

Die Bewertung von Akten aus vormundschaftlichen Aufgaben – eine Fallstudie aus dem Staatsarchiv Zürich

Eveline Isler

An vielen Verwaltungsaufgaben sind mehrere Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene beteiligt, so auch im Vormundschaftswesen. Im Kanton Zürich sind für vormundschaftliche Fragen in erster Linie die Gemeinden zuständig, gewisse Aufgaben werden jedoch von Bezirksbehörden oder kantonalen Stellen wahrgenommen. Alle involvierten Behörden legen für sich Akten an und integrieren auch die Unterlagen der andern Beteiligten. Dieselben Informationen aus vormundschaftlichen Aufgaben sind somit an mehreren Orten zu finden; Bezirksbehörden und kantonale Verwaltung bieten sie beide dem Staatsarchiv an. Um daraus eine adäquate Überlieferung zu bilden, das heisst singuläre Akten statt Mehrfachüberlieferung aufzubewahren, muss das Staatsarchiv seinen Blick über den eigenen Sprengel hinaus auch auf die Gemeinden richten. Gerade in der Kernaufgabe der Bewertung genügt es nicht mehr, nur den «eigenen» Teil der Unterlagen im Blick zu haben. Denn angesichts steigender Aktenmengen und knapper werdenden Ressourcen sind für das Staatsarchiv die Folgekosten für Erschliessung und Magazinierung von Unterlagen, die andernorts ebenfalls archiviert werden, nicht mehr vertretbar. Aber auch den Archivnutzern fehlt die Kapazität, ähnliche Dossiers in verschiedenen Archiven zu sichten und auszuwerten.

Im Bereich des Vormundschaftswesens geht es konkret um die Akten der Bezirksjugendsekretariate (BJS), welche neben andern Aufgaben vormundschaftliche Massnahmen bei Kindern und Jugendlichen umsetzen. Als Bezirksbehörden formell erst seit dem Erlass von Archivgesetz und -verordnung 1999 anbieterpflichtig ans Staatsarchiv, haben die BJS bisher noch nie Akten übergeben. Im Zuge einer Reorganisation möchten sie nun ihre Archive bereinigen und ihre Altbestände dem Staatsarchiv anbieten. Dies wurde zum Anlass genommen, für die Akten der BJS aus vormundschaftlichen Aufgaben Bewertungsentscheide zu erarbeiten, die Redundanzen ausschliessen und damit die Überlieferung zu verdichten helfen, gleichzeitig aber auch die Tätigkeit der Jugendsekretariate adäquat abzubilden.¹

Da die Verhinderung von Mehrfachüberlieferung allgemein ein wichtiges Ziel der archivischen Bewertung darstellt, hat die Fachwelt dazu verschiedene methodische Ansätze entwickelt. Deren kritische Durchsicht führte zum Schluss, dass das Verfahren der *Vertikalen und horizontalen Bewertung* am geeignetsten ist, die Bearbeitung der skizzierten Bewertungsfrage zu unterstützen. Es wird deshalb im Folgenden kurz vorgestellt und danach für den Bewertungsprozess der Vormundschaftsakten beigezogen.

¹ Dieser Artikel ist eine überarbeitete und stark gekürzte Fassung meiner 2010 im MAS Archiv- und Informationswissenschaft eingereichten Masterarbeit. Weggelassen wurden insbesondere ein Vergleich verschiedener Bewertungstheorien, die detaillierte Darstellung der Ergebnisse der Aktenautopsie sowie ein Überblick über Auswahlverfahren bei massenhaft gleichförmigen Einzelfallakten.

Das Bewertungsverfahren der Vertikalen und horizontalen Bewertung

Das Verfahren der *Vertikalen und horizontalen Bewertung* wurde Mitte der 1990er-Jahre in der staatlichen Archivverwaltung Baden-Württemberg explizit für die Bewertung von Aufgaben, in die Handlungsträger verschiedener Verwaltungsebenen involviert sind, entwickelt.² Es sieht die systematische Bewertung ganzer Verwaltungsbereiche vor, indem vertikale Bezüge (im hierarchischen Strang der Behördenorganisation) und horizontale Bezüge (auf gleichgeordneter Ebene) innerhalb der Verwaltung herausgearbeitet und abgeglichen werden und zwar durch Projektgruppen, in denen Archive der verschiedenen Verwaltungsebenen vertreten sind. Ziel ist es, durch den systematischen Abgleich nur die aussagekräftigsten Dossiers zu einer öffentlichen Aufgabe dauerhaft zu archivieren.

Das Verfahren der *Vertikalen und horizontalen Bewertung* gliedert den Bewertungsprozess in drei Schritte. Als Erstes wird in der Analyse der Aufgaben, Funktionen und Kompetenzen ermittelt, welche Aufgaben innerhalb eines Verwaltungsbereichs anfallen und welche Behörden an der Erfüllung der einzelnen Aufgaben auf den verschiedenen vertikalen und horizontalen Ebenen beteiligt sind.³ Die Aufgabenanalyse dient der Entscheidung, welche Aufgaben des Verwaltungsbereichs aus dem gesamtgesellschaftlichen Kontext heraus als überlieferungswürdig zu bewerten sind,⁴ und soll zeigen, bei welcher Dienststelle auf Grund der Kompetenzen⁵ und Funktionen die massgeblichen Unterlagen zu erwarten sind. Den zweiten Schritt bildet die Analyse der Unterlagen, in welcher die pro Aufgabe anfallenden Aktengruppen auf Inhalt und Struktur detailliert untersucht und in Bezug auf ihren Evidenz- und Informationswert charakterisiert werden.⁶ Sie dient dazu, die Ergebnisse der Aufgabenanalyse zu überprüfen. Als dritter Schritt wird auf Grund der Ergebnisse der beiden Analysen pro Aufgabe und pro Aktengruppe ein Bewertungsentscheid gefällt: Nur die Unterlagen aus bedeutenden Aufgaben und der massgeblichen Stellen darin sollen überliefert werden.⁷ Da Entscheide für einen ganzen Verwaltungszweig erarbeitet werden, müssen sie mit den betroffenen Verwaltungsstellen und den für die verschiedenen Behörden zuständigen Archiven abgestimmt sein.⁸

Das Verfahren der *Vertikalen und horizontalen Bewertung* hat sich in Baden-Württemberg und anderen Bundesländern bewährt,⁹ in der Schweiz wird es auf Grund der politischen Kleinräumigkeit jedoch kaum in der Praxis angewendet.¹⁰ Für

² Für dieses Kapitel insbesondere: Kretzschmar 1996; Schäfer 1997; Kretzschmar, Gespräche 2001.

³ Schäfer 1998, S. 165–173.

⁴ Gefragt wird, welche Bereiche und Phänomene des gesellschaftlichen Lebens mit den Aufgaben und ihrer Erledigung verbunden sind und welches Gewicht ihnen innerhalb der gesamten Überlieferung zukommt. Wird eine Aufgabe als unbedeutend bewertet, entfallen die nächsten Analyseschritte. Vgl. Kretzschmar, Gespräche 2001, S. 235.

⁵ Unter Kompetenz werden laut Schäfer die in den gesetzlichen Grundlagen festgeschriebenen Befugnisse verstanden, welche eine Behörde in einem Verwaltungsverfahren hat: z. B. Entscheidung fällen, Entscheidung vorbereiten, Antrag stellen, Stellungnahme abgeben, Entscheide umsetzen, Vollzug. Vgl. Schäfer 1998, S. 169.

⁶ Treffeisen, Überlieferungsbildung, S. 11–12.

⁷ Schäfer 1998, S. 170.

⁸ Kretzschmar, Gespräche 2001, S. 236–237.

⁹ Kretzschmar 2002.

¹⁰ Moser 2009, S. 21–22.

den Bereich des Vormundschaftswesens drängt sich wegen der engen Zusammenarbeit von kommunalen, Bezirks- und kantonalen Behörden ein vertikaler und horizontaler Abgleich jedoch auf. Im zeitlich vorgegebenen Rahmen der Masterarbeit konnte jedoch das von Baden-Württemberg vorgeschlagene Verfahren nicht vollständig umgesetzt werden. Für den vertikalen und horizontalen Abgleich wurde keine archivübergreifende Projektgruppe zur gemeinsamen Bestimmung der aussagekräftigsten Akten gebildet, sondern stattdessen die Überlieferungspraxis der kommunalen Archive berücksichtigt, allen voran des Stadtarchivs Zürich. Dieses überliefert mit der Stadt Zürich die weitaus grösste Gemeinde im Kanton und sieht die integrale Aufbewahrung von Sozialakten als einen seiner Schwerpunkte an.¹¹ Mit diesem Bezugsrahmen ist es trotzdem möglich, Bewertungsvorschläge für die Akten der BJS ohne Doppelüberlieferung zu erarbeiten. Ansonsten gliedert sich der nachfolgende Bewertungsprozess der Unterlagen aus den BJS jedoch am Vorgehen der *Vertikalen und horizontalen Bewertung*. Im Folgenden werden deshalb der Verwaltungsbereich des Vormundschaftswesens und alle öffentlichen Organe, die darin agieren, kurz vorgestellt, bevor dann die eigentliche Aufgabenanalyse beginnt. Den BJS kommt dabei ein besonderes Augenmerk zu, da die Bewertung ihres Aktenbestandes das Ziel der Fallstudie darstellt.

Das Vormundschaftswesen und seine Organe

Das Vormundschaftswesen umfasst staatliche Massnahmen zugunsten von Personen, die ihre Angelegenheiten teilweise oder vollumfänglich nicht selbständig wahrnehmen können. Die Massnahmen stellen eine behördliche Fürsorge dar, die nötigenfalls auch gegen den Willen der Betroffenen angeordnet werden kann. Kodifiziert sind die Massnahmen im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB)¹² sowie in einigen Verordnungen des Bundes, die spezielle Fragen im Bereich Adoption und Pflegekinder behandeln.¹³ Das ZGB gibt jedoch nur die gesetzlichen Rahmenbedingungen vor und legt die einzelnen Aufgaben der verschiedenen öffentlichen Organe fest. Für die Benennung der vormundschaftlichen Behörden und die Ausgestaltung gewisser Verfahren sind die Kantone zuständig.¹⁴ Im kantonalen Einführungsgesetz zum ZGB regelt der Kanton Zürich diese offenen Punkte und bestimmt Vormundschaftsbehörde (VB) sowie erste und zweite Aufsichtsinstanz.¹⁵

¹¹ Maissen 2005, S. 151. Als Sozialakten definiert Maissen die Unterlagen sozialer Einrichtungen wie öffentliche Fürsorge, Vormundschaftsbehörde, Amtsvormundschaft, Jugendhilfe und öffentliche Heime. Ebenda, S. 127.

¹² ZGB, SR 210.

¹³ PAVO, SR 211.222.338. VadoV, SR 211.221.36. BG-HAÜ, SR 211.221.31.

¹⁴ ZGB Art. 360 und Art. 361.

¹⁵ Die geschilderte Gesetzeslage entspricht den im April 2010 geltenden Gesetzen. Der Bund verabschiedete jedoch am 19. Dezember 2008 eine Totalrevision des Vormundschaftsrechts, welche die Professionalisierung der vormundschaftlichen Behörden und die Vereinheitlichung ihrer Zuständigkeiten vorsieht. Anstelle der bisherigen, oft als Laienbehörde organisierten VB schreibt das neue ZGB die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KEBS als Fachbehörde vor, die für sämtliche Entscheide erstinstanzlich zuständig ist. Die Anpassung des kantonalen Rechts ist noch im Gang. Der Inkraftsetzungstermin des neuen ZGB wird frühestens 2014 sein. Vgl. Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich. Sitzung vom 1. Juli 2009, Beschluss 1065. <http://www.rrb.zh.ch/> (1.4.2010).

Vormundschaftsbehörde (VB)

Die VB ist das zuständige Organ für die Umsetzung des Vormundschaftsrechts, da sie vormundschaftliche Massnahmen anzuordnen oder zu beantragen hat und die vormundschaftlichen Mandatsträger bestellt. Der Kanton Zürich setzt als VB den Gemeinderat der politischen Gemeinde oder eine Kommission aus seiner Mitte ein.¹⁶ In der Stadt Zürich, der grössten Gemeinde des Kantons, besteht die VB hingegen aus sieben vollamtlichen, vom Gemeinderat gewählten Mitgliedern.¹⁷ Die VB ist somit eine kommunale Verwaltungsbehörde. Insgesamt existieren im Kanton mit seinen 171 politischen Gemeinden 171 unabhängige VB.

Bezirksrat (BR)

Als Aufsichtsbehörde erster Instanz im Vormundschaftswesen definiert der Kanton Zürich den Bezirksrat.¹⁸ Mit der Regenerationsverfassung von 1831 wurde der Kanton Zürich in elf Bezirke eingeteilt und wurden zu deren Verwaltung Bezirksräte geschaffen.¹⁹ 1985 kam der Bezirk Dietikon durch Abtrennung vom Bezirk Zürich neu hinzu. Die momentan zwölf BR bestehen jeweils aus einem Bezirksratspräsidenten, der auch Statthalter ist, zwei Bezirksräten und zwei Ersatzmitgliedern.²⁰ Der BR amtiert einerseits als Stellvertreter des Regierungsrats und übt als solcher die Aufsicht über die Gemeinden und den korrekten Vollzug von Gesetzen und Verordnungen aus. Andererseits vertritt er die Bewohner des Bezirks gegenüber dem Kanton und ist Beschwerdeinstanz für die Bevölkerung in Verwaltungsangelegenheiten. Der Bezirksrat besitzt keine Autonomie, sondern ist als Bezirksbehörde in der Hierarchie der kantonalen Verwaltung eingegliedert. Er ist der Direktion des Innern unterstellt, welche somit als zweite Aufsichtsinstanz gemäss Vormundschaftsrecht amtiert.

Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB)

Vor dem Hintergrund des Ausbaus der Kinder- und Jugendfürsorge in der Schweiz nach 1900 und der sozialen Not während des 1. Weltkriegs schuf der Kanton Zürich 1919 ein der Erziehungsdirektion unterstelltes Jugendamt (heute Amt für Jugend und Berufsberatung).²¹ Grundsätzlich war Fürsorge die Aufgabe von Gemeinden und Privaten. Der Kanton übte nur die Rolle der Aufsicht und der allfälligen finanziellen Unterstützung aus. Das neue Jugendamt sollte diese Unterstützung der privaten und öffentlichen Jugendfürsorge nun besser koordinieren und den Aufbau zusätzlicher Angebote fördern. Dazu war das Jugendamt mit der Gründung von Jugendkommissionen in den Bezirken beauftragt, die unter seiner Aufsicht das ausführende Organ beim Aufbau der Jugendhilfe werden sollten. Das AJB war und ist somit die Zentrale der Jugendfürsorge im Kanton. Seine Hauptaufgaben liegen in der Planung und

¹⁶ EG zum ZGB, LS 230, § 73–74.

¹⁷ Website der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich. http://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/vormundschaftsbehoerde.html (5. 5. 2010).

¹⁸ EG zum ZGB § 75.

¹⁹ Für diesen Abschnitt: Illi 2008, S. 64, 111–112, 329, 343–344.

²⁰ BezVG § 9–12, LS 173.1.

²¹ Für dieses Kapitel: Erziehungsdirektion 1969, S. 9–28, 124–127; Jugendhilfe 2008; Illi 2008, S. 291–293, 404–405.

fachlichen Weiterentwicklung der Angebote der Jugendhilfe und Berufsberatung, in der Vergabe von Subventionen an und der Aufsicht über Institutionen der Jugendhilfe inklusive der BJS sowie im Vollzug des Gesetzes über die Jugendheime.²² Seit 2003 ist es zudem die zentrale Behörde zur Durchführung von internationalen Adoptionsverfahren.²³

Die Bezirksjugendsekretariate (BJS)

Die Anfänge der BJS gehen auf den Auftrag des AJB zurück, mittels Jugendkommissionen in den Bezirken die Jugendhilfe auszubauen.²⁴ Allerdings gewährte der Kanton nur geringe Beiträge zur Finanzierung der Kommission und ihrer Sekretariate, weshalb der Posten des Bezirkjugendsekretärs mit andern Aufgaben der Jugendhilfe kombiniert werden musste. Dazu bot sich die Amtsvormundschaft an: Vom ZGB seit 1912 vorgesehen, konnten sich die wenigsten Landgemeinden eine solche Stelle leisten. Durch die bezirkswise Schaffung eines von den Gemeinden finanzierten Postens des Amtsvormunds, der in Personalunion mit dem des Bezirksjugendsekretärs verbunden war, fand das Jugendamt eine machbare Lösung. Ende 1920 bestanden in drei Bezirken vollamtliche BJS, in sechs weiteren nebenamtliche Stellen.²⁵ Bis 1932 konnten durch die Übernahme der Amtsvormundschaft sukzessive in allen elf Bezirken vollamtliche BJS errichtet werden, die anteilmässig von den Gemeinden und dem Kanton finanziert wurden.²⁶ Die Stadt Zürich hingegen verfügte schon vor der Gründung des kantonalen Jugendamtes über Einrichtungen der Jugendhilfe. Sie errichtete 1908 ein Kinderfürsorgeamt und führte im selben Jahr als erste Gemeinde der Schweiz die Funktion des Amtsvormunds für Minderjährige ein.²⁷ 1929 wurden diese Aktivitäten im neu errichteten städtischen Jugendamt zusammengeführt, weshalb sich die Stadt nicht am BJS des Bezirks Zürich beteiligte.²⁸ Mit dem Ausbau der BJS zu vollamtlichen Stellen entwickelten sich diese schnell zu den eigentlichen Zentren der Jugendhilfe und emanzipierten sich von der ursprünglichen Rolle als Sekretariat der Bezirksjugendkommissionen. Letztere verloren dadurch ihre operativen Aufgaben und wurden marginalisiert. Das Gesetz schreibt den Kommissionen zwar noch immer die Koordination und Aufsicht über die BJS zusammen mit dem

²² Jugendhilfe 2008, S. 82–84. Website des Amts für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich inkl. Regionen und Jugendsekretariate: <http://www.ajb.zh.ch/> (27.4.2010).

²³ Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich. Sitzung vom 17. April 2002. StAZH MM 3.1. Nach der Ratifikation des Haager Adoptionsübereinkommens durch die Schweiz mussten die Kantone eine Zentralbehörde anstelle der VB bestimmen.

²⁴ Für diesen Abschnitt: Erziehungsdirektion 1969, S. 28–40, 77–81. Kantonales Jugendamt 1986. Jugendhilfe 2008.

²⁵ Vollamt: Hinwil, Horgen, Winterthur; Nebenamt: Meilen, Affoltern, Uster, Pfäffikon, Bülach, Dielsdorf. Erziehungsdirektion 1969, S. 31.

²⁶ Andelfingen 1922, Meilen, Zürich 1926 (nur Landgemeinden), Pfäffikon 1928, Affoltern, Uster, Bülach, Dielsdorf 1932. Erziehungsdirektion 1969, S. 29–31.

²⁷ Schreiber 1993, S. 230–231.

²⁸ Erziehungsdirektion 1969, S. 29–30. 1985 wurde der Bezirk Zürich aufgeteilt, indem die Limmattaler Gemeinden zum neuen Bezirk Dietikon verselbständigt wurden. Das BJS Zürich-Land wurde in BJS Dietikon umbenannt. Illi 2008, S. 404–405.

AJB zu, faktisch bleiben ihre Kompetenzen jedoch unklar, und das Verhältnis zum AJB gestaltet sich schwierig.²⁹

Die BJS erfüllen somit die Aufgabe der Jugendhilfe auf Ebene der Bezirke. Dies umfasst die Beratung hilfesuchender Personen und die Organisation von Kursen in den Feldern Kleinkinderberatung, Jugend- und Familienberatung und Berufsberatung.³⁰ Der zweite Schwerpunkt bildet die Betreuung von Minderjährigen im Auftrag der Behörden, das heisst, sie sind als Amtsvormundschaften vollziehende Organe vormundschaftlicher Massnahmen für Minderjährige. Zudem vollziehen sie weitere vormundschaftliche Aufgaben, die ihnen Gesetz und Verordnung über die Pflegekinderfürsorge sowie über die Jugendhilfe zuweisen.³¹

Im Zuge der Reform «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wif!» der Zürcher Kantonsverwaltung ab 1995 entstand auch der Plan, die Strukturen der Jugendhilfe zu reorganisieren.³² Statt sich an den traditionellen Bezirken zu orientieren, sollte der Kanton in vier grössere Regionen eingeteilt werden, in denen die Verwaltung gebündelt und das Angebot vereinheitlicht werden kann. Die 2004 begonnene Regionalisierung ist in vollem Gang, gegenwärtig bestehen die drei Regionen Ost, Süd und West sowie drei verbleibende BJS Meilen, Andelfingen und Winterthur. Sie umfassen zusammen rund 450 Vollzeitstellen, die freiwillige und gesetzliche Jugend- und Familienberatung beansprucht davon etwa 40 Prozent.³³

Vormund, Beistand und Amtsvormundschaft

Der Vormund ist das vollziehende Organ der von der VB oder dem BR beschlossenen vormundschaftlichen Massnahmen, indem er die Interessen der bevormundeten oder beistandsbedürftigen Person zu wahren hat.³⁴ Dies umfasst die Fürsorge in persönlichen Angelegenheiten, die Vertretung in Rechtsgeschäften und die Vermögensverwaltung. Geht es nur um die Betreuung in einzelnen Geschäften, wird vom Beistand gesprochen.³⁵ Als Vormund und Beistand sind laut ZGB in erster Linie Verwandte oder Vertraute zu wählen. Im EG zum ZGB sieht der Kanton Zürich seit 1912 vor, dass mangels geeigneter Privatpersonen diese Ämter auch amtlichen Vormundschaftsverwaltern übertragen werden können.³⁶ Zu Beginn richteten nur die Städte solche Amtsstellen ein, parallel zum Aufbau der BJS entstanden auf dem Land ab 1920 bezirkweise Amtsvormundschaften. Ab 1957 waren die BJS jedoch nur noch

²⁹ Jugendhilfe 2008, S.23–26, 38, 58–59.

³⁰ Kantonales Jugendamt 1986, S.4–8. Website des Amtes für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich inkl. Regionen und Jugendsekretariate: <http://www.ajb.zh.ch/> (27.4.2010).

³¹ Jugendhilfegesetz und zugehörige Verordnung, LS 852.1 und 852.11. Pflegekinderfürsorgegesetz und zugehörige Verordnung, LS 852.2 und 852.22.

³² Jugendhilfe 2008, S.68–74.

³³ Regierungsrat des Kantons Zürich 2010, S.343, 347.

³⁴ ZGB, Art.367, Art.398–416.

³⁵ Als juristischer Spezialfall der Beistandschaft gilt der Beirat, welcher bei allen Rechts- und Finanzgeschäften der beberateten Person mitwirkt. Beistand und Beirat beschränken somit die Handlungsfähigkeit nur und sind weniger strenge Massnahmen als die Vormundschaft. ZGB Art.367, Art.392–397.

³⁶ EG zum ZGB, §82.

für die Ausübung vormundschaftlicher Massnahmen über Minderjährige zuständig.³⁷ Kleinere Gemeinden richteten deshalb ab den 1960er-Jahren gemeinsame Amtsvormundschaften in Form von Zweckverbänden ein. Gegenwärtig bestehen zehn solcher Zweckverbände für 129 Gemeinden.³⁸ Die meisten Gemeinden setzen kaum mehr private Mandatsträger ein, sondern übertragen vormundschaftliche Massnahmen für Erwachsene den Amtsvormundschaften, jene über Minderjährige den BJS.³⁹

Analyse der Aufgaben, Funktionen und Kompetenzen im Vormundschaftswesen

Im Folgenden wird nun analysiert, welche vormundschaftlichen Aufgaben für die öffentliche Hand anfallen und wie die oben vorgestellten Behörden an der Erfüllung dieser Aufgaben beteiligt sind. Dabei wird vor allem herausgearbeitet, welche Kompetenzen und Funktionen die Akteure bei den verschiedenen Aufgaben haben. Ziel ist ein erstes Fazit, welche Aufgaben als archivwürdig zu betrachten und wo die aussagekräftigsten Unterlagen dazu zu erwarten sind.⁴⁰ Allerdings wurden aus Zeitgründen nur jene Aufgaben analysiert, in die die BJS involviert sind.

Anordnen von Kinderschutz- oder vormundschaftlichen Massnahmen

Beim Anordnen und Aufheben eines fürsorglichen Freiheitsentzugs, einer Beistandschaft, Beiratschaft oder Vormundschaft sowie der Ernennung eines Mandatsträgers ist die VB das federführende Organ. Sie trifft alle Abklärungen bezüglich der im ZGB genannten Bevormundungsfälle und holt die nötigen Gutachten ein (ZGB Art. 368–372, Art. 392–395). Dies gilt auch für den Kinderschutz, das heisst vormundschaftliche Massnahmen für Minderjährige, falls die Eltern ihre Aufgaben nicht oder nicht ausreichend wahrnehmen können (ZGB Art. 307, EG zum ZGB § 59–60). Diese Massnahmen reichen von der Bestimmung einer Aufsicht oder der Ernennung eines Beistands über die Aufhebung der elterlichen Obhut, das heisst die Fremdplatzierung des Kindes, bis zur Entziehung der elterlichen Sorge und Einrichtung einer Vormundschaft über die Kinder (ZGB Art. 307–312). Für die Abklärungen der Verhältnisse und die Anhörung des Kindes greift die VB auf die Hilfe der BJS zurück. Beistandschaften, fürsorgliche Freiheitsentziehungen und die leichteren Kinderschutzmassnahmen kann die VB selber anordnen, für Verbeiratungen, Entmündigungen sowie die Entziehung der elterlichen Sorge stellt sie Antrag an den BR (EG zum ZGB, § 40, § 83). Nach dem Entscheid ernennt sie den Vormund, Beirat oder Beistand, übergibt ihm das Amt und legt die Höhe seiner Entschädigung fest (ZGB Art. 379, Art. 391–392). Die VB nimmt auch die Begehren um Aufhebung der Be-

³⁷ Erziehungsdirektion 1969, S. 80–81.

³⁸ Zweckverbände. Website des Statistischen Amtes des Kantons Zürich.
<http://www.statistik.zh.ch/raum/zweckverb/liste.php> (29. 5. 2010).

³⁹ Rieder 2008, S. 19.

⁴⁰ Neben den ausgewiesenen Gesetzen stützt sich die Aufgabenanalyse auf Behördeninterviews und der für deren Vorbereitung oder anlässlich der Besuche eingesehenen Unterlagen (Websites, Organigramme, Aufgabenbeschreibungen, Aktenverzeichnisse etc.). Die Gesprächspartner sind in der Bibliografie aufgeführt und werden im Text nicht speziell ausgewiesen, da sich ihre Aussagen aus dem Zusammenhang ergeben.

vormundung oder Verbeiratung entgegen und stellt wiederum Antrag an den BR. Der BR ordnet Entmündigungen, Verbeiratungen und Entzug der elterlichen Sorge auf Antrag der VB an und hebt sie allenfalls wieder auf (EG zum ZGB § 89).

Das Anordnen von vormundschaftlichen und Kinderschutzmassnahmen sowie die Bestellung der Mandatsträger bilden die Kernaufgaben des Vormundschaftswesens, die im Sinne der Nachvollziehbarkeit der Behördentätigkeit dokumentiert werden müssen. Auch weil die mit den Massnahmen verbundene Beschränkung oder der Entzug der Handlungsfähigkeit einen tiefen Einschnitt für die betroffenen Personen darstellt, ist diese Aufgabe sicher als eine für die öffentliche Hand bedeutende anzusehen. Zudem sind im ZGB die Kinderschutzartikel und die Bevormundungsfälle für Erwachsene teilweise sehr offen formuliert, gewisse Voraussetzungen sind mit «Geistesschwäche», «Verschwendung» oder «lasterhafter Lebenswandel» umschrieben (ZGB Art. 369–370). Den grossen Gestaltungsspielraum, den das Gesetz den Behörden lässt, werden diese unterschiedlich genutzt und die Aufgabe je nach gesellschaftlichem Umfeld anders erfüllt haben. Sie muss deshalb in den öffentlichen Archiven dokumentiert werden. Die aussagekräftigsten Unterlagen sind bei der VB zu erwarten, da sie die Verfahren durchführt. Auch dort, wo die Entscheidungskompetenz beim BR liegt, wird die VB die relevanten Unterlagen erhalten, um danach den Mandatsträger zu ernennen. Im Falle von Kinderschutzmassnahmen könnten jedoch die Dossiers der BJS gehaltvoller sein, da sie zum Teil schon vorher mit betroffenen Familien in Kontakt stehen.

Führen einer Vormundschaft oder Vollzug einer Kinderschutzmassnahme

Die von der VB oder dem BR angeordneten vormundschaftlichen Massnahmen werden von der Amtsvormundschaft beziehungsweise dem BJS oder einer Privatperson mit dem Mandat des Vormunds, Beirats oder Beistands vollzogen. Beirat und Beistand erhalten von der VB Anweisungen über die zu betreuenden Angelegenheiten beziehungsweise sie haben im definierten Bereich der Rechtsvertretung, der Vermögensverwaltung oder der persönlichen Fürsorge den gesetzlichen Vorgaben für den Vormund zu folgen (ZGB Art. 417, EG zum ZGB § 117). Die Mandatsführung beinhaltet bei Amtsantritt die Aufnahme eines Inventars über das Mündelvermögen und die Übergabe von Wertsachen an die Schirmlade zur sicheren Verwahrung (ZGB Art. 398–404). Zu den Aufgaben des Mandatsträgers gehört sodann die Beratung und Betreuung in allen persönlichen Angelegenheiten, bei Minderjährigen muss er Anordnungen für Unterhalt und Erziehung treffen. Ist die Unterbringung in einer Anstalt nötig, stellt er Antrag an die VB (ZGB Art. 405–406). Weiter muss der Vormund die Bevormundeten in rechtlichen Angelegenheiten vertreten, je nach Umständen unter Mitwirkung der VB. Über die Führung dieser Geschäfte erstattet der Mandatsträger alle zwei Jahre einen Bericht an die VB, der die persönlichen Verhältnisse, den Aufenthaltsort und bei Minderjährigen auch die körperliche und geistige Entwicklung und die Ausbildungssituation beschreibt (EG zum ZGB § 108). Auch die Vermögensverwaltung gehört zu den Aufgaben des Mandatsträgers, das heisst die Anlage von Bargeld, Führung der Konten und Geldzuweisungen an das Mündel. Er muss darüber Rechnung führen und diese ebenfalls der VB vorlegen (ZGB Art. 413–

414, EG zum ZGB § 109–113). Am Ende des Mandats erstellt der Vormund einen Schlussbericht und eine Schlussrechnung zuhanden der VB und übergibt das Mündelvermögen. Die VB ist beim Vollzug vormundschaftlicher Massnahmen für die Prüfung des Inventars und der periodischen Berichte und Rechnungen der Mandatsträger verantwortlich (ZGB Art. 420–425). Die Verabschiedung dieser Dokumente legt sie dem BR zur Genehmigung vor. Zudem muss sie bestimmten Handlungen des Mandatsträgers zustimmen, beispielsweise bei Verträgen über die berufliche Ausbildung des Mündels oder bei grossen Vermögensgeschäften. Die VB entscheidet auch über die Unterbringung in einer Anstalt und die Entlassung daraus. Beim Amtsende entlässt sie den Mandatsträger offiziell, bei ungenügender Amtsführung kann sie ihn aber auch vorzeitig des Amtes entheben (ZGB Art. 445–449, Art. 451–453).

Der BR seinerseits prüft und genehmigt Inventare sowie Berichte und Rechnungen der Mandatsträger auf Vorlage der VB (EG zum ZGB § 115). Auch gewissen Beschlüssen der VB zu Handlungen des Vormunds muss er zustimmen, insbesondere Geschäftsbeteiligungen, Erbschaftssachen und Bürgerrechtsänderungen (ZGB Art. 422).

Mit den obigen Ausführungen sind auch fast alle Aufgaben beim Vollzug von Kinderschutzmassnahmen beschrieben. Denn auch bei der Aufhebung der elterlichen Obhut und der Fremdplatzierung des Kindes wird gleichzeitig eine Beistandschaft ausgesprochen. Als zusätzliche Aufgabe fällt hier die Organisation der Fremdplatzierung (Verwandtschaft, Pflegefamilie, Heim) an. Diese Aufgabe fällt in der Regel den BJS zu, die für die VB die nötigen Abklärungen treffen.

Bei der Kernaufgabe des Vollzugs vormundschaftlicher Massnahmen liegt die Federführung bei den Mandatsträgern, VB und BR nehmen nur die Rolle der Überwachung, Prüfung und Genehmigung der Geschäfte ein. Die Mandatsführung bedeutet einerseits viel Routinearbeit, vor allem in der Vermögensverwaltung, andererseits aber auch regelmässigen Kontakt mit den betroffenen Personen. Die Mandatsträger sind die ersten Ansprechpersonen bei Widerständen gegen die Massnahmen oder Meinungsverschiedenheiten in der Umsetzung. Da Kernaufgaben generell nachvollziehbar sein sollten und auch die Mandatsführung einigen Ermessenspielraum lässt und je nach gesellschaftlichem Kontext anders ausgeübt wurde, ist diese Aufgabe trotz ihres vollziehenden Charakters bedeutend genug, um dokumentiert zu werden.

Das aussagekräftigste Dossier auf Grund der Funktionen und Kompetenzen generell im Voraus zu bestimmen, ist jedoch schwierig. Die Unterlagen der federführenden Mandatsträger werden die umfassendsten sein, da hier alle relevanten Dokumente der Behörden wie auch der Betroffenen zusammenfliessen. Die Akten der beaufsichtigenden Behörden hingegen werden konzentrierte Informationen zur Mandatsführung enthalten, jedoch kaum Akten aus dem Mündelkontakt. Wie stark sich dieser wirklich in den Akten niederschlägt und was tatsächlich aussagekräftiger ist, muss die Aktenanalyse zeigen.

Alimentenhilfe

Erfüllt eine Person ihre Unterhaltspflichten gegenüber ihren Kindern nicht, so sieht das ZGB (Art. 131, Art. 290) eine unentgeltliche Hilfe bei der Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs vor. Der Kanton Zürich überträgt diese Inkassohilfe den BJS, die die fälligen Unterhaltsbeiträge bei den Verpflichteten einfordern, bei Rückständen Betreibungen oder Strafanträge anstrengen und die einkassierten Beträge den Berechtigten überweisen (EG zum ZGB § 57, Jugendhilfegesetz § 19). Kommen Eltern ihrer Unterhaltspflicht trotzdem nicht oder nicht rechtzeitig nach, so kann die Wohngemeinde die rechtlich festgelegten Unterhaltsbeiträge bevorschussen (ZGB Art. 293 Abs. 2, Jugendhilfegesetz § 20–23). Der Entscheid über die Bevorschussung und deren Höhe liegt bei der VB,⁴¹ für die Abklärungen und den Vollzug sind jedoch die BJS zuständig. Sie ermitteln den Anspruch, stellen Antrag an die VB, führen das Inkasso beim Unterhaltspflichtigen mit allfälligen Betreibungen und Strafanträgen durch, überweisen eingegangene Beträge den Gemeinden und erstellen jährlich einen Rechenschaftsbericht zuhanden der VB (Jugendhilfverordnung § 36).

Die Alimentenhilfe stellt eine zeitaufwendige Nebenaufgabe im Vormundtschaftswesen dar. Sie ist freiwillig und eine finanzielle Unterstützung nach Art der Sozialhilfe. Nicht die sozialen Verhältnisse spielen bei den Entscheiden eine Rolle, sondern die finanzielle Lage. Die Voraussetzungen sind in der Verordnung klar definiert, der Handlungsspielraum der Behörde damit vorgegeben. Zudem beinhalten die Verfahren vorwiegend schriftlichen Kontakt mit den Klienten, und das Inkasso stellt eine Routinearbeit dar. Insgesamt ist die Alimentenhilfe somit nicht als bedeutende Aufgabe zu bewerten. Die aussagekräftigsten Dossiers sind zweifellos bei den BJS als Durchführungsstelle der Inkassohilfe zu erwarten.

Ergebnisse der Aufgabenanalyse

In gleicher Weise wie die obigen Aufgaben wurden vier weitere vormundschaftliche Aufgaben, in welche die BJS involviert sind, analysiert: Das Regeln von Kindsverhältnissen, elterlicher Sorge und Unterhalt, das Abklären und Aussprechen von Adoptionen, die Bewilligung und Aufsicht über Pflegekinderverhältnisse sowie das Ausrichten von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen. Aus Platzgründen wird ihre Analyse hier nicht weiter ausgeführt; ihre Ergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt.

⁴¹ Da eine Delegation möglich ist, entscheidet in einigen Gemeinden auch die Sozialbehörde.

Tab. 1: Aufgaben, Kompetenzen und Funktionen der Organe des Vormundschaftswesens

	VB	BR	(A)V	BJS	AJB	Bedeutung der Aufgabe
Anordnen von Kinderschutz- oder vormundschaftlichen Massnahmen	▲●	▲◆		■		Kernaufgabe
Führen einer Vormundschaft oder Vollzug einer Kinderschutzmassnahme	▲◆	▲◆	▲●	▲●		Kernaufgabe
Regeln von Kindsverhältnissen, elterlicher Sorge und Unterhalt	▲	▲◆		●		Nebenaufgabe
Abklären und Aussprechen von Adoptionen	●	▲		■	●	Nebenaufgabe
Bewilligung und Aufsicht von Pflegekinderverhältnissen (ohne Heime)	▲			●◆		Kernaufgabe
Alimentenhilfe	▲			●		Routineaufgabe
Ausrichten von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen	▲			●		Routineaufgabe

Legende

VB Vormundschaftsbehörde

BR Bezirksrat

(A)V (Amts)vormund

BJS Bezirksjugendsekretariat

AJB Amt für Jugend und Berufsberatung

▲ Entscheidungskompetenz

● Steuerungskompetenz (Federführung)

■ Qualifizierte Beteiligung

◆ Aufsichtskompetenz

Die Ergebnisse in Tabelle 1 zeigen sehr schön auf, dass es im Vormundschaftswesen keine Aufgabe gibt, die ausschliesslich von einer Stelle wahrgenommen wird. Meist sind sogar mehr als zwei Verwaltungsebenen involviert. Ebenso wird deutlich, dass die VB als hauptsächliche Entscheidungsträgerin die wenigsten Verfahren auch selber koordiniert. Die Rolle der Durchführung fällt oft den BJS zu, die im Gegenzug nur beim Vollzug vormundschaftlicher Massnahmen eigene Entscheidungen fällen. Hinsichtlich der Bedeutung der Aufgaben konnten drei als Hauptaufgaben des Vormundschaftswesens eruiert werden, die es sicher gut zu dokumentieren gilt. Die andern sind formalisierte Aufgaben der finanziellen Unterstützung oder weniger aufwendige Nebenaufgaben, die nicht in derselben Ausführlichkeit überliefert werden müssen. Damit wird deutlich, wo sich eine detaillierte Strukturanalyse der Unterlagen besonders lohnt.

Strukturanalyse der Unterlagen und Bewertungsentscheide

Nach der Analyse der Aufgaben folgt nun die Analyse der Unterlagen, die bei VB, BJS, BR und AJB aus den vormundschaftlichen Aufgaben anfallen. Sie besteht aus einer Charakterisierung der Aktengruppen, das heisst der Benennung der Evidenz- und Informationswerte,⁴² der Feststellung von Doppelüberlieferungen unter Einbezug der Überlieferungslage in den Gemeinden und beim BR, sowie der Bestimmung der

⁴² «Evidenzwert» bezeichnet die Aussagekraft von Unterlagen über Organisation, Abläufe und Verfahren der aktenproduzierenden Stelle. Der «Informationswert» hingegen bezeichnet die Aussagekraft von Unterlagen über Personen, Orte oder Ereignisse, die Gegenstand des Verwaltungshandelns geworden sind. Menne-Haritz 2006, Lemmata Evidenzwert, Informationswert.

Archivwürdigkeit daraus.⁴³ Ziel ist, die Ergebnisse der Aufgabenanalyse zu überprüfen und zu sehen, ob bedeutende Aufgaben wirklich entsprechende Akten generieren und diese bei der Behörde mit dem massgeblichen Einfluss zu finden sind. Die sich daraus ergebenden Bewertungsentscheide hinsichtlich der Akten der BJS sind gleich anschliessend aufgeführt.

Anordnen von Kinderschutz- oder vormundschaftlichen Massnahmen

Charakterisierung der Aktengruppen

Jede VB⁴⁴ führt über alle ihre Beratungen ein *Protokoll*, das aus den jahresweise gebundenen Beschlüssen mit Namensregister besteht. Die Beschlüsse beschreiben die Sachlage, führen ausführliche Erwägungen auf und halten die gefällten Entschiede fest, sodass sie bis zu zehn Seiten umfassen können. Jede Anordnung, Änderung oder Aufhebung einer Kinderschutz- oder vormundschaftlichen Massnahme ist somit in kompakter Form dokumentiert. Der Sekundärwert der Vormundschaftsprotokolle ist sehr hoch, da sie nicht nur die Zuständigkeit der VB verdeutlichen, sondern auch die Auslegung des Vormundschafts- und Kinderschutzrechts in der alltäglichen Praxis. Die detaillierten Falldarstellungen und Erwägungen zeigen auf, welche Vorstellungen von mündigem Verhalten und korrekter elterlicher Sorge jeweils herrschten. Die Protokolle sind deshalb archivwürdig und werden von den Gemeindegarchiven auch vollständig aufbewahrt.

Neben den Protokollen führt die VB eine *Aktenserie* «*vormundschaftliche Massnahmen*», die personenbezogene Betreffsdossiers enthält. Pro Klient werden Berichte, Beschlüsse und Korrespondenz der verschiedenen behördlichen Instanzen (VB, BR, Mandatsträger, Fürsorgeamt, andere Gemeinden) abgelegt. Schriftgut der betroffenen Personen enthalten die Dossiers jedoch wenig. Trotzdem ist ihr Quellenwert, zumindest bei den stärkeren vormundschaftlichen Massnahmen gegeben, da sich hier mit Gutachten und Anhörungsprotokollen jene Unterlagen finden, die dem Behördenentscheid zu Grunde liegen. Die Stadtarchive Zürich und Winterthur übernehmen die Vormundschaftsakten der VB deshalb vollständig, in einigen kleineren Gemeinden werden nach Ablauf der 50-jährigen Aufbewahrungsfrist nur Spezialfälle dauernd aufbewahrt.

Der BR führt ebenfalls ein jahresweise gebundenes *Protokoll* seiner vormundschaftlichen Beschlüsse. Auch hier sind die Beschlüsse mit detaillierten Fallschilderungen und Begründungen versehen. Der Sekundärwert der Protokolle ist somit wiederum als hoch einzustufen, da sie die Aufgaben des BR als erste Aufsichtsinstanz im Vormundschaftswesen und seine Auslegung des ZGB in kompakter Form beleuchten. Die Protokolle werden vom Staatsarchiv vollständig archiviert. Der BR führt ebenfalls *Akten zum Protokoll*, die jedoch nicht personenbezogen, sondern als chronologische Geschäfte abgelegt sind, da er nicht in jede, sondern nur in gewisse vormund-

⁴³ Die Strukturanalyse stützt sich auf Behördenbesuche und dabei erhaltene Unterlageneinsicht (Aktenerverzeichnisse, Registraturpläne etc.) sowie dabei vorgenommene Bestandesaufnahmen und Aktenautopsien. Die Behördenbesuche sind in der Bibliografie aufgeführt und werden im Text nicht speziell ausgewiesen, da sich ihre Ergebnisse aus dem Zusammenhang ergeben.

⁴⁴ Zur besseren Übersicht werden im Folgenden die einzelnen Behörden und ihre Aktengruppen kursiv hervorgehoben.

schaftliche Massnahmen involviert ist. Es kann durchaus sein, dass zum Beispiel nach einem Entmündigungsentscheid kein weiterer schriftlicher Niederschlag in den Akten des BR entsteht oder erst Jahre später als neues Geschäft. Die Vormundschaftsakten des BR beinhalten in der Regel nur seine Beschlüsse und Akten vorinstanzlicher, antragstellender Behörden. Damit stellen sie eine Redundanz zu seinen Protokollen und den Unterlagen der VB dar. Die Ausnahme bilden die Dossiers zu Beschwerden über Entscheide und Verfügungen der VB. Hier gelangen die Klienten direkt an den BR, der für den Entscheid eigene Abklärungen trifft. Diese Akten enthalten somit zusätzliche Informationen über die Arbeitsweise und vormundschaftliche Praxis des BR wie auch die Sicht der Betroffenen auf die strittigen Punkte. Da Rekurse und Beschwerden aufzeigen, wo die Ansichten von Bürgern und Behörden differieren, sind die Unterlagen als archivwürdig zu betrachten und werden vom Staatsarchiv integral übernommen.

Werden die *BJS* von der VB für *Abklärungsberichte* hinsichtlich vormundschaftlicher Massnahmen beigezogen, so legen sie Erarbeitungsunterlagen und Bericht nur separat ab, solange kein vormundschaftliches Mandat für die BJS daraus entsteht oder kein Dossier aus der freiwilligen Beratung zur Familie besteht. Da der Abklärungsbericht alle wichtigen Informationen umfasst und auch im Dossier der VB enthalten ist, stellen die separaten Ablagen der BJS eine Redundanz ohne zusätzlichen Quellenwert dar.

Bewertung hinsichtlich Akten der BJS

Wie auf Grund der Aufgabenanalyse vermutet, befinden sich die aussagekräftigsten Akten zur Anordnung oder Aufhebung von Massnahmen bei der VB. Als federführendes Organ im Verfahren erhält sie die relevanten Dokumente von BR, BJS und allenfalls weiteren Behörden und verfügt somit über das umfassendste Dossier samt vollständigem Beschlussprotokoll. Da die separaten Abklärungsdossiers der BJS keine zusätzlichen Informationswerte enthalten und auch keine über die gesetzlichen Grundlagen hinausgehende Evidenz liefern, können sie kassiert werden.

Führen einer Vormundschaft oder Vollzug einer Kinderschutzmassnahme

Charakterisierung der Aktengruppen

Die *BJS* führen für die von der VB übertragenen Mandate die *Aktenserie* «gesetzliche Beratungsfälle», in der pro Kind die Unterlagen zur Mandatsführung abgelegt sind. Neben dem Schriftgut von Behörden in Kopie (Beschlüsse VB, BR, Gerichte etc.) und den eigenen Berichten über die Mandatsführung enthalten die Dossiers viel Korrespondenz und Aktennotizen: Korrespondenz mit den Eltern und den Jugendlichen, mit Institutionen der Betreuung und Ausbildung, aber auch mit Ärzten, Polizei oder andern Stellen, die bei der Erziehung von Kindern eine Rolle spielen können. Hinzu kommen Unterlagen zu finanziellen Angelegenheiten und Unterhaltsfragen. Bei «leichten» Fällen wie zum Beispiel der Erziehungsaufsicht oder kurzer Mandatsdauer sind weniger Dokumententypen vorhanden. Insgesamt dokumentieren sie aber alle anfallenden Aufgaben des Mandatsträgers (Unterbringung, Ausbildung, Vermögensverwaltung, Rechtsvertretung). Der Quellenwert der Dossiers kann denn auch sehr

reichhaltig sein. Zum einen geben sie Evidenz über die Fallführung der BJS und die Zusammenarbeit unter den involvierten Behörden und Institutionen. Sie zeigen die Interpretation des Amtes durch den Mandatsträger und seine Vorstellung einer guten Erziehung. Da der Institution der Amtsvormundschaft immer wieder vorgeworfen wird, die Klienten nur zu verwalten statt zu betreuen, kommt der Nachvollziehbarkeit der Mandatsführung eine grosse Bedeutung zu.⁴⁵ Zum andern verfügen die Akten über einen hohen Informationswert bezüglich der Lebensverhältnisse der Klienten. Bei längeren Mandaten werden Einzelschicksale und persönliche Entwicklungen deutlich, die Briefe der Betroffenen zeigen ihre Sicht auf die Behörden und Massnahmen. Die Fallakten der BJS sind deshalb mindestens in Auswahl archivwürdig.

Die *Amtvormundschaften für Erwachsene* führen ähnliche *Dossiers pro Klient*. Im Unterschied zu jenen der BJS enthalten sie mehr Buchhaltungsunterlagen und Korrespondenz mit Anwälten und Gerichten, da statt der Erziehungsbeistandschaft die Vermögensverwaltung und die Rechtsvertretung im Vordergrund stehen. Der Umfang und Gehalt der Dossiers hängt wieder von den Massnahmen und deren Dauer ab. Doch auch ihr Quellenwert ist aus denselben Gründen wie bei den BJS grundsätzlich als hoch einzustufen. Die Stadtarchive Zürich und Winterthur erachten die Dossiers der Amtsvormundschaften nach Ausdünnung der Buchhaltungsunterlagen als vollständig archivwürdig.⁴⁶ Bei kleineren Gemeinden und Zweckverbänden ist die Überlieferung unklar, das Staatsarchiv empfiehlt die Archivierung in Auswahl.⁴⁷

Die *VB* verfügen ebenfalls über Unterlagen zum Vollzug von Massnahmen. Im bereits erwähnten *Protokoll* sind die Zustimmungen zu gewissen Handlungen der Mandatsträger festgehalten. Die Dokumente über den Vollzug, insbesondere die periodischen Berichte und Abrechnungen der Mandatsträger, fliessen in die ebenfalls bereits vorgestellten, pro Klient geführten *Vormundschaftsakten*. Das heisst, die Aufgaben der *VB* bei Anordnung und Vollzug vormundschaftlicher Massnahmen sind im selben Dossier dokumentiert, welches eine kompakte Übersicht über alle rechtlich relevanten Dokumente der involvierten Instanzen und eine konzentrierte Sicht der Behörden auf die betroffene Person liefert. Deren Sicht kommt jedoch kaum vor, ihre Lebensumstände scheinen weniger umfassend auf als in den Dossiers der BJS oder der Amtsvormundschaften.

Die Aufgaben, die der *BR* bei der Umsetzung von Massnahmen übernimmt, schlagen sich als Beschlüsse im *Protokoll* nieder und sind dadurch dauernd dokumentiert. Die zu prüfenden Berichte und Abrechnungen von BJS und Amtsvormundschaft visiert er nur, legt sie aber nicht in den erwähnten *Akten zum Protokoll* ab.

⁴⁵ Schreiber 1993, S. 11–12.

⁴⁶ Die Bestände der beiden Stadtarchive enthalten auch Dossiers zur Mandatsführung bei Kindern und Jugendlichen, denn die Stadt Zürich ist keinem BJS angeschlossen, sondern führte ein eigenes Jugendamt (seit 2003 in die Sozialen Dienste integriert). Die Fallakten von Amtsvormundschaft und Jugendamt sind ab deren Gründung 1908 bzw. 1926 lückenlos vorhanden. Und die Stadt Winterthur delegierte ab den 1960er-Jahren bis 2005 keine Amtsvormundschaft ans BJS.

⁴⁷ Der Zweckverband Winterthur Land gab 2008 an, keine Klientenakten dauernd aufzubewahren. Im selben Jahr erliess das Staatsarchiv eine neue Empfehlung. Vgl. Musterregistraturplan für Amtsvormundschaft im Kanton Zürich, hg. vom Staatsarchiv des Kantons Zürich, Ausgabe 2008.

Dort sind hingegen die Rekurse und Beschwerden zur Amtsführung der Mandatsträger enthalten, die wegen ihres Quellenwerts vom Staatsarchiv archiviert werden.

Bewertung hinsichtlich der Akten der BJS

Wie die Aktenanalyse zeigt, verfügen BJS und Amtsvormundschaften auf Grund ihrer Federführung über die umfassendsten Dossiers zur Führung einer vormundschaftlichen Massnahme. Deutlich wird aber auch, dass bezüglich der Beschlüsse von Behörden und periodischen Berichten eine Redundanz zu den Akten der VB besteht, die bereits von Stadt- und grossen Gemeindearchiven übernommen werden. Doch die Dossiers der BJS enthalten, wie in der Aufgabenanalyse vermutet, reichhaltigere Dokumente aus dem direkten Kontakt mit den Klienten und damit zusätzliche Informationswerte. Deshalb sind die Akten der BJS trotz einer gewissen Doppelablage als archivwürdig zu betrachten. Allerdings sind nicht alle Fallakten der BJS gleich gehaltvoll, weshalb sie nur in Auswahl archiviert werden sollen. Das Auswahlverfahren kombiniert unspezifische und systematische Kriterien:

Unspezifische Auswahl:

- Als besondere Klasse werden Mandate auf Grund von ZGB Art. 298 und 310–312 (unmündige Eltern, Entziehung Obhut oder elterlicher Sorge) vollständig übernommen.
- Als herausragende Einzelfälle mit hohem Evidenz- und Informationswert werden komplexe Beratungen (umfangreiche Dossiers) und langjährige Betreuungen (>10 Jahre) übernommen.

Systematische Auswahl:

- Als Querschnitt wird eine Klumpenstichprobe nach einem formalen Merkmal (B, Endziffer 0, Monat) übernommen, das der jeweiligen Ablageordnung in den BJS angepasst ist.

Alimentenhilfe

Charakterisierung der Aktengruppen

Die *Fallaktenserie Alimenteninkasso* der BJS enthält die Vollmachten der Bezugsberechtigten, die Alimentenbeschlüsse und die umfangreichen Unterlagen zum tatsächlichen Inkasso beim Zahlungspflichtigen. Ist eine Bevorschussung durch die Gemeinde damit verbunden, so kommen Berechnungen und Beschlüsse der VB sowie Dokumente zur Schuldeintreibung hinzu.⁴⁸ Damit dokumentieren die Dossiers der BJS als Durchführungsstelle sämtliche Verfahrensschritte. Sie lassen Aussagen über die finanziellen Verhältnisse der Alimentenzahler und -begünstigten zu, enthalten darüber hinaus aber keine Informationen zu deren Lebensumständen, da die Verfahren standardisiert über Formulare und einzureichende Unterlagen ablaufen. Hingegen geben sie Evidenz über die aufwendige Tätigkeit des Inkassos und die Zusammenarbeit verschiedener Behördenstellen (Betreibungsämter, Gerichte, Fürsorgestellen etc.). Auf Grund dieser Quellenwerte sind sie in Auswahl archivwürdig.

⁴⁸ Betrifft die Alimentenhilfe eine Familie, zu der das BJS auch ein vormundschaftliches Mandat führt, so befinden sich all diese Dokumente in der Fallakte «gesetzliche Beratung».

Die bei einer Bevorschussung involvierte VB legt neben dem *Protokoll*, das die begründeten Entscheide zur Bevorschussung, Beitragsabänderung und Aufhebung enthält, nur die *Antragsformulare* der BJS und deren Jahresrechnungen ab. Diese Ablage enthält zwar alle rechtlich relevanten Dokumente, stellt jedoch eine Doppelablage zur verdichteten Information im Protokoll und zu den BJS dar. Sie besitzen deshalb keinen Sekundärwert.

Bewertung hinsichtlich der Akten der BJS

Die BJS verfügen über die umfassendsten Unterlagen der Alimentenhilfe, da sie Inkasso und Bevorschussung bearbeiten. Der tiefe Informationswert der Akten bestätigt auch die Einschätzung der geringen Bedeutung der Aufgabe aus der Aufgabenanalyse. Um die aufwendige Behördentätigkeit evident zu machen, genügt die Auswahl von wenigen Mustern: Als exemplarische Auswahl wird pro Bezirk und Jahr je ein durchschnittliches und ein umfangreiches Dossier des Alimenteninkassos inklusive Alimentenbevorschussung ausgewählt.

Ergebnisse der Strukturanalyse

In gleicher Weise wie bei den obigen Aufgaben wurden bei den vier weiteren vormundschaftlichen Aufgaben die anfallenden Unterlagen der verschiedenen Behördenstellen analysiert. Aus Platzgründen werden die Ergebnisse wiederum in einer Tabelle zusammengefasst.

Tab. 2: Analyse der Unterlagen der Organe des Vormundschaftswesens

	VB	BR	(A)V	BJS	AJB
Anordnen von Vormundschafts- oder Kinderschutzmassnahmen	P: ▲ A: ●	P: ▲ A: □		□	
Führen einer Vormundschaft/Vollzug einer Kinderschutzmassnahme	P: ▲ A: □	P: ▲ A: □	●	●	
Regeln von Kindsverhältnissen, elterlicher Sorge und Unterhalt	P: ▲ A: ◇	P: ▲		●◇	
Abklären und Aussprechen von Adoptionen	P: ▲ A: ●	P: ▲ A: ●		□	●
Bewilligung und Aufsicht von Pflegekinderverhältnissen (ohne Heimpflege)	P: ▲ A: ◇			◇	
Alimentenhilfe	P: ▲ A: □			●	
Ausrichten von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen	P: ▲ A: ◇			●◇	

Legende

VB	Vormundschaftsbehörde	▲	Entscheidungsdokumentation
BR	Bezirksrat	●	Entscheidungs- und Verfahrensdokumentation
(A)V	(Amts)vormund	◇	Verfahrensdokumentation: Routine, Formulare
BJS	Bezirksjugendsekretariat	□	Verfahrensdokumentation punktuell
AJB	Amt für Jugend und Berufsberatung	P	Protokoll
		A	Akten zum Protokoll

Die Ergebnisse der Aktenanalyse zeigen, dass im Vormundschaftswesen tatsächlich viele Mehrfachablagen vorhanden sind. Zu allen sieben Aktengruppen, die die BJS

zu vormundschaftlichen Aufgaben führen, existieren korrespondierende Ablagen bei VB, BR oder AJB. Da den BJS oft die Rolle der durchführenden Stelle zufällt, generieren sie auch oft die umfassendsten Dossiers zu einem Verfahren. Die Aufgaben des Anordnens von Kinderschutzmassnahmen und der Adoptionen sind hingegen andernorts besser dokumentiert. Damit bestätigen sich die Ergebnisse der Aufgabenanalyse. Hingegen zeigte die Aktenautopsie, dass die als Kernaufgabe taxierte Bewilligung und Aufsicht über Pflegekinderverhältnisse keine eigenen aussagekräftigen Akten hinterlässt. Archivwürdigkeit kann somit nicht allein auf Grund der Aufgabe und prägenden Funktion bestimmt werden, es muss auch der Inhalt der Dossiers und Schriftstücke abgeklärt werden.

Hinsichtlich der Aktengruppen der BJS konnten auf Grund der Ergebnisse aus den beiden Analysen als dritter und letzter Schritt folgende Bewertungsentscheide gefällt werden:

Tab. 3: Bewertung der Akten der BJS aus vormundschaftlichen Aufgaben

Aufgabe und Aktengruppe	Bewertung
Anordnen von Vormundschafts- oder Kinderschutzmassnahmen: Abklärungen für Behörden	Vernichten, da bei VB besser dokumentiert
Führen einer Vormundschafts- oder Kinderschutzmassnahme: Fallakten vormundschaftliche Mandate	Unspezifische Auswahl: Vollständige Übernahme der Mandate auf Grund von ZGB Art. 298 und 310–312. Übernahme komplexer Beratungen (umfangreiche Dossiers) und langjähriger Betreuungen (>10 Jahre) Systematische Auswahl: Klumpenstichprobe nach formalem Merkmal (B, Endziffer 0, Monat), angepasst an die jeweilige Ablageordnung in BJS
Regeln von Kindsverhältnissen, elterlicher Sorge und Unterhalt: Fallakten	Vernichten, da bei VB ausreichend dokumentiert
Abklären und Aussprechen von Adoptionen: Fallakten	Vernichten, da bei VB/AJB und BR besser dokumentiert
Aufsicht über Pflegekinderverhältnisse: Karteien	Vernichten, da bei VB ausreichend dokumentiert
Alimentenhilfe: Fallakten	Übernahme je eines durchschnittlichen und umfangreichen Dossiers zu Alimenteninkasso inkl. Alimentenbevorschussung pro Bezirk und Jahr
Ausrichten von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen: Fallakten	Übernahme eines beliebigen Musters pro Bezirk und Jahr

Als Bewertungsergebnis können vier der sieben Aktengruppen der BJS vernichtet werden, bei dreien empfiehlt sich die Übernahme in Auswahl. Da es sich bei Alimentenhilfe und Kleinkinderbetreuungsbeiträgen um eine Routineaufgabe der finanziellen Unterstützung handelt, genügt eine Musterauswahl. Dank den Protokollen, die VB und BR über alle vormundschaftlichen Beschlüsse führen, kann Redundanz beim Staatsarchiv und den Kommunalarchiven verhindert werden.

Fazit

Der Beizug des Verfahrens der *Vertikalen und horizontalen Bewertung* für den Bewertungsprozess hat sich bewährt. Durch den dreigliedrigen Bewertungsprozess

wurde der Fokus zuerst auf die Aufgaben und Zuständigkeiten gerichtet, und es zeigte sich bereits, wo sich eine genauere Betrachtung der Unterlagen besonders lohnt. Selbstverständlich berücksichtigt jede provenienzorientierte Bewertung die aktenproduzierende Stelle, jedoch nicht in dieser Reflexionstiefe. Dem Staatsarchiv liegen nun klare Bewertungsvorgaben für die Akten der BJS aus vormundschaftlichen Aufgaben vor, die auf die Überlieferungslage in den Kommunalarchiven abgestimmt sind und damit Mehrfachüberlieferung verhindern. Sie sind in ein generelles Bewertungsdokument über die Unterlagen der BJS eingeflossen und werden retrospektiv wie prospektiv in den elf BJS beziehungsweise vier Jugendhilferegionen bis zur Änderung der Gesetzeslage angewendet. Selbstverständlich müssen die Bewertungsentscheide auch überdacht werden, falls die Kommunalarchive ihre Übernahmepraxis ändern. Denn ihre volle Stärke kann die *Vertikale und horizontale Bewertung* nur entfalten, wenn die archivischen Überlieferungsbildner eines Verwaltungsbereichs aufeinander abgestimmt und verlässlich handeln.

Bibliografie

Behördengespräche und Archivbesuche

- Amt für Jugend und Berufsberatung: Telefongespräch mit Mirjam Bosshard (Rechtsdienst) 28. 7./6. 10. 2008 und Heidi Bucher (Fachstelle Adoption) 26. 8. 2008.
- Archivordner Wickihalder: Telefongespräch mit Markus Wickihalder 11. 5. 2010.
- Bezirksrat Horgen: Gespräch mit Benedikt Minzer (Bezirksratsschreiber) 30. 10. 2007 und Telefonat 30. 7. 2008.
- Gemeindearchiv Rickenbach: Gespräch mit Thuri Bänziger (Gemeindeschreiber) 14. 10. 2008.
- JS Bezirke Bülach und Dielsdorf: diverse Gespräche mit Dorothe Wiesendanger (Geschäftsführerin Region West), Marie-Luise Hänseler (ehem. Leiterin BJS Dielsdorf) und allen Abteilungsleitenden November 2009 bis Februar 2010.
- JS Bezirk Horgen: diverse Gespräche mit Peter Hug (Geschäftsführer Region Süd) und Franziska Schuler (Jugend- und Familienberatung) Januar/Februar 2010.
- Stadtarchiv Winterthur: Telefongespräch mit Marlis Betschart (Archivleiterin) 22. 6. 2010.
- Stadtarchiv Zürich: Gespräch mit Roger Peter (Stv. Stadtarchivar) 7. 10. 2008.
- Vormundschaftsamt der Stadt Winterthur: Telefongespräche mit Silvia Rey (Leiterin) 16. 6./23. 6. 2010 und Heinz Häusermann (Fachstelle Jugendhilfe) 23. 6. 2010.
- Zweckverband Amtsvormundschaft Winterthur-Land: Gespräch mit Frau Vock und Herr Bollinger (Amtsvormunde) 14. 10. 2008.

Gesetzestexte

- Archivgesetz, LS 432.11.
- Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen BG-HAÜ, SR 211.221.31.

- Bezirksverwaltungsgesetz BezVG, LS 173.1.
- Gesetz über die Jugendhilfe, LS 852.1, und dazugehörige Verordnung, LS 852.11.
- Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge, LS 852.2, und dazugehörige Verordnung über die Pflegekinderfürsorge, LS 852.22.
- Kantonales Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch EG zum ZGB, LS 230.
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch ZGB, SR 210.
- Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR). Hg. von der Schweizerischen Bundeskanzlei, Stand 1. Januar 2010.
- Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Aufnahme zur Adoption PAVO, SR 211.222.338.
- Verordnung über die Adoptionsvermittlung VadoV, SR 211.221.36.
- Zürcher Gesetzessammlung. Loseblattsammlung des Kantons Zürich (LS). Hg. von der Staatskanzlei des Kantons Zürich, Stand 1. Januar 2010.

Sekundärliteratur

- Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich: Tätigkeitsbericht 2008. Zürich 2009.
- Erziehungsdirektion des Kantons Zürich (Hg.): Festschrift zum 50jährigen Bestehen des kantonalen Jugendamtes. Jugendamt und Bezirksjugendsekretariate des Kantons Zürich 1919–1969. Zürich 1969.
- Illi, Martin: Von der Kameralistik zum New Public Management. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803–1998. Zürich 2008.
- Jugendhilfe Kanton Zürich 1918–2008: zwischen Professionalität und politischem Kräfteressen. Hg. vom Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich. Zürich 2008.
- Kantonales Jugendamt Zürich (Hg.): Die Bezirksjugendsekretariate im Kanton Zürich. Standortbestimmung und Zielpolitik. Zürich 1986.
- Kretzschmar, Robert: Vertikale und horizontale Bewertung. Ein Projekt der staatlichen Archivverwaltung Baden-Württemberg. In: *Der Archivar* 49 (1996), Sp. 257–260.
- Kretzschmar, Robert (Hg.): Historische Überlieferung aus Verwaltungsunterlagen. Zur Praxis der archivischen Bewertung in Baden-Württemberg. Stuttgart 1997.
- Kretzschmar, Robert: Aktenaussonderung und Bewertung in Baden-Württemberg. Rechtsgrundlagen, Organisationsrahmen, Arbeitsmethoden. In: Ders. (Hg.): *Historische Überlieferung aus Verwaltungsunterlagen. Zur Praxis der archivischen Bewertung in Baden-Württemberg*. Stuttgart 1997, S. 19–33.
- Kretzschmar, Robert: Gespräche in Behörden, Autopsie am Regal, Abstimmung in Gremien. Zur Bewertungspraxis der Staatsarchive in Baden-Württemberg bei aktuellen Projekten. In: Black-Veldtrup, Mechthild et al. (Hg.): *Archive vor der Globalisierung?* Düsseldorf 2001, S. 229–247.
- Kretzschmar, Robert: Archivübergreifende Bewertung. Zum Ertrag einer Tagung. In: *Der Archivar* 54 (2001), S. 284–290.

- Kretzschmar, Robert (Hg.): Methoden und Ergebnisse archivübergreifender Bewertung. Tübingen 2002.
- Maissen, Anna Pia: Archive als Kompetenzzentren zur Erforschung des gesellschaftlichen Wandels. In: Stadtarchiv Zürich (Hg.): Jahresbericht 2003/2004. Zürich 2005, S. 127–158.
- Menne-Haritz, Angelika: Schlüsselbegriffe der Archivterminologie. (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 20.) Marburg 2006.
- Moser, Patrick: Soyez réaliste, demandez l'impossible. Überlieferungsbildung im Verbund – ein Denkanstoss. In: *Arbido* 4 (2009), S. 21–24.
- Musterregistraturplan für Amtsvormundschaft im Kanton Zürich. Hg. vom Staatsarchiv des Kantons Zürich, Ausgabe 2008.
- Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich: Sitzung vom 17. April 2002, Beschluss 646. StAZH MM 3.1.
- Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich: Sitzung vom 1. Juli 2009, Beschluss 1065. <http://www.rrb.zh.ch/>.
- Regierungsrat des Kantons Zürich: Geschäftsbericht und Rechnung 2009. Zürich 2010.
- Richtlinien für Gemeindearchive (einschliesslich Zweckverbände). Hg. vom Staatsarchiv des Kantons Zürich, überarbeitete Fassung 2009.
- Rieder, Bernhard: Nachbewertung der Vormundschaftsakten des Bezirksrates Horgen. Staatsarchiv Zürich 2008 (unveröffentlicht).
- Schäfer, Udo: Ein Projekt zur vertikalen und horizontalen Bewertung. In: Kretzschmar, Robert (Hg.): Historische Überlieferung aus Verwaltungsunterlagen. Zur Praxis der archivischen Bewertung in Baden-Württemberg. Stuttgart 1997, S. 61–71.
- Schäfer, Udo: Archivische Überlieferungsbildung in Kooperation zwischen Archiven und Behörden verschiedener Träger. Das Projekt zur vertikalen und horizontalen Bewertung in Baden-Württemberg. In: Vom Findbuch zum Internet. Erschliessung von Archivgut vor neuen Herausforderungen. (Der Archivar, Bei-band 3.) Siegburg 1998, S. 165–173.
- Schäfer, Udo: Funktionen öffentlicher Stellen als Grundlagen archivischer Bewertung. Zum Stand des Projekts zur vertikalen und horizontalen Bewertung in Baden-Württemberg. In: Kretzschmar, Robert (Hg.): Methoden und Ergebnisse archivübergreifender Bewertung. Tübingen 2002, S. 13–21.
- Schreiber, Helga: Die Amtsvormundschaft Zürich. Zur Entstehung einer sozialpädagogischen Institution. Zürich 1993.
- Treffeisen, Jürgen: Archivübergreifende Überlieferungsbildung in Deutschland. Die vertikale und horizontale Bewertung. <http://www.forum-bewertung.de/beitraege/1022.pdf> (11. 1. 2010).
- Treffeisen, Jürgen: Perspektiven der archivübergreifenden Überlieferungsbildung in Baden-Württemberg. In: Kretzschmar, Robert (Hg.): Methoden und Ergebnisse archivübergreifender Bewertung. Tübingen 2002, S. 42–68.
- Website des Amtes für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich inkl. Regionen und Jugendsekretariate: <http://www.ajb.zh.ch/> (27. 4. 2010).

- Website des Statistischen Amtes des Kantons Zürich, Zweckverbände: <http://www.statistik.zh.ch/raum/zweckverb/liste.php> (29. 5. 2010).
- Website der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich: http://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/vormundschaftsbehoerde.html (5.5. 2010).