



Entwurf für eine Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB)

(Umsetzung neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht)

Erläuternder Bericht



Bild: André & Angelika Bolfing (www.365mal.ch)

März 2011

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung	1
II. Ausgangslage	2
1. Revision des Vormundschaftsrechts.....	2
2. Vormundschaftswesen in Graubünden.....	3
a) Gesetzliche Regelung	3
b) Vormundschaftsbehörden	3
c) Amtsvormundschaften.....	5
d) Vormundschaftliche Massnahmen	6
e) Aufsichtsbehörden und Beschwerdeinstanzen	6
3. Bundesrechtliche Anforderungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	7
a) Interdisziplinäre Fachbehörde	7
b) Zuständigkeit und Aufgaben	8
c) Personalbedarf.....	9
4. Handlungsbedarf im Kanton Graubünden.....	10
III. Ausgestaltung der Vorlage.....	10
1. Erarbeitung	10
2. Formelle Ausgestaltung.....	11
3. Verhältnis zu anderen Reformen.....	11
a) Gemeinde- und Gebietsreform	11
b) Überprüfung Justizorganisation auf Bezirksebene.....	12
IV. Grundzüge der Vorlage.....	12
1. Künftige Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	12
a) Grundsätzliche Lösungsansätze	12
b) Variante A: Kantonale Fachbehörde mit Zweigstellen	14
c) Variante B: 3 oder 5 Fachbehörden	16
d) Entscheid der Regierung	19
2. Künftige Organisation der Berufsbeistandschaften	20
a) Allgemeines.....	20
b) Aufgaben der Berufsbeistandschaften.....	21
c) Zuständige Ebene für die Aufgabenerfüllung.....	22
d) Vorschlag der Regierung	22
3. Aufsichtsbehörde.....	23
4. Gerichtliche Beschwerdeinstanz	23
V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	24
1. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch.....	24
2. Verfassung des Kantons Graubünden	35
VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen	35
1. Allgemein	35
2. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	35
3. Berufsbeistandschaften und private Beistände	36
4. Aufsichtsbehörde und gerichtliche Beschwerdeinstanz.....	36
5. Massnahmekosten.....	37
6. Zusammenfassung der Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden	37
VII. Weiteres Vorgehen und Zeitplan	37
Anhang	38

I. Zusammenfassung

Am 1. Januar 2013 wird die Revision des Vormundschaftsrechts in Kraft treten. Die Teilrevision des ZGB (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 19. Dezember 2008 gilt ab Inkrafttreten und ist auf alle hängigen und neuen Verfahren anzuwenden. Folglich müssen die Kantone bis zu diesem Zeitpunkt ihre Gesetzgebung angepasst und die erforderliche Behördenorganisation aufgebaut haben.

Das Bundesrecht bezweckt eine Professionalisierung des Vormundschaftswesens. Im Zentrum steht die Schaffung einer interdisziplinären Fachbehörde (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde), welche die heutigen Vormundschaftsbehörden ersetzt. Die zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben haben zur Folge, dass im Kanton Graubünden eine neue Behördenorganisation aufgebaut werden muss. Trotz der in der Vergangenheit erfolgten Zusammenschlüsse erfüllen die bestehenden Vormundschaftsbehörden im Kanton die bundesrechtlichen Anforderungen an die Fachlichkeit und Interdisziplinarität in der Regel nicht. Das Einzugsgebiet der heutigen Vormundschaftskreise ist zu klein, um das bisherige System aufrechterhalten zu können. Die zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben lassen im Kanton Graubünden höchstens drei bis fünf Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zu. Im Hinblick auf schlanke, aber dennoch dezentrale und bürgernahe Strukturen schlägt die Regierung vor, eine kantonale KESB mit drei Zweigstellen zu schaffen. Diese wird als Verwaltungsbehörde ausgestaltet, welche in der Rechtsanwendung unabhängig und administrativ einem Departement unterstellt ist. Die Konzentration auf eine kantonale Fachbehörde erlaubt einen schlanken Rechtsweg, indem künftig das Kantonsgericht als einzige gerichtliche Beschwerdeinstanz amtiert; der bisherige erstinstanzliche Weiterzug an die Bezirksgerichte entfällt.

Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben gilt die fachliche Eignung als Wählbarkeitsvoraussetzung für die Behördenmitglieder; um die nötige Erfahrung und Routine erlangen zu können, sollen sie im Übrigen voll- oder hauptamtlich tätig sein. Die KESB setzt sich insbesondere aus Fachpersonen der drei Kerndisziplinen Recht, Sozialarbeit und Pädagogik/Psychologie zusammen. Idealerweise werden auch die weiteren wichtigen Disziplinen Medizin/Psychiatrie und Treuhand/Vermögensverwaltung in der Fachbehörde selbst vertreten sein, allenfalls im Nebenamt. Die Fachbehörde und deren Mitglieder wird durch ein Behördensekretariat unterstützt, welches Aufgaben in den Bereichen Abklärung und Beratung, Revisorat sowie Administration erfüllt.

Im Zusammenhang mit der angestrebten Professionalisierung sowie der Neustrukturierung der Behördenebene sind auch die Berufsbeistandschaften neu zu regeln, welche die bisherigen Amtsvormundschaften ersetzen. Die Berufsbeistandschaften müssen künftig eine für eine professionelle Fachorganisation geeignete minimale Betriebsgrösse aufweisen. Dies setzt eine gewisse Grösse des Einzugsgebietes und damit verbunden ein bestimmtes Mengenprofil voraus. Die Berufsbeistandschaften sollen auch in Zukunft regional verankert sein. Um die nötige Grösse und regionale Verankerung zu erreichen, sind ihnen weitere Aufgaben zuzuweisen: Neu werden sie deshalb nebst der professionellen Mandatsführung im Auftrag der KESB auch für die Sozialabklärungen sowie die Rekrutierung, Beratung und Unterstützung der privaten Beiständinnen und Beistände zuständig sein. Damit werden in den Regionen Arbeitsplätze erhalten und neue geschaffen. Da die Arbeiten an der Gebietsreform noch im Gang sind, richtet sich die Aufgabenzuweisung im jetzigen Zeitpunkt nach den bestehenden Strukturen. Deshalb sollen vorläufig die Regionalverbände als Träger der Berufsbeistandschaft bezeichnet werden. Die Verbandsorgane sind verantwortlich, dass deren Aufgaben – allenfalls zusammen mit anderen Verbänden – erfüllt werden. Die Regierung beabsichtigt, die Berufsbeistandschaften im Rahmen der Gebietsreform bei den Regionen anzugliedern.

Bislang obliegt das gesamte Vormundschaftswesen den Kreisen; deren Defizit wird von den Gemeinden getragen. Mit der Neuorganisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie der Berufsbeistandschaften ist auch die Frage des Kostenträgers zu regeln. Aufgrund der Schaffung einer kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde mit Zweigstellen ist es sachgerecht und konsequent, dass der Kanton deren Kosten trägt und somit die Mehrkosten übernimmt, die sich aus den bundesrechtlichen Vorgaben ergeben. Die Gemeinden werden somit im Umfang der heutigen Kosten für die Vormundschaftsbehörden entlastet. Keine Änderung ergibt sich bei den Kosten für die Berufsbeistandschaften und die vormundschaftlichen Massnahmen; diese sind von den Gemeinden zu tragen, soweit sie nicht der betroffenen Person überbunden werden können.

Bis zum Inkrafttreten der Teilrevision des ZGB müssen die neuen Behördenorganisationen aufgebaut und einsatzbereit sein. Für die Vorbereitungs- und Aufbauarbeiten muss mit einer Vorlaufzeit von mindestens sechs bis neun Monaten gerechnet werden. Deshalb soll das Gesetz nach Möglichkeit in der Dezembersession 2011, sonst in der Februarsession 2012 im Grossen Rat beraten werden; allerspätstens in der Aprilsession 2012 muss die Vorlage verabschiedet werden. Der Regierung ist es ein Anliegen, dass die bisherigen Mitarbeitenden der Vormundschaftsbehörden bzw. der Amtsvormundschaften weiterbeschäftigt werden, sofern sie über die nötige persönliche und fachliche Eignung verfügen.

II. Ausgangslage

1. Revision des Vormundschaftsrechts

Das geltende Vormundschaftsrecht (Art. 360 - Art. 455 ZGB) ist seit dem Inkrafttreten im Jahre 1912, abgesehen von den Bestimmungen über den fürsorgerischen Freiheitsentzug, praktisch unverändert geblieben. Da es aufgrund gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und rechtlicher Veränderungen nicht mehr den gewandelten Verhältnissen und bestehenden Bedürfnissen entspricht, ist eine Revision des Vormundschaftsrechts unumgänglich geworden. Nach 13 Jahren Vorarbeiten verabschiedete der Bundesrat am 28. Juni 2006 die Botschaft zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts (BBl 2006, S. 7001 ff.). Den Änderungen des Zivilgesetzbuches (ZGB [SR 210]; Erwachsenenschutzrecht, Personenrecht und Kindesrecht) stimmte die Bundesversammlung am 19. Dezember 2008 zu (BBl 2009, S. 141 ff.). Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 unbenutzt abgelaufen. Der Bundesrat beschloss am 12. Januar 2011, die Teilrevision des Zivilgesetzbuches per 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen.

Die Revision des Vormundschaftsrechts bezweckt eine Professionalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzbereichs und enthält folgende zentrale Revisionsanliegen:

- Förderung des Selbstbestimmungsrechts in der Form der eigenen Vorsorge (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung);
- Stärkung der Solidarität in der Familie (Vertretung durch Ehegatten, eingetragene Partner/in);
- Besserer Schutz Urteilsunfähiger in Wohn- und Pflegeeinrichtungen;
- Behördliche Massnahmen nach Mass;
- Beschränkung der Anwendung des Erwachsenenschutzrechts auf natürliche Personen;
- Verzicht auf die erstreckte elterliche Sorge;
- Verzicht auf die Veröffentlichung der Einschränkung oder des Entzugs der Handlungsfähigkeit;
- Verbesserung des Rechtsschutzes und Schliessung von Lücken bei der fürsorgerischen Freiheitsentziehung;
- Fachbehörden als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde;
- Verankerung der wesentlichen Verfahrensgrundsätze im Zivilgesetzbuch;

– Einführung der direkten Staatshaftung.

Die immer vielschichtigeren psychosozialen Probleme, die es im Kindes- und Erwachsenenschutz zu bewältigen gilt, und die neu anzuordnenden Massnahmen nach Mass stellen hohe Anforderungen an die zuständigen Behörden. Dies sowie die Zunahme des Aufgabenbereiches und der Komplexität einzelner Aufgaben erfordern eine Professionalisierung der heutigen Vormundschaftsbehörden. Bei der künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde handelt es sich deshalb um eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde, welche ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern fällt (nArt. 440 ZGB). Das Bundesrecht überträgt es den Kantonen, die Organisation dieser Fachbehörde zu regeln, welche an die Stelle der heutigen Vormundschaftsbehörde tritt. Die Kantone haben zudem die Rechtsmittelinstanzen (nArt. 439 und 450 ZGB) sowie die Aufsichtsbehörden über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (nArt. 441 ZGB) bzw. die Wohn- und Pflegeeinrichtungen (nArt. 387 ZGB) zu bezeichnen. Ferner haben sie die Nachbetreuung nach einer fürsorgerischen Unterbringung (nArt. 437 ZGB) zu regeln und Ausführungsbestimmungen über die Mandatsentschädigung und den Spesenersatz (nArt. 404 ZGB) zu erlassen. In verschiedenen Bereichen ermächtigt das Bundesrecht die Kantone zum Erlass von weiteren Bestimmungen; so beispielsweise die Bezeichnung von Ärztinnen und Ärzten für die Anordnung von fürsorgerischen Unterbringungen (nArt. 429 ZGB), das Vorsehen ambulanter Massnahmen (nArt. 437 ZGB), die Delegation von Entscheidkompetenzen an einzelne Mitglieder der Fachbehörde (nArt. 440 ZGB), das Statuieren weitergehender Meldepflichten (nArt. 443 ZGB), den Rückgriff des Kantons auf die schadenverursachende Person (nArt. 454 ZGB) oder die Regelung des Verfahrens (nArt. 450f ZGB).

2. Vormundschaftswesen in Graubünden

a) Gesetzliche Regelung

Das geltende EG zum ZGB weist das Vormundschaftswesen in die Zuständigkeit der 39 Kreise (aArt. 43 und 51). Der Kreisrat wählt die Vormundschaftsbehörde und entscheidet über die Schaffung einer Amtsvormundschaft. Mehrere Kreise können mit Zustimmung des Kantonsgerichts eine gemeinsame Vormundschaftsbehörde und/oder eine gemeinsame Amtsvormundschaft einsetzen. Die Kosten der Vormundschaftsbehörde sind von den Kreisen zu tragen, soweit sie nicht durch Gebühren gedeckt sind (aArt. 48); ein allfälliges Defizit des Kreises geht zu Lasten der Gemeinden. Den Vollzug vormundschaftlicher Massnahmen haben grundsätzlich die Personen zu bezahlen, auf die sich die Verfügung bezieht. Sind sie dazu nicht in der Lage, so richtet sich die Kostenpflicht nach den Vorschriften über die öffentliche Unterstützung und die Verwandtenunterstützungspflicht (aArt. 46). Somit zahlen die Gemeinden auch ein allfälliges Defizit hinsichtlich der Amtsvormundschaft und der Kosten für private Funktionsträger (Beirat, Beistand, Vormund).

Die Aufsicht und der Instanzenzug sind im geltenden Recht zweistufig ausgestaltet. Das Bezirksgericht ist als erstinstanzliche Aufsichtsbehörde in den Fällen zuständig, in denen das Bundesrecht die Zustimmung der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde vorsieht oder ihr die Entscheidung überträgt (aArt. 42 und 60). Es beurteilt zudem Beschwerden gegen Entscheide der Vormundschaftsbehörden (aArt. 61). Das Kantonsgericht übt als zweitinstanzliche Aufsichtsbehörde die Aufsicht über das ganze Vormundschaftswesen aus (aArt. 42 Abs. 2); weiter beurteilt es Berufungen gegen Entscheide des Bezirksgerichts in Vormundschaftssachen (aArt. 64).

b) Vormundschaftsbehörden

In den letzten Jahren haben zahlreiche Kreise ihre Behörden zusammengeschlossen, so dass es in Graubünden noch 17 Vormundschaftsbehörden gibt. In neun Kreisen (Avers, Chur, Fünf Dörfer, Maienfeld,

Ramosch, Schanfigg, Suot Tasna, Sur Tasna und Val Müstair) ist die Vormundschaftsbehörde weiterhin eine Kreisbehörde. Das Einzugsgebiet der übrigen Vormundschaftsbehörden entspricht in sechs Fällen dem Bezirk (VB Moesano, Oberengadin/Bergell, Prättigau/Davos, Rhäzüns-Trins, Surselva und Val Poschiavo) und in zwei Fällen weitgehend dem Bezirk (VB Albula-Churwalden und Hinterrhein). Wie die folgenden Darstellungen zeigen, unterscheiden sich die Vormundschaftsbehörden hinsichtlich Fallzahlen und Beschäftigungsumfang erheblich:

Vormundschaftsbehörde	Neu angeordnete Massnahmen (Ø 2006-2009)			Bestehende Massnahmen (Ø 2006-2009)		
	Erwachsene	Kinder	Total	Erwachsene	Kinder	Total
Albula-Churwalden	11	10	21	113	17	130
Avers	0	0	0	0	0	0
Chur	80	86	166	464	247	711
Fünf Dörfer	21	26	47	162	66	228
Hinterrhein	31	23	54	175	53	228
Maienfeld	7	5	12	39	10	49
Moesano	14	9	23	85	14	99
Oberengadin/Bergell	24	29	53	139	52	191
Prättigau/Davos	28	35	63	252	94	346
Ramosch	3	1	4	7	2	9
Rhäzüns-Trins	38	37	75	141	88	229
Schanfigg	4	1	5	32	15	47
Suot Tasna	7	4	11	30	14	44
Sur Tasna	5	9	14	28	34	62
Surselva	52	16	68	243	27	270
Val Müstair	2	1	3	25	2	27
Val Poschiavo	7	1	8	78	3	81
Total	334	293	627	2013	738	2751

Darstellung 1: Anzahl Massnahmen pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009)

Die oft geringen Fallzahlen erschweren oder verunmöglichen vielen Behördenmitgliedern, sich durch die amtliche Tätigkeit das nötige Fachwissen anzueignen und genügend Erfahrungen zu sammeln, um eine systematische und kohärente Praxis zu entwickeln. Dies kann zu einer Abhängigkeit der Vormundschaftsbehörden von unterstellten Fachpersonen – beispielsweise dem Vormundschaftssekretär oder den Amtsvormundschaften – führen, was eine rechtsstaatlich bedenkliche Umkehr der Hierarchieverhältnisse bedeutet.

