

**Revisionsbedürftigkeit der  
Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme  
von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)**

Ergebnisbericht

## **1 Allgemeines**

Am 11. Juni 2002 reichte Frau Nationalrätin Jacqueline Fehr ein Postulat zum Pflegekinderwesen in der Schweiz ein (02.3239). Darin wurde der Bundesrat aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie das Pflegekinderwesen professionalisiert werden könnte. In der Folge erarbeitete Frau Dr. Barbara Zatti im Auftrag des Bundesamtes für Justiz einen Expertenbericht zum Pflegekinderwesen in der Schweiz ("Das Pflegekinderwesen in der Schweiz - Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung", kurz: Expertenbericht Zatti, vgl. Anhang 1). Zu diesem Bericht und den darin abgegebenen Empfehlungen nahm der Bundesrat am 23. August 2006 Stellung. Mit einzelnen dieser Empfehlungen erklärte er sich einverstanden, andere lehnte er ab. Bezüglich der im Expertenbericht Zatti geforderten Revision der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, die Meinung der Kantone einzuholen.

Die Vernehmlassung der Kantone zur Revisionsbedürftigkeit der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) dauerte von Mitte September bis Ende Dezember 2006. Alle 26 Kantone haben Stellung genommen. Die Mehrheit der Kantone erachtet eine Revision der PAVO als sinnvoll oder notwendig. 8 Kantone lehnen eine solche ab. Zusätzlich hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) am 9. Mai 2007 Stellung genommen (vgl. Anhang 2).

## **2 Allgemeine Beurteilung zur Frage der Revisionsbedürftigkeit der PAVO**

### **2.1 Zustimmung**

18 Kantone (AG, AR, BE, BS, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH) vertreten die Ansicht, dass eine Revision der PAVO notwendig oder zumindest sinnvoll, wenn auch nicht zwingend sei (GL).

Obwohl sich die PAVO grundsätzlich bewährt habe und eine genügende gesetzliche Grundlage für die Bewilligung und Überwachung der Platzierung von Kindern biete, wird die Revision vor allem deswegen befürwortet, weil konkrete Leitlinien des Bundes zur Weiterentwicklung und Professionalisierung des Pflegekinderwesens notwendig seien, um eine bessere Qualität bei der Aufnahme von Kindern zu gewährleisten (AG, JU). Überhaupt sei eine vermehrte Professionalisierung und Qualitätskontrolle sowie eine Vereinheitlichung der kantonalen Praktiken im Vollzug unabdingbar, finde doch die grosse Bedeutung, welche die 1997 von der Schweiz ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention (SR 0.107) insbesondere in Art. 20 dem Schutz und Beistand der Pflegekinder beimisst, mit der geltenden PAVO auf Bundesebene keinen adäquaten Ausdruck (ZH). Eine Revision der PAVO sei zudem gegenüber einer Lösung mit verstärkten Ausführungsbestimmungen der Kantone vorzuziehen, weil letztere weiterhin zu inhaltlichen Unterschieden von Kanton zu Kanton führe (AR): eine materielle Vereinheitlichung der Vorschriften bzw. ein Verzicht auf das Zulassen kantonal spezifischer Regelungen stelle die Grundlage für eine vermehrte Gleichbehandlung der Fälle unter den Kantonen dar. Im Übrigen sei eine Anpassung der 30-jährigen Verordnung an die heutigen Verhältnisse geboten, hätten sich doch die Strukturen in den Familien und in der Gesellschaft stark gewandelt bzw. seien nach wie vor im Wandel begriffen (NE, NW, VD, ZG). Es entspreche einem Bedürfnis, die aktuellen gesellschaftlichen Realitäten zu berücksichtigen. Neue Erkennt-

nisse aus Forschung und Praxis müssten in eine revidierte PAVO einfließen; deren aktuelle Version werde der Komplexität der heutigen Fälle nicht mehr gerecht.

## **2.2 Ablehnung**

Abgelehnt, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, wird eine Revision der PAVO von 8 Kantonen (AI, BL, FR, GE, OW, SH, SZ, VS). Angeführt wird, dass die hauptsächlichsten Probleme nicht bei den Regelungen als solchen lägen, sondern bei deren anspruchsvollem Vollzug. Wenn überhaupt, so seien die Abläufe in den Kantonen zu verbessern. Erwähnung findet auch das Argument, dass sich die föderalistische Lösung bis anhin bewährt habe und die PAVO nach wie vor ein geeignetes Instrument zur Qualitätsprüfung und -sicherung von Unterbringungsorten von Kindern und Jugendlichen darstelle. Indessen wird eine Revision nicht von allen Kantonen gleichermassen abgelehnt: Die Hälfte der eine Revision ablehnenden Kantone (GE, OW, SZ, VS) sieht lediglich zum aktuellen Zeitpunkt keinen Handlungsbedarf, sondern räumt der Revision des Vormundschaftsrechts erste Priorität ein. Vom dort vorgesehenen Aufbau professioneller Strukturen werde auch der Kindes- und Jugendschutz profitieren. Die vier Kantone betonen jedoch, dass die PAVO längerfristig denjenigen Revisionen Rechnung zu tragen habe (z.B. Vormundschaftsrecht), die sich auf die Verordnung in irgendeiner Weise auswirken. In diesem Zusammenhang angesprochen wird zudem - teilweise in Übereinstimmung mit den eine Revision bejahenden Kantonen - das zu erwartende "Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" (00.3469 Mo. Janiak).

