

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 20. Oktober 2009

GRG NR.	08	MO 6	52
---------	----	------	----

837

Motion von Norbert Senn vom 22. Oktober 2008 „Kantonale Fachstelle Pflegekinderwesen Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Motionär verlangt mit seinem Vorstoss, dass der Regierungsrat gesetzliche Grundlagen schafft, damit er eine „Kantonale Fachstelle Pflegekinderwesen Thurgau“ einrichten und betreiben kann.

I. Rechtslage

1. Gemäss den statistischen Erhebungen des Departementes für Justiz und Sicherheit (DJS) zum Pflegekinderwesen hat die Anzahl der in Familienpflege platzierten Kinder im Kanton Thurgau von 1998 bis 1999 von 45 auf 148 Kinder zugenommen. Diese Zahl blieb sodann bis 2006 in etwa auf dem gleichen Niveau konstant. In den Jahren 2007 und 2008 fand ein weiterer Anstieg auf 204 bzw. 226 fremdplatzierte Kinder statt. Diese Steigerung ist fraglos auf die per 1. September 2006 in Kraft gesetzte Änderung der Verordnung des Regierungsrates über die Tätigkeit der vormundschaftlichen Behörden (VBV; RB 211.241) zurückzuführen. Seit diesem Zeitpunkt sind Pflegeverhältnisse – im Gegensatz zur davor bestehenden rechtlichen Situation – neu auch dann bewilligungspflichtig, wenn es sich um ein verwandtes oder mehr als 15-jähriges (unmündiges) Pflegekind handelt bzw. wenn sich die befristete Aufnahme des Kindes auf mehr als einen Monat oder nicht nur auf die Schulferien erstreckt. Was die Kindesschutzmassnahmen betrifft, welche eine Fremdplatzierung zur Folge haben (Entzug der elterlichen Sorge oder Obhut), ist von 1998 (23 Fälle) bis 2008 (63 Fälle) ein (allerdings nicht linearer) Anstieg solcher Massnahmen zu erkennen.
2. Die Fremdplatzierung von Kindern im Rahmen von § 3 Ziffern 12 und 13 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210) ist

zweifelloos eine anforderungsreiche und in aller Regel schwierige Angelegenheit. Ebenso sind die Bewilligung, die Begleitung und die Beaufsichtigung eines Pflegeverhältnisses nicht nur aufgrund der entsprechenden rechtlichen Vorgaben, sondern insbesondere auch aufgrund faktischer Schwierigkeiten hinsichtlich des amtlichen Handelns in einem komplexen Lebensumfeld mit teilweise widersprüchlichen Zielvorstellungen recht anspruchsvolle Aufgaben. Diesbezüglich ist allerdings festzuhalten, dass sowohl Art. 316 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) als auch die auf dieser Bestimmung basierende Verordnung des Bundesrates über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; SR 211.222.338) klar auf die entsprechende Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde verweisen. An dieser Zuständigkeit ist bislang gemäss kantonalem Recht nichts geändert worden.

Der Kanton ist von seinen gesetzlichen Aufgaben her weder mit der vormundschaftlichen Platzierung von Kindern und Jugendlichen noch mit der Begleitung von Pflegeplatzierungen befasst. Die damit vergleichbaren Aufgaben der Jugendanwaltschaft werden von dieser selbständig und mit eigenen Ressourcen erledigt. Hingegen besteht bei den Vormundschaftsbehörden der Gemeinden seit geraumer Zeit ein fachlicher Unterstützungsbedarf insbesondere hinsichtlich der Vermittlung und Begleitung von geeigneten Pflegeplätzen. Darüber hinaus bestand bzw. besteht auch ein Bedarf der Pflegeeltern sowie der von den Vormundschaftsbehörden ernannten Aufsichtspersonen nach Ausbildung, Weiterbildung und Beratung.

Aus diesem Grunde gründete die Pflegekinder-Aktion Thurgau bereits 1978 eine Pflegeplatz-Vermittlungsstelle, welche den Vormundschaftsbehörden entsprechende Dienstleistungen erbrachte und auch Beratungen anbot. Der Kanton unterstützte diese private Stelle im Sinne von Art. 3 Abs. 2 lit. a PAVO mit jährlichen Beiträgen (Fr. 6'000.– bis Fr. 10'000.– / Jahr), gleichzeitig hielt er aber auch fest, dass diese Stelle keine staatlichen Aufgaben wahrnehme, für welche sie entschädigt werden müsse. Im Jahre 2001 musste der Betrieb dieser Fachstelle aus organisatorischen und finanziellen Gründen eingestellt werden. 2004 wurde dann unter der Trägerschaft der Frauenzentrale die „Fachstelle Pflegekinderwesen“ gegründet, deren Aufgaben wiederum in der Vermittlung, Beratung und Weiterbildung bestand.

Hauptsächlich aufgrund der Tatsache, dass diese Fachstelle mit den Beiträgen von 58 Vertragsgemeinden sowie einem Kantonsbeitrag von Fr. 20'000.– finanziert wurde, entstand mancherorts der (falsche) Eindruck, es handle sich dabei um eine kantonale Fachstelle. Diese Auffassung wurde vermutlich auch deshalb noch bestärkt, weil die Betriebskommission der Fachstelle teilweise mit Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Hand (Gemeinden, Kanton) besetzt war. Trotz des genannten Finanzierungsmodells und der Betriebskommission war die Tätigkeit der Fachstelle jedoch privater Natur. Sie nahm keine delegierten staatlichen Aufgaben wahr, auch wenn die Fachstelle die Vormundschaftsbehörden insbesondere im Rahmen der Umsetzung von Kindesschutzmassnahmen massgeblich unterstützt hat. Dass diese Stelle 2008 wieder eingestellt worden ist, ist hauptsächlich auf den allzu engen finanziellen Rahmen und die (zu) beschränkten personellen Ressourcen dieser Stelle zurückzuführen.

Parallel zu dieser mit Mitteln der öffentlichen Hand finanzierten Beratungsstelle sind in den letzten Jahren im Kanton Thurgau vermehrt auch rein private Platzierungs-Organisationen tätig geworden (KIDcare, Umsprung, Bussola etc.). Im Unterschied zur genannten „Fachstelle Pflegekinderwesen“ werden diese Stellen nicht durch öffentliche Gelder subventioniert, sondern sie finanzieren sich über das Entgelt für die in Anspruch genommenen Dienstleistungen selbst. Im Unterschied zur früheren „Fachstelle Pflegekinderwesen“ stehen diese Stellen auch nicht allgemein für die Aus- und Weiterbildung sowie Beratung von Pflegeeltern und Aufsichtspersonen bzw. Vormundschaftsbehörden zur Verfügung. Dennoch decken sie in der Praxis einen erheblichen Bedarf ab, insbesondere denjenigen der Vormundschaftsbehörden nach Pflegeplatzvermittlung und -begleitung.

Das DJS hat in einem Rundschreiben vom 5. Juli 2007 auf die entsprechende Verantwortlichkeit der Vormundschaftsbehörden sowie die in diesem Bereich ausgeprägte Schnittstellenproblematik hingewiesen. Hinsichtlich der Qualitätssicherung solcher privaten Vermittlungsstellen kann an dieser Stelle auf die entsprechenden Ausführungen in der regierungsrätlichen Antwort vom 7. März 2006 auf die Motion von Kantonsrätin Christa Thorner-Dreher betreffend unkontrollierte Geschäfte mit Pflegekindern verwiesen werden.

Der Bundesrat beabsichtigt derzeit eine Totalrevision der PAVO und hat den Kantonen den Entwurf einer neuen Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV) zur Vernehmlassung unterbreitet. In diesem Zusammenhang sollen u.a. auch die privaten Platzierungsorganisationen einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Allerdings fehlt dafür, wie auch im nachfolgend erwähnten Bereich, eine entsprechende bundesrechtliche Gesetzesgrundlage. Denn in Art. 316 Abs. 1 ZGB werden Platzierungsorganisationen überhaupt nicht erwähnt, was jedoch Voraussetzung für ein entsprechendes Verordnungsrecht wäre.

3. Der KiBeV-Entwurf des Bundesrates sieht ferner vor, dass die Kantone bis 1. Januar 2013 eine zentrale kantonale Fachbehörde schaffen müssen, welche für die Bewilligung und Aufsicht im gesamten Pflegekinderbereich zuständig ist. Zudem wäre eine kantonale Fachstelle zu schaffen bzw. in die genannte kantonale Fachbehörde zu integrieren, welche für die Beratung sowie die sofortige Unterstützung in Krisensituationen aller beteiligten Stellen im Pflegekinderwesen zuständig ist. Allerdings hat der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung vom 1. September 2009 zur geplanten bundesrechtlichen Verordnungsänderung u.a. darauf hingewiesen, dies widerspreche klar der bestehenden gesetzlichen Grundlage gemäss Art. 316 Abs. 1 ZGB. Ohne eine entsprechende Revision dieser Gesetzesbestimmung könne der Bund die Kantone nicht durch Verordnungsrecht verpflichten, die genannten kantonalen Behörden bzw. Stellen zu schaffen, da dies der Organisationsfreiheit der Kantone widerspreche. Letztere sei auch im Zusammenhang mit der Revision des Erwachsenenschutzrechtes weitgehend respektiert worden. Es bleibt somit abzuwarten, ob und auf welche Weise der Bundesrat diese Verordnungsänderung umsetzen wird.

Sollten die begründeten Einwände des Regierungsrates vom Bund nicht berücksichtigt werden, wird der Kanton Thurgau gezwungen sein, eine kantonale Fachstelle zu schaffen und die hierfür notwendigen zusätzlichen finanziellen Mittel bereit zu stellen, ohne dass dazu eine kantonale rechtliche Gesetzesgrundlage im Sinne der vorliegenden Motion erforderlich sein wird.

4. Im Zusammenhang mit der Revision des Erwachsenenschutzrechts haben die Kantone bis zum Inkrafttreten der entsprechenden ZGB-Bestimmungen (frühestens am 1. Januar 2013) die erforderlichen rechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen zur Umsetzung dieser neuen Normen im Kanton zu treffen. Ohne sich zu diesem Projekt bereits eingehend äussern zu wollen, ist aufgrund der vielfältigen und äusserst anforderungsreichen Aufgaben der künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) von vornherein klar, dass an der heutigen örtlichen Organisationsstruktur nicht länger festgehalten werden kann, sondern eine Konzentration sowohl im Hinblick auf den örtlichen Zuständigkeitsbereich als auch die fachliche Qualifikation dieser Behörden stattfinden muss. In diesem Zusammenhang ist auch die entsprechende Eingliederung des Pflegekinderwesens zu prüfen. Bei einer fachlich qualifizierten Organisationsform können die künftigen KESB durchaus vermehrt Aufgaben des Pflegekinderwesens wahrnehmen. Je nach konkreter Ausgestaltung der Organisation ist dabei auch der Beizug einer Vermittlungsstelle im Sinne der bisherigen privaten Dienstleistungserbringer möglich, ohne dass dazu zwingend eine kantonale Fachstelle eingerichtet und betrieben werden muss.
5. In Anbetracht der geschilderten Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Rechtsgrundlagen und der Reorganisation in diesem Bereich sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Pflegekinderwesen ein Handlungs- und Unterstützungsbedarf besteht, ist der Regierungsrat bereit, das DJS zu beauftragen, mit einer geeigneten privaten Organisation unter Anhörung der Gemeinden bzw. des VTG eine vertragliche Lösung zu vereinbaren. Um den Ausfall der bisherigen „Fachstelle Pflegekinderwesen“ kompensieren zu können, soll diese private Organisation beauftragt werden, im Kanton Thurgau geeignete Pflegeeltern zu gewinnen und auf ihre Aufgabe vorzubereiten. Zudem soll sie eine fachliche Beratung und Unterstützung von Behörden, Pflegeeltern und Pflegekindern gewährleisten, eine Krisenintervention in Konfliktfällen sicherstellen und Grundleistungen hinsichtlich von Aus- und Weiterbildung, Vernetzung sowie Dokumentation erbringen. Eine solche vertragliche Lösung ist mit dem Vorteil grösserer Flexibilität bei entsprechendem Anpassungsbedarf verbunden. Die Übernahme einer solchen zusätzlichen Aufgabe durch den Kanton bzw. das DJS bedingt allerdings, dass der Grosse Rat im Rahmen des Budgets für das Jahr 2011 die hierfür benötigten Mittel zur Verfügung stellt. Die Höhe der Kosten ist davon abhängig, inwieweit gewisse Dienstleistungen nur eingeschränkt erbracht bzw. an Dritte bzw. die Gemeinden weiterverrechnet werden können. Zudem bleibt die Abklärung der Eignung und Begleitung von Pflegeplätzen in konkreten Fällen weiterhin Sache der Gemeinden, wobei diese auf die entsprechenden (kostenpflichtigen) Dienstleistungen von Platzierungsorganisatio-

nen zurückgreifen können. Dabei sollen im Hinblick auf die künftige Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts Erfahrungen gesammelt werden können, die dann auch für die Überführung des Pflegekinderwesens in eine neue Zuständigkeit massgebliche Anhaltspunkte liefern können, ohne diese bereits heute durch gesetzliche Bestimmungen zu präjudizieren.

II. Zusammenfassende Beurteilung

Aufgrund der bisherigen, primären Zuständigkeit der Gemeinden bzw. der örtlichen Vormundschaftsbehörden für das Pflegekinderwesen ist zum jetzigen Zeitpunkt davon abzusehen, den Kanton gesetzlich zur Führung einer Fachstelle Pflegekinderwesen zu verpflichten. Diesbezüglich sind jedenfalls die entsprechenden Änderungsvorhaben des Bundes hinsichtlich der hängigen Revision der PAVO sowie die kantonale Umsetzung des neuen „Vormundschaftsrechts“ abzuwarten, bevor im Bereich des Pflegekinderwesens wichtige Vorgaben auf Gesetzesstufe getroffen werden. Je nach Ausgang der erwähnten Rechtsetzungsarbeiten müssten gestützt auf eine Erheblicherklärung der vorliegenden Motion aufzubauende Strukturen nämlich innert Kürze wieder angepasst werden, was sicherlich nicht sinnvoll ist. Zur Unterstützung bzw. Entlastung der Gemeinden ist der Regierungsrat jedoch bereit, eine vertragliche Lösung mit einer spezialisierten Organisation zu realisieren.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion für nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach