

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 23. September 2009

**1546. Vorentwurf einer Totalrevision der Verordnung
vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern
zur Pflege und zur Adoption (PAVO; Pflegekinderverordnung),
Vorentwurf einer Verordnung über die Adoption
(AdoV; Adoptionsverordnung, Vernehmlassung)**

Der Bund hat 2006 ein Vernehmlassungsverfahren zur Revisionsbedürftigkeit der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (Pflegekinderverordnung, PAVO) durchgeführt. Der Kanton Zürich befürwortete damals eine Revision mit der Begründung, dass eine vermehrte Professionalisierung und Qualitätskontrolle notwendig sei (RRB-Nr. 1658/2006).

Mit Schreiben vom 5. Juni 2009 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf zur Totalrevision der Pflegekinderverordnung in Form eines Vorentwurfs zur Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV) sowie zur Verordnung über die Adoption (Adoptionsverordnung, AdoV).

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (Zustellung per E-Mail an: judith.wyder@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 5. Juni 2009 haben Sie uns die Entwürfe zur Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV) und zur Verordnung über die Adoption (Adoptionsverordnung, AdoV) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Grundsatz

Der Bund hat 2006 ein Vernehmlassungsverfahren zur Revisionsbedürftigkeit der Pflegekinderverordnung (PAVO) durchgeführt. Der Kanton Zürich befürwortet im Grundsatz nach wie vor eine Revision der PAVO. Insbesondere die Festlegung von einheitlichen Qualitätsstandards im Pflegekinderwesen auf bundesrechtlicher Ebene erachten wir weiterhin als notwendig.

Den vorliegenden Entwurf der Kinderbetreuungsverordnung (KiBeV) lehnen wir jedoch aus folgenden Gründen ab:

Der KiBeV geht über den notwendigen Regelungsbedarf hinaus und der Bund würde mit der geplanten Regelung, die sämtliche Formen der ausserfamiliären Kinderbetreuung umfassen soll, in die verfassungsmässig gewährleistete Hoheit der Kantone eingreifen. Im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Zivilrechts (Art. 122 BV, SR 101) besteht eine Kompetenz zur Regelung des Kindesverhältnisses, wobei dieses auch die Unterbringung des Kindes bei Dritten zur Pflege umfasst. Art. 316 Abs. 2 ZGB spricht dem Bund denn auch die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsvorschriften zur Pflegekinderaufsicht zu. Das ZGB geht in Art. 360 unter dem Marginale «Pflegeeltern» davon aus, dass die Pflegeeltern die Eltern in der Ausübung der elterlichen Sorge vertreten. Dies ist klarerweise nicht bei allen in Art. 1 lit. a VE-KiBeV erfassten Arten der ausserfamiliären Betreuung der Fall, weshalb der Bund seinen Kompetenzbereich überschreitet, wenn er neben der Unterbringung von Kindern im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen auch alle Formen der familienergänzenden Fremdbetreuung von Kindern regeln will.

Es ist nicht zu verneinen, dass die Eltern ein Interesse an qualitativ hochstehenden Angeboten haben, dieses Interesse kann jedoch ebenso gut von den Kantonen sichergestellt werden. Die Begründung, die der Bund zur Ausdehnung seiner Zuständigkeit anführt, nämlich dass «eine Vereinfachung der Platzierungen über die Kantonsgrenzen hinweg gewährleistet» werde, weshalb der Bereich der Fremdbetreuung von Kindern in der Schweiz eine gewisse Vereinheitlichung erfahren müsse, mag für Fremdplatzierungen stimmen, für die familienergänzende Fremdbetreuung von Kindern besteht eine derartige Notwendigkeit jedoch nicht. Eine ausdehnende Auslegung des Begriffs «Pflegeeltern» in dem Sinne, dass auch sogenannte «Tageseltern» darunterfallen (d. h. alle Personen, die höchstens vier fremde Kinder unter 15 Jahren regelmässig während mindestens 20 Stunden pro Woche und Kind tagsüber betreuen), ist als verfassungswidrig zu erachten, weshalb auch eine bundesrechtliche Regelung im Bereich der familienergänzenden Betreuung abzulehnen ist.

Eine Überarbeitung der KiBeV in diesem Punkt ist zwingend, sodass die unentgeltliche private Kinderbetreuung ausserhalb der Familie – mit hin innerhalb der Verwandtschaft oder durch befreundete oder benachbarte Familien – allgemein von der Bewilligungspflicht ausgenommen wird. Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass die Eltern bei der Auswahl einer minderjährigen Au-pair-Angestellten die notwendige Sorgfalt walten lassen, sodass auch diesbezüglich auf eine entsprechende Bewilligung verzichtet werden kann.

