

**Erlass eines Gesetzes  
über die Aufnahme von Kindern und  
Jugendlichen zur Pflege und Betreuung  
sowie zur späteren Adoption**

**Erläuternder Bericht**

## **1. Ausgangslage**

Die bundesrätliche Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (SR 211.222.338) regelt die Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses. Sie ermöglicht den Kantonen gestützt auf Art. 3 Abs. 1, zum Schutze von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über die Verordnung hinausgehen.

Die eidgenössische Pflegekinderverordnung ist in einzelnen Bereichen sehr allgemein gehalten. In Ergänzung zu den bundesrechtlichen Bestimmungen hat die Regierung deshalb am 18. Dezember 1990 die Verordnung über die Pflegekinderaufsicht (BR 219.200) erlassen.

Im November 2002 hat der Bundesrat gestützt auf Art. 316 Abs. 2 des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), auf Art. 26 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2001 zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ; SR 211.221.31) und auf Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20) die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern revidiert. Die neuen Bestimmungen sind am 1. Januar 2003 in Kraft getreten.

Ebenfalls am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ; SR 211.221.31) in Kraft getreten.

## **2. Notwendigkeit einer neuen Regelung auf Gesetzesstufe**

Die Verordnung über die Pflegekinderaufsicht muss aufgrund der Revision der bundesrätlichen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern und des Bundesgesetzes zum Haager Übereinkommen und über Massnahmen zum Schutze des Kindes bei internationalen Adoptionen angepasst werden.

Die neue Kantonsverfassung legt in Art. 31 fest, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in der Form eines Gesetzes zu erlassen sind. Die Verordnung über die Pflegekinderaufsicht ist entsprechend in ein Gesetz überzuführen.

### **3. Eckpunkte des neuen Gesetzes**

Gegenüber der Verordnung über die Pflegekinderaufsicht beinhaltet das neue Gesetz schergewichtig folgende Änderungen:

Die Vermittlung von Pflegekindern wird der Bewilligungspflicht unterstellt. Mit Ausnahme der Adoptionsvermittlungsstellen, die der Bewilligungspflicht des Bundes unterstehen, kann heute jede Person ohne Auflagen als Vermittler tätig sein und zu selbst festgelegten Tarifen Kinder oder Jugendliche in Pflegefamilien platzieren.

Gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen haben die Kantone für die Wahrnehmung aller Aufgaben im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption, die nicht ausdrücklich der zentralen Behörde des Bundes vorbehalten sind, eine zentrale Behörde zu bezeichnen. Insbesondere hat sie die Eignung der adoptionswilligen Eltern abzuklären.

Die Bewilligungspflicht für die Aufnahme eines Kindes in eine Pflegefamilie, die gemäss Bundesrecht bis zum Ende der Schulpflicht respektive bis zur Erfüllung des 15. Altersjahres gilt, wird bis zum vollendeten 18. Altersjahr ausgedehnt. Zudem wird auch die Aufnahme eines Kindes für weniger als drei Monate zur Pflege und Erziehung der Bewilligungspflicht unterstellt.

Im Weiteren werden Bereiche, die der Bund in seiner Verordnung offen formuliert hat, wie beispielsweise die Abgrenzung von der Familienpflege zur Heimpflege, konkretisiert.

## **4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **Art. 1**

Diese Bestimmung stellt klar, dass es sich beim Gesetz in erster Linie um eine Ergänzung des Bundesrechts handelt. Neu gegenüber dem Bundesrecht ist die Regelung der Vermittlung von Pflegekindern.

### **Art. 2**

Gemäss Art. 2 der bundesrätlichen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern ist für die Bewilligung und die Aufsicht im Bereich der Familien-, Heim und Tagespflege die Vormundschaftsbehörde am Ort der Unterbringung des Unmündigen (lit. a) und im Bereich zur Aufnahme zur Adoption die nach Art. 316 Abs. 1bis ZGB bezeichnete einzige Behörde im Wohnsitzkanton des Gesuchstellers (lit. b) zuständig. Die Kantone können die Aufgaben nach Abs. 1 lit. a anderen geeigneten Behörden oder Stellen übertragen.

Das Sozialamt erfüllt gestützt auf Art. 10 Abs. 2 lit. c und d des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden vom 7. Dezember 1986 (Sozialhilfegesetz BR 546.100) die Aufgaben im Bereich der Pflegekinder und der Kinderheimkontrolle. Als Bewilligungsinstanz ist entsprechend das Sozialamt zu bezeichnen. Erfahrungen zeigen, dass für diese Aufgaben professionelle Strukturen erforderlich sind. Für die Kontrolle und die Abklärung der Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen bei der Familienpflege kann das Sozialamt die örtlich zuständigen regionalen respektive kommunalen Sozialdienste beiziehen.

Das Sozialamt erteilt bereits heute die Pflegeplatzbewilligungen für das ganze Kantonsgebiet. Es ist deshalb nahe liegend, auch für die Aufnahme von Pflegekindern zur späteren Adoption das Sozialamt als einzige Behörde gemäss Art. 316 Abs. 1bis ZGB zu bezeichnen.

Da die privaten Vermittler von Pflegeplätzen bis heute keiner Bewilligungspflicht und Aufsicht unterstehen, gilt es diese Gesetzeslücke zu schliessen. Gerade Kinder, die aus schwierigen familiären Verhältnissen stammen und in einem neuen Umfeld platziert werden müssen, werden oft durch Privatpersonen vermittelt. Umso wichtiger ist es, dass die Vermittlung sorgfältig vorgenommen wird. Neu wird deshalb für die Vermittlung von Pflegekindern und -plätzen durch Privatpersonen eine Bewilligungs-

pflicht in das Gesetz aufgenommen. Der Vollzug wird auch hier dem Sozialamt übertragen.

Tagespflegeverhältnisse sind gemäss den bundesrechtlichen Bestimmungen (Art. 12 Abs. 1) der Behörde zu melden. Es ist auch hier zweckmässig, das Sozialamt als Meldestelle zu bezeichnen.

Mit der Bestimmung von Absatz 4 wird die Rechtsgrundlage geschaffen, um Namen und Adressen derjenigen Personen, die die Heimpflege anbieten oder Pflegekinder und -plätze vermitteln, interessierten Kreisen zugänglich zu machen.

### **Art. 3**

Aufgrund der räumlichen Beschränkung der Bewilligung hat der Bewilligungsinhaber bei einem Orts- oder Gebietswechsel um eine neue Bewilligung nachzusuchen. Die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen ist dabei für den neuen Ort oder für das neue Gebiet erneut einer Prüfung zu unterziehen. Die Bewilligung darf nur umgeschrieben werden, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen auch am neuen Ort erfüllt sind.

Mit der Befristung der Bewilligung wird sichergestellt, dass die Bewilligungsvoraussetzungen periodisch einer Überprüfung unterzogen werden.

### **Art. 4**

Mit dieser Bestimmung wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, um eine erteilte Bewilligung entziehen zu können.

Wenn das Wohl der Kinder akut bedroht ist, muss das Sozialamt die Möglichkeit haben, das Familienpflegeverhältnis sofort aufzulösen beziehungsweise das Heim sofort zu schliessen. In diesen Fällen ist es angesichts der Dringlichkeit Aufgabe des Sozialamtes, die Kinder vorübergehend bis zu einer definitiven neuen Lösung an einem geeigneten anderen Ort unterzubringen.

Mit der Bestimmung von Abs. 3 wird die Rechtsgrundlage geschaffen, den Entzug einer Bewilligung öffentlich bekannt zu machen. Damit soll verhindert werden, dass Pflegekinder weiterhin bei Personen oder in Heimen platziert werden, denen die dafür notwendige Bewilligung entzogen wurde.

#### **Art. 5**

Mit dieser Bestimmung wird die Rechtsgrundlage geschaffen, damit ein Tagespflegeverhältnis, welches den Vorgaben des Kantons nicht entspricht, vom Sozialamt aufgelöst werden kann.

#### **Art. 6**

Es kann zweckmässig sein, Aufgaben aus Effizienz- oder Kapazitätsgründen oder weil sie spezifisches Fachwissen erfordern Dritten zu übertragen.

#### **Art. 7**

Für den im Zusammenhang mit der Erteilung und Erneuerung von Bewilligungen anfallenden Aufwand ist eine Gebühr zu erheben, ausser der Bewilligungsinhaber verrechnet nur die Selbstkosten. In diesen Fällen würde die Erhebung einer Gebühr von den Beteiligten nicht verstanden.

Eine auf behördliche Anordnung hin erfolgte Notfallplatzierung erfolgt kurzfristig und ist in der Regel von kurzer Dauer. Das Sozialamt ist darauf angewiesen, solche Plätze zur Verfügung zu haben. Sie werden zu diesem Zweck vorweg gesucht und überprüft. Damit es überhaupt möglich ist, geeignete Familien für Notfallplatzierungen zu finden, soll für solche Platzierungen auf die Erhebung einer Gebühr verzichtet werden können.

Absatz 4 schafft die gesetzliche Grundlage, damit das Sozialamt Drittkosten wie z.B. die Kosten für Expertisen, Gutachten oder anderweitige behördliche Überprüfungen (z. B. Lebensmittelkontrolle, Feuerpolizei) den um die Bewilligung nachsuchenden Personen weiterverrechnen kann.

#### **Art. 8**

Die Taxen, insbesondere bei Heimplatzierungen, müssen in der Regel grösstenteils von den Gemeinden finanziert werden. Heute werden die Taxen von den Leistungserbringern frei festgelegt. Da die Gemeinde keinen Einfluss auf die Platzierungen haben, soll die Regierung inskünftig verbindliche Maximaltaxen festlegen können. Diese sind so festzulegen, dass sie bei wirtschaftlicher Betriebsführung den Leistungserbringern ein Auskommen ermöglichen.

## **Art. 9**

Die bundesrätliche Verordnung sieht für die Aufnahme eines Kindes zur Familienpflege in Art. 4 Abs. 1 eine Bewilligungspflicht nur während der Schulpflicht respektive wenn das Kind noch nicht 15 Jahre alt ist vor. Bei Jugendlichen, die aus schwierigen familiären Verhältnissen stammen und in Pflegefamilien platziert werden müssen, ist gerade die Übergangsphase zwischen obligatorischer Schule und weiterführender Ausbildung sowie der Ablösung von Zuhause anfällig für Konflikte zwischen Eltern, Pflegeeltern und dem Jugendlichen. Die Betreuung in dieser Zeit ist deshalb besonders anspruchsvoll. Demgemäss ist auch die Bewilligungspflicht auf die ganze Dauer der Minderjährigkeit auszudehnen. Somit kann die Abklärung der Eignung eines Pflegeverhältnisses, aber auch die Begleitung und die Aufsicht des Pflegeverhältnisses nach dem Ende der Schulpflicht bis zur Volljährigkeit des Pflegekindes weitergeführt werden.

Die bundesrätliche Verordnung sieht weiter in Art. 4 Abs. 1 eine Bewilligungspflicht nur vor, wenn die Aufnahme eines Kindes für mehr als drei Monate oder auf unbestimmte Zeit erfolgt. Notfallplatzierungen sowie vorübergehende Platzierungen (Time-Out) werden meist kurzfristig aufgrund einer akuten Krisensituation angeordnet und durchgeführt. Sie dauern einige Tagen oder Wochen, das heisst vielfach weniger als die im Bundesrecht vorgesehenen drei Monate. In Interesse des Kindeswohls sollen auch Platzierungen von weniger als drei Monaten Dauer der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht unterstellt werden.

Gemäss auf Art. 4 Abs. 3 der bundesrätlichen Verordnung können die Kantone die Bewilligungspflicht für die Aufnahme verwandter Kinder aufheben. Die Erfahrungen aus Kinderschutz und Opferhilfe zeigen, dass es oftmals im familiären Umfeld zu Missbrauchssituationen kommt. Die generelle Aufhebung der Bewilligungspflicht für Platzierungen in der Verwandtschaft wäre entsprechend verfehlt. Es ist in diesem Zusammenhang indessen davon auszugehen, dass die Bewilligungspflicht unter nahen Angehörigen, das heisst z.B. wenn Grosseltern ihre Grosskinder betreuen, von den Betroffenen und der Öffentlichkeit kaum verstanden wird. Deshalb soll die Aufnahme verwandter Kinder bis zum dritten Verwandtschaftsgrad bewilligungsfrei zulässig sein.

## **Art. 10**

Dieser Artikel entspricht dem geltenden Art. 14 der Verordnung über die Pflegekinderaufsicht.

## **Art. 11**

Eltern oder Alleinerziehende sind heute aufgrund ihrer beruflichen Situation vermehrt darauf angewiesen, ihr Kind nachtsüber betreuen zu lassen. Die Betreuung der Kinder während der Nacht ist das Pendant zur Tagespflege. Es ist entsprechend angezeigt, die Betreuung während der Nacht der Tagesbetreuung gleichzusetzen und ebenfalls der Meldepflicht zu unterstellen.

## **Art. 12**

Die bundesrätliche Verordnung unterstellt in Art. 13 der Bewilligungspflicht als Heim Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder aufzunehmen. Bei der Formulierung „mehrere Kinder“ handelt es sich um einen offenen Begriff. Es ist deshalb notwendig, die Zahl der Kinder, ab welcher eine Bewilligung gemäss der Heimpflege einzuholen und entsprechend eine Bewilligung zur Familienpflege beziehungsweise eine Meldung der Tagespflege nicht ausreichend ist, im kantonalen Recht zu konkretisieren.

Die dauernde Betreuung (tags- und nachtsüber) von vier und mehr vielfach aus schwierigen familiären Verhältnissen stammenden Kindern, zusätzlich zu den eigenen Kindern, geht über die Normalsituation einer Pflegefamilie hinaus. Die Betreuung einer solchen Zahl von aufgenommenen Kindern stellt höhere Anforderungen. In vielen Fällen wird diese Aufgabe professionell und hauptberuflich angeboten. Oft wird zudem weiteres Betreuungspersonal eingesetzt. Es erscheint deshalb angezeigt, die Betreuung von vier oder mehr Kindern nebst den eigenen Kindern der Heimpflege und damit auch den entsprechend erhöhten Bewilligungsvoraussetzungen zu unterstellen.

Angebote, die tagsüber regelmässig mehrere Kinder unter zwölf Jahren zur Betreuung aufnehmen, sind heute sehr vielfältig und umfassen neben familienergänzenden Betreuungsangeboten auch Kindertagsstätten, Kinderkrippen, Horte, Mittagstische, Spielgruppen und Kinderhütendienste. Die Anwesenheit von vier oder mehr gleichzeitig anwesenden Kindern stellt erhöhte Anforderungen an die betreuenden Personen. Es ist deshalb angezeigt, Angebote, die gleichzeitig vier oder mehr vorschul- oder

schulpflichtige Kinderbetreuen, der Heimpflege zu unterstellen. Damit finden auch für solche Angebote die Bewilligungsvoraussetzungen für die Heimpflege Anwendung. Die allfällige Betreuung eigener Kinder wird auch hier nicht in die Berechnung einbezogen.

Kinderhütendienste von Hotels, Skischulen, Kaufhäusern und Einkaufszentren u.ä. werden von den Eltern in der Regel nur vorübergehend und eher kurzfristig, während einer klar begrenzten Zeit (Einkauf oder Ferienaufenthalt) beansprucht. Diese Angebote werden deshalb von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

### **Art. 13**

Aus dem Betriebskonzept muss im Interesse der Qualitätssicherung ersichtlich sein, dass eine Trennung zwischen der strategischen und operativen Ebene (Trägerschaft/Leitung) vorliegt, dass Vorkehrungen zur Verhinderung von Kindsrechtsverletzungen getroffen werden, wie der Kontakt zu den Erziehungsberechtigten und Behörden gestaltet wird, wie das Aufnahmeverfahren verläuft und wie der fachliche Austausch, eingeschlossen die Fort- und Weiterbildung, geregelt ist.

### **Art 14**

Bis heute unterstehen die privaten Vermittler von Pflegekindern oder Pflegeplätzen weder einer Bewilligungspflicht noch einer Aufsicht. Der Bund hat ausser bei der Aufnahme von Kindern aus dem Ausland in Hinblick auf eine Adoption keine gesetzlichen Vorgaben erlassen. Bei der Platzierung von Pflegekindern steht das Wohl des zu betreuenden Kindes im Vordergrund. Deshalb werden neu die Vermittlung von Kindern zur Pflege und Erziehung und die Vermittlung von Pflegeplätzen der Bewilligungspflicht unterstellt.

Die Vermittlung von Pflegekindern oder Pflegeplätzen durch Vormundschaftsbehörden, Amtsvormundschaften oder Sozialdienste ist von der Bewilligungspflicht ausgenommen, da diese bereits der Aufsicht der ihnen vorgesetzten Behörden unterliegen.

### **Art. 15**

Die in Abs. 1 aufgeführten Bewilligungsvoraussetzungen dienen der Abklärung der Seriosität der Kinder zur Pflege und Erziehung vermittelnden Privatpersonen. In diesem Zusammenhang soll insbesondere das mit dem Bewilligungsgesuch einzureichende Konzept darüber Auskunft geben, nach welchem Kriterienkatalog die Pflegeplätze beurteilt und ausgesucht werden, wie viele Abklärungsgespräche mit welchem

Inhalt geführt werden und damit Hinweise auf die Qualität der geleisteten Arbeit geben.

Die Vermittlung wird grundsätzlich auf das Gebiet der Schweiz beschränkt, da hier die vermittelten Plätze und die betreuenden Personen aufgrund ihrer persönlichen Nähe besser überprüft werden können. Wenn in der Schweiz nachweislich kein Platz vermittelt werden kann, kann das Vermittlungsgebiet auf das Ausland ausgedehnt werden. Die vermittelnde Person hat vorgängig nachzuweisen, dass die vermittelten Kinder durch qualifizierte Personen betreut werden.

Mit der Befristung der Bewilligung wird sichergestellt, dass die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen periodisch einer Überprüfung unterzogen wird.

#### **Art. 16**

Diese Bestimmung schafft die Rechtsgrundlage für den Entzug der Bewilligung in den in Absatz 1 aufgeführten Fällen. Litera a, c und d sind selbsterklärend. Litera b basiert auf der Widerspruchsmöglichkeit des Sozialamtes gegen eine vorgesehene Vermittlung gemäss Artikel 17 Absatz 1. Wenn die vermittelnde Person Kinder zur Pflege und Erziehung trotz Widerspruch des Sozialamtes vermittelt, muss die Möglichkeit zum Bewilligungsentzug bestehen. Die Möglichkeit zum Bewilligungsentzug muss sodann auch bestehen, wenn die vermittelnde Person für ihre Tätigkeit überhöhte Ansätze in Rechnung stellt (lit. e).

Unter Umständen kann es im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahme angezeigt sein, die Vermittlungstätigkeit nur in Teilen oder nur für eine bestimmte Zeit zu entziehen.

Im Sinne einer Sofortmassnahme kann soweit erforderlich zum Schutze der Kinder die Bewilligung auch vorsorglich entzogen werden.

#### **Art. 17**

Jede Platzierung ist vorgängig unter Aufführung der in Abs. 3 aufgeführten Angaben dem Sozialamt zu melden. Bei dringenden Notfallplatzierungen, welche oftmals innerhalb von wenigen Tagen durchgeführt werden müssen, kann die Meldefrist von zehn Arbeitstagen unterschritten werden. Bestehen Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Kindeswohls, ist das Sozialamt gehalten, gegen die vorgesehene Vermittlung Widerspruch zu erheben.

### **Art. 18**

Da die Kosten für die Vermittlung eines Kindes zur Pflege und Erziehung in aller Regel von den Gemeinden übernommen werden müssen, soll die Regierung die Möglichkeit haben, die Vermittlungstaxen nach oben zu begrenzen.

### **Art. 19**

Mit dieser Bestimmung wird die Rechtsgrundlage für Sanktionen bei Nichteinhalten der Vorgaben des Bundesrechts oder dieses Gesetzes respektive die sich darauf abstützenden Verfügungen geschaffen. Für Personen, die sich gewerbsmässig zur Aufnahme von Pflegekindern anbieten, sieht Absatz 2 einen höheren Strafrahmen vor.

### **Art. 20**

Die Heime besitzen bereits aufgrund der geltenden Verordnung eine Bewilligung. In Absatz 1 wird ihnen zur Erarbeitung des Betriebskonzeptes gemäss Art. 13 eine Frist von 12 Monaten gewährt.

Bei der Familienpflege müssen insbesondere Pflegeverhältnisse, die bis anhin der zuständigen Stelle noch nicht gemeldet worden sind, und solche die die Zeitspanne von der Beendigung der Schulpflicht bis zur Volljährigkeit umfassen, eine Bewilligung einholen. Absatz 2 gewährt ihnen hierfür eine Frist von sechs Monaten.

Tagespflegeverhältnisse, die noch nicht gemeldet worden sind, und neu Nachtpflegeverhältnisse sind der zuständigen Stelle zu melden. In Absatz 3 wird auch hierfür eine Frist von sechs Monaten eingeräumt.

Für die private Vermittlung von Kindern zur Pflege und Erziehung wird im Interesse des Kindeswohls von einer Übergangsfrist für die Einholung der Bewilligung Abstand genommen.

### **Art. 21**

Mit dem Erlass des vorliegenden Gesetzes wird Art. 36 EGzZGB, worin das Sozialamt als Aufsichtsbehörde für Adoptionsvermittlungen bezeichnet wird, obsolet. Entfällt im EGzZGB diese Zuständigkeitsregelung, sind selbstredend auch die Bestimmung betreffend das Verfahren vor der Aufsichtsbehörde als auch die Bestimmung über das Rechtsmittelverfahren gegen die Entscheide der Aufsichtsbehörde hinfällig. Demnach sind die Art. 37 und 38 EGzZGB ebenfalls ersatzlos zu streichen.