



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ

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

**Erläuternder Bericht zum
zweiten Vernehmlassungsverfahren**

September 2010

I. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

1.1 Die Pflegekinderverordnung (PAVO)

Die geltende Pflegekinderverordnung stammt aus dem Jahre 1977 und wurde seither, mit Ausnahme der für Adoptionen relevanten Bestimmungen und solchen über die Aufnahme von ausländischen Kindern, keiner Revision unterzogen. Den Entwicklungen der vergangenen dreissig Jahre, insbesondere im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, vermag die Verordnung daher nicht mehr Rechnung zu tragen.

Die PAVO unterscheidet die Familienpflege, die Aufnahme zur Adoption, die Tagespflege sowie die Heimpflege und enthält auch Verfahrensvorschriften. Schwerpunkte der PAVO bilden die Bewilligung des Pflegeverhältnisses und dessen Aufsicht durch die kantonalen Behörden. Das Bundesrecht legt dabei fest, unter welchen Voraussetzungen eine Bewilligung zur Aufnahme von Kindern bzw. zum Führen von Heimen erteilt wird und wie die Aufsicht zu erfolgen hat. Die bundesrechtliche Verordnung stellt für diese Bereiche allerdings nur Minimalanforderungen auf und ist so konzipiert, dass die Kantone keine Ausführungsbestimmungen erlassen müssen. Den Kantonen ist es jedoch freigestellt, zum Schutz von Unmündigen Bestimmungen zu erlassen, die über die Bundesverordnung hinausgehen. Von dieser Möglichkeit haben die Kantone in unterschiedlichem Mass Gebrauch gemacht: Einige haben sie genutzt und teilweise sehr weitgehende Bestimmungen erlassen. Fast ein Viertel der Kantone ist dagegen gesetzgeberisch nicht tätig geworden.

1.2 Parlamentarische Vorstösse

In den vergangenen Jahren wurden diverse Vorstösse zum Thema Pflegekinder eingereicht:

- 01.3344 Interpellation: Umsetzung der Pflegekinderverordnung (NR Jacqueline Fehr)
- 02.3239 Postulat: Pflegekinderwesen in der Schweiz (NR Jacqueline Fehr)
- 03.1146 Anfrage: Studie über schlechte Behandlung von Waisen- und Pflegekindern
Was unternimmt der Bund? (NR Berberat)
- 03.3549 Interpellation: Heimbetreuungsvertrag im Obligationenrecht (NR Gutzwiller)
- 04.3065 Motion: Verdingkinder. Historische Aufarbeitung (NR Jacqueline Fehr)
- 05.1010 Anfrage: Datenschutz auch für Pflegekinder (NR Leutenegger)
- 08.3011 Motion: Qualität und gute Anstellungsbedingungen in der Tagesbetreuung
(NR Goll)
- 08.3395 Interpellation: Zulassungsvoraussetzungen bei Eröffnung von Kinderkrippen.
Auswirkungen (NR Segmüller)
- 09.3201 Interpellation: Spielend lernen (NR Jacqueline Fehr)

Bei einigen Vorstössen geht es mehr um eine historische Aufarbeitung des Verdingkinderwesens oder der schlechten Behandlung von Waisenkindern, andere nehmen Bezug auf die gegenwärtige Situation der Kinderbetreuung.

1.3 Vom Postulat Fehr zu den Revisionsarbeiten

1.3.1 Postulat Fehr – Expertenbericht Zatti – Stellungnahme des Bundesrates

Den Stein ins Rollen brachte das Postulat zum Pflegekinderwesen in der Schweiz (02.3239) von Nationalrätin Jacqueline Fehr vom 11. Juni 2002. Darin wurde der Bundesrat aufge-

fordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie das Pflegekinderwesen professionalisiert werden könnte. Der in der Folge erarbeitete Expertenbericht von Dr. Barbara Zatti ("Das Pflegekinderwesen in der Schweiz – Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung", kurz: Expertenbericht Zatti) macht einen vielfältigen Handlungsbedarf aus: Veraltete Pflegekinderverordnung, die den Kantonen zu viel Raum lässt, häufig mangelnde Professionalität, fehlende Statistiken und lückenhafte historische Aufarbeitung des Pflegekinderwesens. Zu diesem Bericht nahm der Bundesrat am 23. August 2006 Stellung. Mit einigen Empfehlungen erklärte er sich einverstanden, andere lehnte er ab. Um den Revisionsbedarf abzuklären, beauftragte der Bundesrat das EJPD, die Meinung der Kantone einzuholen.

1.3.2 Vernehmlassung der Kantone zur Revisionsbedürftigkeit der PAVO

Die Vernehmlassung der Kantone zur Revisionsbedürftigkeit der PAVO ergab, dass die Mehrheit eine Revision als sinnvoll oder notwendig erachtete. Lediglich 8 Kantone lehnten eine solche ab, hauptsächlich jedoch mit der Begründung, nicht die gesetzlichen Regelungen seien das Problem, sondern der anspruchsvolle Vollzug.

Zu den zentralen Anliegen der Kantone gehörten:

- die Beseitigung des Mangels an statistischem Zahlenmaterial,
- die Schaffung einheitlicher Standards sowie eine Vereinheitlichung der Praktiken und Abläufe in den Kantonen,
- die Professionalisierung des Pflegekinderwesens,
- zwingend anzubietende Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Pflegeeltern,
- Regeln in Bezug auf die internationale Platzierung von Pflegekindern sowie
- die Erstreckung der Bewilligungspflicht in der Familienpflege auf die gesamte Dauer der Unmündigkeit (heute bis Ende der Schulpflicht bzw. bis zum 15. Altersjahr) und
- die Verkürzung der bewilligungspflichtigen Aufenthaltsdauer von aktuell drei Monaten.

Auch der Nationalfonds hat zwischen Mai 2003 und Ende Juni 2006 eine Studie zum Thema Pflegefamilien und Heimplatzierungen in Planung und Vollzug durchgeführt und darin eine Reihe von Empfehlungen ausgearbeitet¹.

1.3.3 Prüfung einer Revision der PAVO

Nachdem zwei Drittel der Kantone die Revisionsbedürftigkeit der PAVO bejaht hatten, wurde das EJPD mit Bundesratsbeschluss vom 16. Januar 2008 beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Teilrevision der PAVO zu prüfen und dem Bundesrat die allenfalls notwendigen Änderungen zu beantragen. Im Verlaufe der Prüfung, insbesondere nach Gesprächen mit der Begleitgruppe, die kurz nach dem Bundesratsbeschluss einberufen wurde, zeigte sich jedoch, dass eine punktuelle Teilrevision der PAVO nicht genügen würde, um die Verordnung den Anforderungen der heutigen Zeit anzupassen.

¹ http://www.nfp52.ch/d_dieprojekte.cfm?Projects.Command=details&get=4.

Am 21. Februar 2008 trafen sich Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamtes für Justiz, der Pflegekinderaktion Schweiz sowie der Sozialdirektorenkonferenz (SODK), um das weitere Vorgehen zu besprechen. Man verständigte sich darauf, die Revisionsarbeiten der Verwaltung zu überlassen und auf die Einsetzung einer Expertenkommission zu verzichten. Um den nötigen Praxisbezug sicherzustellen, wurde für sinnvoll erachtet, die verwaltungs-internen Vorentwürfe einem interessierten Kreis von im Pflegekinderwesen tätigen Personen vorzulegen. Weitere Sitzungen fanden am 11. August 2008 sowie am 21. Januar 2009 statt.

1.4 Die Vernehmlassung von 2009

Am 6. Juni 2009 wurde der Vorentwurf für eine Totalrevision der PAVO, bestehend aus "Kinderbetreuungsverordnung" (KiBeV) und "Adoptionsverordnung" (AdoV), in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 15. September 2009. Ausserdem hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates in Anwendung von Artikel 151 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes den Vorentwurf zur Kinderbetreuungsverordnung an ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2009 geprüft und dem Bundesrat mit Schreiben vom 4. November 2009 eine Reihe von Empfehlungen unterbreitet.

1.4.1. Vernehmlassungsergebnisse²

Trotz der teilweise heftigen Kritik in den Medien begrüssen die über 120 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und Teilnehmer mehrheitlich die Totalrevision der PAVO und die vom Bundesrat eingeschlagene Stossrichtung. Als nahezu unbestritten erwies sich der Bereich der Vollzeitbetreuung, der in der Praxis fast ausschliesslich Platzierungen aufgrund einer behördlichen Anordnung (Kindesschutzmassnahme) betrifft. Lediglich die Regelung der Vollzeitbetreuung, die nicht behördlich veranlasst wird – wie die Betreuung von Kindern im Rahmen von Schüleraustauschprogrammen, Au-pair-Einsätzen, ausschliesslichen Ferienaufenthalten bei Bekannten oder Verwandten – stiess auf Kritik.

Ebenfalls auf Kritik stiessen die Bestimmungen im Bereich der von den Eltern initiierten Tagesbetreuung. Abgelehnt wurde dabei vor allem die vorgesehene Bewilligungspflicht für Freunde oder gute Bekannte, deren Betreuung die Dauer von 20 Stunden pro Woche überschreitet. Kritisch standen die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer jedoch nicht nur der als zu weitgehend empfundenen Bewilligungspflicht in der Tagesbetreuung gegenüber, kritisiert wurde auch deren hohe Regelungsdichte. Dagegen herrschte Uneinigkeit darüber, ob die vorgeschlagenen Anforderungen an die Tageseinrichtungen genügen oder ebenfalls zu weit gingen. Kreise, die sich der Bedeutung einer frühen Förderung gerade von Kindern bildungsferner Elternhäuser im Interesse der Chancengleichheit bewusst sind, wünschten sich bedeutend weitergehende Anforderungen an die Professionalisierung im Bereich der Tagesbetreuung, während andere befürchteten, höhere Anforderungen könnten mit Blick auf die gewünschte Erhöhung der Anzahl Tagesbetreuungsplätze hinderlich sein. Grössere Einigkeit herrschte hingegen darüber, dass sich die Anforderungen an Tageseltern stärker von denjenigen an Pflegeeltern abgrenzen sollten.

² Vgl. dazu ausführlich die zwei Berichte über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom Dezember 2009, abrufbar unter www.bj.admin.ch.

Die Regelung der Adoption in einer eigenen Verordnung wurde in der Vernehmlassung begrüsst.

1.4.2 Empfehlungen der RK-N

Die RK-N empfahl dem Bundesrat, die Verordnung vollständig zu überarbeiten und dabei die Tagesbetreuung und die Vollzeitbetreuung in zwei separaten Verordnungen zu regeln (vgl. Medienmitteilung der RK-N vom 30. Oktober 2009). In beiden Verordnungen sei die Regelungsdichte auf ein Minimum zu beschränken, wobei die Eltern selbständig über die Art der Kinderbetreuung entscheiden sollten, solange ihr Sorgerecht vom Staat nicht eingeschränkt worden sei. Insbesondere sei weitgehend auf die aufwendigen Gesuchs-, Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren und die Pflicht zur Absolvierung von Weiterbildungskursen zu verzichten. Zudem sei von einer Bewilligungspflicht für die Platzierung durch Organisationen abzusehen. Anstelle einer grundsätzlichen Pflicht mit Ausnahmeregelung sollte die Betreuung grundsätzlich bewilligungsfrei sein und nur ausnahmsweise einer Bewilligung bedürfen. Zuletzt wurde empfohlen, das Betreuungsverbot, die Strafbestimmungen sowie die Regelung über die Austauschschüler und Au-pairs zu streichen.

1.5 Die Vorgaben des Bundesrates

Mit Beschluss vom 16. Dezember 2009 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Ergebnis der Vernehmlassung. Das Bundesamt für Justiz wurde damit beauftragt, den VE-2009 im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse zu überarbeiten und diesen überarbeiteten Entwurf (VE-2010) anschliessend in eine zweite Vernehmlassung zu schicken. Dabei wurden folgende inhaltlichen Vorgaben gemacht:

- Verwendung des Kriteriums der Entgeltlichkeit für die Abgrenzung zwischen der bewilligungspflichtigen von der nicht bewilligungspflichtigen Fremdbetreuung unter gleichzeitiger
- Erweiterung des Kreises der von der Bewilligungspflicht befreiten Betreuungspersonen auf Verwandte sowie weitere den Eltern nahestehende Personen, sofern die (entgeltlich oder unentgeltlich geleistete) Fremdbetreuung durch die Eltern veranlasst wird. Bewilligungsfrei sollen zudem alle Fälle sein, in welchen die Betreuung im Haushalt der Eltern erfolgt;
- Überarbeitung der Bestimmungen über die von den Eltern veranlasste Tagesbetreuung unter Berücksichtigung der elterlichen Eigenverantwortung;
- Befreiung von der Bewilligungspflicht für Betreuungsangebote im Rahmen von Schüleraustauschprogrammen und Au-pair-Einsätzen;
- Regelung für Tageselternorganisationen analog den Bestimmungen für Platzierungsorganisationen;
- Beschränkung der Erhebung statistischer Daten auf bewilligungspflichtige Betreuungsverhältnisse.

2. Der Vernehmlassungsentwurf 2010 (VE-2010) zur Kinderbetreuungsverordnung

2.1 Allgemeine Merkmale

Wie schon die Revision des Vormundschaftsrechts bezweckt auch die Revision der PAVO eine Professionalisierung im von ihr geregelten Bereich. Ziel ist es, durch geeignete Massnahmen wie die Schaffung einheitlicher Standards oder die Anforderungen an Aus- und Weiterbildung zu einer Professionalisierung sowie einer Qualitätssteigerung in der Fremdbetreuung von Kindern beizutragen. Dies entspricht nicht nur dem Anliegen der im heutigen Pflegekinderwesen tätigen Kreise, sondern auch demjenigen vieler Kantone.

Der Expertenbericht Zatti, die Vernehmlassung zur Revisionsbedürftigkeit der PAVO, das Projekt über die Pflegefamilien- und Heimplatzierungen im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 52 sowie die Gespräche in der Begleitgruppe, aber auch die Antworten zur Vernehmlassung 2009 haben klar aufgezeigt, welche Punkte es bei der Revision der PAVO zu berücksichtigen gilt. Von grundsätzlicher Natur sind dabei:

- **Das Kindeswohl:**

Der Erlass der PAVO vor 30 Jahren stellte zwar einen Meilenstein für den Kinderschutz dar, seither haben sich die Vorstellungen, was dem Wohl des Kindes dient, jedoch stark gewandelt. Dazu hat nicht zuletzt das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UN-KRK³; vgl. Ziff. 4.3) beigetragen. Das Kind wird heute nicht mehr als Objekt, sondern zunehmend als Subjekt der rechtlichen Regelungen wahrgenommen. Entsprechend grösser sind auch die Erwartungen an die Qualität des Pflegekinderwesens bzw. die darin involvierten Akteure, einschliesslich des Bundes, geworden.

- **Die Tagesbetreuung:**

Neben der Unterbringung von Kindern im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen, die bei Erlass der PAVO vor 30 Jahren im Zentrum des Interesses stand, hat die familienergänzende Fremdbetreuung von Kindern stark an Bedeutung gewonnen. Eltern, die einen Beruf ausüben, sind auf ein qualitativ hochstehendes Angebot angewiesen. Der VE-2010 trägt dieser Entwicklung Rechnung, indem er die Tagesbetreuung innerhalb des Kapitels über die Bewilligung in einem eigenen Abschnitt regelt.

- **"Muss"- statt "Kann"-Bestimmungen:**

Bestimmungen der geltenden PAVO, die darauf abzielen, das Pflegekinderwesen zu professionalisieren und dessen Qualität zu steigern, sind entweder nicht vorhanden oder als "Kann"-Bestimmungen an die Adresse der Kantone ausgestaltet. Auch wenn mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht eine Professionalisierung der zuständigen Behörden erreicht werden soll, reicht dies alleine nicht.

Daher sind auch im VE-2010 die "Kann"-Bestimmungen verbindlicher gestaltet und als "Muss"-Bestimmungen formuliert worden. Die Kantone werden dadurch verpflichtet, die qualitätsverbessernde Massnahmen, welche die KiBeV vorsieht, umzusetzen.

³ SR 0.107

2.2 Zuständigkeit

Um eine Vereinfachung der Platzierungen über die Kantonsgrenzen hinweg zu gewährleisten, soll der Bereich der Fremdbetreuung von Kindern in der Schweiz eine gewisse Vereinheitlichung erfahren. Das "Pflegekinderwesen" liegt heute in der alleinigen Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Diese haben die ihnen gestellten Aufgaben unterschiedlich gelöst. Insbesondere was die Zuständigkeit für die Erteilung der Pflegekinderbewilligung und die Aufsicht anlangt, wurden je nach Kanton andere Lösungen gewählt. Für gewisse Platzierungsformen sind die Vormundschaftsbehörden zuständig, für andere die Sozialdienste. Die Aufsichtspflicht wird ebenfalls von unterschiedlichen Behörden vollzogen (Vormundschaftsbehörden, Sozialdienste, Schulbehörden). Die Aufgaben, die sich aus der PAVO ergeben, werden somit von mehreren meist kommunalen Diensten wahrgenommen. Teilweise fehlt es innerhalb der Kantone an einer einheitlichen Pflegekinderpolitik sowie auch an der notwendigen Professionalität. Massnahmen zur Qualitätssicherung bzw. -steigerung drängen sich daher auf, wobei folgende Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion standen:

1. Kantone und Gemeinden teilen sich die Aufgaben:

Die Gemeinden erteilen die Bewilligungen, während die Aufsicht durch eine kantonale Behörde wahrgenommen wird. Diese Lösung würde die von vielen Kreisen geforderte unabhängige Kontrolle gewährleisten.

2. Bewilligung und Aufsicht durch eine zentrale kantonale Behörde:

Dabei würden die Erteilung der Bewilligung und die Aufsicht, analog dem Verfahren bei Adoptionen, bei einer einzigen zentralen kantonalen Behörde angesiedelt, die sich dadurch zu einer kantonalen Fachbehörde im Bereich der Fremdbetreuung von Kindern entwickeln könnte. Die Gemeinden (Kindesschutzbehörden) ihrerseits sind für die konkrete Platzierung eines Kindes verantwortlich.

Im Hinblick darauf, dass die zweite Möglichkeit im Adoptionsverfahren bereits Anwendung findet und daher bekannt ist, sie sich zudem bewährt hat und sowohl von kantonalen als auch interessierten Kreisen positiv bewertet wird, sah schon der VE-2009 dieses Lösungsmodell vor. Sein Vorteil liegt darin, dass es zusätzlich zu einer Entlastung der Kindesschutzbehörden (heute noch "kommunale Vormundschaftsbehörden") führen wird, die sich wiederum positiv auf die Wahrnehmung der bei Kindesschutzmassnahmen errichteten Beistandschaften auswirken kann. Dort wird bemängelt, dass sich die Beiständinnen und Beistände aufgrund der enormen Arbeitsbelastung um die ihnen anvertrauten Kinder zu wenig kümmern und ihre Funktion als Begleitperson des Kindes und Aufsichtsperson über das Betreuungsverhältnis im Einzelfall nicht genügend wahrnehmen können. Diese Organisationsstruktur bietet sich auch mit Blick darauf an, dass im Bereich der Familienbetreuung (Tages- und Pflegeeltern) zukünftig nicht mehr das einzelne Betreuungsverhältnis, sondern der Betreuungsplatz als solcher bewilligt werden soll (siehe dazu Ziff. 2.7). Im Hinblick darauf, dass mit diesem Lösungsmodell die erwähnten Ziele erreicht werden können, hat sich die grosse Mehrheit der Kantone für diese organisatorische Regelung ausgesprochen. Die für die Wahrung der Kindesinteressen notwendige Einrichtung von Fachbehörden lässt sich auf eine andere Art auch gar nicht umsetzen; zur Durchsetzung von Bundesrecht erscheint dieses Lösungsmodell daher als notwendig.

Mit Rücksicht auf die Organisationshoheit der Kantone und die von ihnen gewählten Strukturen sieht der VE-2010 weiterhin vor, dass die Kantone die Zuständigkeit für den Bereich der Tagesbetreuung einer anderen geeigneten Behörde anvertrauen können (Art. 3 Abs. 2).

2.3 Kantonales Recht

2.3.1 Weitergehende und ergänzende kantonale Regelungen

Die Kantone sollen wie bis anhin auch weiterhin befugt sein, zum Schutz von Kindern Bestimmungen zu erlassen, die über die Bestimmungen der KiBeV hinausgehen. Von dieser Möglichkeit hat gegenwärtig gut drei Viertel der Kantone Gebrauch gemacht. Trotz des grösseren Engagements des Bundes und auch trotz der klareren Vorgaben, die zu den von den Kantonen in der ersten Vernehmlassung zur Revisionsbedürftigkeit der PAVO mehrheitlich gewünschten Vereinheitlichung der Standards und Abläufe führen sollen, fällt der Bereich der Betreuung von Kindern auch weiterhin grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone.

2.3.2 Fachstelle der Kantone

Speziell bei Betreuungsverhältnissen, die auf eine Kindesschutzmassnahme zurückgehen, sehen sich Pflegeeltern und aufgenommene Kinder oft schwierigen Situationen gegenüber, bei deren Lösung sie Unterstützung von aussen benötigen. Bemängelt wird, dass die Pflegeeltern mit ihren Problemen, insbesondere zu Beginn des Betreuungsverhältnisses oder während schwieriger Phasen, vielfach alleine gelassen werden. Soll das Betreuungsverhältnis jedoch gelingen, müssen kompetente Personen oder Stellen Unterstützung vermitteln können – im Krisenfall auch zu ungewöhnlichen Zeiten. Um der bestehenden ungenügenden Situation zu begegnen, ist vorgesehen, dass die Kantone eine Fachstelle einrichten, welche die Tages- und Pflegeeltern bei Fragen und Problemen berät und sie in einer akuten Krisensituation unterstützt. Möglich ist auch, dass in einem Kanton mehrere Fachstellen eingerichtet werden oder dass die kantonale Behörde, die aufgrund ihrer Tätigkeit als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde über ein umfangreiches Wissen und entsprechende Erfahrung verfügt, als Fachstelle eingesetzt wird (Art. 4 Abs. 2 VE-2010).

2.4 Regelung pro Betreuungsform und Betreuungsart

Unter der Betreuungsform versteht man die grundsätzliche Aufteilung in Betreuung in einer Familie und Betreuung in einer Einrichtung; die Betreuungsart hingegen bezieht sich auf die Frage, ob es sich um eine Betreuung während des Tages (Tagesbetreuung) oder um eine Betreuung sowohl tags- als auch nachtsüber (vollzeitlich, daher Vollzeitbetreuung) handelt.

Ausgehend von dieser Unterscheidung ergibt sich für die KiBeV folgende Grundeinteilung:

Tagesbetreuung		Vollzeitbetreuung	
Tageseltern	Tageseinrichtungen (Krippen, Kitas etc.)	Pflegeeltern	Vollzeiteinrichtungen (Heime, sozialpädagogische Kleininstitutionen ⁴)

⁴ Darunter wird eine professionelle, pädagogisch ausgerichtete Institution mit Familienstruktur verstanden. Qualifizierte ErzieherInnen übernehmen in familienähnlichem Rahmen Mutter- und Vaterrollen für mehrere aufgenommene Minderjährige. Allfällige eigene Kinder der Betreuungseltern leben ebenfalls in der Einrichtung.

Entsprechend dieser Aufteilung sieht auch der VE-2010 vor, dass die Bewilligung für jede Betreuungsart und innerhalb dieser für jede Betreuungsform separat geregelt wird.

Neben den vier Grundbetreuungsformen (Tages- und Vollzeitbetreuung in Familien oder Einrichtungen) regelt der Vernehmlassungsentwurf auch eine Tätigkeit, die sich in den vergangenen Jahren stark entwickelt hat: die Vermittlung von Betreuungsplätzen durch spezialisierte Organisationen (vgl. Ziff. 2.8.2). Nachdem dies in der Vernehmlassung von verschiedener Seite her gefordert worden war, enthält der VE-2010 jedoch nicht mehr nur Bestimmungen über Organisationen, die Vollzeitbetreuungsplätze vermitteln und das Betreuungsverhältnis unterstützend begleiten, sondern auch analoge Bestimmungen über Organisationen, die entsprechende Dienstleistungen für den Tagesbetreuungsbereich anbieten.

2.5 Begriffe: Definition und Abgrenzung

Es hat sich gezeigt, dass die wichtigen Begriffe in der Kinderbetreuungsverordnung klar definiert, voneinander abgegrenzt und gleichzeitig modernisiert werden müssen, da gewisse Begriffe der geltenden PAVO als nicht mehr zeitgemäss empfunden werden (vgl. auch Art. 2 und die dazugehörigen Ausführungen in diesem Bericht).

2.5.1 Der Pflegebegriff

Der Begriff der "Pflege" wird heute allgemein als veraltet empfunden. Vertreten wird die Meinung, dass er auf keinen Fall für Betreuungsformen wie eine Krippe oder eine Kita (Kindertagesstätte) passe, in welche die Eltern ihre Kinder freiwillig hinschicken. Denn unter der "Pflege" verstehe man eine nicht freiwillige Tätigkeit im Sinne einer durch die Behörden angeordneten Kindesschutzmassnahme. Betreuungsformen, die Kinder in der Regel während des Tages oder während einiger Stunden am Tag aufnehmen, weil beide Elternteile einer Arbeit nachgehen, beruhen demgegenüber auf Freiwilligkeit. Der Begriff "Pflege" weckt heute aber auch Assoziationen zu Begriffen wie "krank" und "pflegebedürftig", was insbesondere im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung verfehlt wäre. Daher ersetzt auch der VE-2010 den Begriff "Pflege" fast durchwegs durch denjenigen der Betreuung. Dies gilt grundsätzlich auch dort, wo Kinder aufgrund von Kindesschutzmassnahmen ausserhalb des Elternhauses untergebracht werden. Gleichwohl hat sich die Begleitgruppe dafür ausgesprochen, jene Begriffe, die sich fest eingebürgert haben, beizubehalten. Dazu gehört insbesondere der Begriff "Pflegeeltern". Dieser wird weiterhin für Personen verwendet, die ein Kind über eine längere Zeit (Vollzeit) aufnehmen und betreuen.

Mit der weitgehenden Eliminierung des Pflegebegriffes räumt auch der Begriff "Pflegekinderwesen" den Platz und wird durch einen zeitgemässen Ausdruck ersetzt. Beim Begriff "Pflegekinderwesen" stösst nicht nur der Begriff "Pflege" auf Ablehnung, sondern auch das "Wesen". Der Begleitbericht verwendet daher den Begriff "Pflegekinderwesen" nur mehr dann, wenn der Text direkt Bezug auf die heutige Situation nimmt, spricht sonst aber von der "Fremdbetreuung von Kindern" bzw. von der "ausserfamiliären Betreuung von Kindern".

2.5.2 Begriff des Kindes

Heute spricht die PAVO von Kindern, Pflegekindern und Unmündigen. Zudem grenzt sie den Begriff Kind alters- oder ausbildungsmässig ein und verknüpft damit unterschiedliche Folgen.

Gerade mit Blick darauf, dass zukünftig alle Personen, die in Einrichtungen oder bei Pflegeeltern platziert werden, bis zu ihrem vollendeten 18. Lebensjahr grundsätzlich denselben Schutz erhalten sollen, drängt sich eine einheitliche Begriffswahl auf. Schliesslich hat man sich für den Begriff des "Kindes" entschieden. Dabei handelt es sich um einen Begriff, der im schweizerischen Recht keine einheitliche Definition kennt. Kind kann sowohl eine unmündige Person sein als auch der volljährige Erbe eines verstorbenen Elternteils. Es handelt sich dabei zudem um einen Begriff, der für eine Person zwischen 14 und 18 Jahren etwas befremdlich wirkt; man spricht eher von einer bzw. einem Jugendlichen. Artikel 11 der Bundesverfassung spricht denn auch von Kindern und Jugendlichen. Der Ausdruck "Kind" bzw. "Kinder" hat jedoch den Vorteil, dass er, anders als die Begriffe unter den Ziffern 1 und 2, nicht negativ belastet ist. Er ist zudem geschlechtsneutral, was ihm auch bezüglich des Ausdrucks "Jugendliche" einen Vorteil verschafft. Viele internationale Übereinkommen wie die UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) oder das Haager Kindesschutzübereinkommen (HKsÜ), auf die sich die PAVO bezieht, benützen, ungeachtet des tatsächlichen Alters der unmündigen Person, ausschliesslich den Begriff Kind oder Kinder. Zudem spricht auch die Gesetzesgrundlage zur KiBeV, das ZGB, von Kindern, aber nie von Jugendlichen.

Aus diesen Gründen und angesichts des Umstands, dass sich die Bestimmungen der KiBeV ausschliesslich mit der Betreuung unmündiger Personen befasst und das Alter nur mehr bei der Betreuung durch Tageseltern von Bedeutung ist, hatte die Begleitgruppe – auch mit Blick darauf, dass die Bestimmungen nicht unnötig schwerfällig formuliert sein sollen – den Ausdruck Kind bzw. Kinder favorisiert. Auch in der Vernehmlassung ist diese Begriffswahl auf gute Akzeptanz gestossen.

2.5.3 Tagesbetreuung

Der Begriff der Tagesbetreuung wird im heutigen Recht reduziert auf einen Teilaspekt in der Form der Tagespflege verwendet. Unter Tagespflege versteht man dabei die Betreuung eines Kindes unter 12 Jahren in einer Familie während des Tages (vgl. Art. 12 PAVO).

Unter Tagesbetreuung werden heute alle Formen der Betreuung von Kindern ausserhalb der Familien während des Tages verstanden, unabhängig davon, ob die Betreuung durch eine Familie oder in einer Einrichtung erfolgt. Daher verwendet der Vorentwurf den Begriff durchgängig für beide Betreuungsformen. Die bisherige Tagespflege wird damit in der Form der Betreuung durch Tageseltern dem Begriff "Tagesbetreuung" zugeordnet. Diesem Begriff gegenüber steht die Vollzeitbetreuung. Abgrenzungskriterium ist die Tageszeit, während der die Betreuung erfolgt, insbesondere ob das Kind auch die Nacht in der Einrichtung oder Familie verbringt (vgl. im Einzelnen die Definitionen in Art. 2).

2.5.4 Vollzeitbetreuung

Der Begriff der Vollzeitbetreuung wird im heutigen Recht zwar nicht verwendet, liegt den entsprechenden Bestimmungen der PAVO aber zugrunde: Sowohl die Familienpflege oder die Aufnahme zur späteren Adoption als auch die Heimpflege sind Betreuungsformen, die auf Dauer ausgerichtet sind. Der Begriff wird auch im VE-2010 als Oberbegriff in Abgrenzung zur Tagesbetreuung verwendet und umfasst die Betreuung in einer Familie oder einer Einrichtung sowohl tags- als auch nachtsüber.

2.5.5 Betreuung in einer Familie: Tageseltern – Pflegeeltern

Der Vernehmlassungsentwurf verwendet den Begriff der Familienbetreuung oder Betreuung in einer Familie nicht, sondern spricht von Tageseltern und Pflegeeltern. Beide Betreuungsformen sind Teil der Betreuung in einer Familie und unterscheiden sich voneinander durch die Betreuungsart (Tages- oder Vollzeitbetreuung).

Der VE-2010 behält die im VE-2009 vorgeschlagene Änderung im Wesentlichen bei: Das Alter der betreuten Kinder soll zukünftig nur mehr bei der Tagesbetreuung, aber nicht mehr bei der Vollzeitbetreuung eine Rolle spielen. Die Bewilligungspflicht wird für die Betreuung von Kindern bei Pflegeeltern und in Einrichtungen auf die ganze Dauer der Minderjährigkeit erstreckt. Gerade beim heute nicht bewilligungspflichtigen Alter ab ca. 15/16 Jahren handelt es sich um eine Periode, die sehr viele Probleme und Konflikte mit sich bringen kann und eine intensive Abklärung und Überwachung des Betreuungsplatzes geradezu unumgänglich erscheinen lässt. Die Anpassung führt in diesem Bereich zu einer Gleichstellung mit Vollzeiteinrichtungen, die keine Altersbegrenzung kennen, ab welcher die Bewilligungspflicht entfällt.

Wie schon unter geltendem Recht bildet auch gemäss dem VE-2010 die Anzahl der aufgenommenen Kinder das Abgrenzungskriterium zur Betreuung in Einrichtungen. Heute ist es den Kantonen überlassen, die Grenze zu definieren; die PAVO spricht lediglich von "mehreren" Unmündigen oder Kindern. Je nach Kanton liegt diese Zahl zwischen 3 und 6 Kindern. Neu sieht der Vernehmlassungsentwurf eine verbindliche Regelung vor, die aufgrund der Betreuungsart differenziert. Mit Blick darauf, dass ein Betreuungsplatz nicht nur von einem Kind alleine, sondern von mehreren Kindern nacheinander besetzt wird, spricht der VE-2010 nicht mehr von der Anzahl Kinder, sondern von der Anzahl Betreuungsplätze, die angeboten werden dürfen. Gerade in der Tagesbetreuung entspricht die Bezugnahme auf den Betreuungsplatz der aktuellen Situation weit besser als das Abstellen auf die Anzahl Kinder, insbesondere im Bereich der Tagesbetreuung.

In der Tagesbetreuung darf das Angebot an Betreuungsplätzen höher sein als in der Vollzeitbetreuung. Das hängt damit zusammen, dass die Belastung für die Pflegeeltern im Allgemeinen grösser ist und deren Leben umfassender ändert, wenn das fremde Kind vollzeitlich in die Familie integriert wird. Zudem handelt es sich bei der Vollzeitbetreuung meistens um Kinder, die aufgrund eines behördlichen Entscheids im Rahmen einer Kindes-schutzmassnahme in eine Pflegefamilie aufgenommen werden. Diese Kinder, die häufig aus schwierigen familiären Verhältnissen kommen oder die anderweitig mit Problemen zu kämpfen haben, bedürfen in vielen Fällen einer intensiveren Betreuung, sodass eine im Vergleich zur Betreuung durch Tageseltern geringere Zahl im Interesse sowohl der Pflegeeltern als auch der betreuten Kinder liegt. Eine Gefahr der Überforderung soll vermieden werden.

2.5.6 Betreuung in Einrichtungen

Unter die heutigen Bestimmungen über die Heimpflege fällt der Betrieb von Einrichtungen, die mehrere Unmündige (Vollzeiteinrichtungen) oder Kinder unter 12 Jahren (Tageseinrichtungen) aufnehmen und betreuen (Art. 13 PAVO). Dazu gehört heute sowohl die Betreuung von Unmündigen (nach neuem Erwachsenenschutzrecht: Minderjährige) in konventionellen Heimen oder in Kleininstitutionen in der Form der Vollzeitbetreuung, d.h. während des Tages und der Nacht, als auch die Betreuung von Kindern unter 12 Jahren in Tageseinrichtungen wie Kindertagesstätten oder Krippen.

Da der Begriff "Heim" teilweise negative Assoziationen auslöst, spricht der Vernehmlassungsentwurf nicht mehr von Heimen, sondern von Einrichtungen. Diese Betreuungsform umfasst sowohl Heime im herkömmlichen Sinn, die auf eine Vollzeitbetreuung ausgelegt sind, als auch Einrichtungen der Tagesbetreuung wie Krippen oder Kindertagesstätten. Während der VE-2009 die Anzahl Kinder als Abgrenzungskriterium zwischen der Betreuung in einer Familie und der Betreuung in einer Einrichtung verwendete, bezieht sich der VE-2010 auf die Anzahl der angebotenen Betreuungsplätze. Diese Zahl bildet, von Ausnahmen abgesehen (vgl. Art. 16 Abs. 3 bzw. 23 Abs. 3) das Abgrenzungskriterium zwischen den zwei Betreuungsformen "Familie" (Tages-/Pflegeeltern) und "Einrichtung" und steht in Beziehung zu jener Anzahl Betreuungsplätze, die höchstens in einer Familie angeboten werden dürfen.

2.5.7 Wechsel zum Konzept des Betreuungsplatzes

Während der VE-2009 sich noch an die PAVO anlehnte und die Anzahl der betreuten Kinder als Abgrenzungskriterium zwischen der Betreuung in einer Familie und derjenigen in einer Einrichtung heranzog, bildet neu die Anzahl der angebotenen Betreuungsplätze das Abgrenzungskriterium zwischen diesen zwei grundsätzlichen Betreuungsformen. Diese Änderung kommt dem Umstand entgegen, dass heutzutage oft nicht ein Kind einen einzigen Betreuungsplatz zu 100% beansprucht, sondern dass sich mehrere Kinder einen Betreuungsplatz teilen, indem beispielsweise das eine Kind jeweils montags und dienstags und ein anderes Kind von Mittwoch bis Freitag von derselben Tagesmutter betreut wird. Ein Betreuungsplatz darf jedoch nicht von mehreren Kindern gleichzeitig, sondern nur nacheinander genutzt werden (vgl. Art. 16 Abs. 1 bzw. 23 Abs. 1). Dabei ist unerheblich, ob die Gesamtintensität nur bei der Betreuung eines einzigen oder mehrerer Kinder erreicht wird. Massgebend ist der Gesamtaufwand, unabhängig von der Anzahl betreuter Kinder bzw. der Anzahl angebotener Betreuungsplätze. Wer mehr als die in der entsprechenden Bestimmung (Art. 16 Abs. 1 für Tageseltern bzw. Art. 23 Abs. 1 für Pflegeeltern) vorgegebene Anzahl Betreuungsplätze anbieten will und eine gemäss der KiBeV bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt, untersteht, von Ausnahmen abgesehen (vgl. Art. 16 Abs. 3 bzw. 23 Abs. 3), den Bestimmungen über die jeweilige Einrichtung. Abgrenzungskriterium ist somit nicht der Umstand, dass Tages- oder Pflegeeltern Kinder bei sich zu Hause betreuen. Eine sozialpädagogische Grossfamilie, die in der Regel zu den Einrichtungen gezählt wird, weil sie meist eine grössere Anzahl Betreuungsplätze anbietet als dies Pflegeeltern erlauben würde, kann die aufgenommenen Kinder ebenfalls bei sich zu Hause betreuen.

2.6 Bewilligungspflicht

2.6.1 Allgemein

Anders als im Falle einer Heimbetreuung wird heute eine Bewilligung für die Aufnahme eines Kindes in die Familienpflege nur verlangt, wenn das Kind noch schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt ist und eine Betreuungsdauer von mehr als drei Monaten vorgesehen ist (Art. 4 Abs. 1 PAVO). Für Tagespflegeverhältnisse wiederum gilt, dass sie nur dann meldepflichtig sind, wenn Kinder unter 12 Jahren betreut werden (Art. 12 Abs. 1 PAVO). Auf Wunsch der Kantone und von im Bereich der Fremdbetreuung von Kindern tätigen Kreisen sah der VE-2009 eine Altersbegrenzung nur mehr im Bereich der Betreuung von Kindern durch Tageseltern vor, während die Mindestbetreuungsdauer grundsätzlich ganz wegfiel. Wie von vielen Seiten kritisiert wurde, ist nicht einzusehen, warum Kinder in Einrichtungen, die unter

die Heimbestimmungen fallen, einen umfassenderen Schutz, unabhängig von Alter und Aufenthaltsdauer, die sie in der Institution verbringen, erfahren sollten als Kinder, die in einer Pflegefamilie betreut werden. Diese Neuerung fand in der Vernehmlassung grosse Zustimmung. Vorausgesetzt, die Betreuung erreicht die Intensität einer Tages- oder Vollzeitbetreuung gemäss der Definition von Artikel 2 und es findet keine der Ausnahmeregelungen Anwendung (Art. 7), ist somit für die Betreuung von Kindern unter 18 Jahren durch Pflegeeltern oder in Vollzeiteinrichtungen generell eine Bewilligung erforderlich, für die Betreuung durch Tageseltern oder in Tageseinrichtungen indessen nur, solange die betreuten Kinder noch nicht 16 Jahre alt sind und die Betreuung entgeltlich erfolgt. Neu enthält der VE-2010 anstelle des unbestimmten Begriffs der Regelmässigkeit klare Angaben dazu, ab wann eine Bewilligung eingeholt werden muss; gelegentliche oder gar einmalige Betreuungsleistungen fallen damit klar nicht unter die Bewilligungspflicht, selbst wenn sie entgeltlich erfolgen (Art. 2 Bst. c und g).

Auf behördliche Anordnung hin, in der Regel aufgrund von Kindesschutzmassnahmen, dürfen Kinder nur bei Personen oder Einrichtungen platziert werden, die über eine Bewilligung verfügen (Art. 8 Abs. 1). Diese Bestimmung präzisiert den VE-2009; sie entspricht der Regelung, die heute schon in 24 Kantonen gilt.

2.6.2 Der Ausnahmekatalog

2.6.2.1 Unentgeltliche Betreuung

Grundsätzlich von der Bewilligungspflicht befreit sind unentgeltliche Tagesbetreuungsverhältnisse; dies ergibt sich aus der Definition der Tageseltern und Tageseinrichtungen in Artikel 2.

2.6.2.2 Freiwillige Betreuung

Nach der teilweise heftigen Kritik in der Vernehmlassung 2009 überlässt der VE-2010 die sogenannte freiwillige Betreuung, d.h. die Betreuung, die durch die Eltern eines Kindes veranlasst wird, über weite Strecken deren Eigenverantwortung. Sofern die von den Eltern ausgesuchten Betreuungspersonen in einer gewissen verwandtschaftlichen oder freundschaftlichen Nähe zu den Eltern stehen, brauchen diese Personen keine Bewilligung, und zwar unabhängig davon, ob sie die Leistung entgeltlich oder unentgeltlich erbringen oder ob es sich um eine Tages- oder Vollzeitbetreuung handelt. Bewilligungspflichtig sind hingegen Tageseltern und Pflegeeltern, die ihre Dienste entgeltlich anbieten und den Eltern des Kindes nicht in einer qualifizierten Weise nahestehen.

Wie unter Ziffer 2.6.1 bereits erwähnt, gilt das Privileg der qualifizierten Nähe zu den Eltern des zu betreuenden Kindes dann nicht, wenn es aufgrund eines behördlichen Entscheides fremdplatziert wird. Die Behörde darf ein Kind nur bei Betreuungspersonen oder Einrichtungen platzieren, die über eine Bewilligung verfügen (Art. 8 Abs. 1).

Aufgrund der negativen Reaktionen in der Vernehmlassung im Bereich der freiwilligen Betreuungsverhältnisse findet sich neu auch die Betreuung und Vermittlung von Kindern im Rahmen von Schüleraustauschprogrammen, Au-pair-Einsätzen sowie vergleichbaren Angeboten im Ausnahmekatalog von Artikel 7 (Abs. 1 Bst. d).

2.6.2.3 Weitere Ausnahmen

Wie schon die geltende PAVO sieht auch die KiBeV Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vor. Diese gelten namentlich dann, wenn beispielsweise andere Gesetze, denen die Familie oder Einrichtung untersteht, eine genügende Eignungsabklärung und Aufsicht gewährleisten. Dies ist sicher bei Einrichtungen der Fall, die nach der kantonalen Schul-, Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung einer besonderen Bewilligungspflicht und Aufsicht unterstehen, sowie bei Sonderschulen, die im Rahmen der Invalidenversicherung zugelassen sind.

Bezüglich der schulergänzenden Betreuung ist festzuhalten, dass eine Bewilligung zum Betrieb einer Schule sich nicht auf schulergänzende Betreuungsformen erstreckt. Diese unterstehen grundsätzlich einer separaten Bewilligungs- und Aufsichtspflicht (vgl. Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO). Auch der Vernehmlassungsentwurf geht von diesem Prinzip aus (Art. 7 Abs. 1 Bst. e).

2.6.3 Betreuung auf behördliche Anordnung hin, insbesondere in Krisensituationen

2.6.3.1 Notfall- und Time-out-Platzierungen

Bei Notfall- und Time-out-Platzierungen handelt es sich um die Betreuung von Kindern auf behördliche Anordnung hin in einem Krisenfall. Die Dauer kann von wenigen Tagen oder Wochen bis zu mehreren Monaten reichen. Die Betreuung im Rahmen solcher Platzierungen ist äusserst anspruchsvoll und darf niemandem anvertraut werden, der nicht über die notwendigen Kenntnisse und die entsprechende Erfahrung verfügt. Es geht dabei nicht um Platzierungen, die in einer Krisensituation von den Eltern in eigener Regie vorgenommen werden; Artikel 6 Absatz 2 VE-2009 wurde, wie die Antworten in der Vernehmlassung gezeigt haben, in manchen Fällen falsch verstanden. Es geht dort um Kriseninterventionen, in deren Verlauf ein Kind auf Anordnung einer Behörde, zumeist der Kindesschutzbehörde, aus seinem Umfeld herausgenommen werden muss. Solche Platzierungen sind Teil der behördlichen Platzierungen gemäss Artikel 8. Eine Behörde darf somit Kinder in einer Krisensituation nur bei Pflegeeltern oder in Einrichtungen platzieren, die über eine entsprechende Bewilligung verfügen. Platzierungen in Krisenfällen betreffen mehrheitlich Platzierungen im Bereich der Vollzeitbetreuung; es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch eine Tagesbetreuung in einem bestimmten Fall genügen kann. Unabhängig davon, um welche Betreuungsform es sich handelt, dürfen Kinder nur von solchen Personen, Einrichtungen und Diensten aufgenommen bzw. vermittelt werden, deren Eignung im Voraus abgeklärt worden ist (vgl. die jeweiligen Voraussetzungen in Kapitel 2).

2.6.3.2 Ausgelagerte Betreuungsplätze

Ein weiteres Problem, das es anzugehen gilt, ist die Praxis gewisser Einrichtungen, ihnen auf behördliche Anordnung hin anvertraute Kinder im Rahmen von Time-out-Platzierungen ausserhalb der Institution, teilweise sogar im Ausland, unterzubringen ("Out-sourcing" von Time-out-Platzierungen). Dabei wird teilweise die Meinung vertreten, als Beauftragte oder Gehilfen der mit einer Bewilligung bereits versehenen Einrichtung unterständen diese ausgelagerten Betreuungsplätze selbst keiner Bewilligungspflicht.

Dass gerade im sehr anspruchsvollen Bereich der Time-out-Platzierungen nicht durch Fachpersonen vorgängig abgeklärt wird, ob eine Familie oder Einrichtung überhaupt geeignet ist, Kinder in einer solchen Krisensituation aufzunehmen, kann nur als Missstand bezeichnet

werden. Der VE-2010 regelt diese Problematik noch etwas klarer als der VE-2009 dies getan hat (vgl. Art. 8 Abs. 3). Damit stellt die Bestimmung die heute eigentlich schon geltende Rechtslage klar, dass nämlich die Übertragung der behördlich angeordneten Betreuung an Dritte einer Bewilligungspflicht untersteht. Darunter sind auch Betreuungsangebote ausserhalb von bereits autorisierten Familien oder Einrichtungen zu verstehen. Für Auslandsplatzierungen gelten im Übrigen besondere Vorschriften (vgl. Ziff. 2.10.1).

2.7 Bewilligungsverfahren bei Familien

Heute müssen die künftigen Pflegeeltern vor der Aufnahme eines Kindes eine Bewilligung einholen. Die Bewilligung wird dabei für ein bestimmtes Kind erteilt. Bei Platzierungen als Folge von Kinderschutzmassnahmen hat sich als problematisch erwiesen, dass die Platzierung oft drängt und die Abklärung, ob eine Familie geeignet ist, das zu platzierende Kind aufzunehmen, unter Zeitdruck erfolgen muss. Nicht selten ist auch der Fall, dass das Kind von einer Familie aufgenommen wird, ohne dass eine entsprechende Bewilligung vorliegt. Stellt sich in der Folge heraus, dass das bereits platzierte Kind nicht dort bleiben kann, weil die Pflegeeltern die notwendigen Voraussetzungen nicht erfüllen, kommt es für das Kind zu einer Umplatzierung, die es oft nur schwer verkraften kann. Aus diesen Gründen drängt sich im Bewilligungsverfahren für Pflegeeltern ein Wechsel auf: Neu soll nicht mehr das konkrete Betreuungsverhältnis, sondern der Betreuungsplatz bewilligt werden. Nach den vielen positiven Rückmeldungen in der Vernehmlassung sieht auch der VE-2010 vor, dass die Eignung von Personen zur Aufnahme von Kindern grundsätzlich und ohne Bezug zu einer konkreten Platzierung abgeklärt wird. Diese Abklärung soll umfassend vorgenommen werden und auch Auskunft darüber geben, für welche Bedürfnisse eines Kindes sich die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller eignen. Damit wird die Bewilligung eltern- und nicht mehr kindbezogen erteilt. Das konkrete Betreuungsverhältnis wird in der Folge durch die Aufnahme eines Kindes und den Abschluss eines Betreuungsvertrages (vgl. 2.9.2) begründet. Die Verantwortung dafür, dass die Wahl der Betreuungseltern die richtige ist, trägt in erster Linie die platzierende Person oder Behörde. Es darf aber auch von den Betreuungspersonen erwartet werden, dass sie sich äussern, wenn sich das Betreuungsverhältnis nicht den Erwartungen entsprechend entwickelt oder gar der Eindruck entsteht, der Betreuungsplatz sei falsch gewählt (z.B. bei Überforderung der Pflegeeltern). Dieses Verfahren entspricht in seinen Grundzügen dem heutigen Verfahren bei Heimplatzierungen, die um eine Bewilligung nachsuchen müssen, ehe es um die tatsächliche Aufnahme von Kindern geht.

Durch den Wechsel soll gewährleistet werden, dass die Abklärungen der Betreuungsplätze ohne Zeitdruck erfolgen und spätere Wechsel der platzierten Kinder weitestgehend vermieden werden können. Im Interesse des Kindes und zur Vermeidung von Interessenskonflikten geht damit auch eine Teilung der Zuständigkeit einher: Die Betreuungsplatzabklärung erfolgt durch die zentrale kantonale Fachbehörde, während die Auswahl eines Betreuungsplatzes bei der konkreten Platzierung durch die Eltern des Kindes oder eine zuständige Behörde vorgenommen wird. Die individuelle Eignungsabklärung und die Beaufsichtigung des Betreuungsverhältnisses im Einzelfall obliegt somit der Person oder Behörde, die den Platzierungsentscheid getroffen hat (vgl. Ziff. 2.2 sowie Art. 3 Abs. 4).

2.8 Formen der Vermittlungstätigkeit

2.8.1 Allgemein

Die geltende PAVO regelt keine wie auch immer geartete Vermittlungstätigkeit im heutigen "Pflegekinderwesen". Einzelne Kantone haben eigene Bestimmungen erlassen, nachdem Probleme insbesondere bei Platzierungen von Kindern im Ausland aufgetreten sind. Unter dem Begriff "Vermittlung" wird heute eine Tätigkeit verstanden, die ein qualitativ äusserst weites Spektrum umfasst: von der reinen Vermittlung eines nicht bewilligten Betreuungsplatzes unter Ausnutzung der heute bestehenden Altersgrenze und der Mindestbetreuungs-dauer bis zu den Aktivitäten spezialisierter Organisationen, welche die durch sie vermittelten Betreuungsplätze in jeder Hinsicht begleiten und dadurch ein Umfeld zu schaffen versuchen, das dem Kind nicht nur die Integration in die Pflegefamilie, sondern auch die Bewältigung seines zukünftigen Lebens zu ermöglichen hilft. Letztere hatte der VE-2009 im Blickfeld, als er die Platzierungsorganisationen regelte und ihnen bestimmte Rechte zugestand sowie gewisse Pflichten auferlegte.

Der VE-2010 regelt diese Organisationen unter der neuen Bezeichnung "Pflegeelterndienst" ebenfalls und bezieht sich dabei grundsätzlich auf die Regelungen des VE-2009. Der neue Vernehmlassungsentwurf geht jedoch darüber hinaus und bezieht unter dem Namen "Tageselterndienst" auch Organisationen ein, die in qualifizierter Weise Tagesbetreuungsplätze vermitteln und die entsprechenden Betreuungsverhältnisse begleiten.

Die Umbenennung der Platzierungsorganisationen liegt im Umstand begründet, dass der Begriff fälschlich die Vorstellung vermittelte, solche Organisationen würden die Kinder platzieren. Dies trifft indessen nicht zu: Platziert werden die Kinder nach wie vor von denjenigen Behörden und Personen, die den Platzierungsentscheid gefällt haben. Der Namenswechsel entspricht den im Rahmen der Vernehmlassung gemachten Vorschlägen. Um sprachlich umständliche Bestimmungen zu vermeiden, musste für die Tageselternorganisationen ebenfalls ein anderer Begriff gewählt werden; sie werden im VE-2010 unter der Bezeichnung "Tageselterndienst" geregelt. Vergleiche mit dem umliegenden Ausland haben gezeigt, dass sich das Tätigkeitsgebiet eines Tageseltern- bzw. Pflegeelterndienstes weitgehend mit demjenigen von Tageseltern- bzw. (Familien)Platzierungsorganisationen deckt.

2.8.2 Tageseltern- und Pflegeelterndienste

Der vorliegende Entwurf stellt an Pflegeelterndienste und neu auch an Tageselterndienste hohe Anforderungen, überträgt diesen aber auch entsprechende Rechte. Sie erhalten nur eine Bewilligung, wenn sowohl Leitung als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über eine entsprechende Ausbildung sowie praktische Erfahrung im Bereich der Fremdbetreuung von Kindern verfügen. Mit dem Gesuch müssen zudem verschiedene Konzepte eingereicht werden. Die bewilligende kantonale Behörde muss erkennen können, ob die gesuchstellende Organisation überhaupt in der Lage ist, Tages- bzw. Pflegeeltern auszusuchen, deren Verhältnisse gewissenhaft abzuklären und diese allenfalls zu beaufsichtigen sowie Betreuungsplätze im konkreten Fall, d.h. bezogen auf die Bedürfnisse des zu betreuenden Kindes, zu vermitteln. Denn mit der Erteilung der Bewilligung findet in einem gewissen Umfang eine Delegation von Kompetenzen von der kantonalen Behörde an den entsprechenden Dienst statt:

Die Tageseltern- und Pflegeelterndienste können von den kantonalen Behörden für die Prüfung der Gesuche von Personen um Bewilligung als Tages- oder Pflegeeltern sowie für die Beaufsichtigung bewilligter Tages- oder Pflegeeltern beigezogen werden, was zu einer entsprechenden Reduktion des Aufwandes bei der kantonalen Behörde führt: Durch Tageseltern- und Pflegeelterndienste vorgeprüfte Gesuche dürfen von der kantonalen Behörde in einem vereinfachten Verfahren geprüft werden (vgl. Art. 11 Abs. 3) und die Aufsichtstätigkeit der kantonalen Behörde über bewilligte Tages- und Pflegeeltern, welche mit einem Tageseltern- oder Pflegeelterndienst vertraglich eine Zusammenarbeit vereinbart haben, reduziert sich entsprechend dem Umfang des Beizugs des Dienstes bei der Aufsicht (vgl. Art. 62 Abs. 4). Der Tageseltern- oder Pflegeelterndienst führt in der Folge auch die individuelle Eignungsabklärung durch, d.h. die Abklärung, ob ein bestimmtes Kind zu bestimmten Betreuungspersonen passt (sogenanntes "Matching"). Daneben kommt dem Dienst eine begleitende und unterstützende Funktion zu, während das individuelle Betreuungsverhältnis weiterhin von derjenigen Person oder Behörde, welche den Platzierungsentscheid getroffen hat (Eltern, Behörde), beaufsichtigt wird (vgl. Art. 3 Abs. 4).

Die Wahrnehmung derart vielfältiger Aufgaben durch bewilligte Tageseltern bzw. Pflegeelterndienste wird namentlich bei der zentralen kantonalen Behörde bzw. der gemäss Artikel 3 Absatz 2 zuständigen Behörde für den Tagesbetreuungsbereich sowie der platzierenden Behörde zu einer nicht unbedeutenden Entlastung führen.

Bietet ein Pflegeelterndienst auch Betreuungsplätze im Ausland an, so hat er zusätzlich die Bestimmungen über die Platzierung von Kindern im Ausland zu beachten, wenn es sich um eine behördliche Platzierung handelt (Art. 74 Abs. 5).

2.8.3 Vermittlungsdienste

Der VE-2009 unterstellte die reine Vermittlungstätigkeit keiner Bewilligungspflicht und beschränkte deren Tätigkeit gleichzeitig auf die Vermittlung von Betreuungsplätzen in bewilligten und beaufsichtigten Familien oder Einrichtungen in der Schweiz (Art. 8 Abs. 1 Bst. d VE-2009). Diese Regelung wurde im Vernehmlassungsverfahren als zu wenig weitgehend kritisiert. Der VE-2010 sieht daher neu eine Meldepflicht für Vermittlungsdienste vor (Art. 58 ff.) und unterstellt sie einer Aufsicht (Art. 66). Die Vermittlung von Tagesbetreuungsplätzen untersteht hingegen keiner Meldepflicht. Eine Vermittlungstätigkeit mit Bezug auf Betreuungsplätze, die sich im Ausland befinden, bleibt angesichts der damit verbundenen Problematik wie schon im VE-2009 ausschliesslich Pflegeelterndiensten vorbehalten. Soll somit eine Vermittlungstätigkeit auf das Ausland ausgedehnt werden, hat sich die Person oder Organisation um die entsprechende Zulassung als Pflegeelterndienst zu bemühen. Die an einen solchen Dienst gestellten fachlichen und organisatorischen Anforderungen bieten gerade bezüglich der heiklen, weil oft weniger gut zu beaufsichtigenden Auslandplatzierungen mehr Gewähr für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen.

Nicht zum Tätigkeitsfeld des Vermittlungsdienstes gehört die individuelle Eignungsabklärung, d.h. das Matching zwischen dem zu betreuenden Kind und dem Betreuungsplatz. Dieser Bereich ist der Entscheidungsträgerin bzw. dem Entscheidungsträger vorbehalten – sie oder er trägt dafür auch die Verantwortung. Nehmen somit Kindesschutzbehörden oder Eltern die Dienste einer Vermittlerin oder eines Vermittlers in Anspruch, tragen sie die Verantwortung dafür, dass die vermittelten Betreuungsplätze geeignet sind, Kinder mit den Bedürfnissen des zu platzierenden Kindes aufzunehmen. Sie haben auch das individuelle Betreuungsverhältnis zu begleiten und zu beaufsichtigen. Da die Vermittlungstätigkeit auf bewilligte und beaufsich-

tigte Pflegeeltern und Einrichtungen beschränkt ist, liegt es im ganz eigenen Interesse des Vermittlungsdienstes, dafür besorgt zu sein, keine unbewilligten und/oder unbeaufsichtigten Betreuungsplätze zu vermitteln.

2.9 Rechte und Pflichten

2.9.1 Allgemein

In der aktuellen PAVO werden an verschiedenen Stellen Pflichten insbesondere von Pflegeeltern und Heimen aufgeführt. Die Erwähnung von Rechten findet sich dagegen kaum.

Um zu gewährleisten, dass die Fremdbetreuung von Kindern in allen Kantonen einem gewissen Minimalstandard verpflichtet ist, führt der Vernehmlassungsentwurf in Kapitel 3 die Rechte und Pflichten der verschiedenen an einem Betreuungsverhältnis beteiligten Personen auf. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Adressaten der KiBeV: die Tages- und Pflegeeltern, die Einrichtungen, die Tageseltern- und Pflegeelterndienste sowie die Vermittlungsdienste. Adressat ist aber auch die Behörde, die Bewilligungen erteilt und die Aufsicht ausübt; ihre Rechte und Pflichten finden sich in den entsprechenden Kapiteln.

2.9.2 Betreuungsvertrag

Der Betreuungsvertrag ist in der geltenden PAVO nicht geregelt. Er findet lediglich im Abschnitt über die allgemeinen Bestimmungen Erwähnung (Art. 3 Abs. 2 Bst. b PAVO). Heute erscheint der Abschluss eines schriftlichen Betreuungsvertrages jedoch als unumgänglich. Die Schriftlichkeit ist zwar nicht Gültigkeitsvoraussetzung, der Vertrag kommt auch mündlich zustande, sie soll jedoch sicherstellen, dass sich gesetzliche Vertreterinnen und Vertreter (zumeist die Eltern), Betreuungseltern, Einrichtungen und Behörden über die wesentlichen Punkte des Betreuungsverhältnisses einig sind und die Beteiligten genau wissen, was von ihnen erwartet wird. Um den heute in der Fremdbetreuung von Kindern notwendigen Minimalstandard unter den Kantonen zu gewährleisten, statuiert der VE-2010, anders als der VE-2009, nur mehr für bewilligungspflichtige Betreuungsverhältnisse eine Pflicht zum Abschluss eines solchen Betreuungsvertrages.

2.9.3 Fachliche Kompetenzen / Aus- und Weiterbildung

Der Anspruch der heutigen Gesellschaft an eine lebenslange Weiterbildung darf vor der Fremdbetreuung von Kindern nicht halt machen. Daher sieht der Entwurf vor, dass sich nicht nur institutionelle Leistungserbringer, an deren Aus- und Weiterbildung zu Recht höhere Anforderungen gestellt werden dürfen, sondern auch bewilligungspflichtige Tages- und Pflegeeltern unter Berücksichtigung ihrer bereits erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen sowie der an sie gestellten Anforderungen angemessen weiterbilden. Dabei geht es nicht darum, von jeder bewilligungspflichtigen Tages- oder Pflegemutter eine professionelle pädagogische Ausbildung zu verlangen; eine solche Anforderung wäre unverhältnismässig. Dieser Grundsatz erfährt indessen dann eine Einschränkung, wenn es darum geht, Kinder zu betreuen, deren Betreuung an die Betreuungspersonen aussergewöhnliche Anforderungen stellt, weil sie aufgrund ihres familiären Hintergrundes oder aufgrund anderer Umstände in ihrer Entwicklung gefährdet sind oder eines besonderen Schutzes oder einer besonderen Betreuung bedürfen. In solchen Fällen muss von den Betreuungspersonen mehr verlangt werden können als die für die Betreuung von Kindern üblichen Kenntnisse und

Fähigkeiten. Die Betreuung solcher Kinder ist im Übrigen auch aufwendiger, weshalb im Interesse und zum Wohl der Kinder gerechtfertigt erscheint, diesem Aspekt bei der Festlegung der Anzahl Betreuungsplätze, die in einer Familie oder Einrichtung höchstens angeboten werden dürfen, Rechnung zu tragen.

2.9.4 Rechte und Pflichten von Tages-, Pflegeeltern und Einrichtungen sowie Tagesltern-, Pflegeeltern- und Vermittlungsdiensten

Die Pflichten der professionellen Dienstleistungsanbieter gehen grundsätzlich weiter als diejenigen von Tages- und Pflegeeltern. So haben Vollzeiteinrichtungen und Pflegeelterndienste dafür besorgt zu sein, dass die Kinder, die bei ihnen betreut bzw. deren Betreuungsplatz durch den Dienst vermittelt und begleitet wird, über ihre Rechte informiert und zu wichtigen Entscheidungen angehört werden. Auch müssen diese Kinder wissen, an wen sie sich wenden können, wenn sie Hilfe benötigen. Diese Pflichten gelten für Pflegeeltern nur im Falle von Platzierungen auf behördliche Anordnung hin. Zudem haben professionelle Anbieter über jedes betreute Kind eine Akte anzulegen, in der seine Entwicklung sowie wichtige Vorkommnisse oder Entscheidungen festgehalten werden. Ziel ist, eine gewisse Transparenz zu schaffen, die Nachvollziehbarkeit getroffener Entscheidungen zu gewährleisten und eine Basis für zukünftige Entscheidungen oder das zukünftige Vorgehen zu schaffen. Gerade mit Blick darauf, dass der Kanton im Fall von Pflegeelterndiensten Aufgaben, die er sonst selbst wahrnimmt, an einen privaten Dienstleistungserbringer delegieren kann, muss sichergestellt sein, dass diese Aufgaben durch den Pflegeelterndienst auch mit der entsprechenden Professionalität wahrgenommen werden. Von daher ist zu verstehen, dass nicht nur die Anforderungen an die Leitung und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hoch sind, sondern dass die Vollzeiteinrichtungen und Pflegeelterndienste weitergehende Pflichten zu erfüllen haben.

2.10 Internationale Verhältnisse

2.10.1 Platzierungen im Ausland als Folge von Kindesschutzmassnahmen

Platzierungen werden gelegentlich auch über die Landesgrenzen hinweg vorgenommen. Insbesondere Platzierungen in Krisensituationen (Notfall- oder Time-out-Platzierungen) erfolgen immer häufiger im Ausland. Dabei unterstehen die ausländischen Stellen jedoch nicht der schweizerischen Bewilligungspflicht oder Aufsicht. Dennoch muss sichergestellt werden, dass dort untergebrachte Kinder mindestens annähernd so betreut werden, wie es das schweizerische Recht vorsieht. Es kann nicht sein, dass irgendwelche Familien oder Einrichtungen, deren Verhältnisse oft genug nicht abgeklärt worden sind und die auch keiner Aufsicht unterstehen, Kinder, insbesondere solche in einer Krisensituation, zur Betreuung aufnehmen. Daher stellt auch der VE-2010 klare Anforderungen an einen Betreuungsplatz im Ausland, sofern die Platzierung im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme auf behördliche Anordnung hin erfolgt. Für diese gilt, dass Kinder im Ausland nur dann platziert werden dürfen, wenn die Betreuungsplätze entsprechend dem Recht des Aufnahmestaates, dem sie unterstehen, überprüft und autorisiert worden sind und durch die zuständigen Behörden vor Ort beaufsichtigt werden. Zudem müssen die Plätze erwiesenermassen geeignet sein, Kinder mit den Bedürfnissen des zu platzierenden Kindes aufzunehmen. Kinder bei Familien oder in Einrichtungen zu platzieren, die den Bedürfnissen des Kindes überhaupt nicht gerecht werden können oder die gar völlig überfordert sind, widerspricht nicht nur den

Interessen und dem Wohl des zu platzierenden Kindes, eine solche Platzierung dürfte auch kaum das gewünschte Ergebnis bringen. Zusätzlich sind die sich aus dem Haager Kindesschutzübereinkommen (HKsÜ)⁵ ergebenden Anforderungen zu beachten (Art. 74): So hat die Kindesschutzbehörde die zentrale Behörde des Kantons, die gemäss Bundesgesetz über das Haager Kindesschutzübereinkommen (BG-KKE)⁶ zuständig ist, zu kontaktieren und sie über ihre Absichten zu informieren. Die zentrale Behörde nimmt sodann Kontakt mit der zuständigen Behörde des Platzierungslandes auf und übermittelt einen Bericht über das zu platzierende Kind, worin auch der Platzierungsentscheid begründet wird. Die Platzierung im Ausland darf erst erfolgen, wenn die zuständige ausländische Behörde ihre Zustimmung dazu erteilt hat.

Die Beachtung dieser Anforderungen gilt nicht für Eltern, die ihr Kind in eigener Regie einer Institution oder sonstigen Betreuungspersonen im Ausland anvertrauen; eine solche Platzierung liegt vollumfänglich in der elterlichen Eigenverantwortung.

2.10.2 Zuzug von Betreuungsfamilien aus dem Ausland/Wegzug ins Ausland

Im Zuge der internationalen Mobilität der Gesellschaft werden nicht nur Kinder im Ausland platziert, es ziehen auch Familien mit Kindern, die ihnen an ihrem bisherigen schweizerischen oder ausländischen Wohnsitz zur Betreuung anvertraut worden sind, ins Ausland oder umgekehrt in die Schweiz.

Pflegeeltern mit bisherigem Wohnsitz im Ausland, die ein fremdes Kind betreuen, unterstehen der Bewilligungspflicht, sobald sie mit ihm in die Schweiz ziehen. Die Entscheidung, ob ein fremdbetreutes Kind bei den Pflegeeltern bleiben und mit diesen in die Schweiz ziehen darf, trifft grundsätzlich die am bisherigen ausländischen Wohnort zuständige Behörde oder die gesetzliche Vertreterin bzw. der gesetzliche Vertreter des platzierten Kindes. Mit dem Gesuch um eine Bewilligung als Pflegeeltern muss daher entweder eine begründete Zustimmung der zuständigen ausländischen Behörde eingereicht werden, wenn das Betreuungsverhältnis Folge eines Behördenentscheids ist, oder eine schriftliche Erklärung der Eltern des Kindes über den Grund des Verbleibens in der Pflegefamilie, falls das Kind nicht durch Behördenentscheid in der Familie platziert wurde. Ohne Zustimmung der ausländischen Behörde bzw. ohne entsprechende Erklärung der gesetzlichen Vertreterin oder des gesetzlichen Vertreters darf die Bewilligung seitens der zuständigen schweizerischen Behörde nicht erteilt werden. Dem Gesuch ist überdies eine Erklärung über den Unterhalt des ausländischen Kindes während seines gesamten Aufenthaltes in der Schweiz beizulegen. Das letzte Wort, ob ein ausländisches Kind mit bisherigem Wohnsitz im Ausland mit seiner Pflegefamilie in die Schweiz umziehen darf, steht der kantonalen Migrationsbehörde zu. Dementsprechend wird die Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde erst wirksam, wenn auch die kantonale Migrationsbehörde dem Aufenthalt in der Schweiz zugestimmt hat (Art. 71 Abs. 3). Dabei darf die Berücksichtigung des Kindeswohls keinesfalls zu kurz kommen, denn es ist davon auszugehen, dass schwerwiegende Gründe dafür gesprochen haben, das Kind in der Pflegefamilie zu belassen und es mit seinen Pflegeeltern an den neuen Wohnort ziehen zu lassen. Artikel 73 Absatz 4 erinnert die entscheidenden Behörden an ihre diesbezügliche Verantwortung.

⁵ SR 0.211.231.011; BBl 2007 2661

⁶ SR 211.222.32; BBl 2007 2636

Wollen Pflegeeltern mit dem von ihnen betreuten Kind ins Ausland umziehen, so sind vorgängig durch die zuständige Kindesschutzbehörde Abklärungen über den Verbleib des Kindes in der Familie zu treffen. Zwar soll eine Umplatzierung, die für ein Kind immer schwierig zu verkraften ist, so weit als möglich vermieden werden, dennoch muss auch berücksichtigt werden, dass bei einem Wegzug der Pflegeeltern ins Ausland der Kontakt zu den Eltern (biologische Eltern oder Adoptiveltern) kaum mehr gepflegt werden kann. Die Entscheidung erfolgt im Sinne einer Interessenabwägung, wobei dem Wohl des Kindes mehr Beachtung zu schenken ist als dem Interesse der Eltern an einem Kontakt zum fremdplatzierten Kind. Der Vernehmlassungsentwurf zählt die wichtigsten Gründe für den Verbleib in der Pflegefamilie auf (Art. 75 Abs. 3). Ob das Kind tatsächlich mit seiner Pflegefamilie ins Ausland umziehen kann, hängt letztlich vom Entscheid der ausländischen Behörde ab (Art. 75 Abs. 4 i.V.m. Art. 74 Abs. 4).

3. Rechtliche Grundlagen

Die Regelung der Betreuung von Kindern ausserhalb der Herkunftsfamilie stützt sich hauptsächlich auf die Zivilrechtskompetenz des Bundes nach Artikel 122 BV. Heranzuziehen sind aber auch Artikel 11 (Schutz der Kinder und Jugendlichen) und Artikel 41 (Sozialziele).

Die gesetzliche Grundlage für den Erlass der Pflegekinderverordnung bildet Artikel 316 des Zivilgesetzbuches. Dieser hält fest, dass die Aufnahme von Pflegekindern bewilligungspflichtig ist und unter Aufsicht steht. Unter Pflegekindern ist dabei nicht nur das auf behördliche Anordnung hin vollzeitlich fremdbetreute Kind zu verstehen, sondern generell das Kind, das fremdbetreut wird, unabhängig davon, wer die Fremdbetreuung veranlasst hat und in welcher Form sie auftritt⁷. Tagesbetreuungsverhältnisse gehören damit ebenso zum Regelungsbereich wie Vollzeitbetreuungsverhältnisse. Der Erlass von Ausführungsbestimmungen ist an den Bundesrat delegiert. Bezüglich der ausländerrechtlichen Regelung stützt sich die KiBeV auf Artikel 30 Absatz 2 AuG⁸.

Was die Regelung internationaler Verhältnisse anlangt, stützt sich der Entwurf insbesondere auf das Haager Kindesschutzübereinkommen (HKsÜ)⁹, namentlich Artikel 33, und das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE)¹⁰, namentlich Artikel 2.

4. Verhältnis zum internationalen Recht

4.1 Europarat: Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)

Die EMRK enthält keine Bestimmung für Pflegekinder, ihre Rechte sind jedoch im Rahmen derjenigen, die für alle anderen Personen auch gelten, geschützt. Dazu gehören:

- Art. 6 Recht auf ein faires Verfahren
- Art. 8 Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

⁷ BBl 1974 II 87 f.

⁸ SR **142.20**

⁹ SR **0.211.231.011**; BBl **2007** 2595 ff.; Inkrafttreten am 1. Juli 2009

¹⁰ SR **211.222.32**; BBl **2007** 2595 ff.; Inkrafttreten am 1. Juli 2009

- Art. 9 Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- Art. 10 Recht auf freie Meinungsäusserung
- Art. 13 Recht auf wirksame Beschwerde

Von der Schweiz nicht unterzeichnet – und damit auch nicht ratifiziert – wurde das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten vom 25. Januar 1996, mittels welchem die Rechte der Kinder in den Rechtsordnungen der Vertragsstaaten besser hätten zum Ausdruck gebracht werden sollen¹¹.

4.2 Haager Konventionen

Für die Zuständigkeit und Rechtsanwendung im internationalen Kindesrecht sind verschiedene Haager Übereinkommen von Bedeutung, die zwischen 1956 und 1996 zustande gekommen sind. Davon sind für den Bereich der Fremdbetreuung von Kindern, auch im Bereich der Adoption, folgende Konventionen zu erwähnen:

- Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption vom 29. Mai 1993 (Haager Adoptionsübereinkommen, HAÜ)¹²;
- Haager Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern (Haager Kindesschutzübereinkommen, HKsÜ)¹³.

Alle Übereinkommen formulieren nicht nur Rechte von Kindern, sondern äussern sich auch zur Zuständigkeit und zum anwendbaren Recht sowie zum Verfahren. Das HKsÜ enthält in Artikel 33 eine Bestimmung über die Unterbringung von Kindern in einer Pflegefamilie oder einem Heim eines anderen Vertragsstaates.

4.3 UNO

Das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UN-KRK)¹⁴, das für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft getreten ist, verpflichtet die Vertragsstaaten, bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen und ihm den Schutz und die Fürsorge zu gewähren, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind. Verlangt wird, dass die für die Fürsorge und den Schutz des Kindes verantwortlichen Institutionen sowie andere Dienste in fachlicher Hinsicht geeignet sind und einer ausreichenden Aufsicht unterstehen (Art. 3). Das Kind hat auch ein Recht auf Anhörung (Art. 12). Ein eigener Artikel widmet sich der Betreuung in Pflegefamilien (Art. 20). Ein Pflegekind hat demnach Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates. Der Staat wird zudem verpflichtet, verschiedene Formen der Betreuung eines Kindes sicherzustellen und bei der Wahl des Betreuungsplatzes dafür besorgt zu sein, dass die ethnische, religiöse, kulturelle und sprachliche Herkunft des Kindes gebührend berücksichtigt wird.

¹¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=160&CM=8&DF=2/19/2009&CL=ENG>

¹² SR 0.211.221.311

¹³ SR 0.211.231.011; BBl 2007 2595 ff.; Inkrafttreten: am 1. Juli 2009.

¹⁴ SR 0.107

Am 20. November 2009 hat die UNO-Generalversammlung Richtlinien für die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern verabschiedet. Dabei handelt es sich um Standards, die es zu berücksichtigen gilt, wenn Kinder nicht in ihrer Herkunftsfamilie leben können. Diese Standards beziehen sich damit grundsätzlich auf Vollzeitbetreuungsverhältnisse.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

5.1 Auf den Bund

Bundesweit gibt es heute keine umfassende Statistik über die Fremdbetreuung von Kindern, obwohl die in Kraft stehende PAVO mit Artikel 21 Absatz 3 bereits eine Grundlage für die Erhebung entsprechender Daten bieten würde. Dieser Artikel wurde in der Praxis bisher jedoch nicht umgesetzt. Zur Nutzung familienergänzender Kinderbetreuung (Tagesbetreuung) liegen zwar seit 2001 Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) vor. Eine umfassende Statistik, die auch den Vollzeitbereich einschliesst, muss aber durch das BFS – vorausgesetzt die Daten werden erhoben und an die dafür vorgesehene kantonale Behörde weitergeleitet – erst noch erstellt bzw. bestehende Statistiken müssen entsprechend erweitert werden. Für die Durchführung der statistischen Erhebungen ist davon auszugehen, dass im BFS ein zusätzlicher Personalbedarf im Umfang von zwei Vollzeitstellen benötigt wird. Der finanzielle Bedarf für Sachausgaben beläuft sich auf rund 250'000 Franken pro Jahr für die ersten beiden Erhebungsjahre (Aufbau- und Entwicklungsphase) und auf rund 80'000 Franken pro Jahr für die folgenden Jahre (Auswertungsphase).

Das Vorhandensein von statistischem Zahlenmaterial alleine ist zwar keine Garantie für eine bessere Qualität der Fremdbetreuung von Kindern, diesen Zahlen wird dennoch grosse Bedeutung beigemessen. Insbesondere mit Blick auf künftige Anpassungen werden sie wertvolle Anhaltspunkte liefern können. Die Erhebung statistischer Daten ist daher zwingend erforderlich.

5.2 Auf die Kantone

Die Umsetzung der KiBeV liegt wie bis anhin bei den Kantonen. Während sich heute verschiedene kantonale und kommunale Stellen um die Erteilung von Bewilligungen sowie die Aufsicht im Bereich der Fremdbetreuung von Kindern bemühen, soll inskünftig eine zentrale kantonale Behörde diese Aufgaben wahrnehmen. Darüber hinaus soll auch eine kantonale Fachstelle eingerichtet werden, die personell mit der zentralen kantonalen Behörde zusammenfallen kann (Art. 4 Abs. 2). Der Kanton hat überdies gemäss Artikel 4 verschiedene weitere Aufgaben wahrzunehmen.