Weitere Regelungen, wie sie im Vorentwurf der KiBeV vorgesehen sind oder sich aus dessen Auslegung im erläuternden Bericht ergeben, sind ebenfalls weder nötig noch angemessen, so z. B. die Bewilligungspflicht für die regelmässige Betreuung von Patenkindern, die hohen Bewilligungsvoraussetzungen für die Kinderbetreuung in Warenhäusern oder das Obligatorium von Einführungskursen für sämtliche Tages- und Pflegeeltern (vgl. Bemerkungen unter B.).

Zudem greifen die organisatorischen Vorgaben des Vorentwurfs der KiBeV zu stark in die Kompetenzen der Kantone ein. Ob die vorgesehenen Aufgaben von einer oder mehreren Behörden wahrgenommen werden sollen, ob es sich dabei um kantonale oder kommunale Behörden handeln soll und ob für die Beratung eine besondere Fachstelle nötig ist, hängt wesentlich von der Grösse eines Kantons und den bestehenden kantonalen und kommunalen Strukturen ab. Die organisatorischen Änderungen, die im Kanton Zürich für die Umsetzung der im Vorentwurf vorgesehenen Strukturen nötig wären, hätten zudem erhebliche Mehrkosten zur Folge, die sich mit den Zielen der Revision nicht rechtfertigen lassen (vgl. Bemerkungen unter E.).

Auch in den übrigen Bereichen erscheint die Regelungsdichte der KiBeV als zu hoch. Sie könnte mittels eines Verzichts auf Einzelbestimmungen bzw. einer Verringerung ihres Detaillierungsgrades (vgl. Bemerkungen unter B.) sowie mit redaktionellen Änderungen (vgl. Bemerkungen unter D.) verkleinert werden.

B. Zu den Bestimmungen des Vorentwurfs der KiBeV im Einzelnen

Art. 1 VE-KiBeV

Gemäss den Ausführungen unter A. erachten wir es weder als nötig noch als angemessen, dass die Betreuung von Kindern durch Tageseltern auf Bundesebene geregelt wird. In Art. 1 Bst. a VE-KiBeV ist deshalb die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern durch Tageseltern zu streichen, wie auch die Aufsicht über die Tageseltern in Art. 1 Abs. 2 VE-KiBeV.

Art. 2 VE-KiBeV

Mangels Regelung der Betreuung durch Tageseltern ist deren Definition, wie sie in Art. 2 Bst. b VE-KiBeV vorgesehen ist, nicht nötig (vgl. die Bemerkungen unter A.). Alternativ könnten Art. 6 Abs. 1 Bst. a VE-KiBeV und Art. 8 Abs. 1 Bst. a VE-KiBeV dahingehend geändert werden, dass die Betreuung durch Tageseltern allgemein von der Bewilligungspflicht ausgenommen würde, unter Vornahme der nötigen Anpassungen in Art. 2 Bst. b VE-KiBeV.

Eine Bewilligungspflicht z. B. für Pateneltern, bei denen das Patenkind hin und wieder ein Wochenende oder jährlich ein, zwei Wochen Ferien verbringt, ist weder nötig noch angemessen. Wir beantragen, dass

eine solche Auslegung von Art. 2 Bst. b und Bst. d VE-KiBeV, wie sie im erläuternden Bericht (S. 32) erfolgt, mittels einer einschränkenden Definition des Kriteriums der Regelmässigkeit (z. B. «monatlich» oder «jährlich mehr als X Tage») verhindert wird. Dasselbe gilt mit Bezug auf Art. 2 Bst. c und e VE-KiBeV, um eine Bewilligungspflicht z. B. für jährlich durchgeführte Skilager oder Pfadiwochenenden zu verhindern.

Die Formulierung von Art. 2 Bst. f VE-KiBeV erweckt den falschen Eindruck, dass Platzierungsorganisationen auch für den formellen Entscheid über die Platzierung des Kindes zuständig seien. Für diesen bleibt jedoch gemäss Art. 45 Abs. 2 VE-KiBeV die Kinderschutzbehörde oder die gesetzliche Vertretung des Kindes zuständig. Zur Klärung ist eine Umformulierung von Art. 2 Bst. f. VE-KiBeV (wie auch Art. 33 Bst. a, Art. 45 Abs. 2 und Art. 48 VE-KiBeV) sowie die Wahl einer anderen Bezeichnung als «Platzierungsorganisation» sinnvoll.

Der Begriff «ausserfamiliäre» Kinderbetreuung sollte durch den in der Praxis gängigen Begriff «familienergänzende» Kinderbetreuung ersetzt werden.

Die gewählte Terminologie ist zum Teil verwirrend: «eigene», «fremde», und «in der Familie lebende Kinder». Wir regen an, in Art. 2 die Begriffe präziser zu definieren und eine einheitliche Terminologie zu verwenden.

Art. 3 und 4 VE-KiBeV

Als wichtig erachten wir die in Art. 4 Abs. 1 VE-KiBeV vorgesehene Verpflichtung der Kantone, Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden Betreuung zu treffen.

Im Übrigen greifen die organisatorischen Vorgaben im Vorentwurf der KiBeV zu stark in die Kompetenzen der Kantone ein und führen zu erheblichen Mehrkosten, die sich mit den Zielen der Revision nicht rechtfertigen lassen (vgl. auch die Bemerkungen unter A., zu den Mehrkosten vgl. Bemerkungen unter E.). Art. 3 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 4 VE-KiBeV sind deshalb zu streichen. Dasselbe gilt mit Bezug auf Art. 4 Abs. 2 VE-KiBeV, unter Vorbehalt der Regelung, wonach die Kantone sicherzustellen haben, dass insbesondere Pflegeeltern in einer Krisensituation sofortige Unterstützung finden.

Art. 5 VE-KiBeV

Zwecks Verdeutlichung und übereinstimmender Terminologie mit der UN-Kinderrechtskonvention ist in Art 5 Abs. 1 VE-KiBeV die Formulierung «höchste Beachtung» durch die Formulierung «vorrangige Beachtung» zu ersetzen.

Art. 6 VE-KiBeV

Die Erwähnung der Tageseltern in Art. 6 Abs. 1 Bst. a VE-KiBeV ist zu streichen.

Im Übrigen begrüßen wir die Regelung, wonach die Platzierung eines Kindes nur in einer Familie oder Einrichtung, die bereits über eine entsprechende Bewilligung verfügt, möglich ist. Einerseits bedeutet dies – insbesondere auch für eilige Platzierungen, wie sie häufig vorkommen – eine Qualitätsgarantie. Andererseits bewirkt die Aufteilung, wonach die kantonale Behörde eine allgemeine Bewilligung erteilt und die konkrete Platzierung durch die Eltern, die Vormundin bzw. den Vormund oder die Kinderschutzbehörde erfolgt, eine klare und sachgerechte Regelung der Zuständigkeiten.

Grundsätzlich begrüßen wir auch die in Art. 6 Abs. 2 VE-KiBeV vorgesehene Bewilligungspflicht für die Betreuung von Kindern in akuten Krisensituationen, unabhängig von deren Regelmässigkeit und Dauer. Allerdings scheint uns eine einschränkende Definition der Krisensituation (oder des Begriffs der Betreuung gemäss Art. 2 Bst. a VE-KiBeV) erforderlich, ansonsten gestützt auf den Wortlaut des Vorentwurfs davon auszugehen wäre, dass z. B. auch die Kinderpsychiaterin, die ein Kind in einer akuten Krisensituation behandelt, einer Bewilligung bedürfte. Alternativ könnte dies verhindert werden, indem Personen und Einrichtungen, deren Eignung bereits durch Vorschriften ausserhalb der KiBeV gewährleistet ist, allgemein von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 8 VE-KiBeV).

Art. 8 VE-KiBeV

In Art. 8 Abs. 1 Bst. a VE-KiBeV ist die Betreuung durch Tageseltern allgemein von der Bewilligungspflicht auszunehmen, sofern sie nicht ganz vom Anwendungsbereich der revidierten PAVO ausgeklammert wird (vgl. die Bemerkungen unter A. und zu Art. 2 VE-KiBeV).

Kantonale Ausnahmen von der Bewilligungspflicht gemäss Art. 8 Abs. 2 VE-KiBeV drängen sich insbesondere für die schulergänzende Betreuung an Schulen auf. Weitere kantonale Ausnahmen wären nötig, um beispielsweise Kliniken, in denen Kinder stationär gepflegt werden, von der Bewilligungspflicht auszunehmen. Es ist zu prüfen, ob es nicht sinnvoller ist, Personen und Einrichtungen, deren Eignung bereits durch Vorschriften ausserhalb der KiBeV gewährleistet ist, allgemein von der Bewilligungspflicht auszunehmen, d. h. Art. 8 Abs. 1 VE-KiBeV entsprechend zu ergänzen. Art. 8 Abs. 2 VE-KiBeV könnte in der Folge gestrichen werden.

Art. 15–18 VE-KiBeV

Der Unterabschnitt über die Tageseltern ist vollumfänglich zu streichen.

Art. 19, 23, 26 und 30 VE-KiBeV (Voraussetzungen der Bewilligung)

Anstelle einer Wiederholung des Grundsatzes, wonach das Kindeswohl gewährleistet sein muss, sollte in Art. 19 Abs. 1 Bst. a, Art. 23 Abs. 1 Bst. a, Art. 26 Bst. a und Art. 30 Bst. a VE-KiBeV auf sämtliche in Art. 5

VE-KiBeV enthaltenen Grundsätze (einschliesslich der Mitbeteiligung der Kinder, vgl. die Bemerkungen zu Art. 5 VE-KiBeV) verwiesen werden. Für den Fall, dass der Bund an einer Regelung der Betreuung von Kindern durch Tageseltern festhält, gilt dies auch mit Bezug auf Art. 16 Abs. 1 Bst. a VE-KiBeV.

Die Leiterin oder der Leiter einer Tageseinrichtung sollte ebenfalls über eine angemessene Qualifikation im Führungsbereich verfügen, wie es für Vollzeiteinrichtungen und Platzierungsorganisationen in Art. 27 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 2 VE-KiBeV vorgesehen ist, weshalb wir eine entsprechende Ergänzung von Art. 19 VE-KiBeV anregen.

Weiter sollte sich das in Art. 19 Abs. 1 Bst. c VE-KiBeV erwähnte Konzept auch zu den pädagogischen Grundsätzen der Tageseinrichtung äussern, unter Berücksichtigung sämtlicher in Art. 2 Bst. a erwähnter Elemente der Betreuung (Pflege, Erziehung, Ausbildung, Beobachtung und/oder Behandlung von Kindern). Art. 19 Abs. 1 Bst. c VE-KiBeV ist entsprechend zu ergänzen.

Die Tatsache, dass Pflegeeltern wirtschaftlich auf ein Pflegegeld angewiesen sind, spricht unseres Erachtens nicht von vornherein gegen ihre Betreuungsfähigkeiten. Wir beantragen deshalb, dass das Kriterium von Art. 23 Abs. 1 lit. e VE-KiBeV weggelassen wird. Sofern ein Gesuch ausschliesslich oder vorwiegend wirtschaftlich motiviert ist, sprechen auch andere in Art. 23 VE-KiBeV erwähnte Voraussetzungen und insbesondere das Kindeswohl gegen eine Bewilligung.

Art. 20, 24, 28 und 32 VE-KiBeV (Gesuch)

Der Strafregisterauszug ist zur Überprüfung der charakterlichen Eignung der Betreuungs- und Leitungspersonen nur bedingt tauglich. Ergänzend sollten die Betreuungs- und Leitungspersonen verpflichtet werden, eine schriftliche Erklärung abzugeben, ob sie sich beruflich oder privat je mit dem Vorwurf des Kindesmissbrauchs konfrontiert sahen und gegebenenfalls in welcher Art. Gestützt auf diese Erklärungen könnte die Eignung der Betreuungs- und Leitungspersonen nötigenfalls genauer überprüft und – wenn sich später herausstellt, dass unwahre Angaben erfolgten – in einem schnellen Verfahren die Bewilligung entzogen bzw. eine fristlose Kündigung ausgesprochen werden. Für den Fall, dass der Bund an einer Regelung der Betreuung von Kindern durch Tageseltern festhält, ist auch Art. 17 VE-KiBeV entsprechend zu ergänzen.

Art. 21 und Art. 29 VE-KiBeV (Bewilligung)

In Tageseinrichtungen und – aufgrund der Untergrenze von zwei Tagen und zwei Nächten – auch in Vollzeiteinrichtungen kann derselbe «Platz» im Verlauf der Woche durch mehrere Kinder belegt werden. Wir schlagen deshalb im Sinne einer Ergänzung von Art. 21 Bst. a und

Art. 29 Bst. a VE-KiBeV vor, dass in der Bewilligung neben der Anzahl Kinder, die in der Einrichtung insgesamt betreut werden dürfen, auch die Anzahl der Plätze (= d.h. die Zahl der Kinder, die gleichzeitig betreut werden dürfen) festgesetzt wird.

Art. 22 VE-KiBeV

Die in Art. 2 Bst. d und Art. 22 Abs. 1 VE-KiBeV vorgesehene Höchstzahl von drei Kindern, die durch Pflegeeltern fremdbetreut werden dürfen, erachten wir grundsätzlich als richtig. Hingegen lehnen wir die in Art. 22 Abs. 1 VE-KiBeV vorgesehene Höchstzahl von vier Kindern, einschliesslich der eigenen Kinder der Pflegeeltern, ab. Sie führte dazu, dass nur noch Kleinfamilien Bewilligungen erhalten würden, obwohl erfahrungsgemäss meist grössere Familien bereit und geeignet sind, Pflegekinder aufzunehmen. Wir beantragen deshalb, dass die Höchstzahl gestrichen oder gelockert wird.

Für den Fall, dass der Bund an einer Regelung der Betreuung von Kindern durch Tageseltern festhält, gelten die vorstehenden Ausführungen mit Bezug auf Art. 2 Bst. b und Art. 15 Abs. 1 VE-KiBeV sinngemäss.

Art. 30–33 VE-KiBeV (Platzierungsorganisationen)

Qualifizierte private Platzierungsorganisationen sind zur Entlastung und als Ergänzung der öffentlichen Organe wichtig. Für den Fall, dass der Bund an einer Regelung der Betreuung von Kindern durch Tageseltern festhält, würden wir es deshalb begrüssen, wenn Platzierungsorganisationen auch auf dem Gebiet der Tagesbetreuung tätig sein könnten, und beantragen eine entsprechende Ergänzung von Art. 2 Bst. f und Art. 30–33 VE-KiBeV. Gleichzeitig erachten wir die Bewilligungsvoraussetzungen, wie sie in Art. 30–32 VE-KiBeV vorgesehen sind, als unabdingbar. Mit Bezug auf die Bezeichnung und die präzisere Umschreibung der Tätigkeit verweisen wir auf die vorstehenden Ausführungen zu Art. 2 Bst. f VE-KiBeV.

Art. 34 VE-KiBeV

Wir begrüssen es, dass für die entgeltliche Betreuung ein schriftlicher Vertrag abgeschlossen werden soll, und beantragen, Art. 34 VE-KiBeV dahingehend zu ergänzen, dass er vor Beginn des Betreuungsverhältnisses abzuschliessen ist. Die Auflistung des Inhalts des Vertrags (Art. 34 Abs. 1 Bst. a–m VE-KiBeV) und der Anhänge (Art. 34 Abs. 2 VE-KiBeV) ist zu detailliert und weitgehend unnötig. Zweckdienlicher wären Musterverträge, die vom Bund und/oder von den kantonalen Behörden ausgearbeitet würden. Sofern an der Auflistung festgehalten wird, sind in Bst. k allgemein Freizeitaktivitäten und nicht nur sportliche Aktivitäten und Musikstunden zu erwähnen. Bezüglich des Vermerks der Stellungnahme des Kindes verweisen wir auf die Bemerkungen zu Art. 5 VE-KiBeV.

Art. 35–38 VE-KiBeV

Der 2. Abschnitt des 3. Kapitels des Vorentwurfs der KiBeV ist auf Regelungen für Pflegeeltern zu beschränken.

Art. 36 VE-KiBeV

Obligatorische Einführungskurse für *sämtliche* Pflegeeltern, wie in Art. 36 Abs. 1 VE-KiBeV vorgesehen, lehnen wir ab. Pflegeeltern, für die ein Einführungskurs sinnvoll ist, können gestützt auf Art. 11 Abs. 3 VE-KiBeV mittels einer Auflage oder einer Bedingung im Bewilligungsentscheid zum Besuch verpflichtet werden. Art. 11 Abs. 3 VE-KiBeV ermöglicht auch, Pflegeeltern zum Besuch von Weiterbildungskursen zu verpflichten, wie es in Art. 36 Abs. 2 VE-KiBeV vorgesehen ist. Art. 36 VE-KiBeV kann demzufolge gestrichen werden. Für den Fall, dass der Bund an einer Regelung der Betreuung von Kindern durch Tageseltern festhält, gelten die vorstehenden Ausführungen sinngemäss auch für diese.

Art. 37 und 38 VE-KiBeV

Grundsätzlich begrüssen wir das Ziel, möglichst umfassende statistische Daten zur ausserfamiliären Betreuung von Kindern zu erheben. Gleichzeitig erachten wir die Umsetzung der Meldepflicht für Betreuungsverhältnisse, die nicht der Bewilligungspflicht unterstehen, als schwierig bzw. unmöglich. Wir beantragen deshalb eine Streichung von Art. 38 Abs. 2 VE-KiBeV.

Art. 39 und 48 VE-KiBeV

Wir sind der Ansicht, dass Leiterinnen und Leiter sowie die in Art. 39 und 48 VE-KiBeV erwähnten weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Einrichtungen und Platzierungsorganisationen, die Betreuungsaufgaben wahrnehmen, zu verpflichten sind, sich mit Bezug auf das nötige Fachwissen und die erforderlichen Kompetenzen stets «à jour» zu halten. Die in Art. 39 Abs. 1 VE-KiBeV vorgesehene Verpflichtung, jährlich Weiterbildungskurse zu besuchen, ist jedoch kein geeignetes Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Art. 39 Abs. 1 VE-KiBeV ist deshalb auf die grundsätzliche Pflicht zur regelmässigen Weiterbildung zu beschränken.

Art. 40 Abs. 2 und 3 sowie Art. 47 Abs. 2 und 3 VE-KiBeV (Austritt des Kindes)

Aufgrund der Zuständigkeit der Kindesschutzbehörde oder der gesetzlichen Vertretung für die Platzierung und die Begleitung des Betreuungsverhältnisses es ist systemwidrig, dass in Art. 40 Abs. 2 und 3 VE-KiBeV sowie in Art. 47 Abs. 2 und 3 VE-KiBeV Einrichtungen und Platzierungsorganisationen verpflichtet werden, Kinder auf eine Umpfanzierung, eine Rückkehr in die Herkunftsfamilie oder den Eintritt in die Volljährigkeit vorzubereiten und sie bei den entsprechenden Schritten zu begleiten. Wir beantragen deshalb eine Streichung von Art. 40 Abs. 2 und 3 VE-KiBeV sowie von Art. 47 Abs. 2 und 3 VE-KiBeV.

Art. 40 Abs. 4–6, Art. 41, Art. 49 und Art. 50 VE-KiBeV (Kinderdossiers und Verzeichnisse)

Die Auflistung des Inhalts der Kinderdossiers sowie der Verzeichnisse von Einrichtungen und Platzierungsorganisationen (Art. 40 Abs. 4, Art. 41 Abs. 3 und 4, Art. 49 Abs. 1 und Art. 50 Abs. 3 VE-KiBeV) ist unnötig. Es ist angemessener, wenn von den kantonalen Behörden festgelegt und in geeigneter Form kommuniziert wird, welche Angaben in den Kinderdossiers festzuhalten und jährlich als Verzeichnis einzureichen sind.

Art. 54–57 VE-KiBeV

Auch im Kapitel über die Aufsicht (Art. 54–57 VE-KiBeV) ist auf die Erwähnung der Tageseltern zu verzichten.

Art. 58–67 VE-KiBeV

Die umfassende Normierung von internationalen Tatbeständen begrüßen wir angesichts zunehmender Mobilität ausdrücklich.

Art. 70 und 71 VE KiBeV

Vor dem Hintergrund, dass gemäss dem Vorentwurf Kinder grundsätzlich nur bei Personen und in Einrichtungen, denen vorgängig eine Bewilligung erteilt wurde, platziert werden dürfen, ist in der revidierten PAVO eine Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, dass die platzierenden Personen und Stellen Zugang zu einer Liste mit den bewilligten Plätzen erhalten. Dies gilt insbesondere auch mit Bezug auf die Jugendstrafbehörden, die straffällige Jugendliche gestützt auf Art. 5, 13 und 15 des Jugendstrafgesetzes (JStG) in denselben Einrichtungen und Familien wie die Zivilbehörden platzieren.

C. Zu den Bestimmungen des Vorentwurfs der AdoV im Einzelnen

Art. 2 VE-AdoV

Im Interesse einer interkantonal einheitlichen Praxis unterstützen wir die Regelung von Art. 2 Abs. 2 VE-AdoV, wonach das Bundesamt für Justiz Weisungen zum Schutz des Kindes und zur Verhinderung von Missbräuchen bei internationalen Adoptionen und bei Adoptionsvermittlungen erlassen kann. Insbesondere denken wir dabei an die Möglichkeit, die Aufnahme von Kindern aus bestimmten Ländern zu untersagen. Wir erwarten, dass das Bundesamt für Justiz diese Kompetenz wahrnimmt und die nötigen Weisungen erlässt.

Art. 3 VE-AdoV

Die Bestimmung von Art. 3 VE-AdoV, wonach eine Adoption nur erfolgen darf, wenn die gesamten Umstände erwarten lassen, dass sie dem Wohl des Kindes dient, stellt eine Selbstverständlichkeit und eine unnötige Wiederholung von Art. 264 ZGB dar.

Art. 5 VE-AdoV

Wir stimmen Art. 5 Abs. 3 Bst. a VE-AdoV zu, wonach das Alter des Kindes, ab dem die Eignung der künftigen Adoptiveltern vertieft zu prüfen ist, von sechs auf vier Jahre gesenkt wird.

Art. 6 VE-AdoV

Wir begrüssen es ausdrücklich, dass die bisherige Bezeichnung «vorläufige Bewilligung» durch den Begriff «Eignungsbescheinigung» (Titel von Art. 6 VE-AdoV) ersetzt wird. Die neue Bezeichnung trägt zur Klärung bzw. zur Vermeidung von Missverständnissen bei.

Art. 7 VE-AdoV

Neben der Zustimmung der leiblichen Eltern zur Adoption ist in Art. 7 Abs. 1 Bst. c VE-AdoV die Zustimmung des Kindes zu verlangen, sofern aufgrund seines Alters und seiner Fähigkeiten eine solche erwartet werden kann (vgl. Art. 4 Bst. d des Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption, HAÜ).

Mit Bezug auf Art. 7 Abs. 6 VE-AdoV beantragen wir, dass die Bewilligung bei sämtlichen internationalen Adoptionen vor der Einreise des Kindes in die Schweiz vorliegen muss. Wenn die Unterlagen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b–c erst nach der Einreise geprüft werden und die Prüfung negativ ausfällt, führt dies zu sehr schwierigen Situationen für sämtliche Beteiligten, vor allem aber für das Kind. Zudem sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, weshalb das Verfahren für Adoptionen, auf die das HAÜ nicht anwendbar ist, abweichend vom Verfahren für Adoptionen im Anwendungsbereich des HAÜ geregelt werden sollte. Dementsprechend darf die Eignungsbescheinigung für die Erteilung eines Visums oder einer Aufenthaltsbewilligung nicht genügen. Diesbezüglich wird eine Anpassung von Art. 8 Abs. 3 VE-AdoV beantragt.

Art. 9 VE-AdoV

Eine alleinige Meldepflicht der Eltern gegenüber der kantonalen Behörde, wie sie Art. 9 Abs. 1 und 2 VE-AdoV vorsieht, ist unzureichend. Damit die kantonale Behörde ihre Aufsichtstätigkeit wahrnehmen kann, ist sie darauf angewiesen, dass ihr durch die Kinderschutzbehörde und die Vormundin bzw. den Vormund oder die Beiständin bzw. den Beistand sämtliche wichtigen Wahrnehmungen und Entscheide gemeldet werden. Zudem ist sie auf die Mitteilung von Entscheiden durch die Adoptionsbehörde angewiesen, damit die Aufsicht im richtigen Zeitpunkt abgeschlossen werden kann. Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung von Art. 9 VE-AdoV.

Art. 15 VE-AdoV

Gemäss Art. 6 Abs. 3 der geltenden Verordnung über die Adoptionsvermittlung (VAdoV) sind in der Bewilligung die Länder, für die sie erteilt wird, aufzuführen. Wir erachten es als zwingend, dass diese Regelung in Art. 15 VE-AdoV übernommen wird.

Art. 26 VE-AdoV

Schliesslich sollte die kantonale Behörde in Art. 26 VE-AdoV von der Gebührenpflicht für Leistungen des Bundesamts für Justiz ausgenommen werden. Eine Gebührenpflicht für die Erteilung von Auskünften an kantonale Behörden führte nicht nur zu einer zusätzlichen Belastung der Staatskasse, sondern erscheint auch vor dem Hintergrund, dass der Bund gemäss Art. 2 VE-AdoV Weisungen erteilen soll, wobei Weisungen für die Adressaten naturgemäss unentgeltlich sind, inkonsequent und fragwürdig.

D. Redaktionelle Hinweise

Die für den Vorentwurf der KiBeV gewählte Systematik, wonach die Bewilligung für jede Betreuungsart und innerhalb dieser für jede Betreuungsform sowie für die Platzierungsorganisationen gesondert geregelt wird, lehnen wir ab. Sie führt zu gesetzgebungstechnisch unerwünschten Wiederholungen und einer unnötig hohen Anzahl von Artikeln.

E. Finanzieller und personeller Mehraufwand

Art. 3 Abs. 1 VE-KiBeV schreibt der kantonalen Behörde folgende Aufgaben zu: die Erteilung von Bewilligungen an Tageseltern, Pflegeeltern, Einrichtungen und Platzierungsorganisationen sowie die Beaufsichtigung derselben. Die Bewilligung von und die Aufsicht über Tageseltern und Tageseinrichtungen kann gemäss Art. 3 Abs. 3 VE-KiBeV einer anderen geeigneten Behörde übertragen werden, wobei wir für die nachfolgenden Berechnungen davon ausgehen, dass im Kanton Zürich eine solche Delegation an die kommunalen Behörden erfolgen wird. Die kantonale Fachstelle ist gemäss Art. 4 Abs. 2 VE-KiBeV für die Beratung von Tageseltern, Pflegeeltern, Einrichtungen und Platzierungsorganisationen sowie die Unterstützung von Pflegeeltern in Krisensituationen zuständig.

Heute bestehen im Kanton Zürich für all diese Aufgaben keine Mittel, mit den folgenden beiden Ausnahmen: Erstens werden in der Stadt Zürich die meisten der erwähnten Aufgaben im Bereich der Tages- und Pflegefamilien von der Fachstelle Pflegekinder mit sieben Vollzeitstellen wahrgenommen. Zweitens erfolgen die Beaufsichtigung der Tages- und Pflegefamilien sowie deren Beratung in den Gemeinden ausserhalb der Stadt Zürich durch sogenannte Betreuerinnen. Diese sind alle nebenamtlich mit einem meist kleinen Pensum, ausserhalb des Stellenplans und gegen eine eher symbolische Entschädigung tätig. Mit Blick auf den Gesamtbetrag der geschätzten und noch nicht abschätzbaren Mehrkosten sind diese Entschädigungen für die nachfolgende Berechnung vernachlässigbar.

Für den Kanton ergab sich ein Bedarf von insgesamt rund zehn neuen Vollzeitstellen, entsprechend einem jährlichen Mehraufwand von rund Fr. 1 300 000 (einschliesslich Sozialleistungen und Infrastrukturkosten).

Für die Bewilligung und Beaufsichtigung von Tageseltern und Tageseinrichtungen – unter der Annahme, dass diese Aufgaben gemäss Art. 3 Abs. 4 VE-KiBeV kommunalen Behörden übertragen würden – kämen in den Gemeinden weitere Stellen mit Mehrkosten, die von unserer Seite nicht abgeschätzt werden können, aber vom Kanton mittels Staatsbeiträgen mitfinanziert werden müssten, hinzu.

Schliesslich gehen wir davon aus, dass die Förderung der Weiterbildung und andere Massnahmen, wie sie gemäss Art. 4 Abs. 1 VE-KiBeV zur Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden Betreuung nötig wären, neben den Personal- und Infrastrukturkosten weitere Ausgaben verursachen werden, die sich im heutigen Zeitpunkt jedoch nicht quantifizieren lassen.

Dass die neuen Bestimmungen «lediglich eine Art organisatorische Umorientierung» zur Folge hätten, wie im erläuternden Bericht (S. 25) ausgeführt wird, trifft somit auf den Kanton Zürich nicht zu. Den Ausführungen im erläuternden Bericht, wonach die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben an Platzierungsorganisationen zu massgeblichen Entlastungen führe (S. 25), können wir ebenfalls nicht folgen, ist doch davon auszugehen, dass die Platzierungsorganisationen für ihre Tätigkeit entschädigt werden müssten. Der personelle und finanzielle Mehraufwand für den Kanton Zürich, der sich aus der Umsetzung der neuen Bestimmungen ergäbe, wäre gemäss den vorstehenden Ausführungen erheblich und liesse sich mit den Zielen des Revisionsvorhabens nicht rechtfertigen. Für den Fall, dass an der KiBeV in der vorliegenden Form festgehalten wird, beantragen wir deshalb, dass es den Kantonen überlassen wird, wie sie sich mit Bezug auf die Bewilligung, Beaufsichtigung und Beratung organisieren.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi