



Ihr Zeichen
Unser Zeichen gnä/rw
Kontaktperson Bernhard Rieder
Direktwahl 044 635 69 14
Direktfax 044 635 69 05
E-Mail bernhard.rieder@ji.zh.ch
Datum 06. Mai 2010

Stadt- und Gemeindeschreiber/innen
des Kantons Zürich

z. K. an: Vorsteher der Direktion der
Justiz und des Innern des Kantons Zü-
rich, Gemeindeamt, Amt für Jugend
und Berufsberatung, Bezirksratsschrei-
ber/innen des Kantons Zürich, Stadtar-
chive Zürich, Winterthur, Uster

Akten und Unterlagen zur administrativen Versorgung 1879–1981

Sehr geehrte Damen und Herren

Die bundesweite Einführung der „Fürsorgerischen Freiheitsentziehung“ (FFE) im Jahr 1981 bewirkte im Kanton Zürich die Aufhebung des kantonalen Versorgungsgesetzes von 1925. Dieses hatte 1925 seinerseits das Gesetz zur Errichtung staatlicher Korrektionsanstalten von 1879 abgelöst. Auf der Grundlage der beiden genannten Gesetze war es von 1879 bis 1981 im Kanton Zürich, wie in andern Kantonen auch, möglich gewesen, „*arbeitsfähige, aber arbeitsscheue und liederliche Personen, die entweder armengenössig sind oder unter Vormundschaft stehen*“ – so das Gesetz von 1879 – in geschlossene Anstalten, später Arbeits-erziehungsanstalten oder Verwahrungsanstalten genannt, einzuweisen. Die Kompetenz für eine solche Einweisung lag für bevormundete Personen bei den Vormundschaftsbehörden, bei allen andern konnten Vormundschaftsbehörden und Armenpflegen, also die Vorläufer der heutigen Sozialbehörden, die Einweisung beim Bezirksrat beantragen. Gegen einen Einwei-sungsentscheid des Bezirksrats konnte beim Regierungsrat Rekurs eingereicht werden.

Aus heutiger Sicht war die Praxis der administrativen Versorgung problematisch, auch wenn ihre Einführung auf eine Volksinitiative zurückgeht und die Versorgungsgesetze 1879 und 1925 vom Volk klar angenommen worden waren: Es fehlte die Möglichkeit einer richterlichen Überprüfung der Entscheide, und trotz behördlicher Bemühungen fand sich nicht immer eine Anstalt, die den Eingewiesenen, häufig in jugendlichem Alter, gerecht werden konnte.

Eine Gruppe ehemals administrativ versorgter Frauen (www.administrativ-versorgte.ch) hat sich nun mit dem Anliegen einer zumindest moralischen Rehabilitierung an Öffentlichkeit und Behörden gewandt. Mehrere kantonale Konferenzen (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD, Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz KDKE) sowie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD diskutieren zurzeit das weitere Vorgehen, das in jedem Fall eine seriöse historische Aufarbeitung der administ-rativen Verwahrung einschliessen wird.

Unabdingbare Voraussetzung für eine solche Aufarbeitung ist eine Aktenlage, die es erlaubt, den Vollzug der Versorgungsgesetze von 1879 und 1925 und allenfalls weiterer Gesetze (ZGB, Einführungsgesetze ZGB, Armengesetz etc.) qualifiziert zu verfolgen.

Der aktuelle Anlass verdeutlicht einmal mehr, wie wichtig eine geordnete und konsistente historische Überlieferungsbildung sowohl beim Kanton wie auch bei den Gemeindebehörden ist. Das Staatsarchiv geht davon aus, dass in den Gemeinden Archivgesetz und -verordnung sowie die diversen Empfehlungen zur dauernden Archivierung von Akten (Registraturpläne) bekannt sind und angewandt werden.

Im Rahmen unserer Gesamtverantwortung für die historische Überlieferung im Kanton Zürich und im Sinn der formulierten Anliegen der Betroffenen, des EJPD und der genannten Konferenzen fordern wir Sie dennoch zu einer Überprüfung der einschlägigen Aktenlage in Ihrer Gemeinde auf: Genügt die Überlieferungsbildung – also die Auswahl von Akten zur dauernden Archivierung im Endarchiv – in Ihrer Gemeinde im Bereich „Administrative Versorgung“ und „Fürsorgerrische Freiheitsentziehung“ den gesetzlichen Ansprüchen und entspricht sie dem „State of the Art“?

Die Beilagen zu diesem Schreiben sollen Ihnen diese Überprüfung erleichtern. Die erste bietet eine Übersicht über die verschiedenen Behörden bzw. die bei diesen anfallenden Akten im Bereich „Administrative Versorgung“. Die zweite kann als Checkliste für die Überprüfung der Gemeinde-Unterlagen benutzt werden.

Bei dieser Gelegenheit weisen wir darauf hin, dass die bevorstehende Reorganisation des Vormundschaftswesens zu beträchtlichen Aktenverschiebungen führen wird. Beachten Sie auch in diesem Zusammenhang die Vorgaben zur Archivierung und sorgen Sie dafür, dass von nicht mehr benötigten Akten eine qualifizierte Auswahl ins Endarchiv der Gemeinde gelangt.

Bei Fragen und Unklarheiten im Zusammenhang mit den genannten Themenfeldern können Sie sich gerne ans Staatsarchiv wenden, insbesondere auch bei Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Gewährung von Akteneinsicht gemäss dem neuen Informations- und Datenschutzgesetz IDG. Ihre Ansprechperson ist Frau Iris Vontobel (Tel. 044 635 69 37, e-Mail iris.vontobel@ji.zh.ch).

Mit freundlichen Grüssen

Staatsarchiv des Kantons Zürich

Dr. Beat Gnädinger, Staatsarchivar

Beilagen:

- Übersicht Behörden und Akten im Bereich Administrative Versorgung
- Checkliste für Gemeindebehörden

Beilage 1

Übersicht Behörden und Akten im Bereich Administrative Versorgung

Die folgende Übersicht zeigt, welche Aktengruppen im Zeitraum 1879–1981 den Vollzug der Versorgungsgesetze dokumentieren können. Sie sind nach den Behörden geordnet, bei denen sie angefallen sind. Es handelt sich um eine Skizze aus der Sicht des Staatsarchivs. Bei einzelnen Gemeinden und in einzelnen Zeiträumen mögen sich Abweichungen ergeben, ebenso bei Versorgungen von Kindern und unmündigen Jugendlichen.

Ausserhalb der Betrachtung bleiben Verwahrungen auf strafrechtlicher Grundlage sowie aus medizinischen Gründen (z. B. gemäss Gesundheitsgesetz 1962). In der Praxis waren häufig dieselben Personen von Massnahmen aufgrund verschiedener rechtlicher Grundlagen betroffen.

Ebenfalls nicht eingegangen wird auf Akten, die nicht direkt zu einzelnen Fällen angelegt wurden: z. B. Unterlagen zur Entstehung der Versorgungsgesetze, allgemeine Berichterstattungen (der Rechenschaftsbericht des Regierungsrates enthielt während Jahrzehnten bis und mit 1980 im Abschnitt Justizdirektion einen Abschnitt „Vollzug des Versorgungsgesetzes“), Unterlagen aus Aufsichtsfunktionen über Behörden oder Unterlagen zum Betrieb der Anstalten, in denen Verwahrungen oder Arbeitserziehungen vollzogen wurden.

1. Ebene Gemeinden

Zu den „Gemeinden“ im Sinn des Archivgesetzes zählen auch Zweckverbände, die wie die Gemeinden selbständig Endarchive führen. Bei der Auflösung eines Zweckverbandes wird im Auflösungsbeschluss definiert, wohin sein Archiv überführt wird (meist ins Gemeindearchiv der Sitzgemeinde). Für frühere Jahrzehnte können auch die Archive der seinerzeitigen Armengemeinden wichtig sein, die heute wohl in praktisch allen Fällen in die Archive der politischen Gemeinden integriert sind.

1.1 Vormundschaftsbehörden (Waisenämter)

In den **Protokollen der Vormundschaftsbehörden** sind Entscheide zu Einweisungen von bevormundeten Personen festgehalten. Ebenso sind darin Anträge auf Einweisungen zuhanden des Bezirksrates protokolliert.

In den **Einzelfallakten zu den bevormundeten, verbeiständeten oder verbeirateten Personen** lässt sich nachvollziehen, wie eine administrative Versorgung verlaufen ist (Beschlüsse vorgesetzter Behörden, Beziehungen zur Anstalt, Dauer der Einweisung, allfällige Rekurse, Beschwerden, Berichte der Vormunde etc.).

1.2 Fallführende Vormunde und Amtsvormundschaften

Vormundschaften und verwandte Massnahmen werden entweder von Amtsvormundschaften, für Kinder und Jugendliche von Jugendsekretariaten oder von privaten, von den Vormundschaftsbehörden bestellten Vormunden wahrgenommen. Bei diesen Stellen oder Personen werden ebenfalls **Akten zu den betreuten Klienten** angelegt, die insbesondere den

Verkehr mit den Mündeln intensiver als die vormundschaftsbehördlichen Akten dokumentieren. Soweit Amtsvormundschaften als Zweckverbände organisiert bzw. als Teilaufgabe eines umfassenderen Zweckverbands „Soziale Hilfe“ definiert sind, führen sie eigene Endarchive. Die Jugendsekretariate gehören zur kantonalen Verwaltung und sind als Abteilungen des Amts für Jugend und Berufsberatung anzusehen.

1.2. Sozialbehörden (Armenpflegen)

In den **Protokollen der Sozialbehörden** und ihrer Vorläufer sind Anträge auf Einweisungen von fürsorgeabhängigen Personen festgehalten.

Aus den **Einzelfallakten zu den Klienten** bzw. in den Fallführungssystemen ist der Verlauf einer Einweisung ersichtlich (Verkehr mit vorgesetzten Behörden, mit den Anstalten, den Eingewiesenen etc.).

2. Ebene Bezirk und Kanton

Die nicht mehr benötigten Akten der Verwaltungsinstanzen auf Bezirks- und Kantonebene werden in Auswahl im Staatsarchiv aufbewahrt. Diejenigen der kantonalen Instanzen sind für den Zeitraum der „Administrativen Versorgung“ zum grössten Teil bereits dorthin gelangt. Dies gilt insbesondere für Klienten- oder „Zöglingsakten“ der kantonalen Anstalten Ringwil, Regensdorf und Uitikon a. A.

Die relevanten Protokolle und Akten der Bezirksräte befinden sich zu einem beträchtlichen Teil noch in deren Ablagen.

2.1 Bezirksrat

Bei nicht bevormundeten Personen entschied der Bezirksrat auf Antrag der Armenpflegen, der Vormundschaftsbehörden oder auch von Verwandten über administrative Versorgungsungen. Die entsprechenden Beschlüsse sind in den **Protokollen des Bezirksrats** (vor allem in den **Vormundschafts- und Armenprotokollen**, je nach Behörde, die den Einweisungsantrag stellte), zu finden.

Im Rahmen der Aufsicht über das Vormundschaftswesen führte der Bezirksrat auch **Akten zu den Massnahmen** (bzw. Fallakten zu den Bevormundeten), in denen aber meist kaum mehr als Anträge der Vormundschaftsbehörden und die Beschlüsse des Bezirksrates enthalten sind. Ausführlicher sind dagegen die **Akten des Bezirkesrates zu Rekursen und Beschwerden in Vormundschaftssachen**.

Der Musterregistratorplan für Bezirksratskanzleien von 1989 führt auch für den **Aufgabenbereich Sozialwesen/Rechtspflege Einzelfallakten zu den Rechtsmitteln** auf. Dagegen ist nicht klar, ob bei einem Einweisungsbeschluss auf Antrag einer Armenpflege in jedem Fall eine Akte angelegt wurde.

2.2 Regierungsrat

Rekurse gegen Beschlüsse zur administrativen Versorgung konnten beim Regierungsrat eingereicht werden. Die Rekursentscheide sind im **Protokoll des Regierungsrates** enthalten, unter zwar den Titeln „Detention“, später „Versorgung“, „Versorgungsgesetz“. Die Akten

zum **Protokoll** befinden sich beim Rechtsmittel-Dienst des Generalsekretariats der zuständigen Direktion (Justizdirektion), für den Zeitraum vor 1981 bereits im Staatsarchiv.

2.4 Jugendsekretariate

Die Jugendsekretariate sind im Wesentlichen als Abteilungen des Amtes für Jugend und Berufsberatung anzusehen. Zu ihren Aufgaben gehören die **Fallführung in Sachen vormundschaftliche und andere Massnahmen gemäss ZGB bei Kindern und Jugendlichen**. Zu diesen Massnahmen konnten früher administrative Versorgungen und heute fürsorgerische Freiheitsentzüge gehören. Die Fallführung erfolgt im Auftrag von kommunalen Vormundschaftsbehörden. Leider sind bisher bei vielen Jugendsekretariaten Akten recht rigoros 10 Jahre nach Abschluss vernichtet worden. Künftig soll auch in diesem Bereich eine qualifizierte Auswahl von Fallakten ins Staatsarchiv gelangen.

3. Kantonale, kommunale und andere Anstalten

Der Kanton Zürich betreibt oder betrieb drei Anstalten, in denen administrative Versorgungen durchgeführt wurden: Ringwil bei Hinwil (bis 1935), Massnahmenzentrum Uitikon (ehemals Arbeitserziehungsanstalt Uitikon) und Strafanstalt Pöschwies (ehemals Regensdorf). Mit der Anstalt Kappel am Albis hatte der Kanton bis 1968 einen Vertrag, der die Unterbringung von Verwahrten regelte. Auf dessen Grundlage fanden dort ebenfalls jahrzehntelang Verwahrungen statt. **Insassenakten** und **Insassenverzeichnisse** dieser Institutionen sind vorhanden und in Auswahl im Staatsarchiv deponiert.

Versorgungen wurden jedoch auch in einer Vielzahl von anderen Anstalten durchgeführt, die von Gemeinden oder andern Trägern (Stiftungen, Vereine, andere Kantone) getragen sein konnten (Erziehungsheim Albisbrunn, Männerheim Rossau, Forel-Klinik für therapierbare Alkoholabhängige etc.)

In den meisten der genannten Institutionen wurden mindestens **Verzeichnisse über die Insassen** mit Eintritts- und Austrittsdaten geführt, meist auch **Klientenakten** (Zöglingsakten).

Beilage 2

Checkliste für Gemeindebehörden

Überprüfung der Aktenlage „Administrative Versorgung“ und „Fürsorgereische Freiheitsentziehung“

1. Grundlage

Als Grundlage dient der „Musterregistraturplan für politische Gemeinden“ (www.staatsarchiv.zh.ch/internet/ji/sta/de/dienstl/gemeinden/hilf_gem.html). Der Musterregistraturplan gibt für die meisten Aktenkategorien Aufbewahrungsfristen vor und enthält Angaben zur Auswahl von Akten für die dauernde Archivierung im Endarchiv (Gemeindearchiv). Wo keine Aufbewahrungsfristen vorgegeben sind, ist es Aufgabe der Gemeinden, solche zu definieren. Ebenfalls ist die Empfehlung „Auswahl dauernd aufbewahren“ in der Umsetzung zu präzisieren.

Wir fordern Sie auf, zu überprüfen, ob der Stand in Ihrer Gemeinde dem unten beschriebenen Soll-Zustand entspricht, und zwar für den **Zeitraum von 1925 (Erlass Versorgungsgesetz) bis heute**. Bei festgestellten Mängeln und Abweichungen bitten wir um Korrektur, soweit dies noch möglich ist.

Eine Meldung ans Staatsarchiv ist nur in zwei Fällen notwendig:

- wenn die Überlieferung in Ihrer Gemeinde grosse Lücken aufweist
- wenn in Ihrer Gemeinde bedeutende Aktenbestände zur „administrativen Versorgung“ lagern, die nicht in die unten aufgeführten Aktengruppen gehören (z. B. über eine Anstalt)

1. Protokolle Sozialbehörde (Armenpflege) und Vormundschaftsbehörde (Waisenamt) (vgl. Musterregistraturplan IV B)

- Die Protokolle der Sozialbehörde und der Vormundschaftsbehörde und die ihrer Vorgänger (eventuell der Gemeinderat als Ganzes) sind vollständig in gebundener Form vorhanden.

2. Fallakten Soziale Hilfe (Fürsorge)

(vgl. Musterregistraturplan II B 13.03)

- Die Aufbewahrungsfristen für „Fürsorgefälle“ werden eingehalten.
- Aus dem gesamten Zeitraum 1879–1981 sind einzelne Fürsorgefälle exemplarisch dauernd archiviert worden oder zur dauernden Archivierung vorgesehen.
- Die Auswahl der dauernd aufzubewahrenden Fälle erfolgt nach einem etablierten und definierten Verfahren. „State of the Art“ ist eine Kombination von systematischer Auswahl (z. B. Buchstabe B, jedes 10. Dossier) und einer Auswahl von bedeutenden

und besonderen Fällen (zu diesen gehören häufig diejenigen mit einer administrativen Verwahrung).

3. Fallakten der Vormundschaftsbehörde: Vormundschaftliche Massnahmen

(vgl. Musterregistraturplan II B 38.03)

- Die Aufbewahrungsfristen für Fallakten „vormundschaftliche Massnahmen“ werden eingehalten.
- Aus dem gesamten Zeitraum 1879–1981 sind einzelne Fälle dauernd archiviert worden oder zur dauernden Archivierung vorgesehen.
- Die Auswahl der dauernd aufzubewahrenden Fälle erfolgt nach einem etablierten und definierten Verfahren. „State of the Art“ ist eine Kombination von systematischer Auswahl (z. B. Buchstabe B, jedes 10. Dossier) und eine Auswahl von bedeutenden und besonderen Fällen (zu diesen gehören häufig diejenigen mit einer administrativen Verwahrung).

4. Fallführende (Amts-)vormunde

Die Aufbewahrung von Klientenakten¹ der einzelnen Vormunde ist im Musterregistraturplan für politische Gemeinden nicht geregelt. Dagegen enthält der Musterregistraturplan für Zweckverbände Sozial- und Vormundschaftswesen die Empfehlung, die Klientenakten vollständig dauernd aufzubewahren (s. unten, 5.)

Das Staatsarchiv vermutet, dass in früheren Jahrzehnten keine Akten von (Amts-)vormunden in die Gemeindearchive gelangt sind. Heute aber ist darauf hinzuwirken, dass auch Klientenakten mindestens von Amtsvormunden entweder vollständig oder mindestens in Auswahl zur dauernden Archivierung ins Gemeindearchiv gelangen. Bei privaten Vormunden gibt es zurzeit unseres Wissens keine Regelung in Bezug auf die Aktenführung.

5. Auslagerung der Fallführung in Zweckverbände des Typs Sozial- und Vormundschaftswesen

(vgl. Musterregistraturplan „Zweckverband Sozial- und Vormundschaftswesen“)

- Wenn Ihre Gemeinde einem Zweckverband angehört: Der Zweckverband kennt seine Aufgaben im Bereich Endarchivierung und sorgt dafür, dass Protokolle vollständig und Akten zu einzelnen Fällen vollständig oder mindestens in Auswahl dauernd aufbewahrt werden. Es sind Akten bis zurück zur Gründung des Zweckverbands vorhanden.

6. Kommunale Anstalten

- Wenn zu Ihrer Gemeinde Erziehungs-, Pflege oder weitere ähnliche Anstalten gehören, in denen „administrative Versorgungen“ vollzogen wurden: Akten aus der Anstalt

¹ Diese Akten sind zu unterscheiden von den durch die Vormundschaftsbehörde geführten Akten.

(Protokolle der Leitung, Jahresberichte, einzelne Insassenakten) sind regelmässig ins Archiv der Gemeinde gelangt.

- Aus Sicht des Staatsarchivs ist es sinnvoll und nützlich, wenn Gemeindearchive mindestens die Kerndokumente (Jahresberichte, Jahresrechnungen, Protokolle der Aufsichtskommission) auch privat betriebener Anstalten überliefern, soweit sie für die Gemeinde von Bedeutung waren. Aber solche Bemühungen liegen im Ermessen der einzelnen Gemeinden.