Andererseits haben die Kantone keine grundlegend neuen Aufgaben wahrzunehmen. Es findet lediglich eine Art organisatorische Umorientierung statt, indem kommunale Stellen, die mit der Bewilligung und Aufsicht über Pflegefamilien und Einrichtungen betraut gewesen sind, diese Aufgabe an die einzige kantonale Behörde übertragen und dadurch entlastet werden. Zusätzliche Aufgaben kommen mit der Bewilligung und Aufsicht über bewilligungspflichtige Tageseltern sowie Tageseltern- und Pflegeelterndienste hinzu; zudem sollen reine Vermittlungsdienste einer Melde- und Aufsichtspflicht unterstellt werden. Durch die mit einer Bewilligung verbundene Übertragung von Aufgaben an die Tageseltern- und Pflegeelterndienste kann sich der Kanton aber im Bereich der aufwendigen Prüfung von Gesuchen um Bewilligung als Tages- oder Pflegeeltern und deren Beaufsichtigung auch massgeblich entlasten. Im Übrigen sieht der VE-2010 bedeutend weniger bewilligungspflichtige Betreuungs-

plätze bei Tages- oder Pflegeeltern vor als der VE-2009. Der Aufwand im Bereich der Bewilligungserteilung und Aufsicht wird mit der Aufnahme von Tageseltern, Pflegeeltern- und Vermittlungsdiensten in die KiBeV zwar zunehmen, es ist aber zu berücksichtigen, dass insbesondere viele der bewilligungspflichtigen Tageseltern einem bestehenden Tageseltern-dienst angeschlossen sind, der, bei entsprechender Delegation der Aufgaben durch die kantonale Behörde (vgl. Art. 11 Abs. 3 und 62 Abs. 4), diese massgeblich entlasten kann.

Im Rahmen der Vernehmlassung 2009 wurden die Kantone gebeten, Angaben über den finanziellen und personellen Mehraufwand zu machen, der die Umsetzung des VE-2009 verursachen würde. Elf Kantone meldeten einen geschätzten finanziellen Mehraufwand zwischen 200'000 und 5 Millionen Franken und neun Kantone schätzten den zusätzlichen Stellenbedarf auf zwischen 2 und 35 Stellen. 15 Kantone konnten keine näheren Angaben machen. Es ist anzunehmen, dass sich die Auslagen mit der Reduzierung der bewilligungspflichtigen Betreuungsangebote reduzieren werden.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Professionalisierung der bewilligungspflichtigen Fremdbetreuung von Kindern bringt zwar höhere Kosten insbesondere für die Betreuungseinrichtungen mit sich, die Vorteile dieser Professionalisierung überwiegen jedoch. So dient eine qualitativ hochstehende Fremdbetreuung nicht nur dem Kindeswohl. Sie bildet auch eine der Voraussetzungen dafür, dass insbesondere Frauen berufstätig bleiben und damit zur Entwicklung der Wirtschaft beitragen können. Für Kinder, die im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen fremdbetreut werden müssen, hilft eine gute Fremdbetreuung, destruktive Phasen der Entwicklung zu überwinden und den Weg in die Gesellschaft zu finden bzw. Traumata aufgrund unzureichender Betreuung, Misshandlung oder Missbrauchs zu verarbeiten und die Kinder vor Spätfolgen zu bewahren, welche nicht nur das Kind, sondern auch die Gesellschaft in jeder Hinsicht teuer zu stehen kommen können. Quantifizierbar sind die Vorteile einer professionellen und qualitativ hochstehenden Fremdbetreuung von Kindern und die möglichen zukünftigen Einsparungen zwar nicht. Vergleiche mit den Folgen häuslicher Gewalt lassen jedoch erahnen, dass der dadurch entstehende gesellschaftliche wie auch persönliche Nutzen sehr gross ist.

II. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

1. Die Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern

1.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Die KiBeV regelt die Anforderungen an die ausserfamiliäre Betreuung minderjähriger Kinder. Ausserfamiliär ist die Betreuung dann, wenn das Kind ausserhalb des Elternhauses betreut wird. Das Alter des Kindes ist nur mehr bei der Tagesbetreuung von Bedeutung. Neu sind nicht nur die bisherigen Leistungserbringer, die Tages-, Pflegeeltern und Einrichtungen, Adressaten der Kinderbetreuungsverordnung, sondern auch Organisationen, die mit Tages- oder Pflegeeltern auf vertraglicher Basis zusammenarbeiten, Betreuungsplätze vermitteln und die vermittelten Betreuungsverhältnisse unterstützend begleiten, die sogenannten Tageseltern- und Pflegeelterndienste.

Die reine Vermittlungstätigkeit (Hinweis auf einen Betreuungsplatz bei bewilligten und beaufichtigten Pflegeeltern oder in einer Einrichtung), die lediglich einer Meldepflicht untersteht, ist dagegen nur am Rande Gegenstand der Regelung.

Art. 2 Begriffe

Die Bestimmung enthält eine Reihe von Begriffsdefinitionen, die anschliessend auch für die Frage, ob eine Bewilligungspflicht besteht oder nicht, von Bedeutung sind:

Tagesbetreuung

- *Tagesbetreuungsplatz:* Der VE-2010 versteht unter einem Tagesbetreuungsplatz ein Angebot zur Betreuung von Kindern unter 16 Jahren während des Tages für mehr als 10 Stunden pro Woche und über einen Zeitraum von mehr als 12 Wochen pro Kalenderjahr. Wer ein Kind weniger als 10 Stunden pro Woche betreut, braucht auch dann keine Bewilligung, wenn die Person diese Betreuungstätigkeit während mehr als 12 Wochen pro Kalenderjahr ausübt. Umgekehrt handelt es sich noch nicht um einen Tagesbetreuungsplatz gemäss KiBeV, wenn die Betreuung für mehr als 10 Stunden pro Woche erfolgt, solange die Dauer von 12 Wochen pro Kalenderjahr nicht überschritten wird. In Abweichung vom VE-2009 wird die wöchentliche Mindeststundenzahl von 20 auf 10 Stunden herabgesetzt. Dies, weil die Bewilligungspflicht mit der Einführung des Kriteriums der Entgeltlichkeit im Wesentlichen an die gewerbsmässige Erbringung der Pflegeleistung anknüpft. Damit verschiebt sich der Fokus der Bewilligungspflicht von der gefälligkeitshalber erbrachten Betreuung auf die mehr oder weniger professionelle Tagespflege. An eine solche können aber bereits ab einer Schwelle von 10 Wochenstunden die qualifizierten Anforderungen gemäss der KiBeV gestellt werden.

Dass nur die Betreuung von Kindern unter 16 Jahren bewilligungspflichtig ist, liegt im Umstand begründet, dass der Schutzgedanke insbesondere in der Betreuung durch Tageseltern mit zunehmendem Alter des betreuten Kindes an Bedeutung verliert. Das Kind wird selbständiger, kann sich besser abgrenzen und auch schützen. Die Einflussnahme der Tageseltern nimmt ab. Zudem ist die Betreuung von Kindern über 16 Jahren durch Tageseltern eine eher seltene Erscheinung. Es wäre daher unverhältnismässig, die wenigen Betreuungsverhältnisse zwischen Tageseltern und Kindern über 16 Jahren einer Bewilligungspflicht zu unterstellen.

- *Tageseltern*: Tageseltern im Sinne der KiBeV sind Personen, die gegen Entgelt eine bestimmte Anzahl Tagesbetreuungsplätze anbieten. Den Bestimmungen für Tageseltern und damit einer Bewilligungspflicht untersteht somit, wer die Betreuungsleistungen von 10 Stunden pro Woche für mehr als 12 aufeinanderfolgende Wochen oder mehr als insgesamt 12 Wochen pro Kalenderjahr erbringt und dabei in der Regel nicht mehr als vier Tagesbetreuungsplätze gegen Entgelt anbietet (Art. 16 Abs. 1), ohne einen der Befreiungsgründe gemäss Artikel 7 geltend machen zu können. Bezüglich der Zahl der anzubietenden Tagesbetreuungsplätze sind Ausnahmen vorgesehen (vgl. Art. 16 Abs. 3).
- *Tageseinrichtung*: Unter Tageseinrichtungen sind Einrichtungen wie Kinderkrippen, Kinderhorte, Kindertagesstätten, Mittagstische oder die vor- oder nachschulische Betreuung von Kindern zu verstehen. Eine Aufzählung kann niemals abschliessend sein, weil ganz unterschiedliche Formen der Betreuung einer grösseren Zahl von Kindern bestehen und auch zukünftig neu entstehen werden. Tageseinrichtungen im Sinne der KiBeV sind Einrichtungen, die gegen Entgelt eine bestimmte, gegenüber den Tageseltern aber höhere Anzahl Tagesbetreuungsplätze anbieten: Wer somit mehr als die in Artikel 16 Absatz 1 grundsätzlich vorgesehene Anzahl von vier Tagesbetreuungsplätzen anbieten möchte, untersteht den Bestimmungen für Tageseinrichtungen und bedarf einer Bewilligung als Tageseinrichtung, wenn die Betreuungsleistung für mehr als 10 Stunden pro Woche und mehr als 12 Wochen innerhalb eines Kalenderjahres angeboten wird (Ausnahmen: Art. 16 Abs. 3). Wer daher lediglich über die Sommerferien eine Tageseinrichtung für Kinder berufstätiger Mütter betreibt, untersteht keiner Bewilligungspflicht.
- *Entgelt*: Beim Entgelt geht es nicht darum, Auslagen von Tages- oder Pflegeeltern, Einrichtungen oder Diensten zu ersetzen, sondern die Betreuungs- oder Vermittlungsleistung als solche finanziell oder durch andere Werte abzugelten oder mit eigenen Dienstleistungen zu verrechnen. Die beidseitig zu erbringenden Leistungen müssen somit in einem Austauschverhältnis zueinander stehen.

Vollzeitbetreuung

- *Vollzeitbetreuungsplatz*: Unter einem Vollzeitbetreuungsplatz ist ein Angebot zur Betreuung von minderjährigen Kindern für mehr als drei Tage und Nächte pro Woche über einen Zeitraum von mehr als vier aufeinanderfolgenden Wochen oder insgesamt mehr als zehn Wochen innerhalb eines Kalenderjahres zu verstehen. Wie bei der Tagesbetreuung kann die Höchstdauer, während der die Vollzeitbetreuung bewilligungsfrei angeboten werden kann, ebenfalls nicht nach einer vierwöchigen Betreuungszeit durch bewusst eingelegte Unterbrüche umgangen werden. Im Gegensatz zur Tagesbetreuung spielt es keine Rolle, ob die Betreuung entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt. Auch besteht im Gegensatz zum geltenden Recht und zur Tagesbetreuung keine Altersbegrenzung mehr. Diese Unterschiede liegen im Umstand begründet, dass eine Vollzeitbetreuung für das betreute Kind von deutlich grösserer Tragweite ist als eine Tagesbetreuung und daher die Abklärung der Verhältnisse sowie die entsprechende Aufsicht solcher Betreuungsplätze von grosser Bedeutung sind. Trotz des gegenüber der Tagesbetreuung etwas enger gesteckten Rahmens ist gewährleistet, dass gelegentliche Betreuungsdienste durch Bekannte ohne Bewilligung möglich bleiben. So ist keine Bewilligung erforderlich, wenn beispielsweise eine Bekannte ein Kind während vier Wochen hintereinander oder für zehn Wochen innerhalb eines Kalenderjahres tags- und nachtsüber an sieben Tagen pro Woche betreut, während die Eltern des Kindes beruflich abwesend sind.

- *Pflegeeltern*: Pflegeeltern gemäss KiBeV sind Personen, die entgeltlich oder unentgeltlich eine bestimmte Anzahl von Vollzeitbetreuungsplätzen anbieten. Den Bestimmungen für Pflegeeltern und damit einer Bewilligungspflicht untersteht somit, wer die Betreuungsleistungen von mehr als drei Tagen und Nächten pro Woche für mehr als vier aufeinanderfolgende Wochen oder mehr als insgesamt zehn Wochen pro Kalenderjahr erbringt und dabei in der Regel nicht mehr als drei Vollzeitbetreuungsplätze entgeltlich oder unentgeltlich anbietet (Art. 23 Abs. 1), ohne einen der Befreiungsgründe gemäss Artikel 7 geltend machen zu können. Bezüglich der Zahl der anzubietenden Vollzeitbetreuungsplätze sieht die Verordnung Ausnahmen vor (vgl. Art. 23 Abs. 3).
- *Vollzeiteinrichtung*: Unter Vollzeiteinrichtungen sind hauptsächlich Kinder- und Jugendheime zu verstehen, in denen eine grössere Anzahl Kinder meist über einen längeren Zeitraum tags- und nachtsüber leben. Den Bestimmungen für Vollzeiteinrichtungen untersteht, wer eine Vollzeiteinrichtung betreibt und dabei mehr als drei Vollzeitbetreuungsplätze anbieten will (Ausnahmen: Art. 23 Abs. 3).

Tageseltern- und Pflegeelterndienste

Dabei handelt es sich um Organisationen, die Betreuungsplätze bei bewilligten Tages- oder Pflegeeltern vermitteln, mit denen vertraglich eine Zusammenarbeitsvereinbarung besteht. Daneben bieten diese Organisationen teilweise umfangreiche Dienstleistungen an, die dem Wohl des Kindes und seinen Tages- oder Pflegeeltern dienen. Der VE-2010 verlangt, dass diese Organisationen Fachorganisationen sein und hohen Anforderungen genügen müssen. Im Gegenzug erhalten sie das Recht, die Tages- bzw. Pflegeeltern selber zu rekrutieren, deren Gesuch zu prüfen und der zuständigen kantonalen Behörde Antrag auf Bewilligung des Gesuchs zu stellen.

Art. 3 Kantonale Behörde für Bewilligung und Aufsicht

Mit Blick auf die allseits geforderte Professionalisierung des heutigen "Pflegekinderwesens" schreibt Absatz 3 als zentrale kantonale Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde eine Fachbehörde vor. Wichtig ist, dass die Mitglieder dieser Behörde über eine entsprechende Ausbildung und die notwendige Erfahrung verfügen, um die Eignung zukünftiger Tages-, Pflegeeltern und Einrichtungen sowie Tageseltern- und Pflegeelterndienste beurteilen zu können.

Im Wissen darum, dass sich die Kantone bezüglich der Tagesbetreuung teilweise anders organisiert haben, sieht die Bestimmung vor, dass die Zuständigkeit für die Erteilung der Bewilligung und die Aufsicht über Tageseltern, Tageseinrichtungen und Tageselterndienste auch einer anderen geeigneten Behörde übertragen werden kann (Abs. 2).

Die Zuständigkeit der kantonalen Behörde richtet sich nach dem Wohnsitz der Tages- oder Pflegeeltern bzw. dem Sitz oder Wohnsitz (wenn keine juristische Person) der Einrichtung oder des Tageseltern-, Pflegeeltern- oder Vermittlungsdienstes (Abs. 1 Bst. a bis c).

Mit der Schaffung einer zentralen kantonalen Behörde, wie sie der Entwurf vorsieht (vgl. Ziff. 2.2), die für die Bewilligung und Beaufsichtigung von Tages-, Pflegeeltern und Einrichtungen sowie Tageseltern-, Pflegeeltern- und Vermittlungsdiensten (Letztere sind lediglich zu beaufsichtigen) zuständig ist, erfolgt eine grundsätzliche Zweiteilung der Zuständigkeit im Bereich der Fremdbetreuung von Kindern: Die grundlegenden Abklärungen, die Erteilung der Bewilligung sowie die nachfolgende Aufsicht über den allgemeinen Betreuungsplatz übernimmt eine zentrale kantonale Fachbehörde, während die Auswahl der Tages- oder Pflegeeltern bzw. der Einrichtung im konkreten Fall (individuelle Eignungsabklärung für das

"Matching" von Kind und Tages- bzw. Pflegeeltern oder Einrichtung) durch die Eltern, die platzierende Behörde oder allenfalls einen Tages- oder Pflegeelterndienst erfolgt und das konkrete Betreuungsverhältnis durch diejenige Person oder Behörde beaufsichtigt wird, die den Platzierungsentscheid getroffen und das Kind platziert hat. Ziel ist es, Fachwissen und Erfahrung im Bereich der Fremdbetreuung von Kindern – wie bei Adoptionen – bei einer einzigen Behörde zu konzentrieren. Zusätzlich dient diese Aufteilung der Vermeidung von Interessenskonflikten, die auftreten können, wenn alle Aufgaben durch eine einzige Behörde wahrgenommen werden. Diese Lösung vereinfacht im Interesse des Kindeswohls auch die Zusammenarbeit der Kantone untereinander, erfolgen doch viele Platzierungen kantonsübergreifend. Zudem wird die Aufteilung der Aufgaben vielerorts zu einer Entlastung der Kindesschutzbehörden (heute noch "kommunale Vormundschaftsbehörden") führen, die keine umfassenden Eignungsabklärungen mehr durchführen müssen, ehe sie ein Kind Pflegeeltern anvertrauen dürfen. Vielmehr können sie sich in Zukunft auf die individuelle Eignungsabklärung (Matching Kind-Pflegeeltern) beschränken und das konkrete Betreuungsverhältnis begleiten und beaufsichtigen (Abs. 4).

Art. 4 Kantonale Massnahmen

Anders als das geltende Recht, welches die Kantone lediglich ermächtigt, das "Pflegekinderwesen zu fördern" (Art. 3 Abs. 2 PAVO), sieht der Vernehmlassungsentwurf eine Verpflichtung der Kantone vor, Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden Betreuung zu treffen (Abs. 1). Zu diesen Massnahmen gehören insbesondere die Weiterbildung und Beratung von Betreuungspersonen. Speziell Pflegeeltern betreuen vollzeitlich zumeist Kinder, die aufgrund eines Platzierungsentscheides einer Kindesschutzbehörde untergebracht werden. Die häufig anspruchsvolle Betreuung solcher Kinder bedingt eine entsprechende Aus- bzw. Weiterbildung der Pflegeeltern. Um sicherzustellen, dass diese den an sie gestellten Anforderungen entsprechen können, genügt es nicht, einseitig lediglich eine Aus- und Weiterbildungspflicht zu statuieren. Im Sinne des Revisionsziels, eine qualitativ hochstehende Fremdbetreuung von Kindern anzustreben, ist es vielmehr notwendig, dass die Kantone sie darin unterstützen und sich beispielsweise an den Kosten beteiligen. Zu den kantonalen Massnahmen gehört auch, dafür besorgt zu sein, dass namentlich für die Vollzeitbetreuung Betreuungsplätze in angemessenem Umfang zur Verfügung stehen.

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass die Kantone eine Fachstelle einrichten, an die sich Personen, die fremde Kinder betreuen, insbesondere Tages- und Pflegeeltern, bei Fragen und Problemen wenden können (Abs. 2). Denkbar wäre es insbesondere, die zentrale kantonale Behörde mit dieser Funktion zu betrauen. Die Bestimmung sieht zudem vor, dass die notwendige Unterstützung auch in einer akuten Krisensituation, d.h. unabhängig vom Zeitpunkt ihres Auftretens, gewährt werden kann. Die Kantone haben somit sicherzustellen, dass Betreuungspersonen, insbesondere Pflegeeltern, auch ausserhalb der üblichen Arbeitszeiten Unterstützung und Hilfe finden können. Um dieser Anforderung zu entsprechen, wäre denkbar, dass mehrere Kantone einen gemeinsamen Pikettdienst vorsehen oder eine kompetente Stelle ausserhalb der Verwaltung, zum Beispiel einen Pflegeelterndienst, mit dieser Aufgabe betrauen.

Mit Blick darauf, dass die Kantone über die auf ihrem Gebiet in der Kinderbetreuung tätigen Akteure (Personen, Einrichtungen und Dienste) interessierten Personen Auskunft erteilen können, haben sie gemäss Absatz 3 entsprechende Listen zu führen.

Die Befugnis, zum Schutz fremdbetreuter Kinder Bestimmungen zu erlassen, die über die KiBeV hinausgehen, findet sich bereits im geltenden Recht (Art. 3 Abs. 1 PAVO). Der VE-2009 sah diese Möglichkeit ebenfalls vor (Art. 4 Abs. 4 VE-2009). Der VE-2010 übernimmt diese Bestimmung (Abs. 4) in leicht modifizierter Form, indem zur besseren Verständlichkeit die Möglichkeiten, die der Kanton hat, explizit genannt werden. So wäre es beispielsweise einem Kanton erlaubt, eine generelle Bewilligungspflicht auch für die Tagesbetreuung verwandter und verschwägerter Kinder einzuführen, die Anforderungen an bewilligungspflichtige Tageseinrichtungen zu verschärfen oder auch reine Vermittlungsdienste einer Bewilligungspflicht zu unterstellen.

1.2 2. Kapitel: Bewilligung

1.2.1 1. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

Art. 5 Grundsatz

Den eigentlichen Bestimmungen wird der Grundsatz des Kindeswohls vorangestellt. Das Kindeswohl ist im vorliegenden Zusammenhang in zweifacher Hinsicht zu berücksichtigen: einmal abstrakt bei der Frage, ob Tages-, Pflegeeltern, Einrichtungen sowie Tageseltern- und Pflegeelterndienste eine Bewilligung erhalten oder behalten dürfen, und konkret, wenn es um die Begründung oder das Weiterbestehen eines Betreuungsverhältnisses im Einzelfall geht. Die Bestimmung richtet sich sowohl an die Behörden, die Bewilligungen erteilen und die Aufsicht ausüben, als auch an Tages-, Pflegeeltern und Einrichtungen, die Kinder aufnehmen, sowie an Tages- und Pflegeelterndienste, die Betreuungsplätze vermitteln und die Betreuungsverhältnisse unterstützend begleiten.

Art. 6 Bewilligungspflicht

Artikel 6 statuiert eine Bewilligungspflicht für die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern sowie für die qualifizierte Vermittlung von Betreuungsplätzen durch Tageseltern- und Pflegeelterndienste unter den Voraussetzungen, welche die KiBeV vorsieht. Somit sind bewilligungspflichtig:

1. nach Buchstabe a:

- Tageseltern im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d, d.h. Personen, die ein oder mehrere Kinder verteilt auf mehrere Tagesbetreuungsplätze mehr als 10 Stunden pro Woche an insgesamt 12 Wochen pro Kalenderjahr entgeltlich betreuen und dabei keinen Befreiungsgrund gemäss Artikel 7 geltend machen können;
- Pflegeeltern im Sinne von Artikel 2 Buchstabe h, d.h. Personen, die ein oder mehrere Kinder verteilt auf mehrere Vollzeitbetreuungsplätze mehr als drei Tage und Nächte pro Woche an mehr als 4 aufeinanderfolgenden Wochen oder insgesamt mehr als 10 Wochen pro Kalenderjahr entgeltlich oder unentgeltlich betreuen und dabei keinen Befreiungsgrund gemäss Artikel 7 geltend machen können;
- Tageseinrichtungen im Sinne von Artikel 2 Buchstabe e, die in der Regel mehr als vier Tagesbetreuungsplätze für mehr als 12 Wochen pro Kalenderjahr während mehr als 10 Stunden pro Woche entgeltlich anbieten und dabei keinen Befreiungsgrund gemäss Artikel 7 geltend machen können;

- Vollzeiteinrichtungen im Sinne von Artikel 2 Buchstabe i, die in der Regel mehr als drei Vollzeitbetreuungsplätze an mehr als drei Tagen und Nächten während mehr als 4 aufeinanderfolgenden Wochen oder mehr als insgesamt 10 Wochen pro Kalenderjahr entgeltlich oder unentgeltlich anbieten und keinen Befreiungsgrund gemäss Artikel 7 geltend machen können;
- 2. nach Buchstabe b: Tages- und Pflegeelterndienste im Sinne von Artikel 2 Buchstaben f und j.

Die Formulierung drückt aus, dass die Bewilligung vor Aufnahme eines Kindes oder vor Aufnahme der Tätigkeit als Tageseltern- oder Pflegeelterndienst eingeholt werden muss.

Reine Vermittlungsdienste sind nicht bewilligungs-, sondern lediglich meldepflichtig und unterstehen der Aufsicht (Art. 58 und 66).

Für Auslandplatzierungen gelten zudem besondere Vorschriften (vgl. Kapitel 5 VE-KiBeV).

Art. 7 Befreiung von der Bewilligungspflicht

Die Verordnung sieht eine Reihe von Gründen vor, welche von der Pflicht, eine Bewilligung einzuholen, befreien:

- Die erste Ausnahme (Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 und 2) betrifft die Betreuung durch Familienangehörige sowie andere den Eltern nahestehende Personen, sofern die Betreuung freiwillig, d.h. auf Veranlassung der Eltern erfolgt. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Betreuungsleistung entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt. Unter diesen nahestehenden Personen sind enge Freunde der Eltern, z.B. die Gotte oder der Götti, zu verstehen. Nicht zu diesem Kreis zählen hingegen Personen, zu denen sich das Verhältnis beispielsweise in einer Nachbarschaft oder eine Bekanntheit erschöpft. So ist beispielsweise eine Tagesmutter, die auf Anhieb sympathisch erscheint und der schon nach wenigen Treffen das Du angeboten wird, keine den Eltern nahestehende Person. Ein enges Freundschaftsverhältnis kann sich jedoch über mehrere Jahre entwickeln, sodass die Tagesmutter im Verlaufe der Zeit zu einer engen Freundin wird und auch keiner Bewilligung mehr bedarf.
- Ausgenommen von der Bewilligungspflicht sind auch von Eltern untereinander organisierte entgeltliche Hütedienste, sofern keine externen Betreuungspersonen angestellt werden müssen, die dem Hütedienst den Charakter einer entgeltlichen Tageseinrichtung verleihen (Abs. 1 Bst. b).
- Ferienlager, die ohnehin selten länger als vier Wochen dauern, sind wie schon unter geltendem Recht (Art. 13 Abs. 2 Bst. c PAVO) unter Vorbehalt anderslautender kantonaler Bestimmungen von der Bewilligungspflicht befreit (Abs. 1 Bst. c).
- Als Reaktion auf die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik werden in Buchstabe d die Betreuung und Vermittlung im Rahmen von Schüleraustauschprogrammen oder Au-pair-Einsätzen explizit von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Auch vergleichbare Angebote, beispielsweise ein Wochenaufenthalt eines minderjährigen Lehrlings bei einer Schlummerfamilie in der Nähe seines Ausbildungsplatzes, fallen unter die Bestimmung.
- Die weiteren Ausnahmen (Abs. 1 Bst. e und f) entsprechen denjenigen des geltenden Rechts (Art. 13 Abs. 2 Bst. a-b PAVO).

Aus den Definitionen nach Artikel 2 folgt im Übrigen, dass keine Bewilligungspflicht besteht für:

- die unentgeltliche Betreuung von Kindern durch Tageseltern und in Tageseinrichtungen;
- die entgeltliche Tagesbetreuung, deren Umfang die bewilligungspflichtige Mindestdauer nicht erreicht, d.h. die weniger als 10 Stunden pro Woche (Tagesbetreuung) oder weniger als 12 Wochen pro Kalenderjahr dauert;
- die entgeltliche oder unentgeltliche Betreuung durch Pflegeeltern oder in Vollzeiteinrichtungen, die weniger als drei Tage und Nächte pro Woche oder weniger als vier aufeinanderfolgende Wochen oder weniger als insgesamt 10 Wochen pro Kalenderjahr erfolgt.

Absatz 2 gibt den Kantonen die Möglichkeit, weitere Ausnahmen vorzusehen. Ausnahmen sind aber nur dann zulässig, wenn Eignungsabklärung und Beaufsichtigung gewährleistet bleiben. Dies ist dann zu bejahen, wenn eine spezielle Einrichtung beispielsweise der kantonalen Schulgesetzgebung untersteht, die ebenfalls eine Bewilligungs- und eine Aufsichtspflicht vorsieht.

Art. 8 Behördliche Platzierung

Auch eine Behörde darf ein Kind nur bei Betreuungspersonen oder in Einrichtungen unterbringen, denen vorgängig eine Bewilligung erteilt worden ist (Abs. 1). Damit wird klargestellt, dass die heute häufig anzutreffende Praxis unzulässig ist, wonach die Abklärung, ob sich Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller als Pflegeeltern eignen und ihnen eine Bewilligung erteilt werden kann, erst erfolgt, nachdem bereits ein Kind aufgenommen worden ist. In begründeten Fällen kann ein Kind ausnahmsweise auch jemandem anvertraut werden, der noch nicht über eine Bewilligung verfügt (Abs. 2). Ein solcher Ausnahmefall liegt dann vor, wenn die Situation schnelles Handeln erfordert, sich aber trotz entsprechender Bemühungen keine Betreuungsperson oder Einrichtung finden lässt, die bereits über eine Bewilligung verfügt, oder wenn es sich um eine absehbar kurze Platzierung von wenigen Tagen handelt. Werden hingegen immer wieder die gleichen Betreuungspersonen für kurzfristige Platzierungen im Sinne einer Übergangslösung berücksichtigt, unterstehen diese Personen der Bewilligungspflicht. Auch in solchen Ausnahmesituationen ist dem Wohl des Kindes besondere Beachtung zu schenken; keinesfalls darf es an einem Ort platziert werden, der offensichtlich oder vermutungsweise seinem Wohl nicht entspricht und seinen Bedürfnissen nicht gerecht werden kann, beispielsweise weil die Betreuungspersonen krankheitshalber nicht in der Lage sind, das Kind zu betreuen.

Bei behördlichen Platzierungen handelt es sich in der Regel um einen elterlichen Obhutsentzug als Folge einer Kindesschutzmassnahme. Die Entgeltlichkeit der Betreuung spielt dabei ebenso wenig eine Rolle wie die Beziehung der Betreuungspersonen zu den Eltern des auf behördliche Anordnung hin zu platzierenden Kindes. An dieser Stelle gilt es festzuhalten, dass die zuständige Behörde immer dann, wenn eine Situation nach einer Fremdplatzierung verlangt, auch einen Obhutsentzug aussprechen muss und sich nicht damit begnügen darf, die Eltern zu einer Einwilligung in eine Fremdplatzierung zu bewegen bzw. zu drängen.

Von der Bewilligungspflicht betroffen sind auch behördliche Kriseninterventionen, d.h. Platzierungen von Kindern auf behördliche Anordnung hin im Rahmen einer Notfall- oder Time-out-Platzierung. Solche Interventionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie meist für

eine befristete Zeit, d.h. eine Dauer von oft nur wenigen Tagen oder Wochen, erfolgen und hohe Anforderungen an die Betreuungspersonen stellen. Kinder in akuten Krisensituationen bedürfen fast immer einer speziellen Betreuung, die Pflegeeltern oder auch Einrichtungen, welche die notwendigen Voraussetzungen nicht mit sich bringen, schnell überfordert.

Damit verbunden ist eine immer wieder anzutreffende Praxis, wonach insbesondere Einrichtungen, die bereits eine Bewilligung besitzen, die von ihr betreuten Kinder, z.B. im Rahmen eines "Time-out", anderen Personen oder Einrichtungen im In- oder gar Ausland anvertrauen, ohne dass diese über eine Bewilligung verfügen. Hier konkretisiert Absatz 3 die Rechtslage und entspricht damit einem besonderen Anliegen der interessierten Kreise. Denn schon heute wären solche ausgelagerten Betreuungsangebote eigentlich bewilligungspflichtig.

Art. 9 Betreuungsverbot

In allen Fällen, in denen für die Betreuung von Kindern keine Bewilligung notwendig ist, eröffnet Artikel 9 die Möglichkeit, sowohl die Tagesbetreuung als auch die Vollzeitbetreuung im Einzelfall zu verbieten, wenn die Betreuungspersonen dafür nicht geeignet sind oder die Verhältnisse offensichtlich nicht genügen. Diese Bestimmung entspricht ebenfalls dem geltenden Recht (Art. 1 Abs. 2 PAVO). Es handelt sich dabei um eine Konkretisierung des Kindesschutzes: Die Bestimmung stellt eine Art "Rettungsanker" oder "escape clause" dar, die es ermöglicht, in Situationen einzugreifen, in denen das Kindeswohl gefährdet ist.

Art. 10 Einreichung des Gesuchs

Als Tages- oder Pflegeeltern können sich nur natürliche Personen, die handlungsfähig sind, d.h. die volljährig und urteilsfähig sind, bewerben. Ein Gesuch stellen kann sowohl eine Einzelperson als auch ein Paar, das zusammenlebt, und zwar unabhängig von dessen Zivilstand. Somit können sich sowohl Konkubinatspaare als auch Paare in eingetragener Partnerschaft als Tageseltern bewerben. Für die Bewerbung als Pflegeeltern ist Artikel 25 Absatz 2 zu beachten: Personen, die als Paar zusammenleben, können sich nur gemeinsam als Pflegeeltern bewerben. Begründete Ausnahmen sind möglich, so z.B. dann, wenn der Ehegatte dauernd urteilsunfähig ist. Die unterschiedliche Behandlung von Tages- und Pflegeeltern wird durch den Umstand gerechtfertigt, dass ein Kind in der Tagesbetreuung das Leben eines Paares gar nicht oder nur geringfügig tangiert, bleibt doch meist nur eine oder einer der beiden zu Hause und ist für die Kinderbetreuung zuständig. Eine Fremdbetreuung durch Pflegeeltern ist demgegenüber auf volle Integration des betreuten Kindes in das Familienleben des Paares ausgerichtet, sodass nicht nur das Einverständnis derjenigen Person nötig ist, die während der Woche einer Erwerbsarbeit nachgeht, sondern auch deren Eignung als Pflegemutter oder Pflegevater abgeklärt werden muss.

Während eine Bewilligung für die Betreuung von Kindern als Tages- oder Pflegeeltern nur an natürliche Personen erteilt werden kann, können auch juristische Personen ein Gesuch um Bewilligung einer Einrichtung oder eines Tages- oder Pflegeelterndienstes einreichen. Zugelassen sind auch Personengesellschaften, etwa eine Kollektivgesellschaft.

Art. 11 Prüfung des Gesuchs

Die kantonale Behörde hat die Verhältnisse einer Gesuchstellerin oder eines Gesuchstellers genau abzuklären. Mit Blick auf die Betreuung von Kindern mit aussergewöhnlichen Bedürfnissen oder solchen in einer akuten Krisensituation ist auch zu prüfen, ob sich die Tages-, Pflegeeltern und Einrichtungen sowie die Tageseltern- und Pflegeelterndienste für die Betreuung solcher Kinder bzw. die Vermittlung und Begleitung solcher Betreuungsverhältnisse eignen. Die Abklärung soll zeigen, ob beispielsweise die Betreuungspersonen damit in fachlicher Hinsicht umgehen können und den erhöhten Betreuungs- bzw. Abklärungsaufwand zu leisten vermögen. Sind die eingereichten Unterlagen und Angaben zu wenig aussagekräftig oder lassen sie sogar Zweifel an der Eignung aufkommen, darf die Behörde die Bewilligung erst erteilen, wenn das Gesuch vollständig ist oder die Zweifel ausgeräumt werden konnten. Verfügt die Behörde in einem bestimmten Bereich selber nicht über die nötigen Fachkenntnisse, ist sie verpflichtet, eine Expertin oder einen Experten beizuziehen (Abs. 2).

Angesichts der besonderen Intensität der Vollzeitbetreuung sind die Behörden gehalten, die Verhältnisse von Pflegeeltern und Vollzeiteinrichtungen sehr genau abzuklären. Müssen bereits aufgenommene Kinder anderweitig untergebracht werden, weil sich beispielsweise die gesuchstellenden Personen als Pflegeeltern letztlich doch nicht eignen, wird eine solche Umplatzierung von den Kindern in der Regel als traumatisierend empfunden als bei einem Wechsel der Tageseltern. Im Zeitpunkt der Erteilung der Bewilligung dürfen daher keine Zweifel an der Eignung von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern bestehen.

Was Tageseltern- und Pflegeelterndienste anlangt, ist ein Augenschein vor Ort nicht zwingend, zumal in deren Räumlichkeiten keine Kinder betreut werden. Allerdings kann es angezeigt sein, sich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Organisation ein persönliches Bild zu machen oder spezialisierte Fachpersonen zuzuziehen, wenn Fragen offen sind, welche die zuständige Behörde nicht befriedigend zu beantworten vermag, oder wenn Abklärungen notwendig sind, die üblicherweise einer Expertin oder einem Experten anvertraut werden. Mit Blick darauf, dass die zentrale kantonale Behörde nach der Erteilung der Bewilligung einen solchen Dienst bei der Vorprüfung von Gesuchen um Bewilligung als Tages- oder Pflegeeltern beiziehen (Abs. 3) sowie dessen Unterstützung bei der Aufsicht über bewilligte Tages- und Pflegeeltern in Anspruch nehmen kann (Art. 62 Abs. 4), muss sichergestellt sein, dass diese Kompetenzen auch im Sinn und Geist der KiBeV, d.h. letztlich zum Wohl der betreuten Kinder, ausgeübt werden. Grosse Aufmerksamkeit verlangt daher nicht nur die Abklärung der Verhältnisse, sondern auch die spätere Beaufsichtigung dieser Dienste. Nur wenn beide auf einem qualitativ hochstehenden Niveau erfolgen, ist ein Beizug solcher Dienste zu rechtfertigen. Die Abklärung der Verhältnisse insbesondere eines Pflegeelterndienstes stellt damit hohe Anforderungen an die fachlichen Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Behörde.

Absatz 3 ermächtigt die kantonale Behörde, Gesuche von Personen als Tages- oder Pflegeeltern, die vorgängig durch einen Tageseltern- oder Pflegeelterndienst geprüft wurden, in einem vereinfachten Verfahren zu prüfen und zu bewilligen. Die Prüfung solcher Gesuche und die Antragstellung an die zuständige Behörde um Bewilligung ist eines jener Rechte, die mit der Bewilligung eines Tageseltern- bzw. Pflegeelterndienstes verbunden sind (vgl. Art. 50 Bst. a). Die Möglichkeit der Beschränkung auf ein einfaches Verfahren kann zu einer erheblichen Entlastung der kantonalen Behörde führen. Allerdings darf sie sich nicht auf den Antrag stützen und diesen in einem vereinfachten Verfahren bewilligen, wenn Zweifel bezüglich des Resultats der Abklärungen seitens des Dienstes bestehen oder sogar Zweifel an den

Gesuchstellenden aufkommen. In diesem Fall muss das Gesuch einer ordentlichen Prüfung durch die kantonale Behörde unterzogen werden. Krankte das Gesuch an einem behebbaren Mangel, kann allenfalls auch dessen Rückweisung zur Verbesserung und/oder Ergänzung an den Tageseltern- bzw. Pflegeelterndienst in Betracht gezogen werden.

Art. 12 Bewilligungsentscheid

Die kantonale Behörde gemäss Artikel 3 Absatz 1 entscheidet ausnahmslos über alle Gesuche um Erteilung einer Bewilligung als Pflegeeltern, zum Betrieb einer Vollzeiteinrichtung oder als Pflegeelterndienst. Bewilligungen für Tageseltern, Tageseinrichtungen oder Tageselterndienste erteilt sie nur, sofern der Kanton diese Aufgabe keiner anderen geeigneten Behörde übertragen hat (Art. 3 Abs. 2). Der Entscheid ist zu begründen; die entscheidleitenden Überlegungen müssen ersichtlich sein, um die nötige Nachvollziehbarkeit des Entscheids zu gewährleisten.

Die Personen, deren Gesuch bewilligt wird, sind über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Insbesondere kann Ihnen später unter Umständen kein Fehlverhalten vorgeworfen werden, wenn sie nicht darüber in Kenntnis gesetzt wurden, dass sie beispielsweise wesentliche Änderungen ihrer Verhältnisse der kantonalen Behörde zu melden haben und dieser Pflicht in der Folge nicht nachkommen (Abs. 2 Bst. a). Auch Angaben über die zu übermittelnden Daten für statistische Zwecke müssen in der Bewilligung enthalten sein (Abs. 2 Bst. b). Absatz 2 ist auch anwendbar auf meldepflichtige Vermittlungsdienste (Abs. 3).

Art. 13 Änderung der Bewilligung

Die Überprüfung einer Bewilligung und ihre allfällige Anpassung gehen in der Regel auf Meldungen zurück, zu denen die Tages- und Pflegeeltern (Art. 41), die Einrichtungen (Art. 47) sowie die Tageseltern- und Pflegeelterndienste (Art. 56) verpflichtet sind, sobald es sich um wesentliche Änderungen handelt, welche die Voraussetzungen der Bewilligung berühren.

Art. 14 Entzug der Bewilligung

Sobald die Voraussetzungen für die Bewilligung nicht mehr erfüllt sind und festgestellte Mängel nicht behoben werden können, hat die kantonale Behörde die Bewilligung zu entziehen. Der Entzug der Bewilligung ist immer *ultima ratio*, wenn andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder von vornherein klar ist, dass sie keinen Erfolg bringen werden.

Zum Entzug einer Bewilligung führen in der Regel nur gravierende Mängel oder nicht entschuldbares Fehlverhalten. Eine einmalige Entgleisung sollte in der Regel zu einer blossen Verwarnung führen. Gibt eine Tagesmutter in einem entschuldbaren emotionalen Gemütszustand dem Kind eine Ohrfeige, wäre der Entzug der Bewilligung unverhältnismässig. Gehört eine solche Handlung jedoch zum üblichen Erziehungsstil von Betreuungspersonen, von dem sie auch nach entsprechenden Aufforderungen und einem allfälligen Besuch einschlägiger Kurse nicht ablassen, ist der Entzug der Bewilligung die einzig richtige Massnahme. Handelt es sich um eine Betreuungsperson in einer Einrichtung, kann die Entlassung der fehlbaren Person gefordert werden; die Androhung des Entzugs der Bewilligung wäre jedoch unumgänglich, sollte sich die Einrichtung zu diesem Schritt nicht entschliessen können.

Ein Entzug der Bewilligung kann auch die einzige Lösung darstellen, wenn sich die Verhältnisse der Tages- oder Pflegeeltern dauerhaft derart verändert haben, dass die Voraussetzungen für das Weiterbestehen der Bewilligung nicht mehr gegeben sind, d.h. wenn der Grundsatz von Artikel 5 verletzt wird. Eine schwere Pflichtverletzung, die einen Entzug der Bewilligung als Pflegeelterndienst zu rechtfertigen vermag, wäre zum Beispiel die unterlassene Meldung über ein schwerwiegendes, strafrechtlich relevantes Fehlverhalten eines Pflegeelternteils, das dessen Eignung als Betreuungsperson in Frage stellt.

Der Entzug der Bewilligung setzt kein Verschulden voraus. Denn allein das Kindeswohl entscheidet darüber, ob eine Bewilligung erteilt wird, bestehen bleibt oder entzogen werden muss. Verknappen sich die Wohnverhältnisse von Pflegeeltern, weil sie ein eigenes Kind bekommen oder weil sie die eigenen betagten Eltern bei sich aufnehmen und ein Wechsel in eine grössere Wohnung nicht möglich ist, liegt zwar kein Verschulden vor, dennoch muss die Bewilligung entzogen werden, wenn die Verhältnisse nicht mehr dem Wohl der eigenen Kinder oder dem des fremdbetreuten Kindes entsprechen.

Insbesondere wenn es um den Entzug der Bewilligung für eine der beiden Formen der Vollzeitbetreuung geht, gilt es zu berücksichtigen, dass ein solcher Entzug immer zu einer Umplatzierung eines oder mehrerer Kinder führt, was nicht ohne Not in Kauf genommen werden sollte (vgl. Abs. 2). Die Entscheidung kann nur aufgrund einer Interessenabwägung im Einzelfall getroffen werden.

Muss ein Entzug der Bewilligung als Tageseltern- oder Pflegeelterndienst in Betracht gezogen werden, hat die kantonale Behörde zu prüfen, ob die Tages- oder Pflegeeltern, die mit dem vom Entzug betroffenen Dienst zusammengearbeitet haben, ihre Betreuungstätigkeit überhaupt weiterführen dürfen und wenn ja, ob sie allenfalls mit einem anderen Dienst zusammenarbeiten oder ob sie ihre Tätigkeit als selbständige Tages- oder Pflegeeltern weiterführen können (Abs. 5). Eine solche Lösung wäre beispielsweise dann nicht möglich, wenn die Pflegeeltern die Voraussetzungen für die Bewilligung gar nicht erfüllen, d.h. wenn der Pflegeelterndienst aufgrund falscher Angaben die Bewilligung seiner Anträge erschlichen hat. In einem solchen Fall bliebe als einzige Möglichkeit der zusätzliche Entzug der Bewilligungen als Pflegeeltern und damit die Umplatzierung der betreuten Kinder.

Ist der Entzug der Bewilligung unumgänglich und ist das Kindeswohl akut gefährdet, hat die kantonale Behörde die vor Ort zuständige Kindesschutzbehörde zu informieren, damit diese die Kinder sofort an anderen Betreuungsplätzen unterbringt (Abs. 4). Ist die Umplatzierung nicht derart dringend, informiert sie diejenigen Personen und Behörden, die den Platzierungsentscheid getroffen haben, damit diese eine Umplatzierung der Kinder vorbereiten können (Abs. 3).

Art. 15 Widerruf der Bewilligung

Keine zusätzlichen Bemerkungen.

1.2.2 2. Abschnitt: Tageseltern

Art. 16 Anzahl Tagesbetreuungsplätze

Von der Betreuung in Einrichtungen grenzt sich diejenige bei Tageseltern durch die Anzahl der angebotenen Betreuungsplätze ab. Der Kritik der Kantone und interessierten Kreise am geltenden Recht trägt Artikel 16 Rechnung, indem er festlegt, wie viele Tagesbetreuungs-

plätze Tageseltern höchstens anbieten dürfen. Dabei dürfen sich Kinder einen Tagesbetreuungsplatz teilen, sie dürfen aber nur nacheinander, nicht jedoch miteinander betreut werden. Nehmen die Tageseltern Kinder auf, die aufgrund aussergewöhnlicher Bedürfnisse einen erhöhten Betreuungsaufwand benötigen, muss dies bei der Festlegung der Anzahl Betreuungsplätze, welche die Tageseltern anbieten dürfen, berücksichtigt werden (Abs. 2). Dies soll sie vor Überforderung schützen und damit dem Wohl der betreuten Kinder dienen.

Absatz 3 sieht neu die Möglichkeit vor, dass die Bewilligungsbehörde unter bestimmten Voraussetzungen von der in Absatz 1 vorgegebenen Anzahl Betreuungsplätze, die höchstens angeboten werden dürfen, abweichen kann.

Art. 17 Voraussetzungen der Bewilligung

Diese Bestimmung enthält die Mindestanforderungen an die Eignung von Tageseltern. Die Kantone können gemäss Artikel 4 Absatz 4 zusätzliche Anforderungen aufstellen. Basis bildet dabei die Gewährleistung des Kindeswohls. Danach ist zu beurteilen, ob beispielsweise die Wohnverhältnisse oder die Fähigkeiten im Umgang mit Kindern von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern genügen. So ist nicht zu befürworten, wenn sich jemand als Tagesmutter oder -vater bewirbt, der schon mit den eigenen Kindern überfordert ist oder dessen Strafregister einen Eintrag enthält, der sich als unvereinbar mit einer Betreuungstätigkeit erweist und daher die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller als ungeeignet erscheinen lässt (Abs. 1 Bst. b). Gegen eine Tätigkeit als Tageseltern würde auch sprechen, wenn durch die Betreuung von Kindern, deren Betreuung bewilligungspflichtig ist, das Wohl der eigenen sowie derjenigen Kinder, die ohne Bewilligung betreut werden dürfen, gefährdet würde (Abs. 1 Bst. c). Das kann der Fall sein, wenn die Tageseltern beispielsweise ein behindertes Kind betreuen müssen, das einen sehr hohen Betreuungsaufwand erfordert.

Wenn im Allgemeinen auch keine besondere Ausbildung für die Betreuung von Kindern durch Tageseltern notwendig ist, so kann für die Betreuung von Kindern, deren Betreuung an die Betreuungspersonen aussergewöhnliche Anforderungen stellt oder die eines besonderen Schutzes bedürfen, entsprechende Kenntnisse und allenfalls sogar entsprechende Erfahrung von den Tageseltern verlangt werden (Abs. 2). Diese fachlichen Kenntnisse müssen nicht unbedingt bereits zum Zeitpunkt der Eingabe des Gesuchs vorhanden sein. Es genügt, wenn die Tageseltern nachträglich entsprechende Kurse besuchen. Die bewilligende und auch die platzierende Behörde haben auf diesen fachlichen Kenntnissen zu bestehen, wenn sie für die Betreuung bestimmter Kinder unerlässlich erscheinen.

Art. 18 Gesuch

Die Bestimmung zählt detailliert die Angaben und Belege auf, welche das Gesuch mindestens enthalten muss. Die Kantone können weitere Angaben oder Belege verlangen oder auch präzisieren, welchen Anforderungen die einzureichenden Unterlagen im Einzelnen zu genügen haben.

Art. 19 Bewilligung

Die Bewilligung hat alle Angaben zu enthalten, die für die zukünftigen Tageseltern wichtig sind. Dazu gehören auch ihre Rechte und Pflichten (vgl. Art. 12 Abs. 2). Auf die entsprechenden Bestimmungen der KiBeV (3. Kapitel) darf die Behörde, welche die Bewilligung

erteilt, nicht einfach nur verweisen, sondern sie muss genau aufführen, beispielsweise welche statistischen Angaben jährlich an die vom Kanton bezeichnete Behörde (Art. 78 Abs. 3) zu übermitteln sind. In der Bewilligung festzuhalten ist auch die Anzahl der Betreuungsplätze, die Tageseltern anbieten dürfen; bei deren Festlegung hat die kantonale Behörde insbesondere zu berücksichtigen, wie viele Kinder, deren Betreuung nicht bewilligungspflichtig ist, durch die Tageseltern betreut werden. Stellt sich später heraus, dass sich die Verhältnisse geändert haben und die einmal festgelegte Zahl den Umständen nicht mehr entspricht, muss die Bewilligung angepasst werden (Art. 13).

Von Bedeutung ist die Aufnahme von Kindern, deren Betreuung aussergewöhnliche Anforderungen an die Betreuungspersonen stellt. Dazu zählen auch Kinder mit körperlichen oder geistigen Behinderungen. Wird bereits bei der Abklärung der Verhältnisse einer Bewerberin oder eines Bewerbers geprüft, ob eine Wohnung rollstuhlgängig ist oder ob die Tagesmutter auch mit einer leichteren geistigen Behinderung eines Kindes umgehen kann, erleichtert dies zukünftige Platzierungen, indem nicht erst im Zeitpunkt der Aufnahme eines Kindes abgeklärt werden muss, ob sich die Tageseltern grundsätzlich dafür eignen. Eine intensivere individuelle Eignungsabklärung als bei Kindern, die keine aussergewöhnlichen Anforderungen an ihre Betreuungspersonen stellen, wäre sodann nur noch dort nötig, wo es sich um die Aufnahme eines Kindes mit Bedürfnissen handelt, die eher selten sind und mit deren Auftreten man in der Regel nicht rechnen muss.

Verstossen die Tageseltern in der Folge gegen die Bewilligung, indem sie beispielsweise mehr Tagesbetreuungsplätze anbieten, als in der Bewilligung erlaubt sind, oder Kinder eines Alters aufnehmen, für das die Bewilligung nicht erteilt wurde, kann ein solches Verhalten, falls eingeleitete Massnahmen erfolglos bleiben (Art. 65), zum Entzug der Bewilligung führen.

1.2.3 3. Abschnitt: Tageseinrichtungen

Art. 20 Voraussetzungen der Bewilligung

Aus Artikel 16 Absatz 1 folgt, dass den Bestimmungen für Tageseinrichtungen untersteht, wer mehr als vier Tagesbetreuungsplätze anbieten will, sofern keine der Ausnahmen gemäss Artikel 16 Absatz 3 zur Anwendung gelangt. Angesichts der höheren Anzahl Betreuungsplätze werden an den Betrieb einer Einrichtung höhere Anforderungen gestellt. Dies gilt mit Bezug auf die Anzahl notwendiger Betreuungspersonen ebenso wie bezüglich der Grösse der Räume, in denen sich die Kinder aufhalten werden. Entsprechend sind grundlegende Angaben über die Art des Betriebes in einem Konzept festzuhalten (vgl. Art. 21 Bst. d). Auch eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage (Abs. 1 Bst. c) gehört zu den Bewilligungsvoraussetzungen. Es macht keinen Sinn, jemandem eine Bewilligung für eine Tageseinrichtung zu erteilen, dessen Mittel für den Betrieb einer solchen Einrichtung nicht ausreichen werden.

Anders als von Tageseltern können von der Leitung einer Einrichtung sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Betreuungsfunktion die notwendige fachliche Ausbildung sowie angemessene pädagogische Fähigkeiten erwartet werden. Kinder haben einen Anspruch darauf, in der Tageseinrichtung von qualifizierten Personen betreut zu werden. Dies gilt umso mehr, je mehr Kinder in einer Einrichtung betreut werden, und insbesondere dann, wenn Kinder darunter sind, die aussergewöhnliche Anforderungen an ihre Betreuungspersonen stellen (Abs. 2). Dabei müssen nicht alle Betreuungspersonen im gleichen Ausmass ausgebildet sein, sofern sie keine leitenden Betreuungsfunktionen über-

nehmen. Es genügt, wenn die hauptverantwortliche Betreuungsperson einer Gruppe die entsprechenden Qualifikationen mitbringt. Die Anforderungen richten sich selbstverständlich nur an die eigentlichen Betreuungspersonen, dagegen nicht an einen allenfalls angestellten Gärtner oder die Raumpflegerin. Neben der beruflichen Qualifikation muss jedoch auch erwartet werden, dass sich die Betreuungspersonen für die Betreuung von Kindern eignen, dass sie beispielsweise kein Eintrag im Strafregister als ungeeignet erscheinen lässt, eine Tätigkeit mit Kindern auszuüben (Art. 21 Bst. g).

Im Rahmen ihrer Kompetenz führen die Kantone näher aus, welche Anforderungen an den Betrieb einer Tageseinrichtung gestellt werden (Art. 81 Abs. 1 Bst. a).

Art. 21 Gesuch

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 18.

Art. 22 Bewilligung

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich Artikel 19. Gemäss Buchstabe c enthält die Bewilligung auch die mit dem Gesuch eingereichten Konzepte und Pläne. Damit wird die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller nicht nur auf den darin enthaltenen Angaben behaftet, Änderungen dieser Unterlagen verpflichten auch zu einer entsprechenden Meldung an die bewilligende Behörde (vgl. Art. 47 Abs. 2), da sie die Grundlage der Bewilligung berühren und unter Umständen auch deren Anpassung gemäss Artikel 13 notwendig machen.

1.2.4 4. Abschnitt: Pflegeeltern

Art. 23 Anzahl Vollzeitbetreuungsplätze

Die Anzahl der Vollzeitbetreuungsplätze, die von Pflegeeltern angeboten werden dürfen, liegt um einen Betreuungsplatz tiefer als für Tageseltern. Dieser Unterschied liegt im Umstand begründet, dass das Betreuungsverhältnis zwischen Pflegeeltern und betreuten Kindern ungleich intensiver ist als bei der entsprechenden Tagesbetreuungsform. Denn bei der Vollzeitbetreuung werden die fremden Kinder vollständig ins Familienleben integriert, während sie bei der Tagesbetreuung nur während des Tages bei den Tageseltern leben, die Abende und Wochenenden jedoch bei ihren eigenen Eltern verbringen. Bei der Vollzeitbetreuung werden die Kinder zudem meist aufgrund von Kindesschutzmassnahmen bei den Pflegeeltern untergebracht. Vielfach bedürfen diese Kinder einer besonderen Betreuung.

Analog Artikel 16 lässt neu auch Artikel 23 Ausnahmen zu, wenn bestimmte Umstände vorliegen, die eine höhere Zahl anzubietender Betreuungsplätze zulässt (Abs. 3).

Art. 24 Voraussetzungen der Bewilligung

Die Bestimmung entspricht Artikel 17. Aufgrund der meist intensiven Betreuung und der Integration der betreuten Kinder in die Pflegefamilie sind indessen an zukünftige Pflegeeltern mit Blick auf das Wohl der Kinder, die bereits in der Familie leben, als auch derjenigen, die aufgenommen werden sollen, sowie an die Wohnverhältnisse höhere Anforderungen zu

stellen als bei der Tagesbetreuung durch Tageseltern. Was bei diesen als angemessen erscheint, kann bei einer Pflegefamilie unter Umständen als ungenügend eingestuft werden.

Was die Betreuung von Kindern mit aussergewöhnlichen Anforderungen an ihre Betreuungspersonen anlangt, so kann grundsätzlich auf die Ausführungen zu Artikel 17 Absatz 2 verwiesen werden. Anzumerken ist jedoch, dass mit Blick auf die Intensität der meisten Betreuungsverhältnisse sowie auf den Umstand, dass in der Mehrzahl der Fälle Kinder im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen auf behördliche Anordnung bei Pflegeeltern platziert werden, an das notwendige Fachwissen der Pflegeeltern höhere Anforderungen gestellt werden müssen als an dasjenige von Tageseltern.

Art. 25 Gesuch

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 18.

Art. 26 Bewilligung

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 19.

Zusätzlich hat sich die Bewilligung darüber zu äussern, für welche Betreuungsformen (Dauer-, Wochenend- oder Ferienbetreuung, Betreuung als Entlastungsfamilie oder in akuten Krisensituationen) sich die Pflegeeltern eignen.

1.2.5 5. Abschnitt: Vollzeiteinrichtungen

Art. 27 Voraussetzungen der Bewilligung

Sofern keine Ausnahmeregelung gemäss Artikel 23 Absatz 3 zur Anwendung gelangt, untersteht den Bestimmungen für Vollzeiteinrichtungen, wer mehr als drei Vollzeitbetreuungsplätze anbieten will (vgl. Art. 23 Abs. 1). Artikel 27 entspricht, abgesehen von wenigen Abweichungen, Artikel 20; auf die dort gemachten Ausführungen kann hier verwiesen werden. Die Hauptabweichung betrifft die notwendigen Fachkenntnisse der Betreuungspersonen, die für Vollzeiteinrichtungen in einer eigenen Bestimmung festgelegt sind.

Art. 28 Anerkannte Ausbildungen

An die Fachkenntnisse von Betreuungspersonen in einer Vollzeiteinrichtung sind höhere Anforderungen zu stellen als an diejenigen in einer Tageseinrichtung, weil die Betreuungsintensität höher ist und weil dort vielfach Kinder aus schwierigen familiären Verhältnissen (Stichwort: Kinderschutzmassnahme) untergebracht werden. Verlangt wird daher eine Ausbildung an einer Fachschule oder einer Fachhochschule in einem berufsfeldspezifischen Fachbereich. Bei der Frage, ob eine Ausbildung genügt, ist das Hauptaugenmerk darauf zu richten, ob sich die Ausbildung für die Betreuung von Kindern in einer Vollzeiteinrichtung eignet oder nicht. Insbesondere Betreuungspersonen, die lediglich über eine Ausbildung in einem verwandten Fachbereich verfügen, haben sich zusätzlich über genügende praktische Erfahrung in der Betreuung und Erziehung von Kindern auszuweisen (Abs. 1 Bst. b). Die

Anforderungen an die Ausbildung von Betreuungspersonen entsprechen grundsätzlich denjenigen, die an Betreuungspersonen in Erziehungseinrichtungen gestellt werden, an die der Bund Betriebsbeiträge ausrichtet¹⁵. Wer eine Leitungsfunktion in einer Einrichtung wahrnehmen will, hat sich zusätzlich über eine entsprechende Qualifikation im Führungsbereich auszuweisen (Abs. 2).

Bezüglich Absatz 4 kann auf die Erläuterungen zu Artikel 20 Absatz 2 verwiesen werden. Die Angabe des Betreuungsschlüssels in den Absätzen 5 und 6 lehnt sich an die Regelung in den Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen an (Ziff. 5.1 Bst. b und 5.3)¹⁶.

Art. 29 Gesuch

Im Grundsatz entspricht die Bestimmung Artikel 21. Abweichungen finden sich in der Anzahl und im Umfang der einzureichenden Konzepte. Dies liegt im Umstand begründet, dass eine Vollzeiteinrichtung ein umfassenderes Betreuungsangebot zur Verfügung stellen muss als eine Tageseinrichtung. Von Vollzeiteinrichtungen ist in vielen Fällen zudem auch Elternarbeit zu leisten (Bst. e).

Art. 30 Bewilligung

Grundsätzlich kann auf die Erläuterungen zu Artikel 22 verwiesen werden. Von diesem unterscheidet sich die Bestimmung in Buchstabe b, der vorschreibt, dass sich die Bewilligung darüber zu äussern hat, für welche Betreuungsformen (Dauer-, Wochenend- oder Ferienbetreuung, Entlastungsbetreuung oder Betreuung in akuten Krisensituationen) sich die Einrichtung eignet. Das ist sinnvoll, kommen doch Vollzeitplatzierungen, die zumeist Folge einer Kindesschutzmassnahme sind, oft unerwartet, und rasches Handeln ist in solchen Momenten vielfach erforderlich. Eine frühzeitige Abklärung erscheint daher geboten, um sicherzustellen, dass bei Bedarf Einrichtungen zur Verfügung stehen, die verschiedensten Anforderungen genügen können. Bezüglich der Angaben über die Rechte und Pflichten der Vollzeiteinrichtung kann auf die Erläuterungen zu Artikel 19 verwiesen werden.

1.2.6 6. Abschnitt: Tageseltern- und Pflegeelterndienste

Art. 31 Voraussetzungen der Bewilligung

Tageseltern- und Pflegeelterndienste sind eine Art Einrichtung mit dezentralisierten Betreuungseinheiten in der Form von Tages- und Pflegeeltern. Zwischen den Diensten und den Betreuungseinheiten besteht dabei eine vertragliche Zusammenarbeit. In ihren Grundzügen entspricht diese Bestimmung daher auch den Voraussetzungen für Tages- oder Vollzeiteinrichtungen mit dem Unterschied, dass diese Dienste Kinder nicht selber betreuen und daher jene Voraussetzungen, die damit zusammenhängen (wie das detaillierte pädagogische Konzept, die Grösse der Räumlichkeiten oder eine Notfallversorgung), wegfallen.

¹⁵ vgl. Art. 3 der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV), SR 341.1

¹⁶ IVSE: Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13.12.2002; <http://www.sodk.ch/de/ueber-die-sodk/ivse/regelwerke.html>

Im Rahmen ihrer unterstützenden Begleitung der Betreuungsverhältnisse sind die Tageseltern- und Pflegeelterndienste auch gehalten, den Tages- und Pflegeeltern, mit denen sie zusammenarbeiten, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten anzubieten. Dazu brauchen sie nicht selber Kurse durchzuführen; sie können auch Institutionen damit betrauen, die über das entsprechende Kursangebot verfügen.

Art. 32 Anerkannte Ausbildungen

Die Bestimmung entspricht über weite Strecken Artikel 28; auf die Erläuterungen zu diesem Artikel kann deshalb verwiesen werden. Artikel 32 geht insofern über die für Vollzeiteinrichtungen verlangten Fachkenntnisse hinaus, als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Tageseltern- bzw. Pflegeelterndienstes zusätzlich über ausreichende theoretische und praktische Kenntnisse der Bestimmungen der KiBeV sowie allfälliger kantonaler Bestimmungen über die Eignungsabklärung von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern als Tages- oder Pflegeeltern sowie über deren Beaufsichtigung verfügen müssen. Denn mit der Erteilung der Bewilligung als Tageseltern- oder Pflegeelterndienst kann die zentrale kantonale Behörde Kompetenzen, die eigentlich ihr zustehen würden, an den entsprechenden Dienst delegieren (vgl. Art. 11 Abs. 3 und 62 Abs. 4). Das Vertrauen der Behörde muss daher mittels entsprechender Angaben seitens der Organisation gerechtfertigt werden. Mindestens die Leitung des Dienstes sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Bereich der Auswahl und Beaufsichtigung von Tages- oder Pflegeeltern tätig sind, haben Kenntnisse und Erfahrungen mitzubringen, wie sie auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zentralen kantonalen Behörde mit den entsprechenden Funktionen mitbringen müssen.

Wie schon Tages-, Pflegeeltern und Einrichtungen haben sich auch Leitung und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Tages- und Pflegeelterndiensten über die notwendige berufliche Qualifikation auszuweisen, wenn es um die Vermittlung von Betreuungsplätzen für Kinder geht, deren Betreuung aussergewöhnliche Anforderungen an ihre Betreuungspersonen stellen (vgl. die Erläuterungen zu Art. 20 Abs. 2).

Für Tageselterndienste können die Kantone weniger hohe Anforderungen vorsehen, sofern das Kindeswohl dadurch nicht gefährdet wird (Abs. 4).

Art. 33 Gesuch

Die Anforderungen an das Gesuch sind für die beiden Dienste unterschiedlich. Die Bestimmung stellt an Gesuche von Pflegeelterndiensten in Umfang und Detaillierungsgrad höhere Anforderungen. Dies liegt im Umstand begründet, dass die Vermittlung und Begleitung von Vollzeitbetreuungsangeboten noch anspruchsvoller ist als im Tagesbetreuungs Bereich. Die Angaben sollen umfassend Auskunft darüber geben, ob der Tageseltern- oder Pflegeelterndienst die Aufgaben, die ihm mit der Bewilligung übertragen werden, auch gesetzeskonform und zum Wohl der zu platzierenden Kinder wahrzunehmen vermag. Die Kantone können weitere Angaben oder Belege verlangen oder auch präzisieren, welchen Anforderungen die einzureichenden Unterlagen genügen müssen.

Art. 34 Bewilligung

Abgesehen vom auf den Tätigkeitsbereich abgestimmten Inhalt der Bewilligung entspricht die Bestimmung Artikel 22 bzw. 30. Bezüglich der Angabe über die Rechte und Pflichten kann auf die Erläuterungen zu Artikel 19 verwiesen werden.

1.3 3. Kapitel: Rechte und Pflichten

1.3.1 1. Abschnitt: Betreuungsvertrag

Art. 35 Inhalt

Der VE-2010 sieht vor, dass ein schriftlicher Betreuungsvertrag nur dann obligatorisch abgeschlossen werden muss, wenn das Betreuungsverhältnis bewilligungspflichtig ist. Eine Verletzung dieser Pflicht gilt als Verletzung der Bewilligung. Bei nicht bewilligungspflichtigen Betreuungsverhältnissen ist es den am Betreuungsverhältnis beteiligten Personen freigestellt, ob sie einen schriftlichen Vertrag abschliessen wollen oder nicht (vgl. dazu auch Ziff. 2.9.2).

Die Bestimmung listet beispielhaft und nicht abschliessend Vertragspunkte auf, die sinnvollerweise geregelt sein sollten, um spätere Unstimmigkeiten, Probleme und Auseinandersetzungen zu vermeiden. Die Bestimmung richtet sich sowohl an Tages- als auch an Vollzeitbetreuungsverhältnisse.

Art. 36 Zusätzliche Vertragsinhalte bei Vollzeitbetreuung

Diese Bestimmung listet zusätzlich zu regelnde Vertragspunkte auf und richtet sich ausschliesslich an die Parteien von Vollzeitbetreuungsverhältnissen. Angesichts der Komplexität einer Vollzeitbetreuung sind zusätzliche vertragliche Vereinbarungen unumgänglich.

Informationen, die sich schnell ändern können, sind vorzugsweise in einem Anhang aufzuführen (Abs. 2). Obwohl diese Bestimmung zu den zu regelnden Vertragspunkten bei Vollzeitbetreuungsverhältnissen gehört, ist es den Parteien von Tagesbetreuungsverhältnissen unbenommen, einen Anhang mit ihnen wichtig erscheinenden Angaben vorzusehen.

1.3.2 2. Abschnitt: Tages- und Pflegeeltern

Art. 37 Beratung

Tages- und Pflegeeltern, die eine bewilligungspflichtige Betreuungstätigkeit ausüben, sollen die Beratung und Unterstützung der zu diesem Zweck eingerichteten kantonalen Fachstelle (Art. 4 Abs. 2) in Anspruch nehmen können. Insbesondere müssen sie auch in einer akuten Krisensituation unabhängig vom Zeitpunkt ihres Auftretens Beratung und Unterstützung erhalten können (vgl. im Detail die Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 2).

Art. 38 Weiterbildung

Weiterbildung bedeutet nicht die Absolvierung von lang dauernden Kursen oder gar einer pädagogischen Ausbildung. Weiterbildung bedeutet, dass bewilligungspflichtige Tages- oder Pflegeeltern sich fortbilden mit dem Ziel, ihrer Rolle als Personen, die ein fremdes Kind betreuen, noch besser gerecht werden zu können. So kann auch der Besuch von Kursen,

die nur einen Abend dauern, bereits als Weiterbildung gelten. Sinnvoll sind insbesondere Kurse, die Bezug auf ein spezifisches Problem nehmen, mit dem die Tages- oder Pflegeeltern aktuell konfrontiert sind oder demnächst konfrontiert sein werden und zu dessen Bewältigung ihnen die notwendigen Kenntnisse oder Erfahrungen fehlen. Zu denken ist etwa daran, dass das betreute Kind an AD(H)S leidet oder den Einsatz in der Schule oder in der Familie verweigert. Auch Kurse über den Umgang mit der Biographie des aufgenommenen Kindes und vieles mehr fallen unter den Begriff der Weiterbildung. Eine Verpflichtung zum Besuch bestimmter Kurse kann seitens der kantonalen Behörde nur ausgesprochen werden, wenn sich der Kurs mit Blick auf die Tätigkeit als Betreuungsperson als notwendig oder gar unumgänglich erweist, d.h. wenn ohne den Kursbesuch eine positive Entwicklung des Betreuungsverhältnisses oder die Arbeit als Tages- oder Pflegeeltern kaum möglich erscheint (Abs. 2).

Der grundsätzlich obligatorisch zu absolvierende Einführungskurs, der innert eines Jahres nach Erteilung der Bewilligung zu besuchen ist (Abs. 1), soll vorwiegend unerfahrenen Tages- oder Pflegeeltern einen ersten Einblick in die praktische Arbeit vermitteln und sie bei der Bewältigung ihrer Aufgabe unterstützen. Vielfach sind trotz guter Aufklärung und detaillierter Informationen Vorstellungen vorhanden, die einer Korrektur durch erfahrene Fachleute bedürfen. Die Betreuung fremder Kinder, insbesondere im Falle einer Vollzeitbetreuung, entwickelt meist eine eigene Dynamik, so dass Erfahrungen mit eigenen Kindern zwar von Nutzen sind, einen solchen "Crashkurs" aber nicht ersetzen können. Der Kritik in der Vernehmlassung 2009 trägt der VE-2010 insofern Rechnung, als die bewilligende Behörde vom Besuch des Einführungskurses absehen kann, wenn wichtige Gründe dafür sprechen, so insbesondere dann, wenn die Betreuungspersonen aufgrund ihrer Ausbildung oder ihrer Tätigkeit ausreichende Betreuungserfahrung mitbringen.

Art. 39 Pflichten der Pflegeeltern gegenüber dem betreuten Kind

Für Kinder, die auf behördliche Anordnung hin aus ihrer Familie genommen werden müssen, bedeutet eine solche Fremdplatzierung eine einschneidende Veränderung in ihrem Leben. Die Bestimmung will daher sicherstellen, dass diese Kinder über ihre Rechte informiert werden und eine Vertrauensperson zugeteilt erhalten, an die sie sich wenden können, falls sich die platzierende Behörde nicht bereits um diese Angelegenheiten gekümmert hat. Wichtig ist auch, dass das Kind an den Entscheidungen, die es betreffen, entsprechend seinem Alter beteiligt wird.

Art. 40 Meldungen über das Kind

Diese Bestimmung regelt die Meldepflichten von Tages- und Pflegeeltern. Sie verpflichtet diese Betreuungspersonen, in wichtigen Angelegenheiten, die das Betreuungsverhältnis betreffen, die Eltern des Kindes und, bei Platzierungen auf behördliche Anordnung hin, die Person oder Behörde, welche den Platzierungsentscheid getroffen hat, zu benachrichtigen. Nähere Auskunft über die zu meldenden Vorkommnisse kann allenfalls auch der Betreuungsvertrag geben. Es versteht sich von selbst, dass nur diejenigen Personen, Behörden und Dienste zu benachrichtigen sind, die bezüglich des konkreten Falls in Frage kommen. Handelt es sich um eine freiwillige, nicht von einer Behörde angeordnete Betreuung oder wurde keine Beiständin oder kein Beistand bestellt, so ist auch keine

platzierende Behörde bzw. keine mit einer Beistandschaft betraute Person involviert, die zu informieren wäre.

Art. 41 Meldungen wesentlicher Änderungen

Diese Bestimmung bezieht sich auf Artikel 16 bis 19 (Tageseltern) beziehungsweise 23 bis 26 (Pflegeeltern). Meldepflichtig sind demnach alle Ereignisse, welche die Voraussetzungen der Bewilligung betreffen. Dies ist der Fall, wenn beispielsweise die Tages- oder Pflegemutter handlungsunfähig wird, die Wohnverhältnisse wegen eines Umzugs oder wegen Nachwuchses zu eng werden und nicht mehr genügen oder die von der kantonalen Behörde vorgeschriebenen Kurse nicht besucht werden können. Zu melden ist aber auch, wenn Pflegeeltern, die mit einem Pflegeelterndienst zusammenarbeiten, die vertragliche Zusammenarbeit kündigen und sich selbständig machen; dies ist schon deshalb nötig, weil die Aufsicht in einem solchen Fall möglicherweise neu vollumfänglich von der zuständigen kantonalen Behörde übernommen werden muss.

Absatz 2 verpflichtet zudem Tages- und Pflegeeltern, die mit einem Tageseltern- oder Pflegeelterndienst zusammenarbeiten, auch diese Dienste über Vorkommnisse gemäss Absatz 1 zu informieren.

Art. 42 Übermittlung der statistischen Angaben

In der Bewilligung ist genau anzugeben, welche Angaben der zuständigen Behörde (Art. 78 Abs. 3) zu übermitteln sind; dieser Verpflichtung haben die bewilligungspflichtigen Tages- und Pflegeeltern jährlich unaufgefordert nachzukommen. Sie sind von der Bewilligungsbehörde darüber zu informieren, dass die Auswertungen anonymisiert erfolgen und keine Rückschlüsse auf die Herkunft der Angaben zulassen.

1.3.3 3. Abschnitt: Einrichtungen

Art. 43 Weiterbildung

Anders als Tages- und Pflegeeltern, die sich angemessen und damit den Umständen entsprechend weiterbilden sollen, sind die Leitung einer Einrichtung sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Betreuungsfunktion verpflichtet, Weiterbildungskurse zu besuchen. Eine weitere Einschränkung besteht darin, dass es sich dabei um vom Kanton anerkannte Kurse handeln muss. Die Unterschiede zu Artikel 38 liegen darin begründet, dass von einer professionellen Einrichtung bzw. ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein grösseres und vielseitigeres Engagement in Bezug auf die Weiterbildung erwartet werden kann als von Tages- und Pflegeeltern. Die Kantone können auch zu einem Besuch bestimmter Kurse verpflichten (Abs. 2), sofern dafür eine Notwendigkeit besteht.

Art. 44 Verzeichnisse

Tageseinrichtungen haben der Aufsichtsbehörde auf deren Verlangen Verzeichnisse über die von ihnen betreuten Kinder herauszugeben, während Vollzeiteinrichtungen die von ihnen zu führenden Verzeichnisse unaufgefordert einzureichen haben (Abs. 1 und 2). Die Verzeichnisse von Tageseinrichtungen müssen dabei lediglich grundsätzliche Informationen

enthalten (Abs. 3), von Vollzeiteinrichtungen werden hingegen detailliertere Angaben verlangt (Abs. 4). Dieser Unterschied liegt im Umstand begründet, dass Vollzeiteinrichtungen meist Kinder aufnehmen, die aufgrund von Kindesschutzmassnahmen platziert werden und deren Eltern zumeist keine zusätzliche externe Aufsichtsfunktion wahrnehmen können. Die Aufsichtspflicht ist in diesem Fall strenger zu handhaben und verlangt daher nach Mitteln, die einen vertieften Einblick in die entsprechenden Betreuungsverhältnisse gewähren. Unter den in Absatz 4 Buchstabe d erwähnten besonderen Vorkommnissen sind beispielsweise all-fällige kriminelle Handlungen, Krankheiten von einigem Gewicht oder allgemein Probleme, aber auch positive Ereignisse und Entwicklungsschritte von gewisser Tragweite zu verstehen.

Art. 45 Pflichten von Vollzeiteinrichtungen bei behördlichen Platzierungen

Während das Kind bei der Tagesbetreuung zwischen Tagesfamilie oder Krippe und Eltern hin- und herpendelt, wird es in einer Vollzeiteinrichtung in der Mehrzahl der Fälle auf behördliche Anordnung hin meist über längere Zeit tags- und nachtsüber betreut, unter Umständen sogar ohne Kontaktmöglichkeit nach aussen. In einer solchen Situation ist es von entscheidender Bedeutung, dass sich das Kind dem System "Einrichtung" nicht ausgeliefert vorkommt, sondern dass sein Recht, für sich aktiv werden zu können, von den Betreuungspersonen und der Leitung der Einrichtung respektiert wird. Absatz 1 zählt drei grundlegende Aspekte auf, von denen das Kind Kenntnis erhalten soll und auf deren Umsetzung das betreute Kind Anspruch hat. Bezüglich Buchstabe b ist anzumerken, dass es sich bei den Vertrauenspersonen um solche sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Einrichtung handeln kann. Wenn das Kind nur interne Kontaktpersonen hat, an die es sich in der Not wenden kann, wird es sich allerdings häufig alleine gelassen fühlen, denn eine Kontaktstelle oder -person innerhalb der Einrichtung wird häufig als Teil des Systems und nicht als eine objektiv neutrale Stelle wahrgenommen, an die sich das Kind vertrauensvoll wenden kann. In einem solchen Fall kann es für das Kind ausserordentlich wichtig sein, wenn die Vertrauensperson jemand von ausserhalb ist. Vorschläge insbesondere des urteilsfähigen betreuten Kindes, wen es sich als Vertrauensperson wünscht, sind zu prüfen; dem Vorschlag des Kindes ist zu entsprechen, soweit nicht wichtige Gründe dagegen sprechen. Wenn sonst keine Vertrauensperson ausserhalb der Einrichtung vorhanden ist, muss das Kind wissen, wie es seine Beiständin oder seinen Beistand oder die Kindesschutzbehörde erreichen kann.

Absatz 2 nimmt die Einrichtungen bei Um- und Rückplatzierungen in die Pflicht. Von Kindern werden solche Wechsel oft als problematisch empfunden. Gerade wenn sich das Kind am neuen Ort wohlfühlt und nicht um- oder rückplatziert werden möchte, ist es für die erfolgreiche Umsetzung der Entscheidung wichtig, dass das Kind entsprechend vorbereitet und unterstützt wird. Obwohl grundsätzlich die platzierende bzw. die umplatzierende Behörde dafür besorgt sein muss, dass das Kind mit einem solchen Entscheid nicht alleine gelassen wird, ist die Einrichtung, in der es unter Umständen schon mehrere Jahre verbracht hat, dem Kind näher und kann es bei diesem Wechsel daher besser unterstützen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der Entscheid nicht unerwartet kommt und kurzfristig umgesetzt werden muss.

Absatz 2 Buchstabe b betraut die Einrichtung mit einer weiteren flankierenden Massnahme: Sie soll das betreute Kind an der Schwelle zur Volljährigkeit unterstützen, wenn es noch nicht selber für sich sorgen kann. Das dürfte heute meistens der Fall sein, da 18-jährige Personen selten über eine abgeschlossene Ausbildung verfügen. Hintergrund dieser

Bestimmung bilden Fälle, wonach sich volljährig gewordene "Pflegekinder" von den Behörden im Stich gelassen fühlten und sich die Pflegeeltern, auch finanziell, um das nunmehr erwachsene Kind kümmern mussten. Selbstverständlich kann die Lösung dieses Problems nicht einseitig den Einrichtungen, Pflegeelterndiensten (vgl. Art. 54) oder gar den Pflegeeltern überlassen bleiben. In erster Linie aufgefordert, sich dieses Problems anzunehmen, wäre die zuständige Kindesschutzbehörde bzw. die mit der Beistandschaft betraute Person.

Die persönliche Akte eines betreuten Kindes (Abs. 3) soll Auskunft über verschiedene Belange seines täglichen Lebens geben, die von einiger Bedeutung sind. Es handelt sich dabei um Vorkommnisse, Beobachtungen, Entscheidungen und weitere Angaben, die nicht notwendigerweise in den Akten der Kindesschutzbehörde erscheinen, aber doch Auskunft über die Entwicklung des Kindes und über die von den Betreuungspersonen getroffenen Entscheidungen und Massnahmen geben. Die Akte gewährleistet damit nicht nur eine gewisse Nachvollziehbarkeit, sie kann auch für künftige Entscheidungen der Kindesschutzbehörde wichtige Anhaltspunkte liefern.

Absatz 4 bestimmt, wer Einsichtnahme in das Dossier verlangen kann, und Absatz 5 regelt die Dauer der Aufbewahrung des Dossiers.

Art. 46 Meldungen über das Kind

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 40.

Art. 47 Meldungen wesentlicher Änderungen

Diese Bestimmung bezieht sich auf Ereignisse, welche die Voraussetzungen der Bewilligung berühren. Dies ist der Fall, wenn beispielsweise die Einrichtung nicht mehr über genügend finanzielle Mittel verfügt, die Räumlichkeiten den Anforderungen nicht mehr genügen oder nicht mehr genügend Betreuungspersonen vorhanden sind.

Art. 48 Übermittlung der statistischen Angaben

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 42.

1.3.4 4. Abschnitt: Tageseltern- und Pflegeelterndienste

Art. 49 Weiterbildung

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 43.

Art. 50 Antragstellung, Beaufsichtigung von Tages- und Pflegeeltern

Mit der Bewilligung erhalten Tageseltern- und Pflegeelterndienste besondere Rechte – aber auch Pflichten (vgl. Allgemeiner Teil, Ziff. 2.8.2). Hauptmerkmal eines solchen Dienstes ist, dass er die Tages- oder Pflegeeltern, mit denen er zusammenarbeitet, grundsätzlich selber rekrutiert, d.h. er führt die Eignungsabklärung von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern durch, stellt Antrag auf Bewilligung des Gesuchs bei der zuständigen kantonalen Behörde und beaufsichtigt in der Folge Tages- oder Pflegeeltern, die eine kantonale Bewilligung erhalten haben und mit denen vertraglich eine Zusammenarbeit vereinbart wurde (vgl. Art.

51 Abs. 1 Bst. a und b) im Umfang der den Diensten von der kantonalen Behörde übertragenen Aufsichtsaufgaben (vgl. Art. 62 Abs. 4 und 63). Unter der "zuständigen kantonalen Behörde", an die Antrag gestellt werden muss, ist immer die kantonale Behörde des Wohnsitzkantons der zukünftigen Tages- oder Pflegeeltern zu verstehen. Der Tageseltern- oder Pflegeelterndienst kann zwar Betreuungspersonen aus der gesamten Schweiz rekrutieren, mit diesen zusammenarbeiten und sie beaufsichtigen, d.h. deren Wohnsitzkanton kann vom Sitzkanton des jeweiligen Dienstes verschieden sein, die Bewilligung erteilen kann aber nur die kantonale Behörde des Wohnsitzkantons der Tages- oder Pflegeeltern (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a).

Es versteht sich von selbst und bedarf keiner Bestimmung in der KiBeV, dass Tageseltern- und Pflegeelterndienste mit Personen, die von der zuständigen kantonalen Behörde in einem ordentlichen Verfahren bereits eine Bewilligung als Tages- oder Pflegeeltern erhalten haben, ohne erneute Antragstellung (vgl. Art. 51 Abs. 1 Bst. a) vertraglich zusammenarbeiten dürfen, wie umgekehrt diese Personen auch weiterhin als unabhängige Tages- oder Pflegeeltern tätig bleiben können, wenn sie ihre Zusammenarbeit mit dem Tageseltern- oder Pflegeelterndienst beenden (bezüglich Meldepflichten vgl. die Erläuterungen zu Art. 41). Letzteres gilt aber auch für Tages- oder Pflegeeltern, die ihre Bewilligung via den jeweiligen Dienst erhalten haben.

Art. 51 Vermittlung von Betreuungsplätzen

Absatz 1 regelt die Vermittlung von Betreuungsplätzen und wiederholt den Grundsatz, wonach nur Plätze bei Tages- oder Pflegeeltern vermittelt werden dürfen, wenn diese von der zuständigen kantonalen Behörde eine Bewilligung erhalten haben, zwischen den Betreuungspersonen und dem jeweiligen Dienst vertraglich eine Zusammenarbeit vereinbart wurde und die individuelle Eignung des Betreuungsplatzes geprüft worden ist. Der Tageseltern- bzw. Pflegeelterndienst ist zuständig dafür, dass diese drei Kriterien bei der Vermittlung eines Betreuungsplatzes eingehalten werden.

Absatz 2 stellt klar, dass der Platzierungsentscheid nicht vom Tageseltern- oder Pflegeelterndienst selbst getroffen werden darf, sondern dass dieser sich bei der Vermittlung auf den Entscheid der dafür zuständigen Person oder Behörde stützen muss, die auch die Aufsicht über das individuelle Betreuungsverhältnis wahrzunehmen hat (vgl. Art. 3 Abs. 4). Mit der Entscheidungsträgerin hat der jeweilige Dienst in beständigem Kontakt zu bleiben, um den notwendigen Informationsaustausch zu gewährleisten.

Art. 52 Unterstützende Begleitung der Tages- und Pflegeeltern

Die Tages- oder Pflegeeltern und das von ihnen betreute Kind sollen sich nicht selbst überlassen werden. Vielmehr ist es die Aufgabe des Tageseltern- oder Pflegeelterndienstes, das zwischen Kind und Pflegeeltern im Entstehen begriffene oder auch schon bestehende Betreuungsverhältnis unterstützend zu begleiten. Dies bedeutet unter anderem, dass insbesondere bei Vollzeitbetreuungsverhältnissen regelmässig nachgefragt wird, ob die Beziehung zwischen den beiden funktioniert, dass Besuche vor Ort stattfinden, um die Situation besser einschätzen zu können, oder dass Unterstützung angeboten wird, wenn sich das Kind und/oder die Betreuungsperson mit einem entsprechenden Begehren an den zuständigen Dienst wendet. Die Verpflichtung zur Unterstützung der Tages- und Pflegeeltern und damit zur Begleitung des Betreuungsverhältnisses ist die notwendige Ergänzung und

damit die logische Konsequenz der individuellen Eignungsabklärung (Matching Kind – Tages- bzw. Pflegeeltern). Sie dient auch dazu, die eigene Wahl zu überprüfen und notfalls eine Umplatzierung vorzuschlagen, wenn sich das Betreuungsverhältnis nicht erwartungsgemäss entwickelt.

Der zuständige Dienst hat auch für die notwendige Ausbildung der Tages- oder Pflegeeltern besorgt zu sein, mit denen er zusammenarbeitet (vgl. Art. 31 Bst. d). Diese Pflicht ist im Rahmen der Gesamtzuständigkeit von Tageseltern- und Pflegeelterndiensten für die Tages- und Pflegeeltern zu sehen, mit denen sie zusammenarbeiten.

Art. 53 Verzeichnisse

Die Bestimmung entspricht Artikel 44.

Art. 54 Pflichten von Pflegeelterndiensten bei behördlichen Platzierungen

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 45.

Art. 55 Meldungen über das Kind

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 40.

Art. 56 Meldungen wesentlicher Änderungen

Diese Bestimmung bezieht sich auf Ereignisse, welche die Voraussetzungen der Bewilligung berühren. Dies ist der Fall, wenn beispielsweise der Pflegeelterndienst nicht mehr über genügend ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt, um die Gesuche von Personen um Bewilligung als Pflegeeltern zu prüfen oder die Pflegeeltern zu unterstützen und zu beaufsichtigen, mit denen vertraglich eine Zusammenarbeit besteht.

Art. 57 Übermittlung der statistischen Angaben

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 42.

1.3.5 5. Abschnitt: Vermittlungsdienste

Art. 58 Meldepflicht

Diese Bestimmung richtet sich an Dienste, die lediglich Vollzeitbetreuungsplätze gegen Entgelt vermitteln, ohne das Betreuungsverhältnis unterstützend zu begleiten oder anderweitige Dienstleistungen anzubieten. Solche Vermittlungsdienste müssen ihre Vermittlungstätigkeit der kantonalen Behörde melden (vgl. auch Art. 2 Bst. k). Mit dieser Bestimmung kommt der VE-2010 den kritischen Stimmen in der Vernehmlassung 2009 entgegen, die eine bessere Überwachung der Tätigkeit solcher Vermittlungsdienste wünschten. Die reine Vermittlung von Tagesbetreuungsplätzen ist nicht meldepflichtig.

Die Kantone dürfen von ihrem Recht Gebrauch machen und für Vermittlungsdienste weitergehende Anforderungen, wie beispielsweise eine Bewilligungspflicht, vorsehen.

Art. 59 Vermittlung im Ausland

Angesichts der damit verbundenen Risiken ist die Vermittlung von Vollzeitbetreuungsplätzen im Ausland nicht gestattet. Sollen Betreuungsplätze im Ausland vermittelt werden, so hat der Dienst die Anforderungen für Pflegeelterndienste zu erfüllen und um eine entsprechende Bewilligung nachzusuchen.

Art. 60 Bericht

Meldepflichtige Vermittlungsdienste haben der kantonalen Behörde jährlich Bericht über ihre Vermittlungstätigkeit zu erstatten. Der Bericht hat minimalen Anforderungen zu genügen (Abs. 2).

Art. 61 Statistische Angaben

Wie die bewilligungspflichtigen Dienste, Einrichtungen und Betreuungspersonen so haben auch die meldepflichtigen Vermittlungsdienste statistische Angaben, die ihnen von der kantonalen Behörde vorgegeben werden (vgl. Art. 12 Abs. 3), der vom Kanton bezeichneten Stelle zu übermitteln (Art. 78 Abs. 3).

1.4 4. Kapitel: Aufsicht

Art. 62 Aufsicht über Tageseltern, Pflegeeltern und Einrichtungen

Die Bestimmung sieht mindestens einen Besuch alle zwei Jahre bei Tageseltern und Tageseinrichtungen sowie einen Besuch pro Jahr bei Pflegeeltern und Vollzeiteinrichtungen vor. Die Aufsicht soll von erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zentralen kantonalen Behörde durchgeführt werden, welche die notwendigen fachlichen Kenntnisse mitbringen. Dazu gehört nicht nur die genaue Kenntnis der anwendbaren Rechtsnormen, sondern auch Fachkenntnisse und Erfahrung in der Betreuung von Kindern, über die sie sich ebenfalls ein Urteil bilden müssen. Zu diesem Zweck können sie die Kinder beispielsweise auch unter Ausschluss der Tages- oder Pflegeeltern persönlich befragen. Bestehen begründete Zweifel daran, dass die Betreuungseltern oder Einrichtungen den Anforderungen genügen, kann ein Besuch auch unangekündigt durchgeführt werden. Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Bewilligung weiterhin erfüllt sind (Abs. 2), beinhaltet auch eine regelmässige Kontrolle der Strafregistrauszüge.

Absatz 3 bezieht sich auf Kinder, die auf behördliche Anordnung hin fremdbetreut werden. Dabei handelt es sich in der Mehrzahl der Fälle um Vollzeitbetreuungsverhältnisse. Diese Bestimmung ist insofern von grosser Bedeutung, als die kantonale Behörde in erster Linie die Tages-, Pflegeeltern und Einrichtungen beaufsichtigt und nicht das individuelle Betreuungsverhältnis. Dessen Beaufsichtigung liegt vielmehr in der Zuständigkeit derjenigen Person oder Behörde, die den Platzierungsentscheid getroffen hat (vgl. Art. 3 Abs. 4). Sollte sich herausstellen, dass das individuelle Betreuungsverhältnis nicht oder nur ungenügend beaufsichtigt und begleitet wird, ist die dafür zuständige Person oder Behörde an ihre Aufsichtspflicht zu erinnern und zu entsprechenden Massnahmen aufzufordern.

Absatz 4 zielt auf die Beaufsichtigung von Tages- und Pflegeeltern, die aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung mit einem Tageseltern- oder Pflegeelterndienst zusammenarbeiten und durch diesen Dienst mitbeaufsichtigt werden. Diese Bestimmung räumt der

zuständigen Aufsichtsbehörde das Recht ein, ihre eigene Aufsichtstätigkeit im Umfang der dem Tageseltern- oder Pflegeelterndienst übertragenen Aufgaben zu reduzieren. Gibt jedoch der Aufsichtsbericht des betreffenden Tageseltern- oder Pflegeelterndienstes (vgl. Art. 63 Abs. 2) Anlass zu Zweifel an dessen Richtigkeit oder häufen sich Klagen über bestimmte Tages- oder Pflegeeltern, darf sich die kantonale Behörde nicht mehr an die Aufgabenteilung im Bereich der Aufsicht zwischen ihr und dem Dienst halten. Vielmehr muss sie ihre Aufsichtspflichten in einem solchen Fall umfassend wahrnehmen. Handelt es sich um Betreuungspersonen, die ihren Wohnsitz nicht in demselben Kanton haben, in dem sich der Sitz oder Wohnsitz des Tages- oder Pflegeelterndienstes befindet, kann die für letztere zuständige kantonale Aufsichtsbehörde den Kontrollbesuch nicht selber durchführen, sondern muss die zuständige kantonale Behörde des Wohnsitzkantons damit beauftragen.

Bevor die kantonale Behörde als *ultima ratio* die Schliessung einer Einrichtung anordnet, kann sie auch eine Spezialaufsicht einsetzen und dafür besondere Vorschriften erlassen (Abs. 5). Diese Möglichkeit ist dann angezeigt, wenn die Verantwortlichen der Einrichtung bei festgestellten Mängeln vorübergehend nicht selber für Abhilfe sorgen können. Anstelle einer Schliessung der Einrichtung kann durch diese Massnahme der Versuch unternommen werden, die Einrichtung zu erhalten. Die Spezialaufsicht darf aber kein Dauerzustand werden, sondern bleibt stets eine Übergangslösung. Zeichnet sich ab, dass eine definitive Lösung des Problems nicht oder trotz aller Bemühungen nicht mehr möglich erscheint, muss die Bewilligung entzogen und die Einrichtung geschlossen werden. Die Bestimmung erlaubt der kantonalen Behörde nicht, anstelle der für die Einrichtung verantwortlichen Personen zu handeln. Diese Bestimmung findet sich auch im geltenden Recht (Art. 20 Abs. 2 PAVO).

Art. 63 Unterstützung bei der Aufsichtstätigkeit durch Tageseltern- und Pflegeelterndienste

Angesprochen sind Tageseltern- und Pflegeelterndienste, welche Tages- und Pflegeeltern, mit denen eine Zusammenarbeit vertraglich vereinbart wurde, im ihnen von der kantonalen Behörde übertragenen Umfang beaufsichtigen. Der jährlich zu erstellende Aufsichtsbericht (Abs. 2) soll nicht die individuellen Betreuungsverhältnisse zum Inhalt haben, sondern einen detaillierten Gesamtüberblick über die Tätigkeit des jeweiligen Dienstes und seine dezentralen Einheiten (Betreuungseltern) geben. Dazu gehören organisierte Aktivitäten und Betreuungsprogramme oder neu angebotene Dienstleistungen für betreute Kinder und/oder deren Tages- oder Pflegeeltern ebenso wie allfällige Schwierigkeiten, die sich in gewissen Bereichen gezeigt haben. Der Bericht hat insbesondere detaillierte Angaben über die anstelle der zuständigen kantonalen Behörde ausgeübte Aufsichtstätigkeit über die Tages- bzw. Pflegeeltern zu enthalten, mit denen eine vertragliche Zusammenarbeit besteht, und sich dabei über deren Eignung ebenso auszusprechen wie über allfällige Probleme, erfolgreiche und fehlgeschlagene Massnahmen zu deren Behebung bis hin zu notwendig gewordenen Umplatzierungen oder gar zu einer Empfehlung, bestimmten Tages- oder Pflegeeltern die Bewilligung zu entziehen. Die kantonale Aufsichtsbehörde kann Einsicht in die zu führenden Aufsichtsprotokolle verlangen (Abs. 3). Der Kanton erlässt im Rahmen von Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe d die erforderlichen Ausführungsbestimmungen über die Aufsichtstätigkeit.

Art. 64 Aufsicht über Tageseltern- und Pflegeelterndienste

Anders als bei Betreuungseltern und Einrichtungen ist der Besuch vor Ort in den Räumlichkeiten von Tageseltern- und Pflegeelterndiensten nur beschränkt aufschlussreich, zumal dort keine Kinder betreut werden. In der Hauptsache wird sich daher die Aufsicht auf die Überprüfung der eingereichten Unterlagen und, insbesondere bezüglich der Pflegeelterndienste, auf Kontakte zu den platzierenden Behörden beschränken, die aufgrund ihrer Aufsichtspflicht über das Betreuungsverhältnis im Einzelfall (Art. 3 Abs. 4), über ihre Wahrnehmungen und ihre Zufriedenheit mit dem Dienst Auskunft geben können. Diese sind im Übrigen auch angehalten, ihrerseits der kantonalen Behörde festgestellte Mängel oder Verstösse zu melden. Absatz 4 ermächtigt die Aufsichtsbehörde jedoch auch dazu, Kontrollbesuche am Sitz bzw. Wohnsitz oder bei allfälligen Zweigniederlassungen der Tageseltern- und Pflegeelterndienste durchzuführen oder, wenn sich diese in einem anderen Kanton befinden, durch die zuständige kantonale Behörde durchführen zu lassen. Mit Blick darauf, dass einem Tageseltern- bzw. Pflegeelterndienst mit der Bewilligung weitreichende Kompetenzen übertragen werden können, ist die Aufsicht besonders sorgfältig und umfassend durchzuführen. Da solche Dienste in der Regel Kantonsgrenzen übergreifend tätig sind, hat die Behörde, die einem Tageseltern- oder Pflegeelterndienst die Bewilligung entzieht, die anderen kantonalen Behörden darüber zu informieren (Art. 79 Abs. 4).

Art. 65 Behebung festgestellter Mängel

Die Aufforderung, die nötigen Massnahmen zur Behebung festgestellter Mängel zu ergreifen, kann die Behörde mit der Androhung von Busse nach Artikel 292 StGB¹⁷ (Bestrafung wegen Ungehorsams) oder Entzug der Bewilligung für den Fall verbinden, dass der Aufforderung nicht entsprochen wird. Betreffen die festgestellten Mängel ein konkretes Betreuungsverhältnis, wird beispielsweise ein Kind in einem unüblich ungepflegten oder gar verwahrlosten Zustand angetroffen, hat die Aufsichtsperson die gesetzliche Vertretung des Kindes und/oder die Kindesschutzbehörde darüber zu informieren. Kann eine akute Gefährdung des Kindeswohls nicht anders abgewendet werden, kann sie das Kind auch sofort mitnehmen.

Zu Absatz 3: Es versteht sich von selbst, dass nur diejenigen Personen, Behörden und Dienste benachrichtigt werden müssen, die in Frage kommen, d.h. im konkreten Fall beteiligt sind. Handelt es sich um eine freiwillige, nicht von einer Behörde angeordnete Betreuung oder wurde kein Beistand bestellt, so ist auch keine platzierende Behörde bzw. keine mit einer Beistandschaft betraute Person involviert, die es zu informieren gilt.

Art. 66 Aufsicht über Vermittlungsdienste, Verbot der Vermittlungstätigkeit

Reine Vermittlungsdienste sind, sofern sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, zwar nicht bewilligungs-, aber meldepflichtig. Damit verbunden ist eine Aufsichtspflicht seitens der kantonalen Behörde. Diese richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen über die Aufsicht über Tageseltern- und Pflegeelterndienste. Anders als bei diesen kommt der Entzug der Bewilligung jedoch nicht in Betracht. Ist der Vermittlungsdienst nicht in der Lage, festgestellte Mängel zu beheben, wird die Aufsichtsbehörde die Vermittlungstätigkeit

¹⁷ SR **311.0** Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB)

verbieten müssen. In einem solchen Fall hat sie den kantonalen Behörden der anderen Kantone ihre Entscheidung mitzuteilen (Art. 79 Abs. 4). Diese sind zwar nicht gehalten, für ihr Kantonsgebiet ebenfalls ein Verbot auszusprechen, die Information kann jedoch dazu beitragen, den Vermittlungsdienst besonders im Auge zu behalten und entsprechend zu beaufsichtigen.

Art. 67 Unentgeltlichkeit

Die Bestimmung will Tages- und Pflegeeltern, deren Entgelt meist ohnehin nicht allzu grosszügig bemessen ist, finanziell entlasten, indem ihnen keine Kosten aus der Aufsicht entstehen sollen. Dies kann aber nur gelten, solange sie sich bemühen, den an sie rechtmässig gestellten Anforderungen zu genügen. Grobfahrlässig oder gar vorsätzlich verursachter und in keiner Weise entschuldbarer Mehraufwand bei der Aufsichtstätigkeit soll hingegen den Verursacherinnen und Verursachern in Rechnung gestellt werden können.

1.5 5. Kapitel: Internationale Verhältnisse

1.5.1 1. Abschnitt: Betreuung von Kindern mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland durch Pflegeeltern und Vollzeiteinrichtungen in der Schweiz

Art. 68 Betreuung durch Personen mit Wohnsitz in der Schweiz

Absatz 1 findet sich, beschränkt auf die Aufnahme ausländischer Kinder, bereits im geltenden Recht (Art. 6 PAVO). Ausgangslage dieser Bestimmung war eine Situation, wie sie so heute kaum mehr vorkommt. Man dachte an Personen, die Kinder in Adoptionsabsicht in die Schweiz bringen, ohne vorgängig die notwendige Bewilligung eingeholt zu haben. Heute geht es eher um verwandte Kinder oder allenfalls um solche von Freunden aus dem Ausland, die in der Schweiz aufgenommen werden sollen, beispielsweise weil sich die Eltern eine bessere Ausbildung erhoffen oder weil niemand im Heimatland da ist, um das Kind zu betreuen. Zu denken ist jedoch auch an Situationen analog zu Artikel 74, d.h. durch Entscheid einer ausländischen Behörde soll ein Kind mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland für ein Time-out oder aus anderen Gründen in der Schweiz platziert werden. Eine Bewilligung ist, wie in den rein innerschweizerischen Betreuungsfällen auch, grundsätzlich dann erforderlich, wenn die Betreuungsintensität gemäss der Definition in Artikel 2 erreicht wird und kein Befreiungsgrund nach Artikel 7 geltend gemacht werden kann oder wenn es sich um eine Betreuung auf behördliche Anordnung hin handelt (Art. 8). Somit ist keine Bewilligung erforderlich, wenn die Eltern, die beispielsweise in Südamerika wohnen, ihr Kind den Grosseltern in der Schweiz anvertrauen (Befreiungsgrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1). Handelt es sich um ein ausländisches Kind, müssen jedoch die ausländerrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

Mit dem Gesuch um Erteilung der Bewilligung gemäss Artikel 25 sind zusätzlich zwei schriftliche Erklärungen einzureichen: Die eine Erklärung enthält die begründete Entscheidung der zuständigen ausländischen Behörde über die Platzierung des Kindes in der Schweiz (Abs. 2 Bst. a) bzw. die entsprechende Zustimmung der gesetzlichen Vertretung des Kindes unter Angabe des Grundes, sofern die Platzierung nicht aufgrund eines Behördenentscheides erfolgt (Abs. 2 Bst. b). Die andere Beilage enthält die Erklärung, wonach der Unterhalt des ausländischen Kindes für die Dauer seines Aufenthaltes in der Schweiz gesichert ist (Abs. 3). Der Staat soll nicht für ausländische Kinder aufkommen

müssen, die Personen freiwillig in die Schweiz holen. Mit Bezug auf diese spezielle Aufnahme von Kindern mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland wird die Bewilligung somit kind- und nicht betreuungselterbezogen erteilt. Deshalb haben die Pflegeeltern, denen bereits eine Bewilligung zur Aufnahme von Kindern erteilt wurde, um eine weitere Bewilligung nachzusuchen, wenn sie ein Kind aus dem Ausland aufnehmen wollen (Abs. 1).

Absatz 4 fordert die kantonale Behörde auf, bei Fehlen der Zustimmung der ausländischen Behörde oder wenn aus anderen Gründen Rückfragen nötig sind, die für internationale Entführungen sowie die beiden Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen zuständige Zentrale Behörde (Art. 2 Abs. 1 BG-KKE¹⁸) zu kontaktieren. Fehlt die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung (Abs. 2 Bst. b) oder die Erklärung über den Unterhalt (Abs. 3), bleiben die Pflegeeltern Ansprechpersonen der kantonalen Behörde.

Absatz 5 bestimmt, dass bei behördlichen Platzierungen die zuständige Kindesschutzbehörde das Betreuungsverhältnis beaufsichtigt. Die kantonale Behörde, die gemäss Artikel 72 von der Einreise des Kindes erfahren hat, wird beauftragt, diese Information der zuständigen Kindesschutzbehörde weiterzuleiten. Damit wird sichergestellt, dass das individuelle Betreuungsverhältnis beaufsichtigt wird. Diese Aufgabe nimmt die zuständige Kindesschutzbehörde anstelle der eigentlich zuständigen ausländischen Behörde wahr.

Art. 69 Betreuung durch Vollzeiteinrichtungen in der Schweiz

Nicht nur schweizerische Behörden platzieren Kinder in geeigneten ausländischen Vollzeiteinrichtungen, denkbar ist auch, dass ausländische Behörden Kinder mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland in Einrichtungen in der Schweiz platzieren. Daher regelt Artikel 69 neu diesen Fall in einer eigenen Bestimmung, die bezüglich des Vorgehens auf Artikel 68 verweist und dessen Absätze 2 bis 5 für sinngemäss anwendbar erklärt. Auch die Vollzeiteinrichtung, die bereits eine Bewilligung hat, muss die kantonale Behörde um deren Zustimmung ersuchen, wenn sie ein Kind mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland auf Anordnung einer ausländischen Behörde aufnehmen möchte. Eine solche Zustimmung ist somit nicht erforderlich, wenn die Eltern selbst, die mit ihrem Kind im Ausland wohnen, dieses in einer Einrichtung in der Schweiz platzieren wollen.

Unabhängig davon, ob es sich um eine behördliche oder eine durch die Eltern initiierte Platzierung handelt, sind die ausländerrechtlichen Vorschriften zu beachten, wenn es sich um ein ausländisches Kind handelt.

Art. 70 Zuzug von Pflegeeltern mit betreuten Kindern aus dem Ausland

Im Zuge der Mobilität der heutigen Gesellschaft kommt es auch vor, dass Pflegeeltern mit den von ihnen betreuten Kindern aus dem Ausland in die Schweiz ziehen. Diese Familien müssen vor ihrer Übersiedlung in die Schweiz um eine entsprechende Bewilligung der kantonalen Behörde des zukünftigen Wohnkantons nachsuchen (Abs. 1). Im Übrigen unterstehen sie den Bestimmungen der KiBeV, d.h. eine Bewilligung ist grundsätzlich dann erfor-

¹⁸ SR **211.222.32**; Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE)

derlich, wenn die Betreuungsintensität gemäss der Definition in Artikel 2 erreicht wird und kein Befreiungsgrund nach Artikel 7 geltend gemacht werden kann oder wenn es sich um eine Betreuung auf behördliche Anordnung hin handelt (Art. 8).

Das weitere Vorgehen bezüglich der zusätzlich einzureichenden Erklärungen, weiterer Abklärungen durch die kantonale Behörde oder die spätere Beaufsichtigung eines behördlich angeordneten Betreuungsverhältnisses richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen in Artikel 68 Absätze 2 bis 5 (Abs. 2).

Absatz 3 erklärt die Regelung von Artikel 70 für nicht anwendbar auf Pflegeeltern, die gemäss Artikel 75 zu einem früheren Zeitpunkt aus der Schweiz weggezogen sind. Um die notwendige Beaufsichtigung sicherzustellen, haben sie ihre Rückkehr innert zehn Tagen der zuständigen kantonalen Behörde zu melden (Art. 72).

Art. 71 Entscheidung der kantonalen Migrationsbehörde, Wirksamkeit der Bewilligung

Die kantonale Migrationsbehörde entscheidet aufgrund des Berichts der kantonalen Behörde über die Ermächtigung zur Erteilung eines allfällig notwendigen Visums oder die Zusicherung einer Aufenthaltsbewilligung für das zu betreuende ausländische Kind. Erst wenn die Migrationsbehörde einen positiven Entscheid bezüglich des Aufenthaltes des Kindes getroffen hat, wird die Bewilligung der kantonalen Behörde zur Betreuung des Kindes wirksam. Beide Regelungen finden sich auch im geltenden Recht (Art. 8 Abs. 4 und 8a PAVO).

Zu beachten ist, dass die ausländerrechtlichen Bewilligungen für ein ausländisches Kind mit bisherigem Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland auch dann eingeholt werden müssen, wenn keine Bewilligung für dessen Betreuung notwendig ist, weil ein Befreiungsgrund nach Artikel 7 vorliegt, die Betreuungsintensität gemäss Artikel 2 nicht erreicht wird oder es sich nicht um eine Platzierung auf behördliche Anordnung hin handelt.

Art. 72 Meldung der Einreise

Die Einreise des Kindes ist der kantonalen Behörde innert zehn Tagen zu melden (Abs. 1). Diese Pflicht gilt für alle Fälle des 1. Abschnitts von Kapitel 5 des Vernehmlassungsentwurfs und findet sich auch im geltenden Recht (Art. 8b PAVO). Auch Pflegeeltern, die mit dem betreuten Kind ins Ausland umgezogen sind und wieder in die Schweiz zurückkehren, haben die kantonale Behörde über ihre Rückkehr zu informieren. Um sicherzustellen, dass behördlich angeordnete Betreuungsverhältnisse entsprechend beaufsichtigt werden, sieht Absatz 2 eine Informationspflicht seitens der kantonalen Behörde, die von der Einreise des Kindes in die Schweiz erfahren hat, an die zuständige Kindesschutzbehörde vor.

Art. 73 Verweigerung der Bewilligung

Ist abzusehen, dass die kantonale Behörde das Gesuch von Pflegeeltern mit bisherigem Wohnsitz im Ausland, die ein Kind auf behördliche Anordnung hin betreuen, ablehnen muss (Abs. 1), informiert sie die Zentrale Behörde des Kantons, die gemäss BG-KKE¹⁹ zuständig ist, über ihre Absicht. Diese wiederum nimmt Kontakt zur zuständigen ausländischen

¹⁹ SR 211.222.32

Behörde auf. Eine frühzeitige Information der ausländischen Behörde über die voraussichtliche Ablehnung des Gesuches kann dieser helfen, sofort nach einer anderen Lösung zu suchen.

Befindet sich das Kind bereits in der Schweiz und kann die Bewilligung für seine Betreuung den gesuchstellenden Pflegeeltern nicht erteilt werden (Abs. 2), hat die kantonale Behörde ebenfalls gemäss Absatz 1 vorzugehen. Sie trifft allfällig notwendige Massnahmen zum Schutz des Kindes und informiert die Zentrale Behörde des Kantons; diese legt das weitere Vorgehen mit der zuständigen ausländischen Behörde fest.

Dasselbe Vorgehen gemäss Absatz 2 wird nötig, wenn die Bewilligung für ein Betreuungsverhältnis, das nicht auf einem Behördenentscheid beruht, nicht erteilt werden kann und Pflegeeltern keine Anstalten treffen, das Kind zurückzubringen, bzw. sich die Eltern des Kindes nicht darum bemühen, dieses zurückzuholen (Abs. 3).

Absatz 4 erinnert die kantonale Behörde daran, dass das Wohl des Kindes für deren Entscheid leitend sein muss. Zu bedenken ist insbesondere, dass die Zustimmung der ausländischen Behörde, welche es dem betreuten Kind erlaubt, seine Pflegeeltern ins Ausland zu begleiten, in der Regel nicht leichtfertig erteilt wird, sondern das Ergebnis einer intensiven Interessenabwägung ist. Mit der Verweigerung der Bewilligung würde die kantonale Behörde ein beispielsweise zehnjähriges Kind dann in eine unzumutbare seelische Notlage bringen, wenn es seit seiner Geburt bei den Pflegeeltern gelebt hat, Teil dieser Familie geworden ist, möglicherweise nie Kontakt zu seinen leiblichen Eltern gehabt hat und eine Um- oder gar Rückplatzierung dem Wohl des Kindes nicht entspricht.

1.5.2 2. Abschnitt: Betreuung von Kindern im Ausland

Art. 74 Platzierung im Ausland durch Behördenentscheid

Hintergrund dieser Bestimmung bilden Fälle von Auslandsplatzierungen, die nicht positiv verlaufen sind und bei denen sich herausgestellt hat, dass die ausländischen Betreuungsplätze vielfach keine Bewilligung zur Aufnahme von Kindern hatten und/oder keiner Aufsicht unterstanden. Nicht selten war auch der Kontakt des Kindes zur schweizerischen Behörde, die den Platzierungsentscheid getroffen hatte, ungenügend. Diese Fälle haben deutlich werden lassen, wie problematisch Platzierungen eines Kindes im Ausland sein können.

Im Hinblick darauf, dass sich viele Kantone in der Vernehmlassung über die Revisionsbedürftigkeit der PAVO für bundesrechtliche Bestimmungen zu Platzierungen im Ausland ausgesprochen haben, regelt dieser Abschnitt (Art. 74 f.) Platzierungen, die auf behördliche Anordnung hin veranlasst werden. Fälle von Auslandsplatzierungen, die von den Eltern des Kindes in Eigenregie, d.h. ohne Entscheid einer Behörde, vorgenommen werden, regelt der VE-2010 nicht mehr, sondern überlässt, wie in der Vernehmlassung 2009 allgemein gefordert, solche Platzierungen der elterlichen Eigenverantwortung.

Das in den Absätzen 2-4 vorgeschriebene Vorgehen bei Auslandsplatzierungen ist auch dann einzuhalten, wenn die Platzierung unter Mitwirkung eines Pflegeelterndienstes erfolgt (Abs. 5). Die platzierende Behörde kann somit ihre Verantwortung nicht an einen solchen Dienst abtreten, sondern hat selber dafür besorgt zu sein, dass der ausländische Betreuungsplatz den Anforderungen entspricht.

Einrichtungen, die ihnen zur Betreuung anvertraute Kinder Pflegeeltern oder einer anderen Einrichtung zur Betreuung anvertrauen wollen, benötigen dafür zusätzlich zur Einhaltung der

Bedingungen dieses Artikels die Zustimmung der Behörde, welche die Fremdbetreuung angeordnet hat (siehe Art. 8 Abs. 3 Bst. b).

Aus Artikel 74 folgt, dass von einer Platzierung im Ausland abzusehen ist, wenn die geforderten Bedingungen nicht erfüllt werden können.

Art. 75 Wegzug von Pflegeeltern ins Ausland

Diese Bestimmung regelt den umgekehrten Fall von Artikel 68. Hier geht es um Pflegeeltern mit Wohnsitz in der Schweiz, die mit dem von ihnen betreuten Kind ins Ausland umziehen möchten. Grundlage des Betreuungsverhältnisses bildet ein Behördenentscheid über eine Fremdplatzierung. Wie bei einer meist vorübergehenden oder befristeten Platzierung im Ausland gemäss Artikel 74 ist auch in diesem Fall die Zustimmung des künftigen Wohnsitzstaates nötig (Abs. 5 Bst. a). Vorgängig ist jedoch abzuklären, ob für das Kind eine andere Lösung in Betracht gezogen werden kann. Nur wenn eine Rück- oder Umplatzierung mit dem Wohl des Kindes unvereinbar ist, darf bzw. muss die zuständige Behörde ihre Zustimmung erteilen. Ob das ausländische Recht eine Bewilligungspflicht vorsieht oder nicht, ist von geringerer Bedeutung, solange eine Aufsicht vor Ort gewährleistet ist. Fehlt auch diese, darf die Zustimmung nur erteilt werden, wenn, zusätzlich zu den unter Absatz 3 genannten Voraussetzungen, nach den gesamten Umständen eine günstige Prognose über den zukünftigen Verlauf des Betreuungsverhältnisses gestellt werden kann (Abs. 6). Dies wäre dann der Fall, wenn das Betreuungsverhältnis bereits über viele Jahre hinweg äusserst positiv verlaufen ist und keinerlei Anlass zu Beanstandungen oder Massnahmen gegeben hat, welche die Pflegeeltern zu verantworten haben. Mit anderen Worten: Die Entwicklungsperspektive des Betreuungsverhältnisses muss so positiv beurteilt werden können, dass das Fehlen einer Aufsicht vor Ort verantwortbar erscheint.

1.5.3 3. Abschnitt: Aufsicht

Art. 76 Aufsicht

Die Aufsicht über Platzierungen im Ausland, welche die Eltern des Kindes veranlasst haben, ist nicht mehr Gegenstand dieser Verordnung. Der VE-2010 verzichtet neu auf eine entsprechende Regelung und unterstellt die freiwillige Platzierung eines Kindes im Ausland durch die Eltern deren Eigenverantwortung. Artikel 76 regelt nur mehr die Aufsicht über behördlich angeordnete Platzierungen im Ausland. Diese sind durch die platzierende Behörde in Zusammenarbeit mit der zuständigen ausländischen Aufsichtsbehörde zu beaufsichtigen.

Mit Blick darauf, dass trotz aller Bemühungen ausländische Betreuungsplätze in vielen Fällen von der Schweiz aus nicht befriedigend beaufsichtigt werden können bzw. der Aufwand bedeutend grösser ist, gebietet es das Kindeswohl, dass das Betreuungsverhältnis besonders intensiv begleitet wird und regelmässig Kontakt zum platzierten Kind besteht (Abs. 2). Nur so kann dem Nachteil einigermaßen wirkungsvoll begegnet werden. In jedem Fall muss ein im Ausland platziertes Kind umplatziert und allenfalls sogar in die Schweiz zurückgeholt werden, wenn die Betreuungssituation zu einer Gefährdung des Kindeswohls führt. Sofortiges Handeln ist daher angezeigt, wenn sich auch nur schon geringe Zweifel an der Eignung des Betreuungsplatzes einstellen (Abs. 3). Das gebotene Handeln kann darin bestehen, dass zur zuständigen ausländischen Behörde Kontakt aufgenommen und diese

veranlasst wird, vor Ort die Situation zu überprüfen. Es kann aber auch darin bestehen, das Kind unverzüglich zurückzuholen und eine andere Lösung vorzusehen.

1.6 6. Kapitel: Verantwortlichkeit

Art. 77 Verantwortlichkeit

Die Bestimmung regelt nur die zivilrechtliche Verantwortlichkeit. Für allfällig strafbares Verhalten richtet sich die Verantwortlichkeit nach Artikel 80 sowie den Bestimmungen des Strafgesetzbuches. Für Angestellte der öffentlichen Verwaltung kann sich eine Verantwortlichkeit auch aus dem kantonalen öffentlichen Dienstrecht ergeben (Art. 6 ZGB).

Gemäss Botschaft des Bundesrates zum neuen Erwachsenenschutzrecht²⁰ gehen die Bestimmungen zur Verantwortlichkeit, die aufgrund der Personalunion von Erwachsenenschutz- und Kinderschutzbehörde auch im Bereich der Kinderschutzmassnahmen Anwendung finden, "vom heutigen Verständnis der Verantwortlichkeit für hoheitliches Handeln aus. In erster Linie soll der Staat haften, und zwar unabhängig davon, ob überhaupt ein individuelles Verschulden vorliegt. Die geschädigte Person soll sich nicht damit beschäftigen müssen", welches Behördenmitglied für den Schaden verantwortlich ist. "Der Staat hat aber nach Massgabe des kantonalen Rechts die Möglichkeit des Rückgriffs auf die Fehlbaren. [...] Der Kanton haftet ohne Weiteres für jene Personen, die als Behördenmitglieder handeln oder von der Behörde für ihre Aufgaben ausgesucht worden sind". Aufgrund der mit der Bewilligung verbundenen Delegation von Aufgaben an Tageseltern- und Pflegeelterndienste, die sonst von der kantonalen Behörde wahrgenommen werden, rechtfertigt sich auch die Verantwortlichkeit für das Verhalten solcher Dienste seitens des Kantons, der die Bewilligung erteilt hat und die Aufsicht ausübt²¹.

1.7 7. Kapitel: Statistik

Art. 78 Statistik

Das geltende Recht bietet mit Artikel 21 Absatz 3 PAVO bereits eine Grundlage für statistische Erhebungen. Obwohl kein direkter Zusammenhang zwischen der Qualität der Fremdbetreuung von Kindern und der Erhebung statistischer Daten besteht, sind statistische Auswertungen für die Beurteilung der Qualität von grosser Bedeutung. Denn sie vermögen Anhaltspunkte bezüglich eines allfällig notwendigen Anpassungsbedarfs im Bereich der Fremdbetreuung von Kindern zu liefern und können Hinweise darauf geben, in welche Richtung die zukünftige Entwicklung gehen soll. So kann beispielsweise aus einer hohen Anzahl von Umplatzierungen abgeleitet werden, dass die individuelle Eignungsabklärung möglicherweise ungenügend ist und dementsprechend Handlungsbedarf – in gesetzlicher oder praktischer Hinsicht – besteht. Der VE-2010 enthält daher ebenfalls eine Verpflichtung zur Erhebung statistischer Daten. Im Unterschied zum VE-2009 beschränkt sich der überarbeitete Vernehmlassungsentwurf auf bewilligungspflichtige Betreuungsverhältnisse bei Tages-, Pflegeeltern und in Einrichtungen sowie auf durch die verschiedenen Dienste

²⁰ BBl **2006** 7092 f.

²¹ Für nähere Angaben zur Verantwortlichkeit: vgl. die Botschaft zum Erwachsenenschutzrecht (BBl **2006** 7091 ff.)

vermittelte Betreuungsverhältnisse. Personen und Einrichtungen, die Kinder betreuen und dabei von der Bewilligungspflicht befreit sind, brauchen keine statistisch relevanten Daten mehr zu melden.

Im Interesse des Datenschutzes werden diese Daten anonymisiert ausgewertet und lassen keine Rückschlüsse auf die Herkunft zu. Die Einzelheiten werden zu einem späteren Zeitpunkt in der Statistikerhebungsverordnung²² geregelt.

1.8 8. Kapitel: Mitteilungspflichten

Art. 79 Mitteilungspflichten der Behörden

Die Mitteilungspflichten sollen sicherstellen, dass die Aufsicht über die Betreuungseltern, Einrichtungen sowie Tageseltern-, Pflegeeltern- und Vermittlungsdienste auch dann gewährleistet ist, wenn diese ihren Wohnsitz bzw. Sitz wechseln. Dadurch soll vermieden werden, dass nicht aufgrund des kantonalen Territorialprinzips der eine Kanton nicht mehr zuständig ist, der andere aber unter Umständen vom Wechsel gar nichts erfährt und sich daher auch nicht für zuständig hält. Im Interesse fremdbetreuter Kinder ist es daher wichtig, diesen Austausch von Informationen sicherzustellen.

Absatz 4 regelt die Informationspflicht in den besonderen Fällen, dass die kantonale Behörde einem Tageseltern- und Pflegeelterndienst die Bewilligung entzieht oder gegenüber einem Vermittlungsdienst ein Verbot weiterer Vermittlungstätigkeit ausspricht. Da diese Dienste in der Regel kantonsübergreifend tätig sind, ist eine solche Mitteilungspflicht an die übrigen kantonalen Behörden unumgänglich.

Absatz 5 verpflichtet die Behörde, die den Platzierungsentscheid getroffen hat, Gefährdungen und Verletzungen des Kindeswohls, die sie bei der Begleitung und Beaufsichtigung des individuellen Betreuungsverhältnisses feststellt (vgl. Art. 3 Abs. 4), der kantonalen Behörde zu melden. Nur so ist gewährleistet, dass nicht nur die platzierende Behörde Kenntnis von Mängeln erhält (vgl. Art. 65 Abs. 3 Bst. b), welche die kantonale Behörde bei ihrer generellen Aufsichtstätigkeit feststellt, sondern dass umgekehrt auch die Aufsichtsbehörde Kenntnis von Problemen und Mängeln erhält, die für die Beurteilung relevant sein können, ob Betreuungspersonen oder Einrichtungen allenfalls Auflagen gemacht oder Bedingungen gestellt werden müssen oder ihnen sogar die Bewilligung entzogen werden muss. Die kantonale Behörde ist verpflichtet, diese Meldungen sofort zu überprüfen und allfällig notwendige Massnahmen zu ergreifen.

1.9 9. Kapitel: Strafbestimmung

Art. 80 Strafbarkeit

Strafbar gemäss dieser Bestimmung macht sich beispielsweise nicht nur, wer als bewilligungspflichtige Person oder Einrichtung Kinder betreut, ohne überhaupt eine Bewilligung dafür zu haben, sondern auch, wenn mehr als die in der Bewilligung erlaubten Betreuungsplätze angeboten werden; diese Situation wäre von der Bewilligung nicht mehr gedeckt und

²² SR **431.012.1** Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung)

entspräche daher einer Betreuung ohne Bewilligung. Unter diese Strafnorm fällt aber auch der meldepflichtige Vermittlungsdienst, der seine Tätigkeit nicht meldet.

1.10 10. Kapitel: Schlussbestimmungen

1.10.1 1. Abschnitt: Vollzug

Art. 81 Vollzug

Anders als das geltende Recht (Art. 3 Abs. 2 PAVO) sieht der Vernehmlassungsentwurf eine Verpflichtung der Kantone zum Erlass ergänzender Bestimmungen vor. Inwieweit Bestimmungen, die der Kanton aufgrund der im geltenden Recht bestehenden Ermächtigung nach Artikel 3 Absatz 1 PAVO erlassen hat (neu: Art. 4 Abs. 4), weiterbestehen sollen, bestimmt das kantonale Recht.

Absatz 2 sieht vor, dass der Kanton dafür besorgt sein muss, dass Personen, die über eine lange Erfahrung in der Kinderbetreuung verfügen, die Möglichkeit erhalten, sich berufsbegleitend weiterzubilden, sofern deren Ausbildung den Anforderungen der KiBeV nicht mehr entsprechen sollte. Es soll vermieden werden, dass Betreuungspersonen, die bisher gute Arbeit geleistet haben, diese mit Inkrafttreten der KiBeV nicht mehr ausüben können.

1.10.2 2. Abschnitt: Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 82 Aufhebung bisherigen Rechts

Keine zusätzlichen Bemerkungen.

1.10.3 3. Abschnitt: Übergangsbestimmungen

Art. 83 Hängige Gesuche

Auf hängige Gesuche um Erteilung einer Bewilligung als Tages- oder Pflegeeltern oder zum Betrieb einer Einrichtung findet mit Inkrafttreten der KiBeV das neue Recht Anwendung. Die Gesuche sind der neu zuständigen Bewilligungsbehörde zu übergeben.

Art. 84 Bestehende Bewilligungen

Nach altem Recht erteilte Bewilligungen bleiben zwar gültig, sie sind aber innerhalb von zwei Jahren seit Inkrafttreten der KiBeV zu erneuern. Damit soll sichergestellt werden, dass nach Ablauf einer Übergangsfrist alle in der Fremdbetreuung von Kindern tätigen Pflegeeltern und Einrichtungen den Anforderungen des neuen Rechts entsprechen.

Art. 85 Bewilligungen für bisher nicht bewilligungspflichtige Betreuungsformen

Für Betreuungsformen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der KiBeV nachweisbar seit mindestens einem Jahr bestehen und für die weder die geltende PAVO noch das kantonale Recht eine Bewilligungspflicht vorsieht, muss innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der KiBeV bei der zuständigen Behörde ein Bewilligungsgesuch eingereicht werden. Nach Inkrafttreten der KiBeV darf die Betreuungstätigkeit ohne Bewilligung längstens noch achtzehn Monate weitergeführt werden. Bis dahin muss die zuständige Behörde über das

Gesuch entschieden haben. Diese Regelung basiert auf der Annahme, dass durch die erweiterte Bewilligungspflicht viele Gesuche von Betreuungspersonen und Einrichtungen zu erwarten sind, die heute bereits Kinder betreuen. Dies kann zu einer temporären Überlastung der Behörden führen und in der Folge zu möglicherweise nicht ausreichend durchgeführten Abklärungen. Die Regelung will dieser Entwicklung entgegenwirken und zudem das Abgleiten bestehender Betreuungsformen in die Illegalität verhindern.

Betroffen sind vor allem:

- Tageseltern (diese unterstehen nach geltendem Recht lediglich einer Meldepflicht, wenn sie Kinder unter 12 Jahren entgeltlich betreuen), die Kinder unter 16 Jahren für mehr als 10 Stunden pro Woche während mehr als 12 Wochen pro Kalenderjahr entgeltlich betreuen (Art. 2) und keinen Befreiungsgrund nach Artikel 7 geltend machen können;
- Pflegeeltern, die schulpflichtige Kinder oder Kinder unter 15 Jahren regelmässig für weniger als drei Monate betreuen (nach geltendem Recht keine Bewilligungspflicht), die neu jedoch der Bewilligungspflicht der KiBeV unterstehen, weil sie diese Kinder mehr als vier Wochen hintereinander oder insgesamt mehr als 10 Wochen pro Kalenderjahr für mehr als drei Tage und Nächte pro Woche betreuen (Art. 2), ohne einen Befreiungsgrund nach Artikel 7 geltend machen zu können;
- Pflegeeltern, die nicht mehr schulpflichtige Kinder oder Kinder über 15 Jahre betreuen (nach geltendem Recht keine Bewilligungspflicht), die ebenfalls der Bewilligungspflicht unterstehen, weil die KiBeV bei der Vollzeitbetreuung keine Altersbegrenzung mehr kennt, sondern grundsätzlich eine Bewilligungspflicht für Kinder bis zum vollendeten 18. Altersjahr vorsieht, und die Pflegeeltern diese Kinder mehr als vier Wochen hintereinander oder insgesamt mehr als 10 Wochen pro Kalenderjahr für mehr als drei Tage und Nächte pro Woche betreuen (Art. 2), ohne einen Befreiungsgrund nach Artikel 7 geltend machen zu können;
- Personen, die Kinder auf behördliche Anordnung hin betreuen.

Daneben sind weitere Formen der Fremdbetreuung von Kindern denkbar, sowohl in der Tagesbetreuung als auch in der Vollzeitbetreuung, die mit Inkrafttreten der KiBeV neu einer Bewilligungspflicht unterstehen.

Art. 86 Tageseltern- und Pflegeelterndienste

Mit der Bewilligung erhalten Tageseltern- und Pflegeelterndienste weitgehende Rechte. Eine seriöse Abklärung solcher Dienste ist daher dringend geboten, ehe eine Bewilligung erteilt wird. Dienste, die nachweisbar schon mindestens zwei Jahre vor Inkrafttreten der KiBeV ihre Tätigkeit aufgenommen haben und den Anforderungen der neuen Verordnung entsprechen, müssen innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der KiBeV ein Bewilligungsgesuch stellen. Sie dürfen ihre Tätigkeit nach Inkrafttreten der KiBeV längstens noch 18 Monate weiterführen.

Absatz 2 sieht vor, dass diese Dienste bis zur Zulassung zwar Anträge auf Erteilung auf Bewilligung als Tages- oder Pflegeeltern stellen können, dass diese Anträge aber durch die zuständige Behörde nicht in einem vereinfachten Verfahren bewilligt werden dürfen, solange der Dienst selbst noch ohne eigene Bewilligung arbeitet. Ebenso dürfen die Dienste, deren Gesuch noch nicht entschieden wurde, nicht zur Aufsicht über die Tages- oder Pflegeeltern, mit denen sie vertraglich zusammenarbeiten, beigezogen werden.

1.10.4 4. Abschnitt: Inkrafttreten

Art. 87 Inkrafttreten

Da sich die KiBeV an das neue Erwachsenenschutzrecht anlehnt, ist ein gemeinsames Inkrafttreten auf den 1. Januar 2013 vorgesehen. Damit wird den Kantonen gleichzeitig auch eine ausreichende Vorbereitungszeit eingeräumt.