

# **Die Arbeit der Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern**

**Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag der  
Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern**

Oktober 2008

Peter Voll  
Dr. rer. soc.  
Bern

## Inhalt

1	Einleitung.....	1
2	Methodisches: Vorgehen, Beteiligung.....	1
2.1	Umfrage bei den lokalen Vormundschaftsbehörden.....	1
2.2	Umfrage bei den Regierungsstatthalterinnen und –statthaltern.....	2
2.3	Auswertung der Geschäftsdatenbank der Statthalterämter .....	2
3	Die Gemeindebehörden: ausgewählte Ergebnisse .....	2
3.1	Typ und Grösse .....	2
3.2	Infrastruktur: Behördensekretariat.....	4
3.3	Fallbelastung .....	6
3.4	Vorgehen und Entscheidverhalten .....	10
3.5	Vormundschaftliche Mandate .....	12
3.6	Zusammenarbeit mit andern Stellen .....	14
4	Vormundschaftliche Tätigkeiten der Regierungsstatthalter .....	15
4.1	Infrastruktur .....	15
4.2	Tätigkeiten.....	15
	Anhang: Glossar statistischer Begriffe.....	17

## 1 Einleitung

Die Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern sind grundsätzlich kommunal organisiert (Art. 27, Abs. 1 EGZGB). Ordentlicherweise nimmt der Einwohnergemeinderat diese Aufgabe wahr, mit Genehmigung der JGK kann auch eine besondere Vormundschaftskommission eingesetzt werden. Ebenfalls mit Genehmigung können sich Gemeinden zu Vormundschaftskreisen zusammenschliessen (Abs. 2). Auf der Basis des Gemeindegesetzes (Art. 5) kann schliesslich die Aufgabe auch an eine sogenannte "Sitzgemeinde" delegiert werden. Diese Art der Aufgabenübertragung (von der "Anschluss-" auf die "Sitzgemeinde") muss dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht werden.

Das schweizerische Vormundschaftsrecht ist in den letzten Jahren grundlegend überarbeitet worden. Das von den beiden eidgenössischen Räten inzwischen weitgehend bereinigte Gesetz verlangt, dass die Aufgaben der Vormundschaftsbehörde künftig durch eine interdisziplinäre Fachbehörde wahrzunehmen sind (Art. 440 Abs. 1 E-ZGB). Deren konkrete Ausgestaltung bleibt den Kantonen überlassen. Das betrifft sowohl die disziplinäre Zusammensetzung wie auch den Perimeter; mit letzterem ist auch die Frage der kommunalen Zuständigkeit aufgeworfen.

In diesem Zusammenhang ist die Darstellung der Arbeit der Vormundschaftsbehörden des Kantons Bern zu sehen, die im Folgenden anhand einiger ausgewählter Ergebnisse aus drei verschiedenen Erhebungen (vgl. Abschnitt 2) vorgenommen wird. Ziel ist die Abbildung der aktuellen Tätigkeit der lokalen/kommunalen Vormundschaftsbehörden (3) und der Regierungsstatthalter als erster Aufsichtsbehörde (4) hinsichtlich struktureller Voraussetzungen, Fallbelastung und Vorgehen. Auf dieser Basis sollen zum einen Hinweise auf notwendige und/oder mögliche Verbesserungen im Rahmen der neuen Struktur gewonnen werden. Zum andern soll eine Grundlage geschaffen werden, um den Arbeitsaufwand und damit die Dotierung einer künftigen Behördenorganisation abschätzen zu können.

## 2 Methodisches: Vorgehen, Beteiligung

Die Darstellung beruht auf drei verschiedenen Quellen, die nicht in allen Einzelheiten zu identischen Resultaten führen: eine Umfrage bei den Vormundschaftsbehörden wurde ergänzt durch eine Umfrage bei den Regierungsstatthalterinnen und –statthaltern, die als erste Aufsichtsinstanz fungieren und gleichzeitig wichtige Geschäfte in erster Instanz bearbeiten. Während die lokalen Behörden um Angaben zur Infrastruktur, zur Zusammensetzung von Behörde und Sekretariat und zum Vorgehen bei Massnahmenentscheiden befragt wurden, beschränkte sich die Befragung der Regierungsstatthalter auf die Geschäftslast und die dafür eingesetzten Ressourcen. Als Drittes wurde die Geschäftsdatenbank der Regierungsstatthalter als Grundlage für die Massnahmenstatistik beigezogen.

### 2.1 Umfrage bei den lokalen Vormundschaftsbehörden

Die erste und umfangreichste Umfrage richtet sich an die kommunalen Vormundschaftsbehörden. Alle 395 Gemeinden im Kanton Bern (inkl. Anschlussgemeinden) wurden im März 2008 brieflich angeschrieben und auf den Fragebogen hingewiesen, der dann per Mail als Wordformular verschickt und im Allgemeinen auch wieder elektronisch zurückgesandt wurde. Inhaltlich zielte der Fragebogen sowohl auf die Infrastruktur und die Zusammensetzung der Behörden wie auf ihre Aktivitäten im Sinne der Fallbelastung, des Vorgehens bei Entscheiden und der Zusammenarbeit mit Sozialdiensten.

In Bezug auf die einleitend erwähnten Kooperationsmöglichkeiten der Gemeinden zeigen die Antworten eine nicht unbeträchtliche Diskrepanz zwischen dem Wissen des Kantons und der realen Zusammenarbeit bzw. deren Wahrnehmung durch die Gemeinden (*Tabelle 1*). So geben 14 Gemeinden an, ihre Aufgaben an eine Sitzgemeinde delegiert zu haben, ohne

dass dies dem Kanton bis anhin bekannt gewesen wäre. Umgekehrt vergessen die Sitzgemeinden die Erwähnung von insgesamt 24 Anschlussgemeinden.

*Tabelle 1: Anschlussgemeinden gemäss Aufstellung JGK und gemäss Antworten im Fragebogen*

	Anzahl Gemeinden
Übereinstimmende Angaben	35
Delegation an Sitzgemeinde nur gemäss Fragebogen	14
Delegation nur gemäss Aufstellung JGK (Anschlussgemeinden von Sitzgemeinde nicht erwähnt)	24
Total Anschlussgemeinden (exkl. 5 Gemeinden Vm- Kreis Münchenbuchsee)	73

Die Population, d.h. die Gesamtzahl der Behörden im Kanton lässt sich somit nicht eindeutig feststellen. Kombiniert man die Angaben der Gemeinden mit denjenigen des Kantons, rechnet also sowohl die Anschlussgemeinden gemäss kantonalem Wissen ("Aufstellung JGK") wie auch gemäss kommunalen Antworten sowie die Mitglieder des Vormundschaftskreises Münchenbuchsee zu den Anschlussgemeinden, so ergeben sich für den Kanton total 318 Vormundschaftsbehörden. Von diesen haben 273 oder 86% die Umfrage beantwortet. Mit 70% liegt die Beteiligung in französischsprachigen Kantonsteil etwas tiefer. Da kleinere Gemeinden eine Antwort häufiger unterlassen haben als grosse, repräsentieren die Antworten die Wohngemeinden von 92% der Einwohnerschaft des Kantons. Die sechs burgerlichen Behörden sind im vorliegenden Datensatz nicht enthalten.

## **2.2 Umfrage bei den Regierungsstatthalterinnen und –statthaltern**

Parallel zu den Gemeinden wurden auch die Regierungsstatthalterämter gebeten, die Zahl ihrer Geschäfte im vormundschaftlichen Bereich – als erste und als Aufsichtsinstanz – anzugeben. Für 25 von 26 Ämtern liegen vollständige Angaben vor.

## **2.3 Auswertung der Geschäftsdatenbank der Statthalterämter**

In ihrer Eigenschaft als erste vormundschaftliche Aufsichtsbehörde führen die Statthalterämter ein Verzeichnis sämtlicher vormundschaftlicher Massnahmen der erstinstanzlichen Behörden („Vogtsrodel“ gemäss Art. 39 EG ZGB). Erfasst werden neben den Personendaten u.a. die erstinstanzliche Behörde, das Datum des Geschäftseingangs und die gesetzliche Grundlage der Massnahme. Auf Basis aller per Ende Juli 2008 aktiven Records (N=15'460) wurde die Geschäftslast der Ämter wie der Gemeinden errechnet. Da die Datenbank, v.a. was die Notierung der gesetzlichen Grundlage betrifft, wenig standardisiert ist, konnte die Art der Massnahme nicht in jedem Fall eindeutig festgestellt werden. In einigen Fällen fehlten überdies verwertbare Angaben zum Alter des Mündels oder zur anordnenden Behörde. Einige Einträge (Kindesschutzmassnahmen bei inzwischen Erwachsenen) lassen auch vermuten, dass die Massnahmenaufhebung in Einzelfällen nicht registriert wurde. Insgesamt dürften die Ungenauigkeiten aber zumindest statistisch gesehen im tolerablen Bereich liegen.

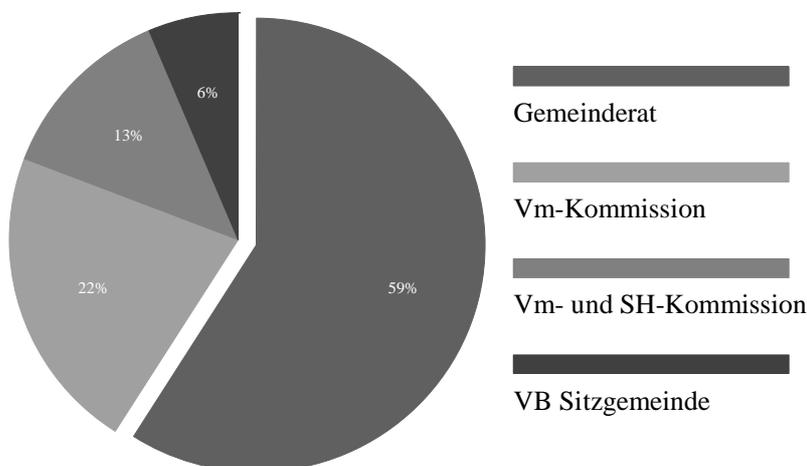
# **3 Die Gemeindebehörden: ausgewählte Ergebnisse**

## **3.1 Typ und Grösse**

Auf der Basis der erwähnten "grosszügigen" Definition sind 6% der Behörden solche von Sitzgemeinden oder Vormundschaftskreisen (vgl. *Abbildung 1*). In den meisten Fällen weisen sie Delegierte aus den Anschlussgemeinden als Mitglieder auf, nur in einem Fall handelt es sich um den Einwohnergemeinderat der Sitzgemeinde. In 59% aller Fälle, vor allem in den kleineren Gemeinden, fungiert der Einwohnergemeinderat als Vormundschaftsbehörde, in den übrigen Fällen wird diese Aufgabe einer eigens dafür gebildeten Kommission übertra-

gen, von denen jede Dritte (13% aller Antwortenden) auch als Sozialhilfekommission amtiert. In sieben Fällen waren die Antworten zu lückenhaft, um den Typ festzulegen.

Abbildung 1: Typ der Behörde



VB BE, lokale Behörden

Gemeinden mit eigener Kommission sind – im Mittel – deutlich grösser als Gemeinden, in denen der Einwohnergemeinderat auch Vormundschaftsbehörde ist (Tabelle 2); Sitzgemeinden haben durchschnittlich ein nochmals bevölkerungsreicheres Einzugsgebiet, sind jedoch immer noch weit von jener Grössenordnung entfernt, die von der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden als untere Grenze betrachtet wird (50'000<sup>1</sup>).

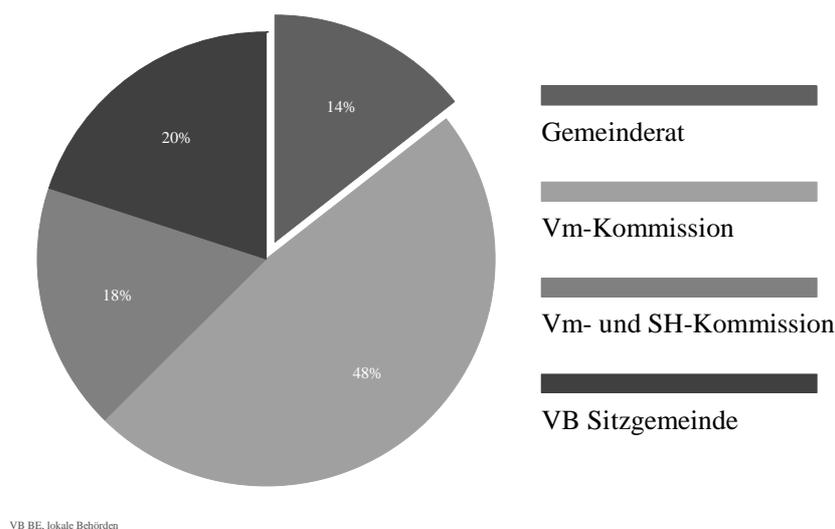
Tabelle 2: Grösse des Einzugsgebiets und der Behörde nach Behördentyp

Behördentyp	Anzahl Einwohner		Anzahl stimmberechtigte Mitglieder		N
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median	
Gemeinderat	808	523	5.1	5	147
Vormundschaftskommission	7'359	2'539	5.8	5	56
Vormundschafts- und Sozialhilfekommission	4'512	3'809	5.9	7	34
Vormundschaftsbehörde einer Sitzgemeinde	10'406	10'159	6.4	7	17

Die typenspezifische Grösse der Bevölkerung, für die eine Behörde verantwortlich ist, führt dazu, dass sich das Bild aus der Optik der Gesamtbevölkerung ganz anders präsentiert als aus jener der Behörden. Zwar sind 59% der Vormundschaftsbehörden des Kantons identisch mit dem Einwohnergemeinderat (Abbildung 1), diese 59% der Behörden sind aber nur für 14% der Bevölkerung verantwortlich (Abbildung 2).

<sup>1</sup> Wider et al. 2007: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde. Analyse und Modellvorschläge.

Abbildung 2: Bevölkerungsanteile unter verschiedenen Bevölkerungstypen



Auch hinsichtlich der Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder unterscheiden sich die vier Typen<sup>2</sup>: Spezielle Vormundschafts- und Sozialhilfekommissionen sind im Durchschnitt grösser als Gemeinderäte. Dass nach dem Sitzgemeindemodell konstituierte Behörden nochmals etwas grösser sind, deutet darauf hin, dass es sich nicht um eine eigentliche Delegation an die Sitzgemeinde handelt; vielfach scheint hier eine gemeinsame Behörde mit Delegierten aus allen oder doch mehreren beteiligten Gemeinden gebildet zu werden. Zusammengekommen zählen die antwortenden Behörden 1376 Mitglieder, das Total im Kanton dürfte demnach gegen 1500 betragen, die im Jahr zu durchschnittlich 9.9 Sitzungen mit vormundschaftlichen Traktanden eingeladen werden.

### 3.2 Infrastruktur: Behördensekretariat

Im System der Laienbehörden kommt dem Fachsekretariat eine zentrale Stellung zu. Allerdings verfügen gerade die generalistischen Einwohnergemeinderäte nur selten (5%) über ein derartiges Sekretariat (Abbildung 3), im Gegensatz zu den Spezialkommissionen oder Sitzgemeindebehörden (je rund 70%). In den übrigen Fällen stützt sich die Behörde in der Regel auf die allgemeine Verwaltung, insbesondere den Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin, ab. Der Grund dafür liegt in der Gemeindegrösse. Wie Abbildung 4 zeigt, kann offenbar erst in Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein eigenes, wenn auch noch sei kleines Vormundschaftssekretariat kostengünstig eingerichtet und ausgelastet werden.

---

<sup>2</sup> Wobei hier die Antworten in einzelnen Fällen noch zu überprüfen wären; so geben 34 Behörden, meist Einwohnergemeinderäte, an, dass sie nur zwei stimmberechtigte Mitglieder – in wenigen Fällen sogar ein einziges – aufweisen, was dafür spricht, dass hier die Entscheidung de facto, wenn auch wohl nicht de iure, an einen Unterausschuss delegiert wird.

Abbildung 3: Ausstattung mit eigenem Sekretariat, das mindestens 1 Fachaufgabe wahrnimmt

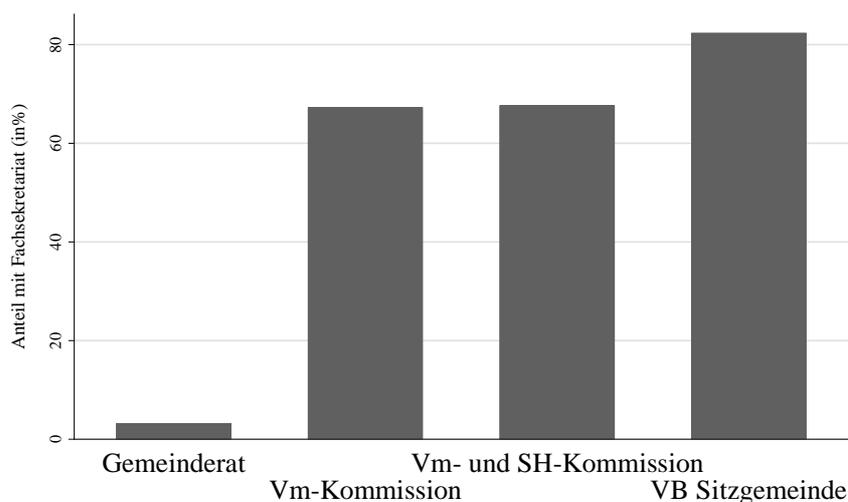
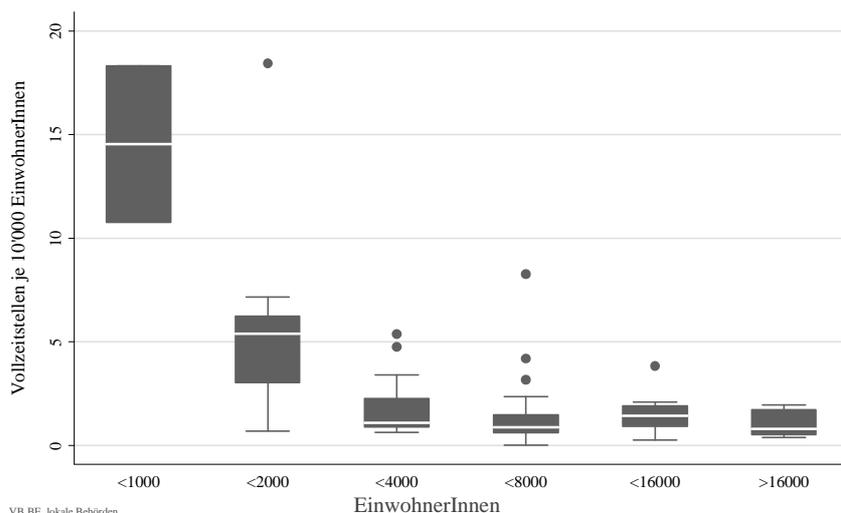


Abbildung 4: Sekretariate mit Fachaufgaben: Anzahl Vollzeitstellen je Einwohner des Einzugsgebiets



Die sogenannten "Box-Plots" geben an, wie gross die spezialisierten Sekretariate umgerechnet auf 10'000 Einwohner/innen sind, und wie stark dieser Wert streut. Die weissen Linien innerhalb der Boxen zeigen den Median an, d.h. den Wert, unter- und oberhalb dem jeweils 50% der Gemeinden einer Grössenkatgorie liegen, das obere und untere Ende den 75% bzw. 25%-Wert. Punkte weisen auf "Ausreisser" mit besonders hohen Werten innerhalb ihrer Kategorie hin (vgl. Anhang).

Insgesamt geben 81 Behörden an, über ein Sekretariat zu verfügen, das Fachaufgaben – wie die Abklärung bei Gefährdungsmeldungen, die Redaktion von Beschlüssen, Beratung oder Kontrolle von MandatsträgerInnen – übernimmt. Allerdings verfügen nur rund die Hälfte dieser Sekretariate über Mitarbeiter/innen mit einer Ausbildung in Recht (10%), Sozialarbeit (36%) oder als Gemeindeschreiber (7%). Die berufliche Ausrichtung des Sekretariats und seine Grösse korrelieren in hohem Mass miteinander und ebenso mit der Grösse des Einzugsgebiets:<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Wobei das Sekretariat zunächst, wie auch Abbildung 4 andeutet, eher unterproportional wächst, während die kleineren der vier grossen Städte leicht über dem Wert liegen, der aufgrund der Bevölkerung zu erwarten wäre. Dazu scheint ein leicht positiver "Professionelleneffekt" zu kommen: Sekretariate mit juristischen oder sozialarbeiterischen MitarbeiterInnen sind etwas grösser, als es die Bevölkerung erwarten lässt. Ein-

- Juristinnen sind typischerweise Mitarbeiterinnen grösserer Sekretariate (Median: 4.08 Vollzeitstellen, in die sich 6 Personen teilen) relativ grosser Einzugsgebiete (mit einem Median von 26'825 Einwohnern);
- Sekretariate, die Sozialarbeiter/innen, aber keine Juristen beschäftigen, sind durchschnittlich weniger als halb so gross und entsprechend auch für ein deutlich kleineres Einzugsgebiet verantwortlich (Median 6'720);
- noch einmal deutlich kleiner sind Einzugsgebiet und Sekretariat dort, wo ausschliesslich "andere" – meist Administrativpersonal – beschäftigt werden.

*Tabelle 3: Professionelle Orientierung und personelle Ausstattung eigenständiger VB-Sekretariate mit Fachaufgaben*

Professionelle Orientierung des Sekretariats		Vollzeitäquivalente	Personen	Bevölkerung
Recht (+ andere)	Median	4.08	6	26'026
	Mittelwert	4.36	6.25	35'155
	N	8	8	8
Sozialarbeit (+ andere, ohne Recht)	Median	0.90	2	6'720
	Mittelwert	1.24	2.41	8'656
	N	29	29	29
Gemeindeschreiber/in	Median	0.60	1.5	2'054
	Mittelwert	0.74	1.50	2'321
	N	5	6	6
(nur) andere	Median	0.30	1	2'943
	Mittelwert	0.57	1.32	3'864
	N	35	38	38
Total	Median	0.60	2	4'436
	Mittelwert	1.23	2.21	8'556
	N	77	81	81

*Professionelle Orientierung:* In der klassischen Professionshierarchie höchste Ausbildung eines Mitarbeiters (nicht notwendigerweise der Leiterin).

4 Sekretariate machen keine Angaben zum Anstellungsgrad der Mitarbeiter/innen, so dass die Grösse des Sekretariats nicht in Vollzeitäquivalenten berechnet werden kann.

### 3.3 Fallbelastung

In den Kompetenz- und Aufgabenbereich der Behörde fallen verschiedene Tätigkeiten (die zuweilen dieselben Personen betreffen), die in sehr unterschiedlicher Häufigkeit anfallen. Tabelle 4 listet ihre Häufigkeit bezogen auf den ganzen Kanton (bzw. das Gesamt der antwortenden Gemeinden) auf.

schränkend ist dazu natürlich zu bemerken, dass die Aufgaben der Sekretariate im Einzelnen recht unterschiedlich und vom institutionellen Umfeld, z.B. der Stellung gegenüber den Sozialdiensten, abhängig sein können.

Tabelle 4: Anzahl Geschäfte der lokalen Behörden im Kindes- und Erwachsenenschutz

	Art. ZGB	Anzahl
<b>Erwachsenenschutz</b>		
Verfügung FFE	397a	188
Vorläufige Fürsorge / vorläufiger Entzug der Handlungsfähigkeit	386	32
Zustimmungspflichtige Geschäfte	421 / 422	986
Periodische Rechenschaftsberichte und Abrechnungen	413 / 423	4'103
Schlussberichte und Schlussabrechnungen	413 / 423 / 451	1'381
Gefährdungsmeldungen / Gesuche und Abklärungen (Erwachsene)		1'801
Inventaraufnahmen	398	1'110
Beschwerden gegen die Mandatsführung (Erwachsene)		45
neu errichtete Massnahmen (gemäss „Vogtsrodel“ <sup>**</sup> )		1'275
<b>Kindesschutz</b>		
Pflegekinder (Bevolligungen)	316	285
Periodische Rechenschaftsberichte und Abrechnungen	413 / 423	1'295
Schlussberichte und Schlussabrechnungen	413 / 423	763
Adoptionsfälle		69
Kinderzuteilungsberichte zuhanden Gericht		499
Zuweisung der gemeinsamen elterlichen Sorge	298a	533
Unterhaltsverträge bei unverheirateten Eltern		949
Kindesvermögensinventare		567
Gefährdungsmeldungen / Gesuche und Abklärungen (Kinder)		1'391
Besuchsrechtsregelungen	273 - 275	308
Einvernehmliche Abänderung von Scheidungsurteilen	134 Abs. 3	86
Beschwerden gegen die Mandatsführung (Kinder)	420, 1	33
neue Massnahmen (gemäss „Vogtsrodel“ <sup>**</sup> )		878

\* Nur Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben

Ersichtlich dominieren die Geschäfte, die in direktem Zusammenhang mit den Schutzmassnahmen nach den Artikeln 369 – 372 und 392 – 395 (für Erwachsene) und 308 – 312 (Kinder) stehen, d.h. die Entgegennahme von Gefährdungsmeldungen und die darauf folgende Abklärung, die Errichtung der Massnahme und später die Kontrolle der Rechenschafts- und Schlussberichte der Mandatsträger/innen. Im Kindesschutz fallen darüber hinaus auch die Berichte und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Zuteilung von Kindern nach einer Trennung der Eltern ins Gewicht, sowie die Kontrolle von Unterhaltsverträgen bei unverheirateten Eltern. Wie hoch der durchschnittliche Aufwand für jede dieser Kategorien ist, ist Gegenstand einer eigenen Untersuchung und muss hier offen bleiben.

Die Zahl der massnahmenbezogenen Geschäfte je Gemeinde ist im Wesentlichen eine Funktion der Einwohnerzahl, wie auch Tabelle 5 andeutet.<sup>4</sup> Sie zeigt zunächst, dass ein beträchtlicher Teil der Behörden nur sehr sporadisch mit Vormundschaftsfällen konfrontiert ist: Mehr als die Hälfte der Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern – die ihrerseits nahezu

<sup>4</sup> Die Korrelation für (neue) Kindesschutzmassnahmen liegt bei  $r=.88$ , jene für Erwachsenenschutzmassnahmen gar bei  $r=.97$ . Berücksichtigt man nur Gemeinden mit weniger als 20'000 Einwohner/innen (da die grossen Städte auf derartige Berechnungen einen übermässigen Einfluss haben), so liegen beide Werte immer noch über  $r=.80$ . Das bedeutet, dass der Einfluss anderer Faktoren nicht allzu gross sein kann. Angesichts der im Text gemachten Einschränkungen bezüglich der Datenqualität sollte dieser Befund allerdings nicht überstrapaziert werden.

die Hälfte aller Gemeinden ausmachen – hatten 2007 keine einzige Gefährdungsmeldung zu bearbeiten und haben auch keine Kinder- oder Erwachsenenschutzmassnahmen verfügt.

Die Tabelle lässt aber auch vermuten, dass die Praxis, die hinter der Massnahmengesamtzahl steckt, sehr unterschiedlich ist. Das gilt schon für die Registrierung der Massnahmen im „Vogtsrodel“, die, so scheint es, nicht überall gleich gehandhabt wird. Viel mehr aber gilt es für den Umgang mit Gefährdungsmeldungen. Betrachtet man den Anteil der Gefährdungsmeldungen, der schliesslich zu einer Schutzmassnahme führt, dann weist dieser beträchtliche Schwankungen auf, und zwar im Kinder- wie im Erwachsenenbereich: so liegt die Zahl der neu errichteten Massnahmen im Extremfall beim Zwanzigfachen der Gefährdungsmeldungen (wo solche überhaupt erfasst werden<sup>5</sup>), im Durchschnitt der Gemeinden ist die Zahl der Massnahmen dagegen etwa gleich hoch wie jene der Meldungen (im Kinderschutz) oder um den Faktor 1.6 höher (Erwachsenenschutz).

Das lässt sich nur verstehen, wenn man annimmt, dass

- verschiedene Behörden Verschiedenes unter einer Gefährdungsmeldung verstehen. Einige Behörden scheinen auch keine derartigen Meldungen angegeben zu haben, weil diese von vorgelagerten Diensten bearbeitet werden.
- eine Gefährdungsmeldung vielfach erst als solche erfasst wird, wenn eine Massnahme notwendig erscheint
- Gefährdungsmeldungen somit mit einer gewissen Zwangsläufigkeit auf eine Massnahme hinauslaufen (andernfalls müsste die Verhältniszahl deutlich unter 100 liegen)
- das Begehren um Errichtung einer Altersbeistandschaft vielerorts nicht als Gefährdungsmeldung taxiert wird, die Abklärung verlangt (darauf weist vor allem die hohe Zahl kleiner und mittlerer Gemeinden bis 8000 Einwohner hin, die 2007 zwar neue Erwachsenenschutzmassnahmen, aber keine Gefährdungsmeldungen ausweisen).

---

<sup>5</sup> Für Behörden, die keine Gefährdungsmeldungen angeben, kann der Quotient "Massnahmen pro 100 Meldungen" nicht berechnet werden; entsprechend sind sie aus den Kolonnen 3 und 6 von Tabelle 5 ausgeschlossen. Damit Gemeinden, die kaum Meldungen, wohl aber Massnahmen angeben, die Berechnung des Gruppenmittels nicht unverhältnismässig beeinflussen, wurden in diesen Spalten jeweils gewichtete Mittelwerte eingesetzt.

Tabelle 5: Massnahmengeschäfte der Gemeindebehörden im Kindes- und Erwachsenenschutz

Einwohnerzahl		Erwachsenenschutz			Kindesschutz*		
		Gefährdungsmeldungen	Neue Massnahmen	Massnahmen pro 100 Gefährdungsmeldungen**	Gefährdungsmeldungen	Neue Massnahmen	Massnahmen pro 100 Gefährdungsmeldungen**
<1000	Median	0	0	50	0	0	0
	Mittelwert	0.26	0.50	70.59	0.40	0.37	38.46
	N	131	131	28	131	131	34
<2000	Median	0	2	7	1	1	33
	Mittelwert	1.29	1.96	53.45	1.53	1.42	72.46
	N	45	45	21	45	45	31
<4000	Median	2	4	150	2	2	50
	Mittelwert	1.86	4.35	171.43	3.14	3.31	96.10
	N	49	49	35	49	49	45
<8000	Median	4	7	117	7	6	70
	Mittelwert	4.13	7.38	149.49	6.25	6.92	106.67
	N	24	24	20	24	24	22
<16000	Median	11	13	42	11	10	52
	Mittelwert	15.88	14.35	81.48	14.00	10.53	75.21
	N	17	17	16	17	17	17
>16000	Median	96	40	42	43	33	30
	Mittelwert	178.43	69.57	38.99	60.50	41.67	44.35
	N	7	7	7	6	6	5
Total	Median	0	1	42	1	1	49
	Mittelwert	6.60	4.67	59.19	3.77	3.19	69.98
	N	273	273	127	272	272	154
Summe		1801	1275	--	1391	878	--

\* Angaben zum Kindesschutz unter Ausschluss einer Stadt, für welche die Massnahmen in grösseren Umfang nicht im Register des Statthalters eingetragen sind

\*\* um Zahl der Meldungen gewichtete Werte

Tabelle 5 lässt die Vermutung zu, dass die unterschiedliche Praxis bezüglich der Gefährdungsmeldungen direkt oder indirekt mit der Grösse der Gemeinde zu tun hat. Jedenfalls sinkt der Anteil der Gemeinden, die Massnahmen, aber keine Meldungen aufweisen, weitgehend kontinuierlich mit steigender Gemeindegrösse<sup>6</sup>. Ein direkter Einfluss könnte z.B. darin liegen, dass mit sinkender Grösse die persönliche Situation der Personen auch ohne förmli-

<sup>6</sup> Eine Ausnahme bilden die Gemeinden der kleinsten Kategorie, die eine ohnehin geringe Massnahmen-Wahrscheinlichkeit aufweisen.

che Abklärung bekannt ist. Indirekte Einflüsse könnten z.B. durch das Sekretariat, durch seine Kontakte zum Sozialdienst oder auch durch die Formalisierung der Abläufe, die mit einem Sekretariat verbunden sind, vermittelt sein. Für einen solchen indirekten Effekt spricht, dass unter den Gemeinden mit Fachsekretariat der Anteil von Massnahmen ohne Meldung nur halb so gross ist. Ähnliche Zusammenhänge lassen sich aber auch zum Behördenmodell feststellen: Massnahmen ohne formelle Meldung werden vor allem von Gemeinderäten verfügt.<sup>7</sup>

Dass die Beziehungen, die sich zwischen Sekretariat und Sozialdiensten etablieren, jedenfalls nicht belanglos sind, zeigt sich schliesslich auch daran, dass die Zahl der verarbeiteten Rechenschaftsberichte – unter Berücksichtigung der Mandatszahl – vom Bestehen eines Sekretariats und von seiner professionellen Orientierung abhängt. Auf den ersten Blick vielleicht überraschend liegt sie leicht tiefer, wenn ein Sekretariat besteht, und am tiefsten dort, wo auf diesem Juristinnen oder Sozialarbeiter tätig sind.

### 3.4 Vorgehen und Entscheidverhalten

Schon im bisherigen Recht sind die vormundschaftlichen Behörden als Entscheidungs- und Aufsichtsinstanz konzipiert, die den Sozialdiensten gegenüber als Auftraggeber in Erscheinung treten. Das setzt voraus, dass die Behörden die Fälle in eigener (Fach-)Kompetenz beurteilen. Mit der Bezeichnung als „Fachbehörde“<sup>8</sup> wird dieser Aspekt im künftigen Recht verstärkt hervorgehoben. Im Blick darauf interessieren vorab zwei Themen:

- wie informieren sich die Behörden über die Sachlage?
- wie fällen die Behörden ihren Entscheid?

In beiden Hinsichten wird dabei die Rolle sowohl der Sozialdienste wie auch des Behördensekretariats zu untersuchen sein.

Die Behörde ist verpflichtet, *Abklärungen* selber vorzunehmen oder in Auftrag zu geben, wenn ihr eine Gefährdungsmeldung zukommt. Erwartungsgemäss übertragen Behörden, die über ein eigenes Sekretariat verfügen, diesem vielfach die Abklärung; in dieser Hinsicht besteht auch kaum eine Differenz zwischen mit Sozialarbeitenden besetzten Sekretariaten und Sekretariaten, die ausschliesslich Administrativpersonal beschäftigen (Tabelle 6). Eher erstaunen mag dagegen, dass

- Behörden mit einem eigenen Sekretariat mindestens ebenso häufig weitere Stellen einbeziehen wie Behörden, die über keine derartige Unterstützung verfügen
- Behörden ohne eigenes Sekretariat die Abklärungen vielfach nicht nach aussen delegieren, sondern sie selber wahrnehmen.

Letzteres wird noch deutlicher, wenn – anders als in der Frage, die Tabelle 6 zugrundeliegt – nur nach dem ersten Schritt gefragt wird, d.h. wenn nach der zeitlichen Priorität gefragt wird. Hier geben 74% der Behörden ohne Sekretariat an, dass auf eine Gefährdungsmeldung im Erwachsenenschutz<sup>9</sup> zunächst einmal eigene Abklärungen durch Behördenmitglieder (45%) oder Mitarbeitende der Gemeindeverwaltung<sup>10</sup> (29%) folgen. Konkret bedeutet dies, dass die Abklärungen vielfach durch Personen durchgeführt werden, die nicht über eine entsprechende Ausbildung verfügen, Da Behörden ohne Sekretariat wie gezeigt – teilweise sehr – kleine

---

<sup>7</sup> In multivariaten Analysen ist allerdings nur der Zusammenhang mit der Bevölkerungsgrösse eindeutig feststellbar. Die Effekte der andern genannten Variablen (Behördentyp, Existenz eines Sekretariats und dessen fachliche Orientierung) dagegen sind in hohem Mass modellabhängig.

<sup>8</sup> In der deutschen Fassung von Art. 440 E-ZGB ist von einer "Fachbehörde" die Rede, in der französischen Fassung dagegen von einer "autorité interdisciplinaire".

<sup>9</sup> Im Kinderschutz liegt die Quote nach aussen vergebener Erstabklärungen nur unwesentlich höher. Tabelle 6 zeigt, dass primär Behörden ohne Sekretariat und Sekretariate ohne Fachpersonal zu unterschiedlichem Vorgehen im Kindes- und Erwachsenenschutz neigen,

<sup>10</sup> Einmal unterstellt, dass die Angabe „Abklärung durch VB-Sekretariat“ bei Behörden, die kein eigenes Sekretariat aufweisen, auf Unterstützung durch die allgemeine Gemeindeverwaltung hinweist.

Fallzahlen aufweisen, dürfte im Allgemeinen aber auch die Erfahrung aus vergleichbaren Fällen fehlen.

Bei Behörden mit Fachsekretariaten dagegen kommen Erstabklärungen durch Behördenmitglieder selber kaum vor. Hingegen fällt auf, dass in nahezu allen Fällen, in denen Sozialarbeitende das Behördensekretariat führen, auch der regionale oder kommunale Sozialdienst in die Abklärungen einbezogen wird – bei den Sekretariaten ohne Fachpersonal (mit Ausnahme der von einem Gemeindeschreiber (mit-)betreuten Sekretariate) oder bei Juristen ist dieser Anteil deutlich kleiner. Über die Ursachen dafür lässt sich hier nur spekulieren (grössere institutionelle Nähe? professionspolitische Solidarität?).

Tabelle 6: Vorgehen bei Gefährdungsmeldungen

	N	Abklärung durch Mitglied der Behörde	Abklärung durch VB-Sekretariat	Abklärungsauftrag an Sozialdienst	Abklärungsauftrag an andere	Fallweises Vorgehen
<i>Erwachsenenschutzfälle</i>						
kein VB-Sekretariat	176	64%	38%	67%	6%	44%
VB-Sekretariat						
• Recht	9	11%	78%	44%	22%	11%
• Sozialarbeit	30	10%	50%	97%	17%	20%
• Gemeindeschreiber	7	29%	86%	86%	0%	57%
• (nur) andere	40	35%	40%	73%	10%	25%
Total	262	50%	42%	71%	8%	37%
<i>Kinderschutzfälle</i>						
kein VB-Sekretariat	178	57%	38%	75%	14%	44%
VB-Sekretariat						
Recht	9	11%	67%	44%	44%	22%
Sozialarbeit	30	3%	50%	97%	30%	20%
Gemeindeschreiber	7	29%	43%	100%	14%	71%
(nur) andere	40	28%	33%	83%	28%	23%
Total	264	44%	40%	78%	18%	38%

Nur Behörden, die jeweils mindestens ein Verfahren angegeben haben

Zwei Drittel der Behörden (68%) geben an, zur *Entscheidvorbereitung* regelmässig Gespräche mit den Sozialdienstmitarbeiterinnen zu führen. In derartigen Gesprächen kann es einerseits darum gehen, die Behörde über die Ergebnisse der Abklärung zu dokumentieren. Denkbar sind aber auch Vorgespräche, die das Ziel haben, den Antrag so vorzubereiten, dass er die Zustimmung der Behörde findet. Tatsächlich geht es wohl meist um beides, wobei die Behörden angeben, dass der Sozialdienst die Einschätzung der Behörde in Erfahrung bringen will (72%), die Behörde vorinformiert wird (60%), die Behörde ihren Entscheid fachlich durch den Sozialdienst absichern (53%) oder im Gegenzug der Sozialdienst seinen Antrag rechtlich absichern (49%) will.

Auch hier wieder lassen sich auffällige Differenzen feststellen: Kommissionen von Sitzgemeinden und kombinierte Sozialhilfe-/Vormundschaftskommissionen führen seltener derartige Gespräche, und wenn sie sie führen, geht es bei ihnen – ihrer eigenen Wahrnehmung nach – weniger häufig um die fachliche Absicherung der Behörde. Dasselbe gilt für Behörden mit eigenem juristischem oder sozialarbeiterischem Fachsekretariat: Sie geben einen geringeren Bedarf an Vorgesprächen an (53% führen sie regelmässig) als andere Behörden (Behörden mit einem andern Sekretariat: 65%; Behörden ohne Sekretariat: 72%), und in diesen Gesprächen geht es ihnen deutlich seltener vorab um die fachliche Absicherung der Behörde (11% gegenüber 31% bzw. 32%). Behörden ohne eigenes Fachpersonal sind offenbar nach eigener Einschätzung stärker auf die Meinung der von ihnen beauftragten Sozialdienste angewiesen. Die Frage ist zumindest zu stellen, ob damit nicht Auftragsverhältnis und Kontrollhierarchie zwischen Behörde und Sozialdienst auf den Kopf gestellt werden.

Kommt ein Antrag einmal in die Behörde, so ist eine unveränderte Erhebung zum *Beschluss* nahezu garantiert (Tabelle 7). Nur 0.6% aller 14'889 Anträge sind abgelehnt, weitere 4.1% sind im Verlauf der Diskussion modifiziert oder nur teilweise gutgeheissen worden. In 95.3% aller Fälle wird demnach ein Antrag unverändert übernommen (wobei eine Differenzierung nach der Art des Geschäfts und seiner Bedeutsamkeit leider nicht möglich ist). Am häufigsten sind Rückweisungen oder Modifikationen in den Einwohnergemeinderäten, am seltensten in den Vormundschaftskommissionen. Allerdings sind die Unterschiede geringfügig. Würde man den Durchschnitt über die Behörden und nicht über die Anträge bilden, so ergäbe sich denn auch das umgekehrte Bild eines Einwohnergemeinderates, der die Anträge unverändert akzeptiert.

Tabelle 7: Vormundschaftliche Geschäfte: Anträge und Entscheide 2007

	N	Total Anträge	davon*		
			abgelehnt	modifiziert	unverändert gutgeheissen
Gemeinderat	111	1'208	0.8%	4.7%	94.5%
Vormundschaftskommission	50	9'040	0.5%	2.4%	97.1%
Vormundschafts- und Sozialhilfekommission	32	1'927	0.5%	3.6%	96.0%
Vormundschaftsbehörde einer Sitzgemeinde	15	2'519	0.6%	2.7%	96.7%
Total	208	14'899	0.6%	4.1%	95.3%

\* Prozente bezogen auf das Total der jeweiligen Kategorie

Es darf wohl vermutet werden, dass die unveränderte Gutheissung eines Antrags mit der relativen Position des Antragsstellers im Gremium zu tun hat, u.a. also mit der fachlichen Reputation, die er/sie im Vergleich zu den (übrigen) Mitgliedern hat. Dem entspricht, dass juristisch geführte Sekretariate noch seltener als andere von modifizierten oder abgelehnten Anträgen berichten (2%). Bezüglich der andern Sekretariate ist das Bild wiederum davon abhängig, ob man Behörden oder Entscheide zur Berechnungsgrundlage nimmt.

### 3.5 Vormundschaftliche Mandate

Insgesamt berichten die antwortenden Gemeindebehörden von 9372 Erwachsenen- und 4295 Kindesschutzmandaten. Tabelle 8 zeigt die Verteilung auf die verschiedenen Diensttypen:

Tabelle 8: Verteilung der Mandate auf Sozialdienste und Private (Angaben der lokalen Behörden)

	Erwachsene	Kinder
Total (Anzahl), verteilt auf	9372	4295
• kommunaler/regionaler Sozialdienst	32%	55%
• Amtsvormundschaft	25%	34%
• anderer Dienst	2%	1%
• Private	41%	10%

236 Behörden mit Angaben zu den Mandaten

Fasst man Sozialdienste und Amtsvormundschaften – als eine blosse Frage der funktionalen Differenzierung des regionalen bzw. kommunalen Angebots – zusammen, so unterscheiden sich die verschiedenen Behördentypen kaum in Bezug auf die Zuweisung von Mandaten. Sofern sie nicht Privaten erteilt werden, werden sie allermeist den regionalen Diensten zugewiesen. Eine grössere Differenz findet sich einzig bei den Kindesschutzmandaten an Private: Einwohnergemeinderäte erteilen häufiger derartige Mandate als andere Behörden. Bei Kontrolle der Einwohnerzahl verschwindet dieser Effekt jedoch; vermutlich ist es deshalb richtiger anzunehmen, dass in kleinen Sozialräumen Mandate bevorzugt auf privater statt auf professioneller Basis vergeben werden.

Gemäss dem Massnahmenregister der Aufsichtsbehörde liegt die Gesamtzahl der Mandate etwas höher als von den kommunalen Behörden angegeben.<sup>11</sup> Das Register erlaubt es, die Massnahmen nach ihrer Art bzw. gesetzlichen Grundlage aufzuschlüsseln und zwischen neu (2007) errichteten<sup>12</sup> und schon länger bestehenden Massnahmen zu unterscheiden. Zunächst einmal bestätigt Tabelle 9, was auch schon früher bemerkt wurde, dass nämlich eine Mehrheit der Gemeinden im Jahr 2007 keine neuen Kindes- oder Erwachsenenschutzfälle zu bewältigen hatte. Ein Drittel dieser Gemeinden wiesen auch keinen laufenden Kinderschutzfall auf, einige wenige (9 von 131 erfassten) Gemeinden waren ohne laufendes Erwachsenenschutzmandat.

Weiter weisen die Zahlen auf einen Policy-Wechsel in den vergangenen Jahren hin: Vergleicht man den Anteil der Vormundschaften (nach Art. 368 – 372, inkl. Art. 395 ZGB) am Bestand aller Erwachsenenschutzmassnahmen mit dem Anteil an den neu errichteten Massnahmen, so ist dieser deutlich kleiner als jener. 27% aller bestehenden, aber nur 9% der neu errichteten Erwachsenenschutzmassnahmen sind vom Typus der Beistandschaft (nach Art. 392 – 394 ZGB). Offensichtlich sind die Behörden in den letzten Jahren dazu übergegangen, diesen zweiten, nicht oder zumindest weniger einschränkenden Massnahmentyp vorzuziehen. Am deutlichsten ist dieser Trendwechsel in den grossen Gemeinden. Die kleineren Gemeinden dagegen haben nicht nur den deutlich höheren Bestand an Vormundschaften, sondern auch einen höheren Anteil an Vormundschaften unter den neu errichteten Massnahmen (28% bei den Gemeinden unter 1'000 Einwohnern gegenüber 3% bei jenen mit mehr als 16'000 Einwohnern).

Bei den Kinderschutzmassnahmen dagegen scheint die analoge, auf gesamtschweizerischem Niveau seit den 1990er Jahren beobachtbare Gewichtsverlagerung weitgehend abgeschlossen, jedenfalls ist hier der Anteil der neuen Beistandschaften praktisch identisch mit jenem der alten.

---

<sup>11</sup> Die Mandatszahlen der Gemeinden liegen um 14% (Erwachsene) und 5% (Kinder unter den Angaben der Statthalterämter. Bezogen auf die einzelnen Gemeinden bzw. Behörden sind die Abweichungen allerdings beträchtlich grösser. Da die Abweichungen in beide Richtungen gehen, ergeben sich in der Summe diese vergleichsweise bescheidenen Differenzen. Vermutlich haben einige Gemeinden auch Abklärungsaufträge oder freiwillige Beratungen zu den Mandaten gerechnet, während andere offenbar Mandate nicht angegeben haben, die bei den Regierungsstatthaltern registriert sind. Im Gegenzug sind bei diesen Massnahmen registriert, die nicht mehr bestehen, während offenbar andere nicht registriert wurden. Ohne Berücksichtigung der Städte ergeben sich gemeindebezogene Korrelationen von  $r=.92$  (Erwachsene) und  $r=.87$  (Kinder).

<sup>12</sup> Da nur die Bestandesdaten per Ende Juli zugänglich waren, gilt das allerdings nur approximativ, d.h. unter der Annahme, dass die überwiegende Mehrheit der im Vorjahr errichteten Massnahmen noch in Geltung waren. Auch wenn diese Annahme angesichts der durchschnittlichen Massnahmendauer durchaus plausibel ist, unterschätzen die in Tabelle 9 und auch schon in Tabelle 4 präsentierten Daten aus dem „Vogtsrodel“ unter diesem Gesichtspunkt den wahren Wert.

Tabelle 9: Art der Mandate (Angaben Regierungsstatthalterämter) nach Gemeindegrösse

<b>Erwachsenenschutz</b>		Beistandschaft unter 50 Jährige		Beistandschaft ab 50 Jährige		Vormundschaft		Anteil Vormundschaften*	
Einwohner		2007	Bestand	2007	Bestand	2007	Bestand	2007	Bestand
<1000	Mittelwert	0.14	1.26	0.24	1.38	0.15	2.15	28%	43%
	Summe	17	165	29	181	18	281		
<2000	Mittelwert	0.36	3.82	1.27	5.84	0.29	6.98	19%	41%
	Summe	16	172	57	263	13	314		
<4000	Mittelwert	1.39	8.76	2.16	11.20	0.55	10.61	13%	33%
	Summe	68	429	106	549	27	520		
<8000	Mittelwert	2.71	16.58	3.46	18.29	0.92	19.17	13%	34%
	Summe	65	398	83	439	22	460		
<16000	Mittelwert	4.94	35.12	7.06	42.47	1.65	28.53	10%	26%
	Summe	84	597	120	722	28	485		
>16000	Mittelwert	24.57	215.86	41.86	232.43	1.86	96.43	3%	18%
	Summe	172	1511	293	1627	13	675		
Total	Mittelwert	1.59	11.99	2.60	13.85	0.46	10.02	9%	27%
	Summe	422	3272	688	3781	121	2735		
* Unter Einschluss der „andern“, hier nicht aufgeführten Massnahmen.									
<b>Kindesschutz</b>		Erziehungsbeistandschaft, Art. 308 ZGB		Obhutsentzug Art. 310 ZGB		andere		Anteil Beistandschaften	
Einwohner		2007	Bestand	2007	Bestand	2007	Bestand	2007	Bestand
<1000	Mittelwert	0.37	1.27	0.01	0.08	0.02	0.37	91%	74%
	Summe	45	167	1	11	2	48		
<2000	Mittelwert	1.02	5.84	0.04	0.33	0.36	1.31	72%	78%
	Summe	46	263	2	15	16	59		
<4000	Mittelwert	2.53	11.04	0.12	0.49	0.65	2.04	73%	81%
	Summe	124	541	6	24	32	100		
<8000	Mittelwert	5.46	22.54	0.29	1.38	1.17	4.88	78%	78%
	Summe	131	541	7	33	28	117		
<16000	Mittelwert	8.24	45.65	0.88	3.18	1.41	8.88	80%	79%
	Summe	140	776	15	54	24	151		
>16000	Mittelwert	29.71	141.14	0.71	9.86	6.57	22.29	82%	81%
	Summe	208	988	5	69	46	156		
Total	Mittelwert	2.62	12.00	0.14	0.75	0.56	2.31	79%	80%
	Summe	694	3276	36	206	148	631		

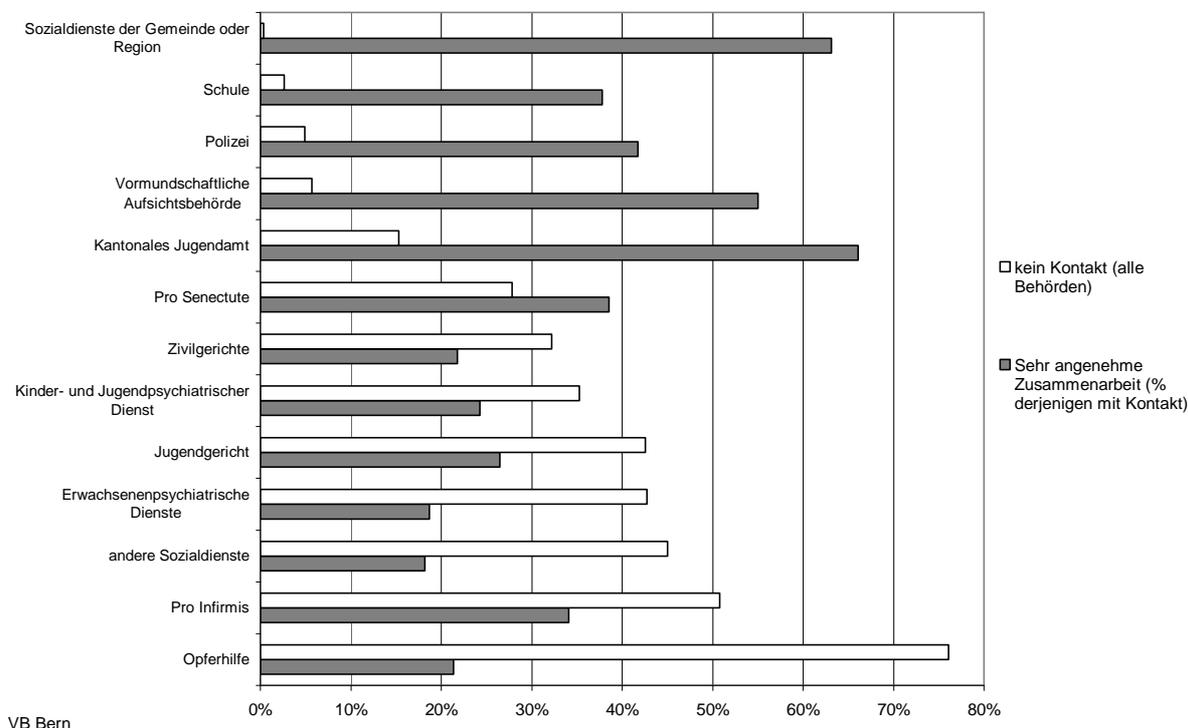
Nur Gemeinden, die auch die Umfrage beantwortet haben

### 3.6 Zusammenarbeit mit andern Stellen

Sowohl bei der Vorbereitung von Mandaten und generell Entscheiden wie auch bei deren Umsetzung arbeiten die Behörden mit verschiedenen anderen Stellen zusammen. Insbesondere bei komplexen Fällen sind sehr schnell sehr viele verschiedene Institutionen involviert. Auch wenn die Qualität der Zusammenarbeit nicht im Vordergrund der Umfrage steht, sei hier abschliessend kurz auf deren Wahrnehmung eingegangen. Abbildung 5 zeigt, dass die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern – Sozialdiensten, Aufsichtsbehörde (Regierungsstatthalter) und dem kantonalem Jugendamt – überwiegend als sehr gut bezeichnet wird. Sie wird dort als schlechter wahrgenommen, wo Kontakte seltener sind (oder genauer: wo ein steigender Anteil der Behörden ohne Kontakt ist), vermutlich auch dort, wo die grundlegende Orientierung eine andere ist (wie bei der Schule oder der Psychiatrie). Diese Vermutung findet ihre Stütze auch im Umstand, dass die Sympathien von Behörden mit Fachsekre-

tariaten gegenüber gleich orientierten Partnern – Jugendamt, Sozialdienste – besonders ausgeprägt sind.

Abbildung 5: Die Zusammenarbeit mit andern Stellen: Bestehen und Beurteilung



## 4 Vormundschaftliche Tätigkeiten der Regierungsstatthalter

### 4.1 Infrastruktur

Im ungewichteten Durchschnitt sind die Regierungsstatthalterämter mit (aufgrund des Aufwands geschätzten) 80% Stellenprozenten für ihre vormundschaftlichen Tätigkeiten dotiert. Davon entfallen rund 0.15 Vollzeitstellen auf den Statthalter oder die Statthalterin selber, weitere rund 15% werden in den meisten Fällen durch eine/n juristischen Mitarbeiter erbracht. Die restlichen 50% entfallen auf Administrativkräfte. Auf den ganzen Kanton gerechnet bestehen somit auf dieser Ebene der ersten Aufsicht 20.7 Stellen, was rund 22% Stellenprozenten je 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner entspricht.

Die Werte der einzelnen Ämter streuen natürlich um diesen Wert. In der Tendenz sind sie in grossen Einzugsgebieten kleiner. Das bedeutet, dass dort die Statthalterämter in Vormundschaftsangelegenheiten mit weniger Personal pro Einwohner – und damit pro erstinstanzlich verfügbarer Massnahme – auskommen müssen als in den ländlichen Gebieten. Die drei tiefsten Werte weisen allerdings drei Ämter mit weniger als 15'000 Einwohnern auf.

Eindeutiger und auch einleuchtender ist eine andere Beziehung: Der Anteil vormundschaftlicher Tätigkeiten am persönlichen Pensum des Statthalters oder der Statthalterin ist umso höher, je kleiner das Einzugsgebiet ist. Das weist darauf hin, dass die Amtsinhaber in grossen Kreisen diese Tätigkeiten in höherem Mass delegieren.

### 4.2 Tätigkeiten

Als erste Instanz – teilweise als vorbereitende Instanz, die den Antrag ans Gericht weitergibt – fungiert der Statthalter nach der geltenden Ordnung in einer Reihe von Bereichen. Das zahlenmässig häufigste Geschäft ist die Passation der vormundschaftlichen Zwischen- und Schlussabrechnungen, die bereits durch die Behörde vorgeprüft worden sind. Das wohl ge-

wichtigste aber ist die Anordnung einer fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) gemäss Art. 397a ZGB (Tabelle 10). Diese ist gleichzeitig auch am rekurskräftigsten (13% aller Fälle werden weitergezogen), sieht man einmal von den wenigen Sorgerechtsfällen ab (deren Quote aber noch höher liegt).

Tabelle 10: Erstinstanzliche Tätigkeiten 2007 der Regierungsstatthalter (25 Ämter)

	Art. ZGB/ EG ZGB	Anzahl 2007	davon an näch- ste Instanz weitergezogen (Rechtsmittel)
Entmündigung Erwachsener bei unwidersprochenem Antrag oder auf eigenes Begehren	32f. EG ZGB	48	
Entmündigung Erwachsener bei widersprochenem Antrag, mit Weitergabe an den Gerichtspräsidenten/die Gerichtspräsidentin	34 EG ZGB	60	
Aufhebung der Entmündigung Erwachsener		19	0
FFE für Erwachsene	397a	748	97
Entzug der elterliche Sorge	311	7	0
Wiederherstellung der elterlichen Sorge	311	2	1
Neuzuteilung der gemeinsamen elterlichen Sorge	298a, Abs. 2	11	2
Passation vormundschaftlicher Rechnungen	50 EG ZGB	6'159	0
andere		109	0
Total		7'163	100

Daneben ist der Statthalter Rechtsmittelinstanz für Entscheide der kommunalen Vormundschaftsbehörden. In dieser Funktion haben die 25 antwortenden Ämter im Jahr 2007 insgesamt 215 Beschwerdeverfahren geführt, in denen 45 Beschwerden (20%) gutgeheissen wurden. Allerdings sind die Gutheissungsquoten zwischen Kindes- (31%) und Erwachsenenschutz (8%) so ungleich verteilt wie die Beschwerdewahrscheinlichkeiten (3% und 1%) , wenn man einmal die Gesamtzahl der Massnahmen zum Ausgangspunkt für die Berechnung der Beschwerdewahrscheinlichkeit nimmt<sup>13</sup>.

Tabelle 11: Tätigkeiten 2007 der Regierungsstatthalter als Beschwerde-/Rechtsmittelinstanz (25 Ämter)

	Bestehende Massnahmen	Beschwerden /	davon gutge- heissen
Erwachsenenschutz	10'915	95	8
Kindesschutz	4'545	120	37

Wie in den Gemeinden wird auch in den Amtsbezirken die Häufigkeit, mit der einzelne Tätigkeiten vorkommen, primär durch die Bevölkerungsgrösse bestimmt. Bei den seltenen Entscheiden (wie z.B. Sorgerechtsentzügen) sowie Beschwerden ist dieser Zusammenhang allerdings deutlich geringer. Zum Teil dürfte dies mit den Zufällen des Berichtsjahres zu haben, die bei kleinen Zahlen naturgemäss stärker zum Tragen kommen, teilweise vielleicht auch mit Besonderheiten, die einer bloss fallstatistischen Betrachtung nicht zugänglich sind.

<sup>13</sup> Da für ein grösseres Amt die Kindesschutzmassnahmen unvollständig erfasst sind, wird die Wahrscheinlichkeit von Beschwerden in Kindesschutzsachen vermutlich um 0.3 Prozentpunkte überschätzt.

### Anhang: Glossar statistischer Begriffe

Der Bericht verwendet folgende statistische Kennziffern und Abkürzungen:

*N*: Anzahl Einheiten (Gemeinden, Statthalterämter), die einer Berechnung zugrunde liegen

*Mittelwert*: "Durchschnitt", berechnet als Summe der Einzelwerte dividiert durch die Anzahl der Einheiten. Der Mittelwert ist ein gutes Mass für die zentrale Tendenz, wenn die Einzelwerte einigermaßen gleichmässig (bzw. normal-) verteilt sind. Bei sehr ungleichen Verteilungen ist der Median vorzuziehen, der durch Extremwerte weniger beeinflusst wird.

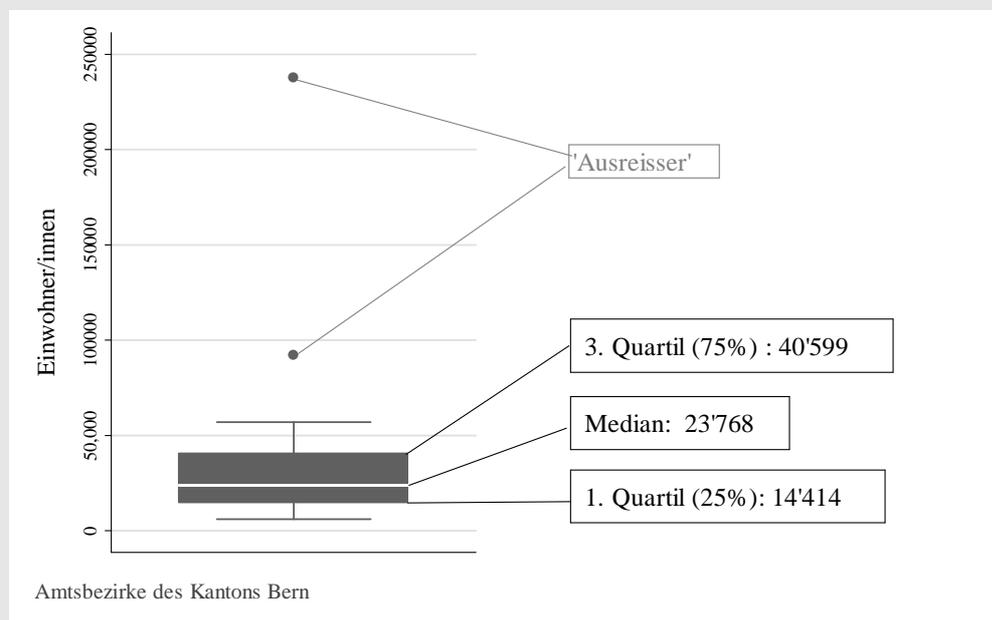
*Median*: Gibt den Wert an, der die unteren 50% einer Gruppe von den oberen 50% trennt. Dieser Wert lässt sich ergänzen um die Quartilswerte, d.h. die 25%- und 75%-Werte.

*Beispiele*: Die 395 Gemeinden des Kantons haben im Mittel/Durchschnitt 2429 Einwohner/innen. 50% haben jedoch weniger als 911 Einwohner/innen, 25% gar weniger als 406, d.h.

- $N=395$
- Mittelwert=2429
- Median=911
- Quartil (25%)=406 (3. Quartil: 2313).

Die Lage des Medians und Quartilswerte lässt sich in sogenannten "Box-Plots" veranschaulichen. So sind in Abbildung 6 die entsprechenden Werte für die Einwohnerzahlen der Amtsbezirke eingetragen. Die Abbildung zeigt, dass 50% der Ämter zwischen 14'414 und 40'599 Einwohnerinnen haben. Der Median liegt bei 23'768. Der hier nicht abgebildete Mittelwert liegt mit 36903 deutlich über dem Median, weil er durch zwei "Ausreisser" (Bern und Thun) stark beeinflusst wird.

Abbildung 6: Grösse der Amtsbezirke



*Korrelation*: Mass für den Zusammenhang zweier Grössen. Im vorliegenden Fall wird der Korrelationskoeffizient  $r$  verwendet. Er kann Werte zwischen -1 und +1 annehmen. 0 bedeutet, dass kein Zusammenhang zwischen den beiden Grössen besteht, 1 oder -1 bedeuten, dass der eine Wert den andern genau vorauszusagen erlaubt. Bei negativem  $r$  ist der eine Wert um so grösser, je kleiner der andere ist; positive Werte bedeuten, dass beide Werte gemeinsam grösser oder kleiner werden.