

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Privatrecht
Bundesrain 20
3003 Bern
(per Mail zugestellt an judith.wyder@bj.admin.ch)

Luzern, 7. Dezember 2010

**Vorentwurf für eine Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern
(Kinderbetreuungsverordnung KiBeV, Vorentwurf 2010) - zweites Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrte Frau Wyder
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES dankt Ihnen für die Gelegenheit, zur rubrizierten Vorlage Stellung nehmen zu dürfen.

Grundsätzliche Überlegungen zum Reformvorhaben

Wir haben bereits in unserer Stellungnahme zum ersten Vorentwurf darauf hingewiesen, dass das Problem der Qualitätssteigerung und -sicherung weniger in den normativen Grundlagen – die PAVO von 1978 ist schon bemerkenswert konkret und detailliert – liegt, als beim Vollzug. Hier herrscht ein eigentliches Defizit und gesamtschweizerisch bestehen grosse Unterschiede, denen jedoch nicht mit einer höheren Regelungsdichte begegnet werden kann.

Die KOKES stellt fest, dass die im Rahmen der ersten Vernehmlassung zurückgemeldeten Umstände auch im zweiten Vorentwurf weitgehend unberücksichtigt bleiben. Sie hält deshalb auch den zweiten Vorentwurf für zweckuntauglich.

Die KOKES regt an, von der Totalrevision der PAVO abzukommen und sich im Rahmen eines neu zu startenden Revisionsprozesses auf eine wirksame Teilrevision der PAVO zu beschränken.

Sollte auf die Vorlage trotzdem eingetreten werden, erlauben wir uns die folgenden Bemerkungen:

Grundsätzliche Überlegungen zum zweiten Vorentwurf

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung des zweiten Vorentwurfs sind die folgenden – bereits in unserer Vernehmlassung zum ersten Vorentwurf formulierten - Grundsätze zu berücksichtigen:

- Die Verordnung sollte sich an die durch Art. 316 ZGB definierten Vorgaben halten.
- An institutionelle Betreuungseinrichtungen sind infrastrukturelle und personelle Anforderungen zu stellen, welche eine gute Betreuung ermöglichen. Die Einhaltung der Anforderungen ist zu kontrollieren.

- Private Betreuungspersonen (Tageseltern, Pflegeeltern von Vollzeitpflegeverhältnissen) sind, auch wenn sie keine einschlägige Berufsausbildung haben, als sozialpädagogisch tätige Akteure ernst zu nehmen und in erster Linie in ihrer Aufgabe zu unterstützen. Beratung und Begleitung sind stärker auszugestalten als die ebenfalls notwendige Aufsicht und Kontrolle.
- Die Art und Weise und die Intensität der Begleitung und Aufsicht von Betreuungsverhältnissen haben sich an den konkreten Verhältnissen im Einzelfall auszurichten. Bewilligungsgesuche und Betreuungsverträge dürfen keine unnötigen bürokratischen Hindernisse enthalten, d.h. die Regelungsdichte muss so gering als möglich und so ausführlich als nötig, m.a.W. verhältnismässig, sein. Die für Bewilligung und Aufsicht zuständige Stelle respektiert im Einzelfall die Autonomie der leiblichen Eltern als gesetzliche Vertreter und diejenige der betroffenen Kinder, berücksichtigt deren Ressourcen sowie den Umstand, ob bereits Organe des professionellen Kinderschutzes (mit oder ohne Kinderschutzmassnahme) involviert sind.
- Die Qualitätssteuerung hat stärker über die Finanzierung (Subventionierung von qualitativ guten Betreuungsplätzen) als über bürokratische Aufsichtsmassnahmen zu erfolgen.

Allgemeine Bemerkungen und Würdigung des zweiten Vorentwurfs

Wie einleitend geschrieben stellt die KOKES fest, dass die oben formulierten Grundsätze auch im zweiten Vorentwurf weitgehend unberücksichtigt bleiben. Sie hält deshalb auch den zweiten Vorentwurf für zweckuntauglich.

Die KOKES begrüsst

- die allgemeine Stossrichtung einer Professionalisierung und Qualitätssteigerung und -sicherung in der ausserfamiliären Kinderbetreuung;
- die Verpflichtung der Kantone, eine kantonale Fachstelle zu bezeichnen, welche die Tages- und Pflegeeltern sowie die Einrichtungen und Platzierungsorganisationen berät;
- die Ausdehnung der Bewilligungspflicht für Vollzeitbetreuungsverhältnisse auf Kinder bis zur Vollendung des 18. Altersjahres;
- die Ausdehnung der Bewilligungspflicht auf Pflegeeltern- und Vermittlungsdienste;
- die Verpflichtung, bei entgeltlicher Betreuung einen Betreuungsvertrag abzuschliessen, der die Rechte und Pflichten der Parteien umschreibt;
- die Regelung der Betreuung von Kindern in internationalen Verhältnissen.

Die KOKES kritisiert

- die Verletzung der durch Art. 316 ZGB den Kantonen gewährten Organisationsfreiheit;
- die viel zu hohe Regelungsdichte (der zweite Vorentwurf ist mit 87 Artikeln gar gegenüber dem ersten Vorentwurf noch erweitert worden!);
- die Loslösung der Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Betreuung von Kindern durch Pflegeeltern vom einzelnen konkreten Betreuungsverhältnis;

- die Überbetonung der Kontrolle und Aufsicht mit bürokratischen Mitteln gegenüber der Unterstützung und Förderung der Personen, welche Betreuungsaufgaben übernehmen (die Verordnung ist geprägt von einem Geist des Misstrauens und dem Irrglauben, mit Aufsicht und Kontrolle Qualität zu bewirken und sicherzustellen);
- die ungenügende Aufgabenteilung und Koordination zwischen Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz und in konkreten Betreuungsverhältnissen involvierten Organen des zivil- und strafrechtlichen Kindesschutzes;
- die ungenügende Berücksichtigung des Kindes als Rechtssubjekt (das Kind erscheint einseitig als Objekt behördlicher Interventionen).

Konkretisierung der Kritikpunkte und Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Verletzung der Organisationsfreiheit der Kantone

Art. 3 der KiBeV verstösst gegen die Vorgaben von Art. 316 ZGB. Diese Gesetzesbestimmung müsste vorgängig entsprechend geändert werden, damit Art. 3 KiBeV in der vorgeschlagenen Fassung wirksam werden könnte. Die KOKES erachtet eine solche Gesetzesänderung jedoch nicht für sinnvoll. Es spricht nichts dagegen, den Kantonen die Möglichkeit zu belassen, die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Kinderbetreuung bei den Vormundschaftsbehörden bzw. den künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden anzusiedeln, zumal diese in absehbarer Zeit¹ in allen Kantonen als für Kindes- und Erwachsenenschutz zuständige Fachbehörden etabliert werden müssen.

Ob es sinnvoll ist, die Kantone dort, wo sie von der durch die Verordnung einzuräumenden Möglichkeit, andere geeignete Behörden zu bezeichnen (analog der geltenden Bestimmung von Art. 2 PAVO), Gebrauch machen wollen, auf eine einzige Behörde zu verpflichten, sollte noch einmal geprüft werden. Wichtiger als die Anzahl der allenfalls in einem Kantonsgebiet tätigen Behörden erscheint deren Fachkompetenz. Dass zwischen dieser und der Grösse der Zuständigkeitsbereiche ein Zusammenhang besteht, ist nicht zu bestreiten, desgleichen aber auch nicht, dass v.a. in grossen Kantonen auch andere sinnvolle Modelle möglich wären.

Regelungsdichte

Die zu hohe Regelungsdichte manifestiert sich namentlich im Kapitel über die Bewilligung in den Abschnitten Tageseltern (Art. 16-19) und im Abschnitt Pflegeeltern (Art. 23-26), indem hier die Voraussetzungen der Bewilligung und die Angaben und Belege zum Gesuch sowie die Bewilligung selber viel zu ausführlich geregelt sind. Diese Listen von erforderlichen Dokumenten schrecken auch geeignete Gesuchsteller/innen ab und sie sind namentlich bei den Tageseltern unnötig, weil sie nicht zur Qualitätssteigerung beitragen. Die mehrheitlich identische Wiederholung der Bewilligungsvoraussetzungen und der Rechte und Pflichten bei den verschiedenen Betreuungsverhältnisse bläht die Verordnung unnötig auf.

Viel wichtiger als die quantitativen Bestimmungen über die Anzahl der betreuten Kinder und die Beibringung von Dokumenten ist die persönliche Eignung von Tageseltern und Pflegeeltern. Diese Eignung umfasst neben Erziehungskompetenz, zu der auch entwicklungspsychologische Kenntnisse gehören, insbesondere aber praktische Handlungskompetenz im Umgang mit Alltagsproblemen, die Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit den Eltern der betreuten Kinder, Sozial- und Selbstkompetenz.²

¹ Im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts, voraussichtliches Inkrafttreten per 1.1.2013.

² Zur Motivation und zum Rollenverständnis von Pflegeeltern vgl. Jürgen Blandow, Rollendiskrepanzen in der Pflegefamilie, München 1972, ein Werk, das trotz seines „Alters“ immer noch Gültigkeit hat.

Die Bewilligungsvoraussetzungen bei Vollzeiteinrichtungen und Tageseltern- und Pflegeelterndienste dürfen ausführlicher geregelt werden; dennoch erscheint auch hier der Detaillierungsgrad zu hoch (Art. 27-30 und 31-34). Dasselbe gilt für den Inhalt des Betreuungsvertrages (Art. 35/36). Es ist Sache der die Abklärung durchführenden und die Bewilligung erteilenden kantonalen Fachstellen, entsprechende Muster zu erarbeiten. In der Fachliteratur³ und in der Praxis⁴ der bereits bestehenden Fachstellen existieren zudem genügend Vorlagen, so dass die Verordnung nicht damit "belastet" und "aufgebläht" werden muss. Sie gehören allenfalls in ein Handbuch Kinderbetreuung, aber nicht in eine Verordnung.

Bewilligungspflicht

Die Loslösung der Bewilligung vom einzelnen konkreten Pflegeverhältnis im Bereich der Betreuung durch Pflegeeltern ist inhaltlich falsch und praxisfremd. Das Kindesinteresse erfordert die sorgfältige fachliche Klärung, ob der konkrete einzelne Betreuungsplatz in einer Pflegefamilie seinen konkreten Bedürfnissen entspricht. Diese Klärung wird bisweilen durch Organe des zivilrechtlichen Kindeschutzes im Zuge einer Platzierung vorgenommen. Wo dies jedoch nicht der Fall ist, sollte diese Prüfung durch die zuständige Bewilligungsbehörde als Fachbehörde gewährleistet sein. Zudem wird es in der Praxis viele Fälle geben, in denen leibliche Eltern für ihr Kind einen konkreten Betreuungsplatz in ihrem Verwandten- oder Bekanntenkreis ins Auge fassen und die konkreten Pflegeeltern nicht bereit (und allenfalls auch nicht geeignet) wären, ein ihnen unbekanntes Kind aufzunehmen. In solchen Fällen ist es jedenfalls zweckmässig, die Bewilligung für das konkrete Pflegeverhältnis auszustellen und die Geltung auf dieses zu beschränken.

Die Ausdehnung der Bewilligungspflicht auf Tagesbetreuungsverhältnisse ausserhalb der Verwandtschaft ist grundsätzlich zu begrüssen. Die Hürden dürfen aber nicht zu hoch sein. Eine Fachstelle hat die Motivation und die grundsätzliche Eignung im Sinne der oben beschriebenen Erziehungskompetenz zu prüfen. Art. 17 und 18 E KiBeV sind in diesem Lichte zu detailliert.

Vollzeitpflege durch Grosseltern sollte hingegen ebenfalls einer Bewilligungspflicht unterliegen. Wenn Grosseltern faktisch die Elternrolle übernehmen, was in bestimmten Konstellationen eine taugliche Lösung sein kann, handelt es sich jedoch um eine ausgesprochen anspruchsvolle und konfliktträchtige Aufgabe. Oft werden bei der Errichtung solcher Pflegeverhältnisse ohnehin Organe des zivilrechtlichen Kindeschutzes involviert sein, und in den übrigen Fällen hat eine Fachstelle die Eignung der Grosseltern für diese Aufgabe zu prüfen.

Kontrolle vs. Beratung und Unterstützung

Art. 4 Kantonale Massnahmen und Art. 37 Beratung, enthalten die zentralen Elemente einer Qualitätssicherung. Diese werden aber "überwuchert" durch eine Flut von Melde- und Dokumentationspflichten. Die Aufsicht nach Art. 62 ff. enthält nur noch den Kontrollaspekt, gefolgt von möglichen Sanktionen. Art. 10 Abs. 2 und 3 PAVO verbindet nicht nur Aufsicht und Beratung miteinander, sondern verhindert auch unnötige Doppelaufsichten.⁵

Elternverantwortung vs. "Auslagerung" der Aufsicht und Begleitung an Fachstellen

Die Aufsicht über Einrichtungen und Platzierungsorganisationen durch die kantonale Fachstelle ist zweckmässig. Wichtiger als eine formelle Aufsicht über Tageseltern (Art. 62 f.) ist, dass sich Tageseltern bei Schwierigkeiten Beratung und Unterstützung holen können. Bei der Tagespflege kehrt das Kind täglich in die Herkunftsfamilie zurück und es kann davon ausgegangen werden, dass die

³ Vgl. u.a. Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.) Handbuch Beratung im Pflegekinderbereich, Weinheim und München 1987; eine aktualisierte Fassung soll noch in diesem Jahr erscheinen.

⁴ Z.B. Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich, Kantonales Jugendamt Bern, Amt für Kindes- und Jugendschutz Basel.

⁵ Zur Vereinbarkeit von Aufsicht und Beratung bei nicht professionellen Betreuungspersonen vgl. Christoph Häfeli, Wegleitung für vormundschaftliche Organe, 4. Aufl. Zürich 2005, S. 170 ff.

Eltern die Aufsicht und Begleitung wahrnehmen. Bei Vollzeitpflegeverhältnissen sind i.d.R. zivilrechtliche Kinderschutzzorgane involviert. Es ist sicherzustellen, dass diese ihre Beratungs-, Aufsichts- und Begleitfunktion wahrnehmen um zu verhindern, dass diese Funktion unter dem Vorwand mangelnder zeitlicher Ressourcen an die kantonale Fachstelle, welche die Bewilligung erteilt, "delegiert" wird. Damit werden auch unnötige Doppelaufsichten vermieden.

Das Kind als Rechtssubjekt

Während in der UN-KRK (Art. 12) und zunehmend im innerstaatlichen Recht (Art. 144, 146/147, 314 Ziff. 1 ZGB; 314, 314abis rev.ZGB; Art. 9 Abs. 3 BG-KKE) das Kind als Rechtssubjekt wahrgenommen wird, ist das Kind im Vollzug des zivilrechtlichen Kinderschutzes noch zu sehr Objekt staatlicher Schutzbemühungen⁶. Im vorliegenden Vorentwurf ist die Rechtsstellung des Kindes schwach ausgestaltet: In Art. 47 ist beispielsweise die Rede von Pflichten der Platzierungsorganisation gegenüber dem Kind, nicht von Rechten und Pflichten des Kindes (Anspruch auf Förderung, Information über Gründe und Zielsetzung der Platzierung, Respekt des eigenen Willens, Anhörung, Vertretung, Anspruch auf Kontakt zur Herkunftsfamilie, "Mitwirkungspflicht").

Rechte und Pflichten (Art. 39, 45)

Zum Inhalt des Betreuungsvertrags → vgl. Bemerkungen zur Regelungsdichte.

Rechte und Pflichten der betreuten Kinder → vgl. Ausführungen zum Kind als Rechtssubjekt.

Art. 45, Pflichten von Einrichtungen, gibt zu Missverständnissen bezüglich Aufgabenteilung von Einrichtungen und einweisenden Stellen, i.d.R. Organe des zivil- oder strafrechtlichen Kinderschutzes, Anlass. Diese sind unter Einbezug der Eltern primär Träger der hier erwähnten Pflichten (nicht die Einrichtung).

Fazit

Aus all diesen Gründen können wir auch dem zweiten Vorentwurf nicht zustimmen.

Der Revisionsbedarf der PAVO ist unbestritten, sollte sich aber – im Rahmen eines neu zu startenden Revisionsprozesses – auf eine wirksame Teilrevision unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen beschränken.

Zur Kenntnis und freundliche Grüsse

**Konferenz der Kantone
für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES**



Prof. Diana Wider,
Generalsekretärin KOKES

⁶ Vgl. u.a. Michelle Cottier/Christoph Häfeli, Das Kind als Rechtssubjekt im zivilrechtlichen Kinderschutz, Vierte Schweizer Familienrechtstage, Bern 2008, S. 109-118.