Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Dezember 2010

1771. Vorentwurf für eine Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV); Vernehmlassung

Der Bund führte 2006 ein Vernehmlassungsverfahren zur Revisionsbedürftigkeit der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (Pflegekinderverordnung, PAVO) durch. Der Regierungsrat 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 der Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV, VE-2009) und der Verordnung über die Adoption (Adoptionsverordnung, AdoV). Der Regierungsrat hielt in der Vernehmlassungsantwort fest, dass er im Grundsatz nach wie vor eine Revision der PAVO begrüsse, den vorgelegten Entwurf der KiBeV jedoch ablehne (RRB Nr. 1546/2009).

Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum ersten Vorentwurf der KiBeV beschloss der Bundesrat in seiner Sitzung vom 16. Dezember 2009, den Vorentwurf der KiBeV zu überarbeiten und anschliessend ein zweites Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Mit Schreiben vom 21. September 2010 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zum überarbeiteten Vorentwurf der KiBeV (VE-2010).

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich Privatrecht, Bundesrain 20, 3003 Bern; Zustellung auch per E-Mail an judith.wyder@bi.admin.ch)

Mit Schreiben vom 21. September 2010 haben Sie uns den überarbeiteten Entwurf zur Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Grundsatz

Wir befürworten 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 überarbeiteten Vorentwurf der KiBeV (VE-2010) lehnen wir jedoch – wie bereits den ersten Vorentwurf (VE-2009) – aus den folgenden Gründen ab:

In der Vernehmlassungsantwort zum ersten Vorentwurf der KiBeV (Vernehmlassung VE-2009) legten wir dar, dass die vorgesehene Regelung zu stark in die Kompetenzen der Kantone eingreife, insbesondere in Bezug auf die Betreuung durch Tageseltern und die organisatorischen Vorgaben. Auch in den übrigen Bereichen erachteten wir die Regelungsdichte des VE-2009 als zu hoch.

Der überarbeitete Vorentwurf der KiBeV (VE-2010) geht weiterhin über den notwendigen Regelungsbedarf hinaus. Die Normdichte und Detailtreue wurden gegenüber dem ersten Vorentwurf (VE-2009) sogar noch erhöht. Die überarbeitete Vorlage erweckt den Eindruck, dass der erste Vorentwurf mit verschiedenen Zusatzregelungen und Ausnahmen ergänzt wurde, um den Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden gerecht zu werden. Es fehlt ihr deshalb die innere Logik. Bestimmungen zu ein und derselben Betreuungsform finden sich auf eine Vielzahl von Artikeln verteilt über die ganze Verordnung (z. B. zur Vollzeitbetreuung in Pflegefamilien zwischen Art. 2 VE-2010 und Art. 63 VE-2010 in mindestens 15 Artikeln). Leider wurde die Chance verpasst, das Konzept für die Regelung der ausserfamiliären bzw. familienergänzenden Betreuung von Kindern grundsätzlich zu überdenken und eine sachgerechte sowie praxistaugliche Verordnung vorzulegen.

Wir begrüssen, dass sich der überarbeitete Vorentwurf (VE-2010) auf den ausserfamiliären bzw. familienergänzenden Bereich beschränkt und dass z. B. die innerfamiliäre Betreuung durch Au-pair oder im Rahmen von Schüleraustauschprogrammen von der Bewilligungspflicht ausgenommen wird. Auch mit Bezug auf die Tagesbetreuung begrüssen wir, dass der VE-2010 der elterlichen Eigenverantwortung ein grösseres Gewicht beimessen will als der VE-2009. Die für die Betreuung durch Tageseltern vorgesehene Lösung – grundsätzliche Bewilligungspflicht mit verschiedenen Ausnahmen, durch welche die Bewilligungspflicht in weiten Teilen aufgehoben wird – ist jedoch abzulehnen. Die Kriterien «Unentgeltlichkeit» und «Verwandtschaft» sind fachlich ungeeignet, um die bewilligungspflichtige von der bewilligungsbefreiten Betreuung abzugrenzen. Die Ausnahme für «den Eltern nahe stehende Personen» (Art. 7 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 VE-2010) stellt zudem sämtliche Beteiligte – insbesondere Eltern, Betreuungspersonen und Behörden – vor schwierige Auslegungsfragen. Sachgerechter ist, für die Abgrenzung zwischen