## **3 Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen**

### **3.1 Allgemeine Bemerkungen**

Verschiedentlich haben sich einzelne Kantone (FR, JU, NW, SO, VS) dahingehend geäußert, dass sie die Empfehlungen im Bericht Zatti bzw. im Bericht des Bundesrates unterstützen bzw. diese als gute Grundlage für eine Revision des Pflegekinderwesens betrachten (TI). Mehrheitlich hingegen wurden einzelne Empfehlungen direkt angesprochen und für deren Umsetzung votiert.

### **3.2 Empfehlung 1: Einheitliche Definition der Begriffe**

Infolge des Umstandes, dass es sich bei der PAVO um eine Verordnung und nicht um ein Gesetz im formellen Sinne handle, seien kaum Kommentare greifbar, die Aufschluss über die verwendeten Begriffe geben könnten. Daher unterstützen verschiedene Kantone (AR, BE, LU, UR, ZH) ausdrücklich Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Begriffe sowie deren Abgrenzung. Die heutige Situation führe zu unterschiedlichen kantonalen Ausprägungen und zu Rechtsunsicherheit (BE, UR). Als Folge der Vereinheitlichung der Begriffe ergäbe sich eine Vereinheitlichung der Anwendung in den Kantonen, was wiederum dem Schutz der Pflegekinder zu Gute kommen werde. LU schlägt vor, dass der Bund für die Klärung und Definition der Begriffe (sowie die Erarbeitung nationaler Qualitätsstandards für verschiedene Kategorien von Pflegefamilien) eine Fachstelle beauftrage. Für den Kanton ZH ist die Klärung nicht dringend, enthalte die PAVO doch bereits heute die Umschreibung der wesentlichsten Begriffe. Für AI drängt sich eine weitere Spezifizierung nicht auf,

hätten doch die heutigen Begriffe in der Praxis kaum zu Schwierigkeiten Anlass geboten.

### **3.3 Empfehlungen 2/3: Monitoringstelle/Statistische Zahlen**

Dass die Notwendigkeit besteht, statistisches Material zu sammeln und auszuwerten, wird von keinem Kanton wirklich bestritten. Gewisse unter ihnen messen diesem Aspekt sogar übergeordnete Bedeutung zu (ZH) und bezeichnen den Mangel an statistischem Material als unhaltbaren Zustand (BS). Kritisch äussern sich AI und GL, die sich von der Schaffung einer zentralen Monitoringstelle (alleine) keine Qualitätsverbesserung der Pflegeplätze bzw. die Aufdeckung von Missständen versprechen und darüber hinaus den hohen personellen und finanziellen Aufwand hinterfragen. Die Kantone GE und VS schlagen daher vor, das von der "Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption" eingerichtete Informatikprogramm für statistische Auswertungen im Adoptionsbereich auf seine Tauglichkeit für das Pflegekinderwesen zu überprüfen und allenfalls entsprechend anzupassen. Dies sollte, so die Vermutung, mit vernünftigem Aufwand möglich sein.

Lediglich etwas mehr als die Hälfte der Kantone (14) hat statistisches Zahlenmaterial übermittelt, das indessen kaum Vergleiche zwischen den Kantonen zulässt.

### **3.4 Zu Empfehlung 4: Verschiedene Aspekte**

#### **3.4.1 Expertenkommission**

Für die Einsetzung einer Expertenkommission zur Vorbereitung einer Revision der PAVO sprechen sich ausdrücklich die Kantone LU, SO, VD, ZG und ZH aus.

#### **3.4.2 Einheitliche Standards/Abläufe**

Die Kantone AG, AR, BE, JU, LU, SO, UR und ZH sind der Ansicht, einheitliche Standards sowie eine Vereinheitlichung der Praktiken und Abläufe in den Kantonen seien im interkantonalen Verkehr erforderlich, ja unabdingbar. Dazu müssten seitens des Bundes verbindliche Vorgaben bezüglich Qualitätsstandards, Ausbildungserfordernissen, Weiterbildung etc. gemacht werden. Insbesondere sei vorteilhaft, wenn Pflegeplatzabklärungen nach einheitlichen Standards durchgeführt würden; dadurch könnten sowohl die Vergleichbarkeit von angebotenen Pflegeplätzen gewährleistet als auch die Übersicht über die Zuständigkeiten erleichtert werden (AG). Davon profitieren würden vor allem Platzierungen über Kantonsgrenzen hinweg, die häufig vorkommen und bei denen das Fehlen von schweizweit geltenden Mindeststandards im Pflegekinderwesen leicht zu Vollzugsdefiziten führe bzw. führen könne (BE, ZH). Eine gewisse Einschränkung des Föderalismus sei zu Gunsten der notwendigen Verbesserungen hinzunehmen (ZH). An den Kosten sollte sich der Bund indessen angemessen beteiligen (TG, ZH). Gegen weitere Vorgaben seitens des Bundes spricht sich AI aus, würden doch die heutigen Bestimmungen im Pflegekinderwesen genügen.

#### **3.4.3 Aufsicht**

Während BL und SG die Verpflichtung der Kantone, die Aufsicht allenfalls durch Fachpersonen ausüben zu lassen, zur Diskussion stellt, sind die Kantone BS, LU und VS der Ansicht, dass Aufsicht und Bewilligung zwingend durch sachverständige

Personen oder Stellen zu erfolgen haben (vgl. Art. 7 und 10 PAVO). NW und TG erachten überdies den jährlichen Aufsichtsbesuch als ungenügend; der Zusatz "so oft als nötig" werde geflissentlich überlesen. Aufsicht und Begleitung von Pflegeverhältnissen sollten vielmehr eine konstante Aufgabe darstellen, die nicht mit einem einmaligen jährlichen Besuch "erledigt" werden könne. Demgegenüber ist für den Kanton GL eine Verstärkung der Aufsicht nicht erforderlich.

#### **3.4.4 Organisation**

AG und AR regen an, eine der Pflegeplatzierung mit Adoptionsabsicht analoge Organisation für alle Platzierungen vorzusehen und damit das insgesamt im Pflegekinderwesen vorhandene Know-how sämtlichen Pflegeverhältnissen zugute kommen zu lassen, unabhängig von Art und Zweck der Platzierung. Hilfreich für die erfolgreiche Suche nach der optimalen Betreuungsform wäre zudem eine Koordinationsstelle des Bundes sowie kantonale Koordinationsstellen, die Kenntnis von den angebotenen Familien- und Heimpflegeplätzen hätten (AG, ZH). Die heutigen Strukturen seien wenig effektiv bzw. effizient. LU fordert, dass die Kantone verbindlich zu beauftragen seien, wie sie das Pflegekinderwesen betreffend Gewährleistung und fachlicher Begleitung der Angebote zu organisieren haben. TG stellt demgegenüber fest, dass das Pflegekinderwesen einen Teilbereich des Vormundschafts- und Kindesrechts darstelle, weshalb eine separate Lösung hinsichtlich der Ausgestaltung der Behördenstruktur und -qualifikation nicht angezeigt sei. Mit Blick auf die Revision des Vormundschaftsrechts hält SH zudem fest, dass die Vormundschaftsbehörde in der jetzigen Form obsolet werde und sich die Frage nach der neuen Regelung mit Bezug auf Zuständigkeit, Organisation oder Professionalität in naher Zukunft ohnehin stellen werde. Infolgedessen sind einzelne Kantone (AI, LU, SZ) der Ansicht, vor einer Revision des Pflegekinderwesens sollte zuerst jene des Vormundschaftsrechts abgewartet werden

#### **3.5 Empfehlung 5: Historische Aufarbeitung**

Für AI ist nicht einzusehen, warum das Pflegekinderwesen der jüngsten Vergangenheit aufgearbeitet werden müsste; Studien im Heimpflegebereich sowie über die Kinder der Landstrasse seien ja bereits erschienen. Auch für LU stellt die historische Aufarbeitung keine Voraussetzung für die Verbesserung im Pflegekinderwesen dar.

#### **3.6 Empfehlung 6: Gleichstellung mit Heimbereich**

AI ist der Ansicht, den Kantonen seien in diesem Bereich keine weiteren Vorschriften zu machen. GL wendet sich ausdrücklich gegen eine Gleichstellung von Platzierungen in einer Pflegefamilie mit der Einweisung in ein Heim, stelle doch aus fachlicher Sicht eine Pflegeplatzierung eine mildere Massnahme dar als eine institutionelle Platzierung. Auch LU wendet sich gegen eine vollständige, undifferenzierte Gleichstellung mit dem Heimwesen. Eine solche sei nicht angebracht. Demgegenüber rechtfertigten die Qualitätsunterschiede zwischen den Kantonen und die fehlenden Kriterien für die Platzierung nach fachlichen Grundlagen nach Ansicht des Kantons ZH eine nationale Regelung im Sinne der Empfehlung.

### **3.7 Empfehlung 7: Professionalisierung**

Die Kantone JU, NW, SO, SZ, VS, ZH erachten eine vermehrte Professionalisierung und Qualitätskontrolle sowie eine Vereinheitlichung der kantonalen Praktiken und Verfahren als notwendig. Ein qualitativ gutes und effizientes Pflegekinderwesen sei für die Platzierung von Kindern kostengünstiger als die Unterbringung in Heimen. Auch BS und LU setzen sich dafür ein, dass Aufsicht und Bewilligung zwingend durch sachverständige Personen oder Stellen erfolgen. Und für GE ist es nur normal, dass die Professionalisierung im Bereich des Kinderschutzes zur Regel wird. Auch TG spricht sich für eine erhöhte Professionalität aus; dass der Bund den Kantonen in diesem Bereich Professionalisierungsstandards in einer Verordnung vorschreibe, sei indessen abzulehnen. LU und ZH gehen davon aus, dass mit der Revision des Vormundschaftsrechts die Forderung nach einer Fachbehörde erfüllt sein werde. Die Forderung nach einer Aufteilung und Spezialisierung der Amtsvormundschaften und der Mandatsträger bezüglich Kinderschutz- und Erwachsenenschutzmassnahmen hält ZH jedoch für realitätsfremd (Erhöhung des Personalbedarfs, kaum ausreichend spezialisierte Personen bei privaten Mandatsträgern). Den geforderten generellen Vertretungszwang der Kinder erachten die beiden Kantone AI und ZH überdies als unverhältnismässig. ZH führt dazu aus, dass aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelung die Möglichkeit einer anwaltlichen Vertretung bereits bestehe, was einen sachgerechten Entscheid im Einzelfall ermögliche.

### **3.8 Empfehlung 8: Aus- und Weiterbildung, Begleitung der Pflegeeltern**

Von verschiedenen Kantonen (BE, BS, GE, JU, NW, SO, VD, VS, ZH) wird die Notwendigkeit von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten hervorgehoben, und zwar nicht nur für Behördenmitglieder, sondern insbesondere für Pflegeeltern: Deren Aus- und Weiterbildung sowie Beratung und Begleitung sollten verbindlicher geregelt werden. Aufgrund des Umstandes, dass die zu platzierenden Kinder meist aus schwierigen Verhältnissen stammen, seien diese Begleitfaktoren für ein erfolgreiches Pflegeverhältnis von entscheidender Bedeutung. Daher seien mindestens minimale Anforderungen bezüglich der Ausbildung und Unterstützung der Pflegefamilien auf Bundesebene zu verankern. Gemäss LU dürfe die Forderung allerdings nicht verallgemeinert werden, bestehe doch Nachholbedarf lediglich bei einem gewissen Teil der Pflegeverhältnisse. AI ist demgegenüber der Ansicht, dass gemeinnützige Vereinigungen, die in den Regionen vorhanden seien, Ausbildung und Begleitung der Pflegefamilien ohne gesetzliche Verpflichtung ausreichend wahrnehmen können; diese Möglichkeit werde heute teilweise schon genutzt (z.B. GL). In einigen kantonalen Gesetzen (z.B. FR) würden auch Instrumente für die Perfektionierung der Ausbildung von Pflegefamilien zur Verfügung gestellt.

## **4 Insbesondere zur Bewilligungspflicht für (internationale) Vermittlung von Pflegeplätzen**

### **4.1 Zustimmung**

Von den 14 Kantonen, die sich explizit zu dieser Frage geäussert haben, befürworten deren 11 (AG, AR, BE, BL, GE, GL, GR, LU, TG, VD, ZH) die Einführung einer Bewilligung für die Vermittlung von Pflegeplätzen durch private Anbieter, dies allerdings in unterschiedlicher Form. Während sich GR zu einer Bewilligungspflicht auf kantonalen Ebene positiv äussert, sieht die Mehrheit der befürwortenden Kantone eine

Bewilligungspflicht nur in der Form einer gesamtschweizerischen Lösung als sinnvoll an, spiele sich doch das Vermittlungsgeschäft in der Regel kantonsübergreifend ab. Vorstellbar wäre, die Vermittlungstätigkeit analog der Tätigkeit bei Pflegekindern zur Adoption einer bundesweiten Bewilligungs- und Aufsichtspflicht mit einheitlichen Vorschriften und einer zentralen Zuständigkeit zu unterstellen. Trotz grundsätzlicher Zustimmung bringt TG einen Vorbehalt an, weil zu befürchten sei, dass es zu einer geteilten Verantwortung für das Pflegekind kommen könnte, was zusätzliches Konfliktpotential in sich berge. ZH wiederum befürwortet eine Bewilligungspflicht für Vermittlungen sowohl innerhalb der Schweiz als auch über die Grenzen hinweg, wobei der Kanton der Meinung ist, dass der geplante Beitritt der Schweiz zum Haager Kindesschutz-Übereinkommen (HKsÜ) mit Blick auf dessen Art. 22 Abs. 3 eine Lücke - auch bezüglich direkter Platzierungen im Ausland ohne Vermittler - schliessen werde. Kritisch äussern sich Kantone (z.B. BL), die keine Unterbringung in Pflegefamilien im Ausland finanzieren. Sie erachten eine nationale Regelung von internationalen Unterbringungen schon wegen unklarer Zuständigkeiten als problematisch.

## **4.2 Ablehnung**

Die Kantone BS, JU und SG lehnen eine Bewilligungspflicht, insbesondere für internationale Vermittler, zum heutigen Zeitpunkt ab. Eine solche Bewilligung führe infolge des nötigen Aufbaus eines weiteren Verwaltungsapparates lediglich zu Mehrkosten. Zudem könnten fehlerhafte Platzierungen dadurch auch nicht vermieden werden. Vielmehr seien eine Professionalisierung und eine bessere Umsetzung der bestehenden Regelungen notwendig. Beaufsichtigt werden müsse das Pflegeverhältnis, nicht die Vermittlungsstelle, wird argumentiert. Wenn dieses genügend und bis zur Volljährigkeit des Kindes der Aufsicht von Fachpersonen unterstehe, sollte sich das Problem zweifelhafter Vermittler nicht mehr stellen. In diese Richtung weist der Kanton UR, der sich zwar nicht explizit zur gestellten Frage geäußert hat, jedoch festhält, dass vor einer Platzierung eines Kindes im Ausland seitens der zukünftigen Pflegepersonen eine Pflegeplatz- oder Heimbewilligung des Landes oder Aufenthaltsortes vorgelegt werden müsse; zudem seien regelmässige periodische Kontrollen zu verlangen.

## **5 Vorschläge zur Revision der PAVO**

### **5.1 Bewilligungspflicht für Familienpflege (Art. 4 PAVO)**

#### **5.1.1 Artikel 4 Absatz 1 PAVO**

Die Bewilligungspflicht, die für Jugendliche in Familienpflege bis Ende der Schulpflicht vorgesehen ist, soll gemäss Antrag verschiedener Kantone (AG, BE, BS, GR, LU, NW, SG, TG, ZH) auf die ganze Dauer der Unmündigkeit erstreckt werden. Es sei unverständlich, warum Jugendliche, die in einer Familie platziert werden, weniger Schutz erhalten sollen als solche, die in einer Einrichtung untergebracht sind. Gerade die Platzierung Jugendlicher verlange nach einer intensiven Pflegeplatzabklärung, weil die Übergangsphase von Schule zu Berufsleben sowie die Ablösung von der Familie besonders konfliktrichtig seien. Eine gesamtschweizerische Lösung sei wegen der Mobilität der Bevölkerung unterschiedlichen kantonalen Regelungen vorzuziehen. Vorgeschlagen wird auch, die Frist von drei Monaten zu verkürzen (z.B. auf 6 Wochen), um dadurch sog. Notfallplatzierungen oder vorübergehende Platzierungen erfassen zu können. Solche Platzierungen würden meist kurzfristig aufgrund einer

akuten Krisensituation angeordnet, dauerten einige Tage bis mehrere Wochen und seien erfahrungsgemäss sehr anspruchsvoll (BS, LU, SG, ZH).

### **5.1.2 Artikel 4 Absatz 3 PAVO**

Wenngleich BS für eine grundsätzliche Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für alle Pflegeverhältnisse unabhängig von Dauer oder Verwandtschaftsverhältnis plädiert, warnt der Kanton gleichzeitig vor einer Überregulierung. So soll dort, wo die erziehungsberechtigten Eltern ihre Verantwortung wahrnehmen (Mutter geht arbeiten, Kind ist während der Woche bei der Grossmutter), keine Bewilligung eingeholt werden müssen. Die Kantone sollen Bewilligungs- und Aufsichtspflicht bei Pflegeverhältnissen, die in keinem Zusammenhang mit Jugendhelfemassnahmen stehen, aufheben können. Auch GL erachtet verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse als unproblematisch, weshalb sie von der Bewilligungspflicht auszunehmen seien (Kompetenz der Eltern soll nicht beschnitten werden). Demgegenüber verlangen verschiedene Kantone (NW, SG, TG und ZH) die Streichung von Absatz 3. Es gebe keinen Grund, Verwandte von der Bewilligungspflicht auszunehmen. Im Gegenteil sei die gleiche Sorgfalt auch in diesen Fällen geboten, berge doch gerade die Verwandtenpflege eine besondere Problematik (Missbrauchsfälle häufig in der Verwandtschaft). Trotz dieser strikten Haltung ist ZH andererseits der Meinung, dass sog. "unechte" Pflegeverhältnisse im Sinne eines blossen auswärtigen Aufenthalts Jugendlicher bei fremden Familien aus Ausbildungsgründen während der Arbeits- oder Schulwoche und ohne eigentlichen Familienanschluss sowie Platzierungen zu Ferienzwecken und dergleichen nicht von der Bewilligungspflicht erfasst werden sollten.

### **5.2 Weitere Vorschläge**

Weitere Vorschläge betreffen die Professionalisierung in den Bereichen Abklärung, Bewilligungserteilung und Aufsicht (Art. 5 ff. PAVO). Der Kanton NE schlägt zudem eine formale Revision vor: Aufteilung der PAVO in drei verschiedene Verordnungen (Platzierungen von Kindern in schwierigen sozialen oder familiären Verhältnissen bei Pflegefamilien oder in Heimen; Tagespflege bei Platzierungen im Vorschul- bzw. Schulalter im Sinne eines Kinderhortes; nationale/internationale Adoptionen). Dadurch würde die Anwendung der einzelnen Bereiche deutlich vereinfacht. Auch der Kanton BS setzt sich für eine neue systematische Eingliederung der Tagesbetreuung ausserhalb des Heim- und Pflegekinderwesens ein, weil sich in diesem Bereich andere Aufsichts- und Bewilligungsfragen stellen. Gemäss SG sollte die Heimpflege und gemäss SO die Adoptionsbestimmungen der PAVO überarbeitet werden.

### Empfehlungen des Expertenberichts Zatti

#### 1. **EMPFEHLUNG 1** (*Definition der Begriffe*)

Damit überhaupt eine einheitliche Diskussionsgrundlage geschaffen werden kann, müssen die Begriffe - wie sie im Zusammenhang mit dem Pflegekinderwesen gebraucht werden - einheitlich definiert werden. Die verschiedenen Kategorien von Pflegeverhältnissen und die verschiedenen Formen von Pflegefamilien müssen innerhalb eines verbindlichen Rasters definiert werden. Dies muss - zusammen mit anderen Basisarbeiten, wie sie an später folgenden Stellen in diesem Bericht formuliert werden - durch eine mit einem verbindlichen Auftrag eingesetzte Expertengruppe erarbeitet werden.

#### 2. **EMPFEHLUNG 2** (*zentrale Monitoringstelle*)

Es muss so rasch wie möglich eine zentrale Monitoringstelle geschaffen werden, welche die wesentlichen Parameter sammelt und statistisch auswertet. Diese Daten können - durch die für die Bewilligung des Pflegeplatzes zuständige Stelle - anonym gemeldet werden, das heisst ohne Namen der Kinder, der leiblichen Eltern und der Pflegeeltern.

#### 3. **EMPFEHLUNG 3** (*Forschung und Statistik*)

Um überhaupt die notwendigen Grunddaten für eine übergeordnete Steuerung des Pflegekinderwesens in der Schweiz zu erheben, muss auch in die Forschung investiert werden. Die Grunddaten müssen regelmässig erhoben werden (Anzahl Pflegekinder, Anzahl Kinder in Heimen, Verläufe von Platzierungen), die unterschiedlichen Modelle und Organisationsformen müssen erfasst, untersucht und bewertet werden. Insbesondere ist Wert auf kontinuierliche Praxisforschung zu legen, so dass die Erfahrungen, die in einem Projekt gewonnen werden, auch auf andere Projekte in anderen Regionen angewandt werden können. Nur so kann sich das Gesamtsystem Pflegekinderwesen weiterentwickeln.

#### 4. **EMPFEHLUNG 4** (*Expertenkommission/Vorgabe von Standards und Strukturen*)

Es ist eine interdisziplinär zusammengesetzte Expertenkommission einzusetzen, welche herausarbeitet, inwiefern das geltende Recht so verändert werden kann, dass es den heutigen Anforderungen Rechnung trägt und die heutigen Erkenntnisse in ausreichendem Mass berücksichtigt. Dabei ist zu klären, ob die Revision der PAVO allein ausreicht oder ob der Art. 316 ZGB erweitert werden muss.

Insbesondere muss den Kantonen verbindlich vorgeschrieben werden, was sie auf kantonaler Ebene für ein effizientes Pflegekinderwesen zu gewährleisten haben - von der finanziellen Gleichstellung mit dem Bereich der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen bis zum Anspruch von Pflegeeltern auf Begleitung, Unterstützung, Aus- und Fortbildung. Die zurzeit problematischen, fraglichen oder gar nicht geregelten Bereiche - wie die unangemessene und inadäquate Aufsicht über Pflegefamilien, die fehlenden verbindlichen Definitionen von Pflegeformen und fachlichen Standards oder die fehlende Aufsicht über Anbieter von Pflegeplätzen - müssen neu geregelt werden. Insbesondere muss jeder Kanton eine Stelle bezeichnen, welche für die Organisation des Pflegekinderwesens zuständig ist, dies in Koordination und Zusammenarbeit mit den für den Heimbereich zuständigen kantonalen Stellen.

5. **EMPFEHLUNG 5** (*historische Aufarbeitung*)

Damit die Qualität des Pflegekinderwesens entwickelt werden und die notwendige Professionalisierung auf allen Ebenen stattfinden kann, ist es unumgänglich, dass die Geschichte des Pflegekinderwesens in der Schweiz möglichst rasch und umfassend aufgearbeitet wird.

6. **EMPFEHLUNG 6** (*Gleichstellung mit Heimwesen*)

Das Pflegekinderwesen in der Schweiz ist sowohl strukturell wie auch organisatorisch und finanziell dem Heimbereich gleichzustellen. Beide Bereiche sind im Rahmen einer nationalen und regionalen Gesamtplanung auf die Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Jugendlichen auszurichten. Die Platzierung in ein Heim oder in eine Pflegefamilie muss nach ausschliesslich fachlichen Kriterien aufgrund der Situation und der Bedürfnisse des Kindes erfolgen. Es muss ein entsprechendes Tarif- und Finanzierungssystem entwickelt werden.

7. **EMPFEHLUNG 7** (*Professionalisierung seitens der Amtsträger*)

Im Interesse eines wirksamen Kinder- und Jugendschutzes in der Schweiz - das Pflegekinderwesen inbegriffen - muss der Revision des Vormundschaftsrechts eine hohe Priorität auf der politischen Agenda eingeräumt werden.

Alle Entscheidungsträger, die mit Entscheidungen und Umsetzungen von Massnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Pflegekinderwesen betraut sind, müssen für diese Aufgaben qualifiziert und regelmässig weitergebildet werden.

In den Amtsvormundschaften wie auch bei den Mandatsträgern muss eine Aufteilung und Spezialisierung bezüglich Kinderschutzmassnahmen und Erwachsenenschutzmassnahmen erfolgen, damit das fachliche Know-how im Bereich Kinderschutz aufgebaut, weiterentwickelt und gesichert werden kann.

Die Position der betroffenen Kinder in den Verfahren - seien es Verwaltungsverfahren vor den Vormundschaftsbehörden oder gerichtliche Verfahren (allenfalls nach der Revision des Vormundschaftsrechts) vor Vormundschaftsgerichten - muss unbedingt gestärkt werden. Kinder und Jugendliche brauchen eine unabhängige anwaltschaftliche Vertretung in allen sie betreffenden Verfahren.

8. **EMPFEHLUNG 8** (*Professionalisierung seitens der Pflegeeltern*)

Damit Pflegeeltern ihre Arbeit und anspruchsvolle Aufgabe angemessen erfüllen können, braucht es sowohl eine sorgfältige und qualifiziert vorgenommene Abklärung als auch eine angemessene Vorbereitung auf ihre Aufgabe, eine spezifische Aus- und Weiterbildung und eine fachlich qualifizierte kontinuierliche Begleitung des Pflegeverhältnisses. Diese Voraussetzungen sollen in den neu zu erarbeitenden gesetzlichen Grundlagen [...] geregelt werden.



An das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement  
3003 Bern

**Kopie**

Bern, 9. Mai 2007

Z:\\_SODKIS\_Sozialpolitik\Fremdplatzierungen\AG PAVO-KJHSchr. an EJPD dt&frz.an Vorstand.doc

**Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf zur Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wie wir Ihnen mit Schreiben vom 26. Oktober 2006 mitgeteilt haben, hat der Vorstand unserer Konferenz eine Expertengruppe zum Studium von Unterbringungsfragen mandatiert. In der Beilage erhalten Sie deren Zusammensetzung. Sie befasste sich mit der Revision der PAVO und weiteren Fragen der Fremdplatzierung von Kindern. Im Folgenden erhalten Sie den Bericht der Gruppe, den der Vorstand an seiner Sitzung vom 3. Mai 2007 genehmigt und dadurch zu seinem Anliegen gemacht hat.

Auf kantonaler Ebene sind die Verantwortlichkeiten der SODK recht kunterbunt auf die verschiedenen Departemente aufgeteilt, so auf Erziehung bzw. Bildung (insbesondere in der Westschweiz), Vormundschaft, Justiz und Soziales. Im Vollzug kommt auch den Gemeinden eine besondere Verantwortung zu.

Die SODK hat die Federführung für diese Thematik deshalb übernommen, weil sie für die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) verantwortlich zeichnet und die Fremdunterbringung von Minderjährigen eine schwer wiegende Massnahme darstellt. Unsere Konferenz muss somit ein besonderes Interesse an einem zeitgemässen Platzierungswesen haben.

Neben einer Liste der verantwortlichen Stellen und Departemente der Kantone wird nach Ansicht der Expertengruppe vor allem eine nationale Stelle zur Koordination der Aufsichts-, Finanzierungs- und Steuerungsfragen als notwendig erachtet. Eine solche Stelle könnte zweckmässigerweise im Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft beim Eidg. Departement des Innern angesiedelt werden, dem auch das Sekretariat der Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen angeschlossen ist.

## Zur PAVO nimmt die Expertengruppe wie folgt Stellung:

### A. Allgemeines

In der Expertengruppe wurde die Frage, ob der Kindeswille in Form einer Bestimmung zur Mitsprache explizit in die PAVO aufzunehmen sei, ausführlich erörtert. Die Gruppe kam zum Schluss, dass die UNO-Kinderrechtskonvention, welche die Schweiz ratifiziert hat, grundsätzlich direkt anwendbar und deshalb nicht speziell und ausdrücklich in einem Erlass aufzuführen sei. Die direkte Anwendbarkeit beschränkt sich allerdings auf jene Teile, welche justiziabel sind, d.h. deren Einhaltung von den Gerichten überprüft werden kann.

Eine solche Konvention kann ihren Wert nur dann entfalten bzw. um- und durchgesetzt werden, wenn die mit der entsprechenden Materie befassten Personen deren Existenz und Inhalt kennen. Deshalb ist dieser Aspekt in Ausbildung und Beratung sowohl der Pflegeeltern als auch der Fachleute mit einzubeziehen.

### B. Zur PAVO im einzelnen (Anregungen/Vorschläge für Änderungen)

1. **Artikel 3 Absatz 2** ist in den Abschnitt 2 zu verschieben, da es sich hier nicht mehr um allgemeine Bestimmungen handelt sondern um solche, die unter den Abschnitt "Familienpflege" gehören.
2. **Erster Satz Absatz 2:** Vorschlag zur Neuformulierung:  
*"Die Kantone fördern das Pflegekinderwesen, insbesondere durch:.. "* Eine blosser Kompetenzbestimmung genügt hier nicht mehr.
3. **Gleicher Absatz Buchstabe a.:** Wir weisen darauf hin, dass die Ausbildung von Kleinkinder- und Heimerzieherinnen und -Erziehern durch das Bundesgesetz über die Berufsbildung geregelt wird. Der entsprechende Passus kann deshalb aus der PAVO gestrichen werden. Die Kantone ihrerseits sollen jedoch verpflichtet werden, Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung, zur Beratung von Pflegeeltern sowie zur Vermittlung geeigneter Pflegeplätze in Familien und Heimen zu treffen. Der Begriff "Ausbildung" soll hier nicht im Sinne einer Berufsausbildung oder eines Studienlehrganges, sondern einfach als "Vorbereitung auf die Aufgabe als Pflegeeltern" verstanden werden.
4. **Art. 4 Absätze 1 und 2:** Neuformulierung:  
<sup>1</sup> *Wer Minderjährige gegen Entgelt regelmässig in seinem Haushalt zur Pflege, Betreuung oder Erziehung aufnimmt, benötigt eine Bewilligung der Behörde.*  
  
<sup>2</sup>*Die Bewilligungspflicht besteht auch*
  - a) *wenn Minderjährige unentgeltlich für mehr als drei Monate zur Pflege, Betreuung und Erziehung aufgenommen werden;*
  - b) *wenn die minderjährige Person von einer Behörde untergebracht wird.*
  - c) *wenn die minderjährige Person das Wochenende nicht in der Pflegefamilie verbringt*

**Streichen** des 3. Absatzes in seiner aktuell gültigen Version.

Als neuer 3. Absatz schlagen wir vor:

<sup>3</sup>*Der Aufenthalt ausserhalb der häuslichen Gemeinschaft von nicht mehr schulpflichtigen minderjährigen Jugendlichen, welche das 15. Altersjahr vollendet haben, erfordert weder Bewilligung noch Aufsicht, wenn er mit Zustimmung der Inhaber der elterlichen Sorge nicht als zum Zwecke der Erziehung und Pflege begründet wird."*

Es ist auch eine Lösung denkbar, bei welcher eine Meldepflicht solcher nicht zum Zwecke der Erziehung und Pflege begründeter auswärtiger Aufenthalte bestehen bleibt, die Behörde aber auf Antrag der Inhaber der elterlichen Sorge und einer Erklärung der minderjährigen Person von einer Bewilligungspflicht und Aufsicht absehen kann.

Formulierungsvorschlag für eine solche Lösung:

*"<sup>3</sup>Hält sich eine minderjährige Person, welche das 15. Altersjahr zurückgelegt hat und nicht mehr schulpflichtig ist, mit Zustimmung der Inhaber der elterlichen Sorge nicht zum Zwecke der Erziehung und Pflege in einer andern häuslichen Gemeinschaft auf, kann die für die Bewilligung der Familienpflege zuständige Behörde auf Antrag der Inhaber der elterlichen Sorge und nach Einholung der Meinung der minderjährigen Person dazu von einer Bewilligungspflicht und Aufsicht absehen."*

Für eigentliche Unterbringungen an einem Pflegeplatz liegt die Grenze jedoch beim vollendeten 18. Altersjahr, d.h. bei Ende der Minderjährigkeit.. Das ist sachgemäss und macht eine weitere Altersgrenze überflüssig.

Die Expertengruppe ist der Auffassung, dass eine Bewilligungspflicht i.S. von Art. 4 dann gegeben ist, wenn folgende vier Kriterien kumulativ erfüllt sind:

- Aufnahme gegen Entgelt; unentgeltlich, wenn länger als drei Monate
- Minderjährigkeit,
- Regelmässigkeit,
- Zweck (Erziehung, Betreuung und Pflege)

5. **Artikel 7**, Neuformulierung:

*"Abklärung*

*<sup>1</sup>Die Behörde hat die Verhältnisse in geeigneter Weise durch Sachverständige abzuklären..."*

Der eher dem Strafrecht zuzuordnende Begriff der Untersuchung ist durch "Abklärung" zu ersetzen. "Abklärung" bedeutet hier "Vorbereitung des Bewilligungsentscheides". Angesichts der Bedeutung einer Unterbringung ausserhalb des Elternhauses sollte die Abklärung bezüglich der Eignung des Unterbringungsortes immer durch Sachverständige (gemeint sind in erster Linie Fachpersonen der sozialen Arbeit und der Familienberatung) abgeklärt werden.

6. **Artikel 10**

Die Funktionen "Aufsicht" und "Beratung" müssen klar definiert und getrennt legifert werden. Eine Aufsicht ist zwingend notwendig und muss verbindlicher umschrieben werden.

Intensiv diskutiert wurde die Frage, ob es noch einer besonderen Aufsicht und Bewilligungspflicht der Vermittlungsorganisationen bedürfe. Diese Problematik kann unseres Erachtens nicht über die Revision der PAVO gelöst werden. Geprüft werden Empfehlungen der Konferenzen der kantonalen Sozial- und der Justizdirektorinnen und -direktoren. In Erwägung zu ziehen ist auch eine Lösung, welche diese Institutionen einer staatlichen Aufsicht und Bewilligungspflicht unterstellt. Dies müsste dann wohl auf Bundesebene erfolgen. Wir bitten Sie, uns hierzu Ihre Auffassung darzulegen.

Im Bereich der Datenerfassung bestehen Lücken, die es zu füllen gilt. Weitere Hinweise können diesbezüglich dem Expertenbericht Zatti entnommen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen  
und Sozialdirektoren**

Die Präsidentin

Die Generalsekretärin



Kathrin Hilber  
Regierungspräsidentin



Margrith Hanselmann

**Beilage:** Mitgliederliste

**Kopien an:**

Expertengruppe PAVO

Sozialdirektorinnen und -direktoren

Vorstand SODK

EDK, VBK, KKJPD

BSV, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

### Arbeitsgruppe PAVO/KJ.xls

Anrede	Vorname	Name	Bezeichnung Amt	Adresse	Funktion	Tel / Fax	Mail
Frau	Mirjam	<b>Aebischer</b>	INTEGRAS Fachverband Sozial- und Heilpädagogik	Am Schanzengraben 15 8002 Zürich	Leiterin Geschäftsstelle	T 044 201 15 00	<a href="mailto:mirjam.aebischer@integras.ch">mirjam.aebischer@integras. Ch</a>
Herrn	Stefan	<b>Blülle</b>	Schweiz. Konferenz der kantonalen Verantwort- lichen für Kinderschutz	Postfach 1532 4001 Basel	Präsident	T 061 267 80 11	<a href="mailto:stefan.bluelle@bs.ch">stefan.bluelle@bs.ch</a>
Herrn	René	<b>Broder</b>	Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion, Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behinderten- hilfe	Ergolzstrasse 3, Pf 4414 Füllinsdorf	Leiter Verbindungs- stelle IHV	T 061 906 93 90 F 061 906 93 83	<a href="mailto:rene.broder@bl.ch">rene.broder@bl.ch</a>
Herrn	Werner	<b>Glauser</b>	Pflegekinder-Aktion Schweiz	Bederstrasse 105a 8002 Zürich	Geschäftsführer	T 044 205 50 40 F 044 205 50 45	<a href="mailto:geschaeftsstelle@pflege-&lt;br/&gt;kinder.ch">geschaeftsstelle@pflege- kinder.ch</a>
Frau	Margrith	<b>Hanselmann</b>	Generalsekretariat SODK	Eigerplatz 5, Pf 459 3000 Bern 14	Generalsekretärin	T 031 371 04 29 F 031 371 17 41	<a href="mailto:margrith.hanselmann@sodk-&lt;br/&gt;cdas-cdos.ch">margrith.hanselmann@sodk- cdas-cdos.ch</a>
Herrn	Ernst	<b>Langenegger</b>	Stadt Zürich Verwaltungszentrum Werd	Werdstrasse 75, Pf 8036 Zürich	lic.iur.	T 044 246 63 01 F 044 246 62 85	<a href="mailto:ernst.langenegger@zuerich.&lt;br/&gt;Ch">ernst.langenegger@zuerich. Ch</a>
Herrn	Stefan	<b>Leutert</b>	KKJPD Generalsekretariat	Kramgasse 14, Pf 591 3000 Bern 8	Wissenschaftlicher Mitarbeiter	T 031 318 15 08 F 031 318 15 06	<a href="mailto:stefan.leutert@kkjpd.ch">stefan.leutert@kkjpd.ch</a>
Frau	Nicole	<b>Meier</b>	Generalsekretariat SODK	Eigerplatz 5, Pf 459 3000 Bern 14	Höhere Fachangestellte	T 031 371 04 29 F 031 371 17 41	<a href="mailto:nicole.meier@sodk-cdas-&lt;br/&gt;cdos.ch">nicole.meier@sodk-cdas- cdos.ch</a>
Frau	Uschi	<b>Merz</b>	Rechtsdienst Bereich Soziales	Oberstadt 23 8200 Schaffhausen	Juristin	T 052 632 54 76	<a href="mailto:uschi.merz@stsh.ch">uschi.merz@stsh.ch</a>
Letztmals aktualisiert am: 9.5.2007		<b>Adressänderungen bitte melden an: <a href="mailto:office@sodk-cdas-cdos.ch">office@sodk-cdas-cdos.ch</a></b>					