

# **Das Pflegekinderwesen in der Schweiz**

## **Bericht des Bundesrates**

vom 23. August 2006

---

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

In Erfüllung des am 4. Oktober 2002 vom Nationalrat überwiesenen Postulats Jacqueline Fehr 02.3239 vom 11. Juni 2002 mit dem Titel «Pflegekinderwesen in der Schweiz» unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht zur Kenntnisnahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

# Bericht

## 1 Ausgangslage

Am 4. Oktober 2002 überwies der Nationalrat das Postulat (02.3239) «Pflegekinderwesen in der Schweiz» von Frau Nationalrätin Jacqueline Fehr. Darin wurde der Bundesrat aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie das Pflegekinderwesen in der Schweiz professionalisiert werden könnte. Konkret sollten die Möglichkeiten gesetzlicher Mindestanforderungen diskutiert werden, welche die Kantone in den Bereichen Aus- und Fortbildung der Vermittlungspersonen, der Pflegekinderaufsichten und der Pflegeeltern zu erfüllen hätten. Ferner sollte aufgezeigt werden, welche Rolle eine eidgenössische Koordinationsstelle bei der Vernetzung aller kantonalen und regionalen Stellen übernehmen könnte und inwiefern eine solche Koordinationsstelle ebenfalls mit allgemein verbindlichen Richtlinien und Standards dazu beitragen könnte, das Pflegekinderwesen in der Schweiz weiter zu entwickeln.

Mit Vertrag vom 10. Juni 2004 beauftragte das Bundesamt für Justiz Frau Dr. Kathrin Barbara Zatti von der Fachstelle für das Pflegekinderwesen der Pflegekinder-Aktion Schweiz mit der Ausarbeitung eines Expertenberichts. Darin sollte der Ist-Zustand im schweizerischen Pflegekinderwesen dargestellt und - unter Berücksichtigung von Erfahrungen im Ausland - Vorschläge für dessen Weiterentwicklung gemacht werden.

Der folgende Bericht stützt sich auf den im Juni 2005 abgelieferten Expertenbericht Zatti (vgl. Beilage) und nimmt zu den darin formulierten Empfehlungen Stellung.

## 2 Ist-Zustand

Seit Inkrafttreten des revidierten Kindesrechts 1978 bedarf nach Artikel 316 Absatz 1 des Zivilgesetzbuches (ZGB) einer Bewilligung, wer Pflegekinder bei sich aufnehmen will. Aufgabe des Bundesrates ist es, die nötigen Ausführungsbestimmungen zur Bewilligungspflicht und zur Aufsicht zu erlassen. Diese sind enthalten in der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; SR 211.222.338). Die Verordnung wurde zwei Mal revidiert, zuletzt am 29. November 2002.

Die PAVO unterscheidet zwischen der Familienpflege (Art. 4-11), der Tagespflege (Art. 12) und der Heimpflege (Art. 13-20). Bei der Aufnahme eines schulpflichtigen Kindes oder eines Kindes unter 15 Jahren in Familienpflege bedürfen die Pflegeeltern einer Bewilligung, und sie unterstehen fortan der Aufsicht. Die Bewilligung wird ihnen für ein bestimmtes Kind erteilt. Die Behörde bezeichnet eine geeignete Person, welche die Pflegefamilie so oft als nötig, aber jährlich mindestens einmal besucht, die Pflegeeltern berät und ihnen hilft, Schwierigkeiten zu überwinden. Nach der PAVO ist auch die Aufnahme eines verwandten Kindes bewilligungspflichtig; die Kantone können aber die Bewilligungspflicht aufheben.

Für die Tagespflege besteht lediglich eine Meldepflicht. Die Aufsicht richtet sich jedoch sinngemäss nach den Bestimmungen über die Familienpflege.

Schliesslich ist der Betrieb von Heimen, Kinderkrippen und Kinderhorten bewilligungspflichtig. Die Aufsicht muss durch sachkundige Vertreterinnen oder Vertreter der Behörde ausgeübt werden.