bewilligungspflichtiger und bewilligungsbefreiter Betreuung darauf abzustellen, wie viele Kinder für wie lange und insbesondere aus welchen Gründen fremdbetreut werden. So stehen bei der Tagesbetreuung in den allermeisten Fällen familienorganisatorische Gründe im Vordergrund. Eine Vollzeitbetreuung erfolgt dagegen in der Regel deshalb, weil die Eltern nicht bzw. nicht ausreichend für das Wohl ihrer Kinder sorgen können. Aus all diesen Gründen wird daran festgehalten, dass die Betreuung durch Tageseltern nicht in der KiBeV geregelt, sondern der Eigenverantwortung der Eltern bzw. einer Regelung durch die Kantone überlassen werden soll. Falls an einer Regelung in der KiBeV festgehalten wird, soll die Betreuung durch Tageseltern allgemein von der Bewilligungspflicht und der Aufsicht ausgenommen werden.

Während bei der Tagesbetreuung die elterliche Eigenverantwortung im Vordergrund steht, ist im Zusammenhang mit der Vollzeitbetreuung der Schutz des Kindes, dessen Eltern nicht ausreichend für sein Wohl sorgen können, zentral. Im Vollzeitbereich handelt es sich fast ausschliesslich um Kindesschutzfälle. Gemäss Art. 20 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UN-Kinderrechtskonvention, SR 0.107) hat ein Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst wird oder dem der Verbleib in dieser Umgebung im eigenen Interesse nicht gestattet werden kann, Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates. Die Lockerungen, die der VE-2010 im Bereich der Vollzeitbetreuung gegenüber dem VE-2009 vorsieht, werden deshalb abgelehnt. Sie haben eine Verschlechterung des Kindesschutzes zur Folge, nicht nur gegenüber dem VE-2009, sondern auch gegenüber der geltenden PAVO, die gegen die UN-Kinderrechtskonvention verstösst. Namentlich Art. 7 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 VE-2010, wonach eine Vollzeitbetreuung durch «den Eltern nahe stehende Personen» nicht bewilligungspflichtig ist, wird abgelehnt. Ebenso wenig lässt sich mit Blick auf den Schutz des Kindes die Ausnahme für Verwandte und Verschwägerte in gerader Linie oder bis zum dritten Grad in Seitenlinie (Art. 7 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 VE-2010) rechtfertigen. Vorzuziehen ist die im ersten Vorentwurf der KiBeV vorgesehene Regelung, die lediglich die Vollzeitbetreuung durch Grosseltern von der Bewilligungspflicht befreite (Art. 8 Abs. 1 Bst. b VE-2009). Die in Art. 8 Abs. 1 VE-2010 vorgesehene Lösung, wonach die in Art. 7 VE-2010 genannten Ausnahmen für behördliche Platzierungen nicht gelten (Art. 8 VE-2010), wird dem dargelegten Schutzbedarf von Kindern in Vollzeitbetreuung nicht gerecht.

Mit Bezug auf die organisatorischen Vorgaben unterscheidet sich der VE-2010 kaum vom VE-2009. Als einzige Lockerung kann das kantonale Recht mehrere Fachstellen vorsehen oder die kantonale Behörde als Fachstelle einsetzen (Art. 4 Abs. 2 VE-2010). Die Vorgaben greifen

somit weiterhin zu stark in die Kompetenzen der Kantone ein. Auch mit Blick auf den VE-2010 ist zudem festzuhalten, dass sich die Mehrkosten für die organisatorischen Änderungen, die im Kanton Zürich nötig würden, mit den Zielen der Revision nicht rechtfertigen lassen (zu den Details vgl. Vernehmlassung VE-2009, Bemerkungen unter E.).

Mit Bezug auf die Terminologie wird daran festgehalten, dass anstelle des Begriffs der «ausserfamiliären» Betreuung derjenige der «familienergänzenden» Betreuung verwendet werden soll.

B. Zu den Bestimmungen des Vorentwurfs der KiBeV (VE-2010) im Einzelnen

Art. 2 VE-2010

Für den Fall, dass die Betreuung durch Tageseltern weiterhin in der KiBeV geregelt und auch nicht von der Bewilligungspflicht und Aufsicht befreit wird (vgl. Bemerkungen unter A.), ist Folgendes anzumerken: In Art. 2 Bst. c VE-2010 wird als Tagesbetreuungsplatz – in zeitlicher Hinsicht – ein Platz zur Betreuung eines Kindes während des Tages für mehr als zehn Stunden pro Woche und mehr als zwölf Wochen pro Jahr definiert. Art. 2 Bst. b VE-2009 sah eine zeitliche Grenze von regelmässig 20 Stunden pro Woche vor. Die Verkürzung von 20 auf 10 Stunden wird abgelehnt, da viele bestehende Angebote durch die strengere Regelung erschwert und die Betreuung in Tageseinrichtungen u. a. aufgrund der Ausbildungsvorschriften für das Personal stark verteuert würde. Zwecks Einheitlichkeit der Umschreibungen des Begriffs «regelmässig» und zwecks leichterer Handhabung der Verordnung wird zudem angeregt, in Art. 2 Bst. b VE-2010 wie in Art. 2 Bst. g VE-2010 eine Bewilligungspflicht für mehr als zehn Wochen pro Jahr vorzusehen.

