



P.P. CH-3003 Bern, BSV, EKKJ

Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Unser Zeichen: 733.1/2006/20474 02.12.2010 Doknr: 237
Sachbearbeiter/in: Andrea Ledergerber Lüber/ Lan
Bern, 14.12.2010

Vernehmlassung zum Vorentwurf für eine Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV; Kinderbetreuungsverordnung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne beteiligen wir uns hiermit am Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern. Wir verweisen dazu auch auf unsere Stellungnahme vom 1.9.2009 zum ersten Entwurf dieses Revisionsprojekts¹. Dabei unterstützten wir grundsätzlich das Vorhaben einer Neuregelung der gesetzlichen Grundlagen zur ausserfamiliären Betreuung von Kindern, und wir befürworteten die eingeschlagene Stossrichtung. Wir regten jedoch an, auf das Bewilligungsregime bei der Tagesbetreuung in Familien zu verzichten und dafür in diesem Bereich vermehrt auf Support- und Fördermassnahmen zu setzen. Andererseits wiesen wir auf den Schutzanspruch von Kindern (auch) bei der Dauerbetreuung bei Verwandten hin und forderten eine ausdrückliche Aufsichts- und Bewilligungspflicht für alle auf Dauer angelegten Vollzeitbetreuungen. Ausserdem verlangten wir die Aufnahme der Rechte der ausserfamiliär untergebrachten Kinder in die Verordnung.

Der zweite, jetzt in die Vernehmlassung geschickte, Vorentwurf erfüllt gemäss unserer Beurteilung die Ansprüche an eine griffige, an den Rechten der Kinder orientierte Rechtsgrundlage noch nicht:

- Es wurde zu kompromissbereit auf die öffentliche Kritik an der Bewilligungspflicht der Verwandtenpflege reagiert. Tagesbetreuung und Dauerbetreuung werden weitgehend gleichbehandelt. Erforderlich wäre aber eine differenzierte staatliche Kontrolle, entsprechend der unterschiedlichen Exponiertheit der Kinder in diesen beiden Angebotsfeldern.
- Die vielen Ausnahmen und Spezialauflagen in der Verordnung haben zu einer Regelungsdichte und Komplexität geführt, welche die Übersicht schwierig machen.

¹ Link zur erwähnten Stellungnahme: http://www.ekkj.admin.ch/c_data/d_09_ST_PAVO.pdf

- Die Kinder werden in der Verordnung nur als Objekte der Betreuung behandelt. Als eigene Rechtssubjekte kommen sie nicht vor.

Das Vorhaben, die Pflegekinderverordnung von 1977 zu revidieren, ist aus unserer Sicht nach wie vor gerechtfertigt. Folgende Ziele sollten da im Vordergrund stehen: Die Rechte und der verbesserte Schutz der ausserfamiliär untergebrachten Kinder und die Professionalisierung der Jugendhilfe in diesem Bereich.

In Anbetracht der Mängel, die wir bei der Vorlage noch feststellen, gelangen wir zum Schluss, dass das Geschäft zurückgestellt und in einem neuen Projekt konzeptionell und inhaltlich neu bearbeitet werden sollte – in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten aus Familienrecht und Jugendhilfe.

Auf ausgewählte Aspekte der Vorlage soll im Folgenden eingegangen werden:

Rollen und Begrifflichkeiten

Die Definition der wichtigsten Rollen und Begrifflichkeiten begrüssen wir sehr. Dies schafft Klarheit und bildet auch eine wichtige Voraussetzung für die fachliche Kommunikation zwischen den Akteuren der Kinderbetreuung wie auch unter den Kantonen. Einzelne Begriffe erfordern jedoch noch der Anpassung oder Präzisierung:

- „Ausserfamiliäre Betreuung“: Im Verordnungsentwurf wird dieser Begriff sowohl für die Tages- wie auch für die Dauerbetreuung verwendet. Im Bereich der Tagesbetreuung hat sich inzwischen jedoch die Bezeichnung *familienergänzende* Betreuung eingebürgert (z. Bsp. bei der SODK und der EDK). Um nicht für den gleichen Gegenstand zwei unterschiedliche Bezeichnungen zu führen, sollte dieser Begriff übernommen werden.
- „Behörde“: Der Behördenbegriff wird im Verordnungsentwurf zu unscharf verwendet. In Betracht fallen hier vor allem die zivilrechtlichen Kinderschutzbehörden und die Jugendstrafrechtsbehörden. Die Zuständigkeit dieser Instanzen kann aber je nach Art der Anordnung oder Massnahme sehr unterschiedliche Verantwortlichkeiten bezüglich der Unterbringung von Kindern beinhalten. Ausserdem handelt die öffentliche Jugendhilfe oft ausserhalb von expliziten behördlichen Anordnungen oder Mandaten, und sie trägt zudem dann eine einzelfallbezogene Verantwortung, wenn sie Unterbringungen finanziert. Wenn nun „Behörden“ als Rolle in der Verordnung aufgenommen werden, bedarf der Behördenbegriff der Kontext bezogenen Präzisierung.
- „Kinder mit aussergewöhnlichen Anforderungen“: In unserer Vernehmlassungsantwort zum ersten KiBeV-Vorlage hatten wir angeregt, auf den Begriff „Kinder mit besonderen Bedürfnissen“ zu verzichten“. Wenn nun „besondere Bedürfnisse“ durch „aussergewöhnliche Anforderungen“ ersetzt wird, ist unserer Anregung nicht entsprochen. Beide Begriffe können diskriminierend wirken, wobei die Bedeutung beider Bezeichnungen vieldeutig ist. Kinder haben, abhängig von ihrer Konstitution, ihren bisherigen Lebenserfahrungen und ihrem sozialen Kontext unterschiedliche *Bedürfnisse*. Diese Bedürfnisse müssen im Einzelfall erkannt und sollten keinesfalls generalisierend bewertet werden. Auf eine Bezeichnung einer spezifischen Anspruchskategorie von Kindern sollte daher ganz verzichtet werden.

Altersgrenzen

Wir begrüssen insbesondere die Erhöhung der Altersgrenzen auf das Erreichen der Mündigkeit für Dauerplatzierung bei Pflegeeltern. Dies ist angezeigt, weil Unterbringungen von Jugendlichen ein besonderes Krisenpotential beinhalten. Die Bewilligung der entsprechenden Plätze bedarf daher besonderer Sorgfalt.

Schaffen von kantonalen Fachbehörden

Die Schaffung von kantonalen Fachbehörden für die Bewilligung und Aufsicht ist grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings wäre auch der Erfordernis einer gewissen räumlichen Nähe dieser

Fachbehörden zu den Einrichtungen und Pflegefamilien Rechnung zu tragen. In grossen Kantonen könnte dies schwierig sein.

Wir befürworten auch die in der Verordnung vorgesehene Schaffung von Fachstellen für den Support für Pflegefamilien.

Eigenverantwortung der Eltern

Richtigerweise wird im vorliegenden Entwurf der Eigenverantwortung der Eltern mehr Gewicht beigemessen, indem insbesondere Ferienlager, Au Pair-Einsätze und Schüleraustauschprogramme von der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht ausgenommen werden.

Der generelle Verzicht auf die Bewilligungspflicht von Plätzen bei Verwandten und Bekannten ist jedoch mit Blick auf die Kindesinteressen nicht zu verantworten. Ein solcher Verzicht würde sogar einen Rückschritt gegenüber der heute bestehenden Situation bedeuten, denn in 24 Kantonen sind Bewilligung und Aufsicht bei Dauerplatzierungen in Pflegefamilien vorgeschrieben. In der Verordnung sollte deshalb klarer unterschieden werden zwischen Dauerbetreuung einerseits und familienergänzender Tagesbetreuung andererseits:

- Bei der familienergänzenden Betreuung bei Tageseltern sollte die Steuerung nicht über Kontrolle, sondern über Fördermassnahmen geschehen. Tageseltern sollten durch staatliche Dienstleistungen wie Platzvermittlung, Inkasso, einkommensabhängige Mitfinanzierung und Support unterstützt werden. Eltern, die ihre Kinder in Tagesbetreuung geben, sind grundsätzlich als urteilsfähige „Kunden“ zu betrachten. Abweichungen von dieser Regel können mit zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen aufgefangen werden. Die Möglichkeit eines *Verbots* zur Aufnahme von Kindern in Tagespflege muss aber selbstverständlich, wie in Art. 9 auch vorgesehen, möglich bleiben.
- Anders bei Vollzeitplatzierungen bei Pflegeeltern: Wenn Kinder auf Dauer ausserhalb ihrer eigenen Familie leben, fehlt ihnen die unmittelbare elterliche Aufsicht. In der Regel erfolgen diese Unterbringungen aufgrund von geschwächter Erziehungsfunktion der Eltern. Dies ist auch bei Unterbringungen bei Verwandten nicht anders. Ausserdem können Unterbringungen bei Verwandten besonders spannungsreich verlaufen, weil hier *Auftragsverhältnisse* von *Loyalitätserwartungen* überlagert werden. Daher sind alle auf Dauer angelegten Angebote für die Aufnahme von Kindern und Jugendlichen, einer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht zu unterstellen. Der Schutz des Kindes, das nicht im Kreis seiner eigenen Familie lebt, ist gemäss Art. 20 UN KRK Pflicht. Dieses Schutzrecht darf unserer Meinung nach nicht beschnitten werden.

Rechte der untergebrachten Kinder

Während im dritten Abschnitt mit je einem ausführlichen Abschnitt die Rechte und Pflichten von:

- Tages- und Pflegeeltern,
- Einrichtungen,
- Tages- und Pflegeelterndiensten
- Vermittlungsdiensten sowie
- Aufsichtsstellen

detailliert erfasst sind, **ist den Kinderrechten nicht ein einziger Artikel gewidmet**. Zwar ist die Wahrung der Interessen der Kinder in den Verordnungsentwurf eingeflossen, so insbesondere in Art. 5, 39 und 45. Diese Interessen sind aber nicht als Rechte *des Kindes als eigenes Rechtssubjekt*, sondern entweder als *allgemeine Grundsätze* oder als *Pflichten der Pflegeeltern oder Heime gegenüber dem Kind* formuliert. Damit wird dem Kind lediglich *Objektcharakter* zugewiesen, als *Subjekt mit eigenen Rechten kommt es nicht vor*.

Wir fordern, dass die Rechte, die dem Kind seiner Person wegen zustehen, explizit in einer neuen Kinderbetreuungsverordnung aufgenommen werden. Es sind dies insbesondere:

- Das Recht auf Begleitung durch eine von der Pflegefamilie unabhängigen Fachperson: Diese Person wäre aber wegen der sich ergebenden potentiellen Interessenkollision nicht – wie im Verordnungsentwurf vorgesehen - durch das Heim oder die Pflegefamilie zu mandatieren, sondern durch die zuweisende Behörde oder Fachstelle einzusetzen.
- Das Recht, Beziehungen zur Herkunftsfamilie zu pflegen, soweit dies nicht zum Schutz des Kindes eingeschränkt werden muss.
- Das Recht, über die Gründe der Platzierung und deren vorgesehene Dauer informiert zu werden: Auch dafür können nicht die Institutionen oder Pflegefamilie, die im Platzierungsvertrag Auftragnehmer sind, zuständig gemacht werden. Vielmehr sind die zuweisenden Behörden oder Fachstellen in diese Informationspflicht zu nehmen.
- Das Recht, an der Planung der weiteren Unterbringung beteiligt zu werden, sowie
- das Recht, bei wichtigen Entscheidungen angehört zu werden.

Regelung zu Platzierungsorganisationen

Wir begrüßen die Aufnahme von Platzierungsorganisationen in die KiBeV. Solche Organisationen sind vor allem in der deutschsprachigen Schweiz zu einem wichtigen Bestandteil des Angebotes an Unterbringungsplätzen geworden. Allerdings scheint uns die Unterscheidung von „Pflegeelterndienst“ und „Vermittlungsdiensten“ nicht sinnvoll. Nach unserem Kenntnisstand bestehen keine reinen Vermittlungsdienste, wie sie im Verordnungsentwurf (Art. 2, k; Art. 58ff), definiert sind.

Regelungsdichte

Die Verordnung enthält zu viele Detailregelungen. Es soll Aufgabe der vorgesehenen kantonalen Fachbehörden sein, die Instrumente des Vollzugs wie Pflegeverträge, Bewilligungsanträge oder Formen der Qualifizierung von Pflegeeltern und Heimpersonal kontinuierlich zu entwickeln. Das Aufgabenfeld „ausserfamiliäre Unterbringung“ unterliegt einem stetigen Wandel. Entsprechend bedürfen die Arbeitsmittel und die Anforderungsprofile des Personals der laufenden Anpassung. Sie im Detail in der Verordnung festzuschreiben könnte solche Entwicklungsprozesse unnötig behindern.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zu Stellungnahme und für die Berücksichtigung der eingebrachten Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ



Pierre Maudet
Präsident



Andrea Ledergerber Lüber
wiss. Sekretärin