



Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV; Kinderbetreuungsverordnung)

Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Mai 2011

1 Allgemein

1.1 Einleitung

Die Vernehmlassung über den Vorentwurf für eine Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV; Kinderbetreuungsverordnung) dauerte vom 17. September 2010 bis zum 20. Dezember 2010. Zur Teilnahme eingeladen wurden das Schweizerische Bundesgericht, die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die juristischen Fakultäten sowie weitere interessierte Organisationen.

Stellung genommen haben 26 Kantone, 7 politische Parteien und 41 Organisationen.

3 Organisationen¹ und das Schweizerische Bundesgericht haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

Zusätzlich sind 19 Stellungnahmen von nicht offiziell begrüßten Organisationen eingegangen.

1.2 Kurzvergleich VE-2009 - VE-2010

Vorliegend handelt es sich um die Auswertungsergebnisse der zweiten Vernehmlassung zur KiBeV, die zusammen mit der Verordnung über die Adoption von Kindern (AdoV; Adoptionsverordnung) das Ergebnis der Totalrevision der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; Pflegekinderverordnung) bildet. Der 2009 in die Vernehmlassung geschickte erste Vorentwurf (VE-2009) wurde aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung von 2009 grundsätzlich überarbeitet und als neuer Entwurf (VE-2010) im Spätsommer 2010 in die Vernehmlassung geschickt.

Die Systematik und der Aufbau des VE-2010, d.h. die Aufteilung in Tages- und Vollzeitbetreuung sowie innerhalb dieser Bereiche in die Unterabschnitte Tages- bzw. Pflegeeltern und Tages- bzw. Vollzeiteinrichtungen, wurde aufgrund der positiven Rückmeldungen zum VE-2009 in der ersten Vernehmlassung beibehalten.

Änderungen wurden hauptsächlich im Bereich der Tagesbetreuung vorgenommen, indem die Elternautonomie gestärkt, gewisse Regelungen (v.a. Anzahl der betreuten Kinder) flexibler gestaltet und Anforderungen an Tageseinrichtungen verringert wurden. Hinzugekommen sind Bestimmungen über Tageselternorganisationen. Zudem wurden Verwandte und den Eltern nahestehende Personen generell von der Bewilligungspflicht ausgenommen, sofern die Betreuung auf Veranlassung der Eltern zustande kommt.

2 Teilnehmende

Eine Liste der offiziellen Vernehmlassungsteilnehmenden findet sich im Anhang.

¹ Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR), Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) sowie der Schweizerische Verband der Friedensrichter und Vermittler.

3 Allgemeine Stellungnahmen zum Vorentwurf

3.1 Revisionsbedürftigkeit der PAVO und Stossrichtung

Die Revisionsbedürftigkeit der geltenden Pflegekinderverordnung (PAVO) wird von der überwiegenden Zahl der Teilnehmenden anerkannt. Lediglich 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.

Auch die grundsätzliche Stossrichtung der Neuregelung wird mehrheitlich befürwortet.

3.2 Zustimmung

Nur wenige Vernehmlassungsteilnehmende haben Zustimmung zum VE-2010 signalisiert (NE; nw, ProFilia, SBLV, SBV, VFG). Drei weitere Organisationen äussern sich grundsätzlich zustimmend und melden nur geringfügigen Änderungsbedarf an (SGF, SKI, S&E).

3.3 Zustimmung mit Änderungsvorschlägen

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende schlagen Änderungen am VE-2010 in unterschiedlichem Umfang vor, ohne den Entwurf explizit abzulehnen. Dazu zählen 15 Kantone (AG, AI, FR, GE, GL, JU, NW, OW, SG, SH, SZ, TI, UR, VD, VS), 2 Parteien (EVP, SP) und 14 Organisationen (as, CUR, EmK, GeCoBi, kvS, PF, SA, SEA, SKG, SSV, SVBB, SVEO, UNESCO, UniLa).

