

Regierungsratsbeschluss

vom 25. September 2007

Nr. 2007/1659

KR.Nr. A 121/2007 (DDI)

**Auftrag Remo Ankli (FdP, Beinwil): Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen dank weniger Reglementierung (29.08.2007);
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird ersucht, das Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren im Pflegekinderbereich so zu gestalten, dass zukünftig zwischen Dauer- und Tagespflegeverhältnissen deutlich unterschieden wird und die Bewilligungs- und Aufsichtsbestimmungen für die Heimpflege einerseits und für familienergänzende Betreuungsformen andererseits unterschiedlich geregelt werden.

Ferner seien die Bewilligungs- und Aufsichtsanforderungen so zu gestalten, dass die Errichtung und Führung von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen (Tagesstätten, etc.) im administrativen und organisatorischen Bereich vereinfacht wird, ohne dass der Kinderschutz beeinträchtigt wird.

2. Begründung

Die Aktivitäten im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (seien es solche von Tagesmüttern, seien es solche von Kindertagesstätten) verdienen Unterstützung und Förderung, ist doch ihr gesamtgesellschaftlicher Nutzen weitgehend unbestritten.

Mit dem Pflegekinderkonzept des DDI vom November 2006 soll die Grundlage für eine Neuregelung des Bewilligungs- und Aufsichtsverfahrens im Pflegekinderbereich im Rahmen der noch zu erlassenden Sozialverordnung geschaffen werden. Dabei richtet sich das Amt für soziale Sicherheit nach der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PA-VO) des Bundes, ohne dass auf die unterschiedlichen Betreuungsformen Rücksicht genommen wird.

Der stationäre Aufenthalt eines Kindes kann jedoch nicht mit der stundenweisen Betreuung in einer Tagesstätte gleichgesetzt werden. Deshalb sollen sich auch die Bewilligungsvoraussetzungen sowie die administrativen und fachlichen Anforderungen an die Führung einer Kindertagesstätte von denjenigen an die Heimpflege unterscheiden. Mit einer administrativen Vereinfachung können die wertvollen Beiträge einzelner oder der Gemeinde auf dem Gebiet der externen Kinderbetreuung besser gefördert werden als mit Standardisierungen des Bewilligungs- und Aufsichtsverfahrens oder mit aufgeblähten Qualitätskonzepten. So ist ferner auf eine Melde- oder Bewilligungspflicht bei innerfamiliärer Betreuung zu verzichten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Gestützt auf Artikel 316, Absatz 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) ist nach Artikel 1 der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption vom 19. Oktober 1977 (PAVO, SR 211.222.338) die Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses bewilligungspflichtig und untersteht der Aufsicht. Die Aufnahme kann, unabhängig von der Bewilligungspflicht, untersagt werden, sofern die beteiligten Personen erzieherisch, charakterlich oder gesundheitlich ihrer Aufgabe nicht gewachsen sind oder die Verhältnisse offensichtlich nicht genügen. Die PAVO unterscheidet zwischen der Familienpflege, Tagespflege, Heimpflege und Pflege zur Adoption. Nach Art. 3 der PAVO sind die Kantone einerseits generell „befugt, zum Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über die eidgenössische Verordnung hinausgehen“.

Andererseits können die Kantone nach Artikel 4 Absatz 3 PAVO im besonderen die Bewilligungspflicht für die Aufnahme verwandter Kinder zur Familienpflege aufheben. Nach der noch geltenden kantonalen Pflegekinderverordnung vom 2. Juni 1987 (BGS 212.239) hat der Kanton Solothurn von dieser letzteren Kompetenz keinen Gebrauch gemacht, sondern ausdrücklich in § 5 Absatz 2 festgehalten, dass die Aufnahme verwandter Kinder zur Familienpflege ebenfalls bewilligungspflichtig ist.

Nach § 12 PAVO gilt für die **Tagespflege** folgende Minimalregelung: Wer sich allgemein anbietet, Kinder unter zwölf Jahren gegen Entgelt regelmässig tagsüber in seinem Haushalt zu betreuen, muss dies der Behörde melden. Die Aufsicht der Behörde richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen über die Familienpflege. Die Behörde kann dabei den Tagespflegeeltern – unter Anzeige an die gesetzliche Vertretung – untersagen, weitere Kinder aufzunehmen, wenn Mängel und Schwierigkeiten festgestellt werden und Massnahmen zur Behebung dieser Mängel oder Schwierigkeiten erfolglos geblieben sind oder von vornherein ungenügend erscheinen. Aus dieser Meldepflicht ergeben sich, wie aus dem Verordnungstext ersichtlich, Aufsichtspflichten und Sanktionen bei Missständen. Diese Aufsichtspflicht gilt aufgrund der geltenden Regelung in sinngemässer Anwendung der Bestimmungen über die Familienpflege grundsätzlich auch für verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse. Diese Regelung hat auch § 11 der kantonalen Pflegekinderverordnung übernommen und in Absatz 2 die Oberämter mit der Aufsicht betraut.

Mit dem Inkrafttreten des Sozialgesetzes wird § 110 gelten. Danach bewilligt und beaufsichtigt der Kanton die Aufnahme von unmündigen Personen ausserhalb des Elternhauses (Pflegekinder). Die Pflegekinderaufsicht erstreckt sich über die Familienpflege, Tagespflege und Heimpflege. Die Voraussetzungen der Bewilligung und Aufsicht richten sich einzig nach der Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption. Die bisherige kantonale Pflegekinderverordnung kann dadurch ersatzlos aufgehoben werden.

3.2 Umsetzung

Allgemein

Wie sieht also das Bewilligungs-, Melde- und Aufsichtsverfahren in Zukunft aus? In den letzten Jahren veränderten sich die Ansprüche und Angebote im Pflegekinderbereich kontinuierlich. In der

Fachwelt und bei Behörden setzte sich zunehmend die Auffassung durch, dass die Kinderbetreuung in Tages- und Pflegefamilien, familienergänzenden Betreuungseinrichtungen sowie in Heimen definierten Standards genügen muss. Angesichts dieses Paradigmenwechsels organisierte das Amt für soziale Sicherheit bereits im Frühling 2005 eine Tagung zum Thema „Ist- und Sollzustand der Kinderbetreuung im Kanton Solothurn“. Die Auswertung der Tagung zeigte, dass die Angebote der Kinder- und Jugendbetreuung vielfältig und auf einem qualitativ guten Niveau sind. Allerdings wurde ersichtlich, dass der Pflegekinderbereich im Kanton Solothurn Defizite aufweist. Es wurde bemängelt, dass die Bewilligungs-, Melde- und Aufsichtspraxis regional und hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen verschieden sei sowie Unklarheiten bezüglich der Begriffe und Kategorien bestünden. Des Weiteren wurden einheitliche Kriterien für das Bewilligungs-, Melde- und Aufsichtsverfahren sowie Mustersammlungen und ein Leitfaden für die Abklärungen vermisst. Während das Bewilligungsverfahren zur Aufnahme von Pflegekindern zwecks Adoption nach dem Haager Übereinkommen bereits konzipiert wurde, ergab eine Auswertungssitzung, dass die aktuelle Situation im Bewilligungs-, Melde- und Aufsichtsverfahren für die Familien-, Tages- und Heimpflege nicht mehr zeitgemäss ist und Handlungsbedarf besteht.

Auf der Grundlage der PAVO und der UNO-Kinderrechtskonvention sowie der Auswertung der Ist- und Soll-Analyse im Pflegekinderbereich wurde im Kanton Solothurn die Entwicklung und Realisierung eines Konzepts lanciert (RRB Nr. 2006/867 vom 2. Mai 2006). Das so genannte Pflegekinderkonzept hat zum Ziel,

- Leitsätze zu definieren,
- Handlungsfelder und Massnahmen zu bestimmen, welche die Betreuungsqualität für fremdbetreute Kinder sichern,
- Begriffe und Kategorien zu definieren,
- Aufsichts- und Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und zu standardisieren sowie
- Leitfaden und Mustersammlungen zu erstellen.

Die definierten Projektziele entsprechen dem in diesem Vorstosstext formulierten Auftrag. Das Anliegen, das Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren im Pflegekinderbereich so zu gestalten, dass zukünftig zwischen den verschiedenen Betreuungsformen deutlich unterschieden wird, deckt sich mit der Absicht des Pflegekinderkonzeptes. Das Konzept besteht nämlich aus den vier Teilen „Familienpflege“, „Tagespflege“, „Kindertagesstätten“ und „stationäre Kinder- und Jugendbetreuung (KiJuB)“. Mittels dieser Gliederung werden die unterschiedlichen Betreuungsformen sowie die Bewilligungs-, Melde- und Aufsichtsverfahren in Anwendung der PAVO gesondert konzipiert. Des Weiteren variieren die definierten qualitativen Anforderungen je nach Betreuungsumfang und Betreuungsintensität.

Die Entwicklung der vier Konzeptteile fand zeitlich gestaffelt in drei verschiedenen Arbeitsgruppen in enger Zusammenarbeit mit den Interessenvertretern statt. Zudem wurde das laufende Projekt durch die Fachkommissionen Familien und Jugend fachlich begleitet.

Das ausgearbeitete Pflegekinderkonzept kommt teilweise den Empfehlungen des Expertenberichts im Auftrag des Bundesamtes für Justiz von Dr. Kathrin Barbara Zatti nach und entspricht den definier-

ten Bewilligungsvoraussetzungen anderer Kantone, wie beispielsweise den Bestimmungen der Kantone Basel-Stadt, Bern oder Zürich.

Obwohl die vier Konzeptteile in der Struktur und im Vorgehen des Bewilligungs-, Melde- und Aufsichtsverfahrens ähnlich sind, unterscheiden sie sich inhaltlich doch erheblich. Die Bewilligungs-, Melde- und Aufsichtsanforderungen sind auf die jeweilige Betreuungsform abgestimmt und entsprechen den Ansprüchen der Zielgruppe in adäquater Weise, sodass eine qualitativ gute Betreuung und Erziehung gesichert und das Kindeswohl gewährleistet werden. Je nach Intensität und Umfang der Kinderbetreuung sowie dem Schutzbedarf des Kindes oder Jugendlichen steigen die Ansprüche an die jeweilige Betreuungsinstitution.

Familienpflege

Die Voraussetzungen sind klar und bedürfen keiner Auslegung. Wer ein Kind, das noch schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt ist, für mehr als drei Monate oder für unbestimmte Zeit entgeltlich oder unentgeltlich zur Pflege und Erziehung in seinen Haushalt aufnehmen will, benötigt eine Bewilligung der Behörde. Die Bewilligungspflicht besteht auch, wenn das Kind von einer Behörde untergebracht wird; wenn es das Wochenende nicht in der Pflegefamilie verbringt.

Eine Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Pflegeeltern und ihre Hausgenossen nach Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Eignung sowie nach den Wohnverhältnissen für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes Gewähr bieten und das Wohl anderer im der Pflegefamilie lebender Kinder nicht gefährdet wird.

Tagespflege

Im Pflegekinderkonzept wird auf die Unterschiede zwischen der Familien- und Tagespflege eingegangen, indem für Tageseltern ("Tagesmütter") im Vergleich zur Familienpflege andere fachliche Anforderungen gelten. So bestehen für Pflegefamilien die Familienpflege anbieten beispielsweise höhere Erwartungen hinsichtlich ihrer Eignung, der Motivation, der Weiterbildung, des Betreuungsschlüssels sowie der Organisation des Pflegeverhältnisses. Für die Tagespflege gilt, dass in Anwendung der Bundesvorschriften – wie dargelegt – die **ausserhäusliche Tagespflege** zu melden ist, wenn sie *kumulativ* für **Kinder unter 12 Jahren regelmässig** während längerer Dauer an **mindestens 2 Tagen oder vier Halbtagen pro Woche** gegen **Entgelt** geleistet wird. Diese Meldepflicht ist Voraussetzung dazu, dass die Aufsicht überhaupt wahrgenommen werden kann. Die Meldepflicht wird durch Einreichen des Pflege- oder Betreuungsvertrages dokumentiert. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Intensität des Angebotes:

Wird die ausserhäusliche Tagespflege "allgemein angeboten", hat sie somit also "Erwerbscharakter", richtet sich nach § 12 PAVO die Aufsicht der Behörde sinngemäss nach den Bestimmungen über die Familienpflege und somit auch über die Bewilligungsvoraussetzungen. Im Zentrum steht auch hier *zum Wohl des Kindes* die Eignung der Pflegeperson.

Mangelt es an diesem "Erwerbscharakter", unterstehen die dargelegten Tagespflegeverhältnisse – auch die verwandtschaftlichen – zwar nach § 1 der PAVO auch der Aufsicht, auf eine Abklärung der Eignung wird aber verzichtet.

Keiner Meldepflicht und **keiner Bewilligung** unterstehen somit die meisten, vor allem im Rahmen der erweiterten Familie erbrachten, "Hütendienste", weil sie die kumulativen Voraussetzungen nach § 12 PAVO gar nicht erfüllen. In der Praxis werden denn auch sehr selten verwandtschaftlichen Tagespflegeverhältnisse gegen Entgelt abgeschlossen, die überhaupt meldepflichtig würden.

In der Stellungnahme vom 13.08.2007 (RRB Nr. 2007/1381 vom 15.5.2007) Auftrag Thomas Eberhard „Bewilligung und Aufsicht im Pflegekinderbereich des Kanton Solothurn“ haben wir bereits darauf hingewiesen, dass die Annahme, wonach Tageseltern generell (auch Grosseltern), eine Bewilligung brauchen, wenn sie an mehr als drei halben Tagen pro Woche Kinder beaufsichtigen, nicht zutrifft und möglicherweise auf missverständlichen Formulierungen beruht. Weil wir bereits damals der Auffassung waren, eine allgemeine Bewilligungspflicht die familiäre Betreuung in der Tagespflege sei weder durch die neu geschaffene Bestimmung von § 110 des Sozialgesetzes oder die PAVO begründet, noch inhaltlich geboten, haben wir eine Erheblichkeitserklärung des Auftrages mit gleichzeiti-

ger Abschreibung beantragt. Trotzdem hat eine öffentliche Diskussion stattgefunden, in der unsere Haltung falsch wiedergegeben wurde.

Diese vorangehenden Ausführungen **zur Tagespflege** werden deshalb präzisierend in das Pilotprojekt "Neues Pflegekinderkonzept" vom November 2006 aufgenommen.

Heimpflege

Des Weiteren unterscheidet die PAVO innerhalb der **Heimpflege** zwischen den familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und den stationären Kinder- und Jugendbetreuungsinstitutionen. Im Pflegekinderkonzept sind diese beiden Betreuungsbereiche in Teil 3 „Kindertagesstätten (Kita)“ und Teil 4 „stationäre Kinder- und Jugendbetreuung (KiJuB)“ geregelt. Das Pflegekinderkonzept definiert für die Bereiche Kindertagesstätten und KiJuB Qualitätskriterien, welche das Wohl der Kinder und Jugendlichen ins Zentrum stellen. Die Qualitätsstandards basieren auf sozialpädagogisch-konzeptionellen, strukturellen, personellen und räumlich-infrastrukturellen Erkenntnissen und orientieren sich an den Bedürfnissen der Kinder. Um die Praxisnähe zu gewährleisten, wurden Vertreterinnen und Vertreter der Institutionen aktiv in einen offenen Entwicklungsprozess einbezogen. Für den Bereich Kindertagesstätten wurde ausserdem eine Veranstaltung zum Thema „Qualitätsverständnis in der Kinderbetreuung“ organisiert, welche Gelegenheit bot, die Qualitätskriterien gemeinsam zu erarbeiten.

Kitas im besonderen

Für die Entwicklung der Qualitätsstandards in Kindertagesstätten orientierte sich die Arbeitsgruppe zwar an den Richtlinien des Verbands der Kindertagesstätten Schweiz (KitaS), ohne aber deren standespolitisch motivierten Forderungen zu übernehmen.

Gerade um den administrativen Aufwand und damit die Kosten in Grenzen zu halten, wurden für das Pflegekinderkonzept bewusst nicht alle Qualitätsziele gemäss den Vorgaben des Verbands KitaS übernommen.

Im Pflegekinderkonzept sind jene Qualitätsstandards festgehalten, welchen die Institutionen grösstenteils bereits entsprechen. Ziel ist es, die Arbeit der Institutionen im administrativen und organisatorischen Bereich zu erleichtern und den Aufbau von Betreuungseinrichtungen nicht durch allzu strenge Richtlinien oder durch die Vorgabe strenger beruflicher Voraussetzungen zu erschweren. Kinder- und Jugendbetreuung im Kanton Solothurn soll unterstützt, gefördert und aufgewertet werden. Im Zusammenhang mit der Anstossfinanzierung des Bundes konnten denn auch alle Gesuche – welche die Voraussetzungen des Bundes erfüllten – auch aus kantonaler Sicht befürwortet werden. Bis heute ist noch keine Kindertagesstätte an irgendwelchen angeblich übertriebenen Bewilligungsvoraussetzungen des Kantons gescheitert, vielmehr werden entsprechende Projekte gar nicht erst gestartet, weil in diesem kommunalen Leistungsfeld die Finanzierung nicht gesichert werden konnte.

KiJuB im besonderen

Kindertagesstätten und Institutionen der KiJuB unterscheiden sich hinsichtlich der administrativen und fachlichen Anforderungen eindeutig. Institutionen der KiJuB sind professionelle Organisationen zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen und erhöhter Problemmplexität. Insofern gelten für sie andere Ansprüche als für Kindertagesstätten bezüglich ihrer rechtlichen Form, der Organisationskonstitution, des Umfangs des Betriebskonzepts, der organisatorischen Rahmenbedingungen und sozialpädagogischen Grundsätze, der Struktur, des Personals und dessen Ausbildung, der Vernetzung mit Stakeholder, des Raumes und der Ausstattung sowie der Finanzen.

Gestützt auf RRB Nr. 2006/467 vom 7. März 2006 müssen alle solothurnischen Nicht-IV-Institutionen – die so genannten Institutionen der KiJuB – im Bereich Platzierung von Kindern und Jugendlichen, die mehr als fünf Betreuungsplätze anbieten, bis Ende 2007 ein vom Kanton vorgegebenes Qualitätsmanagement-System einführen. Das QM-System gilt als Bewilligungsvoraussetzung.

Nebst der Strukturqualität wird der Fokus im Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren der Institutionen der KiJuB auch auf die Prozessqualität gelegt.

Mittels der Standardisierung des Bewilligungs- und Aufsichtsverfahrens wird der administrative und organisatorische Aufwand für die Betreuungseinrichtungen wesentlich reduziert. Die Analyse des Ist- und Sollzustands hat gezeigt, dass die bisher geltenden ungleichen gesetzlichen Grundlagen und Bewilligungsvoraussetzungen durch ebenfalls unterschiedliche Bewilligungsbehörden in der Praxis zu unbefriedigenden Ergebnissen und zu mangelhafter Transparenz bezüglich Vergleichbarkeit der Angebote, Qualität und Tarife führten. Im Pflegekinderkonzept sind diese Mängel berücksichtigt. Das Konzept garantiert ein Mindestmass an Fachlichkeit, welche für eine qualitativ gute Kinderbetreuung unabdingbar ist. Durch die Standardisierung des Verfahrens entsprechen die jeweiligen Betreuungsformen im Kanton Solothurn den gleichen Anforderungen und Angebotsstrukturen, womit eine Chancengleichheit gewährleistet wird. Ausserdem wird eine Transparenz geschaffen, um willkürlichen und subjektiven Abklärungen entgegenzuwirken.

Die vorhandenen standardisierten Formulare wie beispielsweise Abklärungsleitfäden, Pflegeverträge und Abklärungsberichte stehen als Dienstleistung zur Verfügung und vermindern den administrativen Aufwand für die Institutionen erheblich. Das Aufsichtsverfahren, welches der Organisationsentwicklung sowie Begleitung und Unterstützung der Institution dient, gestattet es im Sinne eines Coachings von einem bis zwei Beratungsgesprächen individuell auf die jeweilige Institution einzugehen und sie entsprechend zu fördern.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung und Abschreibung.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit, (3; Ablage, HET, ARB)
Aktuarin SOGEKO
Fachkommission Familie (11); Versand durch ASO
Fachkommission Jugend (10); Versand durch ASO
Kontaktpersonen (4); Versand durch ASO
Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat