umständen dazu dienen, dass jemand ein bisher unbekanntes Familienmitglied findet.

Zugangs zu Dokumenten und der Archivierung stammen, mit dem Zweck, den Berechtigten einen grösstmöglichen Zugang zu gewährleisten.

Die vorliegende Information fokussiert auf den Besonderheiten dieses Zugangsrechts, das direkt durch das Bundesrecht geschaffen wurde. Dieses hebt damit aber die bestehenden Zugangsrechte nach kantonalem Recht nicht auf. Es handelt sich dabei um die Folgenden:

- > das **Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten**, das in der Datenschutzgesetzgebung verankert ist (vgl. Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz, DSchG, SGF 17.1). Das DSchG gibt jeder Person das Recht auf grundsätzlich unentgeltlichen Zugang zu den sie betreffenden Personendaten in Datensammlungen eines öffentlichen Organs, sofern weder öffentliche noch überwiegende private Interessen dem Zugang entgegenstehen.
- > das **Zugangsrecht zu Dokumenten gemäss der Gesetzgebung über die Transparenz** (vgl. Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten, InfoG, SGF 17.5; Verordnung über den Zugang zu Dokumenten, DZV, SGF 17.54). Laut InfoG hat jede Person grundsätzlich unentgeltlich Zugang zu allen amtlichen Dokumenten, die sich im Besitz eines öffentlichen Organs befinden, sofern das Interesse der Öffentlichkeit an der Information höher zu gewichten ist als die vom Gesetz definierten Ausnahmen (Berücksichtigung der öffentlichen oder privaten Interessen, die dem Zugang entgegenstehen).
- > das **Recht auf Zugang zu den öffentlichen Archiven**, das sich aus der weiter oben erwähnten Gesetzgebung über die Archivierung ergibt. Das ArchG enthält verschiedene Schutzfristen für die archivierten Dokumente. Vor Ablauf dieser Fristen untersteht die Einsicht in archivierte Akten dem InfoG. Sind die Fristen abgelaufen, werden die entsprechenden Dokumente grundsätzlich frei und kostenlos zugänglich, gemäss den Modalitäten des Zugangs zum Archiv. Die Schutzfristen des ArchG sind:
 - > die **ordentliche Schutzfrist** für Dokumente, für die kein objektives Interesse an einer Einschränkung der Einsichtnahme besteht, beträgt 30 Jahre (Art. 15 ArchG);
 - > Dokumente, die **nach Personennamen geordnet sind und besonders schützenswerte Personendaten enthalten**, sind der Öffentlichkeit gemäss folgenden Regeln zugänglich: 10 Jahre nach dem Tod der betreffenden Person, 100 Jahre nach ihrer Geburt, wenn das Todesdatum unbekannt ist, 100 Jahre nach Abschluss des Dossiers, wenn weder das Todes- noch das Geburtsdatum bekannt sind (Art. 16 Abs. 1 und 2 ArchG);

Diese unterschiedlichen Rechte bestehen zusätzlich zu den Bestimmungen des AFZFG sowohl hinsichtlich der betroffenen Personen als auch der Öffentlichkeit. Hingegen sind die Einschränkungen der Zugangsrechte gemäss diesen kantonalen Gesetzgebungen zu relativieren, wenn das Recht auf Zugang von einer Person geltend gemacht wird, die sich auf das AFZFG berufen kann (vgl. 4.2.3 und 4.2.4).

5.2.2 Akteneinsichtsberechtigte Personen gemäss dem AFZFG

Das AFZFG enthält ein **besonderes Zugangsrecht** zu Akten, die FZF einer Person betreffen (Art. 11). Dieses Zugangsrecht steht mehreren Personenkategorien zu:

- > Das Zugangsrecht steht zunächst den **betroffenen Personen** zu, das heisst, den Opfern einer Zwangsmassnahme oder einer administrativen Verwahrung vor 1981 (Art. 11 Abs. 1, Satz 1 und Art. 11 Abs. 3 Bst. a AFZFG). Personen, die nicht fähig oder nicht willens sind, die zur

Ausübung ihres Zugangsrecht nötigen Schritte selber zu unternehmen, können sich **vertreten** lassen durch eine Person (Anwalt, Vertrauensperson usw.), die spezifisch ermächtigt ist, in ihrem Namen zu handeln. Die mit der Vertretung beauftragte Person muss sich ausweisen mit einer Vollmacht, welche datiert und von der vertretenen Person unterzeichnet ist, wobei ein gültiges Ausweisdokument beizulegen ist (vgl. 4.5) betreffend die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und privaten Opferhilfeorganisationen).

- > Das Zugangsrecht steht auch den **Angehörigen eines verstorbenen Opfers** zu; **nach dessen Tod** verfügen seine Angehörigen über dasselbe Zugangsrecht zu seinen Akten. Die 10jährige Schutzfrist nach dem Ableben der betroffenen Person, die in Artikel 16 Abs. 2 ArchG vorgesehen ist, kann nicht eingewendet werden (Art. 11 Abs. 1, 2. Satz AFZFG). Die Definition der Angehörigen ist Gegenstand von Artikel 2 Bst. e AFZFG. Dazu gehören der Ehegatte oder die Ehegattin sowie der eingetragene Partner oder die eingetragene Partnerin einer betroffenen Person, ihre Kinder und ihre Eltern sowie andere Personen, die ihr in ähnlicher Weise nahestehen, wie zum Beispiel Geschwister oder Konkubinatspartner. Wie die betroffene Person haben auch Angehörige die Möglichkeit, sich durch eine Drittperson vertreten zu lassen.
- > Das Gesetz schafft auch ein besonderes Zugangsrecht für **Forscher und Forscherinnen**, die wissenschaftliche oder statistische Tätigkeiten ausüben (Art. 11 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. c AFZFG). Die Akteneinsicht der Forscher und Forscherinnen ist an folgende drei Bedingungen geknüpft:
 - > die gewünschten Akten werden für nicht personenbezogene Zwecke verwendet;
 - > wenn die konsultierten Dokumente einer Schutzfrist gemäss ArchG unterliegen, dann müssen sich die Forscherinnen und Forscher verpflichten, sich an die **Richtlinien der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) im Bereich der nicht-medizinischen Forschung zu halten** ([Merkblatt Nr. 1- Nicht medizinische Forschungsprojekte](#));
 - > in allen Fällen sind die Forscherinnen und Forscher verpflichtet, **die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen** zu respektieren, insbesondere die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1).
- > Schliesslich können im **Einzelfall** noch weitere Personen Zugang zu Dokumenten haben, die in den Anwendungsbereich des AFZFG fallen:
 - > Wenn die betroffene Person in die **Bekanntgabe** ihrer Akten **eingewilligt** hat (Art. 11 Abs. 3 Bst. b AFZFG), entweder generell oder zu Gunsten einer bestimmten Person;
 - > Ausnahmsweise, wenn eine Drittperson ein **besonders schützenswertes Interesse** geltend machen kann, Einsicht in ein Dossier zu erhalten (Art. 11 Abs. 3 Bst. e AFZFG);
 - > Wenn eine Behörde die Akten **zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben** benötigt (Art. 11 Abs. 3 Bst. d AFZFG), wobei zu präzisieren ist, dass die Akten nicht dazu verwendet werden dürfen, um einen Entscheid zugunsten der Betroffenen zu fällen (Art. 10 Abs. 2 AFZFG).

5.2.3 Bedingungen für den Zugang zu den Akten

Der Zugang der Berechtigten zu den Akten betreffend die FZF muss **einfach und kostenlos** sein (Art. 11 Abs. 1, 1. Satz AFZFG). Dieser Grundsatz hat folgende Konsequenzen:

- > Personen, die von einer FZF betroffen sind, ihre Angehörige und Forscherinnen und Forscherinnen verfügen in jedem Fall über ein **schutzwürdiges Interesse**, das ihnen Zugang zu den betreffenden Akten gemäss dem Gesetz erlaubt. Dies bedeutet folgendes:
 - > **Artikel 25 Abs. 2 DSchG**, der den Zugang zu archivierten Akten beschränkt, kann einem auf das AFZFG gestützten Zugangsgesuch nicht entgegengehalten werden;
 - > Einwände in der Art von „mangelnde Ressourcen, um ein Zugangsgesuch zu bearbeiten“ oder „eine zu grosse Arbeitslast“ können nicht entgegengehalten werden.

Das Interesse einer beliebigen Person, die die Bedingungen des Zugangs gemäss AFZFG erfüllt, **geht einem allfälligen öffentlichen Interesse** auf Geheimhaltung der betreffenden Akten immer vor. Daraus folgt:

- > Die Einschränkungen des Zugangsrechts, die sich auf **ein allfälliges überwiegendes öffentliches Interesse** stützen (Art. 25 Abs. 1 Bst. a DSchG, Art. 26 InfoG und Art. 16 Abs. 3 und 4 ArchG), können nicht entgegengehalten werden.
- > Um das Interesse der Betroffenen auf Zugang zu ihrer persönlichen Geschichte zu privilegieren und die Forschung zu fördern, werden die Einschränkungen, die sich auf **private Interessen Dritter** stützen (Art. 25 Abs. 1 Bst. b DSchG, Art. 27 Abs. 1 InfoG und Art. 16 Abs. 3 und 4 ArchG), teilweise reduziert, dies gemäss den Empfehlungen des Runden Tisches (vgl. [Bericht und Massnahmenvorschläge](#) des Runden Tisches, S. 32). Somit ergibt sich Folgendes:
 - > Für die **Opfer einer Massnahme** ist es wichtig, die Personen zu kennen, die verantwortlich sind für das, was sie erlebt haben. In dieser Hinsicht sollte die Möglichkeit der Einschwärzung der Namen der betreffenden Personen grundsätzlich auf berechtigte Fälle eingeschränkt werden, dies könnte beispielsweise dann der Fall sein, wenn die Bekanntgabe geeignet erschiene, eine Gefahr für die verfügende Person oder ihre Angehörigen darzustellen.
 - > Die Interessen **anderer Drittpersonen**, die in den Akten erwähnt sein könnten ohne dass sie ursächlich mit der Massnahme in Zusammenhang stehen, bleiben vorbehalten. In diesen Fällen gilt es, eine Interessensabwägung gemäss den ordentlichen Regeln vorzunehmen.
 - > Gegenüber den **Forscherinnen und Forschern** darf jedoch die Identität der Urheber einer Massnahme nie eingeschwärzt werden, wie der Bundesrat seine entsprechende Absicht kundgetan hat, damit die entsprechenden Verantwortlichkeiten ermittelt werden können (vgl. Botschaft des Bundesrates zum AFZFG, in [BBl 2016 101](#), S. 132). Gleich verhält es sich grundsätzlich betreffend andere Drittpersonen, da der Wissenschaftler sich zur Einhaltung der Richtlinien der ÖDSB über die nicht-medizinische Forschung verpflichtet hat (siehe 5.2.2).

5.2.4 Modalitäten der Akteneinsicht

Es besteht **kein Anspruch auf Herausgabe der Original-Akten**, ebensowenig wie auf die **Berichtigung** derselben oder die **Vernichtung** derselben. Um der Nachwelt Zeugnis zu geben über die Handlungsweisen einer bestimmten Epoche ist es notwendig, dass die Akten im Bestand der Archive verbleiben, die sie besitzen und im Zustand, in welchem diese sich befinden (vgl. Botschaft AFZFG, S. 133). Soweit sich der Konservierungs-Zustand der Dokumente dafür eignet, können die Personen, die einen Anspruch auf Akteneinsicht haben, jedoch die Ausfertigung einer **Kopie verlangen**:

- > die Betroffenen und ihre Angehörigen haben Anspruch auf eine **kostenlose Kopie** der sie betreffenden Dokumente durch die Archive (Art. 24 Abs. 4 DSchG);
- > gegenüber den Forschenden kann eine **Gebühr** verlangt werden gemäss der Gesetzgebung über die Archive.

5.2.5 Bestreitungsvermerk

Die konsultierten Akten können nach der Meinung der Betroffenen **irrtümliche Aussagen** oder **falsche Angaben** über sie enthalten.

In diesem Fall kann die betroffene Person laut Artikel 11 Abs. 4 AFZFG verlangen, dass **strittige oder unrichtige Inhalte vermerkt** werden (auch Art. 26 Abs. 4 DSchG und Art. 4 ArchG); sie kann auch eine **Gegendarstellung verfassen**, in welcher sie ihre eigene Wahrnehmung darlegt.

Diese Berichtigungen sind **den Akten** auf geeignete Weise **beizufügen**. Die kommunalen Archivverantwortlichen bieten die dafür notwendige Unterstützung. Bei Bedarf können sie sich beim Staatsarchiv beraten lassen, das ihnen Auskunft gibt.

5.2.6 Besonderheiten des Zugangs zu den Akten im Rahmen von Adoptionen

Beim Zugangsrecht gibt es eine besondere Fragestellung in Fällen von Kindern, die im Vollzug einer FZF zur Adoption freigegeben wurden. Die Fragestellung betrifft das **Adoptionsgeheimnis**.

Gemäss dem Bundesamt für Justiz ist das Adoptionsgeheimnis eine **Beschränkung** des Rechts der biologischen Eltern, deren Kinder im Rahmen einer FZF zur Adoption freigegeben wurden, von den Behörden Auskunft über die Identität ihres Kindes zu verlangen. Allgemein kann man zu solchen Gesuchen Folgendes sagen:

- > wenn die Adoption seit dem 1. Januar 1973 ausgesprochen wurde, dann untersteht sie dem **Adoptionsgeheimnis gemäss Artikel 268b des Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210)**. Den biologischen Eltern darf deshalb keine Information über das adoptierte Kind aufgrund des AFZFG erteilt werden;
- > das Adoptionsgeheimnis ist hingegen **nicht auf Adoptionen anwendbar, die vor dem 1. April 1973** ausgesprochen wurden. Ausnahme: das Adoptionsgeheimnis gilt dann für Adoptionen, die unter dem alten Recht ausgesprochen wurden, wenn die Adoption aufgrund eines gemeinsamen Gesuchs des Adoptivkinds und der Adoptiveltern dem neuen Recht unterstellt wurde (Art. 12b Abs. 1 Schlusstitel ZGB);
- > im Gegensatz zu den biologischen Eltern verfügt jedoch das adoptierte Kind über das **absolute Recht, zu wissen, wer seine biologischen Eltern** in direkter Linie sind. Dieser Anspruch beinhaltet jedoch nicht das Recht auf eine Begegnung mit ihnen.

Nota bene: das Adoptionsgeheimnis wurde im Rahmen der Revision vom 17. Juni 2016 des Zivilgesetzbuchs betreffend das Adoptionsrecht gelockert. Die neuen Gesetzesbestimmungen sollten voraussichtlich ab 2018 in Kraft treten.

6. Liste der Abkürzungen und Links

AFZFG	Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (BBl 2016 7889)
AFZFV	Verordnung des Bundesrates vom 15. Februar 2017 über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AS 2017 763)
AGS	Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Freiburg (heute „Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg“ ASF)
ArchG	Gesetz über die Archivierung und das Staatsarchiv (SGF 17.6)
BBl	Bundesblatt
DSchG	[Kantonales] Gesetz vom über den Datenschutz (SGF 17.1)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1)
DZV	Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (SGF 17.54)
FZF	Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (Art. 2 AFZFG)
GG	Gesetz über die Gemeinden (SGF 140.1)
InfoG	Gesetz über die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu Dokumenten (SGF 17.5)
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
Runder Tisch	Gesprächs- und Aufarbeitungsplattform des Bundes im Bereich der FZF
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SR	Systematische Rechtssammlung (Bundesrecht)
StAF	Staatsarchiv Freiburg
TGR	Tagblatt der Beratungen des Grossen Rates
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR)

7. Verfasser

An der Redaktion dieses Dokuments haben mehrere Stellen mitgewirkt:

- > Opferberatungsstelle
- > Staatsarchiv
- > Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz, unter Mitwirkung des Gesetzgebungsamts
- > Direktion für Gesundheit und Soziales
- > Gemeindeämter, insbesondere Brigitte Leiser für einen Grossteil der Übersetzung sowie als Beraterin