Vormundschaftsbehörde	Beschäftigungsumfang (Stellenprozent)				
	Präsidium	Vizepräsidium	Weitere Mitglieder	Aktuariat / Kanzlei	Total
Albula-Churwalden	40	nach Aufwand	nach Aufwand	60	100
Avers	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand
Chur	100	100	80	70	350
Fünf Dörfer	25	nach Aufwand	nach Aufwand	45	70

Vormundschaftsbehörde	Beschäftigungsumfang (Stellenprozent)				
	Präsidium	Vizepräsidium	Weitere Mitglieder	Aktuariat / Kanzlei	Total
Hinterrhein	60	20	nach Aufwand	nach Aufwand	80
Maienfeld	20	nach Aufwand	nach Aufwand	10	30
Moesano	30	nach Aufwand	nach Aufwand	10 / 10	50
Oberengadin/Bergell	60	40	nach Aufwand	nach Aufwand	100
Prättigau/Davos	80	nach Aufwand	nach Aufwand	30 / 50	160
Ramosch	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand
Rhätzens-Trins	60	nach Aufwand	nach Aufwand	50	110
Schanfigg	20	nach Aufwand	nach Aufwand	25	45
Suot Tasna	30	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand	30
Sur Tasna	7	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand	7
Surselva	60	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand	60
Val Müstair	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand
Val Poschiavo	20-25	20	nach Aufwand	(Vizepräsidium)	40-45
Total	615	180	80	360	1235

Darstellung 2: Ungefährer Beschäftigungsumfang der Vormundschaftsbehörde (inkl. Sekretariat)

Die Gesamtkosten aller Vormundschaftsbehörden beliefen sich im Jahr 2008 auf ungefähr 3.3 Mio. Franken, wobei sich die genauen Kosten aus den verfügbaren Daten nicht zuverlässig beziffern lassen. Dies gilt ebenfalls für die Einnahmen, welche im Jahre 2008 etwa 1.4 Mio. Franken betragen. Dabei lässt sich allerdings nicht eruieren, ob es sich hierbei ausschliesslich um Gebühreneinnahmen oder auch um Einnahmen für den Vollzug vormundschaftlicher Massnahmen handelt.

c) Amtsvormundschaften

Während die Schaffung von gemeinsamen Vormundschaftsbehörden eher eine jüngere Entwicklung darstellt, erfolgte die Gründung von Amtsvormundschaften in der Regel kreisübergreifend. Im Kanton Graubünden gibt es derzeit elf Amtsvormundschaften, wobei die Einteilung in der Regel jener der Vormundschaftsbehörden entspricht. Zwei Amtsvormundschaften führen vormundschaftliche Mandate für verschiedene Vormundschaftsbehörden beziehungsweise eine Vormundschaftsbehörde beauftragt unterschiedliche Amtsvormundschaften mit der Mandatsführung. Für fünf Kreise (Avers, Calanca, Mesocco, Roveredo und Schanfigg) ist keine Amtsvormundschaft tätig. Dort werden die vormundschaftlichen Mandate ausschliesslich durch Delegierte der Vormundschaftsbehörde, durch einen regionalen Sozialdienst oder durch Privatpersonen ausgeübt. Der Gesamtbeschäftigungsgrad der Amtsvormundschaften beträgt rund 3 500 Stellenprozent; die Gesamtkosten beliefen sich für das Jahr 2008 auf ca. 5 Mio. Franken. Dabei variiert der Beschäftigungsumfang für die Mandatsführung inklusiv Sekretariat in Bezug auf die einzelnen Amtsvormundschaften sehr stark, wie die folgende Darstellung zeigt:

Amtsvormundschaft	tätig für Vormundschaftsbehörde(n)	Beschäftigungsumfang (Stellenprozent)		
		Amtsvormund	Kanzlei / Sekretariat	Total
Albula-Churwalden	Albula-Churwalden	100	50	150
Chur	Chur	850	480	1330

Amtsvormundschaft	tätig für Vormundschaftsbehörde(n)	Beschäftigungsumfang (Stellenprozent)		
		Amtsvormund	Kanzlei / Sekretariat	Total
Davos / Klosters	Prättigau / Davos	180	100	280
Engiadina Bassa / Val Müstair	Ramosch, Suot Tasna, Sur Tasna, Val Müstair	100	90	190
Fünf Dörfer	Fünf Dörfer	130	0	130
Hinterrhein	Hinterrhein	100	100	200
Oberengadin / Bergell	Oberengadin / Bergell	200	150	350
Prättigau-Herrschaft	Prättigau / Davos, Maienfeld	90	30	120
Rhäzüns-Trins	Rhäzüns-Trins	240	160	400
Surselva	Surselva	180	100	280
Val Poschiavo	Val Poschiavo	50	0	50
Total		2220	1260	3480

Darstellung 3: Ungefäher Beschäftigungsumfang der Amtsvormundschaften (inkl. Sekretariat)

d) Vormundschaftliche Massnahmen

Wie die folgende Darstellung zeigt, sind im Kanton Graubünden jährlich rund 2 750 bestehende und 625 neue vormundschaftliche Massnahmen zu vollziehen. Mit dem Vollzug kann die Vormundschaftsbehörde den Amtsvormund, einen Delegierten der Vormundschaftsbehörde, die Sozialdienste oder andere geeignete Personen betrauen. Knapp zwei Drittel der Mandate werden durch die Amtsvormundschaften und ein Drittel durch private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger geführt. Lediglich 1.5% der Mandate werden von den Sozialdiensten und 1.4% von den Delegierten der Vormundschaftsbehörden ausgeübt. Die Kosten für die privaten Mandatsträger sowie die Einnahmen von den betreuten Personen sind schwer ermittelbar.

	2006	2007	2008	2009	Ø
Bestehende Massnahmen Erwachsene	2004	2038	2062	1945	2013
Bestehende Massnahmen Kinder	703	714	773	761	738
Total bestehende Massnahmen	2707	2752	2835	2706	2751
Neu errichtete Massnahmen Erwachsene	353	334	302	340	334
Neu errichtete Massnahmen Kinder	283	301	265	311	293
Total neue Massnahmen	636	635	567	651	627

Darstellung 4: Übersicht über die vormundschaftlichen Massnahmen im Kanton Graubünden

e) Aufsichtsbehörden und Beschwerdeinstanzen

Wie die folgenden Darstellungen zeigen, kommt den gerichtlichen Aufgaben im Vormundschaftswesen zahlenmässig keine grosse Bedeutung zu, weder innerhalb des Vormundschaftsrechts noch innerhalb der richterlichen Aufgaben. Die Kosten der Bezirksgerichte und des Kantonsgerichts im Vormundschaftsbereich werden nicht gesondert ausgewiesen.

Bezirksgericht	Erstinstanzliche Verfahren	Beschwerdeverfahren	Fürsorgerische Freiheitsentziehung	Total
	Ø 2006-2010	Ø 2006-2010	Ø 2006-2010	Ø 2006-2010

Albula	3	0	1	4
Bernina	2	0	2	4
Hinterrhein	9	4	4	17
Imboden	5	2	3	10
Inn	7	1	0	8
Landquart	16	0	0	16
Maloja	7	0	0	7
Moesa	3	1	2	6
Plessur	13	12	16	41
Prättigau/Davos	11	4	5	20
Surselva	15	3	3	21
Total	91	27	36	154

Darstellung 5: Übersicht über die Tätigkeiten der Bezirksgerichte im Vormundschaftswesen

Kantonsgericht	Erstinstanzliche Verfahren	Beschwerdeverfahren	Berufungsverfahren	Total
	∅ 2009-2010	∅ 2009-2010	∅ 2006-2010	∅ 2006-2010
Total	1	3	6	10

Darstellung 6: Übersicht über die Tätigkeiten des Kantonsgerichts im Vormundschaftswesen

3. Bundesrechtliche Anforderungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

a) Interdisziplinäre Fachbehörde

Das Bundesrecht schreibt den Kantonen vor, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (nachfolgend KESB) eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde mit mindestens drei Mitgliedern sein muss (nArt. 440 ZGB, insbesondere im französischen Wortlaut). Nicht vorgegeben wird die organisatorische Einbindung der Behörde; die Kantone können eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht als Fachbehörde einsetzen. Als Fachbehörde muss die KESB durch ihre Mitglieder über das nötige **Fachwissen in den Kerndisziplinen des Kindes- und Erwachsenenschutzes** verfügen. Diese zwingende Anforderung des Bundesrechts ist bei der Wahl bzw. Auswahl der einzelnen Mitglieder zu berücksichtigen. Das nötige Fachwissen kann nebst der Grundausbildung auch durch Weiterbildung und einschlägige Berufspraxis erworben werden. Zusätzlich müssen die Mitglieder die Fähigkeit besitzen, anderes Fachwissen zu verstehen und zu würdigen.

Wie die Fachbehörde zusammengesetzt sein muss, bzw. welche Disziplinen in der Behörde vertreten sein müssen, ergibt sich aus ihrem Aufgabenspektrum; konkrete Vorgaben enthält das Bundesrecht nicht. Auf jeden Fall setzen die Verfahrensleitung und die inhaltliche Entscheidungsfindung in den verschiedenen Bereichen des Kindes- und Erwachsenenschutzes, insbesondere bei Eingriffen in Persönlichkeitsrechten und/oder die persönliche Freiheit ein hohes Mass an Vertrautheit mit dem formellen und materiellen Recht voraus, weshalb eine Juristin oder ein Jurist der Behörde angehören und für eine korrekte Rechtsanwendung sorgen muss. Daneben sollten je nach zu beurteilender Situation Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung beim Entscheid mitwirken. In der Praxis dürften in der Schweiz viele Behörden nicht über die nötige Grösse verfügen, um alle wünschbaren Fachbereiche abdecken zu können. Daher schlägt

die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK; seit 1. Januar 2010 Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz [KOKES]) in ihren Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung der Fachbehörde vor, das Recht, die Sozialarbeit und – insbesondere bei Kindern – die Pädagogik/Psychologie als Kernkompetenzen zu bezeichnen, die zwingend in der Fachbehörde vorhanden sein müssen (vgl. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), publiziert in Zeitschrift für Vormundschaftswesen, Recht und Praxis im Kindes- und Erwachsenenschutz [ZVW 2/2008], S. 75 ff.). Weitere Fachbereiche können über nebenamtliche Behördenmitglieder oder über die fachliche Unterstützung durch das Behördensekretariat abgedeckt werden.

Um die geforderte Qualität sicherzustellen, bedarf es neben spezifischem Fachwissen auch der nötigen **praktischen Erfahrung**, die sich fast nur durch eine voll- oder hauptamtliche Tätigkeit erreichen lässt. Nur bei einer bestimmten Auslastung und einem entsprechenden Mengengerüst kann Erfahrung gesammelt und Wissen gebündelt werden. Aus diesem Grund empfiehlt die KOKES ein Mengengerüst von mindestens 1 000 laufenden Massnahmen (Bestand) und ca. 250 jährlich neu angeordneten Massnahmen.

b) Zuständigkeit und Aufgaben

Die Zuständigkeiten und Aufgaben der KESB werden gegenüber heute erweitert. Das ZGB enthält neu insgesamt 110 Aufgaben (64 im Erwachsenenschutz und 46 im Kinderschutz; detaillierte Zusammenstellung in ZVW 2008, S. 117 ff.). Die bisherigen Genehmigungen oder Entscheide durch die Aufsichtsbehörde entfallen; die sachliche Zuständigkeit für die Anordnung sämtlicher Erwachsenen- und Kinderschutzmassnahmen wird künftig bei der KESB konzentriert. Die neuen Aufgaben und deren Konzentration haben Auswirkungen auf die zeitliche Erreichbarkeit der KESB. Namentlich die fürsorgerischen Unterbringung und insbesondere die ausschliessliche Zuständigkeit in Kinderschutzbelangen verlangen eine ständige Erreichbarkeit der Behörden und somit einen Pikettdienst über Nacht, an Feiertagen und am Wochenende.

Die Aufgaben der KESB können in vier Kategorien zusammengefasst werden:

- Anordnung, Änderung und Aufhebung von behördlichen Massnahmen (Verfahrensinstruktion und -leitung, Analyse und Diagnose der Situation, individuell zugeschnittene bzw. massgeschneiderte Massnahmen, Rekrutierung, Beratung und Unterstützung der Beiständigen oder Beiständen etc.);
- Nicht massnahmegebundene Aufgaben (Vaterschaftsabklärungen, Unterhaltsregelungen, Regelungen des persönlichen Verkehrs, Kindesvermögen, Änderung eherechtlicher Urteile, Vorsorgeaufträge etc.);
- Mitwirkung bei ausgewählten Rechtsgeschäften (Inventaraufnahme, Zustimmungserfordernisse etc.);
- Aufsicht, Steuerung und Qualitätssicherung (Mandatsführung, privatautonome Bereiche wie Vorsorgevollmacht, Patientenverfügung etc.).

Damit die KESB den neuen Aufgaben effizient und kompetent nachkommen kann, ist sie auf unterstützende Dienste angewiesen. Diese können die Fachbehörde zudem in fachlicher Hinsicht ergänzen. Es bleibt den Kantonen überlassen, die Delegation von Aufgaben vorzusehen. Ausgeschlossen ist eine solche für die Entscheidungsfindung, die Verfahrensleitung sowie die Verantwortung für die Sachverhaltsabklärungen, welche kraft Bundesrecht zwingend der KESB bzw. einem Mitglied der Fachbehörde obliegen (nArt. 446 ZGB). Grundsätzlich können folgende Aufgaben von unterstützenden Diensten ausgeführt werden:

- **Abklärungsdienst:** Abklärung von Gefährdungsmeldungen und Rechtsfragen, Vornahme von Sachverhaltsabklärungen, inkl. Beweismassnahmen, Vornahme von Augenscheinen, Durchführung von

Anhörungen im Rahmen der Sachverhaltsabklärung, Erstellung von Sozialberichten und Fachdokumentationen, Entscheidvorbereitung, Rekrutierung, Instruktion und Begleitung privater Mandatsträgerinnen und Mandatsträger

=> *juristische und sozialarbeiterische Kompetenz;*

- **Revisorat:** Vermögensinventarisierungen, Rechnungsrevisionsarbeiten, Kontrolle der Ausschöpfung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche, Sicherung der Vermögensverwahrung und Geschäftsverkehr mit Geldinstituten

=> *treuhänderische und sozialversicherungsrechtliche Kompetenz;*

- **Kanzlei:** Administration, Geschäftskontrolle, Register- und Protokollführung, betriebliches Finanzmanagement und Rechnungswesen, Gebühreninkasso, Archivierung, Statistik etc.

=> *kaufmännische Kompetenz.*

Die Bereiche Kanzlei, Revisorat und Rechtsdienst (juristische Beratung und Spezialabklärungen, Verfassen von Entscheidwürfen, Abklärung und Vorbereitung von nicht mandatsgebundenen Geschäften, Wissensmanagement im Kindes- und Erwachsenenschutz) sind eng mit der Arbeit der Behördenmitglieder verknüpft. Sie sind deshalb unter der direkten fachlichen und administrativen Führung der Fachbehörde, d.h. bei der Fachbehörde selber beispielsweise im Rahmen eines Behördensekretariates anzusetzen. Damit wird sichergestellt, dass die erforderlichen Ressourcen jederzeit bei der Fachbehörde abrufbar sind. Demgegenüber können die Sozialabklärungen, welche insbesondere die Abklärung von Gefährdungsmeldungen, vertiefte Sachverhaltsabklärungen, Vernetzung mit lokalen Sozialdiensten und Gemeinden sowie die delegierten Anhörungen umfassen, an eine regionale oder kommunale Behörde (beispielsweise Sozialdienst, Berufsbeistandschaft) ausgelagert werden. Die Auslagerung der Abklärungen trägt zu einer zweckmässigen und effizienten Abklärung der Verhältnisse bei und stellt den lokalen Bezug sowie die Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen sicher. Eine entsprechende Mitwirkungspflicht von regionalen und kommunalen Behörden zur Abklärung des Sachverhaltes (Aktenherausgabe, Berichterstattung, Auskunftserteilung) ergibt sich im Übrigen neu auch aus dem Bundesrecht (nArt. 448 Abs. 4 ZGB).

c) Personalbedarf

Die Totalrevision des Vormundschaftswesens führt zu zahlreichen neuen Aufgaben, die einen zusätzlichen Aufwand zur Folge haben dürften. Daher ist es nahezu unmöglich, den künftigen Personalbedarf der KESB (inkl. Behördensekretariat) auf der Grundlage der heutigen Fallzahlen zu ermitteln. Obwohl es keine allgemein anerkannte Standards oder Kennzahlen gibt, gehen fast alle Kantone bei der Schätzung des künftigen Personalbedarfs von den gleichen Annahmen aus. Dies spricht für eine gewisse Plausibilität, gibt aber aufgrund unbekannter Parameter keine Gewähr für die Richtigkeit der Schätzung. Grundlage für den geschätzten Personalbedarf bilden einerseits die Empfehlungen der KOKES zur künftigen Ausgestaltung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, insbesondere hinsichtlich der Mindestgrösse und der Aufgabenteilung zwischen Fachbehörde und Behördensekretariat (vgl. vorne Punkte II.3.a und b) sowie andererseits die Abklärungen von Vogel/Wider zu den personellen Ressourcen (vgl. Urs Vogel/Diana Wider, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen, in: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE) 1/2010, S. 5 ff.).

Ausgehend von 1 000 bestehenden und rund 250 neuen Massnahmen pro Jahr und der vorgeschlagenen Aufgabenteilung beläuft sich der geschätzte Personalaufwand für die Fachbehörde auf rund 200 bis 300 Stellenprozent, nämlich 100 Stellenprozent für Präsidium, Leitungsfunktion und juristische Fach-

kompetenz sowie je 50-100 Stellenprozent für Sozialarbeit/Sozialpädagogik und Psychologie/Pädagogik. Beim Behördensekretariat ergibt dies einen geschätzten Aufwand von insgesamt 1100 – 1300 Stellenprozent. Davon fallen 200 Stellenprozent für Leitungsfunktion und juristische Fachkompetenz, 250 Stellenprozent für Inventarisierung und Rechnungsprüfung, 300 Stellenprozent für Sachbearbeitung, Administration und Kanzlei sowie 350 – 550 Stellenprozent für Sachverhaltsabklärungen an. Der letzte Bereich kann ganz oder teilweise an andere Dienste (z.B. Berufsbeistandschaften, Sozialdienste) ausgegliedert werden; die restlichen Stellen sind im Behördensekretariat (bzw. einer Zweigstelle) anzusiedeln.

4. Handlungsbedarf im Kanton Graubünden

Ausgehend von den Empfehlungen der KOKES wären im Kanton Graubünden bei jährlich rund 2 750 bestehenden und ungefähr 625 neu angeordneten Massnahmen maximal drei **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden** zu schaffen. Trotz der in den letzten Jahren erfolgten Zusammenschlüsse liegt die heutige Anzahl mit 17 Vormundschaftsbehörden deutlich darüber. Während die grösseren Behörden zumindest die Anforderungen der interdisziplinären Zusammensetzung mit Fachpersonen ganz oder teilweise erfüllen, können auch diese nur für die wenigsten Behördenmitglieder eine voll- oder hauptamtliche Anstellung (d.h. 50 Stellenprozent und mehr) vorsehen. Insgesamt gesehen entsprechen die heutigen Vormundschaftsbehörden somit den bundesrechtlichen Anforderungen nicht oder höchstens teilweise. Die zwingenden Vorgaben verlangen daher eine Änderung der bestehenden Organisation im Vormundschaftswesen.

Nach Ansicht des kantonalen Vormundschaftsverbandes sind die heutigen Amtsvormundschaften teilweise zu klein, um eine langfristige Professionalität gewährleisten zu können. Obwohl das Bundesrecht keine Vorgaben in Bezug auf die künftigen **Berufsbeistandschaften** macht, ist eine gewisse Mindestgrösse sinnvoll, um die für eine zweckmässige Aufgabenerfüllung genügende Arbeitsauslastung zu erreichen. Folglich ist die Organisationsstruktur der künftigen Berufsbeistandschaften ebenfalls an die heutigen Anforderungen und Bedürfnisse anzupassen.

Mit der vorgeschlagenen Reorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes sind weiter die **Aufsicht** und der **Rechtsweg** zu überprüfen. Die bisherige zweistufige Ausgestaltung erscheint unabhängig vom gewählten Lösungsansatz unzweckmässig und unnötig, um einen angemessenen Rechtsschutz und rasche Verfahren zu gewährleisten. Im Rahmen der Neuordnung soll daher eine Aufsichtsbehörde und eine Rechtsmittelinstanz vorgesehen werden.

Schliesslich hat der Kanton Graubünden die **Ausführungsbestimmungen** zum neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zu erlassen, soweit er dazu vom Bundesrecht verpflichtet oder ermächtigt wird (vgl. hierzu Punkt II.1.). Daneben ist das kantonale Recht an die neue Terminologie anzupassen (vgl. hierzu Punkt III.2.).

III. Ausgestaltung der Vorlage

1. Erarbeitung

Mit Beschluss vom 31. März/2. April 2009 (Prot. Nr. 296) hat die Regierung des Kantons Graubünden das Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht beauftragt, das Gesetzgebungsprojekt „Anpassung des kantonalen Rechts an das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht“ an die Hand zu nehmen. Gleichzeitig wurde Christoph Häfeli, emeritierter Professor HSA Luzern, als Experte eingesetzt, da er die Revision des Vormundschaftsrechts von Anfang an als Mitglied der diversen Expertengruppen des Bundes begleitet hatte. In

seinem Expertenbericht vom 7. September/15. November 2009 unterbreitete er Vorschläge zu möglichen Organisationsformen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie zur Aufsichtsbehörde und zeigte die Vor- und Nachteile der einzelnen Lösungen zu diesen thematischen Schwerpunkten auf (vgl. die Ausführungen zu den Grundzügen der Vorlage, Punkt IV.). Die von der Regierung eingesetzte Expertenkommission hatte die Vorschläge des Experten und deren Umsetzbarkeit in fachlicher Hinsicht zu beurteilen. Die Kommission setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der vom Kindes- und Erwachsenenschutzrecht betroffenen Instanzen und Behörden zusammen, d.h. den Vormundschafts- und Aufsichtsbehörden (Bezirks- und Kantonsgericht), den Amtsvormundschaften, den Kreisbehörden, dem Gesundheits- und Sozialamt sowie dem Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (vgl. Anhang). Sie hatte den Expertenbericht mit konkreten Umsetzungsanträgen sowie den von der Projektleitung ausgearbeiteten Gesetzesentwurf zu beraten und zuhanden der Regierung zu verabschieden.

2. Formelle Ausgestaltung

Die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes führt dazu, dass der zweite Abschnitt (Familienrecht) des besonderen Teils des EG zum ZGB (Art. 36-66) grundlegend neu zu formulieren ist. Obwohl die Anpassungen insgesamt 45 Artikel des Gesetzes berühren, ist weniger als die Hälfte der Bestimmungen des EG zum ZGB betroffen, so dass die Revision nach den kantonalen Rechtsetzungsrichtlinien grundsätzlich als Teilrevision auszugestaltet ist. Diese Beschränkung erscheint auch aus anderen Gründen zweckmässig. Eine formelle Totalrevision mit einer Neu Nummerierung aller Artikel würde den Rechtsuchenden und den Rechtsanwendenden das Auffinden der bisherigen Gerichtspraxis erschweren. Zudem wären wohl ebenfalls Bestimmungen ohne einen Bezug zum Vormundschaftsrecht materiell zu prüfen und allenfalls zu überarbeiten, was aufgrund der zeitlichen Vorgaben des Bundes nicht mit den bestehenden personellen Ressourcen erledigt werden könnte.

Das Postulat der sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann hat bei neuen oder totalrevidierten Erlassen nach der sogenannten kreativen Lösung zu erfolgen. Bei Teilrevisionen – wie im vorliegenden Fall – sehen die Richtlinien für die Rechtsetzung die Legaldefinition vor (vgl. Art. 1 EGzZGB). Daher wird bei der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes auf eine kreative Lösung der sprachlichen Gleichbehandlung verzichtet.

Mit der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes geht eine Reihe von begrifflichen und terminologischen Änderungen einher. Im Kanton Graubünden betreffen die terminologischen Anpassungen eine Bestimmung der Kantonsverfassung, 15 Gesetze, zwei grossrätliche Verordnungen (Verordnung über den Schulpsychologischen Dienst [BR 421.050] und Vollziehungsverordnung zum BG über die Betäubungsmittel [BR 504.300]) sowie zahlreiche Regierungsverordnungen. Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens sind die Teilrevision der Kantonsverfassung sowie die Anpassungen auf Gesetzesstufe (vgl. Anhang zum EGzZGB).

3. Verhältnis zu anderen Reformen

a) Gemeinde- und Gebietsreform

Der Grosse Rat hat in der Februarsession 2011 den Bericht der Regierung über die Gemeinde- und Gebietsreform beraten. Der Bericht enthält eine breite Auslegeordnung über die territorialen Strukturen und legt den Handlungsbedarf, die Ziele und die Umsetzungsstrategien mit teilweise konkreten Massnahmevorschlägen dar. Eine der Massnahme zur Umsetzung der Gebietsreform ist die Einteilung des Kantonsgebietes in fünf bis acht Regionen (Vorschlag gemäss Botschaft) bzw. acht bis elf Regionen (Be-

schluss des Grossen Rates). Die Regionen sollen aus den heutigen Bezirken und Regionalverbänden gebildet werden und den Gemeinden für die Erfüllung überkommener Aufgaben dienen. Ihnen können auch vom Kanton regionale Verwaltungsaufgaben zugewiesen werden. Die Regionen sollen nach den Regeln der interkommunalen Zusammenarbeit ausgestaltet werden, wobei ihnen keine eigene Steuer- und Gesetzgebungshoheit zukommt. Als Zeithorizont für die Schaffung der Regionen wird das Jahr 2013 genannt (Botschaft Heft Nr. 8/2010-2011, S. 592). Ob dieser Zeitplan eingehalten werden kann, ist noch offen.

Inhaltliche Berührungspunkte zwischen Gebietsreform und der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ergeben sich je nach Lösungsansatz für die künftige(n) Fachbehörde(n) bzw. für die Berufsbeistandschaften. Im Vordergrund stehen die Berufsbeistandschaften, da die bundesrechtlichen Anforderungen in Graubünden höchstens fünf KESB (und nicht acht bis elf) zulassen. Der Vorschlag der Regierung trägt diesem Umstand Rechnung.

In zeitlicher Hinsicht ist zu beachten, dass die Umsetzung des Bundesrechts zwingend auf den 1. Januar 2013 zu erfolgen hat. Aus diesem Grund beruht der Vorschlag der Regierung auf den geltenden regionalen Strukturen. Er lässt sich jedoch mit geringfügigen Änderungen an die Gebietsreform anpassen und ist vom Lösungsansatz her mit dieser kompatibel. Die nötigen redaktionellen Anpassungen können je nach Stand der Arbeiten hinsichtlich der Gebietsreform in der Botschaft der Regierung zur Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, anlässlich der parlamentarischen Beratungen dazu oder im Rahmen der Botschaft zur Gebietsreform vorgenommen werden. Der Vorschlag der Regierung präjudiziert die Einteilung in Regionen nicht und kann als eigenständige Lösung bestehen, selbst wenn die Gebietsreform wider Erwarten scheitern sollte.

b) Überprüfung Justizorganisation auf Bezirksebene

Im Oktober 2008 hat der Grosse Rat einen Auftrag der Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS) betreffend strukturelle Überprüfung und Optimierung der Justizorganisation auf Bezirksebene überwiesen (GRP 2007-2008, S. 582 und GRP 2008-2009, S. 139, 205ff.). Damit wird die Regierung beauftragt, die Struktur und Organisation der Bezirksgerichte, des Vormundschaftswesens, der Betreibungs- und Konkursämter sowie der Kreisnotariate zu überprüfen und dem Grossen Rat darüber Bericht zu erstatten und konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Die Zuweisung administrativer Aufgaben soll dabei möglichst gebündelt an ein einziges Staatsorgan erfolgen.

Der vorliegende Vorschlag der Regierung setzt den Auftrag der KJS hinsichtlich des Vormundschaftswesens um und entspricht dessen inhaltlichen Vorgaben. Weitere Berührungspunkte zwischen dem Auftrag der KJS und der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts bestehen – abgesehen von der im Rahmen der Gebietsreform zu diskutierenden Bezirkseinteilung – nur dann, wenn die Aufgaben der Fachbehörde einer Kammer des Bezirksgerichts übertragen würde (vgl. Grundzüge der Vorlage, Punkt IV.1.a).

IV. Grundzüge der Vorlage

1. Künftige Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

a) Grundsätzliche Lösungsansätze

Für die künftige Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sind grundsätzlich vier unterschiedliche Lösungsansätze denkbar:

- *Variante A "1 kantonale Fachbehörde mit Zweigstellen"*: Bei dieser Variante wird die KESB neu als kantonale Aufgabe definiert und einer für den ganzen Kanton zuständigen Behörde übertragen. Um eine dezentrale Verankerung zu gewährleisten, umfasst die Fachbehörde neben dem Hauptsitz drei Zweigstellen.
- *Variante B "3 oder 5 kantonale Fachbehörden"*: Diese Variante definiert die Fachbehörde ebenfalls als kantonale Aufgabe, sieht aber drei oder fünf eigenständige KESB mit einer klaren territorialen Einteilung und Zuständigkeit vor.
- *Variante C "Fachbehörde als kommunale oder regionale Aufgabe"*: Diese Variante orientiert sich am bisherigen Ansatz und definiert den Kindes- und Erwachsenenschutz als kommunale Aufgabe. Um die bundesrechtlichen Vorgaben einhalten zu können, müssten die Gemeinden in der Regel auf regionaler oder gar überregionaler Ebene zusammenarbeiten.
- *Variante D "Fachgericht"*: Dieser Lösungsansatz knüpft an der bisherigen Aufsichtsfunktion der Bezirksgerichte an. Die KESB bildet nach diesem Modell eine Kammer des Bezirksgerichts, die sich unter dem Vorsitz des Präsidiums aus mindestens zwei, nach Möglichkeit hauptamtlichen Fachrichterinnen und -richtern zusammensetzt.

Die Regierung kann sich der Auffassung der Expertenkommission anschliessen, wonach nur die Varianten A und B für die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton in Frage kommen. **Mehr als fünf eigenständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden** sind in Graubünden aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben **ausgeschlossen**. Gerade in den Randregionen ist auch das Einzugsgebiet der mittleren Ebene – selbst bei einer Reduktion auf acht Regionen – zu klein, um die bundesrechtlichen Anforderungen an eine Fachbehörde zu erfüllen. Aus diesem Grund erscheint es weder zweckmässig noch sachgerecht, die Aufgabe an die Gemeinden zu delegieren, zumal das übergeordnete Recht ihnen kaum einen Gestaltungsspielraum lässt. Für eine **Zuweisung der Aufgabe an den Kanton** sprechen im Übrigen auch mehrheitlich die Kriterien, nach denen eine Aufgabe nach Auffassung der Regierung dem Kanton oder den Gemeinden zugewiesen werden soll (Botschaft Heft Nr. 20/2008-2009, S. 1090 f.; vgl. Darstellung 12 in Punkt IV.2.c):

- Da es um den Schutz von hilfsbedürftigen Personen geht, sind kommunale Unterschiede im Leistungsangebot nicht erwünscht.
- Das Bundesrecht gibt einheitliche Regeln und Standards vor.
- Die zwingenden Vorgaben ziehen einen personellen Ausbau der Fachbehörden und somit Mehrkosten nach sich, die von den Gemeinden kaum beeinflusst werden können.

Wegen zu geringer Fallzahlen sprach sich der Grosse Rat im Rahmen der Reorganisation der Justiz wiederholt **gegen die Schaffung von Fachgerichten** aus. Weil die bündnerische Gerichtsorganisation bislang keine Fachgerichte kennt, lehnte die Regierung eine gerichtliche Organisation der KESB im Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene ab. Die Fallzahlen sprechen auch im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes gegen eine fachgerichtliche Lösung, obwohl ein gewisses Synergiepotenzial zur erstinstanzlichen Zivilgerichtsbarkeit besteht. Neben der wohl ungenügenden Auslastung in den meisten Bezirken könnten sich zudem Probleme bei der Wahl der Fachrichterinnen und -richter durch die Stimmberechtigten sowie dem Nebeneinander von nebenamtlichen Mitgliedern des Bezirksgerichts und voll- oder hauptamtlichen Fachgerichtspersonen ergeben.

Unabhängig von der gewählten Variante für die strukturelle Ausgestaltung schlägt die Regierung eine **abgestufte und dezentrale Organisation** der KESB vor. So soll sich die KESB in die Fachbehörde im engeren Sinn (d.h. das Entscheidgremium) und das Behördensekretariat als unterstützenden Dienstgliedern. Weiter sollen die Sachverhaltsabklärungen und die Begleitung der privaten Beistände im Auftrag der

Behörde durch die regionalen Berufsbeistandschaften erfolgen (vgl. Ausführungen in Punkt II.3.b), soweit dies bundesrechtlich zulässig und sachlich zweckmässig ist. Diese **Aufgabendelegation** hilft mit, das nötige Mengengerüst für eine möglichst dezentrale Organisation der Berufsbeistandschaften zu erreichen (vgl. Punkt IV.2.c).

b) Variante A: Kantonale Fachbehörde mit Zweigstellen

i. Beschreibung

Variante A sieht eine für den ganzen Kanton zuständige KESB vor. Diese Behörde soll ihre Büros jedoch nicht nur im Zentrum, sondern auch in anderen Teilen des Kantons haben, weil dadurch die Entscheide näher bei der Bevölkerung gefällt, qualifizierte Stellen dezentral in den Regionen geschaffen und der Reiseaufwand für die Behördenmitglieder oder die betroffenen Personen verringert werden können.

Die **Zweigstellen** sind organisatorisch Teil der kantonalen KESB. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich in erster Linie auf das "natürliche Einzugsgebiet", beschränkt sich aber nicht darauf. Je nach Fachwissen können beispielsweise gewisse Aufgaben der Behörde oder der unterstützenden Dienste in einer Zweigstelle konzentriert werden. Jede Zweigstelle setzt sich aus Mitgliedern der Fachbehörde und Mitarbeitenden des Behördensekretariats zusammen. Um die interdisziplinäre Zusammensetzung der KESB als Ganzes zu gewährleisten, ist bei der Stellenbesetzung in den Zweigstellen auf eine ausgewogene Vertretung der Fachrichtungen zu achten. In den Zweigstellen werden die gleichen Aufgaben ausgeübt wie bei einer zentralen Behörde oder mehreren dezentralen Behörden. Die Behördenmitglieder in der Zweigstelle übernehmen in der Regel die Instruktion und die Verfahrensleitung in den Fällen von Personen mit Wohnsitz im Einzugsgebiet. Hingegen kann die Zweigstelle aufgrund des Personalbestandes nicht den Spruchkörper bei Zuständigkeit der Kollegialbehörde bilden, sondern ist nach Massgabe des benötigten Fachwissens durch ein oder zwei Mitglieder der Zentrale oder einer anderen Zweigstelle zu ergänzen (vgl. nArt. 60 EGzZGB). Die dezentrale Verfahrensleitung und Instruktion gewährleistet, dass mindestens ein Behördenmitglied der Zweigstelle im Spruchkörper Einsitz nimmt.

Aufgrund ihrer Aufgaben und ihrer Funktion müssen die regionalen Zweigstellen permanent erreichbar sein. Dies setzt einen **Arbeitsumfang von mindestens 300 Stellenprozenten pro Zweigstelle** (je rund 150-160 Stellenprozent für Behörde und unterstützende Dienste/Sekretariat) voraus, damit die Stellvertretung innerhalb der einzelnen Funktionen intern sichergestellt werden kann. Diese minimale Grösse sollten die Zweigstellen grundsätzlich durch die Fallzahlen in ihrem Einzugsgebiet erreichen. Um dieses Ziel bei den Behördenmitgliedern erreichen zu können, muss in den Zweigstellen teilweise auf die zulässige Delegation von Aufgaben an die unterstützenden Dienste verzichtet werden. Der Verzicht führt wegen unterschiedlicher Einreihung in Funktionsklassen zu Mehrkosten. Diese "Kosten der Dezentralisierung" sind insgesamt vertretbar und staatspolitisch gerechtfertigt.

Die **Anzahl und Standorte** hängen insbesondere von den zu erwartenden Fallzahlen, der möglichen Grösse, der geografischen Erreichbarkeit oder der Mehrsprachigkeit ab. Dabei ist zu beachten, dass die Anzahl Zweigstellen aufgrund der Aufgabenverlagerung zwischen Sekretariat und Behörde sowie dem Koordinationsaufwand Auswirkungen auf die Gesamtkosten hat. Da jede zusätzliche Zweigstelle zu entsprechenden Mehrkosten und Sachzwängen führt, hat sich die Expertenkommission mehrheitlich für möglichst wenige Zweigstellen ausgesprochen. Ausgehend von den parlamentarischen Beratungen zur Umsetzung von StPO und ZPO in Graubünden wurden fünf potentielle Standorte auf ihre mutmassliche Grösse aufgrund des Einzugsgebiets geprüft. Grundlage für die Schätzung des Personalbedarfs bildeten die Fallzahlen der jeweiligen Einzugsgebiete, die vorgeschlagene Aufgabenverteilung zwischen KESB und

Berufsbeistandschaften sowie die allgemeinen Annahmen zum künftigen Personalbedarf (vgl. Ausführungen in den Punkten II.2.b, II.3.b, II.3.c und IV.1.a). Die Schätzung beruht auf der Annahme, dass insbesondere beim Kinderschutz gewisse Verfahren aufgrund des benötigten Fachwissens zentral zu führen sind. Beim Ansatz für das Behördensekretariat (600-750 Stellenprozent pro 1 000 bestehende Massnahmen) bewegt sich die Schätzung bewusst am unteren Rand der in anderen Kantonen üblichen Werte, da die Expertenkommission die Annahme der anderen Kantone als eher grosszügig beurteilte. Die Abklärungen zeigen, dass die Fallzahlen drei Zweigstellen in Graubünden erlauben:

- Im *Engadin* wird die angestrebte Minimalgrösse erreicht. Für die Stellvertretung der Behördenfunktion ist jedoch ein teilweiser Verzicht auf die Aufgabendelegation an den unterstützenden Dienst notwendig.
- Im Gebiet *Hinterrhein/Mittelbünden* wird die angestrebte Minimalgrösse knapp nicht erreicht, da der geschätzte Personalbedarf (ohne Abklärungen) bei 250-335 Stellenprozent liegt.
- In der *Mesolcina* kann die Minimalgrösse – selbst ohne die Delegation der Sachverhaltsabklärungen – nicht annähernd erreicht werden, da der geschätzte Personalbedarf insgesamt zwischen 100-150 Stellenprozent liegt (ohne bzw. mit Abklärungen). Statt einer Zweigstelle soll ein voll- oder hauptamtliches Behördenmitglied in Chur für die Mesolcina zuständig sein und regelmässig vor Ort arbeiten.
- Für das Gebiet *Prättigau/Davos* wird die Minimalgrösse bei Einbezug des Kreises Bergün knapp erreicht (geschätzter Personalbedarf insgesamt: 270-350 Stellenprozent). Für die Stellvertretung ist ein teilweiser Verzicht auf interne Aufgabendelegation nötig.
- In der *Surselva* lässt sich die angestrebte Minimalgrösse durch Angleichung des Einzugsgebiets an den heutigen Regionalverband knapp erreichen. Für die Stellvertretung der Behördenfunktion ist ebenfalls ein teilweiser Delegationsverzicht nötig.

Ausgehend von diesen Abklärungen und der Empfehlung der Expertenkommission schlägt die Regierung folgende **Gliederung** der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vor:

Kriterium	Standort	Hauptsitz (Chur)	Zweigstelle Engadin	Zweigstelle Prättigau/Davos	Zweigstelle Surselva
Einzugsgebiet		Landquart, Plessur, Imboden (z.T.), Albula (z.T.), Hinterrhein, Moesa	Bernina, Maloja, Inn	Prättigau/Davos, Kreis Bergün	Regionalverband Surselva
Bezirke					
Einwohner		~ 106 000 Einw.	~ 33 000 Einw.	~ 27 000 Einw.	~ 26 000 Einw.
Fallzahlen					
neu		385	90	65	85
bestehend		1660	415	355	320
Personalbedarf					
Behörde		Chur 320 – 480	160 *	160 *	160 *
(* davon Verzicht auf Aufgabendelegation)		Misox 70 – 100 35-65	35 – 75	60 – 90	60 – 95
Sekretariat/ustü Dienste		1000 – 1235	175 – 285	110 – 190	95 – 180
Total		1390 – 1815	335 – 445	270 – 350	255 – 340
Insgesamt		Behörde: Sekretariat/unterstützende Dienste: Total:		870 – 1060 Stellenprozent 1380 – 1890 Stellenprozent 2250 – 2950 Stellenprozent	
Kosten		ca. 4.5 – 4.9 Mio. Franken			

Darstellung 7: Kennzahlen zum Vorschlag der Regierung für Gliederung der KESB mit 3 Zweigstellen

ii. Vor- und Nachteile

Im Vergleich zu einer Lösung mit mehreren eigenständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden hat das Modell mit Zweigstellen insbesondere folgende Vor- und Nachteile:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> – keine Regelung der territorialen Zuständigkeit nötig, somit kompatibel mit geplanter Gebietsreform – Pikettorganisation nur einmal nötig, da eine Behörde – Vertrautheit mit den örtlichen, regionalen, sprachlichen, kulturellen Verhältnissen dank Zweigstellen – Anforderungen an Fachbehörde vollumfänglich erfüllt – kostengünstig, da weniger Leitungsaufgaben und weniger Behördenmitglieder – flexibler Personaleinsatz an mehreren Standorten der gleichen Behörde möglich – Spezialisten können ohne behördenübergreifende Zusammenarbeit genutzt werden – eher höhere Stellenpensen möglich, da Stellenbedarf nicht für Spruchkörper oder Interdisziplinarität aufgeteilt werden muss – allenfalls einfachere Personalrekrutierung wegen grösseren Pensen und flexibleren Einsatzmöglichkeiten – grössere Flexibilität in Bezug auf Sprachkompetenzen und Geschlechterzusammensetzung – gute Führbarkeit der KESB durch kleine Einheiten – einheitliche Praxis behördenintern möglich, muss nicht über Aufsichtsbehörde oder gerichtliche Beschwerdeinstanz erfolgen – eher weniger Aufwand für Aufsichtsbehörde 	<ul style="list-style-type: none"> – Zweigstelle ist keine eigenständige Behörde – Entscheid wird nicht zwingend in der Region gefällt – mehr Reisezeit für Mitglieder der Zweigstellen oder der "Zentrale" für Verhandlung der Kollegialbehörde oder für Gesamtsitzungen – Koordinationsaufwand für einheitliche Praxis innerhalb der ganzen Behörde – allenfalls "Versuchung" zu aussergesetzlichen Einzelzuständigkeiten oder Zirkularentscheiden, da so Reisezeit wegfällt – Aktenzirkulation für Entscheid in Kollegialbehörde aufwendiger, falls elektronische Geschäftsverwaltung mit vollständigen Dossier nicht eingeführt würde

Darstellung 8: Vor- und Nachteile des Vorschlags "KESB mit Zweigstellen"

c) Variante B: 3 oder 5 Fachbehörden

i. Beschreibung

Im Gegensatz zur Variante A handelt es sich bei Variante B um mehrere eigenständige Fachbehörden mit einer klaren territorialen Zuständigkeit. Jede dieser Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden muss den bundesrechtlichen Anforderungen an eine Fachbehörde entsprechen und **mit dem eigenen Personalbestand funktionsfähig** sein; eine Stellvertretung aus einer anderen Behörde soll nur ausnahmsweise beigezogen werden. Dies bedeutet, dass jede Fachbehörde aus mindestens drei voll- und hauptamtlichen Mitgliedern bestehen muss, welche eine **interdisziplinäre Zusammensetzung** des Spruchkörpers erlauben und über die nötigen Sprachkenntnisse für ihren Sprengel verfügen. Ebenso muss jede Behörde ihre **ständige Erreichbarkeit sicherstellen**; eine behördenübergreifende Regelung ist nicht zulässig. Diese Anforderungen an die Funktionsfähigkeit aller Behörden können – je nach Anzahl Behörden – insbesondere folgende Auswirkungen haben. Je mehr Behörden geschaffen werden, umso:

- geringer fällt der Stellenumfang für einzelne Funktionen aus, da der Stellenbestand wegen der notwendigen Interdisziplinarität und der Spruchkörpergrösse auf mehrere Personen aufgeteilt werden muss;
- weniger ist es möglich, Aufgaben an die unterstützenden Dienste zu delegieren, da nur so die nötige Anzahl Behördenmitglieder ausgelastet werden können.

Als Alternative zu einer kantonalen KESB mit Zweigstellen empfiehlt die Expertenkommission eine Lösung mit **drei oder fünf eigenständigen Behörden**; mehr als fünf Behörden sind aus fachlicher Sicht nicht zu verantworten. Werden mehrere Behörden geschaffen, so ist deren Einteilung festzulegen. Dabei ist auf die geografischen Gegebenheiten, die verkehrstechnische Erschliessung und eine möglichst ausgewogene Grösse der Behörden zu achten. Unabhängig von der Anzahl Behörden lässt sich aufgrund der Beratungen im Grossen Rat zur Gebietsreform bereits jetzt feststellen, dass die territoriale Zuständigkeit der KESB in der Regel weder dem Gebiet der künftigen Regionen noch der heutigen Bezirke entsprechen dürfte. Mangels einer möglichen Zuordnung zur mittleren Ebene steht für die **Wahl der Behördenmitglieder** die Zuständigkeit der Regierung im Vordergrund. Eine Zuweisung an die jeweiligen Regionalvorstände oder Bezirksgerichte entspräche wegen der meist überregionalen Zuständigkeit nicht einer schlanken und einfachen Lösung.

Ausgehend von den Grundannahmen zur künftigen Ausgestaltung des Vormundschaftswesens sowie den Empfehlungen der Expertenkommission lässt sich die Gliederung in drei beziehungsweise fünf KESB wie folgt umschreiben:

Kriterium \ KESB	Nordöstliches Rheintal / Mittelbünden / Prättigau	Südwestliche Rheintäler / Mesolcina	Engadin / Südtäler
Einzugsgebiet	Plessur, Landquart, Prättigau/ Davos, Albula	Surselva, Imboden, Hinterrhein, Moesa	Bernina, Maloja, Inn
Bezirke			
Einwohner	~ 98 000 Einw.	~ 61 000 Einw.	~ 33 000 Einw.
Fallzahlen			
neu	315	220	90
bestehend	1510	825	415
Personalbedarf			
Behörde	300 – 450	200 – 275	200
(davon Verzicht auf Aufgabendelegation)	-	0 -10	75 – 115
Sekretariat/ustü Dienste	885 – 1100	530 – 680	135 – 245
Total	1185 – 1550	730 – 955	335 – 445
Insgesamt	Behörde: Sekretariat/unterstützende Dienste: Total:		700 – 925 Stellenprozent 1550 – 2025 Stellenprozent 2250 – 2950 Stellenprozent
Kosten	4.49 – 4.76 Mio. Franken		

Darstellung 9: Kennzahlen zur Subvariante mit drei Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Kriterium \ KESB	Nordbünden / Moesa	Engadin / Südtäler	Albula / Hinterrhein	Prättigau / Davos	Surselva
Einzugsgebiet	Landquart, Plessur, Imboden (z.T.), Moesa	Bernina, Maloja, Inn	Albula, Hinterrhein	Prättigau / Davos	Regionalverband Surselva
Bezirke					
Einwohner	~ 86 500 Einw.	~ 33 000 Einw.	~ 21 000 Einw.	~ 26 000 Einw.	~26 000 Einw.
Fallzahlen					
neu	315	90	70	65	85
bestehend	1345	415	330	345	320
Personalbedarf					

Behörde	Chur	265 – 380	200 *	200 *	200 *	200 *
	Moesa	70 – 100 *				
(* davon Verzicht auf Aufgabendelegation)		35 – 55	75 – 115	100 – 140	100 – 130	100 – 135
Sekretariat/ustü Dienste		815 – 1005	135 – 245	50 – 135	60 – 145	55 – 140
Total		1150 – 1485	335 – 445	250 – 335	260 – 345	255 – 340
Insgesamt	Behörde:				1135 – 1280 Stellenprozent	
	Sekretariat/unterstützende Dienste:				1115 – 1670 Stellenprozent	
	Total:				2250 – 2950 Stellenprozent	
Kosten	4.72 – 5.42 Mio. Franken					

Darstellung 10: Kennzahlen zur Subvariante mit fünf Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

ii. Vor- und Nachteile

Die Vor- und Nachteile von drei oder fünf eigenständigen KESB lassen sich wie folgt zusammenfassen:

	Vorteile	Nachteile
3 KESB	<ul style="list-style-type: none"> - eigenständige dezentrale Behörde - Entscheid wird in der Region gefällt - Vorgaben hinsichtlich der interdisziplinären Zusammensetzung sowie der voll- und hauptamtlichen Anstellung können mehrheitlich gut eingehalten werden - keine "strukturbedingten" Anreize für Einzelzuständigkeit bzw. Zirkularbeschlüsse - gute Führbarkeit der KESB durch kleine Einheiten - entspricht den Empfehlungen der KOKES - kostengünstige Lösung, da kaum Aufgabenverlagerung zu Behördenfunktion nötig 	<ul style="list-style-type: none"> - entspricht nicht den Rahmenbedingungen des Grossen Rates für die Gebietsreform - hohe Anforderungen an Sprachkompetenz der Behördenmitglieder und Mitarbeitenden, da alle KESB mehrere Amtssprachen haben - regionale Akzeptanz und Verankerung fraglich - geringere Vertrautheit mit den örtlichen, regionalen, sprachlichen, kulturellen Verhältnissen - Bezeichnung des Amtssitzes der KESB schwierig - Zwingend Doppelspurigkeit bei Pikettorganisation - weniger dezentral als andere Varianten - Spezialisierung innerhalb der KESB schwierig - einheitliche Praxis muss eher über Aufsichtsbehörde oder gerichtliche Beschwerdeinstanz erreicht werden
5 KESB	<ul style="list-style-type: none"> - eigenständige dezentrale Behörde - Entscheid wird in der Region gefällt - Vertrautheit mit den örtlichen, regionalen, sprachlichen, kulturellen Verhältnissen - Schaffung von v.a. Teilzeitarbeitsstellen in den Regionen - gute Führbarkeit durch kleine Einheiten - keine "strukturbedingten" Anreize für Einzelzuständigkeit bzw. Zirkularbeschlüsse 	<ul style="list-style-type: none"> - entspricht nicht den Rahmenbedingungen des Grossen Rates für die Gebietsreform - zwingend Doppelspurigkeit bei Pikettorganisation - Strukturen bleiben aufgrund der Fallzahlen klein, schränkt Möglichkeit zur Interdisziplinarität ein - geringere Praxis und Erfahrung aufgrund der Fallzahlen - Spezialisierung innerhalb der KESB nicht möglich - erhebliche Mehrkosten - einheitliche Praxis muss eher über Aufsichtsbehörde oder gerichtliche Beschwerdeinstanz erreicht werden - allenfalls schwierigere Personalrekrutierung aufgrund der geringen Pensen - allenfalls Probleme hinsichtlich der Unabhängigkeit wegen Nebenbeschäftigung bei Teilzeitanstellung - z.T. erhöhte Anforderungen an Behördenmitglieder und Mitarbeitende wegen Mehrsprachigkeit der KESB - Mehraufwand für Aufsichtsbehörde wegen grösserer Anzahl KESB

Darstellung 11: Vor- und Nachteile des Vorschlags "3 oder 5 KESB"

d) **Entscheid der Regierung**

i. *Grundsatz*

Die Geografie und die geringe Bevölkerungsdichte haben zur Folge, dass es die Ideallösung ohne Nachteile für die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton Graubünden nicht gibt. Nach Abwägen der Vor- und Nachteile ist die Regierung zur festen Überzeugung gelangt, dass Variante A (kantonale Behörde mit Zweigstellen) aus Sicht der Bevölkerung und der Behörden **besser Gewähr für eine effiziente, fachlich gute und kostenmässig vertretbare Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes** bietet. Sie entspricht zudem den bundesrechtlichen Anforderungen besser, ohne die nötige **dezentrale Verankerung** zu vernachlässigen. Insgesamt überwiegen die Vorteile einer kantonalen, dezentral organisierten KESB, weil diese Variante problemlos mit der geplanten Gebietsreform vereinbar ist sowie grösstmögliche Flexibilität bei der dezentralen Aufgabenerfüllung und beim Personaleinsatz erlaubt. Die vorgeschlagene Lösung stellt einen **ausgewogenen Mittelweg** zwischen einer zentralen und mehreren eigentlich zu kleinen Behörden dar.

Der Entscheid der Regierung ist nicht gegen die bisherige Arbeit der Vormundschaftsbehörden und der Amtsvormundschaften oder deren bisherigen Reformbemühungen gerichtet. Die bundesrechtlichen Vorgaben sowie die geänderten rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sprechen jedoch für eine grundlegende Reform. Die **sozialverträgliche Umsetzung** der Reorganisation ist der Regierung ein Anliegen. Daher sollen die bisherigen Mitarbeitenden in den Vormundschaftsbehörden bzw. den Amtsvormundschaften nach Möglichkeit bei der Besetzung der künftigen Stellen bei der KESB sowie bei den regionalen Berufsbeistandschaften berücksichtigt werden, sofern sie über die nötige persönliche und fachliche Eignung verfügen. Eine eigentliche Beschäftigungsgarantie ist jedoch verständlicherweise nicht möglich.

ii. *Vorteile des Vorschlags*

Die Schaffung einer kantonalen KESB mit drei Zweigstellen hat zahlreiche Vorteile; gegenüber den Nachteilen überwiegen sie deutlich. Aus Sicht der Regierung sind insbesondere folgende Aspekte positiv zu werten:

Schlanke und flexible Strukturen ohne neue Gebietseinteilung

Bei einer für den ganzen Kanton zuständigen Behörde erübrigt sich eine Regelung der territorialen Zuständigkeit. Somit entfällt eine Schnittstelle zur Gebietsreform, zumal die Aufgabe nicht auf der mittleren Ebene erfüllt werden kann, da die bundesrechtlichen Anforderungen nicht acht bis elf KESB zulassen. Aus fachlicher Sicht sind höchstens fünf Fachbehörden möglich.

Eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde erlaubt eine hohe Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung, während mehrere eigenständige Behörden Sachzwänge hinsichtlich Strukturen und Funktionsfähigkeit schaffen.

Dezentrale Organisation bleibt erhalten, Arbeitsplätze in den Regionen werden ausgebaut

Die Zweigstellen sorgen dafür, dass die kantonale KESB dezentral verankert ist. Die Bürgernähe und die Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten bleiben gewährleistet.

Der Vorschlag der Regierung erlaubt eine sozialverträgliche Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, insbesondere für die voll- oder hauptamtlich und teilzeitlich angestellten Personen. Durch die Schaffung von drei Zweigstellen bleiben die qualifizierten Arbeitsplätze dezentral erhalten und werden ausgebaut (vgl. Darstellungen 2 und 7):

- Engadin/Südtäler: bisher mind. 180 Stellenprozent neu 335–445 Stellenprozent
- Prättigau/Davos: bisher mind. 160 Stellenprozent neu 270–350 Stellenprozent

– Surselva:	bisher mind. 60 Stellenprozent	neu 255–340 Stellenprozent
– Moesa:	bisher mind. 50 Stellenprozent	neu 70–100 Stellenprozent (Chur unterstellt)

Anforderungen an Fachlichkeit und praktische Erfahrung werden erfüllt

Die wichtigen und komplexen Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz zu Gunsten von schutzbedürftigen Personen setzen ein entsprechendes Fachwissen und die nötige Erfahrung seitens der zuständigen Behörde voraus. Mit der vorgeschlagenen Lösung werden diese Anforderungen für den ganzen Kanton gut erfüllt. Im Gegensatz zur Variante mit mehreren Behörden ermöglicht der Vorschlag der Regierung, grundsätzlich alle Behördenmitglieder voll- oder hauptamtlich anzustellen. Damit werden attraktive Arbeitsplätze geschaffen, was auch die Rekrutierung erleichtern sollte. Durch eine sinnvolle Aufgabendelegation innerhalb der Zweigstellen können zudem Mehrkosten vermieden werden.

Keine finanzielle Mehrbelastung für Gemeinden

Die bundesrechtlichen Vorgaben haben einen personellen Ausbau der Fachbehörden zur Folge. Mit dem Vorschlag der Regierung übernimmt der Kanton die damit verbundenen Mehrkosten, entscheidet aber auch über die Organisation. Die kantonale Finanzierung erscheint sachgerecht, da die Gemeinden aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben kaum Gestaltungsspielraum hätten und die Aufgabe regional lösen müssten. Ob die Gemeinden insgesamt entlastet werden oder ob die Reform für die Gemeinden kostenneutral ausfällt, hängt von den Kosten für die Berufsbeistandschaft ab.

2. Künftige Organisation der Berufsbeistandschaften

a) Allgemeines

Die künftigen Berufsbeistandschaften ersetzen die heutigen elf Amtsvormundschaften. Ihre Professionalität hängt in qualitativer Hinsicht von der Fachlichkeit des Personals und in quantitativer Hinsicht vom Mengenprofil ab. In diesem Zusammenhang beschränkt sich das Mengenprofil nicht nur auf Fallzahlen, sondern umfasst auch andere Aspekte, die sich daraus ergeben: Umfang der Anstellung (Neben-, Haupt- oder Vollamt), Anzahl zu führende Mandate pro Person sowie Betriebsgrösse (Anzahl Angestellte). Eine gute und professionelle Aufgabenerfüllung wird durch eine geeignete Betriebsgrösse erleichtert. Dazu gehören insbesondere die Sicherstellung der administrativen und fachlichen Führung des Betriebs sowie die Möglichkeiten zur internen Regelung der Stellvertretung, zur angemessenen Spezialisierung sowie zur zweckmässigen Aufteilung der verschiedenen Tätigkeiten auf die eigentliche Mandatsführung und die administrative Unterstützung. Als anzustrebende Minimalgrösse empfiehlt der Bündner Vormundschaftsverband einen Umfang von 500 bis 550 Stellenprozent pro Berufsbeistandschaft. Um eine solche Betriebsgrösse mit der erforderlichen Auslastung respektive dem entsprechenden Mengengerüst an Aufgaben zu erhalten, bedarf es einer gewissen Grösse des Einzugsgebietes. Für eine effiziente und sachgerechte Aufgabenerfüllung müssen die Berufsbeistandschaften aber gleichzeitig dezentral verankert sein. Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang die geografischen Verhältnisse sowie die Sprachenvielfalt in unserem Kanton. Schliesslich ist auch hier eine Organisationsform zu wählen, die mit den künftigen Strukturen im Kanton vereinbar ist. Im Hinblick auf die Organisation der Berufsbeistandschaften stellen sich grundsätzlich zwei Fragen: welche Aufgaben sollen diese erfüllen (nur Mandatsführung oder zusätzliche Aufgaben) und welche staatliche Ebene soll für die Aufgabe zuständig sein (Kanton oder Gemeinde).

b) Aufgaben der Berufsbeistandschaften

i. Berufsbeistandschaft als reine Mandatsführungsstelle

Wohl wegen grosser Unterschiede bei der Stellendotierung in der Praxis sowie beim Aufwand pro Fall bestehen keine allgemeinen Standards für den Personalbedarf zur Führung von Kindes- und Erwachsenenschutzrechtlichen Mandaten. Allerdings existieren gewisse erfahrungsgestützte Richtgrössen. So empfiehlt beispielsweise der Bündnerische Vormundchaftsverband eine Vollzeitstelle für die Mandatsführung von 70-80 Mandaten (ohne Administration und Führungsfunktion). In seinem Expertenbericht vom 15. November 2009 nimmt Prof. Christoph Häfeli eine Vollzeitstelle für Mandatsführung und Administration bei ca. 55 Mandaten an. Die grosse Differenz ergibt sich aus den unterschiedlichen Bezugspunkten; insgesamt betrachtet führen die beiden Ansätze zu vergleichbaren Ergebnissen.

Ausgehend von der Anzahl Massnahmen und dem heutigen Verhältnis von privaten und amtlichen Mandatsträgern (vgl. Punkt II.2.d) ergibt sich für die Berufsbeistandschaften insgesamt ein Mengengerüst von rund 2 000 zu führenden Massnahmen. Gemäss den Richtwerten bedeutet dies eine personelle Dotierung für die Mandatsführung inkl. Administration von insgesamt ca. 37 Vollzeitstellen. Um die angestrebte minimale Betriebsgrösse zu erhalten, müssten deshalb die heute elf bestehenden Dienste auf fünf bis sieben reduziert werden (vgl. Empfehlung Bündner Vormundchaftsverband bzw. Expertenbericht Häfeli, S. 35).

Wenn sich die Aufgaben der Berufsbeistandschaft auf die Mandatsführung beschränken, stehen den erwähnten Vorteilen der angestrebten Minimalgrösse (vgl. Punkt IV.2.a) insbesondere die schlechtere lokale Verankerung und Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen und den sozialen Verhältnissen der Schutzbedürftigen als gewichtiger Nachteil gegenüber. Zudem steht die künftige Anzahl Behörden nicht mit den Zielen der Gebietsreform im Einklang, wonach acht bis elf Regionen geschaffen werden sollen. Aus diesen Gründen lehnt die Regierung ein eingeschränktes Aufgabenspektrum der Berufsbeistandschaften ab.

ii. Berufsbeistandschaft als Mandatsführungs- und dezentrale Abklärungsstelle

Aufgrund der Nachteile eines engen Aufgabenbereichs der Berufsbeistandschaften schlägt die Regierung vor, die **extern delegierbaren Aufgaben der KESB den Berufsbeistandschaften zu übertragen** (vgl. Ausführungen zur Aufgabendelegation, Punkt II.3.b und c). Dadurch kann zudem die gebotene lokale Vernetzung und Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen bei den konkreten Sachverhaltsabklärungen für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie bei der Rekrutierung und Begleitung von privaten Beiständen sichergestellt werden. Diese zusätzlichen Aufgaben führen aufgrund der durchschnittlichen Fallzahlen zu einem geschätzten Personalbedarf von insgesamt rund 950 bis 1350 Stellenprozent (vgl. Ausführungen in Punkt II.3.c). Zusammen mit dem Aufwand für die Mandatsführung ergibt dies einen geschätzten Personalbedarf von 45 bis 50 Vollzeitstellen. Unter Berücksichtigung der angestrebten Minimalgrösse können somit aus fachlicher Sicht **acht bis zehn Berufsbeistandschaften** geführt werden. Die vorgeschlagene Zuweisung der extern delegierbaren Aufgaben erlaubt somit eine bessere dezentrale Verankerung der Berufsbeistandschaften; dadurch bleiben die bestehenden Arbeitsplätze in den Regionen erhalten und werden neue dezentrale Arbeitsplätze geschaffen. Das umfassende Aufgabenportfolio steht im Einklang mit der geplanten Gebietsreform und ermöglicht eine Zuweisung der Aufgabe an die künftige mittlere Ebene. Ziel ist es, dass die Anzahl der Berufsbeistandschaften höchstens jener der Regionen entspricht.

c) Zuständige Ebene für die Aufgabenerfüllung

Die Kantonsverfassung sieht vor, dass die öffentlichen Aufgaben vom Kanton oder von den Gemeinden erfüllt werden (Art. 75 ff. KV). Andere Träger öffentlicher Aufgaben – Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, Regionalverbände, Kreise – sind nur zuständig, wenn ihnen eine Aufgabe von den Gemeinden oder vom Kanton delegiert wird (vgl. Art. 62, 70 und Art. 72 Abs. 2 KV). Dieser Ansatz soll im Rahmen der geplanten Gebietsreform beibehalten werden (vgl. Botschaft Heft Nr. 8/2010-2011, S. 676, 680 f.). Die Kriterien für die Zuweisung einer Aufgabe an den Kanton oder die Gemeinden lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Kriterien für Aufgabenzuteilung an Gemeinde	Kriterien für Aufgabenzuteilung an Kanton
<ul style="list-style-type: none"> – Der Nutzen fällt mehrheitlich bei der Gemeinde an. – Die Gemeinden haben eine besondere Nähe zur Aufgabe und können sie effizient lösen. – Es ist wichtig, mit den jeweiligen personellen und räumlichen Verhältnissen vertraut zu sein. – Die Betroffenen können vor Ort in die Mitverantwortung einbezogen werden. 	<ul style="list-style-type: none"> – Der Nutzen kommt dem gesamten Kanton zugute. – Kommunale Unterschiede im Leistungsangebot sollen begrenzt werden. – Es sind einheitliche Regeln und Standards nötig. – Nationale und interkantonale Verpflichtungen müssen eingehalten werden. – Grosse Effizienzvorteile bei kantonalem Vollzug.

Darstellung 12: Kriterien für Aufgabenzuweisung an Gemeinden bzw. Kanton (B 2008-2009, S. 1090 f.)

Da die Berufsbeistandschaften fachlich der KESB unterstellt sind, schlug die Expertenkommission mehrheitlich eine kantonale Trägerschaft vor. Für die Regierung reicht diese Unterstellung nicht für eine Aufgabenzuweisung an den Kanton aus. Aufgrund der Nähe der Aufgabe zur materiellen Sozialhilfe sowie der Regelung hinsichtlich Defizitdeckung bei den Massnahmen, liegt die Berufsbeistandschaft überwiegend im Interesse der Gemeinden. Zudem ist es bei der Mandatsführung, aber auch bei den Sachverhaltsabklärungen sowie bei der Rekrutierung von privaten Beiständen wichtig, mit den personellen und räumlichen Verhältnissen vertraut zu sein. Im Gegensatz zur KESB (vgl. Punkt IV.1.a) sprechen die Kriterien insgesamt für die **bisherige Trägerschaft**.

d) Vorschlag der Regierung

Aufgrund dieser Erwägungen schlägt die Regierung eine **Regionalisierung der Berufsbeistandschaften mit erweitertem Aufgabengebiet** vor; die Finanzierungsverantwortung bleibt wie bisher bei den Gemeinden. Nach Abwägen der Vor- und Nachteile ist die Regierung überzeugt, dass dieser Vorschlag aus Sicht der Bevölkerung und der Behörden am besten Gewähr für eine effiziente, fachlich gute und kostenmässig vertretbare Organisation der Berufsbeistandschaften bietet. Aus Sicht der Regierung sind insbesondere folgende Aspekte positiv zu werten:

Schlanke und zweckmässige Aufgabenerfüllung im Einklang mit der geplanten Gebietsreform

Indem die Berufsbeistandschaften nicht nur für die Mandatsführung zuständig sind, sondern im Auftrag der KESB Abklärungen tätigt, kann eine optimale Betriebsgrösse mit der erwünschten dezentralen Verankerung erreicht werden. Die Regelung stimmt mit den Zielen der Gebietsreform überein und kann ohne Probleme umgesetzt werden.

Dezentrale Organisation bleibt erhalten, Arbeitsplätze in den Regionen werden ausgebaut

Die geplante Ausgestaltung der Berufsbeistandschaften gewährleistet eine dezentrale Verankerung. Die Bürgernähe und die Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten bleiben erhalten.

Die bestehenden Arbeitsplätze bleiben ebenfalls dezentral erhalten. Wegen des erweiterten Aufgabenbereichs können zudem neue Stellen geschaffen werden.

Anforderungen an Fachlichkeit und praktische Erfahrung werden erfüllt

Die Aufgaben der Berufsbeistandschaften setzen ein entsprechendes Fachwissen und die nötige persönliche Eignung voraus. Mit der vorgeschlagenen Lösung werden die Anforderungen an die Fachlichkeit und die praktischen Erfahrungen erfüllt.

Zur Koordination mit der Gebietsreform vgl. die Ausführungen in Punkt III.3.a und Erläuterungen zu nArt. 45 EGZZGB.

3. Aufsichtsbehörde

Es ist Aufgabe der Aufsichtsbehörde für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen, ohne materiell im Einzelfall entscheidungsbefugt zu sein. Eine einheitliche Rechtsanwendung kann unter anderem durch die Formulierung von Standards, Erlass von Weisungen, Durchführung von Inspektionen, Unterstützung, Beratung und Schulung der Behördenmitglieder erreicht werden. Unabhängig vom gewählten Lösungsansatz empfiehlt die Expertenkommission wegen der künftigen Ausgestaltung der KESB als Fachbehörde und der geringen Anzahl Behörden eine **einstufige Aufsicht**.

Bei der Aufsicht hat der Kanton die Wahl, eine **gerichtliche oder eine administrative Aufsichtsbehörde** zu bestimmen, d.h. die Aufsicht entweder einem der Beschwerdeinstanz angegliederten Inspektorat oder einer Verwaltungsbehörde zuzuweisen. Für das Inspektorat spricht der Umstand, dass erfahrungsgemäss aus Rechtsmittelverfahren Erkenntnisse resultieren (z.B. Verfahrensmängel, Organisationslücken, rechtliche Standards), welche für die Ausübung der Aufsichtstätigkeit wichtig sind. Vorteil der Ansiedlung der Aufsicht bei einer Verwaltungsbehörde ist die bessere Vertrautheit mit Verwaltungsorganisations- und Managementfragen sowie der grösseren Nähe zur Politik, welche für eine bevölkerungsnaher Wohlfahrtspolitik zuständig ist. Zudem wird eine Vermischung der aufsichtsrechtlichen Funktion und der Tätigkeit der gerichtlichen Überprüfung von Entscheiden im Einzelfall vermieden, womit die richterliche Unabhängigkeit gewahrt wird. Die Expertenkommission empfiehlt wegen der sachlichen Nähe zu den Verfahren mehrheitlich, das Kantonsgericht wie bisher als Aufsichtsbehörde zu bezeichnen.

Wird die KESB – unabhängig vom Lösungsansatz – als kantonale Verwaltungsbehörde ausgestaltet, so ist es für die Regierung folgerichtig, dass sie durch die Exekutive und nicht die Judikative zu steuern und zu beaufsichtigen ist. Der Gesetzesentwurf sieht daher vor, dass die Regierung die Aufsicht über die KESB ausübt. Die Zuordnung der Aufsichtstätigkeit bei der Regierung rechtfertigt sich ausserdem aufgrund der mit der administrativen Aufsicht in erster Linie zusammenhängenden Aufgaben (Formulierung von Standards, Erlass von Weisungen und Rundschreiben, Pflege des fachlichen Austausches, Beratung, Aus- und Weiterbildung) bei welchen es sich grundsätzlich um klassische Verwaltungsaufgaben handelt. Die fachliche Aufsicht erfolgt im Einzelfall mittels Beschwerde an das Kantonsgericht. Da gewisse Erkenntnisse (z.B. Verfahrensmängel, Organisationslücken, rechtliche Standards) aus Rechtsmittelverfahren resultieren, welche für die Ausübung der Aufsichtstätigkeit wichtig sind, ist sicherzustellen, dass diese der Aufsichtsbehörde (z.B. Entscheidmitteilung, Erfahrungsaustausch) zur Kenntnis gebracht werden.

4. Gerichtliche Beschwerdeinstanz

Das Bundesrecht verlangt zwingend einen gerichtlichen Rechtsschutz, womit das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren ausgeschlossen ist. Obwohl die Gerichte nach nArt. 450 ZGB (Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der KESB) und nArt. 439 ZGB (Gerichtsinstanz bei fürsorglicher Unterbringung) nicht identisch sein müssen, rechtfertigt sich aufgrund der Fallzahlen, für beide Bereiche die gleiche Rechtsmittelinstanz vorzusehen. Da es in Zukunft unabhängig vom gewählten Lösungsansatz weniger KESB als

Bezirksgerichte geben wird, ist ein zweistufiger innerkantonaler Rechtsmittelweg nicht mehr zweckmässig. Damit kann einerseits das Fachwissen der Rechtsmittelinstanz durch genügende Fallzahlen sichergestellt und gefördert werden, und andererseits trägt die Konzentration auf ein Gericht dem Umstand Rechnung, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren möglichst rasch einer endgültigen Entscheidung zuzuführen sind. Die Regierung folgt dabei der Auffassung der Expertenkommission, die vom Kantonsgericht geteilt wird.

Bezeichnet das kantonale Recht nur eine gerichtliche Beschwerdeinstanz, so verlangt das Bundesrecht zwingend, dass es sich um ein oberes kantonales Gericht handeln muss (Art. 75 Bundesgerichtsgesetz). Da das Kantonsgericht bereits heute Berufungen im Vormundtschaftswesen beurteilt und somit über vertiefte Kenntnisse und Erfahrung in diesem komplexen Rechtsgebiet verfügt, soll die Zuständigkeit des Kantonsgerichts auch unter dem neuen Recht beibehalten werden, zumal das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zum Zivilrecht gehört.

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Artikel 14 Absatz 4

Die Zuständigkeit für die Inkassohilfe entspricht dem geltenden Recht (vgl. aArt. 39). Neu wird sie auch in Bezug auf das anspruchsberechtigte Kind (Art. 290 ZGB) in der generellen Zuständigkeitsnorm für den Gemeindevorstand geregelt.

Artikel 15 Absatz 1 Ziffer 9 und Absatz 3

Angesichts der geringen Anzahl Adoptionen rechtfertigt es sich, diese Aufgabe bei einer Stelle zu konzentrieren, um die nötige Erfahrung und eine einheitliche Praxis sicherzustellen. Da das Bundesrecht eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts ausschliesst, soll statt der Bezirksgerichte neu wie in anderen Kantonen eine Verwaltungsbehörde für den Entscheid über eine Adoption zuständig sein. Die Regierung kann die Entscheidkompetenz an ein Departement delegieren.

2. Familienrecht

A. Adoption

Artikel 36 1. Verfahren

Die zuständige Behörde (Regierung oder Departement, vgl. nArt. 15 Abs. 1 Ziff. 9) entscheidet auf Antrag der KESB. Diese leitet das Adoptionsverfahren, trifft die erforderlichen Abklärungen und bereitet den Entscheid vor (Absatz 1). Die KESB kann geeignete Stellen mit weiteren Abklärungen beauftragen (Absatz 2). Geeignete Stellen im Kanton sind namentlich die regionalen Berufsbeistandschaften und das kantonale Sozialamt bzw. die regionalen Sozialdienste. Bei Adoptionen von ausländischen Kindern können insbesondere die Schweizerische Stiftung des internationalen Sozialdienstes (Internationaler Sozialdienst) oder die Schweizerische Fachstelle für Adoptionen beigezogen werden. Sowohl Behörden als auch Dritte sind verpflichtet, der abklärenden Behörde die für den Adoptionsentscheid erforderlichen Auskünfte zu erteilen (Absatz 3). Aufgrund des Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Übereinkommen (HAÜ; SR 0.211.221.311) sind die Kantone verpflichtet, eine zentrale Behörde zu bestimmen (Absatz 4). Derzeit nimmt das kantonale Sozialamt diese Aufgabe wahr. In Frage käme aber auch die KESB, welche künftig sämtliche Inlandadoptionen im Kanton Graubünden zuhanden der Regierung, bzw. dem zuständigen Departement, vorbereiten wird.

Artikel 36a 2. Kenntnis der Abstammung

Gemäss Art. 268c ZGB kann das Kind, welches das 18. Lebensjahr vollendet hat, jederzeit die Auskunft über die Personalien seiner leiblichen Eltern verlangen; vorher erhält es die Auskunft, wenn es ein schutzwürdiges Interesse hat. Bis anhin gab es keine gesetzliche Regelung zu Art. 268c ZGB; zuständig war die kantonale Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen (Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht). Neu wird die Regierung verpflichtet die Behörde zu bezeichnen, welche das Auskunftsverfahren leitet und das Kind auf Wunsch beratend unterstützt (Absatz 1). In Frage kommen das Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht aufgrund seiner Aufsichtsfunktion im Zivilstandswesen oder die KESB aufgrund der künftigen Leitung der Adoptionsverfahren im Kanton Graubünden. Die zuständige Behörde kann geeignete Stellen beiziehen (Absatz 2), beispielsweise die Schweizerische Fachstelle für Adoption, den internationalen Sozialdienst oder Terre des Hommes.

B. Unterhaltsanspruch

Artikel 37 Vorschüsse

Der Artikel entspricht dem geltenden Recht (vgl. aArt. 40). Nicht übernommen wird die Gesetzesdelegation an den Grossen Rat, weil sie Art. 31 und 32 der Kantonsverfassung (KV, BR 110.100) widerspricht. Die grossrätliche Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unterhaltsberechtigte Kinder (BR 215.050) bleibt gestützt auf Art. 103 Abs. 1 KV weiterhin gültig.

C. Kindes- und Erwachsenenschutz

Artikel 38 I. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, 1. Stellung und Aufgabe,

a) Allgemein

Absatz 1 greift die Umschreibung von nArt. 440 Abs. 1 nZGB auf und hält fest, dass die KESB eine kantonale Fachbehörde ist. Obwohl sie eine Verwaltungsbehörde und damit ein Teil der kantonalen Verwaltung darstellt, ist sie in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet. Sie nimmt sämtliche Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz wahr, sofern das kantonale Recht diese Aufgaben nicht an eine andere Behörde delegiert (Absatz 2).

Artikel 38a b) Internationale Übereinkommen

Am 1. Juli 2009 sind das Haager Kindesschutzübereinkommen (HKsÜ; SR 0.211.231.011), das Haager Erwachsenenschutzübereinkommen (HEsÜ; SR 0.211.232.1) für die Schweiz und das Bundesgesetz über die internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE; SR 211.222.32) in Kraft getreten. Ziel dieser Übereinkommen ist es, den Kindes- und Erwachsenenschutz bei internationalen Verhältnissen zu stärken und verbessern. Aufgrund dieser Übereinkommen haben die Kantone eine zentrale Behörde für das HKsÜ und HEsÜ sowie eine Vollstreckungsbehörde für die Kinderrückführungen zu benennen. Bislang oblagen die Aufgaben dem Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht (zentrale Behörde) und dem Kantonsgericht (Vollstreckungsbehörde). Es erscheint sachgerecht neu die KESB als zentrale Behörde und Vollstreckungsbehörde zu ernennen. Sie kann dabei geeignete Stellen beiziehen, insbesondere den internationalen Sozialdienst.

Artikel 39 2. Aufsicht

Vgl. Ausführungen zu den Grundzügen der Vorlage (Punkt IV.3.).

Das Weisungsrecht des vorgesetzten Departements beschränkt sich auf administrative Belange; inhaltliche Weisungen sind aufgrund der fachlichen Unabhängigkeit ausgeschlossen (vgl. nArt. 38). Für die administrative Unterstellung in Frage kommen das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit oder das Departement für Volkswirtschaft und Soziales; entsprechende Abklärungen laufen noch.

Artikel 40 3. Grundzüge der Organisation

Vgl. Ausführungen zu den Grundzügen der Vorlage (Punkt IV.1).

Artikel 41 4. Sitz

Die Bestimmung ist rechtlich bedeutsam, weil der Sitz der KESB gemäss nArt. 26 ZGB als Wohnsitz der verbeiständeten Person gilt, und die Wohnsitzgemeinde die Kosten von angeordneten Massnahmen bei Mittellosigkeit der betroffenen Personen zu tragen hat. Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (vgl. aArt. 45).

Artikel 42 5. Bestand

Vgl. Ausführungen zur Ausgangslage und den Grundzügen der Vorlage (Punkte II.3 und IV.1).

Die Formulierung von Absatz 1 orientiert sich an jener der Gerichte und der Staatsanwaltschaft. Der Personalbedarf hängt von der Anzahl Zweigstellen, den Fallzahlen und der Komplexität der Einzelfälle ab. Es wird bewusst eine offene Formulierung gewählt und auf die Nennung einer konkreten Anzahl an Personal verzichtet, um flexibel auf Veränderungen und Entwicklungen reagieren zu können. Aufgrund der Aufgaben des Behördensekretariates als unterstützender Dienst sollten dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Ausbildungen insbesondere in den Bereichen Recht, Sozialarbeit, Versicherungswesen, Finanzen, Buchhaltung und Administration verfügen. In Absatz 2 kommt die Interdisziplinarität der Fachbehörde zum Ausdruck. Die Behördenmitglieder müssen über einen Abschluss an einer universitären Hochschule, pädagogischen Hochschule, Fachhochschule oder gleichwertigen Ausbildungsstätte insbesondere in Recht, Sozialarbeit oder Pädagogik/Psychologie verfügen. Sie sind in der Regel im Voll- oder Hauptamt (mindestens 50 Stellenprozent) anzustellen. Eine nebenamtliche Anstellung ist denkbar für Personen mit besonderen Kenntnissen; beispielsweise Fachleute aus dem Gebiet der Medizin/ Psychiatrie/Geriatrie, der Finanzen/Treuhand oder des Versicherungswesens. Die Dreisprachigkeit des Kantons Graubünden erfordert eine besondere Beachtung der Sprachkompetenzen der Behördenmitglieder, insbesondere sollten sämtliche Amtssprachen in der Fachbehörde selbst vertreten sein (Absatz 4). Zudem ist auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu achten.

Artikel 43 6. Geschäftsführung

Neben der Führungsfunktion kommen der Leiterin bzw. dem Leiter der KESB auch die ordentlichen Geschäfte eines Behördenmitgliedes zu.

Artikel 44 7. Anstellung und berufliche Vorsorge

Aufgrund der besonderen Stellung der KESB als Kollegialbehörde rechtfertigt es sich, alle Mitglieder der Fachbehörde – und nicht nur die Leitung – von der Regierung wählen zu lassen (Absatz 2). Aus Gründen der Transparenz und Verständlichkeit wird im Übrigen für die Anstellung und berufliche Vorsorge der Behördenmitglieder sowie sämtlicher Mitarbeitenden des Behördensekretariates auf die anwendbaren Bestimmungen verwiesen (Absatz 1 und 3). Nach Art. 63 Personalgesetz obliegt die Anstellung und Entlassung der Mitarbeitenden des Behördensekretariates dem Departement (Fachpersonen) oder der Leitung der KESB (Kanzleimitarbeitende).

Artikel 45 II. Berufsbeistandschaften, 1. Stellung und Aufgaben

Vgl. Ausführungen zu den Grundzügen der Vorlage (Punkt IV.2).

Die Formulierung orientiert sich bewusst an den aktuellen Strukturen, da noch offen ist, auf welchen Zeitpunkt die Gebietsreform umgesetzt werden kann (Absatz 1). Die Anpassung des Wortlauts an die neuen Strukturen erfolgt voraussichtlich im Rahmen der Botschaft zur Umsetzung der Gebietsreform. Die Regionalverbände müssen zusammenarbeiten, wenn sie die erforderliche Minimalgrösse nicht errei-

chen, die es für einen ständig erreichbaren Fachdienst bedarf (Absatz 2). Mit der ausdrücklichen Erwähnung, dass es sich um einen Fachdienst handelt, wird dem Erfordernis einer professionellen und fachlich geleiteten Organisationseinheit der Berufsbeistandschaften Ausdruck verliehen. Zum Aufgabenbereich der Berufsbeistandschaften gehören aufgrund derer regionaler Angliederung nebst der Mandatsführung auch die Abklärungen für die KESB sowie die Rekrutierung, Beratung und Unterstützung der privaten Beiständinnen und Beistände (Absatz 3). Die inhaltliche Hauptarbeit der dezentralen Abklärung wird durch die Berufsbeistandschaften geleistet. Diese klären unter der Verfahrensleitung der KESB weitgehend selbständig die entsprechende Situation ab. Anschliessend rapportieren sie im Rahmen eines Amtsberichtes der auftraggebenden KESB, welche entscheidet, ob weitere Abklärungen zu treffen sind oder ob aufgrund der vorliegenden Sachverhaltsabklärungen entschieden werden kann. In einer Regierungsverordnung sind die Vorgaben zur Minimalgrösse einer selbstständigen Berufsbeistandschaft sowie weitere Einzelheiten zur Aufgabenerfüllung (Bsp. Inventar, Rechnungsführung und -ablage, Berichtserstattung, Anlage und Aufbewahrung von Vermögen) zu regeln (vgl. nArt. 66 lit. c und d).

Artikel 46 2. Bestand

Vgl. Ausführungen zu den Grundzügen der Vorlage (Punkt IV.2.b).

Aufgrund der vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben erfordert die Tätigkeit der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände persönliche sowie fachliche, insbesondere sozialarbeiterische, pädagogische, juristische und ökonomische Fähigkeiten, welche die entsprechenden Personen aufgrund ihrer Aus- und/oder Weiterbildung mitbringen sollten. Im Weiteren erscheint es auch bei den Berufsbeistandschaften zweckmässig, die rein administrativen Aufgaben durch ein eigenes Sekretariat oder eine Kanzlei ausüben zu lassen. Sämtliche Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände sind aufgrund der erforderlichen Erfahrung und Routine im Voll- oder Hauptamt (mind. 50 Stellenprozent) anzustellen. Demgegenüber können die Kanzleiangestellten mit einem Teilzeitpensum angestellt werden (Absatz 1). In Umsetzung der Bundesvorgaben in nArt. 400 Abs. 1 ZGB sind die Regionalverbände verpflichtet, den erforderlichen Stellenbedarf an persönlich und fachlich geeigneten Personen sicherzustellen. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände die erforderliche Zeit für die pflichtbewusste Umsetzung ihrer Aufgaben zur Verfügung steht (Absatz 2). Einzelheiten regelt die Regierung in einer Verordnung (vgl. nArt. 66 lit. b).

Artikel 47 3. Anstellungsvoraussetzung

Aufgrund des Aufgabenbereichs sowie der erforderlichen Professionalität der Berufsbeistandschaften sind insbesondere Fachpersonen der Bereiche Recht, Sozialarbeit und Pädagogik/Psychologie anzustellen. Sie müssen in der Regel über einen Abschluss an einer universitären Hochschule, pädagogischen Hochschule, Fachhochschule oder gleichwertigen Ausbildungsstätte verfügen (Absatz 1). In begründeten Ausnahmefällen, beispielsweise aufgrund langjähriger praktischer Erfahrung als Amtsvormund, kann vom Erfordernis eines anerkannten Abschlusses abgesehen werden. Hierzu bedarf es vorgängig der Zustimmung der KESB, die aufgrund ihrer Aufsichtsfunktion die Eignung der anzustellenden Person zu überprüfen hat. Dabei hat sie vor allem abzuklären, ob die anzustellende Person persönlich geeignet ist, über das erforderliche fachliche und praktische Wissen verfügt und sich regelmässig im Rahmen von fachspezifischen Kursen genügend weitergebildet hat.

Artikel 48 4. Geschäftsführung

Neben den Führungsaufgaben übt die Leitung die ordentlichen Aufgaben einer Berufsbeiständin oder eines Berufsbeistands aus.

Artikel 49 III. Führung der Beistandschaften, 1. Allgemein

Wie unter dem geltenden Recht können auch unter dem neuen Recht Privatpersonen als Beiständin oder Beistand eingesetzt werden, sofern sie über die erforderliche Eignung im Sinn von Sozial-, Selbst- und Fachkompetenz verfügen (nArt. 400 ZGB). Damit soll insbesondere verhindert werden, dass jede mitmenschliche Hilfe an professionelle Institutionen delegiert wird. Dennoch dürfte der Einsatz von Privatpersonen angesichts der Komplexität vieler Betreuungsaufgaben auch in Zukunft beschränkt bleiben. Weiterhin können geeignete Drittpersonen wie Treuhänder oder Vermögensverwalter als Beiständin oder Beistand ernannt werden. Die geltende Rechtspflicht zur Amtsübernahme bleibt bestehen. Diese kann nur aus wichtigen, insbesondere persönlichen Gründen abgelehnt werden.

Artikel 50 2. Aufsicht

Die Beiständinnen und Beistände stehen unter der fachlichen Aufsicht der KESB (Absatz 1). Diese hat insbesondere sicherzustellen, dass die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die ihnen zugewiesenen Aufgaben nach ihren Vorgaben und im Interesse der betroffenen Person pflichtgemäss erfüllen. Sie ist deshalb auch gegenüber den Beiständinnen und Beiständen weisungsbefugt. Um das für die Mandatsausübung erforderliche Fachwissen gewährleisten zu können, hat die KESB zudem für geeignete Weiterbildungsangebote zu sorgen (Absatz 2), indem sie beispielsweise selbst Weiterbildungsveranstaltungen organisiert und durchführt oder die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger auf Weiterbildungsveranstaltungen hinweist oder sie zur Teilnahme verpflichtet.

Artikel 51 3. Ersatzvornahme

Es wird eine gesetzliche Grundlage für die Folgen im Säumnisfall geschaffen. Kommen die Beiständinnen und Beistände nach der Ansetzung einer angemessenen Nachfrist ihren gesetzlichen Pflichten, insbesondere Inventaraufnahme, Rechnungsführung, Berichterstattung schuldhaft nicht nach und muss hierfür eine fachkundige Drittperson beigezogen werden, so kann die KESB ihnen die dadurch entstandenen Kosten auferlegen.

Artikel 52 IV. Fürsorgerische Unterbringung, 1. Ärztliche Unterbringung, a) Zuständigkeit

Die Kantone sind befugt, eine ärztliche Zuständigkeit für die Anordnung einer zeitlich befristeten fürsorgerischen Unterbringung, längstens sechs Wochen, vorzusehen (nArt. 429 ZGB). Wie bis anhin wird im Kanton Graubünden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Im Gegensatz zum geltenden Recht, wonach sämtliche im Kanton praxisberechtigten Ärztinnen und Ärzte einen fürsorgerischen Freiheitsentzug anordnen können, wird die Zuständigkeit für die Anordnung der fürsorgerischen Unterbringung auf Ärztinnen und Ärzte der Grundversorgung und der Psychiatrie sowie der zuständigen Ärztin bzw. dem zuständigen Arzt der überweisenden Einrichtung beschränkt (Absatz 1). Damit soll gewährleistet werden, dass nur noch Ärztinnen und Ärzte mit entsprechender Erfahrung und erforderlichem Knowhow fürsorgerische Unterbringungen anordnen können. Der Begriff "Arzt der Grundversorgung" wird in der Regierungsverordnung konkretisiert (vgl. nArt. 66 lit. e); im Vordergrund stehen dabei Ärztinnen und Ärzte mit folgendem Weiterbildungstitel: Allgemeinmedizin, praktischer Arzt oder praktische Ärztin (als einziger Weiterbildungstitel), Innere Medizin (als einziger Weiterbildungstitel) sowie Kinder- und Jugendmedizin.

Gemäss Bundesrecht kann nur die KESB polizeiliche Hilfe für die Vollstreckung von Entscheiden beziehen (nArt. 450g ZGB). Infolgedessen bedarf es einer Rechtsgrundlage im kantonalen Recht, damit auch die zuständigen Ärztinnen und Ärzte – wie bis anhin – polizeiliche Hilfe für die ärztlich angeordnete fürsorgerische Unterbringung in Anspruch nehmen können (Absatz 2).

Gemäss nArt. 430 Abs. 4 ZGB ist der betroffenen Person sowie der Einrichtung ein Exemplar des Unterbringungsentscheides auszuhändigen. Im kantonalen Recht wird eine zusätzliche Mitteilungspflicht an die KESB sowie an die gesetzlichen Vertreter statuiert, namentlich die sorgeberechtigten Eltern oder Pflegeeltern bei einem Kind oder Beistand bei einer volljährigen unter umfassender Beistandschaft stehenden Person (Absatz 3). Diese Mitteilungspflicht unterscheidet sich von der Informationspflicht nach nArt. 430 Abs. 5 ZGB, zumal diese entfällt, wenn die betroffene Person nicht einverstanden ist.

Artikel 52a b) Verlängerung

Die ärztliche Unterbringung fällt von Gesetzes wegen nach sechs Wochen dahin (nArt. 429 ZGB). Es ist deshalb sicherzustellen, dass der Unterbringungsentscheid der KESB vor Ablauf dieser Frist vorliegt, sofern eine Verlängerung der Unterbringung angezeigt erscheint. Die Einrichtung, welcher die Betreuung und Behandlung der betroffenen Person obliegt, hat deshalb spätestens acht Tage vor Ablauf der ärztlich angeordneten Unterbringung bei der KESB einen begründeten Antrag einzureichen. Damit ohne Verzug entschieden werden kann, sind dem Antrag sämtliche erforderlichen Unterlagen beizulegen.

Artikel 53 2. Verlegung in eine andere Einrichtung

Eine Verlegung in eine andere geeignete Einrichtung aufgrund veränderter Behandlungsbedürftigkeit oder infolge Überbelegung erfordert einen neuen Unterbringungsentscheid. Damit wird sichergestellt, dass die betroffene Person von ihrem Beschwerderecht Kenntnis erhält, womit deren Rechtsschutz gewahrt wird.

Artikel 54 3. Entlassung

In Absatz 1 wird die Zuständigkeit für den Entlassungsentscheid festgehalten. Grundsätzlich ist die KESB dafür zuständig; bei einer Unterbringungsdauer von höchstens sechs Wochen oder gestützt auf eine Delegation der KESB im Einzelfall kann die Einrichtung entscheiden. Weitere Einzelheiten, insbesondere die Zuständigkeit in den verschiedenen Einrichtungen (Psychiatrische Kliniken, Wohn-, Pflege- und Kinderheime etc.) und das Verfahren, sind auf Verordnungsstufe zu regeln (vgl. nArt. 66 lit. e).

Bei Zuständigkeit der KESB hat die Einrichtung einen begründeten Antrag einzureichen, sobald die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind (Absatz 2). Damit unverzüglich entschieden werden kann, sind dem Entlassungsantrag sämtliche erforderlichen Unterlagen beizulegen.

Artikel 55 4. Nachbetreuung, a) Grundsatz

Die Kantone sind zuständig, die Nachbetreuung zu regeln (nArt. 437 Abs. 1 ZGB). Ziel der Nachbetreuung ist die Stabilisierung des Gesundheitszustandes der betroffenen Person und als Folge davon die Vermeidung einer Rückfallgefahr. Da sich die Nachbetreuung nicht abschliessend definieren lässt, sondern im Einzelfall auf die individuelle Situation zugeschnitten werden muss, ist auf eine Aufzählung von geeigneten Massnahmen zu verzichten (vgl. nArt. 56 Abs. 4). In Absatz 1 wird zum Ausdruck gebracht, dass die Nachbetreuung wenn möglich in Zusammenarbeit mit der betroffenen Person und im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt wird. Die Vereinbarung ist schriftlich festzuhalten und im Entlassungsentscheid aufzunehmen. Sofern keine solche Vereinbarung zustande kommt, kann eine geeignete Nachbetreuung gegen den Willen der betroffenen Person angeordnet werden (Absatz 2). Mit dieser Vorgehensweise soll auch bei mangelnder Kooperationsbereitschaft, die insbesondere infolge fehlender Krankheitseinsicht gegeben sein kann, ein Rückfall möglichst vermieden werden. Sowohl die Nachbetreuung, die im Einvernehmen mit der betroffenen Person erfolgt, als auch jene die gegen ihren Willen angeordnet wird, ist zeitlich zu befristen. Das Gesetz legt eine Maximalfrist von 12 Monaten fest (Absatz 3).

Artikel 55a b) Anordnung

Die Zuständigkeit zur Anordnung richtet sich nach der Zuständigkeit für die Entlassung (Absatz 1). Ist die KESB zuständig, hat die Einrichtung zusammen mit dem Entlassungsgesuch einen entsprechend begründeten Antrag für eine geeignete Nachbetreuung zu stellen. Sofern die Einrichtung zuständig ist, hat sie den Entscheid der KESB mitzuteilen, damit diese die Durchführung der Nachbetreuung kontrollieren kann (Absatz 2).

Artikel 55b c) Aufhebung

Die KESB ist zuständig für die Überwachung der Nachbetreuung sowie deren Aufhebung (Absatz 1 und 2). Die Nachbetreuung ist umgehend aufzuheben, sobald ihr Zweck erreicht worden ist oder nicht erreicht werden kann und eine erneute fürsorgerische Unterbringung angeordnet werden muss. Sie fällt spätestens nach der festgesetzten Dauer, längstens nach zwölf Monaten, von Gesetzes wegen dahin, sofern die KESB bis zu diesem Zeitpunkt die Nachbetreuung nicht bereits aufgehoben oder eine ambulante Massnahme angeordnet hat (Absatz 3).

Artikel 56 5. Ambulante Massnahmen, a) Anordnung

Das kantonale Recht kann ambulante Massnahmen vorsehen (nArt. 437 Abs. 2 ZGB). Ambulante Massnahmen können einerseits vorbeugend wirken, indem sie die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung verhindern können. Andererseits können sie Teil der Nachbetreuung sein und damit der Stabilisierung des Gesundheitszustandes der betroffenen Person dienen, womit eine Rückfallgefahr und infolgedessen auch eine erneute Einweisung verhindert werden sollen. Sofern ambulante Massnahmen nicht im Rahmen einer Nachbetreuung angeordnet werden, liegt die Zuständigkeit ausschliesslich bei der KESB. Sie kann dabei die ambulanten Massnahmen mit weiteren Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts kombinieren. Die Anordnung ambulanter Massnahmen ist nur aufgrund einer ärztlichen Empfehlung möglich (Absatz 1). Zulässig sind Massnahmen, die geeignet erscheinen, eine fürsorgerische Unterbringung zu verhindern oder einen Rückfall zu vermeiden. Absatz 2 enthält lediglich eine beispielhafte Aufzählung denkbarer Massnahmen. Eine abschliessende Definition ist nicht möglich, weil nur eine im Einzelfall auf die individuelle Situation zugeschnittene ambulante Massnahme angeordnet werden darf. Die angeordneten Massnahmen – auch im Rahmen einer Nachbetreuung – sind verbindlich und können gegen den Willen der betroffenen Person durchgesetzt werden. Es ist im Einzelfall abzuwägen, ob die zwangsweise Durchsetzung einer ambulanten Massnahme oder die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung als mildere und damit verhältnismässigere Massnahme zu betrachten ist. Aus Gründen der Transparenz wird einzig die zwangsweise Verabreichung der Medikamente in Absatz 3 ausdrücklich erwähnt. Da mit der Zwangsmedikation die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung verhindert werden kann, stellt sie in der Regel einen weniger schwerwiegenden Eingriff in die Persönlichkeit dar und hält somit vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz stand. Zudem trägt sie zur Vermeidung der Drehtürpsychiatrie bei.

Artikel 56a b) Aufhebung

Die KESB hat die Einhaltung der ambulanten Massnahme zu überwachen und aufzuheben, wenn deren Zweck erreicht ist oder nicht erreicht werden kann und eine fürsorgereiche Unterbringung angeordnet werden muss. Die betroffene Person hat das Recht, jederzeit um Aufhebung der ambulanten Massnahme zu ersuchen.

Artikel 57 V. Verfahren, 1. Anwendbares Recht

Das Bundesrecht enthält einige Verfahrensvorschriften und überlässt es den Kantonen, weitere Verfahrensbestimmungen zu erlassen. Mit der Ausgestaltung der KESB als interdisziplinäre Verwaltungsbehörde des Kantons drängen sich eine Anwendung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und der dazugehö-

renden Verordnungen auf (Absatz 1). Dennoch bedarf es aufgrund der Besonderheit der KESB einzelner Verfahrensbestimmungen im EGZGB. Sofern weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht eine Norm vorsieht, gelangen die Bestimmungen der ZPO zur Anwendung (nArt. 450f ZGB). Obwohl rechtlich nicht zwingend wird der Verweis auf das kantonale Sprachengesetz ausdrücklich aufgenommen (Absatz 2). Dieser entspricht inhaltlich dem geltenden Recht. Der Anspruch auf Öffentlichkeit beeinträchtigt im Kindes- und Erwachsenenschutz regelmässig schutzwürdige Interessen der betroffenen Person. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, nicht nur für das Verfahren vor der KESB sondern auch im gerichtlichen Beschwerdeverfahren die Öffentlichkeit ganz auszuschliessen (Absatz 3).

Artikel 58 2. Rechtshängigkeit

In nArt. 442 Abs. 1 ZGB wird der Begriff der Rechtshängigkeit erwähnt, aber nicht definiert. Es entspricht dem Gebot der Rechtssicherheit, den Beginn des Verfahrens klar zu bestimmen. Der Eintritt der Rechtshängigkeit hat für die KESB zur Folge, dass sie unter Beachtung der Verfahrensgrundsätze ein Verfahren durchführen und mit einem förmlichen Entscheid abschliessen muss. Für die betroffene Person bedeutet es, dass sie Kenntnis über das Verfahren erhält, in welchem die Anordnung einer allfälligen Massnahme geprüft wird. Absatz 1 nennt für den Eintritt der Rechtshängigkeit die Gesuchseinreichung und die Eröffnung von Amtes wegen. In Absatz 2 wird die Eröffnung von Amtes wegen konkretisiert.

Artikel 59 3. Verfahrensleitung und Instruktion, a) Allgemein

Die Leitung der KESB teilt die eingehenden Geschäfte zur Instruktion sich selbst oder einem anderen Behördenmitglied zu (Absatz 1). Sie trägt dabei der fachlichen Eignung und der Auslastung der einzelnen Behördenmitglieder Rechnung. Wie die Zuteilung der Fälle erfolgt, ist Sache der inneren Organisation der KESB. Die Behörde muss die nötige Flexibilität haben, ihre Mitglieder je nach Fachrichtung und Wohnort der Betroffenen einzusetzen. Vorzugsweise ist bei einem Wohnort der Betroffenen im Zuständigkeitsbereich einer Zweigstelle, die Verfahrensleitung einem Mitglied in dieser Zweigstelle zu übertragen. Das instruierende Mitglied hat von Amtes wegen den rechtserheblichen Sachverhalt zu ermitteln und die erforderlichen Beweise zu erheben (Untersuchungsmaxime; nArt. 446 ZGB). Die Verfahrensleitung und –steuerung sowie die inhaltliche Entscheidungsfindung in den verschiedenen Bereichen setzt ein hohes Mass an Vertrautheit mit dem formellen und materiellen Recht voraus. Demzufolge wird das instruierende Mitglied in der Regel eine Juristin oder ein Jurist sein. Die Sachverhaltsabklärungen (Abklärung von Gefährdungsmeldungen, vertiefte Sachverhaltsabklärungen, Vornahme eines Augenscheines und anderen Beweisabklärungen, Befragungen, Inventaraufnahme etc.) werden grundsätzlich durch die Berufsbeistandschaften durchgeführt. Hierzu bedarf es eines Auftrages des instruierenden Behördenmitgliedes, welches den Berufsbeistandschaften für die Aufgabenerledigung auch Weisungen erteilen darf. Es kann aber auch das Behördensekretariat oder andere geeignete Stellen mit der Vornahme der erforderlichen Abklärungen beauftragt werden (Absatz 2, vgl. dazu Ausführungen unter Punkt II.3.b, IV.1.a und IV.2.b). Da die Verfahrensleitung der KESB obliegt, müssen die Beweismassnahmen jeweils zwingend durch das instruierende Mitglied angeordnet werden. Aus Effizienzgründen ist es sachgerecht, bei Verfahren, die nicht wesentlich in die Rechtsstellung der Betroffenen eingreifen, eine Delegationsmöglichkeit der Instruktion an das Behördensekretariat gesetzlich vorzusehen (Absatz 3). Die Delegation hat durch die Leitung zu erfolgen. Sobald die Sachverhaltsermittlungen abgeschlossen sind, stellt das instruierende Mitglied Antrag zum Entscheid, sofern keine Einzelzuständigkeit besteht. Daraufhin hat der Vorsitzende den Spruchkörper zusammensetzen und einzuberufen (Absatz 4).

Artikel 59a b) Anhörung

Das in nArt. 447 ZGB statuierte Recht, persönlich angehört zu werden, geht über den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 BV) hinaus. Sie konkretisiert die Zweckbestimmung von nArt. 388 ZGB. Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist deshalb bei der Anordnung von Massnahmen die persönliche Anhörung der betroffenen Person in der Regel unentbehrlich. Ausserdem dient sie auch der Sachverhaltsermittlung. Ausnahmsweise kann auf die persönliche Anhörung verzichtet werden, wenn sie nach den gesamten Umständen als unverhältnismässig erscheint. Aus Gründen der Praktikabilität und der Rechtsstaatlichkeit werden die Anhörungen in der Regel durch das instruierende Behördenmitglied erfolgen. Die Verfahrensleitung kann die Anhörung an eine geeignete Drittperson delegieren. Zulässig ist im Einzelfall auch eine Delegation der Anhörung an die Berufsbeistandschaften, sofern es sich bei der abklärenden Person um eine Fachperson handelt, die regelmässig Abklärungen macht und dementsprechend über die erforderliche Erfahrung und das Knowhow verfügt. Ausgeschlossen ist indessen eine systematische Delegation der Anhörung an die Berufsbeistandschaften. Die Anhörung von Kindern ist in nArt. 314a ZGB geregelt, der inhaltlich mit Art. 144 Abs. 2 ZGB übereinstimmt, der für das Scheidungsverfahren gilt. Ein subtiles und kindgerechtes Vorgehen ist bei der Kindesanhörung von höchster Wichtigkeit, weshalb in der Regel von einer Anhörung durch die Kollegialbehörde abzusehen ist.

Artikel 59b c) Vollstreckung der Mitwirkungspflicht

Die Mitwirkungspflicht wird in nArt. 448 ZGB statuiert. Sie umfasst insbesondere die Pflicht der am Verfahren beteiligten Personen und Dritter zur Erteilung der erforderlichen Auskünfte, zu Zeugenaussagen, zur Herausgabe von Urkunden und zur Duldung von ärztlichen und behördlichen Untersuchung sowie von Augenscheinen. Die Mitwirkungspflicht ist nötigenfalls zwangsweise durchsetzbar. Der Zweck der zwangsweisen Sachverhaltsabklärung muss den konkreten Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Person rechtfertigen (Grundsatz der Verhältnismässigkeit). Die KESB darf somit nur nach Vornahme der Interessenabwägung die zur Wahrung schutzwürdiger Interessen erforderlichen Anordnungen treffen. Die zur Anwendung kommenden Zwangsmittel werden in Absatz 1 beispielhaft aufgeführt. Die polizeiliche Hilfe für die zwangsweise Durchsetzung der Mitwirkungspflichten (Bsp. Vollstreckung von Anordnungen) wird von nArt. 450g ZGB nicht erfasst. Sie kann für die Sachverhaltsermittlung unerlässlich sein, weshalb eine entsprechende Rechtsgrundlage im kantonalen Recht zu schaffen ist (Absatz 2). Die Kosten, welche durch die zwangsweise Durchsetzung der Mitwirkungspflichten entstehen, sind von denjenigen Personen zu tragen, die ihre Mitwirkungspflicht unberechtigterweise bzw. schuldhaft verletzen (Absatz 3).

Artikel 60 4. Entscheid, a) Kollegialbehörde

Nach nArt. 440 Abs. 2 ZGB fällt die KESB ihre Entscheide in der Zusammensetzung von mindestens drei Mitgliedern. Die Kantone können für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen. Diese Ausnahmen werden im nachfolgenden Artikel über die Einzelzuständigkeiten geregelt. Es gilt der Grundsatz, dass die KESB in einer Dreierbesetzung tagt (Absatz 1). Dabei variiert angesichts der Grösse einer zentralen Behörde mit Zweigstellen die Zusammensetzung des Spruchkörpers. Es handelt sich somit um einen volatilen Spruchkörper, was aber angesichts der haupt- oder vollamtlichen Anstellung der Behördenmitglieder vertretbar ist. Die jeweilige Zusammensetzung hängt insbesondere vom zu bearbeitenden Thema und der örtlichen Herkunft der vom Entscheid betroffenen Person ab. So sollte mindestens ein Behördenmitglied derjenigen Zweigstelle im Spruchkörper Einsitz nehmen, in dessen Einzugsgebiet die betroffene Person ihren Wohnsitz hat. Ferner hat sich der Spruchkörper in der Regel aus den drei Kernkompetenzen Recht, Sozialarbeit und – insbesondere bei Kindern – Pädagogik/Psychologie zusammenzusetzen. Je nach zu beurteilendem Fall kann aber auch ein anderes Mitglied mit der für den zu beurteilenden Sach-

verhalt erforderlichen Fachkompetenz Teil des Spruchkörpers sein (Beispiel: Medizin/Psychiatrie/Geriatrie bei der fürsorgerischen Unterbringung).

Aus Gründen der Verfahrensökonomie erscheint es zweckmässig und sinnvoll, dass offensichtlich klare und unbestrittene Entscheidungen auf dem Zirkulationsweg getroffen werden können (Absatz 2). Ein Zirkulationsentscheid ist gefällt, wenn die zuständigen Behördenmitglieder dem Antrag zugestimmt und dies mit ihrer Unterschrift dokumentiert haben. Eine mündliche Beratung ist bei schwierigen und komplexen Fällen sowie bei fehlender Einstimmigkeit zwingend erforderlich.

Artikel 60a b) Einzelzuständigkeit

Aus prozessökonomischen Gründen obliegt die Einzelzuständigkeit in der Regel dem instruierenden Behördenmitglied. Dieses kann aber auch ein anderes Mitglied mit dem Erlass eines Entscheides betrauen, sofern es aufgrund seines Fachbereichs als geeigneter erscheint. Die Einzelzuständigkeit ist dort sachgerecht, wo es um prozessrechtliche Fragestellungen geht (Absatz 2), das Ermessen gering ist, es keiner interdisziplinären Beurteilung bedarf oder in Verfahren nichtstreitiger Natur (Absatz 3). Die Regierung regelt die Einzelzuständigkeiten für Entscheide auf Verordnungsstufe entsprechend den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (vgl. ZVW 2/2008 S. 84 ff.).

Artikel 61 5. Gerichtliche Beschwerdeinstanz

Vgl. auch die Ausführungen zu den Grundzügen der Vorlage (Punkt IV.4.).

In die Zuständigkeit der gerichtlichen Beschwerdeinstanz (Absatz 1) fallen Beschwerden gegen Endentscheide und gegen Entscheide über vorsorgliche Massnahmen der KESB (nArt. 450 Abs. 1 und Art. 314 Abs. 1 ZGB) sowie gewisse Entscheide bei der fürsorgerischen Unterbringung (nArt. 439 ZGB). Für das Verfahren vor der gerichtlichen Beschwerdeinstanz gelten primär die bundesrechtlichen Verfahrensbestimmungen des ZGB und subsidiär die vom Kanton erlassenen Verfahrensbestimmungen. Sofern weder das ZGB noch das EGzZGB etwas geregelt haben, gelten die eidgenössische ZPO sowie die entsprechenden kantonalen Ausführungsbestimmungen (Absatz 2). Eine dieser Verfahrensbestimmungen betrifft den in Absatz 3 geregelten Ausschluss des Fristenstillstandes bzw. der Gerichtsferien für die gerichtliche Beschwerdeinstanz, zumal Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren schnell behandelt und abgeschlossen werden müssen.

Artikel 62 VI. Gemeinsame Bestimmungen, 1. Kantonale Meldepflichten

Das Bundesrecht regelt die Melderechte und Meldepflichten in nArt. 443 ZGB; die Bestimmung versteht sich als Mindestvorschrift, welche durch kantonale Meldepflichten ergänzt werden kann. Im Hinblick auf einen wirksamen Kinderschutz unterstellt Absatz 1 u.a. auch Ärztinnen und Ärzte sowie Geistliche einer umfassenden Meldepflicht. Mit der Aufnahme einer ausdrücklichen Meldepflicht im kantonalen Gesetz werden die Berufsheimnisträger, von der Wahrung des Berufsheimnisses entbunden und zur Meldung der in Ausübung des Berufs gemachten Feststellung verpflichtet. Die Meldepflicht gilt auch für Mitarbeitende von privaten Institutionen, sofern sie nicht bereits unter die weite Auslegung von nArt. 443 Abs. 2 ZGB fallen. Dies betrifft insbesondere Mitarbeitende von Kinderkrippen, Horten, Privatschulen, privaten Alters- und Pflegeheimen. Die in Absatz 2 vorgesehene Meldepflicht dient der Durchsetzung des in der Patientenverfügung zum Ausdruck gebrachten Willens und ist mit der Pflicht zur Einreichung von Testamenten vergleichbar.

Artikel 63 2. Kosten und Parteientschädigung

Für das Verfahren vor der KESB sind Kosten zu erheben. Diese richten sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz und den dazugehörenden Verordnungen (Absatz 1). Sie sind im Endentscheid festzulegen. Die Kostentragungspflicht entspricht dem geltenden Recht (Absatz 2). Wie in der heutigen Praxis wird auch unter dem neuen Recht in Verfahren vor der KESB in der Regel keine Parteientschädigung ausgerichtet (Absatz 3). Um den spezifischen Bedürfnissen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts gerecht zu werden, kann es sich bei Vorliegen besonderer Umstände rechtfertigen, ausnahmsweise eine Parteientschädigung zuzusprechen. Besondere Umstände können beispielsweise Vorliegen bei kontradiktorischen Verfahren analog zum Zivilprozess in familienrechtlichen Streitigkeiten oder bei Verfahren, die sich als gegenstandslos erweisen und die betroffene Person zur Teilnahme gezwungen war. Ferner muss die Schadloshaltung angezeigt erscheinen.

Artikel 64 3. Archivierung, a) Zuständigkeit

Keine Bemerkungen

Artikel 64 b) Akteneinsicht

Der Artikel bezieht sich nur auf abgeschlossene Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutz. Die Akten aus Adoptionsverfahren werden aufgrund des Adoptionsgeheimnisses nicht von dieser Bestimmung erfasst.

Artikel 65 4. Verantwortlichkeit

Die Verantwortlichkeit wird in nArt. 454 und 455 ZGB geregelt. Es handelt sich um eine Kausalhaftung, wobei ausschliesslich der Kanton haftbar ist. Das Verantwortlichkeitsrecht des ZGB bezieht sich nur auf das Aussenverhältnis zwischen dem Kanton und der geschädigten Person. Die Regelung des Innenverhältnisses des Kantons zur schädigenden Person liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Im Kanton Graubünden richtet sich der Rückgriff nach dem Staatshaftungsgesetz.

Artikel 66 5. Ausführungsbestimmungen

Die Regierung wird verpflichtet, Ausführungsbestimmungen zu den genannten Bereichen zu erlassen.

Artikel 76 Absatz 1

Es handelt sich um eine Anpassung an die neue Nummerierung der Artikel im revidierten ZGB.

Artikel 163

Der Verweis auf die Regelung im Anhang entspricht der kantonalen Praxis. Mit den indirekten Änderungen von Erlassen wird das kantonale Recht ohne inhaltliche Änderungen an die neue Terminologie angepasst. Es geht insbesondere darum, die folgenden Begriffe zu ersetzen:

- unmündig durch minderjährig;
- bevormundet durch umfassend verbeiständet (bei volljährigen Personen);
- Vormundschaftsbehörde durch Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde;
- fürsorgerische Freiheitsentziehung durch fürsorgerische Unterbringung;
- Anstalt durch Einrichtung.

In zwei Fällen (Einführungsgesetz zur StPO und Sozialhilfegesetz) schlägt die Regierung eine leichte inhaltliche Erweiterung des Gesetzestextes im Sinne der bisherigen Praxis vor. So soll das Recht zur Stellung eines Strafantrages sowie die Pflicht zur Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten auch auf die Berufsbeistandschaften ausgedehnt werden.

2. Verfassung des Kantons Graubünden

Aufgrund der grossen Bedeutung regelt Art. 9 KV das Stimm- und Wahlrecht umfassend und abschliessend; das Gesetz über die politischen Rechte enthält seit 2005 keine Bestimmungen mehr dazu. Die Ausschlussgründe nach Art. 9 Abs. 2 KV beziehen sich auf das bisherige Vormundschaftsrecht und enthalten mehrere Begriffe, die das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nicht mehr kennt. Obwohl es um eine rein redaktionelle Anpassung geht, kann diese nur durch eine formelle Teilrevision auf gleicher Stufe erfolgen. Eine auslegende Regelung auf Gesetzesstufe wäre wohl möglich, würde aber der Bedeutung des Stimm- und Wahlrechts nicht gerecht werden. Zudem müsste auch eine spätere formelle Anpassung der Verfassung aufgrund der geforderten Einheit der Materie in jedem Fall in einer separaten Teilrevision erfolgen, sofern sie nicht Teil einer umfassenden Änderung der politischen Rechte wäre. Eine solche umfassende Reform erscheint jedoch weniger als zehn Jahre nach der Totalrevision wenig wahrscheinlich.

Die vorgeschlagene Formulierung orientiert sich an der Regelung im Bundesrecht sowie den terminologischen Anpassungen im Übrigen kantonalen Recht (vgl. Anhang zu EG zum ZGB).

VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen

1. Allgemein

Es ist nicht möglich, im gegenwärtigen Zeitpunkt eine zuverlässige Kostenschätzung bzw. eine Berechnung des Mehraufwandes vorzunehmen. So sind etwa für den Beschäftigungsumfang der Vormundschaftsbehörden in Graubünden insgesamt keine aussagekräftigen Zahlen erhältlich, da nur für einzelne Funktionen der heutigen Vormundschaftsbehörden ein fester Beschäftigungsumfang festgelegt ist und zahlreiche Amtsträger nach Aufwand eingesetzt und entschädigt werden (vgl. Darstellung 2, Punkt II.2.b). Zudem lassen sich die aktuellen Kosten nicht abschliessend ermitteln, weil die Kreise diese in unterschiedlicher Art ausweisen und beispielsweise den Personalaufwand nicht auf die einzelnen Aufgaben aufschlüsseln. Schliesslich beruht der ermittelte künftige Aufwand der verschiedenen Behörden auf Schätzungen, welche von den heutigen Erkenntnissen nach dem geltenden Recht abgeleitet wurden. Sicher ist, dass die geforderte Professionalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzbereichs eine Kostensteigerung zur Folge haben wird. Ein Teil der Kosten kann über Gebühreneinnahmen sowie den Einnahmen für die Führung vormundschaftlicher Mandate gemäss nArt. 404 ZGB gedeckt werden. Die Nettokosten sind jedoch von der Trägerschaft zu übernehmen. Es können folgende vier Kostenkategorien unterschieden werden:

- Kosten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (inkl. Fachsekretariat);
- Kosten der privaten und amtlichen Mandatsträgerinnen und -träger (Berufsbeistandschaften);
- Kosten der Aufsichtsbehörde und Beschwerdeinstanz;
- Massnahmekosten.

2. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Die Grundlagen für den mutmasslichen künftigen Personalbedarf sowie die Schätzungen desselben für die verschiedenen Varianten wurden bereits bei den Ausführungen zu den Grundzügen der Vorlage ausführlich erörtert (vgl. Punkte II.3.c sowie IV.1.b und c). Der geschätzte Personalbedarf beläuft sich insgesamt auf rund 20 – 30 Stellen; die grosse Streuung erklärt sich durch die Ungewissheit, mit welchem Aufwand die neuen Aufgaben sowie der Wechsel zu massgeschneiderten Massnahmen verbunden sind. Diesem Umstand ist bei der Schaffung und Besetzung der Stellen Rechnung zu tragen, indem zunächst

vom tieferen Ansatz auszugehen ist. Die Kostenschätzungen beruhen auf den mit dem Personalamt abgesehenen Einreihungen der einzelnen Funktionen. Damit auch die Lohnnebenkosten und die Infrastrukturkosten kalkulatorisch erfasst sind, basieren die Angaben auf den Verrechnungsansätzen der kantonalen Verwaltung. Die so ermittelten finanziellen Aufwendungen belaufen sich auf jährlich rund 4.5 bis 4.9 Millionen Franken. Die Nettokosten reduzieren sich durch Gebühreneinnahmen, über deren Höhe aber keine verlässlichen Angaben möglich sind.

Nach dem Vorschlag der Regierung soll die KESB künftig als kantonale Aufgabe bezeichnet werden und nicht mehr eine der Kreise. Dies hat zur Folge, dass neu der Kanton die Kosten trägt, und die Kreise und indirekt die Gemeinden von den bisherigen Kosten für die Vormundschaftsbehörden entlastet werden. Die jährlichen Einsparungen können auf insgesamt rund 2 Millionen Franken geschätzt werden (vgl. Ausführungen zur Ausgangslage, Punkt II.2.b). Exakte Angaben sind aufgrund unterschiedlicher Darstellung in den Kreisrechnungen nicht möglich.

3. Berufsbeistandschaften und private Beistände

Auch hinsichtlich der Berufsbeistandschaften und der privaten Beistände sind die Erläuterungen zum mutmasslichen künftigen Personalbedarf bereits bei den Ausführungen zu den Grundzügen enthalten (vgl. Punkt IV.2.b). Der geschätzte Personalbedarf der Berufsbeistandschaften für die Sachverhaltsabklärungen im Auftrag der KESB sowie für die Mandatsführung beläuft sich insgesamt auf rund 45 – 50 Stellen. Der Gesamtbeschäftigungsumfang der Amtsvormundschaften beläuft sich bislang auf rund 35 Stellen, so dass, insbesondere wegen der delegierten Sachverhaltsabklärungen mit einem zusätzlichen Personalbedarf und damit Mehrkosten für die Berufsbeistandschaft zu rechnen ist. Die Mandatsführung wird in erster Linie aus dem Vermögen der betreuten Personen finanziert (nArt. 404 ZGB). Ist dies nicht möglich, hat das Gemeinwesen für die Entschädigung aufzukommen.

Nach dem Vorschlag der Regierung sollen die Berufsbeistandschaften künftig als regionale Aufgabe bezeichnet werden und nicht mehr als eine der Kreise. Die Neuordnung hat keine Auswirkungen auf die Kostenträgerschaft; diese bleibt wie bisher bei den Gemeinden (vgl. Ausführungen zur Ausgangslage, Punkte II.2.c und d). Keine Veränderungen gegenüber heute dürften sich bei den Kosten der privaten Beistände und bei den Einnahmen ergeben. Da die Kostensteigerung bei den Berufsbeistandschaften in etwa der finanziellen Entlastung entsprechen dürfte, welche der Wechsel bei der Trägerschaft für die KESB mit sich bringt, sollte das neue Recht keine erheblichen finanziellen Auswirkungen bei den Gemeinden zur Folge haben.

4. Aufsichtsbehörde und gerichtliche Beschwerdeinstanz

Abgesehen von den Fallzahlen wird der Aufwand der heutigen Aufsichts- und Beschwerdebehörden im Vormundschaftsbereich nicht erfasst und ausgewiesen. Aufgrund der Fallzahlen kann davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagenen Wechsel hinsichtlich der Anzahl Behörden und der Zuständigkeiten keine personellen und finanziellen Konsequenzen haben werden:

- Mit der vorgeschlagenen Schaffung einer kantonalen KESB mit Zweigstellen sollte der Aufwand bei der künftigen **Aufsichtsbehörde** eher gering ausfallen und mit den bisherigen personellen Ressourcen erledigt werden können.
- Bei den **Bezirksgerichten** führt der Wegfall der aufsichtsrechtlichen Aufgaben und der Beschwerdeverfahren zu einer Entlastung. Da die ausgewiesenen Fallzahlen nicht erheblich sind und im üblichen Schwankungsbereich liegen, dürfte die Entlastung kaum zu Einsparungen im Personalbereich führen.

- Beim **Kantonsgericht** fallen nach dem Vorschlag der Regierung die aufsichtsrechtlichen Aufgaben weg, dafür obliegt ihm künftig die Behandlung aller Beschwerdeverfahren. Ob und wie sich die neue Organisation mit einer kantonalen Fachbehörde und die neuen verfahrensrechtlichen Bestimmungen auf die Anzahl Beschwerden auswirken, kann im jetzigen Zeitpunkt nicht ermittelt werden. Daher lässt sich auch nicht abschätzen, ob das neue Recht – unter Berücksichtigung des Wegfalls der aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten – für das Kantonsgericht zu einer Mehrbelastung führt und ob eine all-fällige Mehrbelastung eine Erhöhung des Personalbestands zur Folge haben müsste. Ausgehend von den heutigen Fallzahlen dürfte der heutige Bestand ausreichend sein; die Richtigkeit dieser Annahme wird sich in der Zukunft weisen.

5. Massnahmekosten

Neben den Kosten für die Mandatsführung fallen weitere Folgekosten (z.B. Heimaufenthalte, Therapie-massnahmen, Sonderschulung) an. Hier findet keine Änderung gegenüber der bisherigen Regelung statt. Sofern nicht die betroffene Person oder Dritte diese Kosten tragen, haben die Gemeinden nach den Vorschriften über die öffentliche Unterstützung dafür aufzukommen.

6. Zusammenfassung der Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

In dem der Kanton mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine neue Aufgabe übernimmt, ergeben sich für den Kanton Mehrkosten von knapp fünf Millionen Franken; ein (kleiner) Teil dieser Kosten kann allerdings durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden.

Für die Gemeinden sollte die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts insgesamt kostenneutral erfolgen, da die möglichen Mehrkosten bei den Berufsbeistandschaften durch die Einsparungen aufgrund der Aufgabenverschiebung zum Kanton weitestgehend kompensiert werden können.

VII. Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Die Teilrevision ZGB (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kinderrecht) wird am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Das revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten (nArt. 14 Abs. 1 SchlT ZGB) und ist auf alle hängigen und neuen Verfahren anwendbar. Es sind keine Übergangsfristen für den Aufbau der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vorgesehen. Dies bedeutet, dass die Fachbehörde auf den 1. Januar 2013 ihre Tätigkeit aufnehmen können muss, denn die bisherigen Vormundschaftsbehörden verlieren ihre Zuständigkeit mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts. Damit die Behörde auf diesen Zeitpunkt einsatzfähig ist, ist von einem Vorlauf von mindestens sechs bis neun Monaten auszugehen. Zur Umsetzung der Neuorganisation gehört insbesondere, die Mitglieder und Mitarbeitenden der KESB und der Berufsbeistandschaften zu suchen und zu wählen, die gesamte Betriebsorganisation aufzubauen sowie der Besuch von Weiterbildungsveranstaltungen. Schliesslich erfordert die Übergabe der laufenden Massnahmen (inklusive Akten) an die neue KESB auf den 1. Januar 2013 eine detaillierte Planung mit entsprechenden Vorgaben, damit sich die bisherigen und die neuen Behörden entsprechend vorbereiten können.

Aus diesem Grund plant die Regierung, die Botschaft zur Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts in Graubünden dem Grossen Rat nach Möglichkeit in der Dezembersession 2011, andernfalls in der Februarsession 2012 zu unterbreiten. Die Vorlage muss spätestens im April 2012 – besser früher – vom Grossen Rat verabschiedet werden. Während die Teilrevision des EG zum ZGB gemäss Art. 17 Abs. 1 Ziff. 1 KV dem fakultativen Referendum unterliegt, findet für die Teilrevision der Verfassung

eine obligatorische Volksabstimmung statt (Art. 16 Ziff. 1 KV). Da die Teilrevision der Kantonsverfassung zwar im Zusammenhang mit dem neuen Bundesrecht steht, aber keine Voraussetzung für die kantonale Umsetzung auf Gesetzesstufe darstellt, kann die Publikation der Gesetzesvorlage im Amtsblatt direkt im Anschluss an die Beschlussfassung im Grossen Rat erfolgen.

Um die fristgerechte Funktionsfähigkeit der KESB sowie der Berufsbeistandschaften zu gewährleisten, müssen die Vorbereitungsarbeiten direkt nach Abschluss der parlamentarischen Beratung und während laufender Referendumsfrist an die Hand genommen werden. Diese Vorgehensweise entspricht zwar nicht dem üblichen Vorgehen, ist aber rechtlich zulässig und lässt sich aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben in zeitlicher Hinsicht nicht vermeiden. So sind insbesondere die Leitung (inkl. Stellvertretung) sowie die für den Aufbau der Behördenorganisation erforderliche administrative Unterstützung bereits im Frühjahr 2012 zu bestellen. Dies bedeutet, dass die Stellen allenfalls bereits vor der parlamentarischen Beratung ausgeschrieben werden müssen. Die übrigen Behördenmitglieder und Mitarbeitenden der KESB sind nach Ablauf der Referendumsfrist anzustellen. Für den Aufbau der Berufsbeistandschaften empfiehlt sich ein ähnliches Vorgehen.

Chur, 22. März 2011/DJSG

Anhang

Zusammensetzung der Expertenkommission

Heinz Brand, Vorsteher APZ (Vorsitz)

Prof. Christoph Häfeli, Experte

Dr. Norbert Brunner, Kantonsgerichtspräsident

Regula Strässler, Vizepräsidentin Bezirksgericht Hinterrhein

Brigitta Hitz, eh. Präsidentin Verband der Bündner Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten

Riccardo Tamoni, Präsident Vormundschaftsverband Graubünden

Walter Beeli, Amtsvormundschaft Surselva

Andrea Ferroni, Vorsteher Sozialamt

Dr. Martin Mani, Kantonsarzt

Mathias Fässler, Departementssekretär DJSG

Dr. Frank Schuler, Projektleiter für Justiz- und Verfassungsfragen

Claudia Semadeni Röthlisberger, Projektleiterin APZ

Carolina Rusch Nigg (Protokoll)