3.4 Ablehnung mit Änderungsvorschlägen

Aus teilweise sehr unterschiedlichen Gründen lehnen insgesamt 10 Kantone (AR, BE, BL, BS, GR, LU, SO, TG, ZG, ZH), 5 Parteien (CSP, CVP, FDP, GRÜNE, SVP) und 19 Organisationen (b+b, EKFF, EKKJ, GeCoBi, Int, KiTaS, KOKES, KrCH, KsCH, K&F, net, PKAS, ProJu, SGB, SGV, sgv-usam, SODK, SVAMV, TF-CH) den VE-2010 ab. Die Mehrheit der ablehnenden Kantone erachtet hauptsächlich die Regelungsdichte als zu hoch und die Umsetzbarkeit der Verordnung als schwierig bis unmöglich. Zudem wird kritisiert, dass der VE-2010 dem Schutz der vollzeitlich betreuten Kinder zu wenig Rechnung trage. Einige der ablehnenden Parteien erachten den VE-2010 als keine vernünftige Regelung (CSP, CVP), gar als praxisfremd (FDP) oder weisen den Entwurf aufgrund von Rückschritten in der Qualitätssicherung zurück (GRÜNE). Die Mehrheit der Organisationen lehnt den VE-2010 hauptsächlich deswegen ab, weil dieser grosse Mängel bezüglich der Qualitätssicherung und des Kindesschutzes aufweise, die Umsetzbarkeit fraglich, ja der Entwurf sogar zweckuntauglich sei (KsCH, KOKES, ProJu) und der Aufbau des Entwurfs Mühe mache, sich zurechtzufinden (b+b). Im Gegensatz dazu stehen andere Vernehmlassungsteilnehmende der Professionalisierung skeptisch gegenüber und lehnen den Entwurf als zu bürokratisch ab (SVP; sgv-usam).

4 Konkrete Beurteilung der Vorlage

4.1 Positiv aufgenommene Punkte

- Unterscheidung zwischen Tages- und Vollzeitbetreuung (AI, BL, BS, ZG);
- Aufsplittung der Betreuungsplätze neu auf mehrere Kinder möglich (GL, ZG; K&F, SBV, SKG, SVBB, TF-CH, UniLa);
- zwingende Pflegeverträge (GL; KsCH, KOKES, S&E, UniLa);
- erhöhte Anforderungen an Notfall-, Time-out- bzw. SOS-Platzierungen (GL; SODK, UniLa);
- Fristen statt des Begriffs der Regelmässigkeit (GL);
- Beschränkung des Geltungsbereiches auf die ausserfamiliäre Betreuung (GE, LU, NE, OW, VS, ZG, ZH; SP; ProFilia, SBV);
- grössere Eigenverantwortung der Eltern (AG, AI, BL, GR, LU, NW, OW, SG, SZ, UR, ZG, ZH; SEA);
- klare Definitionen/Begriffsbestimmungen (NE; K&F, SBV, SVBB, UNESCO);
- Aufbau der KiBeV (NE);
- Entgeltlichkeit als Unterscheidungskriterium (EVP, SP; S&E, UniLa);
- Erhöhung der Altersgrenzen (AG, AI, AR, BL, BS, NW; KOKES, KsCH, SODK);
- Professionalisierung des Pflegekinderwesens (UR; KOKES, KsCH, SGB, SODK, S&E);
- Regelung für Vollzeiteinrichtungen im Allgemeinen (CUR);
- Kantonale Fachstellen (AG, AR, BL, GR, UR; as, KOKES, K&F, SEA, SGB, SKG, SODK, S&E, UNESCO);
- Zentrale kantonale Behörde für Bewilligung und Aufsicht (AG, BS, GR, JU, NW, UR, VD; ProJu, UNESCO, VFG);
- Aus- und Weiterbildung (AR, BL, JU, SH, UR; SGB, SODK, S&E, UniLa);
- Bestimmungen über Tages- und Pflegeelterndienste, wobei deren Kompetenzen, insbesondere bei der Aufsicht über Tages- bzw. Pflegeeltern, kritisch bis ablehnend kommentiert werden (AG, AR, GE, JU, SG, UR, ZG; EKKJ, KOKES, SKG, SODK, UniLa).

4.2 Negativ aufgenommene Punkte

- Regelungsdichte (AG, AI, BL, BS, OW, SH, ZG, ZH; CSP, EVP; EKKJ, Evangelische Allianz, KOKES, SA, SGV, sgv-usam, SODK, SSV);
- fachliche Mängel (AI, BL, BS, SO; Int, KiTaS, SODK);
- mangelhafte Trennung Tages-/Vollzeitbetreuung (BL, BS, FR, NW, SH, UR, VS; SKG);
- organisatorische Vorgaben, insbesondere zentrale kantonale Behörde (AI, BE, BL, LU, SH, TG, ZH; SODK);
- zentrale kantonale Behörde als Verstoss gegen ZGB 316 (TG; KOKES, Uni-La);

- Entgeltlichkeit als Unterscheidungskriterium (GL, ZH; GRÜNE; EKFF, KiTaS, ProJu);
- mangelnde Berücksichtigung des Kindeswohls, insbesondere mit Blick auf die Befreiung von der Bewilligungspflicht für Verwandte und nahestehende Personen im Vollzeitbetreuungsbereich (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GR, JU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, ZG, ZH; CVP, GRÜNE, SP; as, CUR, EKFF, EKKJ, EmK, Int, KiTaS, KrCH, net, PF, PKAS, ProJu, SGF, SODK, SSV, SVAMV, SVBB, SVEO, TF-CH, UniLa);
- Aufbau und Struktur der KiBeV (BE, SH, SO; b+b, EKFF, net);
- Einschränkung der statistischen Erhebungen (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, UR; ProJu, SGB, SKG, TF-CH).

4.3 Formelle Bemerkungen

Kritisiert wird vereinzelt die Systematik der KiBeV (generell: BS). Ein Kanton (LU) lehnt die gewählte Systematik ohne nähere Angaben ab. Andere bemängeln, der Aufbau sei unübersichtlich (SH, SO; b+b, EKFF, SEA), unklar (GRÜNE; net), benutzerunfreundlich (SO) oder schwerfällig und unpraktisch (BE). Demgegenüber ist NE der Ansicht, der Aufbau der Verordnung sei gut, klar und verständlich und die Fachausdrücke seien klar definiert, wodurch die Auslegung durch die Kantone Beschränkungen erfahren würde, was wiederum allen betroffenen Kindern eine bessere Gleichbehandlung garantiere.

Die Einrichtung kantonaler Fachstellen wird von den Organisationen und auch von einzelnen Kantonen erneut ausdrücklich begrüsst (AG, AR, BL, GR, UR; as, KOKES, K&F, SEA, SGB, SKG, SODK, S&E, UNESCO), ebenso die Einsetzung einer zentralen kantonalen Behörde für Bewilligung und Aufsicht (AG, BS, GR, JU, NW, UR, VD; ProJu, UNESCO, VFG). Andere Vernehmlassungsteilnehmende, die sich dazu äussern, vertreten jedoch eine gegenteilige Ansicht, indem sie die organisatorischen Vorgaben des Bundes als Eingriff in die Organisationsautonomie empfinden (AI, BE, BL, LU, SH, TG, ZH; SODK) oder die ungenügende gesetzliche Grundlage bemängeln (BE, TG; KOKES, UniLa).

Verschiedene Teilnehmer bemängeln zudem das Fehlen eines Abschnittes über die Rechte der Kinder (SP; EKKJ, Int, net, KrCH, S&E).

Anlass zu Kritik gibt zudem die hohe Regelungsdichte (AG, AI, BL, BS, OW, SH, ZG, ZH; CSP, EVP; EKKJ, KOKES, SA, SEA, SGV, sgv-usam, SODK, SSV).

4.4 Materielle Bemerkungen: Allgemein

In der allgemeinen materiellen Beurteilung zeichnen sich divergierende Tendenzen ab. Einige Vernehmlassungsteilnehmende sind der Ansicht, beim VE-2010 handle es sich um eine tragfähige Lösung (SBV, SBLV), welche die zentralen Anliegen, die im Interesse des Kindeswohles stünden, berücksichtige (EmK,) bzw. die eine wesentliche Verbesserung zu seinem Vorgänger darstelle (GeCoBi) und die zum VE-2009 geäusserten Kritikpunkte zu einem nicht unbedeutenden Teil aufnehme (LU, JU, NE, VS; SA, SGF, SGV, SKI, SSV, VFG), sich deutlich sachgerechter als die Vorgängerversion präsentiere (SP) und von einer sorgfältigen Analyse des heutigen Zustandes zeuge sowie der neueren Entwicklung besser Rechnung trage (OW).

Dieser positiven Beurteilung steht eine grössere Anzahl negativer Beurteilungen gegenüber, gemäss derer die Überarbeitung dem KiBeV-Entwurf jegliche Konturen genommen habe und die grundlegenden Ziele der PAVO-Revision, das Pflegekinderwesen schweizweit zu vereinheitlichen und die notwendige Professionalisierung zu erreichen, verfehlt worden seien (BE). Die Chance sei verpasst worden, das Konzept für die Regelung der ausserfamiliären bzw. familienergänzenden Betreuung von Kindern grundsätzlich zu überdenken und eine sachgerechte sowie praxistaugliche Verordnung vorzulegen (ZH). Überhaupt sei der VE-2010 keine praxistaugliche, sondern eine praxisfremde (FDP; EKFF, KOKES, ProJu, SGV) und unvernünftige Regelung (CSP, CVP). Zudem würden Kontrolle und Aufsicht gegenüber der Unterstützung und Förderung von Personen, welche Betreuungsaufgaben wahrnehmen, überbetont (KOKES). Die EKFF bedauert, dass der grundsätzlich positiv beurteilte VE-2009 derart verwässert worden sei und damit das Ziel, die Tagesbetreuung und die Dauerpflege von Kindern unter Wahrung ihrer Rechte zeitgemäss zu regeln, verfehlt worden sei. Für den sgv-usam wiederum ist enttäuschend, dass der VE-2010 keinesfalls besser ausgefallen sei als dessen Vorgänger; die Vorschläge seien zu restriktiv und würden daher mit aller Deutlichkeit abgelehnt.

4.5 Bewilligungspflicht

Abgesehen von der kritisierten hohen Regelungsdichte gehört die Regelung über die bewilligungspflichtigen Betreuungsverhältnisse und innerhalb dieser die Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Verwandte und nahestehende Personen zu den Hauptkritikpunkten der Vorlage.

4.5.1 Abgrenzungskriterien Entgeltlichkeit und Verwandtschaft

Von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden werden die Entgeltlichkeit und die Verwandtschaft als Abgrenzungskriterien zwischen bewilligungs- und nicht bewilligungspflichtigen Betreuungsverhältnissen negativ bewertet. Diese beiden Kriterien seien fachlich ungeeignet, um bewilligungspflichtige von nicht bewilligungspflichtigen Betreuungsverhältnissen abzugrenzen (ZH). Gerade die Entgeltlichkeit sei ein absurdes und untaugliches Abgrenzungskriterium (GRÜNE), entbehre jeder fachlichen Grundlage und müsse aus Kindeswohlüberlegungen abgelehnt werden (KiTaS).

Aus etwas anderen Gründen äussert sich auch GL ablehnend und fordert, auf die Kriterien der Entgeltlichkeit und die Art der Beziehung zu verzichten, könne es doch nicht an einer Behörde sein, im Einzelfall zu entscheiden, ob diese Kriterien erfüllt seien. Entsprechende Abklärungen seien zu zeitintensiv, zu aufwendig, unzumutbar und würden überdies unverhältnismässig in private Verhältnisse eingreifen. Vielmehr sei darauf abzustellen, ob die Eltern vermittelte bzw. öffentlich oder auch nur generell angebotene Tages- und Vollzeitbetreuung in Anspruch nehmen würden. Für ProJu ist zentral, dass bei sämtlichen gesetzlichen Vorgaben die Rechte der Kinder und nicht die Verwandtschaftsbeziehung Erwachsener zu den zu betreuenden Kindern oder gar die Entgeltlichkeit oder Kostenfreiheit von Leistungen im Zentrum stehen müssten. Die EKFF stellt missbilligend fest, dass Überlegungen zum Schutz der betreuten Kinder zugunsten der zwei Hauptleitlinien "Unentgeltlichkeit" und "Verwandtschaft" geopfert worden seien, während im VE-2009 die Intensität und der Umfang der Betreuung als Kriterien für Bewilligung und Aufsicht von Betreuungsverhältnissen im Vordergrund gestanden hätten, was aus fachlicher Sicht wesentlich sinnvoller sei.

Andere Vernehmlassungsteilnehmende bekunden keine Probleme mit dem Abgrenzungskriterium der Entgeltlichkeit (UniLa), sondern sind der Ansicht die Unterscheidungskriterien seien nun weitgehend richtig definiert (SP), und das Kriterium der Entgeltlichkeit trage dem zum VE-2009 geäusserten Kritikpunkt in geeigneter Weise Rechnung (EVP) bzw. die Unterscheidung in entgeltliche und unentgeltliche Betreuung sei sinnvoll (S&E).

4.5.2 Tagesbetreuung

Die Befreiung von der Bewilligungspflicht und der Aufsicht für Verwandte und den Eltern nahestehende Personen wird im Bereich der Tagesbetreuung mehrheitlich begrüsst. Damit habe die elterliche Eigenverantwortung den ihr gebührenden Platz in der sozialen Gemeinschaft zurückerhalten (NE). Die Eltern seien ohnehin viel besser geeignet darüber zu befinden, ob diese Personen für die Betreuung qualifiziert seien (GL). Einigen Vernehmlassungsteilnehmenden geht die Stärkung der elterlichen Eigenverantwortung noch nicht weit genug (GR, NW, ZH; CVP, EVP, FDP, SVP; GeCoBi, svg-usam). Vereinzelt wird sogar dafür plädiert, die privat organisierte Kinderbetreuung generell von der Bewilligungspflicht auszunehmen (LU; CSP, CVP, EVP). Die familienergänzende Betreuung sei grundsätzlich Sache der sorgeberechtigten Eltern (GeCoBi) und die private Betreuung, die auf Eigeninitiative basiere, solle in der Vorlage nicht reguliert werden, unabhängig davon, ob sie entgeltlich oder unentgeltlich erfolge (CVP). LU ist dabei der Ansicht, dass das private Engagement und die nachbarschaftliche Hilfe nach wie vor unnötig erschwert würden, indem die bewährte gegenseitige Nachbarschaftshilfe behindert würde, was die bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit gefährde. Für BL ist die Bewilligungspflicht für Tageseltern fragwürdig; die bisherige Meldepflicht habe sich bewährt und genüge; auch JU möchte die Tageseltern von der Bewilligungspflicht ausnehmen. BS regt zudem an, die Regelung der Tagesbetreuung insgesamt den Kantonen zu überlassen; in jedem Fall könne jedoch die freiwillige Tagesbetreuung mit minimalen Regelungen auskommen, da in diesem Bereich die elterliche Sorge greife.

Demgegenüber sprechen sich andere Vernehmlassungsteilnehmende dagegen aus, die Tagesbetreuung und insbesondere die Betreuung durch Tageseltern gänzlich ohne staatliche Regulierung sich selbst zu überlassen. Eine gewisse Überprüfung der Tageseltern sei angebracht (EVP), insbesondere wenn die Tagesbetreuung umfassend sei (CSP). Auch für VD ist die Bewilligung und Aufsicht über Tageseltern einsichtig; als schwerfällig wird diese lediglich für Tageselterndienste empfunden. VD regt zudem an, die Tagesbetreuung nur bis zum Alter von 12 Jahren bewilligungspflichtig zu erklären. Eine Bewilligungspflicht und Aufsicht sei dort notwendig, so GL, wo sich Tageseltern öffentlich oder auch nur generell anbieten und die Eltern die sich anbietenden oder vermittelten Betreuungspersonen persönlich nicht kennen. Die Kontrolle des Staates sei dort berechtigt, wo es um kommerzielle Interessen oder offizielle Einrichtungen gehe (EVP). Auch die UniLa vertritt die Ansicht, dass die Tagesbetreuung gegen Entgelt selbst durch nahestehende Personen nicht bewilligungsfrei sein sollte.

Was generell die Regelung der Tagesbetreuung anlangt, verweist die KiTaS auf den VE-2009, der Bestimmungen enthalten habe, die es im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuung brauche und die man im VE-2010 leider vergeblich suche.

4.5.3 Vollzeitbetreuung

Handelt es sich um den Bereich der Vollzeitbetreuung, stellt sich eine grosse Zahl der Vernehmlassungsteilnehmenden auf den Standpunkt, dass eine Befreiung von der Bewilligungspflicht selbst für Verwandte nicht angebracht sei, und zwar auch dann nicht, wenn die Betreuung, auch im weiteren Sinn, nicht mit einer Kinderschutzmassnahme in Zusammenhang steht. Denn die Verwandtschaft garantiere mitnichten für eine gute Betreuung von Kindern. AG weist darauf hin, dass ein hoher Anteil von Kindsmisshandlungen im familiären Umfeld vorkomme und Verwandte keine höhere Sicherheit für das Kind bieten würden. Daher sei die Berufung auf die Eigenverantwortung der Eltern im Bereich der Vollzeitbetreuung unangebracht (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GR, JU, NW, OW, SG, SH, UR, ZG, ZH [nur Grosseltern bewilligungsfrei]; CVP, GRÜNE, SP; as, CUR, EKFF, EKKJ, EmK, Int, KOKES [auch Grosseltern bewilligungspflichtig] KsCH [Grosseltern ebenfalls bewilligungspflichtig], KrCH [kritisch], PKAS, PF, ProJu, SODK [widerspricht der aktuellen Praxis in den Kantonen], SSV, SVBB, SVEO, TF-CH [Ablehnung für nahestehende Personen], UniLa). Im Gegenteil brauche es eine generelle Bewilligungspflicht für Pflegeeltern, unabhängig vom Verwandtschaftsgrad oder davon, ob eine Unterbringung auf Veranlassung der Eltern erfolge (NW). Denn im Vollzeitbereich sei es mit Blick auf die Schutzbedürftigkeit des Kindes irrelevant, ob eine Fremdplatzierung mit oder ohne behördlichen Entscheid getroffen würde; alle Kinder, die nicht bei ihren Eltern aufwachsen, hätten denselben Anspruch auf Schutz und Entwicklung, was mit einer solchen Regelung indessen nicht gewährleistet sei (Int, PKAS). Daher müsse der Bereich der Vollzeitbetreuung eine Regelung erfahren, die dem Kindesschutzgedanken gerecht werde (BE; CVP). Durch die grosszügige Ausnahmeregelung würden zu viele Pflegeverhältnisse aus der Bewilligungspflicht fallen, was aus Elternsicht abzulehnen sei (SVEO). Im Übrigen würde eine solche Ausnahmeregelung nicht nur den Bestimmungen fast aller Kantone zuwiderlaufen, die eine Bewilligungspflicht für die Vollzeitbetreuung auch für Verwandte vorsehen, sondern auch gegen die Anforderungen des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UN-KRK, SR 0.107) verstossen. Zum Bereich „Kinderschutz“ siehe auch Ziff. 4.6.

Für den SKI erscheint hingegen die Unterscheidung von "durch die Eltern selbst veranlasster Unterbringung und behördlich angeordneten Kinderschutzmassnahmen" wichtig, was mit der Formulierung in Art. 7 VE-2010 gewährleistet sei. Und GL vertritt - wie schon im Bereich der Tagesbetreuung - die Ansicht, dass darauf abzustellen sei, ob die Eltern vermittelte bzw. öffentlich oder auch nur generell angebotene Vollzeitbetreuung in Anspruch nähmen, und zwar unabhängig von jeglicher Entgeltlichkeit oder Unentgeltlichkeit.

4.6 Überlegungen zum Kinderschutz

Eine grosse Zahl von Vernehmlassungsteilnehmenden ist der Ansicht, dass der präventive Kinderschutz im Vergleich zum VE-2009, insbesondere mit Blick auf die Befreiung von Verwandten und nahestehenden Personen von der Bewilligungspflicht, aber auch aufgrund deutlich eingeschränkter Pflichten zur Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen sowie mangelnder Vorschriften über die Mindestzahl an qualifiziertem Personal in Einrichtungen, eine Verschlechterung erfahren habe (b+b, net, SVBB). Die Vorlage sei nicht mehr ausreichend am Wohl des Kindes orientiert (SVAMV), ja falle sogar hinter die geltende PAVO zurück und stelle gegenüber dieser einen Rückschritt dar (AR, SG, SH, ZH; CUR, Int). Insbesondere

der Schutz von Pflegekindern (Vollzeitbetreuung) sei nicht mehr gewährleistet (BE, BL, BS; as, PKAS, TF-CH).

So führe der mangelhafte Kinderschutz, der gegenüber dem VE-2009 deutlich schlechter wahrgenommen werde, dazu, den VE-2010 abzulehnen (EKFF, Int, KiTaS, K&F, net, KrCH, PKAS). Im Übrigen würden die Vorgaben des Bundesrates, insbesondere im Bereich der Vollzeitbetreuung, den Anforderungen der UN-KRK (v.a. Art. 20) nicht standhalten. Denn diese würden nicht darauf abstellen, ob die ausserfamiliäre Betreuung behördlich angeordnet sei oder nicht (BE, ZH; GRÜNE; KrCH, ProJu, SSV). Auch die EKKJ kritisiert am VE-2010, dass er die Ansprüche an eine griffige, an den Rechten der Kinder orientierten Rechtsgrundlage noch nicht erfülle, sei doch zu kompromissbereit auf die öffentliche Kritik an der im VE-2009 vorgesehenen Bewilligungspflicht der Verwandtenpflege reagiert worden (ähnlich: EKFF).

Die ablehnende Haltung der Kantone und Organisationen gegenüber den Ausnahmen von der Bewilligungspflicht, dem Hauptkritikpunkt mit Blick auf den Kinderschutz, liegt im Umstand begründet, dass 24 Kantone aus Kinderschutzüberlegungen die Vollzeitbetreuung durch Verwandte generell für bewilligungspflichtig erklärt haben. Zudem besteht die Tendenz oder Praxis, auch bei eigentlichen Kinderschutzfällen von behördlichen Platzierungen abzusehen und die Eltern zur Einsicht zu bewegen, ihr Kind "freiwillig" Pflegeeltern anzuvertrauen (AI, AR, BL, BS NW, UR, ZG; SSV). In solchen Fällen spreche die zuständige Behörde keinen Obhutsentzug aus und ordne keine Fremdplatzierung im formellen Sinn an. Das beschriebene Vorgehen werde gewählt, um die Autonomie der Eltern so weit als möglich zu wahren und den Kindern Loyalitätskonflikte zu ersparen. Eine solche Platzierung würde somit als eine von den Eltern veranlasste Platzierung gelten, für die Verwandte und nahestehende Personen gemäss der Ausnahmeregelung des VE-2010 keine Bewilligung mehr bräuchten, was dazu führen würde, dass ein beträchtlicher Teil der Pflegekinderverhältnisse nicht mehr bewilligungspflichtig wäre. Denn im Bereich der Vollzeitbetreuung seien rund 50% der Pflegeeltern Verwandte und 20% andere nahestehende Personen (AR; GRÜNE; SODK). Da Eltern in diesen Fällen jedoch nicht vollumfänglich eigenverantwortlich handeln würden, dürfe ihnen auch nicht die freie Wahl der Pflegepersonen zustehen, sondern diese müssten über eine Bewilligung verfügen und der behördlichen Aufsicht unterstehen. Es wäre nicht zum Wohl der Kinder und würde zudem auch den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit widersprechen, wenn künftig die formellen behördlichen Platzierungen zunehmen würden, nur damit die Aufsicht weiterhin sichergestellt werden könne (AI). Zu befürchten sei auch, dass sich Eltern gestützt auf diese Norm einer geeigneten Unterstützung oder gar Massnahme entziehen könnten, indem sie nach behördlichen Erstkontakten ihr Kind "freiwillig" bei Verwandten oder Bekannten platzierten; damit würden sich Eltern und Pflegeeltern einer notwendigen fachlichen Begleitung entziehen, was nicht im Interesse des Kindes sei (BE). Zwei Kantone (OW, UR) verlangen daher explizit eine Prüfung der Vollzeitbetreuung mit Blick auf den Kinderschutz (insbesondere eine Überprüfung der Ausnahmen von der Bewilligungspflicht). Der Bereich der Vollzeitbetreuung müsse eine Regelung erfahren, die dem Kinderschutzgedanken gerecht werde (BE; CVP). Und die PKAS fordert, ein vollzeitlich betreutes Kind sowohl als "freiwilligen als auch behördlichen Kinderschutzfall" zu betrachten, d.h. Prinzipien des Kinderschutzes nicht nur auf Kinder, die auf behördliche Anordnung hin platziert werden, sondern auch auf Kinder, die auf Veranlassung ihrer Eltern vollzeitlich fremdbetreut werden, anzuwenden und das Kriterium „Kinderschutz“ entsprechend in die Verordnung aufzunehmen.

4.7 Statistische Erhebungen

Während die FDP die Meinung vertritt, der zusätzliche Aufwand für die vorgesehenen statistischen Erhebungen stehe in keinem Verhältnis zu den daraus resultierenden Erkenntnissen, und drei Kantone (GE, TG, VS) von einem erheblichen administrativen Aufwand ausgehen, geben andere Vernehmlassungsteilnehmende zu bedenken, dass mit der Beschränkung auf bewilligungspflichtige Betreuungsverhältnisse fraglich erscheine, ob diese statistischen Erhebungen noch einen Sinn machen, würden doch zu viele Betreuungsverhältnisse erst gar nicht von der Statistik erfasst (AG, AI, AR, BL, BS, FR, UR; SODK, TF-CH). Die SKG äussert diesbezüglich Bedauern, während Int die Wichtigkeit statistischer Erhebungen hervorhebt, die nötig seien, um das Kindeswohl und die Kinderrechte im Bereich der Fremdunterbringung verbessern zu können. Daher wird die Einführung einer Statistik unter Einbezug aller formalisierten Betreuungsverhältnisse, unabhängig von einer Bewilligungspflicht (net), bzw. der Einbezug aller Betreuungsverhältnisse ab 10 Stunden pro Woche (SGB) gefordert, um aussagekräftige Statistiken zu gewährleisten. Auch mit Blick auf die Umsetzung der Empfehlung des Kinderrechtsausschusses werde eine Grundlage für umfassende statistische Erhebungen im Pflegekinderbereich erwartet (KrCH). Die UNESCO plädiert dafür, dass statistische Erhebungen entweder richtig, d.h. inklusive der nicht bewilligungspflichtigen Betreuungsverhältnisse, erfolgen oder gar nicht durchgeführt werden.

4.8 Aufteilung in zwei Verordnungen

Um zu gewährleisten, dass beiden Bereichen, der familienergänzenden Tagesbetreuung und der familienersetzenden Vollzeitbetreuung, vollumfänglich Genüge getan werden könne, und um eine vollständige Trennung der beiden Bereiche zu erreichen, empfehlen oder fordern gar verschiedentlich Vernehmlassungsteilnehmende eine Aufteilung der beiden Bereiche und deren Regelung in zwei Verordnungen (JU, NE; GRÜNE, CUR, EKFF, EmK, Int, K&F, PKAS, SKG, SSV, SVAMV, SVEO, TF-CH). Einige Vernehmlassungsteilnehmende deuten eine Trennung der beiden Bereiche auch nur an (BL, BS, NW, SH, UR; SODK). Lediglich die SP spricht sich explizit gegen eine Trennung aus.

4.9 Einsetzung einer Expertenkommission

Um die fachlichen Mängel des VE-2010 zu beheben, empfehlen 7 Kantone, 2 Parteien und 16 Organisationen die Einsetzung einer Expertenkommission (BL, BS, GE, GR, SO, UR, ZG; CVP, SP; b+b, EKFF, EKKJ, Int, KiTaS, K&F, kvS, net, KrCH, PKAS, PF, ProJu, SGB, SODK, SVAMV, TF-CH).

Annexe/Anhang/Allegato

**Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti**

Kantone:

Cantons:

Cantoni:

| | |
|-----------|---|
| AG | Aargau / Argovie / Argovia |
| AI | Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno |
| AR | Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext./ Appenzello Esterno |
| BE | Bern / Berne / Berna |
| BL | Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna |
| BS | Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città |
| FR | Freiburg / Fribourg / Friburgo |
| GE | Genf / Genève / Ginevra |
| GL | Glarus / Glaris / Glarona |
| GR | Graubünden / Grisons / Grigioni |
| JU | Jura / Giura |
| LU | Luzern / Lucerne / Lucerna |
| NE | Neuenburg / Neuchâtel |
| NW | Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo |
| OW | Obwalden / Obwald / Obvaldo |
| SG | St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo |
| SH | Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa |
| SZ | Schwyz / Svitto |
| TG | Thurgau / Thurgovie / Turgovia |
| TI | Tessin / Ticino |
| UR | Uri |
| VD | Vaud |
| VS | Wallis / Valais / Vallese |
| ZG | Zug / Zoug / Zugo |
| ZH | Zürich / Zurich / Zurigo |

Parteien:**Partis politiques:****Partiti politici:**

| | |
|--------------|---|
| CSP | Christlich-soziale Partei Parti chrétien-social (PCS) |
| CVP | Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) Parti Démocrate-Chrétien (PDC) Partito Popolare Democratico (PPD) |
| EVP | Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP) Parti Evangélique (PEV) Partito Evangelico (PEV) Partida Evangelica (PEV) |
| FDP | Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux I Liberali Ils Liberals |
| GRÜNE | GRÜNE LES VERTS I VERDI |
| SP | Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) Parti Socialiste Suisse (PS) Partito Socialista Svizzero (PS) |
| SVP | Schweizerische Volkspartei (SVP) Union Démocratique du Centre (UDC) Unione Democratica di Centro (UDC) Partida Popolara Svizra |

Interessierte Organisationen:**Organisations intéressées:****Organizzazioni interessate:**

| | |
|-------------|--|
| as | avenirsocial |
| b+b | bildung+betreuung, Schweizerischer Verband für schulische Tagesbetreuung |
| CUR | Curaviva |
| EKFF | Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen Commission fédérale de coordination pour les questions familiales Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari |
| EKKJ | Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse Commissione federale per l'infanzia e la gioventù |
| EmK | Arbeitsgemeinschaft Emmentaler-Kodex |

| | |
|-----------------|---|
| GeCoBi | Schweizerische Vereinigung für gemeinsame Elternschaft Association Suisse pour la coparentalité Associazione Svizzera per la bigenitorialità |
| Int | Integras, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée |
| K&F | Fachstelle Kinder&Familien, Aargau |
| KiTaS | Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS, Association suisse des structures d'accueil de l'enfance Assae, Associazione Svizzera Strutture d'Accoglienza per l'Infanzia Assai |
| KOKES | Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz Conférence des Cantons en matière de Protection des Mineurs et des Adultes Conferenza dei Cantoni per la Protezione dei Minori e degli Adulti |
| KrCH | Netzwerk Kinderrechte Schweiz Réseau suisse des droits de l'enfant Rete svizzera diritti del bambino |
| KsCH | Stiftung Kinderschutz Schweiz Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant Fondazione Svizzera per la Protezione dell'Infanzia |
| kvS | Kaufmännischer Verband Schweiz sec suisse sic svizzera |
| net | Netzwerk Kinderbetreuung |
| nw | network |
| PF | Pro Familia: Dachverband der Familienorganisationen in der Schweiz Association faîtière des organisations familiales de Suisse Associazione dirigente delle organizzazioni di famiglie in Svizzera |
| ProFilia | Pro Filia |
| ProJu | Pro juventute |
| PKAS | Pflegekinder-Aktion Schweiz |
| SA | Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale Suisse Unione svizzera degli imprenditori |
| SBLV | Schweiz. Bäuerinnen-und Landfrauenverband Union suisse des paysannes et des femmes rurales Unione svizzera delle donne contadine e rurale Uniun da las puras svizras |
| SBV | Schweizerischer Bauernverband Union Suisse des Paysans Unione Svizzera dei Contadini Uniun Purila Svizra |
| SEA | Schweizerische Evangelische Allianz |

| | |
|-----------------|--|
| SGB | Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera |
| SGF | Schweizerische Gemeinnützige Frauen |
| sgv-usam | Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri |
| SGV | Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione die Comuni Svizzeri Associazion da las Vischnancas Svizras |
| SKG | Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten Conférence Suisse des Déléguées à l'Egalité entre Femmes et Hommes Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini |
| SKI | Fachverband sozialpädagogischer Kleininstitutionen Schweiz |
| SODK | Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali |
| SSV | Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere |
| SVAMV | Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter Fédération suisse des familles monoparentales Federazione svizzera delle famiglie monoparentali |
| SVBB | Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (ehemals: VSAV) Association suisse des curatrices et curateurs professionnels (ASCP) Associazione svizzera delle curatrici e dei curatori professionali (ASCP) |
| SVEO | Schweizerische Vereinigung der Elternorganisationen |
| S&E | Schule und Elternhaus Schweiz |
| TF-CH | Tagesfamilien Schweiz Accueil familial de jour Suisse Famiglie diurne Svizzera |
| UNESCO | Schweizerische UNESCO-Kommission Commission suisse pour l'UNESCO Commissione svizzera per l'UNESCO Cummissiun svizra per l'UNESCO |
| UniLa | Université de Lausanne |
| VFG | Freikirchen Schweiz |