Für die Vollzeitbetreuung ist gemäss den Bemerkungen unter A. eine Regelung notwendig, weil es sich dabei in der Regel um eine Kindesschutzmassnahme handelt. Spätestens ab drei Tagen und Nächten sollten deshalb die Regeln über die Vollzeitbetreuung gelten.

Art. 3 f. VE-2010

Betreffend die organisatorischen Vorgaben wird auf die Bemerkungen unter A. und in der Vernehmlassungsantwort zum ersten Vorentwurf der KiBeV (RRB-Nr. 1546/2009, Bemerkungen unter E.) verwiesen.

Wie bereits in der Vernehmlasung VE-2009 erwähnt, ist eine Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, dass die platzierenden Personen und Stellen Zugang zu einer Liste mit den bewilligten Plätzen erhalten. In Art. 4 Abs. 3 VE-2010 ist nun zwar geregelt, dass die Kantone Listen über bewilligte Betreuungsplätze bei Tages- und Pflegeeltern bzw. in

Einrichtungen sowie über bewilligte Tages- und Pflegeelterndienste und meldepflichtige Vermittlungsdienste führen. Zu ergänzen bleibt jedoch – an geeigneter Stelle in der Verordnung – ein entsprechendes Informationsrecht zugunsten der platzierenden Personen und Stellen. Zudem müssen die Listen, damit sie zweckdienlich sind, auch darüber Auskunft geben, ob ein Platz besetzt ist oder nicht.

Art. 6 f. VE-2010

Falls die Betreuung durch Tageseltern weiterhin in der KiBeV geregelt wird, soll sie allgemein von der Bewilligungspflicht und der Aufsicht ausgenommen werden (vgl. die Bemerkungen unter A.). Die für Tageseltern in Art. 7 VE-2010 vorgesehenen Ausnahmen erübrigen sich diesfalls.

Mit Bezug auf Pflegeeltern wird der Ausnahmekatalog abgelehnt (vgl. ebenfalls die Bemerkungen unter A.). Die Ausnahme für «den Eltern nahe stehende Personen» (Art. 7 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 VE-2010) ist fachlich schwer zu begründen und bietet grosse Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten. Sie eröffnet ein Ermessen, das kaum überprüft werden kann. Der Kritik, dass eine Bewilligungspflicht für Patenteltern unangemessen ist, die der mutmassliche Grund für die Ausnahme darstellt, wird im Übrigen bereits durch die zeitlichen Grenzen für die Annahme einer bewilligungspflichtigen Betreuung (vgl. die Bemerkungen zu Art. 2 Bst. c und Art. 2 Bst. g VE-2010) Rechnung getragen. Aus den unter A. erwähnten Gründen soll die Ausnahme für Verwandte und Verschwägerte (Art. 7 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 VE-2010) zudem auf Grosseltern beschränkt werden.

Die Regelung in Art. 7 Abs. 2 Bst. e VE-2010, wonach die Betreuung von Kindern in kantonalen, kommunalen oder gemeinnützigen privaten Einrichtungen von der Bewilligungspflicht befreit ist, sofern die Einrichtungen nach der Schul-, Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung einer besonderen Aufsicht unterstehen, wird begrüsst. Abzulehnen ist jedoch der Zusatz «namentlich im Rahmen von schulergänzenden Betreuungsformen». Jede Betreuung von Schulkindern ist – unabhängig von der Art der Einrichtung bzw. der Aufsicht über diese – als schulergänzend zu erachten.

Von der IV zugelassene Einrichtungen, in denen Kinder betreut werden, gibt es keine mehr. Art. 7 Abs. 1 Bst. f VE-2010 ist deshalb zu streichen.

Bei der Erwähnung des Worts «entgeltlich» in Art. 7 Abs. 1 Bst. a VE-2010 scheint es sich um ein Versehen zu handeln. Bliebe das Wort «entgeltlich» stehen, würde der Ausnahmekatalog für die unentgeltliche Betreuung von Pflegekindern (vgl. Art. 2 Bst. h VE-2010) nicht gelten, was kaum beabsichtigt ist.

Art. 8 VE-2010

In Art. 8 Abs. 1 VE-2010 ist die Tagesbetreuung zu streichen.

Die Regelung gemäss Art. 8 Abs. 3 VE-2010 wird ausdrücklich begrüsst, insbesondere weil klare Voraussetzungen für die sogenannten Time-out-Platzierungen, die sich in der Vergangenheit wiederholt als fragwürdig erwiesen, aufgestellt werden.

2. Kapitel, 2. Abschnitt (Art. 16 VE-2010–Art. 19 VE-2010)

Der ganze Abschnitt über die Tageseltern ist zu streichen.

Art. 16 VE-2010

Der Systemwechsel von der Anzahl der betreuten Kinder hin zur Anzahl angebotener Betreuungsplätze wird begrüsst.

Zudem wird für den Fall, dass die Betreuung durch Tageseltern weiterhin in der KiBeV geregelt und auch nicht von der Bewilligungspflicht und Aufsicht befreit wird, die Möglichkeit einer Erhöhung der Anzahl der Tagesbetreuungsplätze für Mittagstische (Art. 16 Abs. 3 Bst. b Ziff. 2 VE-2010) begrüsst. Die in derselben Bestimmung vorgesehene Aufgabenbetreuung lässt sich hingegen schwer von einer sonstigen Tagesbetreuung abgrenzen, weshalb die Sonderregelung fragwürdig ist. Auch die praktische Handhabung der Ausnahmeregelung in Art. 16 Abs. 3 Bst. b Ziff. 1 VE-2010 wird als schwierig erachtet. Abzulehnen ist die Sonderregelung für Geschwister (Art. 16 Abs. 3 Bst. a VE-2010), da Geschwister nicht für sich weniger betreuungsintensiv sind als Kinder, die aus unterschiedlichen Familien stammen.

Art. 18 VE-2010

Es wird angeregt, in Art. 18 Bst. b VE-2010 – zwecks Verdeutlichung – ausdrücklich auch noch die eigenen Kinder der Tageseltern zu erwähnen.

Art. 23 VE-2010

Auch bei der Betreuung durch Pflegeeltern ist die Sonderregelung für Geschwister (Art. 23 Abs. 3 Bst. a VE-2010) abzulehnen.

Art. 27 VE-2010

Dass eine ärztliche Notfallversorgung gewährleistet sein muss (Art. 27 Bst. c VE-2010), scheint einerseits selbstverständlich und anderseits gegenüber den übrigen Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung von untergeordneter Bedeutung, weshalb sich die Erwähnung erübrigt.

Art. 28 VE-2010

In Abs. 1 ist – durch die Einfügung von «insbesondere» – zu verdeutlichen, dass die Aufzählung der Ausbildungen nicht abschliessend ist.

Art. 29 VE-2010

Auf diese Bestimmung ist zu verzichten. Es ist Aufgabe der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde festzulegen, welche Angaben und Belege ein Gesuch enthalten muss.

Art. 30 VE-2010

Vgl. die Bemerkung zu Art. 29 VE-2010. Auch auf diese Bestimmung ist zu verzichten.

Art. 39 VE-2010

Die Begleitung des Pflegeverhältnisses obliegt den Eltern oder der zuständigen Behörde (vgl. auch Art. 3 Abs. 4 VE-2010). Wie bereits in der ersten Vernehmlassung ausgeführt (Vernehmlassung VE-2009, Bemerkungen unter B.), ist deshalb die in Art. 39 Bst. a VE-2010 vorgesehene Verpflichtung der Pflegeeltern, das Kind über seine Rechte aufzuklären, systemwidrig.

Art. 43 VE-2010

Gemäss Art. 43 Abs. 2 VE-2010 kann Leiterinnen und Leitern von Einrichtungen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Einrichtungen der Besuch bestimmter Weiterbildungskurse vorgeschrieben werden. Die in Art. 43 Abs. 1 VE-2010 erwähnte Beschränkung auf «vom Kanton anerkannte Weiterbildungskurse» ist deshalb nicht nötig und erscheint als unverhältnismässig. Zudem wäre es besser, in Art. 43 VE-2010 statt von «Weiterbildungskursen» allgemein von «Weiterbildung» – bei denen es sich auch um Einzelveranstaltungen handeln kann – zu sprechen.

Art. 45 VE-2010

Auch die Verpflichtung von Vollzeiteinrichtungen, die betreuten Kinder über ihre Rechte aufzuklären (Art. 45 Abs. 1 VE-2010), ist systemwidrig und deshalb wegzulassen (vgl. die Bemerkungen zu Art. 39 VE-2010). Wird auf diese Verpflichtung nicht verzichtet, muss dafür gesorgt werden, dass die Einrichtungen – insbesondere bei Platzierungen durch Jugendstrafbehörden – ihre Informationen mit denjenigen der platzierenden Behörde koordinieren.

3. Kapitel, 4. und 5. Abschnitt (Art. 49–61 VE-2010)

Einziges Unterscheidungskriterium zwischen Vermittlungsdiensten einerseits und Tages- sowie Pflegeelterndiensten anderseits ist die – in der Definition der Tages- und Pflegeelterndienste erwähnte – Begleitung des Betreuungsverhältnisses (Art. 2 Bst. f, j und k VE-2010). Das Kriterium steht in Widerspruch zu Art. 3 Abs. 4 VE-2010, wo ausdrücklich erwähnt wird, dass die Begleitung und Beaufsichtigung des einzel-

nen Betreuungsverhältnisses Sache der Person oder Behörde bleibt, die das Kind platziert hat, was ausdrücklich begrüsst wird. Vermittlungsdienste können zudem Plätze bei Pflegeeltern oder Vollzeiteinrichtungen vermitteln, während die anderen beiden Dienste nur im Bereich der Betreuung durch Tages- und Pflegeeltern tätig sein können. Die Vermittlung von Plätzen in Tageseinrichtungen ist vom VE-2010 in keiner Weise erfasst. Weiter gelten die Bestimmungen für Vermittlungsdienste nur bei einer entgeltlichen Vermittlung von Plätzen (Art. 2 Bst. k VE-2010), im Unterscheid zu den Bestimmungen für Tages- und Pflegeelterndienste, die auch auf eine unentgeltliche Vermittlung zur Anwendung kommen. Die Differenzierung zwischen den verschiedenen Arten von Diensten erscheint somit teils willkürlich, teils unnötig und erschwert auf jeden Fall die Handhabung der Verordnung in der Praxis. Es sind deshalb einheitliche Bestimmungen für die Vermittlung zu erlassen.

Begrüsst wird der Verzicht auf die Bezeichnung «Platzierungsorganisationen».

4. Kapitel (Art. 62–67 VE-2010)

Gemäss den Ausführungen unter A. ist die Betreuung durch Tageseltern, sofern sie Gegenstand der KiBeV bleibt, von der Aufsicht zu befreien.

Art. 78 VE-2010

Das Ziel, statistische Daten zur ausserfamiliären bzw. familienergänzenden Betreuung von Kindern zu erheben, wird grundsätzlich begrüsst, sofern der Aufwand dafür verhältnismässig ist.

Art. 79 VE-2010

Art. 79 Abs. 2 VE-2010 sieht vor, dass bei ausserkantonalen Platzierungen die zuständige Behörde des Kantons, in dem die Pflegeeltern ihren Wohnsitz haben bzw. die Einrichtung ihren Sitz hat, informiert wird. Eine Benachrichtigung der Behörde, die für die Bewilligungserteilung im Sinne von Art. 12 VE-2010 zuständig ist, drängt sich aber auch bei innerkantonalen Platzierungen auf (vgl. die Bemerkung zu Art. 4 VE-2010, wonach die Listen der bewilligten Plätze auch darüber Auskunft geben sollen, welche Plätze offen bzw. besetzt sind). Als Alternative könnte – für inner- wie ausserkantonale Platzierungen – eine Meldepflicht der Pflegeeltern bzw. Einrichtung gegenüber der Bewilligungsbehörde vorgesehen werden. Art. 79 Abs. 2 VE-2010 ist entsprechend anzupassen. Bezüglich des weiter vorzusehenden Informationsrechts zugunsten der platzierenden Personen bzw. Stellen wird auf die Ausführungen zu Art. 4 Abs. 3 VE-2010 verwiesen.

Art. 81 VE-2010

In Art. 81 Abs. 2 VE-2010 sollte neben der Möglichkeit zur berufsbegleitenden Weiterbildung vorgesehen werden, dass die nötige Ausbildung auch durch Validierung der vorhandenen Erfahrungen erlangt werden kann.

C. Verweis auf die Vernehmlassung zum VE-2009

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Bemerkungen in der Vernehmlassungsantwort des Kantons Zürich zum ersten Entwurf der Kinderbetreuungsverordnung 2009.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi