



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
«Vernehmlassung KiBeV»
z. H. Judith Wyder, BJ
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 11. September 2009

Vernehmlassung zum Vorentwurf der Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern, KiBeV

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir Stellung zum Vorentwurf der Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern, KiBeV. Die Pflegekinder-Aktion Schweiz erarbeitet Grundlagen im Bereich der Vollzeitbetreuung in Familien und hat jahrzehntelange Erfahrung in der Vorbereitung, Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern sowie in der Beratung von Pflegefamilien, Fachpersonen und Behördenmitglieder. Wir äussern uns deshalb vor allem zu den Bereichen Vollzeitbetreuung in Familien und zu den Familienplatzierungsorganisationen. Als einer der Träger der IG Schweiz des europäischen Projektes Quality4Children haben wir die «Quality4Children Standards in der ausserfamiliären Betreuung in Europa» zusammen mit Kindern, Eltern, Pflegeeltern und SozialpädagogInnen aus Einrichtungen der Vollzeitbetreuung mitentwickelt und sind in verschiedenen Projekten bei der Umsetzung in der Schweiz beteiligt.

Mit der Situation von Tagesbetreuung in Familien und Einrichtungen sowie von Vollzeiteinrichtungen sind wir weniger vertraut, weshalb wir uns dazu nur kurz äussern können. Wir sind der Auffassung, dass zwischen der Tagesbetreuung und der Vollzeitbetreuung Unterschiede bestehen, die in der KiBeV Ausdruck finden müssen. Im Zentrum der Vollzeitbetreuung steht der «Hilfebedarf» des Kindes, die Unterbringung in einer Pflegefamilie oder in einer Einrichtung. Im Unterschied zur Tagesbetreuung geschieht diese meistens im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen.

Zur Verordnung über die Adoption äussern wir uns in einer separaten Stellungnahme.

1. Bewertung im Überblick

Wir begrüßen die Anstrengungen des EJPD, die überfällige Revision der PAVO voranzutreiben. Die Klärung wichtiger Begriffe, die Neudefinierung der Altersgrenzen der betreuten Kinder, die Vorgaben für die Platzierungsorganisationen sowie die Einführung einer gesamtschweizerischen Statistik scheinen uns sehr wichtig.

Weitere begrüssenswerte Kernpunkte des Verordnungsentwurfes inhaltlicher Art sind:

- Die Verpflichtung der Kantone, Massnahmen zu treffen, die eine qualitativ hochstehende ausserfamiliäre Betreuung von Kindern gewährleisten. Besonders erwähnen möchten wir das Angebot von obligatorischen Einführungskursen, in denen Grundkenntnisse über das Zusammenleben mit Tages- und Pflegekindern erworben werden können, sowie die Förderung von Weiterbildungsangeboten für Tages- und Pflegeeltern. Dies führt nicht nur zu einer besseren Qualität der Pflegeverhältnisse, sondern erhöht auch den Schutz der Pflegekinder.
- Die Verpflichtung der Kantone, Fachstellen einzurichten, die Tages- und Pflegeeltern sorgfältig auszuwählen und während des Pflegeverhältnisses zu beraten. In Krisen sollen die Familien unmittelbare Unterstützung erhalten. Eine sorgfältige Auswahl wie auch eine fachliche Vorbereitung und Beratung dienen dem Schutz jener Kinder, die nicht bei ihren Eltern aufwachsen können.
- Die kantonalen Behörden müssen klare Voraussetzungen schaffen, damit eine Bewilligung erteilt wird: Voraussetzung ist, dass die Kinder körperlich, geistig (kognitiv), sozial und emotional gefördert werden und dass keine Gefahr besteht, dass sie aus irgendeinem Grund diskriminiert werden. Durch die Kantonalisierung der Bewilligung und Aufsicht können die Verfahren vereinheitlicht, professionalisiert und regelmässig überprüft werden.

Weil die gesetzlichen Grundlagen neu strukturiert sind, halten wir die Schaffung von zwei getrennten Verordnungen (KiBeV und AdoV) für zweckmässig.

Aus unserer Sicht bildet der Vorentwurf bis auf wenige Ausnahmen eine gute rechtliche Grundlage, speziell für die Weiterentwicklung des Pflegekinderwesens und allgemein für die Kinderbetreuung. Sie kann dazu beitragen, die Qualität in der Vollzeitbetreuung spürbar zu verbessern und die Professionalisierung in der Arbeit mit Pflegekindern dem europäischen Standard anzugleichen. Wir begrüßen es deshalb, wenn die Verordnung ohne grössere Änderungen in der vorliegenden Form so bald wie möglich eingeführt und umgesetzt werden kann.

Unsere Kommentare sind in zwei Teile gegliedert:

- Würdigung, Kritikpunkte und Veränderungsvorschläge grundsätzlicher Art
- Hinweise auf Einzelbestimmungen, die zugunsten der nötigen Praxistauglichkeit verändert werden sollten

In beiden Teilen orientieren wir uns an den Artikeln des Verordnungsentwurfs.

2. Würdigung und Kritik zentraler Bestimmungen

(Änderungsvorschläge sind im Text fett gedruckt)

Präambel

Wir regen an, dass in der Präambel auch das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes** (UN-KRK) vom 20.11.2009 **als Grundlage** genannt wird.

Art. 1 Gegenstand

Die **Bereitstellung statistischer Grundlagen** bildet einen bedeutsamen Teil der Verordnung und ist als eigener **Gegenstand** (z.B. als Punkt 3 aufzuführen, neben Bewilligung und Aufsicht.)

Art. 2 Begriffe

Wir unterstützen die Erhöhung der Altersgrenze der betreuten Kinder bei der Vollzeitbetreuung auf 18 Jahre und die Beschränkung der Anzahl der Kinder .

Art. 3 Kantonale Behörde für Bewilligung und Aufsicht

Die Aufteilung der Verantwortung zwischen der Behörde, welche die Bewilligungen erteilt und die Aufsicht durchführt, und den Verantwortlichen für die Platzierung im Einzelfall hat sich in der Praxis vor allem bei Einrichtungen von Tages- und Vollzeitbetreuung bewährt und kann analog auf alle Betreuungsformen und -arten übertragen werden.

Art. 4 Kantonale Massnahmen

Die aufgeführten Massnahmen betrachten wir als zweckmässig. Die Förderung der Weiterbildung von Betreuungspersonen und die Bezeichnung einer Fachstelle verbessern die Qualität und Professionalität der Kinderbetreuung.

2. Kapitel Bewilligung

Eine Bewilligung ist einerseits verbunden mit Kontrolle/Überprüfung, andererseits ist sie ein Instrument, um die Qualität zu sichern und zu verbessern.

Deshalb begrüssen wir die allgemeinen Bestimmungen über die Bewilligungspflicht und deren Umsetzung, abgesehen von folgenden Punkten:

Art. 8

b) die Vollzeit-Betreuung von Grosskindern

Wir unterscheiden zwischen der Betreuung durch Grosseltern und Verwandte (Onkel und Tanten) in der Tagesbetreuung und der Vollzeitbetreuung durch Grosseltern. Bei der Tagesbetreuung sehen wir nur dann einen Regelungsbedarf, wenn diese gegen Bezahlung und über den in der KiBeV festgehaltenen 20 Stunden liegt. Die Platzierung bei Grosseltern ist aus verschiedenen Gründen besonders anspruchsvoll. Über verwandtschaftliche Vollzeitbetreuung ist wenig bekannt. Aus einer Basler Studie (Ellenbroek und Herrmann, 2000) wissen wir, dass über ein Drittel aller Pflegekinder (33 von 92) bei ihren Grosseltern lebten. Auch ein Teil der statistischen Angaben aus anderen Ländern weist ähnlich hohe Zahlen aus. Es ist deshalb befremdend und nicht mit dem übergeordneten Wohl des Kindes vereinbar, dass ausgerechnet diese Pflegeverhältnisse von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden. Der Entscheid, ob die Grosseltern dem Kind die nötige Förderung, Unterstützung in seiner Entwicklung und den nötigen Schutz geben können, kann nur über eine sorgfältige Abklärung getroffen werden. Verwandtschaftliche Konflikte zwischen Eltern und Grosseltern sind nicht selten und können für Kinder ausserordentlich belastend sein. Der erhebliche Altersunterschied zwischen Grosseltern und Enkelkindern führt immer wieder zu Überforderung der Grosseltern, speziell wenn die Kinder das Pubertätsalter erreichen.

Deshalb ist nicht nachvollziehbar, warum ausgerechnet diese Kategorie von Verwandtenpflege von der Bewilligungspflicht befreit werden soll. Bei der Vollzeitplatzierung von Kindern und Jugendlichen, in der Regel aus Gründen des Kindesschutzes, sind die Grosseltern oft Teil des dysfunktionalen Familiensystems. Ein Loyalitätskonflikt zwischen Mutter und Grossmutter führt zu anspruchsvollen Situationen für die bereits belasteten Kinder und Jugendlichen. Verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse haben gute Chancen auf Gelingen, wenn an grosselterliche Pflegeeltern die gleichen Anforderungen gestellt werden wie an Pflegeeltern. Im Erleben der Kinder und ihrer Bezugspersonen gilt ein solches Verhältnis nicht als «Fremdplatzierung».

In den meisten Kantonen hat man die Problematik von verwandtschaftlichen Pflegeverhältnissen erkannt und sie der Bewilligungspflicht unterstellt.

Wir empfehlen daher, Bst. b in dem Sinne zu ersetzen, «Verwandte und Verschwägerte sind von der Bewilligungspflicht befreit, sofern die Vollzeitbetreuung ausschliesslich Schul- und Ausbildungszwecken dient, und keine Kindeschutzmassnahmen damit verbunden sind».

Art. 13, Abs. 3

«Sie fordert die Personen und Behörden, die den Platzierungsentscheid getroffen haben, auf, **unverzüglich die entsprechenden Platzierungsentscheide zu überprüfen.**»

Die Regelung in Abs. 3 geht in der vorliegenden Form zu weit, denn sie lässt nicht zu, dass den individuellen Interessen der betroffenen Kinder adäquat Rechnung getragen werden kann. Es muss möglich sein, jede Platzierung im Einzelfall zu prüfen und trotz **generellem** Bewilligungsentzug einzelne Kinder in ihrem Betreuungsverhältnis zu belassen, wenn es ihrem Wohl dient oder dies für das betroffene Kind «die weniger schädliche Alternative darstellt» (Goldstein, Freud, 1974). Es sind uns zahlreiche Fälle

bekannt, bei denen alleine wegen des Bewilligungsentzugs Kinder gegen ihr Wohl und ihren Willen wegplatziert wurden. Es braucht für diese Fälle unbedingt eine rechtliche Grundlage, die differenzierende Lösungen möglich machen, die dem Wohl des Kindes gerecht werden (Art. 3 UN-KRK).

Art. 13, Abs. 4

Wenn – wie im Entwurf vorgesehen – die Kompetenz für die «superprovisorische» Unterbringung der kantonalen Behörde zugewiesen werden soll, müsste diese einen Pickett- und Wochenenddienst anbieten. Es stellt sich deshalb die Frage, ob nicht die Kinderschutzhilfe dafür besser eingerichtet und strukturiert sind und auch mehr Erfahrung mit heiklen Situationen haben. Diese müssen auch den definitiven Entscheid fällen und umsetzen. Bei gravierenden Vorfällen ist die Kinderschutzhilfe am Wohnort der Pflegeeltern oft besser informiert und nach Art. 315 ZGB, Abs. 2 befugt, entsprechende vorsorgliche Massnahmen zu ergreifen.

3. Abschnitt: Vollzeitbetreuung

Art. 22

Pflegeeltern, Anzahl Kinder: Die Begrenzung auf vier Kinder ist in der Regel sinnvoll. Trotzdem ist der kantonalen Behörde die **Kompetenz für Ausnahmen** im definierten Einzelfall einzuräumen: Wenn eine Pflegemutter, die möglicherweise seit Jahren eigene und fremde Kinder erfolgreich betreut, ein weiteres Kind zur Welt bringt und damit die Zahl der Kinder die zulässige Grenze übersteigt, würde eine Umplatzierung vermutlich dem Wohl des Pflegekindes zuwiderlaufen. Diese und andere spezielle Gegebenheiten wie Geschwisterplatzierungen sind im Einzelfall zu prüfen.

3. Kapitel: Rechte und Pflichten

2. Abschnitt: Tages- und Pflegeeltern

Es erscheint uns nicht sachgerecht, Tages- und Pflegeeltern sowie die von ihnen betreuten Kinder in diesem Abschnitt gleich zu behandeln. Kinder, die vollzeitlich in Einrichtungen oder Familien betreut werden, haben einen Bedarf an Hilfe. Ihre Betreuung oder Pflege ist in der Regel spezifischer, als dies bei der Tagesbetreuung der Fall ist. Pflegeeltern übernehmen eine anspruchsvolle Erziehungsaufgabe; damit verbunden ist auch eine grössere Verantwortung. Ausserdem ist ein Betreuungsverhältnis in der Regel durch einen behördlich angeordneten Obhutsentzug oder anderen vormundschaftlichen Massnahmen rechtlich abgesichert. In der Tagesbetreuung hingegen sind die wichtigsten Vereinbarungen meistens in einem Betreuungsvertrag geregelt. Es erscheint deshalb falsch, Rechte und Pflichten dieser beiden Betreuungskategorien im gleichen Abschnitt zu regeln. **Wir schlagen vor, Art. 34 – 38 in separaten Unterabschnitten jeweils für Tageseltern und Pflegeeltern zu formulieren.**

Pflichten der Betreuenden oder Rechte des Kindes?

Auch ist nicht einzusehen, weshalb in diesem Abschnitt (im Gegensatz zu Art. 40 und 47) eine Bestimmung zu den Pflichten der Betreuenden fehlt. Besonders in kleineren Institutionen und bei Pflegeeltern ist es wichtig, dass sie sich den Rechten des Kindes bewusst sind und es angemessen darüber aufklären. Wir schlagen vor, die entsprechenden Bestimmungen unter dem Titel «Rechte des Kindes» am Anfang des 3. Kapitels einheitlich zu regeln. Die Rechte des Kindes erhalten eine grössere Bedeutung, wenn die Betreuung behördlich angeordnet wird, gleichgültig, ob im Rahmen von Tages- oder Vollzeitbetreuung in Familien oder Institutionen. Die Verpflichtung, die Rechte des Kindes sicherzustellen, hat deshalb bei den behördlich angeordneten Betreuungsverhältnissen eine deutlich grössere Bedeutung als bei den freiwilligen.

Art. 35 (neu)¹

Bei behördlich angeordneten Betreuungsverhältnissen haben die betreuenden Personen oder Einrichtungen sicherzustellen, dass das Kind

- a) über seine Rechte aufgeklärt wird und vor allem seine Verfahrens- und Beteiligungsrechte kennt;**
- b) eine Vertrauensperson in oder ausserhalb der betreuenden Familie, Einrichtung oder Organisation bekommt, an die es sich bei Fragen oder Problemen wenden kann;**
- c) bei allen Entscheidungen, die einen wesentlichen Einfluss auf sein Leben haben, beteiligt wird.**

Der entsprechende Absatz in Art. 1 von Art. 40 und 47 könnte in diesem Fall gestrichen werden.

¹ nachfolgende Artikel verschieben sich entsprechend

3. Hinweise auf problematische Einzelbestimmungen

Art. 2 Begriffe

Bst. c, d, e: Das Adjektiv «**minderjährig**» zur Beschreibung der betreuten fremden Kinder kann ohne Bedeutungsverlust **weggelassen** werden.

Bst. f: Platzierungsorganisationen: Organisation, die berechtigt ist, Pflegeeltern anzustellen, **sie in ihrer Aufgabe zu führen** und zu beaufsichtigen.

Platzierungsorganisationen platzieren nicht – sie bieten Plätze an! Die Platzierung liegt in der Verantwortlichkeit der zuweisenden Stelle (Fachstelle, Amtsvormundschaft, Behörde).

Art. 4 Kantonale Massnahmen

Abs. 1

Die Kantone treffen Massnahmen für **eine Betreuung, die den Entwicklungsbedürfnissen des Kindes gerecht wird. Sie fördert** Weiterbildung von Personen, die in der Betreuung tätig sind.

Abs. 2

Sie bezeichnet **Fachstellen** (...). Eine einzelne Stelle kann erfahrungsgemäss nicht alle Bedürfnisse abdecken.

Abs. 3

„Kann“ Formulierung sollte verzichtet werden, deshalb ersetzen durch: «**Sie schliesst Kollektivhaftpflichtversicherungen ab**» (...), oder Abs. 3 ganz weglassen. Zudem sollten nicht nur Schäden an Personen, sondern auch an deren Sachen erfasst werden.

Art. 30 Voraussetzung der Bewilligung

Bst. c: ... **die geeignete fachliche Qualifikation der Leitung und der Mitarbeitenden der Organisation nachweist.**

Die wichtigste Aufgabe von Platzierungsorganisationen ist die pädagogische Anleitung der Pflegeeltern und die Bereitstellung des nötigen Supportes sowie das Organisieren von erweiterten Lebens- und Behandlungskontexten von Kindern. Das Anforderungsprofil ist ähnlich wie dasjenige der Leitung von Einrichtungen.

Bst. e: Ist insbesondere bez. der ‚angestellten Pflegeeltern‘ klärungsbedürftig

Art. 34 Betreuungsvertrag

Auch hier finden wir es sinnvoll, zwischen Tagesbetreuung und Vollzeitbetreuung sowie zwischen Betreuung in der Familie und Betreuung in Institutionen zu trennen. Der Begriff «Betreuungsplan» ist z.B. nicht eindeutig. In der familiären Tagesbetreuung braucht es keinen Betreuungsplan, aber die Festlegung von **Betreuungszeiten**. Analoges gilt für

die Buchstaben c und e.

Art. 38 Übermittlung statistischer Aufgaben

Übermittlung von statistischen Angaben: Es ist schwierig, von verwandtschaftlichen Tagesbetreuungspersonen zu verlangen, einer kantonalen Behörde statistische Angaben zu den betreuten Kindern zu machen. Die Dunkelziffer nicht erfasster Betreuungsverhältnisse ist so gross, dass sich der Aufwand nicht lohnt. Die **Übermittlung von Daten soll sich auf bewilligungspflichtige Tages- und Vollzeitbetreuungsverhältnisse in Familien und Einrichtungen beschränken.**

Art. 39 Weiterbildung

Es ist wünschenswert, dass das Personal regelmässig Weiterbildungen besucht. Die vorliegende Regelung in Abs. 1 ist jedoch schwierig umzusetzen:

- Die Zahl der Anbieter von Weiterbildungen ist so gross, dass kein Kanton in der Lage ist, alle möglichen Weiterbildungsstätten zu prüfen, um entsprechende Anerkennungen zu erteilen.
- Besonders wertvolle Weiterbildungen finden oft innerhalb einer Einrichtung statt, indem Fachleute aus der Psychiatrie, Psychologie, Pädiatrie, Sozialpädagogik und den Erziehungswissenschaften eingeladen werden, zu bestimmten Themen massgeschneiderte Veranstaltungen durchzuführen. In diesen Fällen sind kaum Weiterbildungsstätten involviert.
- Es ist nicht möglich, jedes Jahr alle pädagogisch tätigen Mitarbeitenden in Weiterbildungskurse zu schicken (viele Teilzeitanstellungen mit teilweise kleinen Pensen, Kosten).

Art. 39, Abs. 1

(...) **müssen Weiterbildungskurse innerhalb ihres Fachgebietes besuchen.**

Art. 46 Fachliche Unterstützung der Pflegeeltern

Abs. 1

Die Platzierungsorganisation **gewährleistet** die Beratung der Pflegeeltern durch entsprechend ausgebildete Fachpersonen

Art. 48 Weiterbildung

Weiterbildung des Personals von Platzierungsorganisationen (vgl. Art. 39).

Wir danken Ihnen, dass wir uns im Rahmen der Vernehmlassung zur KiBeV äussern konnten, und hoffen, dass die KiBeV möglichst bald in Kraft gesetzt werden kann.

Freundliche Grüsse

PFLEGEKINDER-AKTION SCHWEIZ

Jaqueline Romer, Präsidentin

Philipp Oechsli, Geschäftsleiter

Verwendete Quellen:

Goldstein, J./Freud, A./Solnit, A.J. (1974): Jenseits des Kindeswohls. Mit einem Beitrag von Spiros Simitis. Frankfurt/M.: Suhrkamp Taschenbuch, S. 49 – 57.

Ellenbroek-Lehmann, R./Hermann-Wunderli, C. (2000): Grosseltern als Pflegeeltern ihrer Enkelkinder – ein Schattenthema ins Licht gerückt. Basel, Diplomarbeit an der FHS Soziale Arbeit, S. 85.