Zuständig für die Pflegekinderaufsicht ist die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom Kanton bezeichnete Stelle. Für die Aufnahme eines Kindes zur Adoption schreibt das Bundesrecht eine einzige kantonale Instanz vor.

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 PAVO sind die Kantone befugt, zum Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen aufzustellen, die über diese Verordnung hinausgehen. Den Kantonen ist es zudem vorbehalten, das Pflegekinderwesen zu fördern und insbesondere Massnahmen zu treffen zur Ausbildung, Weiterbildung und Beratung von Pflegeeltern, Kleinkinder- und Heimerzieherinnen und -erziehern sowie zur Vermittlung guter Pflegeplätze (Art. 3 Abs. 2 PAVO).

Von der Pflegekinderaufsicht getrennt zu behandeln ist die Frage, wer über die Fremdplatzierung eines Kindes oder eines Jugendlichen entscheidet. Die Verantwortung für diesen Entscheid tragen die Eltern als Inhaber der elterlichen Sorge, die Vormundschaftsbehörden im Rahmen von Kindesschutzmassnahmen nach Artikel 307 ff. ZGB oder die Jugendstrafbehörden.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass Heime, die Kinder und Jugendliche mit einem erheblich gestörten Sozialverhalten aufnehmen, unter bestimmten Voraussetzungen gemäss dem Bundesgesetz vom 15. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341) sowohl Bau- wie auch Betriebsbeiträge verlangen können.

Heute fehlen verlässliche statistische Angaben zu Pflegekindern. Gestützt auf die Volkszählung von 1990 geht der Expertenbericht Zatti davon aus, dass in der Schweiz rund 15'000 Kinder (unter 15 Jahren) nicht bei ihren Eltern leben und damit als Pflegekinder gelten können. Fast die Hälfte dieser Kinder lebe bei Verwandten («Verwandtenpflege»). Zu den Kindern, die in Pflegefamilien aufwachsen, kommen jene Kinder, die in Heimen leben<sup>1</sup>. Der Anteil der Kinder, die nicht in ihrer eigenen Familie aufwachsen, beträgt damit rund 2 Prozent. Dabei ist zu beachten, dass es immer mehr Mischformen zwischen familiärer und institutioneller Betreuung von Pflegekindern gibt. So entwickelten sich - zum Teil als Reaktion auf frühere Missstände - verschiedene familienähnliche Betreuungsformen in Heimen, während bei Pflegefamilien eine Professionalisierung und Vernetzung stattfand.

Ein Vergleich des Pflegekinderwesens in der Schweiz mit der Situation im Ausland zeigt verschiedene gemeinsame Entwicklungstendenzen. So findet beispielsweise überall ein Rückgang der stationären Unterbringung von Kindern in Heimen statt und überall trifft man auf zunehmende Professionalisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Institutionen und auch der Pflegeeltern.

<sup>1</sup> Ausgehend von der Volkszählung 2000 waren maximal 12'846 Kinder unter 15 Jahren Pflegekinder. 6'939 davon waren bei Verwandten, die restlichen 5'907 in Familien ohne verwandtschaftliche Beziehung platziert. In Kollektivhaushalten lebten im Jahr 2000 8'463 Kinder unter 15 Jahren; davon lebten 2'473 Kinder in einer Institution, die auf die soziale Integration der Kinder ausgerichtet ist.

### **3 Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen<sup>2</sup>**

#### **3.1 Empfehlung 1**

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

Es ist ohne Zweifel wünschenswert, wenn in der Diskussion über das Pflegekinderwesen auf einheitliche, anerkannte Begriffe und Definitionen zurückgegriffen werden kann. Für den Bundesrat ist es aber nicht die Aufgabe des Gesetzgebers, sondern der Wissenschaft, für einheitliche Begriffe und Definitionen zu sorgen.

Im Übrigen ist auf die Pflegekinderverordnung zu verweisen, welche die für das Pflegekinderwesen wesentlichen Begriffe wie beispielsweise jene der Familienpflege, der Tagespflege und der Heimpflege umschreibt. Zumindest indirekt erschliesst sich daraus auch der Begriff des Pflegekindes. Namentlich die Abgrenzung zwischen der Familienpflege und der Heimpflege ist in der Pflegekinderverordnung bewusst offen gehalten, um die für die Kantone und die Praxis nötige Flexibilität zu gewährleisten.

#### **3.2 Empfehlung 2**

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

Die Empfehlungen 2 und 3 betreffen verwandte Themen. Sie werden daher unter Ziffer 3.3 gemeinsam behandelt.

#### **3.3 Empfehlung 3**

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

<sup>2</sup> Die Empfehlungen (Rahmen) sind wortwörtlich dem Expertenbericht entnommen.

Es ist unbestritten, dass die statistischen Grundlagen im Pflegekinderwesen heute nicht genügen. Die Defizite betreffen allerdings nicht nur das Pflegekinderwesen, sondern den ganzen Bereich vormundschaftlicher Massnahmen. Mit Blick auf die laufende Totalrevision des Vormundschaftsrechts (neu: Erwachsenenschutzrecht) wird der Bundesrat deshalb diesbezügliche Verbesserungsmöglichkeiten prüfen. Allerdings trägt er dabei den beschränkten finanziellen und personellen Ressourcen des Bundesamtes für Statistik Rechnung.

Gleiches gilt auch für die Empfehlung, eine zentrale Monitoringstelle einzurichten. Im Bundesamt für Sozialversicherung existiert bereits heute ein Dienst «Familie, Generationen und Gesellschaftsfragen». Dieser befasst sich im Rahmen seiner Möglichkeiten auch mit Fragen des Pflegekinderwesens.

### 3.4 Empfehlung 4

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

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

Der Entscheid, ein Kind einer Pflegefamilie anzuvertrauen oder in einem Heim zu platzieren, ist für dessen Biographie einschneidend. Der Bundesrat teilt daher die Einschätzung, dass dieser Entscheid mit grosser fachlicher und persönlicher Kompetenz zu treffen ist. Dem nämlichen Anforderungsprofil muss grundsätzlich auch ein Heim entsprechen, das ein Kind bei sich aufnimmt, oder eine Familie, die dies tut. Fachliche Kompetenz und persönliche Integrität sind hier umso wichtiger, als über die Fremdplatzierung nicht in jedem Fall ein Gericht oder eine Behörde entscheidet, sondern sich die Eltern in gewissen Fällen selber gezwungen sehen, ihr Kind für kürzere oder längere Zeit einer Familie oder einem Heim anzuvertrauen.

Eine andere Frage ist es, welche Rolle dem Bund zukommt, wenn es darum geht, ein qualitativ hoch stehendes Pflegekinderwesen zu etablieren. Nach geltendem Recht umschreibt der Bund bloss allgemein akzeptierte Voraussetzungen, die Pflegeeltern und Heime erfüllen müssen, wenn sie ein Pflegekind bei sich aufnehmen wollen (vgl. Ziff. 2). Der Vollzug bleibt den Kantonen überlassen; sie entscheiden auch über eine weitergehende Förderung des Pflegekinderwesens, namentlich in den

Bereichen der Ausbildung, der Weiterbildung und Beratung vom Pflegeeltern (Art. 3 Abs. 2 Bst. a PAVO).

Nach Auffassung des Bundesrates hat sich diese föderalistische Lösung bewährt; sie entspricht auch voll und ganz den Anforderungen des neuen Finanzausgleichs. Dieser verbietet es dem Bund, die Kantone zu blossen Organen des Vollzugs engmaschiger bundesrechtlicher Vorgaben zu machen, ohne dass er sich selber an den entsprechenden Kosten beteiligt.

Am Gesagten ändern auch vereinzelte Fehler bei der Platzierung eines Pflegekindes oder der Anerkennung eines Pflegeplatzes nichts. Die Ursache dieser Fehler liegt weniger bei Mängeln der Rechtsordnung als bei Defiziten im Vollzug, wobei einzuräumen ist, dass dieser heute manchmal sehr anspruchsvoll ist.

Der Bundesrat sieht daher zumindest im heutigen Zeitpunkt noch keine Notwendigkeit, die Pflegekinderverordnung zu revidieren. Er ist aber durchaus bereit, zu dieser Frage die Meinung der Kantone einzuholen. Innerhalb der Schweiz bleibt zu diskutieren, ob es neben der Beaufsichtigung des einzelnen Pflegeplatzes noch einer besonderen Aufsicht über Vermittlerinnen und Vermittler bedarf. Was die transnationale Vermittlung betrifft, so ist offen, welche Bedeutung ihr in der Praxis zukommt. In diesen Fällen kommt auf jeden Fall der Behörde oder Person, welche über die Platzierung im Ausland entscheidet, stets eine besondere Verantwortung zu.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Teile der Empfehlungen weniger die Pflegekinderverordnung als die Jugendhilfegesetzgebung betreffen, für die heute die Kantone zuständig sind. Im Hinblick darauf bleiben die Folgearbeiten zum Postulat Janiak, 00.3469, «Rahmengesetz über eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» abzuwarten.

### **3.5 Empfehlung 5**

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

Die Forderung, die Geschichte des Pflegekinderwesens zu untersuchen, bildete bereits Gegenstand diverser parlamentarischer Vorstösse, so namentlich der vom Parlament verworfenen Motion Fehr (04.3065) «Verdingkinder. Historische Aufarbeitung». Der Bundesrat sieht keinen Grund, auf diesen Entscheid zurückzukommen. Dies gilt umso mehr, als auch die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren, die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und die Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden einen entsprechenden Handlungsbedarf vor kurzem verneint haben (vgl. Antwort des Bundesrates vom 18. Mai 2005 auf die Anfrage Leutenegger Filippo, 05.1010, «Datenschutz auch für Pflegekinder»).

### 3.6 **Empfehlung 6**

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

Wie bereits aus der Stellungnahme zur Empfehlung 4 hervorgeht, lehnt es der Bundesrat zum heutigen Zeitpunkt ab, den Kantonen vorzuschreiben, das Pflegekinderwesen strukturell, organisatorisch und finanziell dem Heimbereich gleichzustellen. Namentlich im Bereich der in der Praxis wichtigen Aufnahme von Pflegekindern bei Verwandten (vgl. Ziff. 2) wäre dies auch kaum sachgerecht.

### 3.7 **Empfehlung 7**

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

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

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

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

Der Bundesrat teilt das Anliegen, die Entscheidungsträger im Bereich des Pflegekinderwesens bzw. der Vormundschaftsbehörden stärker zu professionalisieren; er wird ihm im Rahmen der laufenden Revision des Vormundschaftsrechts Rechnung tragen. Die entsprechende Botschaft für eine Änderung des Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) datiert vom 28. Juni 2006. Hier wie auch in der geplanten schweizerischen Zivilprozessordnung ist auch der Ort, um über eine sachgerechte Unterstützung und Vertretung der Kinder in sie betreffenden Verfahren zu befinden; ein Zwang zur anwaltschaftlichen Vertretung in sämtlichen Verfahren schösse allerdings weit über das Ziel hinaus. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang schliesslich auf die Artikel 144 und 146 ZGB, die von der Anhörung und Vertretung des Kindes im Fall der Scheidung der Eltern handeln.

### 3.8

#### **Empfehlung 8**

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

Aus der Stellungnahme zu den Empfehlungen 4 und 6 folgt, dass der Bundesrat die Autonomie der Kantone im Pflegekinderwesen nicht über die heutige Pflegekinderverordnung hinaus beschneiden will. Er lehnt daher die Empfehlung 8 ab.

#### Beilage:

Dr. Kathrin Barbara Zatti, Das Pflegekinderwesen in der Schweiz - Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung, Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz, Juni 2005.