

**Kanton Tessin**

**Überprüfung der geltenden Organisation im Bereich des Erwachsenen- und Kindesschutzes**

**Cantone Ticino**

**Verifica della vigente organizzazione in materia di tutele e curatele**

**25. Giugno 2008**

## Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary</b> .....	<b>4</b>
<b>Detailbericht</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>8</b>
1.1 Auftrag .....	8
1.2 Projektorganisation .....	8
1.3 Untersuchungsgegenstand .....	8
1.4 Zielsetzung .....	8
1.5 Vorgehen .....	9
<b>2 Heutige Struktur und Organisation der vormundschaftlichen Behörden</b> .....	<b>11</b>
2.1 Die geltende Struktur der Vormundschaftsbehörden .....	11
2.1.1 Aufgabenbereiche .....	11
2.1.2 Zusammensetzung und Berufsprofile .....	11
2.1.3 Einzugsgebiet .....	12
2.1.4 Pensen der Behördenmitglieder und Sekretariate .....	12
2.2 Die geltende Struktur der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde .....	12
2.2.1 Aufgabenbereiche .....	12
2.2.2 Pensen und Berufsprofile .....	12
2.3 Gerichtliche Aufsichtsbehörde .....	13
2.4 Behördenexterne Abklärungsdienste .....	13
2.4.1 UFaM .....	13
2.4.2 SMP .....	13
2.4.3 SPS .....	13
2.4.4 Servizi sociali comunali .....	13
2.4.5 Weitere Abklärungsstellen .....	14
<b>3 Das organisationelle Umfeld der vormundschaftlichen Behörden</b> .....	<b>15</b>
3.1 Kindesschutz .....	15
3.1.1 Angebote des freiwilligen ambulanten Kindesschutzes .....	15
3.1.2 Pflegekinderwesen .....	15
3.1.3 Anstalten, Kliniken und Heime .....	15
3.1.4 Amtsvormundschaft .....	16
3.1.5 Pool private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger .....	16
3.2 Erwachsenenschutz .....	16
3.2.1 Angebote des freiwilligen ambulanten Erwachsenenschutzes .....	16
3.2.2 Anstalten, Kliniken und Heime .....	17
<b>4 Ablauf der Entscheidungsprozesse in der Vormundschaftsbehörde</b> .....	<b>18</b>
4.1 Grundlagen des Verfahrens .....	18
4.2 Resultate der Abklärung .....	18
4.2.1 Instruktion von Abklärungsverfahren .....	18
4.2.1.1 Erreichbarkeit .....	18
4.2.1.2 Instruktionsbefugnisse .....	19
4.2.1.3 Untersuchende Instanzen .....	19
4.2.1.4 Verfahrensrechtliche Aspekte .....	22
4.2.2 Auswertung von Beweisergebnissen .....	22
4.2.3 Entscheidungsfindung in der Vormundschaftsbehörde .....	23
4.2.3.1 Beschlüsse .....	23
4.2.3.2 Zirkulationsbeschlüsse .....	23
4.2.3.3 Präsidialentscheide .....	24
4.2.4 Form und materieller Inhalt der Beschlüsse .....	24

<b>5</b>	<b>Aufsicht und Mitwirkung</b> .....	<b>25</b>
5.1	Inventarisierung und Vermögensverwahrung .....	25
5.2	Mitwirkungsgeschäfte .....	25
5.3	Rechenschaftsberichts- und Rechnungsprüfung .....	25
<b>6</b>	<b>Zusammenarbeit mit zielverwandten Institutionen und Behörden</b> ...	<b>26</b>
6.1	Gerichte .....	26
6.2	Amtsvormunde .....	26
6.3	Fachstellen und Organisationen .....	26
6.4	Kliniken .....	27
<b>7</b>	<b>Beurteilung der heutigen Behördenorganisation</b> .....	<b>28</b>
7.1	Funktionsfähigkeit .....	28
7.1.1	Organisation .....	28
7.1.1.1	<i>Aufsichtsbehörde und Vormundschaftsbehörde</i> .....	28
7.1.1.2	<i>Einbezug der Gemeinden</i> .....	28
7.1.1.3	<i>Professionelle Mandatsführung</i> .....	28
7.1.2	Aufgabenteilung .....	30
7.1.3	Grösse .....	31
7.2	Erforderliche Qualifikationen .....	31
7.3	Vernetzung und Interdisziplinarität .....	32
7.4	Administration .....	32
<b>8</b>	<b>Künftige Struktur und Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde</b> .....	<b>33</b>
8.1	Aufgabenbereiche nach revidiertem Erwachsenenschutzrecht .....	33
8.1.1	Erwachsenenschutz .....	33
8.1.1.1	<i>Vereinheitlichung der Zuständigkeiten</i> .....	33
8.1.1.2	<i>Erweiterung der Zuständigkeiten</i> .....	34
8.1.1.3	<i>Einfluss der Rechtspraxis</i> .....	35
8.1.2	Kindesschutz .....	35
8.1.2.1	<i>Vereinheitlichung der Zuständigkeiten</i> .....	35
8.1.2.2	<i>Erweiterung der Zuständigkeiten</i> .....	35
8.1.2.3	<i>Einfluss der Rechtspraxis</i> .....	36
8.2	Verfahren .....	36
8.3	Neue Anforderungen an die Behörden .....	37
8.3.1	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden .....	37
8.3.2	Aufsichtsbehörden (Ufficio di Vigilanza sulle tutele) .....	37
8.3.2.1	<i>Aufgabenumschreibung</i> .....	37
8.3.2.2	<i>Verlust erstinstanzlicher Spruchkompetenz</i> .....	39
8.3.2.3	<i>Verlust der Zuständigkeit als Rekursinstanz</i> .....	39
8.3.2.4	<i>Organisatorische Eingliederung</i> .....	39
8.3.3	Rekursinstanz .....	40
8.4	Erforderliches Profil der Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden .....	41
8.5	Organisatorische Anforderungen .....	41
<b>9</b>	<b>Beantwortung der gestellten Fragen</b> .....	<b>43</b>

## Management Summary

Im Hinblick auf die Totalrevision des eidgenössischen Vormundschaftsrechts (neu: Erwachsenenschutzrecht) und die voraussichtliche Pflicht zur Einführung von Fachbehörden hat der Regierungsrat des Kantons Tessin entschieden, die heutige Organisation der vormundschaftlichen Behörden im Kanton Tessin zu überprüfen. Es soll mittels einer externen fachlichen Einschätzung unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit und Effizienz einerseits, der Fachlichkeit andererseits in Erfahrung gebracht werden, ob die mit der Revision des Vormundschaftswesens im Jahre 2001 angestrebten Ziele erreicht werden konnten, ob strukturelle Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten bestehen und ob die heutige Organisation unter Einschluss der Aufsichtsbehörde den Anforderungen des neuen Erwachsenenschutzrechtes gerecht wird.

In den Monaten April bis Mai wurden 4 regionale Vormundschaftsbehörden vor Ort untersucht, mit der Aufsichtsbehörde, einer Gerichtspräsidentin und einer Vertretung der 1. Zivilkammer des Obergerichts sowie 8 Allianzpartnern persönliche Gespräche geführt und mit 10 weiteren Allianzpartnern eine schriftliche Befragung durchgeführt. Neben Gesprächen wurden auch ausgewählte Dossiers konkret vor Ort überprüft und, falls vorhanden, Daten zu verschiedenen Themenbereichen erhoben. Die Untersuchenden haben überall und jederzeit freien Zugang zu den Daten erhalten.

### **Allgemeine Beurteilung**

Im Kanton Tessin hat eine klare Professionalisierung des Vormundschaftswesens stattgefunden. Die gewählte Form der Behörden (3-er Gremium) hat sich bewährt, die Zusammensetzung und Ausstattung der Behörden mit personellen und materiellen Ressourcen hingegen ist kritisch zu beurteilen. Insbesondere die Stellung und das Anforderungsprofil der Gemeindevertreter/innen sind zu verändern.

Der Zugang zu den Behördensekretariaten ist gewährleistet, der Zugang zu den einzelnen Behördenmitgliedern aufgrund der geringen Pensen teilweise erschwert. Die konkrete Arbeit der Behörden kann unter formalen wie materiellen Aspekten, soweit durch eine einmalige Überprüfung erkennbar, generell als gut bezeichnet werden, einige spezielle Themenbereiche (z.B. Gewährung von Verfahrensrechten, administrative Bearbeitung, Datenbearbeitung, Geschäftskontrolle) sind zu verbessern. Generell ist ein akuter Mangel an tauglichen Personen zu verzeichnen, welche gewillt und in der Lage sind, vormundschaftliche Mandate zu führen. Dies führt zu rechtlich wie tatsächlich heiklen Situationen. Ein Ausbau der Ressourcen zur professionellen Führung von Mandaten ist vorzunehmen, um die Umsetzung der Aufgaben aus dem Kindes- und Erwachsenenschutz zu gewährleisten.

Die einzelnen Vormundschaftsbehörden arbeiten nach je eigenen Standards in der Abklärung und Beurteilung der anfallenden Geschäfte. Dies führt zu teilweise grossen Unterschieden in der konkreten vormundschaftlichen Arbeit. Für Drittorganisationen (z.B. UFam oder stationäre Institutionen) stellt dies eine Erschwerung in der Zusammenarbeit dar. Auch für die Klientschaft ist es nicht nachvollziehbar, wieso bei Wohnortswechsel und neuer Behörde plötzlich etwas anderes gelten soll.

Hinsichtlich der Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechtes stellen die Grösse des Einzugsgebietes und die Qualifikation der Vertretung der Gemeinden kritische Punkte dar. Um das Ziel von interdisziplinär kompetenten Behörden erreichen zu können, braucht es zudem hauptamtliche Behördenmitglieder oder mindestens hauptamtliche Präsidien. Deshalb sind die Einzugsgebiete zu vergrössern. Die Vertretung der Gemeinden muss im neuen Recht über entsprechende fachlichen Qualifikationen verfügen (Recht, Medizin, Sozialarbeit oder Pädagogik). Dies kann mit der bestehenden Definition der Gemeindevertreter/innen nicht erreicht werden. Entweder sind klare Fachanforderungen im Gesetz festzulegen, oder die Rolle der Gemeindevertreter ist neu im Bereich der Abklärungen anstatt wie heute auf Behördenstufe zu definieren. Politische Entscheidungsspielräume, in welchen die Gemeindeautonomie eine Rolle spielt, bestehen bei der Anordnung von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes nicht, wogegen die Kenntnis lokaler Gegebenheiten im Rahmen der konkreten Abklärungen eine wichtige Entscheidungsgrundlage darstellt.

Ergänzend zur allgemeinen Beurteilung können die Ergebnisse der Analyse bezüglich der einzelnen Geschäftsfelder wie folgt zusammengefasst werden:

### **Ressourcen Präsidium und Sekretariate**

Die Ressourcen des Präsidiums, der ständigen Mitglieder und der Behördensekretariate sind bezogen auf die Arbeitsbelastung im Gesamten nicht genügend. Dies führt einerseits zu einer eingeschränkten Erreichbarkeit der Präsidien, andererseits je nach Arbeitsorganisation und Fallbelastung zu einer Überbelastung der Sekretariate oder Präsidien. Teilweise erfüllen die Sekretariate allgemeine Aufgaben in der Sozialberatung (Anlaufstelle, Triage zu anderen Organisationen etc.), da nicht überall kommunale Sozialdienste vorhanden sind. Teilweise haben sich die prognostizierten Fallzahlen erheblich verändert und eine grosse Fallzunahme ist zu verzeichnen. Die Behördenpensen, insbesondere jene der Präsidentin oder des Präsidenten sind so zu dotieren, dass eine hauptberufliche Beschäftigung als Behördenmitglied möglich ist.

### **Verfahrensleitung und –durchführung und Entscheidungsfindung**

Die konkrete Verfahrensdurchführung liegt auf der Ebene der Behördensekretariate. Die Verfahren werden verfahrensrechtlich im Allgemeinen korrekt durchgeführt und abgeschlossen. Es finden Absprachen betreffend das konkrete Vorgehen im Einzelfall mit den Präsidien oder den ständigen Mitgliedern statt, aufgrund der kleinen Pensen beschränken sich diese Absprachen aber auf wenige Punkte. Eine klare Führung durch die Präsidien ist nur beschränkt erkennbar. Zwar erfolgt in der Regel eine Auswertung der Beweisergebnisse, eine genaue Diagnose, welche den Mandatsträger/innen Anhaltspunkte für die Führung des Mandates geben könnte, fehlt dagegen oft.

Die im Gesetz vorgesehenen Handlungspläne, welche aufgrund von Diagnosen erarbeitet werden müssten, werden bei keiner der befragten Behörden systematisch und konsequent erstellt und soweit aus den Antworten der Drittstellen ersichtlich auch nicht von der Mehrheit der nicht befragten Behörden.

Entgegen der gesetzlichen Vorgabe werden die Entscheidungen in der Mehrzahl (50-80% aller Entscheidungen) auf dem Zirkulationsweg gefällt. Dies aufgrund der mangelnden Ressourcen und zur Erleichterung einer speditiven Abwicklung.

### **Stellung der Gemeindevertreter**

Die Stellung und Mitarbeit der Gemeindevertretung in den verschiedenen Behörden ist ganz unterschiedlich, je nach Behörde, aber auch je nach Gemeinde. Als wichtig und notwendig hat sich der Einbezug der lokalen Kenntnisse für das Abklärungsverfahren erwiesen. Mit dem delegierten Mitglied kann diese Kenntnis sichergestellt werden, soweit eine aktive Mitarbeit dieses Mitgliedes vorliegt und die entsprechenden Fachkenntnisse respektive nötige Kompetenz im Umgang mit schwierigen Situationen vorliegen. Die lokalen Ressourcen, Kenntnis allfälliger spezieller Rahmenbedingungen und sozialintegrative Elemente können so in die Feststellung des Sachverhaltes und die Suche nach Lösungsmöglichkeiten einfließen. Bei der konkreten Entscheidungsfindung und Beschlussfassung ist jedoch das lokale Wissen nicht mehr ausschlaggebend, sondern führt eher zu grösserer Inkohärenz. Bei der behördlichen Beschlussfassung handelt es sich um die Subsumtion der tatsächlichen Erkenntnisse unter vormundschaftsrechtliche Normen, also um eine rechtliche Würdigung. Dies erfordert die entsprechenden juristischen Fachkenntnisse.

### **Mandatsträger**

Die Stellung und Dotierung der kantonal geführten Amtsvormundschaft ist kritisch zu beurteilen. Die Mandate, welche geführt werden, werden mit Professionalität und, soweit aus den Befragungen interpretierbar, sachgerecht geführt. Durch die beschränkten personellen Ressourcen bestehen teilweise hohe Hürden für die Übertragung eines Mandates an die Amtsvormundschaft.

Den lokalen Vormundschaftsbehörden fehlt es aber für die Führung von Mandaten an privaten Personen. Teilweise werden vormundschaftliche Mandate (Einkommens- und Vermögensverwaltungen) in Ermangelung von geeigneten Personen durch das Behördensekretariat selber geführt, teilweise wird zwar eine vormundschaftliche Massnahme errichtet, der Vollzug aber bis zur Wahl eines Mandatsträgers aufgeschoben. Diese Praxis ist rechtlich sehr heikel und muss unbedingt verändert werden.

Das Fehlen von geeigneten privaten Personen zur Führung von vormundschaftlichen Mandaten kann als eines der zentralen Probleme der Umsetzung des Vormundschaftswesens im Kanton Tessin bezeichnet werden. Die daraus abgeleitete Forderung nach Aufbau von weiteren lokalen Strukturen zur professionellen Führung von Mandaten ist nach unserer Beurteilung sehr kritisch zu prüfen. Werden auf lokaler Ebene neue professionelle Amtsvormundschaften aufgebaut, stellt sich nicht nur die Frage der Abgrenzung zwischen der kantonalen und den lokalen Organisationen (insbesondere nach welchen Kriterien eine Übertragung der Mandatsführung an die kantonale Amtsvormundschaft möglich ist), sondern wird auch die notwendige Vereinheitlichung professioneller Mandatsführung erschwert. Deshalb dürfte überregionalen oder kantonalen Trägern der Vorzug zu geben sein.

### **Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern und Partnerorganisationen**

Es besteht ein dichtes Netz von verschiedenen professionellen Angeboten mit teilweise nicht zu vermeidenden und notwendigerweise sich überschneidenden Rollen, Aufgaben und Angeboten. Theoretisch bestehen gegenseitige Absprachen und Abgrenzungen, aber die praktische Umsetzung wird einer geplanten interdisziplinären Zusammenarbeit nicht gerecht. Wohl finden in konkreten Einzelfällen die beteiligten Fachstellen, Institutionen und Behörden zu einer mehr oder weni-



ger klar definierten Zusammenarbeit. Diese Erfahrungen aus den Einzelfällen, positive oder negative, werden aber nicht systematisch ausgewertet. Es werden keine gemeinsamen Standards oder Kriterien zur Beurteilung von Sachverhalten entwickelt, fachbereichsübergreifende Erkenntnisse werden nicht ausgetauscht. Hier liegt ein grosses Entwicklungspotential, welches zwar den Einsatz von zeitlichen und personellen Ressourcen erfordert, in der konkreten Umsetzung aber durch die bessere Vernetzung und Kenntnis von gemeinsam diskutierten Standards eine effizientere Entscheidungsfindung und Betreuungsarbeit möglich macht. Damit lassen sich die vorhandenen Dienstleistungsangebote auch effizienter und effektiver ausschöpfen.

### **Schlussfolgerungen aus Sicht der Untersuchung**

- Die angestrebte Professionalisierung im Vormundtschaftswesen hat im Kanton Tessin stattgefunden. Die Behördenorganisation ist grundsätzlich für die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes tauglich, nachfolgende Anpassungen sind aber notwendig.
- Es ergeben sich klare Nachteile, wenn die Präsidien respektive Behördenmitglieder nicht hauptberuflich für das Vormundtschaftswesen tätig sind. Es besteht zudem ein grosses Ressourcendefizit sowohl auf der Ebene der Behörden wie auf der Ebene der Sekretariate zur Bewältigung der anfallenden Arbeiten. Dieses Ressourcendefizit wird sich mit der Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts noch akzentuieren, da neue zusätzliche Aufgaben zu bewältigen sein werden.
- Die Rolle und das Anforderungsprofil der delegierten Personen aus den Gemeinden sind sowohl unter geltendem Recht, als insbesondere auch für die Umsetzung des neuen Rechts neu zu definieren.
- Um das Ziel von hauptamtlichen Behördenmitgliedern oder mindestens von hauptamtlichen Präsidien zu erreichen, sind die Einzugsgebiete stark zu vergrössern. Im Weiteren ist für eine fachlich fundierte und effiziente Bearbeitung von vormundtschaftlichen Verfahren eine gewisse Anzahl von Fällen je Themenbereich notwendig, welche bei kleinen regionalen Vormundschaftsbehörden nicht erreicht wird. Der Aufbau einer effizienten und gut unterstützten Sekretariatsinfrastruktur benötigt eine gewisse Grösse, um auch auf der Ebene der Administration die notwendigen verschiedenen Fachkompetenzen für die Sachbearbeitung (Administration, Klientenkontakt, Finanzen und Controlling) beschäftigen zu können. Für eine optimale Organisationsgrösse ist ein Einzugsgebiet von jeweils 70-80'000 Einwohner/innen in Betracht zu ziehen, was für den Kanton Tessin eine Behördenorganisation von ca. 4 regionalen Behörden bedeuten würde (2 im Sopraceneri und 2 im Sottoceneri).
- Die professionelle Mandatsführung ist möglichst rasch auszubauen. Ein klarer politischer Entscheid ist zu fällen, wo der Schwerpunkt der professionellen Führung der vormundtschaftlichen Mandate zu setzen ist: auf Ebene des Kantons oder auf Ebene der Gemeinden. Wir favorisieren unter der heute bestehenden Behördenorganisation den Ausbau der kantonalen Amtsvormundschaft mit den beiden bestehenden regionalen Zentren in Bellinzona und Brugg. Die Amtsvormundschaft verfügt über eine ausgewiesene Fachlichkeit in der Aufgabenerfüllung, transparente und klare Strukturen, gut ausgebaute Infrastruktur, gefestigte Kontakte zu den einzelnen regionalen Vormundschaftsbehörden und ein breites fachliches Netzwerk. Solche Fachstellen sind auch am ehesten in der Lage, breites Fachwissen zu generieren, Wissensmanagement zu betreiben und eine effiziente und fachlich gesicherte Mandatsführung zu garantieren.
- Die Aufsichtsbehörde ist als Inspektorat beim Appellationshof anzugliedern.

## Detailbericht

### 1 Ausgangslage

#### 1.1 Auftrag

Mit Beschluss Nr. 204 vom 15. Januar 2008 veranlasste der Regierungsrat des Kantons Tessin eine Überprüfung der geltenden kantonalen Strukturen der vormundschaftlichen Behörden. Projektorganisation, Vorgehen, Inhalt und Termine sind im Beratungsvertrag vom 7./26. März 2008 konkretisiert. Zugrunde liegt die Offerte des Instituts für angewandtes Sozialrecht vom 19. Dezember 2007 und der Beschluss Nr. 4 vom 21. Februar 2008 des Dipartimento delle Istituzioni.

#### 1.2 Projektorganisation

Die Analyse wird unter der Projektverantwortung von **Kurt Affolter**, lic. iur., Fürsprecher und Notar, Ligerz, in Zusammenarbeit mit **Urs Vogel**, lic. iur., dipl. SA HSA, Master of public administration (MPA IDHEAP), durchgeführt.

Die Projektarbeit wird begleitet durch eine Gruppo di accompagnamento, welcher folgende Persönlichkeiten angehören:

- Avv. **Alessia Paglia**, Capo dell'Ufficio di vigilanza sulle tutele, als Projektkoordinatorin
- Avv. **Emanuela Epiney-Colombo**, Presidente della II Camera civile del Tribunale di appello
- Avv. **Francesco Catenazzi**, Capostaff della Divisione giustizia
- Avv. **Alberto Forni**, Presidente della CTR 8 (Lugano Est).

#### 1.3 Untersuchungsgegenstand

Von den bestehenden 18 CTR (Commissione tutoria regionale) wurden vom Auftraggeber 4 als Untersuchungsobjekte ausgewählt, welche im Gesamten von der Organisation und vom Einzugsgebiet her als repräsentativ für die Tessiner Verhältnisse bezeichnet werden können: Agno, Faido, Losone, Mendrisio.

Zur Beurteilung der Frage, wie sich die heutigen Behördenstrukturen bewähren, wurden einerseits die internen Abläufe und Verantwortlichkeiten, andererseits die Vernetzung mit zielverwandten Behörden, Organisationen und Fachstellen untersucht und eine Anzahl ausgewählter Dossiers gesichtet.

#### 1.4 Zielsetzung

Auf der Grundlage des neuen Gesetzes und des zugehörigen Reglements über die Organisation und das Verfahren zur Vormundschaftspflege (legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele [LTut], RL 4.1.2.2 ed il relativo regolamento di applicazione [RTut], RL 4.1.2.2.1) wurde im Kanton Tessin per 1.1.2001 die Regionalisierung der Vormundschaftsbehörden realisiert<sup>1</sup>. Ziel war es, die Arbeit der Vormundschaftsbehörden zu professional-

<sup>1</sup> Vgl. dazu ALESSIA PAGLIA, La nuova organizzazione in materia di tutele e curatele nel cantone Ticino, primi bilanci, ZVW/RDT 2002 p. 159 ff., 165 ff.; MARIANNE GALLI-WIDMER,



sieren und eine effizientere und wirksamere Umsetzung der Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu erreichen.

Im Hinblick auf die Totalrevision des eidgenössischen Erwachsenenschutzrechts und die voraussichtliche Pflicht zur Einführung von Fachbehörden (nach aktueller Einschätzung ab 1.1.2012) soll die heutige Organisation der vormundschaftlichen Behörden im Kanton Tessin überprüft werden.

Es soll mittels einer externen fachlichen Einschätzung unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit und Effizienz einerseits, der Fachlichkeit andererseits in Erfahrung gebracht werden, ob die seinerzeit angestrebten Ziele erreicht werden konnten, ob strukturelle Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten bestehen und ob die heutige Organisation unter Einschluss der Aufsichtsbehörde den Anforderungen des neuen Erwachsenenschutzrechtes gerecht wird. Mit zu berücksichtigen sind dabei namentlich auch Fragen der Zusammenarbeit mit der Schule und die sich in der Praxis zuspitzenden Elternkonflikte mit Bezug auf Kinderbetreuung und persönlichen Verkehr.

Bei dieser Einschätzung gilt es soweit möglich zu unterscheiden zwischen Mängeln, welche strukturell oder organisatorisch bedingt sind, und Unzulänglichkeiten in der Aufgabenerfüllung, welche andere Ursachen haben oder von der Sache her gegeben sind. Gemeint sind damit jene Grenzen, welche den vormundschaftlichen Behörden durch die individuelle und nicht veränderbare Eigenart menschlichen Handelns im Privatbereich und durch nicht oder nur bedingt beeinflussbare menschliche Beziehungsgestaltung gesetzt sein können. Die Instrumente des Kindes- und Erwachsenenschutzes dienen der Überwindung von individuellen Schwächezuständen und damit der Vermeidung von persönlichen, rechtlichen oder vermögensbezogenen Notzuständen. Der Erfolg dieser zivilrechtlich ausgestalteten Institute hängt häufig nicht nur von einer fähigen Behörde, dem rechtsstaatlich korrekten Vorgehen, einem gut abgestimmten sozialen Versorgungssystem und interdisziplinärer Arbeitskultur ab, sondern auch davon, dass die Betroffenen darauf ansprechen und sich ihr soziales Umfeld nicht querlegt.

## 1.5 Vorgehen

Mit den Präsidien und Sekretariaten der vier ausgewählten Behörden

- Agno,
- Faido,
- Losone,
- Mendrisio,

wurden anhand von halbstandardisierten Fragebogen Interviews geführt, und es wurden vor Ort Dossiers aus den verschiedenen Aufgabenbereichen (nicht mandatsbezogene Aufgaben, Massnahmenerrichtungen, Bearbeitung von Mitwirkungsgeschäften, Revisions- und Aufsichtsverfahren) gesichtet und summarisch ausgewertet.

Anhand von halbstandardisierten Fragebogen wurden zudem persönliche Interviews geführt mit:

---

Überlegungen einer Praktikerin zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, ZVW/RDT 2003 p. 387 ff. Zum Verfahren vgl. EMANUELA EPINEY-COLOMBO, *Autorités tutélaires dans le canton du Tessin: Organisation et procédure*, Publikation vorgesehen in FamPra 2008 Nr. 3.

- Tribunale d'appello, la Camera civile, als gerichtliche Beschwerdeinstanz (= 2. Beschwerdeinstanz nach dem Ufficio di vigilanza sulle tutele)
- Ufficio di vigilanza sulle tutele
- Pretura di Lugano, Sezione 3 (Giudice Civile)
- Drei Schulleitungen aus Breganzona, Locarno und Claro
- Ufficio delle famiglie e dei minorenni (UFaM) unter Einschluss der Pflegekinderaufsicht (Art. 3 Abs. 3 lit. h Familiengesetz, RL 6.4.2.1)
- Servizio medico-psicologico, Locarno
- Magistrato dei minorenni
- Ufficio del tutore ufficiale
- Istituti per minorenni: Istituto Torriani Mendrisio e Casa Primavera Lugano

Folgende Stellen und Behörden wurden anhand eines Fragebogens schriftlich um Auskunft und Anregungen ersucht:

- Commissione giuridica LASP als gerichtliche Beschwerdeinstanz für den fürsorgerischen Freiheitsentzug gegenüber Minderjährigen und Erwachsenen
- Clinica psichiatrica cantonale, Mendrisio
- Punto d'incontro Casa Santa Elisabetta Lugano
- Unità d'intervento regionale, delegato vittime reati (Opferhilfe)
- Osservatorio cantonale sulla politica familiare, divisione dell'azione sociale
- Servizio psicho-sociale (SPS) Sottoceneri, sedi di Lugano e Mendrisio
- Servizi sociali comunali di Balerna, Stabio und Caslano
- Pro Senectute Ticino e Moesano
- Pro Infirmis Locarno
- Ingrado (Präventions-, Beratungs- und Betreuungsorganisation im Suchtbereich).

Der Casa anziani del Circolo del Ticino wurde zwar ein Fragebogen unterbreitet, eine Antwort ist aber nicht eingegangen.

## 2 Heutige Struktur und Organisation der vormundschaftlichen Behörden

### 2.1 Die geltende Struktur der Vormundschaftsbehörden<sup>2</sup>

#### 2.1.1 Aufgabenbereiche

Die Vormundschaftsbehörde des Kantons Tessin beurteilt und entscheidet über die Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutz des schweizerischen Zivilgesetzbuches, mit Ausnahme der vom Bundesrecht zwingend vorgesehenen Zuteilung der Entscheidungskompetenz an die Aufsichtsbehörde (z.B. Art. 298a Abs. 2, 311 und 422 ZGB) sowie der kantonalen Aufgabenteilung, welche der Aufsichtsbehörde die Entscheidungskompetenz über die Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 369 ZGB) sowie wegen Misswirtschaft (Art. 370 ZGB) zuteilt<sup>3</sup>.

#### 2.1.2 Zusammensetzung und Berufsprofile

Die Vormundschaftsbehörde ist eine Administrativ-Behörde, welche multidisziplinär zusammengesetzt ist und teilweise professionalisiert arbeitet. Sie besteht aus zwei ständigen Mitgliedern und einem delegierten Mitglied aus den angeschlossenen Gemeinden, das jeweils nur an den Sitzungen teilnimmt, wenn über eine Person entschieden wird, welche in der entsprechenden Gemeinde Wohnsitz hat<sup>4</sup>.

Der Gemeinderat der Sitzgemeinde der Vormundschaftsbehörde wählt den Präsidenten oder die Präsidentin der Behörde und das ständige Mitglied sowie deren Stellvertreter/innen, sowie das Sekretariat<sup>5</sup>. Die Gemeinderäte der angeschlossenen Gemeinden wählen das delegierte Mitglied.

Die Mitglieder der Vormundschaftsbehörde müssen als Grundanforderung die Eignungsvoraussetzungen zum vormundschaftlichen Mandatsträger gemäss Art. 384 ZGB erfüllen. Zudem muss der Präsident oder die Präsidentin über ein abgeschlossenes Studium in Rechtswissenschaften verfügen, das ständige Mitglied muss eine Ausbildung im Sozialbereich (Sozialarbeit, Sozialpädagogik), im Pädagogikbereich (Lehrer) oder im Gesundheitsbereich (Medizin, Psychologie, Psychotherapie, Krankenpflege, Logopädie o.ä.) absolviert haben<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Vgl. dazu ausführlich: ALESSIA PAGLIA, La nuova organizzazione in materia di tutele e curatele nel cantone Ticino, primi bilanci, ZVW/RDT 2002 p. 159 ff., 165 ff.; MARIANNE GALLI-WIDMER, Überlegungen einer Praktikerin zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, ZVW/RDT 2003 p. 387 ff.

<sup>3</sup> Art. 3 Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele (LTut); Art. 7 Regolamento della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele (RTut)

<sup>4</sup> Art. 7 LTut

<sup>5</sup> Art. 8 LTut

<sup>6</sup> Art. 9 LTut; Art. 5 RTut

### 2.1.3 Einzugsgebiet

Im Kanton Tessin bestehen 18 regionale Vormundschaftsbehörden, deren Einzugsgebiete im Gesetz explizit bezeichnet sind<sup>7</sup>. Das Einzugsgebiet einer Behörde umfasst zwischen 10'000 – 20'000 Einwohner/innen aus verschiedenen Gemeinden, mit Ausnahme von einigen Tälern und Randgebieten, welche zum Teil weniger Einwohner umfassen, oder der Städte mit grösserem Einzugsgebiet.

### 2.1.4 Pensen der Behördenmitglieder und Sekretariate

Die Personalkosten der Arbeit der Vormundschaftsbehörde und der Sekretariate werden zwischen dem Kanton (20%) und den Gemeinden aufgeteilt<sup>8</sup>. Das Reglement regelt die Pensen der Behördenmitglieder und der Sekretariate. Während beim Präsidium lediglich eine generelle Entschädigungssumme basierend auf der Anzahl Einwohner im Einzugsgebiet festgelegt ist, werden die Pensen der Sekretariate mit klaren Stellenprozenten festgelegt<sup>9</sup>. Diese bewegen sich je nach Circondario zwischen 35 und 320 Stellenprozenten.

## 2.2 Die geltende Struktur der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde

### 2.2.1 Aufgabenbereiche

Die Aufsichtsbehörde hat neben den klassischen Aufsichtsfunktionen (Inspektion, Verfassen von Kreisschreiben, Vermittlung bei Konflikten etc.) die Aufgabe, für eine einheitliche und rechtsgleiche Umsetzung des Vormundschaftsrechts zu sorgen<sup>10</sup>. Sie ist auch für die Weiterbildung der Behördenmitglieder zuständig.

Die Aufsichtsbehörde hat zudem materielle Entscheidungs- respektive Genehmigungskompetenz in den ihr vom Gesetz zugewiesenen Fällen<sup>11</sup> und ist die erste Rekursinstanz<sup>12</sup>.

Schliesslich amtet die Aufsichtsbehörde als Zentralbehörde des Kantons im Sinne von Art. 6 des Haager Kindesentführungsabkommens (SR 0.211.230.02) und Art. 2 Ziff. 2 des europäischen Sorgerechtsübereinkommens (SR 0.211.230.01) sowie beim Vollzug von Unterhaltsforderungen im Sinne von Art. 2 des New Yorker-Übereinkommens (SR 0.274.15) und generell bei der Vermittlung um internationalprivatrechtliche Kinder- und Erwachsenenschutzbelange (Art. 66-85 IPRG [SR 291]; Art. 1 ff. MSA [SR 0.211.231.01]).

### 2.2.2 Pensen und Berufsprofile

Aktuell sind neben der Leitung der Aufsichtsbehörde (100%) weitere 250 Stellenprozente für die juristische Sachbearbeitung vorgesehen. Alle Mitarbeitenden verfügen über ein abgeschlossenes Studium der Rechtswissenschaft.

<sup>7</sup> Art. 2 LTut; Art. 1 RTut

<sup>8</sup> Art. 16 LTut

<sup>9</sup> Art. 4 und 6 RTut

<sup>10</sup> Art. 11 RTut

<sup>11</sup> Art. 11 RTut lit. g-q; Art. 8 Sterilisationsgesetz

<sup>12</sup> Art. 11 lit. g RTut

Die Leitung und die juristischen Sachbearbeiterinnen werden von 130% Administrationsverantwortlichen unterstützt. Die Administration ist temporär um 20% auf 150% erhöht worden um die Geschäftslast bearbeiten zu können.

### 2.3 Gerichtliche Aufsichtsbehörde

Die Entscheide der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde können nach geltendem Recht bei der 1. Zivilkammer des Appellationshofes am Kantonsgericht angefochten werden<sup>13</sup>. Dieses Gericht entspricht den Anforderungen von Art. 6 EMRK<sup>14</sup>, weil es im Sinne der Strassburger Organe als Gericht im formellen Sinne unabhängig und unparteiisch ist, die rechtserheblichen Tatsachen selber ermitteln oder ergänzen kann, die einschlägigen Rechtsnormen auf diesen Sachverhalt anwendet und einen verbindlichen Entscheid fällt<sup>15</sup>.

### 2.4 Behördenexterne Abklärungsdienste

#### 2.4.1 UFaM

Dem UFaM obliegt unter vielen andern Aufgaben auch die Abklärung von Gefährdungsmeldungen für Kinder und deren familiären Umfeld. Es dient damit den Vormundschaftsbehörden bei entsprechender Problemstellung als Abklärungsstelle und fachliches Beratungsorgan zur Anordnung von geeigneten Kindesschutzmassnahmen.

Das UFaM führt dagegen selbst keine Kindesschutzmassnahmen und ist auch nicht zuständig für kinderpsychiatrische Gutachten.

#### 2.4.2 SMP

Der Servizio medico-psicologico ist medizinisch geleitet und bietet, soweit der Aufgabenbereich der Vormundschaftsbehörden betroffen ist, Abklärungen und Beratungen an, wenn es sich um ein schwieriges, pathologisch geprägtes familiäres System handelt oder gefährdete Kinder selbst psychische Erkrankungen aufweisen (können).

#### 2.4.3 SPS

Der Servizio psico-sociale (SPS) kann den vormundschaftlichen Behörden Abklärungen und Gutachten erstellen mit Bezug auf psychisch Kranke Erwachsene. Insbesondere werden im Auftrag der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörden Gutachten erstellt zur Klärung der Entmündigungsvoraussetzungen gemäss Art. 369 und 370 ZGB.

#### 2.4.4 Servizi sociali comunali

Einzelne Gemeinden verfügen über einen eigenen Sozialdienst, welcher sich der Beratung, Unterstützung und Begleitung von Hilfsbedürftigen annimmt, welche keine spezifischen Defizite (Invalidität, psychische und physische Erkrankung) und auch keine familiären, kinderbezogenen Probleme aufweisen. Sie füllen jene Versorgungslücken, welche durch das UFaM, den SPS, SMP, Pro Infirmis, Pro Se-

<sup>13</sup> Art. 48 LTut.

<sup>14</sup> BGE 118 Ia 479 = ZVW/RDT 1993 S. 28 ff.

<sup>15</sup> Art. 48 lit. a LOG, RL 3.1.1.1; Art. 88, 309 und 322 CPC, RL 3.3.2.1.

nectute, Beratungsstellen für Alkoholranke oder für Abhängige illegaler Drogen etc. aufgrund der jeweiligen Dienstleistungsangebote nicht gedeckt werden können.

Es gibt keine gesetzliche Verpflichtung zur Führung eines solchen Dienstes, weshalb deren Existenz abhängig ist von den jeweiligen lokalen politischen Sensibilitäten.

#### 2.4.5 Weitere Abklärungsstellen

Neben den vorgenannten Hauptabklärungsdiensten werden je nach konkreter Fallkonstellation und Fallentwicklung weitere externe Fachstellen (z.B. Ingrado, Pro Senectute, Pro Infirmis etc.) und private Fachpersonen (Ärzte, Psycholog/innen, Therapeut/innen etc.) für Gutachten oder Sozialberichterstattungen mit in die Abklärung einbezogen.



## 3 Das organisationelle Umfeld der vormundschaftlichen Behörden

### 3.1 Kinderschutz

#### 3.1.1 Angebote des freiwilligen ambulanten Kinderschutzes

Für den freiwilligen ambulanten Kinderschutz stehen die Angebote des UFaM mit seinen vier Stützpunkten in Bellinzona, Lugano, Locarno und Mendrisio zur Verfügung. Sie stehen Familien mit minderjährigen Kindern, Behörden, Gemeinden, Ämtern, Fachstellen und Dritten mit Informationen und Beratungen zur Verfügung mit dem Ziel, gegebene Problemsituationen erklären und verstehen zu können und bei deren Bewältigung unterstützt und beraten zu werden.

Für hochkonfliktuelle Eltern oder Kinder, welche bei Ausübung des Besuchsrechts einer potenziellen Gefahr ausgesetzt sein könnten, bietet der Punto d'incontro der Casa Santa Elisabetta in Lugano und Bellinzona eine überwachte und geführte Begegnungsmöglichkeit an.

#### 3.1.2 Pflegekinderwesen

Das Pflegekinderwesen obliegt im Kanton Tessin dem UFaM<sup>16</sup>. Diesem Amt obliegt sowohl die Bewilligung von Pflegeplätzen als auch die Beurteilung der Indikationen im Einzelfall. Diese Zuständigkeit kann in der Praxis zu Kompetenzkonflikten mit den CTR führen, weil den CTR eine bundesrechtliche Zuständigkeit für die Wegnahme und Platzierung von Kindern obliegt<sup>17</sup>. Solange das UFaM beim Entscheid mitwirkt, können solche Kollisionen verhindert werden, wo aber die CTR aus welchen Gründen auch immer auf dessen Einbezug verzichtet, können die Aufnahmestellen vor einer ungesicherten Finanzierungssituation stehen, weil die nach Sozialhilferecht erforderliche Kostengutsprache fehlt. Allerdings ist davon auszugehen, dass es sich bei Platzierungen durch die CTR immer um gebundene Ausgaben handelt, welche vom Gemeinwesen zwingend zu übernehmen sind.

#### 3.1.3 Anstalten, Kliniken und Heime

Für den Vollzug vormundschaftsbehördlicher Kinderschutzmassnahmen stehen im Kanton Tessin folgende Institutionen zur Verfügung<sup>18</sup>.

- 9 Istituti sociali in Bellinzona, Mendrisio, Lugano und Massagno
- 7 Foyers in Lugano, Locarno, Mendrisio und Massagno
- 6 Istituti per invalidi minorenni in Sorengo, Balerna, Riva S. Vitale, Castel S. Pietro, Torricella und Locarno

Im Bereich der Kleinkinderbetreuung bestehen 6 anerkannte Einrichtungen in Bellinzona, Chiasso, Locarno, Lugano und Mendrisio.

<sup>16</sup> Art. 3 Abs 3 lit. h und Art. 16 ff. Familiengesetz.

<sup>17</sup> Art. 310 ZGB.

<sup>18</sup> Siehe im Einzelnen <http://www.ti.ch/DSS/DAS/UFAG/>

Keine Einrichtung besteht für minderjährige psychisch Kranke. Erfolgt deren Unterbringung in einer psychiatrischen Anstalt für Erwachsene, werden sie dort – sofern man sie nicht einer Isolierung aussetzt - mit lauter erwachsenen psychisch Kranken und mit allen möglichen Formen psychischer Erkrankung konfrontiert. Zudem kann ihnen keine adäquate erzieherische Zuwendung zuteil werden, weil dazu weder die erforderliche Infrastruktur, noch das geeignete Personal, noch die notwendigen therapeutischen Konzepte angeboten werden. Soweit die Möglichkeit besteht, werden solche Jugendliche ausserkantonale platziert, was aus Sicht der Nachbetreuung nicht von Vorteil ist.

#### 3.1.4 Amtsvormundschaft<sup>19</sup>

Der Kanton Tessin verfügt über eine dem dipartimento della sanità e della socialità angegliederte Amtsvormundschaft (Ufficio del Tutore Ufficiale).

Die anfallenden Arbeiten werden von 8 professionellen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern umgesetzt, mit einer administrativen Unterstützung und Sachbearbeitung von 660 Stellenprozenten. Die Amtsvormunde übernehmen Mandate aus dem ganzen Kindes- und Erwachsenenschutzbereich.

#### 3.1.5 Pool private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger

Gemäss Art. 15 RTut hat jede Gemeinde geeignete Privatpersonen zur Führung von vormundschaftlichen Mandaten an die Vormundschaftskommission zu melden. Dieser Bestimmung wird in der Praxis höchst unzureichend nachgelebt, weil offensichtlich nicht genügend geeignete Privatpersonen zur Verfügung stehen.

### 3.2 Erwachsenenenschutz

#### 3.2.1 Angebote des freiwilligen ambulanten Erwachsenenschutzes

Die ambulante Betreuung im Bereich des Erwachsenenschutzes obliegt einem breit gefächerten Versorgungsnetz, das in seiner Vielfalt den spezifische Bedürfnissen aufgrund des Alters, der psychischen oder physischen Erkrankung, der wirtschaftlichen Bedürfnisse, der persönlichen oder beziehungs-mässigen Notlage Rechnung trägt. In Zusammenhang mit der vorliegenden Analyse spielen diese Angebote nur insofern eine massgebliche Rolle, als sie die Anordnung vormundschaftsrechtlicher Massnahmen vermeiden helfen können. Diesbezüglich stehen im Vordergrund:

- die Unterstützungs- und Beratungsleistungen von Pro Senectute und Pro Infirmis
- die Angebote des SPS
- die Unterstützung durch kommunale Servizi sociali
- private Organisationen in der Suchtberatung

Die übrigen ambulanten Angebote, insbesondere für Alkoholranke und Abhängige illegaler Drogen, sowie die betreuten Unterkünfte für sozial Randständige und Obdachlose, sind dagegen eher als unterstützende Dienstleistungen zu erwähnen, welche den vormundschaftlichen Betreuerinnen und Betreuern dienlich sind.

---

<sup>19</sup> Art. 14 RTut

### 3.2.2 Anstalten, Kliniken und Heime

Im Kanton Tessin bestehen verschiedene stationäre Angebote, je nach Indikation der betroffenen Personen, für den Vollzug von vormundschaftlichen Massnahmen respektive die persönliche Betreuung von erwachsenen Personen.

#### Betagtenbereich<sup>20</sup>

- 12 Istituti per anziani im Medrisiotto
- 24 Istituti per anziani im Luganese
- 10 Istituti per anziani im Bellinzonese e Valli
- 20 Istituti per anziani im Locarnese e Valli

#### Behindertenbereich<sup>21</sup>

In diesem Bereich kann zwischen verschiedenen Institutionstypen (Wohnheime, Werkstätten, gemischte Betriebe) unterschieden werden. Diese Institutionen werden von insgesamt 24 verschiedenen Rechtsträgern geführt.

- 18 Wohnheime verteilt im ganzen Kanton
- 40 Werkstätten verteilt im ganzen Kanton
- 12 gemischte Betriebe verteilt im ganzen Kanton

In zwei Institutionen besteht zudem ein internes Beratungsangebot für behinderte Personen.

#### Suchtbereich<sup>22</sup>

- 3 stationäre Behandlungsmöglichkeiten für Suchtabhängige illegaler sowie legaler Suchtmittel

#### Psychiatrie<sup>23</sup>

- Clinica Psichiatrica Cantonale, Mendrisio
- Clinica Santa Croce, Orselina
- Clinica Viarnetto SA, Pregassona
- Ospedale Malcantonese, Castelrotto mit einer separaten psychiatrischen Station

<sup>20</sup> Siehe im Einzelnen: <http://www.ti.ch/DSS/DAS/SSEAS/UffAn/istituti.htm>

<sup>21</sup> Siehe im Einzelnen: <http://www.ti.ch/DSS/DAS/SSEAS/Uffi/istadulti.htm>

<sup>22</sup> Siehe im Einzelnen: <http://www.ti.ch/DSS/temi/partner-dss/dipendenza.htm>

<sup>23</sup> Siehe im Einzelnen: <http://www.ti.ch/DSS/DSP/OrgSC/CPC/>

## 4 Ablauf der Entscheidungsprozesse in der Vormundschaftsbehörde

### 4.1 Grundlagen des Verfahrens<sup>24</sup>

Das vormundschaftliche Verfahren wird nach den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens abgewickelt. Massgebend sind die gesetzlichen Grundlagen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Legge di procedura per le cause amministrative, LPAm) und des Gesetzes über die Organisation und das Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutz (Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele, LTut, Art. 21 à 47). Parallel dazu sind die grundlegenden Verfahrensgarantien aus der Bundesverfassung, insbesondere Art. 29 und 29a BV, von den vormundschaftlichen Behörden zu beachten.

Das Verfahren ist von der Officialmaxime geprägt. Die Vormundschaftsbehörde plant und leitet das Verfahren und erforscht als zentrales Steuerungsorgan gestützt auf die Untersuchungsmaxime den rechtsrelevanten Sachverhalt. Dabei ist auch den Anforderungen an das Verfahren, wie sie im ZGB umschrieben sind, Rechnung zu tragen (z.B. Anhörung gemäss Art. 314 Ziff. 1 und Art. 374 ZGB oder spezifische Verfahrensbestimmungen zur FFE für Minderjährige und Erwachsene gemäss Art. Art. 314a und 397e ZGB).

Vormundschaftliche Arbeit ist auf enge Vernetzung mit anderen Fachbehörden und –stellen angewiesen. Gesetzlich ist die Verpflichtung zur Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen formuliert, so namentlich die Zusammenarbeit mit den Jugendstraforganen (Art. 20 JStGB [DPMin]) oder seit dem 1.1.2008 auch die Amtshilfeverpflichtung mit den Migrationsbehörden (Art. 97 AuG [LStr], Art. 82 VZAE [OASA]).

Zunehmend wird bereits in den erstinstanzlichen Verfahren vor der Vormundschaftsbehörde die unentgeltliche Prozessführung respektive unentgeltliche Prozessvertretung beantragt. Die vom Bundesgericht gestützt auf Art. 29 Abs. 3 BV entwickelten Minimalanforderungen sind auch im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren anzuwenden und zu beachten.

### 4.2 Resultate der Abklärung

#### 4.2.1 Instruktion von Abklärungsverfahren

##### 4.2.1.1 Erreichbarkeit

Die konkret untersuchten 4 Vormundschaftsbehörden haben sich unterschiedlich organisiert. Generell kann festgestellt werden, dass die Erreichbarkeit über das Sekretariat sichergestellt wird. Die Arbeitspensen der ständigen Mitglieder der CTR lassen eine permanente Erreichbarkeit der Behördenmitglieder für aussenstehende Personen (Klient/innen, Drittstellen, meldende Personen etc.) nicht zu. Intern, zwischen Sekretariat und Behörde, ist die Erreichbarkeit durch die modernen Kommunikationsmittel (E-Mail und Handy) für Notfälle (Entscheidungen

<sup>24</sup> Im Einzelnen vgl. EMANUELA EPINAY-COLOMBO, Guidice cantonale, Autorités tutélaires dans le Canton du Tessin: organisation et procédure, Publikation vorgesehen in: Fam-Pra.ch 2008 Nr. 3.

bei Gefahr im Verzug, superprovisorische Massnahmen etc.) sichergestellt. Je nach Beschäftigungsart des Präsidenten oder der Präsidentin ausserhalb der vormundschaftlichen Arbeit, ob als selbstständige Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt oder als angestellte Person, ist unter der Woche die zeitlich durchgehende Verfügbarkeit meist vorhanden.

Die Sekretariate der untersuchten Behörden sind unterschiedlich persönlich erreichbar. Die einen Sekretariate sind an 5 Tagen zu den Bürozeiten erreichbar, andere sind lediglich am morgen telefonisch erreichbar, wieder andere haben am Morgen und am Nachmittag kurze Öffnungszeiten für aussenstehende Personen. Bei allen ist die Erreichbarkeit mindestens über den Telefonbeantworter oder E-Mail jederzeit sichergestellt.

Die unterschiedliche persönliche Erreichbarkeit und die diesbezüglichen Unsicherheiten, wann welche Behörde erreichbar ist, werden von der Mehrheit der befragten Drittstellen explizit erwähnt und als problematisch beurteilt. Teilweise verfügen die Drittstellen über informelle Zugänge zu den Behördenmitgliedern, wenn eine intensivere Form der Zusammenarbeit besteht. Teilweise ist der direkte Zugang zur Behörde auch über die Delegierten der Gemeinden vor Ort möglich (z.B. Schulen).

#### *4.2.1.2 Instruktionsbefugnisse*

Generell ist bei den untersuchten Behörden die Tendenz vorhanden, die Durchführung des Verfahrens und die Vorbereitung der Untersuchungen, welche für den Entscheid relevant sind, an das Sekretariat zu delegieren, was sich aus der Tatsache ergibt, dass die zeitliche Verfügbarkeit der Behördenmitglieder sehr eingeschränkt ist. Als Tendenz lässt sich formulieren, dass bei allen Behörden die Verfahren des Kindesschutzes und diejenigen des Erwachsenenschutzes anders instruiert werden (siehe dazu ausführlich unter Punkt 4.2.1.3).

Wichtige verfahrensleitende Entscheidungen (z.B. Gutachtensaufträge, Vorladungen etc.) werden formell vom Präsidenten oder der Präsidentin angeordnet, die restlichen Entscheidungen über die Art und Weise der Durchführung des Verfahrens werden von den Sekretariaten nach Rücksprache mit dem Präsidenten oder der Präsidentin oder dem ständigen Mitglied der Behörde getroffen. Es haben sich dabei in den jeweiligen Behörden und Behördensekretariaten unterschiedliche Standards entwickelt, wie die Behördenmitglieder in die Untersuchung einbezogen werden. Die vertiefte Dossierkenntnis ist teilweise aufgrund der Geschäftslast und den geringen Pensen der Behördenmitglieder nicht vorhanden, was Auswirkungen auf die Verfahrensführung hat. Dadurch wird zuweilen in der Einleitung der Untersuchung auch zu wenig differenziert, von welcher Diagnose auszugehen ist, was als Konsequenz zu andern Abklärungsaufträgen führen könnte. Wenn die Abklärung einer Fachstelle übergeben wird (namentlich UFaM), werden in der Regel keine parallelen Beweiserhebungen vorgenommen.

#### *4.2.1.3 Untersuchende Instanzen*

Welche Personen und Fachstellen konkret die materiellen Abklärungen durchführen, ist bei allen befragten Behörden unterschiedlich, bei allen wird jedoch zwischen Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren unterschieden.

### *Kindesschutz und Kinderbelange*

In Kindesschutzfällen inkl. Besuchsrechtsstreitigkeiten wird in der Regel relativ rasch das ständige Mitglied der Vormundschaftsbehörde mit pädagogischer oder psychologischer Ausbildung eingeschaltet. Teilweise werden zuerst die Delegierten in den Gemeinden befragt und es wird vorabgeklärt, ob die Familie und die Problemstellung schon bekannt sind. Nach diesen Vorabklärungen wird bei der Mehrheit der befragten Behörden entweder das UFaM zur Erstellung eines Sozialberichtes oder das SMP zur Ausarbeitung eines Gutachtens eingeschaltet, es sei denn, die Situation könne durch eine persönliche Anhörung mit den Eltern und Weiterweisung an eine fachkompetente Stelle bereits gelöst werden. Zu diesem Zeitpunkt werden die Eltern in der Regel ein erstes Mal über die Aktivitäten der Vormundschaftsbehörde informiert. Die Dauer der Sozialabklärungen und noch mehr die Dauer der Gutachten bereiten den Vormundschaftsbehörden grosse Probleme. Teilweise wird bis zu einem Jahr und mehr auf die beauftragten Untersuchungen und deren schriftliche Auswertung gewartet. In der Zwischenzeit müssen andere Lösungsmöglichkeiten gesucht und umgesetzt werden. Der Einbezug der betroffenen Kinder und Jugendlichen und die Praxis der Kinderanhörung ist sehr unterschiedlich, sie reicht vom konsequenten Nichtanhören der Kinder, über das Anhören durch das ständige Fachmitglied (Pädagogik, Psychologie) der Vormundschaftsbehörde bis hin zur konsequenten Delegation der Anhörung an die beauftragte Fachstelle, wenn ein Sozialbericht oder ein Gutachten erstellt werden muss.

Bei der Regelung von anderen Kinderbelangen (gemeinsame elterliche Sorge, Unterhaltsverträge, Abänderung von Scheidungsurteilen etc.) ist zu unterscheiden zwischen den verschiedenen Themenbereichen. Die Anträge auf gemeinsame elterliche Sorge werden bei der Mehrheit der befragten Vormundschaftsbehörden dem UFaM zur Abklärung und Stellungnahme zugestellt. Eine der befragten Behörden bearbeitet diese Anträge konsequent ohne Stellungnahme des UFaM. Entscheidungen werden relativ rasch gefällt.

In der Regel klären die Behördensekretariate die finanziellen Verhältnisse ab und verfassen einen Vertragsentwurf. Bei einer Behörde befasst sich das jeweils delegierte Mitglied der Gemeinde mit der Ausarbeitung, was zu einer grossen Uneinheitlichkeit in der Anwendung führt, da wenig bis gar kein Austausch unter den Delegierten stattfindet. Mehrheitlich werden die Anweisungen des Kantonsgerichtes zur Bemessung der Unterhaltsbeiträge angewendet, welches sich seinerseits an den Zürcher Tabellen orientiert. Eine einheitliche Anwendung ist aber nicht sichergestellt.

Besuchsrechtsstreitigkeiten und Regelungen von problematischen Besuchssituationen werden ebenfalls sehr unterschiedlich angegangen. Die eine Behörde errichtet möglichst rasch eine Beistandschaft, wenn die Vermittlungsversuche durch die Behörde nichts fruchten. Andere wiederum vermitteln sehr lange, suchen zusammen mit den Parteien nach Lösungen, was vor allem durch den Umstand bedingt ist, dass keine geeigneten Personen zur Übernahme dieser Beistandschaften vorhanden sind, sofern die Amtsvormundschaft ein solches Mandat im Einzelfall aus Kapazitätsgründen nicht übernehmen kann.

Es bestehen keine gemeinsamen Standards und keine einheitliche Kultur der Bearbeitung von Kindesschutzfällen unter den verschiedenen Vormundschaftsbehörden und den mit der gleichen Materie befassten erstinstanzlichen Zivilgerichten, welche im Rahmen von eherechtlichen Verfahren sich ebenfalls mit Kindes-



schutzfragen inkl. Unterhaltsrecht zu befassen haben. Dies führt dazu, dass bei Wohnsitzwechsel von betroffenen Personen teilweise grosse Verunsicherungen über die unterschiedliche Handhabung von tatsächlich gleichen Situationen entstehen. Externe Fachstellen sind zum Teil irritiert über die unterschiedlichen juristischen und methodischen Bewertungen der Behörden. Bestehende Handlungskonzepte und bereits geplante Vorgehensweisen im Einzelfall müssen diesen neuen Bewertungen angepasst werden, ohne dass die Fachstellen dafür eine zwingende fachliche Notwendigkeit erkennen können.

### *Erwachsenenschutz*

Bei der Abklärung von Situationen des Erwachsenenschutzes steht die konkrete Abklärung durch das Behördensekretariat im Vordergrund. In der Regel werden der Sachverhalt und die Lösungsmöglichkeiten durch das Sekretariat abgeklärt, unter Mitwirkung der delegierten Person in der Gemeinde vor Ort. Die betroffenen Personen werden relativ rasch persönlich durch das Sekretariat befragt. Verfügt die Gemeinde über den Zugang zu einem Sozialdienst, besteht teilweise die Möglichkeit, ein Abklärungsmandat für eine Sozialabklärung zu erteilen. Dies geschieht jedoch eher selten. Noch seltener sind Gutachtensaufträge an Spezialstellen, teilweise sind diese Spezialstellen auch sehr zurückhaltend in der Annahme solcher Abklärungsaufträge. Steht eine Entmündigung zur Diskussion, so wird seitens des SPS gefordert, dass der Gutachtensauftrag durch die Sezione enti locali (ufficio di vigilanza sulle tutele) des Kantons erteilt wird.

Fehlt im Einzugsgebiet der Vormundschaftsbehörde ein lokaler Sozialdienst, wird die Behörde respektive das Behördensekretariat oftmals als Anlaufstelle für generelle Problemstellungen im Sozialbereich bei Erwachsenen angegangen und muss Triagefunktionen übernehmen, welche grundsätzlich nicht zum Auftrag der Behörde gehören. Dies wiederum führt zu erhöhter Arbeitsbelastung mit Aufgaben ausserhalb des Kerngeschäftes.

### *Stellung der delegierten Personen aus den Gemeinden*

Die delegierten Personen aus den Gemeinden haben hauptsächlich in der Sachverhaltsermittlung eine konkrete Rolle und Aufgabe. Die Mehrheit der befragten Behörden schätzt den Einbezug der lokalen Kenntnisse sehr hoch ein. Problematisch ist, dass einzelne Gemeindedelegierte ihre Aufgabe sehr beschränkt oder gar nicht wahrnehmen, insbesondere scheint dies bei kleineren Gemeinden vorzukommen. Angeregt wird von den Behörden wie von Drittstellen dass auch für die Delegierten aus den Gemeinden ein minimales Anforderungsprofil gesetzlich festzulegen ist. Damit soll verhindert werden, dass unmotivierte oder fachlich ungeeignete Personen für diese Aufgabe eingesetzt werden. Dadurch wäre auch sichergestellt, dass diese Funktionen mit dem nötigen Verantwortungsbewusstsein wahrgenommen werden.

Die Organisation der Beschlussfassung durch die CTR gleicht sich in den verschiedenen Jurisdiktionskreisen. In der Regel sind an einem festgelegten Tag oder Halbtage die ständigen Mitglieder anwesend, zu welchem gegebenenfalls auch die Gemeindedelegierten eingeladen werden. Je nach konkreter Situation wird von den delegierten Gemeindemitgliedern auch Befangenheit geltend gemacht. Es finden in diesem Sinne keine regelmässigen Sitzungen mit einer längeren Traktandenliste statt, sondern die Entscheide werden fortlaufend nach Bedarf gefällt. Da die Mehrheit der Beschlüsse auf dem Zirkularweg gefasst wird, stellt

die örtliche Distanz und die Anzahl betroffener Gemeindedelegierter für die Beschlussfassung in der Regel kein Problem dar.

Von allen befragten Behörden wird die Notwendigkeit einer formellen Stellung der delegierten Gemeindevertretung befürwortet. Es besteht die Befürchtung, dass ansonsten die Gemeindevertretung an Verbindlichkeit verliert und Entscheide der Behörde, welche finanzielle Konsequenzen für die Gemeinde haben, von der Gemeinde nicht mitgetragen werden.

#### 4.2.1.4 *Verfahrensrechtliche Aspekte*

Bei keiner der untersuchten Behörden findet eine formelle Eröffnung des Verfahrens statt. Die betroffenen Personen werden unterschiedlich über die Durchführung des Verfahrens unterrichtet, teilweise mündlich anlässlich von Anhörungen, teilweise durch schriftliche Mitteilung von beschlossenen Untersuchungsschritten. Vorabklärungen bei der Gemeinde, Schule und anderen Drittstellen finden teilweise statt, ohne dass die betroffenen Personen darüber informiert worden sind (z.B. im Rahmen einer verfahrensleitenden Verfügung), was sowohl unter dem Aspekt der Verfahrensgarantien als auch aus methodischer Sicht problematisch ist. Aus der Sicht der Betroffenen erhalten diese abklärenden Stellen die Rolle der eingreifenden Behörde, was zu vermeiden wäre.

Die örtliche und sachliche Zuständigkeit wird soweit erkennbar bei allen am Anfang systematisch geprüft, Weiterweisungen finden statt, fachlicher Austausch mit den anderen sachlich zuständigen Stellen wird dagegen kaum gepflegt (z.B. im Kinderschutz mit der Pretura bezüglich der Zuständigkeit während den eherechtlichen Verfahren: Art. 315a und 315b ZGB), ebenso findet kein Austausch über gemeinsame Standards (z.B. bei der Zuteilung der gemeinsamen elterlichen Sorge, der Festlegung von Besuchsrechten oder der Berechnung von Unterhaltsbeiträgen) statt.

Die formellen Anforderungen an das Verfahren werden soweit erkennbar generell eingehalten, lediglich bei den persönlichen Anhörungen vor materiellen Entscheidungen respektive dem formellen Gewähren des rechtlichen Gehörs sowohl bei Kindes- wie bei Erwachsenenschutzmassnahmen sind einzelne Unterlassungen zu verzeichnen.

#### 4.2.2 *Auswertung von Beweisergebnissen*

In den konkret untersuchten Dossiers kann generell festgestellt werden, dass die Analyse der Situation und die konkrete Diagnose aus den schriftlichen Entscheidungen nicht hervorgeht, es sei denn, es liegen schriftliche Abklärungsberichte respektive Gutachten vor. Eine konkret nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den Beweisergebnissen kann aus den Erwägungen der Beschlüsse nur sehr rudimentär abgeleitet werden. Alle Entscheide sind nach der Struktur „Considerato“ und „Risolve“ aufgebaut, es liegt ihnen aber kein vorausgehendes Kapitel „Constatazione“ zugrunde. Die dadurch bedingten Lücken im schriftlichen Auftrag erschweren den Mandatsträgern und den allenfalls mit einer Betreuung beauftragten stationären Einrichtungen eine zielgerichtete Arbeit, weil die Problemstellung nicht immer genügend transparent ist.

Die im Gesetz vorgesehenen Handlungspläne<sup>25</sup>, welche ein Ergebnis der Auswertung der konkreten materiellen Untersuchung und der Würdigung der Beweisergebnisse darstellen, werden bei keiner der befragten Behörden systematisch und konsequent erstellt und soweit aus den Antworten der Drittstellen ersichtlich auch nicht von der Mehrheit der nicht befragten Behörden.

#### 4.2.3 Entscheidungsfindung in der Vormundschaftsbehörde

##### 4.2.3.1 Beschlüsse

In der Regel liegen bei der Mehrheit der befragten Behörden die Sitzungsbeschlüsse in einer vom Behördensekretariat vorformulierten Fassung vor, welche durch das Präsidium kontrolliert worden sind. In diesen Beschlussentwürfen ist der Sachverhalt zusammengefasst und die wichtigsten Beweiserhebungen verarbeitet sowie das Dispositiv vorbereitet. In der Regel wird von den vorformulierten Beschlüssen nicht mehr abgewichen.

Teilweise finden die Anhörungen von Personen erst anlässlich der Sitzung der Behörde statt und anschliessend an die Anhörung wird durch die Behörde beraten und sofort entschieden. Dies stellt aber eher die Ausnahme dar.

Der Einbezug der lokalen Delegierten bei den Sitzungen ist unterschiedlich. Bei den grösseren Gemeinden sind die Vertretungen regelmässig involviert, bei den kleineren sind grössere Probleme vorhanden. Teilweise sind die Delegierten bewusst nicht an der Sitzung dabei wegen Interessenskollisionen, bei einzelnen Behörden ist teilweise nicht bekannt, wieso die Delegierten oder deren Suppleanten nicht an der Sitzung teilnehmen. Einbezogen werden sie jedoch in jedem Fall mittels Zirkulationsbeschlüssen.

Generell werden die Vormundschaftsbehörden seitens der befragten Drittstellen als problemlösende Instanzen beurteilt. Entscheidungen werden gefällt, je nach befragter Institution aber mit zu grosser zeitlicher Verzögerung. Die konkrete Fachlichkeit und als Folge daraus die Qualität der Entscheidungen wird von einigen Drittstellen in Frage gestellt, teilweise bestehen auch unterschiedliche Fachmeinungen bezüglich den adäquaten Lösungsvarianten. Die Mehrheit der befragten Drittstellen stellt fest, dass bezüglich der Beurteilung von materiellen Sachverhalten ganz unterschiedliche Haltungen, Standards und Kulturen der Beweiswürdigung bei den verschiedenen CTR bestehen. Insbesondere bezüglich FFE und Fremdplatzierungen werden ganz unterschiedliche Kriterien angewendet. Teilweise erfolgen die Entscheidungen fokussiert auf die Frage der Kosten und nicht auf die tatsächlichen materiellen Erkenntnisse.

##### 4.2.3.2 Zirkulationsbeschlüsse

Es fällt auf, dass bei den befragten Behörden zwischen 50% und 80% der Beschlüsse auf dem Zirkulationsweg gefasst werden. Dies entgegen der gesetzlichen Regelung in Art. 10 LTut in Verbindung mit Art. 8 RTut, welche eine Plenarsitzung als Regelfall für die Entscheidung stipulieren und die Zirkulationsbeschlüsse ausschliesst für die Anordnung, Aufhebung oder Änderung einer Massnahme. Teilweise finden auch Sitzungen via Telefon-Konferenzen statt. Als Erklärung für diese Umkehrung der gesetzlichen Regelung werden die Effizienz und die fehlende Zeit geäussert.

<sup>25</sup> Art. 19 RTut

Mit dieser Form ist die Behörde für Entscheidungen nicht an Sitzungen vor Ort zu fixen Zeiten gebunden und kann entsprechend rasch auf Anträge oder entscheidungsreife Situationen reagieren.

#### 4.2.3.3 *Präsidialentscheide*

Präsidialentscheidungen sind relativ selten, meistens wird mittels Zirkulation entschieden. So kann der Dringlichkeit entsprechend auch rasch entschieden werden, ein Präsidialbeschluss erübrigt sich.

#### 4.2.4 Form und materieller Inhalt der Beschlüsse

Die Beschlüsse aller untersuchten Behörden werden nach den Mustern des Kantons abgefasst. Sie sind klar strukturiert, aufgeteilt in Erwägungen, welche auch Sachverhaltselemente enthalten, und Beschlussdispositiv. Die Anforderungen aus Art. 26 LPAm (RL 3.3.1.1) sind insofern eingehalten. Rechtsmittelbelehrungen sind vorhanden, die Zustellung an die Parteien ist nachvollziehbar.

Materiell ist der Sachverhalt in den Beschlüssen in der Regel sehr gut ausgeführt und nachvollziehbar. Die Ausführlichkeit ist entsprechend der zur Diskussion stehenden Massnahme und Situation angepasst. Was auffällt ist, dass in den Erwägungen eine Auseinandersetzung im Sinne einer Analyse und Herleitung von Lösungsvarianten mehrheitlich fehlt. Das kann auch zur Verarbeitung von Anhörungen gesagt werden. Die Beschlussdispositive hingegen sind wiederum klar strukturiert und inhaltlich präzise formuliert.

Von Drittstellen werden die angeführten Mängel teilweise kritisiert. Es ist für sie oftmals nicht ersichtlich, aus welchen Gründen eine Entscheidung nun gefällt wurde, welche Kriterien und Standards angewendet wurden, welche Optionen gegeneinander abgewogen wurden und was genau die Zielsetzung der nun erichteten Massnahme sein soll.

## 5 Aufsicht und Mitwirkung

### 5.1 Inventarisierung und Vermögensverwahrung

Die Vormundschaftsbehörden arbeiten mit Modellbeschlüssen, welche jeweils im Dispositiv die Aufnahme des vormundschaftlichen Inventars anordnen und die daran beteiligten Personen bestimmen.

Allerdings lassen sich keine Register und Geschäftskontrollen finden, in welchen die inventarisierten Vermögen festgehalten wären, und es fehlt ein Verwahrungssystem, das den unerlaubten Zugriff auf vormundschaftsbehördlich verwahrte Vermögen verhindern würde (Art. 399 ZGB). Das dürfte nicht nur auf behördliche Praxis, sondern vor allem auch auf eine zurückhaltende kantonale Legiferierung zurückzuführen sein<sup>26</sup>.

### 5.2 Mitwirkungsgeschäfte

Die konsultierten Mitwirkungsgeschäfte wurden meist sorgfältig bearbeitet und auf korrekte Art einer Entscheidung zugeführt. Das Vorgehen bei Liegenschaftsverkäufen ist uneinheitlich, teils wird vor der Ausschreibung bereits die Zustimmung der kantonalen Aufsichtsbehörde auf der Grundlage einer Verkehrswertschätzung eingefordert, teils wird auf Ausschreibungen verzichtet und werden Interessenten berücksichtigt ohne Konkurrenzofferten und ohne dass sich die Vormundschaftsbehörde darüber Gedanken macht, ob mit einer Ausschreibung ein vorteilhafterer Preis für die betreute Person erzielt werden könnte.

Gerade in diesem Bereich können Fehler und dadurch allenfalls Vermögensschäden entstehen, weil vermeintlich liquide Geschäfte mangels Zeit und Routine nicht weiter hinterfragt werden und vom kaufmännisch ausgebildeten Sekretariatspersonal, welches die Fälle meist bearbeitet, auch nicht jeder juristischer Pferdefuss und Fallstrick erkannt werden kann.

### 5.3 Rechenschaftsberichts- und Rechnungsprüfung

Die Kontrollen werden nach unterschiedlichen Kriterien durchgeführt, generelle Revisionsrichtlinien fehlen<sup>27</sup>. Während in einzelnen CTR versichert wird, auch eine materielle Kontrolle durchzuführen (z.B. Ausschöpfung aller Rechtsansprüche im Sozialversicherungsbereich, Vollständigkeit der Rückerstattungsforderungen für Gesundheitskosten gegenüber Krankenkassen oder Ergänzungsleistungen), beschränkt sich die Revision bei andern auf formelle Kontrollen. In Anbetracht der Aufgabenvolumen in den Sekretariaten erscheint es unrealistisch, dass die Vormundschaftsbehördensekretariate auch eine in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht verlässliche materielle Kontrolle vornehmen können, wenn sie diesbezüglich nicht spezialisiert sind und nicht über hinreichend zeitliche Ressourcen verfügen. Bei einer Behörde wurde festgestellt, dass der dafür zuständige Sachbearbeiter ausgefallen ist und keine genügenden finanziellen Mittel für dessen Ersatz zur Verfügung stehen.

<sup>26</sup> Im Gegensatz dazu etwa ZH, § 101 ff. EG ZGB, oder Bern, BSIG Nr.: 2/211.1/2.1 vom 12.2.1996.

<sup>27</sup> Art. 24 RTut.

## 6 Zusammenarbeit mit zielverwandten Institutionen und Behörden<sup>28</sup>

### 6.1 Gerichte

Zu den Zivilgerichten bestehen viele Berührungspunkte. Im Rahmen eherechtlicher Verfahren (Eheschutz, Ehetrennung, Ehescheidung, Eheungültigkeit) haben die Gerichte Kinderbelange zu regeln (elterliche Sorge, Obhut, persönlicher Verkehr, Unterhalt) und wo nötig Kindesschutzmassnahmen anzuordnen. Die sachliche Zuständigkeitsklärung ist deshalb auch ein ständiges Thema<sup>29</sup>. Trotz dieser engen Verbundenheit bei der Bewältigung des zivilrechtlichen Kindesschutzes existieren keine institutionellen Kontakte unter den CTR und den Gerichten, es finden weder Know-how-Transfer noch anderes Wissensmanagement statt noch werden gemeinsame Standards bezüglich der angesprochenen Themen gesucht. Wie wir aus den Interviews erfahren haben, existieren diese Kontakte aber auch nicht zwischen dem Appellationshof und den erstinstanzlichen Gerichten oder unter den erstinstanzlichen Gerichten. Es dürfte sich um ein Phänomen handeln, das andern Berufsbranchen eher fremd ist. Bei anderer Betriebskultur (namentlich institutionalisiertem Fachaustausch) könnte verborgenes Wissenspotenzial freigesetzt und eine effektivere Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes erreicht werden.

### 6.2 Amtsvormunde

Die Kontakte sind rege, aber meistens fallbezogen. Im Rahmen der von den kantonalen Aufsichtsbehörden (UVT) organisierten Weiterbildungen kann Wissensaustausch stattfinden. Allerdings halten sich diese Weiterbildungen in engen Grenzen, stehen doch dazu keine finanziellen Mittel zur Verfügung. In jedem Fall müssen die Weiterbildungskosten (Kurskosten) von den Teilnehmenden bezahlt werden, was nach unserer Meinung einer dringenden Hinterfragung bedarf, weil es beispielsweise im Vergleich zur Privatwirtschaft keine Parallelen gibt. Weiterbildung gehört nicht nur zum Recht, sondern vor allem auch zur Pflicht des Fachpersonals und liegt im Interesse der Vollzugsbehörde, weshalb arbeitgeberseitig die anfallenden Kosten als Investition zu verstehen und zu budgetieren sind.

Die zahlreichen Problembereiche in Zusammenhang mit der Betreuung von Minderjährigen und Erwachsenen, die Tatsache, dass 18 verschiedene CTR unterschiedliche Ansätze und Massstäbe kennen und das Erfordernis, die beschränkten Ressourcen optimal einzusetzen, legen nahe, auch in diesem Bereich eine interdisziplinäre Vernetzung zu institutionalisieren, gezielte und geplante Weiterbildungs- und Koordinationsveranstaltungen durchzuführen und deren Finanzierung sicherzustellen.

### 6.3 Fachstellen und Organisationen

Das Funktionieren interdisziplinärer Zusammenarbeit ist heute stark abhängig von den jeweiligen Personen und dem gegenseitigen Vertrauen. Institutionalisiert

<sup>28</sup> Vgl. Tabelle Umfragergebnisse Vernetzung

<sup>29</sup> PHILIPPE MEIER, *Compétences matérielles du juge et des autorités de tutelle – Considérations théoriques et quelques cas pratiques*, ZVW/RDT 2007 S. 109 ss.



te Gremien (Qualitätszirkel, Weiterbildung, Koordinationsgefässe etc) bestehen keine, die Vernetzung erfolgt jeweils – wenn überhaupt – fallbezogen, was unter den Befragten als unterschiedlich erfolgreich eingeschätzt wird.

Als Mangel empfunden werden insbesondere

- Keine institutionalisierten Koordinationsgefässe, insbesondere für Notfälle.
- Kein organisiertes interdisziplinäres Wissensmanagement unter Behörden und Fachstellen.
- Unzureichende Kenntnis der jeweiligen Dienstleistungsangebote, falsche Erwartungen oder Wunschdenken führen zu ineffizienten und dysfunktionalen Lösungsprozessen.
- Fehlende Klarheit über die Zuständigkeit des Case Managements in konkreten Betreuungsfällen.
- Keine Koordinationsgefässe Eltern-Schule-CTR-Fachstellen-MdM.
- Hohes Mass an unterschiedlichen Interventionsmassstäben bei verschiedenen CTR.

Auch hier äussert sich ein klarer Bedarf nach gemeinsamen Weiterbildungsveranstaltungen, nach Qualitätsförderungsgefässen (Auswertung positiver und negativer Erfahrungen, Entwicklung von Standards) und nach interdisziplinären Interventionsgruppen für Notfälle (ausserhalb der Opferhilfe).

#### 6.4 Kliniken

Eine systematische Zusammenarbeit mit den Kliniken fehlt trotz enger Zusammenarbeit bei Vollzug der FFE. Seitens der Kliniken wird die Einweisungspraxis der CTR als sehr unterschiedlich und ungleich wahrgenommen.

## 7 Beurteilung der heutigen Behördenorganisation

### 7.1 Funktionsfähigkeit

#### 7.1.1 Organisation

##### *7.1.1.1 Aufsichtsbehörde und Vormundschaftsbehörde*

Die heutige Organisationsform des Vormundschaftswesens im Kanton Tessin hat sich auf Grund der Ergebnisse der Untersuchung grundsätzlich bewährt. Die Auflösung der bisherigen lokalen Vormundschaftsbehörden und die Zusammenführung in regionale Einheiten hat zu einer klaren Professionalisierung geführt. Die Verfahren werden unter Einhaltung der rechtsstaatlichen Prinzipien durchgeführt, die Verfahrensrechte der betroffenen Personen sind gewährleistet. Der Zugang zu den einzelnen Behörden ist unterschiedlich gewährleistet, teilweise bestehen beachtliche zeitliche Einschränkungen, was insbesondere für andere Fachstellen und zuweisende Stellen ein Problem darstellt, wenn sie nicht im Einzelfall und ausnahmsweise aufgrund guter Beziehungen über einen „roten Draht“ (namentlich direkte Handy-Nummern) verfügen.

##### *7.1.1.2 Einbezug der Gemeinden*

Die Stellung und Funktion des delegierten Mitgliedes der Gemeinden in der Vormundschaftsbehörde ist kritisch zu beurteilen. Als wichtig und notwendig hat sich der Einbezug der lokalen Kenntnisse für das Abklärungsverfahren erwiesen. Mit dem delegierten Mitglied kann diese Kenntnis sichergestellt werden, soweit eine aktive Mitarbeit dieses Mitgliedes vorliegt und die entsprechenden Fachkenntnisse respektive nötige Kompetenz im Umgang mit schwierigen Situationen vorliegen. Die lokalen Ressourcen, Kenntnis allfälliger spezieller Rahmenbedingungen und sozialintegrative Elemente können so in die Feststellung des Sachverhaltes und die Suche nach Lösungsmöglichkeiten einfließen. Bei der konkreten Entscheidungsfindung und Beschlussfassung ist jedoch das lokale Wissen nicht mehr ausschlaggebend, sondern führt eher zu grosser Inkohärenz und ungleicher Behandlung. Bei der behördlichen Beschlussfassung handelt es sich um die Subsumtion der tatsächlichen Erkenntnisse (auch der psychosozialen oder lokalen soziokulturellen Gegebenheiten) unter vormundschaftsrechtliche Normen, also um eine rechtliche Würdigung. In diesem Verfahrensschritt ist deshalb Fachwissen notwendig, welches in hohem Mass rechtlich, je nach Situation aber auch sozialarbeiterisch, pädagogisch, psychologisch, treuhänderisch oder medizinisch geprägt ist<sup>30</sup>. Eine Anpassung der Rolle und Aufgabe der delegierten Mitglieder in oben beschriebenem Sinn ist aus unserer Sicht ernsthaft zu prüfen.

##### *7.1.1.3 Professionelle Mandatsführung*

Die Stellung und Dotierung der kantonal geführten Amtsvormundschaft ist kritisch zu beurteilen. Die Mandate, welche geführt werden, werden mit hoher Professionalität und, soweit aus den Befragungen interpretierbar, sachgerecht geführt. Durch die beschränkten personellen Ressourcen bestehen teilweise hohe Hürden für die Übertragung eines Mandates an die Amtsvormundschaft. Den lokalen Vormundschaftsbehörden fehlt es aber für die Führung von Mandaten an

<sup>30</sup> Vgl. Anforderungen an die künftigen Fachbehörden, ZVW 2008 S. 75 ff. und S. 117 ff.

geeigneten, disponiblen privaten Personen. Teilweise werden vormundschaftliche Mandate (Einkommen- und Vermögensverwaltungen) in Ermangelung von geeigneten Personen durch das Behördensekretariat selber geführt, teilweise wird zwar eine vormundschaftliche Massnahme errichtet, der Vollzug aber bis zur Wahl eines Mandatsträgers aufgeschoben. Diese Praxis ist rechtlich sehr heikel bis fragwürdig und muss unbedingt verändert werden.

Einige Behörden verfügen über lokale Sozialdienste, welche die Führung von vormundschaftlichen Mandaten übernehmen, bei wenigen Behörden ist zusätzlich eine Person von den Gemeinden als Amtsvormund eingestellt. Viele Gemeinden verfügen aber über keine zusätzlichen Möglichkeiten, Mandate professionell führen zu lassen.

Das Fehlen von geeigneten privaten Personen zur Führung von vormundschaftlichen Mandaten kann als eines der zentralen Probleme der Umsetzung des Vormundtschaftswesens im Kanton Tessin bezeichnet werden. Die daraus abgeleitete Forderung nach Aufbau von weiteren lokalen Strukturen zur professionellen Führung von Mandaten ist nach unserer Beurteilung sehr kritisch zu prüfen. Werden auf lokaler Ebene neue professionelle Amtsvormundschaften aufgebaut, stellt sich nicht nur die Frage der Abgrenzung zwischen der kantonalen und den lokalen Organisationen (insbesondere nach welchen Kriterien eine Übertragung der Mandatsführung an die kantonale Amtsvormundschaft möglich ist), sondern wird auch die notwendige Vereinheitlichung professioneller Mandatsführung erschwert. Eine solche Mischform der Aufgabenerledigung ist unter fachlichen und ökonomischen Kriterien nicht zu priorisieren. Werden dezentral nur kleine lokale Einheiten geschaffen (z.B. 1- oder 2-Personen Dienste) stellen sich Fragen der tatsächlichen Sicherstellung der Fachlichkeit sowie der organisatorischen Stellvertretung und der administrativen Unterstützung. Werden grössere Einheiten geschaffen, muss die Bedeutung den beiden regionalen Stützpunkte der kantonalen Amtsvormundschaft geklärt werden.

Aus unserer Sicht wäre ein klarer politischer Entscheid notwendig, wo der Schwerpunkt der professionellen Führung der vormundschaftlichen Mandate zu setzen ist: auf Ebene des Kantons oder auf Ebene der Gemeinden. Wir favorisieren unter der heute bestehenden Behördenorganisation den Ausbau der kantonalen Amtsvormundschaft mit den beiden bestehenden regionalen Zentren in Bellinzona und Breganzona. Die Amtsvormundschaft verfügt über eine ausgewiesene Fachlichkeit in der Aufgabenerfüllung, transparente und klare Strukturen, gut ausgebaute Infrastruktur, gefestigte Kontakte zu den einzelnen regionalen Vormundschaftsbehörden und ein breites fachliches Netzwerk. Solche Fachstellen sind auch am ehesten in der Lage, breites Fachwissen zu generieren, Wissensmanagement zu betreiben und eine effiziente und fachlich gesicherte Mandatsführung zu garantieren.

Sollte es zu einer Konzentration der heute bestehenden 18 regionalen Vormundschaftsbehörden auf drei bis vier zentrale Vormundschaftsbehörden kommen (siehe unten Punkt 7.1.3), so wäre die Zuordnung je einer professionellen Amtsvormundschaft zu den jeweiligen Vormundschaftsbehörden vorstellbar.

Die im RTut unter Art. 15 vorgesehene Verpflichtung der Gemeinden, hinreichend private Mandatsträger zur Verfügung zu stellen, entspricht der vor 100 Jahren im Vormundschaftsrecht fixierten Vision der privaten Unterstützung auf der Grundlage ansässiger, stabiler Familienstrukturen. Sie trägt den heutigen gesellschaft-

lichen Realitäten, dem geforderten Mass an Mobilität in der Arbeitswelt, der Globalisierung vieler Lebensbereiche, aber auch der Komplexität vieler vormundschaftlicher Mandate und dem nötigen Spezialwissen nicht Rechnung. Die Fortbildung und Begleitung von privaten Mandatsträgern ist sehr aufwändig, kaum nachhaltig und deshalb zwar nötig für jene, welche solche Mandate führen, aber keine gültige Antwort auf das Problem der fehlenden privaten Mandatsträger aus den Gemeinden.

### 7.1.2 Aufgabenteilung

Die Kompetenz- und Aufgabenaufteilung zwischen der Vormundschafts- und der Aufsichtsbehörde ist sachlich begründet und hat sich in der Praxis bewährt. Anpassungen sind keine erforderlich.

Die Aufgabenteilung innerhalb der Behörde ist aufgrund der Untersuchungsergebnisse zufriedenstellend. Neben der klaren Leitung der Behörde durch die juristisch ausgebildete Person (Art. 9 Abs. 1 LTut) übernimmt in vielen Behörden das zweite ständige Mitglied, welches über eine Fachausbildung im Sozial-, Pädagogik- oder Gesundheitsbereich verfügt, klar definierte Aufgaben bezüglich Kinderschutz, Anhörung oder Beurteilung von sozial schwierigen Situationen. Das delegierte Mitglied der Gemeinden wird, wie bereits oben ausgeführt (Punkt 7.1.1.2), insbesondere in der Situationsabklärung eingesetzt. Diese Aufgabenteilung ist aus fachlicher Sicht nicht zu beanstanden, soweit das delegierte Mitglied der Gemeinde über die entsprechenden fachlichen und sozialen Kompetenzen verfügt.

Kritisch ist hingegen die Aufgabenteilung zwischen der Vormundschaftsbehörde und der administrativen Unterstützung (Sekretariat) zu beurteilen. Bei allen untersuchten Behörden übernehmen die Behördensekretariate eine dominierende Rolle in der Abwicklung des vormundschaftlichen Verfahrens. Sie sind als in der Regel Vollzeitbeschäftigte die eigentlichen Ansprechpartner für die betroffenen Personen und die involvierten Fachstellen. Als Folge liegt die eigentliche Verfahrensleitung materiell in den Händen der Sekretariatsmitarbeitenden, die diese mit hohem Engagement, mit Gewissenhaftigkeit und professionell erledigen, teilweise aber aufgrund der fehlenden theoretischen Fachausbildung an ihre Grenzen stossen. Wohl finden kontinuierliche Absprachen zwischen den Präsidenten und den Sekretariaten bezüglich des Verfahrens statt, dies mag aber nicht immer zu genügen. Diese Aufgabenteilung ist eine direkte Folge der geringen Pensen der Präsidenten oder Präsidentinnen von vielen regionalen Vormundschaftsbehörden. Sowenig die Gerichte den Hauptteil ihrer Aufgaben den Gerichtskanzleien überlassen können, kann dies in den CTR verantwortet werden. Genau an diesem Anliegen orientiert sich auch die Totalrevision des Vormundschaftsrechts mit der Einsetzung von Fachbehörden.

Andererseits muss festgestellt werden, dass unter dieser Aufgabenteilung die administrativen Aufgaben leiden. So konnten wir bei keinem der untersuchten Behördensekretariate eine Geschäftskontrolle über die bei ihr verwahrten Vermögen (Art. 399 ZGB) finden. Zieht man in Betracht, dass es sich im Kanton Tessin um über 100 Millionen anvertraute Privatvermögen handeln dürfte (gesamtschweizerisch ist von wenigstens 3-4 Milliarden auszugehen), erscheint diese Tatsache als eher bedenklich. Auch andere Geschäftskontrollen werden sehr unterschiedlich und oft auch nur behelfsmässig geführt, weshalb die Datenbasis für eine zeitgerechte Führungsarbeit teils fehlt.

### 7.1.3 Grösse

Die Konstituierung der Vormundschaftsbehörde als 3-er Gremium hat sich bewährt und ist auch nach fachlichen Beurteilungskriterien eine sachgerechte Lösung.

Die personellen Ressourcen der lokalen Vormundschaftsbehörden stellen aber das zentrale Problem der Umsetzung dar. Sowohl die Ressourcen für die Behördentätigkeit wie die Ressourcen für die administrative Unterstützung sind bei allen untersuchten Behörden gemessen an der Aufgabenstellung und teilweise gemessen an der Fallbelastung knapp bis teilweise krass ungenügend.

Die Behördenpensen, insbesondere jene der Präsidentin oder des Präsidenten sind so zu dotieren, dass eine hauptberufliche Beschäftigung als Behördenmitglied möglich ist. Heute schwanken diese Pensen zwischen 5 und 50%. Dies führt zur oben (Punkt 7.1.2) kritisch beurteilten Situation, dass die Sekretariate zur Hauptansprechperson im vormundschaftlichen Verfahren mutieren und die Behördenfunktion nur punktuell wahrgenommen werden kann. Aus unserer Sicht ist eine Redimensionierung der heute 18 regionalen Vormundschaftsbehörden anzustreben mit dem Ziel, dass eine künftige Behörde ein genügend grosses Einzugsgebiet umfasst, welches eine Umsetzung der Behördentätigkeit mit Vollzeitpensen (analog den Gerichtsinstanzen) ermöglicht. Mit einer vollzeitlich oder jedenfalls hauptberuflich beschäftigten Behörde kann einerseits die Fachlichkeit und Professionalität im Vormundschaftswesen weiterhin gewährleistet werden, und andererseits kann damit die Tätigkeit des Behördensekretariates auf die ihren Kompetenzen entsprechenden Funktionen zurückgeführt werden.

## 7.2 Erforderliche Qualifikationen

Die erforderlichen Qualifikationen der Präsidentin oder des Präsidenten und der ständigen Behördenmitglieder sind im Gesetz vorgegeben und entsprechen der vormundschaftlichen Realität. Einzig die treuhänderisch-finanziellen Fachkompetenzen zur Beurteilung von komplexeren Einkommens- und Vermögenssituationen sind teilweise auf der Behördenebene unterdotiert.

Kritisch zu beurteilen ist die Qualifikation der delegierten Mitglieder der Gemeinden in der Vormundschaftsbehörde. Das Gesetz sieht kein spezielles Anforderungsprofil vor. Von den befragten Behörden und Drittstellen wird als klares Defizit die teilweise mangelnde Fach- und Sozialkompetenz der delegierten Personen aus den Gemeinden bemängelt. Dies führt im Abklärungsverfahren, wenn das delegierte Mitglied die Abklärungen durchführt, zu teilweise unprofessionellen Interventionen. Auf der Ebene der Entscheidungsfindung kann ohne die entsprechende Kompetenz wenig zu einer fachlich fundierten Entscheidung beigetragen werden. Dies führt in der Praxis auch dazu, dass bei vielen Behörden die Mehrzahl der Beschlussfassungen auf dem Zirkulationsweg stattfinden und somit durch das Präsidium vorgefasste Entscheidungen ohne Diskussion noch formell beschlossen werden. Um eine Verbesserung dieser Situation zu erreichen, ist nach unserer Ansicht auch für die delegierten Personen der Gemeinden im Gesetz ein Minimalanforderungsprofil zu definieren und im gleichen Schritt die Anpassung der Rolle und Aufgabe (Mitglied der Behörde oder gesetzlich definierte Funktion im Rahmen der Abklärung: siehe unter Punkt 7.1.1.2) neu zu regeln. Vorzuziehen wäre ein fachlich qualifiziertes drittes Mitglied der Fachbehörde, in dessen Pflichtenheft

nicht eine gemeindeautonome Interessenwahrung, sondern ebenfalls der Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts steht.

### 7.3 Vernetzung und Interdisziplinarität

In diesem Punkt sind sich alle befragten Behörden und Fachstellen einig. Es besteht ein dichtes Netz von verschiedenen professionellen Angeboten mit teilweise nicht zu vermeidenden und notwendigerweise überschneidenden Rollen, Aufgaben und Angeboten. Theoretisch bestehen gegenseitige Absprachen und Abgrenzungen, aber die praktische Umsetzung wird einer geplanten interdisziplinären Zusammenarbeit nicht gerecht. Wohl finden in konkreten Einzelfällen die beteiligten Fachstellen, Institutionen und Behörden zu einer mehr oder weniger klar definierten Zusammenarbeit. Diese Erfahrungen aus den Einzelfällen, positive oder negative, werden aber nicht systematisch ausgewertet und in gemeinsamen Gremien weiterentwickelt. Es werden keine gemeinsamen Standards oder Kriterien zur Beurteilung von Sachverhalten entwickelt, fachbereichsübergreifende Erkenntnisse werden nicht ausgetauscht. Somit liegt die konkrete Vernetzung bei jeder einzelnen Behörde und eine gemeinsame Entwicklung und damit Sicherung der Qualität in der vormundschaftlichen Arbeit findet nur beschränkt statt. Hier liegt ein grosses Entwicklungspotential, welches zwar den Einsatz von zeitlichen und personellen Ressourcen erfordert, in der konkreten Umsetzung aber durch die bessere Vernetzung und Kenntnis von gemeinsam diskutierten Standards eine effizientere Entscheidungsfindung und Betreuungsarbeit möglich macht. Damit lassen sich die vorhandenen Dienstleistungsangebote auch effizienter und effektiver ausschöpfen.

### 7.4 Administration

Grundsätzlich sind die untersuchten Vormundschaftsbehörden und angeschlossenen Sekretariate administrativ gut organisiert. Die Platzverhältnisse sind teilweise knapp bemessen, teilweise fehlt es an Archivmöglichkeiten. Die Register und Geschäftskontrollen sind im Bereich der Vermögensverwaltung und -verwahrung weitgehend inexistent.

IT-Unterstützung findet nur in beschränktem Mass statt. Es fehlt an einer spezialisierten Software-Lösung für das Vormundschaftswesen in italienischer Sprache. Dies führt dazu, dass, wenn überhaupt, ganz unterschiedliche Formen der elektronischen Erfassung der Daten und Geschäftskontrollen existieren, teilweise werden diese in separaten Listen (Excel) geführt, teilweise werden diese über Outlook bearbeitet.



## 8 Künftige Struktur und Organisation der Kindes- und Erwachsenenenschutzbehörde<sup>31</sup>

### 8.1 Aufgabenbereiche nach revidiertem Erwachsenenenschutzrecht<sup>32</sup>

#### 8.1.1 Erwachsenenenschutz

Die Aufgaben der Erwachsenenenschutzbehörden werden im Vergleich zum geltenden Recht einerseits vereinheitlicht, andererseits erweitert.

##### *8.1.1.1 Vereinheitlichung der Zuständigkeiten*

Künftig entfällt die Behördenvielfalt bei der Anordnung von Massnahmen des Erwachsenenenschutzes, welche nach geltendem Recht nur teilweise explizit der Vormundschaftsbehörde zugewiesen sind, je nach kantonaler Ordnung heute aber auch einer andern Behörde (z.B. vormundschaftliche Aufsichtsbehörde oder Zivilgericht) übertragen sein können (so im Kanton Tessin die vormundschaftliche Aufsichtsbehörde für die Entmündigungen gemäss Art. 369 und 370 ZGB, vgl. Art. 11 lit. h RTut). Wo bisher das Vormundschaftsrecht des ZGB „auf die vom Kanton zu bestimmende Behörde“ oder auf „eine vormundschaftliche Behörde“ verweist, wird künftig ausschliesslich die Erwachsenenenschutzbehörde erstinstanzlich zuständig sein<sup>33</sup>.

Das gilt namentlich auch für die fürsorgerische Unterbringung (Art. 426 ff. E-ZGB 2006), welche zwar für den Kanton Tessin hinsichtlich der sachlichen Zuständigkeit keine Neuerungen bringen wird, da schon bisher die CTR zuständig sind für die Sachverhaltsabklärung, die Anhörung und die Beschlussfassung (Art. 20 lit. b und 46 Legge sull'assistenza sociopsichiatrica [LASP]). Neu ist die Bestimmung, dass die betroffene Person in der Regel durch das Kollegium der Fachbehörde anzuhören sein wird<sup>34</sup>.

Zudem werden alle zustimmungsbedürftigen Geschäfte, welche heute teils der Vormundschaftsbehörde und teils der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde zu unterbreiten sind<sup>35</sup>, allein von der Erwachsenenenschutzbehörde behandelt werden<sup>36</sup>. Eine erhöhte Geschäftslast ergibt sich daraus nicht, weil schon nach geltendem Recht sämtliche derartigen Geschäfte die Vormundschaftsbehörde zu durchlaufen hatten<sup>37</sup>, sieht man vom sehr seltenen Fall der Zustimmung zur Sterilisation dauernd Urteilsunfähiger sowie Entmündigter (beziehungsweise umfas-

<sup>31</sup> Vgl. dazu Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden, Empfehlungen Kindes- und Erwachsenenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), publiziert in der ZVW/RDT 2008 S. 63 ff., 68-74 (dt) und S. 134-140 (fr).

<sup>32</sup> Stand 16. Mai 2008 nach der Beschlussfassung des Ständerates vom 27. September 2007 und den Beratungen in der nationalrätlichen Rechtskommission gemäss Medienmitteilung der Parlamentsdienste vom 25. April 2008.

<sup>33</sup> Botschaft, BBI 2006 Ziff. 1.3.9 S. 7021, Konzentration der sachlichen Zuständigkeiten auf eine Behörde.

<sup>34</sup> Art. 447 Abs. 2 E-ZGB 2006.

<sup>35</sup> Art. 404, 421, 422 ZGB.

<sup>36</sup> Art. 416 E-ZGB 2006; Art. 6 und 8 rev. Sterilisationsgesetz; Bestimmung über den Ersatz von Ausdrücken, BBI 2006 S. 7169.

<sup>37</sup> Art. 422 erster Satz ZGB.

send Verbeiständeter nach neuem Recht) gemäss Art. 6 und 8 Sterilisationsgesetz ab.

Damit ist auch gesagt, dass die heute den vormundschaftlichen Aufsichtsbehörden zugewiesenen erstinstanzlichen Spruchkompetenzen im Bereich des Erwachsenenschutzes entfallen. Das gilt insbesondere für die zustimmungsbedürftigen Geschäfte gemäss Art. 404 Abs. 3 ZGB (freihändiger Liegenschaftsverkauf) und Art. 422 ZGB (Zustimmung zur Adoption Bevormundeter, Erwerb des Bürgerrechts oder Verzicht darauf, Liquidation oder Übernahme eines Geschäfts, Eintritt in eine Gesellschaft mit persönlicher Haftung oder erheblicher Kapitalbeteiligung, Leibrenten- und Verpfändungsverträge, Annahme und Ausschlagung einer Erbschaft und Abschluss eines Erbvertrages, Verträge zwischen Mündel und Vormund), aber auch für die Entmündigungen nach Art. 369 und 370 ZGB (künftig umfassende Beistandschaft).

#### 8.1.1.2 Erweiterung der Zuständigkeiten

Im neuen Erwachsenenschutzrecht finden sich neue Bestimmungen, welche die Aufgaben der Erwachsenenschutzbehörden erweitern, nämlich

- zum Vorsorgeauftrag,
- zur Patientenverfügung,
- zur Vertretung Urteilsunfähiger durch Ehegattin/Ehegatten und eingetragene(n) Partner/in im Rechtsverkehr und bei medizinischen Massnahmen,
- zum Schutz Urteilsunfähiger in Wohn- und Pflegeeinrichtungen.

Mit Bezug auf behördliche Massnahmen werden die mit dem Mandat verbundenen Aufgaben höher ausdifferenziert, indem die Aufträge an die Beiständinnen und Beistände und die zu verwaltenden Vermögenswerte detailliert aufzuführen sind, der gesetzliche Katalog mitwirkungsbedürftiger Geschäfte im Einzelfall erweitert werden kann und die Verfügungsdispositive auf die individuelle Problemlage zugeschnitten werden sollen (massgeschneiderte Lösungen)<sup>38</sup>. Das bedingt ein grösseres Mass an anamnestischer, analytischer und diagnostischer Arbeit der Erwachsenenschutzbehörde, damit die massgeschneiderten Aufträge auch materiell begründbar sind und eine zielorientierte, effiziente und effektive Betreuungsarbeit auslösen können.

Im neuen Recht wird zudem ausdrücklich festgelegt, dass die Beiständinnen und Beistände durch die Erwachsenenschutzbehörde instruiert, beraten und unterstützt werden müssen<sup>39</sup>. Das würde sich zwar schon heute aus Sinn und Zweck des Gesetzes ergeben, findet aber nur bei wenigen CTR Anwendung, weil die Ressourcen oft unzureichend sind oder Fachwissen gefragt ist, das vor allem bei den Amtsvormunden abrufbar wäre, welche ihrerseits überlastet sind und kein Coaching für private Beistände und Vormunde anbieten können. Das wurde auch erkennbar bei den schriftlichen Befragungen und den durchgeführten Interviews.

Die fürsorgerische Unterbringung muss nach neuem Recht in periodischen Abständen überprüft werden, und zwar nach 6 und nach 12 Monaten, anschliessend mindestens einmal jährlich<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Art. 391, 393-395 E-ZGB 2006.

<sup>39</sup> Art. 400 Abs. 3 E-ZGB 2006.

<sup>40</sup> Art. 431 E-ZGB 2006.

Mit dem Verzicht auf die Publikation von Massnahmen des Erwachsenenschutzes obliegt den Behörden künftighin die Beurteilung im Einzelfall, ob eine anfragende Stelle oder Person ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht und deshalb über das Vorliegen einer Massnahme orientiert werden dürfe<sup>41</sup>. Andererseits dürfte die Pflicht zur Zusammenarbeit mit andern Stellen<sup>42</sup> tendenziell zu einer effizienteren Interventionsarbeit führen.

### 8.1.1.3 Einfluss der Rechtspraxis

Ohne Zusammenhang mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts, aber als Trend, welcher die Tätigkeit der Erwachsenenschutzbehörde heute mehr und mehr prägt, ist auf die Bearbeitung von Gesuchen um unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 29 Abs. 3 BV hinzuweisen. Das muss letztlich nicht zu einer negativen Aufwandbilanz führen, weil ein Rechtsstreit unter Umständen eher beigelegt werden kann, wenn die verfahrensbetroffene oder beschwerdeführende Person durch eine/n kompetente/n rechtliche/n Beiständin oder Beistand vertreten wird. Auffallend sind diesbezügliche Entwicklungen namentlich im Bereich des Kindesschutzes, siehe nachfolgend Ziff. 8.1.2.3.

## 8.1.2 Kindesschutz

### 8.1.2.1 Vereinheitlichung der Zuständigkeiten

Im Kindesschutz und übrigen Kinderbelangen werden wegen der Vereinheitlichung der Zuständigkeiten vereinzelte neue Aufgaben der Kindesschutzbehörde zugewiesen. Dazu gehört die Zustimmung zur Adoption eines bevormundeten Kindes gemäss Art. 265 Abs. 3 ZGB, der seltene Fall der Genehmigung eines Unterhaltsabfindungsvertrages gemäss Art. 288 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB, die Neuordnung der gemeinsam ausgeübten elterlichen Sorge wegen wesentlicher Veränderung der Verhältnisse gemäss rev. Art. 298a Abs. 2 ZGB und die Entziehung der elterlichen Sorge ohne Zustimmung der Eltern gemäss rev. Art. 311 ZGB. In den bisher den Kindesschutz betreffenden Normen des ZGB wird der Ausdruck Vormundschaftsbehörde oder vormundschaftliche Aufsichtsbehörde durch Kindesschutzbehörde ersetzt<sup>43</sup>.

Damit gilt auch für den Bereich des Kindesschutzes, dass die erstinstanzlichen Spruchkompetenzen der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörden entfallen werden.

### 8.1.2.2 Erweiterung der Zuständigkeiten

Die Revision bietet neu die Möglichkeit, auf gemeinsamen Antrag der Eltern die elterliche Sorge von einem Elternteil auf den andern zu übertragen<sup>44</sup>. Zudem kann die Vormundschaftsbehörde künftig kraft ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage auch anstelle eines Vertretungsbeistandes selbst handeln<sup>45</sup>, was bisher nur anerkannte Rechtspraxis darstellte<sup>46</sup>. Neu erhält die Kindesschutzbehörde ausdrücklich die Möglichkeit, (zerstrittene) Eltern in geeigneten Fällen zu einem

<sup>41</sup> Art. 451 Abs. 2 E-ZGB 2006.

<sup>42</sup> Art. 453 E-ZGB 2006.

<sup>43</sup> Botschaft, BBl 2006 S. 7169 (Ersatz von Ausdrücken).

<sup>44</sup> Art. 298 Abs. 3 E-ZGB 2006.

<sup>45</sup> Art. 306 Abs. 2 E-ZGB 2006.

<sup>46</sup> BGE 86 II 211; Berner Kommentar SCHNYDER/MURER N 59 ff. zu Art. 361 und N 36 zu Art. 392 ZGB.

Mediationsversuch aufzufordern<sup>47</sup>, was bisher mit Hilfe von Art. 307 ZGB versucht werden konnte<sup>48</sup>.

Die in Art. 544 Abs. 1<sup>bis</sup> rev. ZGB neu geschaffene Möglichkeit, dem gezeugten, aber noch nicht geborenen Kind zur Wahrung seiner erbrechtlichen Interessen einen Beistand zu ernennen, stellt lediglich eine Verschiebung der Rechtsgrundlage (bisher Art. 393 Ziff. 3 ZGB) und keine Erweiterung dar. Das wäre nur dann der Fall, wenn sich diese Interessenwahrung auf die Sicherstellung der körperlichen und seelischen Integrität des Kindes während der Schwangerschaft erstrecken würde, was bisher nicht der Fall ist und rechtsdogmatisch noch nicht bewältigt ist.

Erleichternd fällt ins Gewicht, dass die Kindesschutzbehörden nach der Ehescheidung der Eltern künftig keine Kindesvermögensinventare mehr einfordern müssen<sup>49</sup>.

### 8.1.2.3 Einfluss der Rechtspraxis

Abgesehen davon, dass sich von Kindesschutzmassnahmeverfahren Betroffene vermehrt durch rechtskundige Vertretungen begleiten und unterstützen lassen, was bei Prozessarmut zu erheblichem Mehraufwand in bisher nicht vertrauten Sachbereichen (Prüfung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 29 Abs. 3 BV) führt, hat sich in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der letzten drei Jahre ein klarer Trend durchgesetzt, urteilsfähigen Kindern den Zugang zu selbständiger Prozessführung zu ermöglichen<sup>50</sup>. Dazu kommen zunehmend Begehren um Ernennung von Kinderanwältinnen und Kinderanwälten für urteilsunfähige Kinder<sup>51</sup>. Für die Kindesschutzbehörden erfordern diese Tendenzen ein erhöhtes Mass an verfahrensrechtlicher Sorgfalt und an profunder Kenntnis der Kinderrechte. Die genannten Entwicklungen stehen zwar nicht in Zusammenhang mit der Revision des Vormundschaftsrechts, werden an dieser Stelle aber dennoch erwähnt, weil sie die Zuständigkeiten der Fachbehörde faktisch ebenfalls erweitern.

## 8.2 Verfahren

Im Rahmen der Vernehmlassung hatte der Bundesrat noch vorgeschlagen, für den Kindes- und Erwachsenenschutz ein spezielles Verfahrensgesetz zu erlassen. Nach dem nun vorliegenden Revisionsentwurf soll darauf verzichtet werden, aber die wesentlichen Verfahrensgrundsätze für den Kindes- und Erwachsenenschutz im Sinn eines bundesrechtlich vereinheitlichten gesamtschweizerischen Stan-

<sup>47</sup> Art. 314 Abs. 2 E-ZGB 2006.

<sup>48</sup> MAX PETER, Hochstrittige Eltern im Besuchsrechtskonflikt, ZVW 2005 S. 193 ff.; LILO STAUB, Pflichtmediation: Mythos und Wirklichkeit, ZVW 2006 S. 121 ff.

<sup>49</sup> Art. 318 Abs. 2 E-ZGB 2006.

<sup>50</sup> Vgl. BGE 6P.121/2003 vom 9. Oktober 2003 in MEIER/HÄBERLI, ZVW 2003 S. 438 ÜR 49-03 mit Bezug auf eine 14-Jährige, provisorisch strafrechtlich Eingewiesene; 5C.51/2005 vom 2. September 2005 in MEIER/HÄBERLI ZVW 2006 S. 98 ÜR 11-06 mit Bezug auf ein 10 ½-jähriges Kind im Rahmen eines Besuchsrechtsverfahrens; 5P.41/2006 vom 17. Februar 2006 in MEIER/HÄBERLI ZVW 2006 S. 203 ÜR 53-06 mit Bezug auf einen urteilsfähigen Minderjährigen, welcher die Verweigerung einer Betriebsbewilligung für seine Pflegefamilie anfocht;

<sup>51</sup> LUDWIG SALGO, Der Anwalt des Kindes, Köln 1993; CYRIL HEGNAUER, „Der Anwalt des Kindes“, ZVW 1994 S. 181 ff.; STEFAN BLUM/MICHELLE COTTIER, Beistand für Kinder, Die Schweiz im Hintertreffen, plädoyer 5/06 S. 28 ff.; PETER GROSSNIKLAUS/STEFAN BLUM, Unabhängige Verfahrensvertretung des Kindes - unverzichtbarer Bestandteil eines kindzentrierten Kindesschutzverfahrens, ZVW 2007 S. 23.

dards im Zivilgesetzbuch zu verankern<sup>52</sup>. Im Kindes- und Erwachsenenschutz spielen die Grundrechte eine zentrale Rolle. Dieser Umstand erfordert bei der Gestaltung des Verfahrens besondere Beachtung. Daneben haben die Verfahrensgrundsätze aber auch darauf Rücksicht zu nehmen, dass im Kindes- und Erwachsenenschutz vielfältige Geschäfte bestehen, die auf einfache und unbürokratische Art erledigt werden können und sollen<sup>53</sup>. Die vorgeschlagenen Verfahrensnormen tragen beiden Anliegen Rechnung. Im Übrigen soll von Bundesrechts wegen – beispielsweise für den Fristenlauf, die Ausstandsgründe und die Beweisverfahren – die Zivilprozessordnung zur Anwendung kommen. Die Kantone bleiben aber frei, etwas anderes zu bestimmen (Art. 450f).

## 8.3 Neue Anforderungen an die Behörden

### 8.3.1 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Nicht nur die bisherigen, sondern insbesondere auch die neuen Aufgaben, wie sie unter 8.1.1.2. und 8.1.2.2. beschrieben wurden, stellen an die künftigen Fachbehörden sowohl in juristischer als auch pluridisziplinärer Hinsicht erhöhte Anforderungen. Gemäss Art. 440 E-ZGB 2006 sollen die neuen Behörden deshalb als Fachbehörden (*autorité interdisciplinaire, autorità specializzata*) ausgestattet sein. Gemäss bundesrätlicher Umschreibung<sup>54</sup> ist darunter eine interdisziplinäre Behörde zu verstehen, wobei ein Jurist oder eine Juristin für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich sein muss. Je nach Situation, die es zu beurteilen gilt, sollten Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung mitwirken. Die Mitglieder der Behörde werden nach dem Sachverstand, den sie für ihre Aufgabe mitbringen müssen, ausgewählt. Der - neben dem Recht - übrige Sachverstand kann nach der Vorstellung des Bundesrates auch durch Weiterbildung und Praxis erworben werden<sup>55</sup>, wobei klar sein dürfte, dass der Sachverstand idealerweise durch entsprechende Ausbildung und nur ausnahmsweise durch Weiterbildung und Praxis erworben werden soll. Der Bundesrat hält in seiner Botschaft ausdrücklich fest, dass das System des Kantons Tessin den gesetzlichen Anforderungen an eine Fachbehörde gerecht werden kann.

### 8.3.2 Aufsichtsbehörden (*Ufficio di Vigilanza sulle tutele*)

#### 8.3.2.1 *Aufgabenumschreibung*

Die Vorgaben zur Organisation der Aufsichtsbehörden sind im neuen Recht wie folgt umschrieben:

#### **B. Aufsichtsbehörde**

Art. 441 E-ZGB 2006

<sup>1</sup>Die Kantone bestimmen die Aufsichtsbehörden.

<sup>2</sup>Der Bundesrat kann Bestimmungen über die Aufsicht erlassen.

#### **B. Autorità di vigilanza**

Art. 441 P-CC 2006

<sup>1</sup>Cantoni designano le autorità di vigilanza.

<sup>52</sup> Art. 443-449c E-EZGB 2006.

<sup>53</sup> BBI 2006 S. 7004, 7010, 7021, 7075 ff. (dt.); Ff 2006 p. 6394, 6400, 6411s, 6470 ss (ital.).

<sup>54</sup> BBI 2006 S. 7004, 7073 (dt.); FF 2006 p. 6394, 6460 s. (it.)

<sup>55</sup> Botschaft, BBI 2006, S. 7073 (dt.); FF 2006 p. 6460 (it.)



<sup>2</sup>Il Consiglio federale può emanare disposizioni sulla vigilanza.

Nach der bundesrätlichen Botschaft<sup>56</sup> sind die Kantone frei, die Aufsicht einem nichtgerichtlichen Organ, d.h. einer Administrativbehörde, oder einem Gericht anzuvertrauen. Sie sind auch frei, im Sinne der heutigen Regelung<sup>57</sup> zwei Instanzen, eine untere und eine obere Aufsichtsbehörde, vorzusehen. Die Aufsichtsbehörde hat im Rahmen der allgemeinen Aufsicht die Aufgabe, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Sie kann deshalb von Amtes wegen einschreiten, wenn sie von fehlerhaftem Tun oder Unterlassen von Erwachsenenschutzbehörden, indirekt auch der Amtsträger, Kenntnis erhält. Einen Entscheid der Erwachsenen- und Kindesschutzbehörde im Einzelfall vermag sie indessen im Rahmen der Aufsicht nicht zu korrigieren. Vielmehr kann nur das nach kantonalem Recht zuständige Gericht im Rechtsmittelverfahren nach Art. 450 E-ZGB 2006 die Sache neu beurteilen und den Entscheid ändern.

Die dem Bundesrat vorbehaltenen Ausführungsbestimmungen über die Aufsicht und eine allfällige Konkretisierung der einzelnen aufsichtsrechtlichen Aufgaben liegt noch nicht vor. Ihnen wird es vorbehalten bleiben, für eine kohärente Qualitätsentwicklung und eine gewisse Einheit in der administrativen Aufsicht zu sorgen. Inhaltlich wird es darum gehen, die heutigen, in den einzelnen kantonalen Einführungsgesetzen oder Vollzugsverordnungen geregelten Tatbestände aufzunehmen und einer kohärenteren bundesrechtlichen Umsetzung zuzuführen, was in den vergangenen 100 Jahren bekanntlich nur zum Teil und vor allem ungenügend gelungen ist. Zu denken ist einerseits an mehr „technisch“<sup>58</sup> oder ökonomisch orientierte Vorgänge<sup>59</sup>, es wird aber auch um gemeinsame Standards im Bereich des Kindeschutzes gehen<sup>60</sup>, oder beim Erwachsenenschutz um die Aufgaben- und Kompetenzumschreibung sowie Ausformulierung von Legitimationsurkunden für künftige Beistände, um nur einige Bedürfnisse anzusprechen. Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK,CAT) sieht zudem Handlungsbedarf im Bereich einer verbesserten Datenerfassung und Statistik, der Erstellung einer neuen Mustersammlung für Entscheide, Formulare und dgl., ein Weiterbildungsangebot für Behörden und Mandatsträger/innen etc<sup>61</sup>.

Die Aufsichtsbehörden werden damit eine wichtige Funktion einnehmen in der Umsetzung des neuen Rechts in die Praxis und in der Qualitätssicherung. Das bedingt hinreichend Nähe zum Praxisalltag und zu den im Rahmen von Beschwerdeverfahren gewonnenen Erkenntnissen über die Stärken und Mängel der Rechtspraxis.

<sup>56</sup> BBI 2006 S. 7074 (dt); FF 2006 6461 s. (it.).

<sup>57</sup> Art. 361 Abs. 2 ZGB.

<sup>58</sup> Z.B. Liegenschaftsverkäufe, vgl. PHILIPPE MEIER, Droit de la tutelle et actes immobiliers: questions choisies, RDT 3/2008 p. 251 ss.

<sup>59</sup> Z.B. Vermögensanlagen: ZVW/RDT 2001 S. 332 ff. (dt), ZVW/RDT 2002 p. 134 ss. (it.); z.B. Vermögensverwaltung und Vermögenssicherung, für den Kt. BE BSIG Nr. 2/211.1/2.1; für den Kt. ZH Verordnung betreffend Aufbewahrung von Mündelvermögen bei Banken vom 16. Dezember 1911, LS 232.2; für den Kt. ZG § 41 ff. Verordnung über das Vormundschaftswesen (Vormundschaftsverordnung, VormV), BGS 213.2.

<sup>60</sup> Siehe dazu die aktuellste Initiative des Bundesamtes für Sozialversicherung für ein nationales Kindeschutzprogramm über eine so genannte Public Private Partnership (PPP), Pressemitteilung des BSV vom 10. Juni 2008.

<sup>61</sup> Ein Antrag an die Plenarversammlung der VBK/CAT vom 4. September 2008 steht in Aussicht.



### 8.3.2.2 *Verlust erstinstanzlicher Spruchkompetenz*

Wie unter Ziff. 8.1.1.1 und 8.1.2.1. dargestellt, entfallen die heutigen erstinstanzlichen Spruchkompetenzen der administrativen Aufsichtsbehörden.

### 8.3.2.3 *Verlust der Zuständigkeit als Rekursinstanz*

Da die Erwachsenenschutzbehörde künftig eine Fachbehörde ist und es bei der Anordnung von Massnahmen um Eingriffe in das Grundrecht der persönlichen Freiheit geht, sollen ihre Entscheide nicht mehr an eine Verwaltungsbehörde weiter gezogen werden können<sup>62</sup>. Vielmehr sollen sie im Rechtsmittelverfahren direkt von dem Gericht beurteilt werden, das vom kantonalen Recht bezeichnet wird<sup>63</sup>. Damit entfällt für die heutigen administrativen vormundschaftlichen Aufsichtsbehörden künftig auch die Funktion als Rechtsmittelinstanz.

### 8.3.2.4 *Organisatorische Eingliederung*

Zu unterscheiden ist die allgemeine Aufsicht über die Erwachsenenschutzbehörden (sinngemäss Justizverwaltung) einerseits und die Rekursinstanz andererseits. Den Kantonen steht es frei, das für Beschwerden zuständige Gericht mit der allgemeinen Aufsicht zu betrauen oder diese einer Administrativbehörde zu übertragen. Die Kantone sind auch frei, zwei Aufsichtsbehörden oder zwei gerichtliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen<sup>64</sup>.

Für den Kanton Tessin bieten sich aufgrund der geltenden Behördenorganisation und des bundesrätlichen Revisionsvorschlages folgende Möglichkeiten an:

- einstufige Aufsicht durch das Ufficio di Vigilanza mit organisatorischer Trennung von der (gerichtlichen) Rekursinstanz (heutige Lösung),
- einstufige Aufsicht durch ein Inspektorat, welches organisatorisch der Rekursinstanz (Kantonsgericht) untersteht.
- zweistufige Aufsichtsbehörde mit Ufficio di Vigilanza und Rekursinstanz (1. Zivilkammer des Appellationshofes am Kantonsgericht), womit die untere Aufsichtsbehörde der Exekutive untersteht und die obere Aufsichtsbehörde der Judikative zugeordnet ist,
- zweistufige Aufsichtsbehörde mit Ufficio di Vigilanza (welches der Exekutive untersteht), und einem Inspektorat der Rekursinstanz (1. Zivilkammer des Appellationshofes am Kantonsgericht).

Der Aufsichtsbedarf wird sich aufgrund der interdisziplinären Fachlichkeit der erstinstanzlichen Behörden reduzieren, weshalb eine doppelte Aufsicht kaum zu rechtfertigen ist.

Andererseits verliert die heutige administrative Aufsichtsbehörde im künftigen Recht ihre sachliche Zuständigkeit für gewisse erstinstanzliche Entscheide<sup>65</sup> sowie als Rechtsmittelinstanz<sup>66</sup>. Es dürfte ihr damit künftig auch der nötige Praxisbezug fehlen, um die gewünschte Qualitätsentwicklung sicherstellen zu können.

Damit zeichnet sich eine Zuordnung der Aufsicht zur (gerichtlichen) Rekursinstanz ab: Es bewährt sich in der Regel, eine Aufsicht durch ein Organ sicherzu-

<sup>62</sup> Zum verfassungsmässigen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung vgl. Art. 29a BV.

<sup>63</sup> Art. 450 ff. E-ZGB 2006.

<sup>64</sup> BBl 2006 S. 7074; FF 2006 6461 s.

<sup>65</sup> Ziff. 8.1.1.1 und 8.1.2.1.

<sup>66</sup> Art. 450 E-ZGB 2006; vgl. Ziff. 8.3.2.3.

stellen, welches selbst eng mit der Sache befasst ist. Mit der höheren Qualifikation der erstinstanzlichen Behörden wird sich die Beratungs- und Unterstützungsarbeit des Ufficio di Vigilanza in den Bereich der Prävention und Weiterbildung verschieben. Demgegenüber resultieren erfahrungsgemäss aus Rechtsmittelverfahren Erkenntnisse, welche in eine fruchtbare Aufsichtstätigkeit eingespielen werden können (z.B. Verfahrensmängel, Organisationslücken, rechtliche Standards). Vieles spricht aus diesem Grund dafür, die Aufsicht organisatorisch bei der Rekursinstanz anzusiedeln und als Inspektorat beim Kantonsgericht einzubinden. Der Nachteil dieser Lösung besteht darin, dass Gerichte aufgrund ihrer Kernkompetenzen tendenziell weniger mit Verwaltungsorganisations- und Managementfragen vertraut sind, weshalb diese Inspektorate ihrem Auftrag in umfassender Weise nur gerecht werden, wenn diesen möglichen Defiziten durch gezielten Kompetenzaufbau beim Kantonsgericht Rechnung getragen wird.

Ein möglicher, kaum zu behebender Nachteil dieser Lösung liegt in der grösseren Distanz zur Politik, welche über die Zurverfügungstellung der nötigen Ressourcen befinden muss und für eine bevölkerungsnahe Wohlfahrtspolitik häufig auch auf die Erkenntnisse aus dem Kindes- und Erwachsenenschutz angewiesen ist. Andererseits zeigen die Erfahrungen der letzten hundert Jahre, dass die Vormundschaftspflege in der politischen Diskussion keine Priorität und oft nur geringe Aufmerksamkeit geniesst, woran sich wahrscheinlich auch in Zukunft – unabhängig davon, ob eine vormundschaftliche Aufsichtsbehörde in einem politischen Departement oder dem Kantonsgericht angesiedelt ist - nicht viel ändern wird. Kindes- und Erwachsenenschutz bleibt eine auf das einzelne Individuum bezogene Tätigkeit staatlicher Organe und hat deshalb von der Natur der Sache her wenig politische Relevanz. Das dürfte auch einer der Gründe sein, weshalb dem UVT auch heute die nötigen Ressourcen fehlen, um seiner Aufsichtspflicht hinreichend nachzukommen und beispielsweise regelmässige Inspektionen, verbunden mit den daraus resultierenden organisatorischen und fachlichen Initiativen, sicherstellen zu können.

### 8.3.3 Rekursinstanz

Gemäss Art. 450 E-ZGB 2006 kann gegen Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde beim zuständigen Gericht Beschwerde erhoben werden. Mit dem Begriff «Gericht» ist nicht zwingend ein formelles Gericht gemeint. Vielmehr geht es darum, dass das Organ den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 EMRK zu genügen hat. Das heisst, dass es unabhängig und unparteiisch sein muss. Nach den Strassburger Organen gehört zum Wesen eines Gerichts ferner, dass es die rechtserheblichen Tatsachen selber ermittelt, die einschlägigen Rechtsnormen auf diesen Sachverhalt anwendet und einen verbindlichen Entscheid fällt. Verlangt wird dagegen nicht, dass das Gericht nur aus Berufsrichterinnen und Berufsrichtern besteht<sup>67</sup>.

Es sind keine Gründe erkennbar, welche die heutige Zuständigkeit der 1. Zivilkammer des Appellationshofes am Kantonsgericht als Rekursinstanz in Frage stellen sollten. Ebenso wenig scheint es sinnvoll, zwischen den künftig als Fachbehörden ausgestalteten Erwachsenenschutzbehörden und dem Appellationshof eine weitere gerichtliche Rekursinstanz dazwischen zu schalten. Zwei gerichtliche Rekursinstanzen verlängern den Rechtssuchenden den Weg, was namentlich im

<sup>67</sup> BBI 2006 S. 7074 (dt); FF 2006 6461 s. (it.).

Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes nicht anzustreben ist, weil der Faktor Zeit oft eine wichtige Rolle spielt. Andererseits müsste eine erste Rekursinstanz mit gleichen oder höheren Kompetenzen ausgestattet sein als die Fachbehörde, was ökonomisch kaum vertretbar scheint.

Die Unterzeichneten gelangen deshalb zur Ansicht, dass die gemäss Art. 444 Abs. 4 und 450 E-ZGB 2006 vorgesehene gerichtliche Behörde beim Appellationshof anzusiedeln ist. Nicht untersucht und deshalb offen bleibt die Frage, ob die Beschwerden gegen Entscheide in Zusammenhang mit der fürsorgerischen Unterbringung (heute FFE) und Einschränkung der Bewegungsfreiheit gemäss Art. 427 Abs. 3, 430 Abs. 3, 438, 439 Abs. 1 E-ZGB 2006 auch künftig hin von der Commissione giuridica (CG)<sup>68</sup> zu beurteilen seien oder einheitlich dem Appellationshof übertragen werden. Eine Vereinheitlichung würde sich insbesondere deshalb rechtfertigen lassen, weil die erstinstanzlichen Behörden interdisziplinäre Fachbehörden sind.

#### 8.4 Erforderliches Profil der Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Wie eine detaillierte Analyse der Anforderungen an die neuen Behörden anhand von 110 Aufgabenzuschreibungen zeigt<sup>69</sup>, müssen in der Behörde selbst vor allem juristische, primär aber auch sozialarbeiterische und pädagogisch/psychologische Kompetenzen vorhanden sein und die Mitglieder die Fähigkeit aufbringen, das jeweils andere Fachgebiet zu begreifen und zu verstehen. Es ist eine Tatsache, dass die Erwachsenenschutzbehörden auch häufig mit finanziellen, vermögensrechtlichen, sozialversicherungsrechtlichen und treuhänderischen Fragen konfrontiert sind. Diese Bereiche sind aber weniger von Ermessen und Abwägungen grundrechtlicher Aspekte geprägt. Sie sind im Gegenteil eher technischen Lösungen zugänglich. Deshalb gelangt die VBK zum Schluss, dass solche Kompetenzen in der Organisation einer CTR zwar vorhanden sein müssen, es genüge aber, wenn diese in unterstützenden, administrativen Diensten abrufbar sind. Eine professionelle Organisation müsste damit, wie die Beispiele der grösseren Städte zeigen, nebst einer interdisziplinären Fachbehörde ein professionelles Umfeld aufweisen mit Fachleuten aus dem Bereich Treuhand und allenfalls Sozialversicherung.

#### 8.5 Organisatorische Anforderungen

Damit die nötigen Grössen erreicht werden können, bedarf es eines Jurisdiktionsgebiets von rund 70'000 Einwohnern, wobei in ländlichen Gebieten dem Umstand Rechnung zu tragen ist, dass für Abklärungen und Anhörungen vor Ort, für die Lösungssuche im engen geografischen und sozialen Umfeld der Betroffenen mehr Zeit aufgewendet werden muss und deshalb die Kreise auch kleiner ausfallen können.

Der Einbezug lokalen Wissens in die Lösungsfindung ist fundamental und vor allem auch im Hinblick auf eine Reintegration und soziale Verankerung wichtig. Wenn die Behörden weiter zentralisiert werden, was aus den bereits dargestellten Gründen zu empfehlen ist, muss der Bezug zu den örtlichen Behörden über

<sup>68</sup> Art. 14 f. Legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP), RL 6.3.2.1.

<sup>69</sup> Vgl. Empfehlungen der VBK in ZVW 2008 S. 75 ff. (dt) und 141 ss (fr).

lokale „Antennen“ erfolgen. Es kann sich dabei entweder um lokale Sozialdienste oder um fachkompetente politisch Verantwortliche für Soziales (zuständiger Gemeinderat) handeln. Ihnen wäre von Gesetzes wegen die Verantwortung zu übertragen, Gefährdungssituationen den CTR zu unterbreiten und im Rahmen der Abklärungsverfahren die nötigen Informationen zum direkten sozialen Umfeld zu sammeln, wenn damit nicht eine Fachstelle (z.B. UFaM oder SMP) beauftragt wird.

## 9 Beantwortung der gestellten Fragen

### 1. Frage:

*Hat der Übergang von den lokalen/kommunalen Vormundschaftsdelegationen zu den regionalen Vormundschaftskommissionen es ermöglicht, die vom kantonalen Gesetzgeber vorgegebenen Ziele zu erreichen? Hat er (der Übergang) die Vormundschaftsbehörde wirklich kompetenter gemacht in der Anwendung der Schutzmassnahmen, wie sie im ZGB vorgesehen sind?*

Ja. Weil keine Analyse des vorbestandenen Zustandes vor 2001 in die Beurteilung einbezogen wurde, lässt sich diese Frage allerdings nur anhand der Ergebnisse beantworten, welche aus dem heutigen Zustand hergeleitet werden können: Die CTR verfügen über professionelle Sekretariate, über fachkundige Präsidien und über fachlich kompetente ständige Mitglieder. Die Art der Problemlösung und die Verfahrenspflege lassen diesbezüglich auf einen relativ, wenn auch nicht durchgehend hohen Qualitätsstandard schliessen. Die heutigen Behörden sind bei allen geschilderten Mängeln<sup>70</sup> mit Sicherheit wesentlich effizienter in der Bewältigung von Gefährdungssituationen als lokale Laiengremien.

### 2. Frage:

*Erlaubt es der im Reglement vorgesehene Beschäftigungsgrad des Sekretariats, den Bedürfnissen und Nöten der Klientel zu entsprechen?*

Die Ressourcenfrage des Sekretariates hängt mit der Aufgabe und Rolle zusammen, die das Behördensekretariat auszuführen hat. Sie kann nicht unabhängig vom Beschäftigungsgrad des Präsidiums und der ständigen Mitglieder der CTR beurteilt werden.

Hat das Sekretariat entsprechend der Rollenaufteilung die Möglichkeit, sich auf die administrative Unterstützung und die Sachbearbeitung bei der Abklärung, Organisation des Behördenverkehrs, die Inventarisierungen, Rechenschaftsberichts- und Rechnungsprüfung und die Geschäftskontrollen zu beschränken, sind die im Gesetz genannten Ressourcen möglicherweise ausreichend. Eine abschliessende Beurteilung ist für alle bestehenden Kommissionen aber nur möglich, wenn bei allen Behörden die statistischen Angaben lückenlos vorliegen und alle Aufgaben auch wahrgenommen werden, was heute teilweise nicht der Fall ist und mangels Inspektionen des UVT auch nicht thematisiert wird.

Hat das Sekretariat aber die Verfahrensplanung, -durchführung und weitere Aufgaben wie Triage im Sinne der Sozialarbeit zu übernehmen, so sind andere Ressourcen notwendig, je nach Region in unterschiedlichem Ausmass. Auch hier kann keine für alle 18 CTR gültige Aussage gemacht werden, sondern die Ressourcensituationen, Aufgabenprofile und konkreten Tätigkeiten aller Behördensekretariate müssten untersucht werden und in einem Kontext mit den unterstützenden Diensten (Sozialdienste, Fachstellen, Buchhaltung etc.) geprüft werden.

<sup>70</sup> Übersichtstabellen Funktionsfähigkeit CTR, Funktionsfähigkeit UVT, Vernetzung, Versorgung und Bedarf nach Mandatsträgern, Beilagen 1-5.

Das Fehlen einer tauglichen EDV-Lösung für die effiziente Abwicklung der administrativen Arbeiten stellt im Kanton Tessin ein grosses Manko dar. Eine spezielle EDV-Lösung für das Vormundschaftswesen könnte aber nur gemeinsam von allen Vormundschaftsbehörden entwickelt werden, da die Kosten von individuellen Lösungen viel zu hoch sind. Soweit bekannt existiert eine italienische Übersetzung des Programmes Tutoris (Firma Infogate Zürich), welche möglicherweise entwicklungsfähig wäre.

### 3. Frage

*Ergeben sich aus dem Faktum, dass die Behörde aus Mitgliedern zusammengesetzt ist, die nicht vollzeitlich engagiert sind, besondere Nachteile? Erlaubt es der Beschäftigungsgrad, wie er für die Mitglieder festgelegt wurde, dass den Bedürfnissen und Nöten der Kundschaft entsprochen werden kann?*

Mindestens das Präsidium der Behörde sollte vollzeitlich besetzt sein. Vormundschaftliche Verfahren sind teils komplexe und verstrickte Verfahren, welche eine aktive Verfahrensführung, eine Reaktion auf sich stetig verändernde Sachverhalte und eine enge Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von beteiligten Fachstellen und Instanzen erfordern. Dies ist nur durch eine hohe Präsenz möglich. Ist das Präsidium nicht vollzeitlich besetzt, so liegt faktisch die Verantwortung zur Durchführung des Verfahrens bei den kaufmännischen Sekretariaten. Im Weiteren führt die mangelnde Erreichbarkeit der verantwortlichen Behördenmitglieder zu einer Einschränkung der interdisziplinären Zusammenarbeit, da nur beschränkte Austauschmöglichkeiten bestehen.

Der Beschäftigungsgrad kann nicht generell, sondern nur bezogen auf je eine einzelne Behörde beurteilt werden, da neben den Ressourcen des Sekretariates auch die Ressourcen der unterstützenden Dienste einbezogen werden müssen. Bezogen auf die untersuchten Behörden kann jedoch festgestellt werden, dass die Ressourcen gesamthaft (Behörde und Sekretariat) bei keiner der regionalen Behörden genügen.

### 4. Frage:

*Im Besonderen hat der Delegierte die Aufgabe, als Bindeglied zum Herkunftsgebiet und zum sozialen Netz der Herkunft der Kundschaft zu fungieren. Dient seine Funktion dazu, die vorgegebenen Ziele zu erreichen? Lohnt es sich, diese Funktion des Delegierten aufrecht zu erhalten?*

Der Einbezug lokalen Wissens in die Lösungsfindung ist fundamental und vor allem auch im Hinblick auf eine Reintegration und soziale Verankerung wichtig. Es ist allerdings nicht von Vorteil, wenn einer interdisziplinären Fachbehörde weiterhin Laien angehören. Das lokale Wissen und die Vernetzung mit den örtlichen Organen des Gemeinwesens sind über lokale „Antennen“ sicherzustellen. Es kann sich dabei entweder um lokale Sozialdienste oder um fachkompetente politisch Verantwortliche für Soziales (zuständiger Gemeinderat) handeln. Ihnen wäre von Gesetzes wegen die Verantwortung zu übertragen, Gefährdungssituationen den CTR zu unterbreiten und im Rahmen der Abklärungsverfahren die nötigen Informationen zum direkten sozialen Umfeld zu sammeln, wenn damit nicht eine Fachstelle (z.B. UFaM oder SMP) beauftragt wird.



5. *Frage:*

*Entspricht die Zahl der regionalen Kommissionen deren Funktionalität? Müssen die Einzugsgebiete und damit die Zahl der potenziell zu betreuenden Menschen verkleinert oder vergrössert werden?*

Um das Ziel von hauptamtlichen Behördenmitgliedern oder mindestens von hauptamtlichen Präsidien zu erreichen, sind die Einzugsgebiete stark zu vergrössern.

Im Weiteren ist für eine fachlich fundierte und effiziente Bearbeitung von vormundschaftlichen Verfahren eine gewisse Anzahl von Fällen je Themenbereich notwendig, welche bei kleinen regionalen Vormundschaftsbehörden nicht erreicht wird.

Der Aufbau einer effizienten und gut unterstützenden Sekretariatsinfrastruktur benötigt eine gewisse Grösse, um auch auf der Ebene der Administration die notwendigen verschiedenen Fachkompetenzen für die Sachbearbeitung (Administration, Klientenkontakt, Finanzen und Controlling) beschäftigen zu können.

Die für eine fachlich fundierte Vormundschaftspflege nötige Fachdokumentation zum schier unüberschaubaren Aufgabenbereich der Vormundschaftsbehörden (Fach- und Spezialthemen aus den Sozialwissenschaften, der Pädagogik, dem Recht, Medizin etc; Mustersammlungen; Institutionen und ihre Dienstleistungen; Organisation und Management etc) lässt sich nur durch genügend grosse Behörden auf effiziente Art erstellen. Bei grösseren Einheiten ist auch die Wirkung von Weiterbildungen nachhaltiger.

Als Zielgrösse sehen wir für die optimale Organisationsgrösse ein Einzugsgebiet von jeweils 70-80'000 Einwohner/innen, was für den Kanton Tessin eine Behördenorganisation von ca. 4 regionalen Behörden bedeuten würde (2 im Sopraceneri und 2 im Sottoceneri).

6. *Frage:*

*Welches sind die Grenzen des geltenden Organisationsmodells? Ist es möglich, Verbesserungen anzubringen? Hätte eine eventuelle Kantonalisierung der Behörde positive Auswirkungen auf deren Funktionstüchtigkeit?*

Grenzen sind durch die heute bestehende Grössen der Einzugsgebiete gesetzt. Werden diese beibehalten, so ist eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Behörden nur ganz marginal möglich.

Das im Kanton Tessin gewählte Sitzgemeindenmodell ist grundsätzlich ein taugliches Modell zur Organisation der Behördentätigkeit, ebenso der Einbezug der Gemeinden durch delegierte Personen, soweit deren Rollen und Aufgaben neu definiert werden.

Im Vordergrund stehen aber die Diskussionen um die Finanzierung der Behördentätigkeit. Mit der heutigen Form der Finanzierung wird der Streit um die Ausstattung der einzelnen Behörden nach wie vor in den verschiedenen Gemeinden ausgetragen und diejenigen Regionen, welche über grössere finanzielle Mittel oder eine höhere politische Sensibilität verfügen, statten die Behörden und Sekretariate entsprechend mit mehr Ressourcen und Mitteln

aus. Dies führt zu grossen Unterschieden innerhalb des Kantons und fördert den Sozialtourismus. Eine Kantonalisierung des Vormundtschaftswesens könnte hier mindestens gleiche Standards schaffen, wobei die Frage der knappen Finanzmittel auch bei einer Kantonalisierung ein Thema bleibt.

7. *Frage:*

*Ist das geltende Organisationsmodell kompatibel mit demjenigen, welches im neuen, in Ausarbeitung stehenden eidgenössischen Gesetz über Erwachsenenschutz vorgesehen ist? Wenn nicht, welche Änderungen müssen vorgenommen werden?*

In der Botschaft des Bundesrates wird ausdrücklich erwähnt, dass Behördenorganisationen wie jene des Kantons Tessin den Anforderungen an eine Fachbehörde gerecht werden können. Voraussetzung ist allerdings Fachlichkeit, welcher das heutige System insofern nicht Rechnung tragen kann, als nicht jede Ortschaft eine fachlich qualifizierte Delegation bestimmen kann. Zudem ist es der Qualitätspflege abträglich, wenn ein Gremium ständig aus andern Mitgliedern zusammengesetzt ist. Deshalb sind aufgrund der Erfahrungen mit dem heutigen System und im Interesse einer einheitlichen und effizienten Verfahrensgestaltung im Kindes- und Erwachsenenschutz konstante Spruchkörper anzustreben mit hauptamtlichen Mitgliedern<sup>71</sup>.

8. *Frage:*

*Kann die vormundschaftliche Aufsichtsbehörde (UVT) in adäquater Weise den zahlreichen, durch eidgenössisches und kantonales Recht an sie gestellten Anforderungen Rechnung tragen (Art. 11 RTut) und entspricht sie auch den Anforderungen des neuen Rechts?*

Die heute gestellten Anforderungen können von der Aufsichtsbehörde grundsätzlich erfüllt werden. Sowohl die fachliche wie administrative Kompetenz ist mit der heutigen Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde gewährleistet. Die ihr obliegenden erstinstanzlichen Entscheide und die zunehmende Komplexität der Beschwerdeverfahren können mit den bestehenden fachlichen Ressourcen knapp bewältigt werden, bei der Umsetzung der internationalprivatrechtlichen Aufgaben (z.B. internationale Kindesentführungen), bei ihren Inspektionspflichten und bei der Organisation von Weiterbildungsangeboten stösst das UVT allerdings offensichtlich an seine personellen und finanziellen Grenzen und vermag nicht allen Verantwortlichkeiten nachzukommen. Die Folge der ungenügenden personellen Ressourcen ist eine ungenügende Qualitätssicherung in der Vormundchaftspflege, was sich beispielsweise in der Tatsache äussert, dass ein privater Mandatsträger über Jahre Millionen von Mündelvermögen veruntreuen konnte (Medienmeldung vom Mai 2008), was bei gut und gesetzeskonform organisierter Vermögensverwahrung nicht möglich wäre. Im Weiteren fehlt den Tessiner Behörden eine einheitliche, zeitgerechte informatikgestützte Daten- und Dossierfassung. In diesem Bereich besteht ein hoher Nachholbedarf, was allerdings nebst finanziellen auch personelle Ressourcen erforderlich macht.

Ein Problem stellt die Unmöglichkeit der Stellvertretung von ausfallenden Sachbearbeiter/innen (z.B. während des Mutterschaftsurlaubes) dar. Fragwürdig erscheint zudem die verwaltungsinterne Verpflichtung, Personal über-

<sup>71</sup> Vgl. dazu die einlässliche Begründung in ZVW 2008 S. 87 f. (dt.) und p. 153 (fr.)

nehmen zu müssen, ohne dass den spezifischen Profilen, welche bei einer vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde erforderlich sind, Rechnung getragen werden kann. Das schlägt sich nach der Darstellung des Appellationshofes in der Qualität der getroffenen aufsichtsrechtlichen Entscheide des UVT negativ nieder.

Mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts entfallen sämtliche erstinstanzlichen Entscheidungsbefugnisse (z.B. Zustimmung zu Unterhaltsabfindungsverträgen nach Art. 288 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB, Entzug der elterlichen Sorge nach Art. 311, Änderung der gemeinsamen elterlichen Sorge nach Art. 298a Abs. 2, Zustimmung zu Rechtsgeschäften nach Art. 404 Abs. 3 und 422 ZGB), weil diese einheitlich der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zufallen werden. Zudem wird das UVT nicht mehr als Rekursinstanz zuständig sein, weil gegen sämtliche Entscheide der Erwachsenenschutzbehörde die Beschwerde ans Gericht vorgesehen ist.

Der Aufsichtsbehörde obliegt dagegen die gesamte Umsetzung des Erwachsenenschutzrechts (Kap. 8.3.2). Ihr wird es vorbehalten bleiben, für eine kohärente Qualitätsentwicklung und eine gewisse Einheit in der administrativen Aufsicht zu sorgen. Inhaltlich wird es darum gehen, die neuen Institute des Erwachsenenschutzes, aber auch die heute in den kantonalen Einführungsbestimmungen geregelten Tatbestände, welche künftig einer bundesrätlichen Verordnung vorbehalten sind, einer einheitlichen und effizienten Umsetzung zuzuführen, was in den vergangenen 100 Jahren bekanntlich nur zum Teil und vor allem ungenügend gelungen ist. Zu denken ist nebst den Standards für den Kindes- und Erwachsenenschutz (Voraussetzung der Massnahmen und Inhalt der Mandatsführung) auch an mehr „technisch“ oder ökonomisch orientierte Vorgänge (vermögensbezogene Vorgänge und sozialversicherungsrechtliche Interessensicherung).

Die Aufsichtsbehörden werden damit eine wichtige Funktion einnehmen in der Umsetzung des neuen Rechts in die Praxis und in der Qualitätssicherung. Diese Aufgabe wird mit Vorteil einem personell hinreichend dotierten Inspektorat anvertraut, welches dem Appellationshof als einziger Rekursinstanz angegliedert ist und damit eine enge Verbindung zwischen Recht und Praxis sicherstellen kann.

Kurt Affolter

Urs Vogel

### Beilagen

- 1 Übersichtstabelle Funktionsfähigkeit CTR
- 2 Übersichtstabelle Funktionsfähigkeit UVT
- 3 Übersichtstabelle Bedarf nach Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern
- 4 Übersichtstabelle Vernetzung
- 5 Übersichtstabelle Versorgung
- 6 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden: Aufgaben und erforderliche Kompetenzen, Auszug aus ZVW/RDT 2008 S. 117-127
- 7 Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises, extrait de la RDT 2008 p. 185-197