

# Fremdplatzierungen

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Neujahrsblatt / Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel**

Band (Jahr): **187 (2008)**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Fremdplatzierungen

## Formen der Fremdplatzierung, Begriffe und Anzahl fremdplatzierter Kinder

Zwei Formen der Fremdplatzierung gilt es grundsätzlich zu unterscheiden: Die eine ist die Versorgung von Kindern in Heimen oder Anstalten, die andere die Unterbringung in verwandten oder fremden Familien zur vorübergehenden oder dauernden Pflege beziehungsweise zur Adoption. Häufig erhielten die Pflegefamilien ein Pflegegeld, das je nachdem von Eltern oder Waisenbehörden sowie im Falle von armenrechtlichen Kindswegnahmen von Armen- oder Vormundschaftsbehörden entrichtet wurde.<sup>4</sup> Manchmal fanden die Kinder aber auch unentgeltlich Aufnahme, was vor allem bei Pflegefamilien mit verwandtschaftlichen Beziehungen zum Pflegekind der Fall war oder wenn die Pflegefamilie die Absicht hatte, das Kind später zu adoptieren.

Die Platzierung von Pflegekindern wurde zum einen durch staatliche Organe wie Vormundschaftsbehörden, Armenbehörden oder durch private Kinderschutzorganisationen vorgenommen, letztere verfügten jedoch über keinerlei behördliche Kompetenzen.<sup>5</sup> Zum anderen wurden Kinder auf Initiative der Mutter oder der Eltern ohne Vermittlungsinstanz in verwandte oder fremde Familien zur Pflege gegeben.

In der Schweiz besteht bis heute keine allgemein gültige Definition für den Begriff *Pflegekind*. Die schweizerische Pflegekinderverordnung (PAVO) aus dem Jahr 1977 umschreibt ein Pflegekind als «Unmündigen ausserhalb des Elternhauses» und schreibt vor, dass eine Bewilligung benötigt, 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.»<sup>6</sup>

Meistens werden Kinder in Dauer- oder Wochenpflege in diesem Sinne als Pflegekinder bezeichnet und von Kindern in Tagespflegeverhältnissen abgegrenzt,<sup>7</sup> wie dies beispielsweise in der Basler «Verordnung über die Aufnahme von Kindern in Heimen und Pflegefamilien» von 1997 der Fall ist. Das Historische Lexikon der Schweiz *HLS* versteht unter dem Begriff *Pflegekinder*

«meist Kinder [...], die nicht von ihren Eltern betreut und erzogen werden, sondern in einer anderen Familie bzw. bei Pflegeeltern leben. Auch Heimkinder können zu den Pflegekindern gezählt werden, während adoptierte Kinder nicht dazu gehören.»<sup>8</sup>

Obwohl in dieser Definition auch Anstalts- und Heimkinder unter der Bezeichnung Pflegekinder subsumiert sind, werden sie in der vorliegenden Arbeit davon ausgeschlossen, da ich die Familienpflege als ein entscheidendes Kriterium erachte. Der Begriff *Pflegekinder* fungiert im Folgenden als Oberbegriff für sämtliche in Familien fremdplatzierte Kinder. Ich orientiere mich daher an der Definition, die der Jurist

Hans Weiss in seiner rechtswissenschaftlichen Dissertation über das Pflegekinderwesen in der Schweiz aus dem Jahr 1920 aufstellte:

«Pflegekinder sind alle diejenigen Kinder, welche Pflege und Erziehung nicht von ihren natürlichen Eltern erhalten, sondern zu diesem Zwecke bei Verwandten oder in einer fremden Familie auf längere Zeit hin untergebracht sind, ohne dass ein Adoptionsverhältnis geschaffen wurde.»<sup>9</sup>

In den baselstädtischen Akten wurden fremdplatzierte Kinder durchwegs als *Kostkinder* bezeichnet, bevor sich mit der Einführung der kantonalen «Verordnung betreffend das Halten von Schlaf- und Kostgängern, Zimmermietern und Pflegkindern vom 25. August 1906» allmählich der Begriff *Pflegkinder*, beziehungsweise ab 1934 *Pflegekinder* durchsetzte.

Neben *Kostkinder* waren in der Schweiz für Pflegekinder weitere Begriffe gebräuchlich. Am bekanntesten ist sicherlich der Begriff *Verdingkinder*, der Assoziationen an Missstände im Pflegekinderwesen und an körperlich und psychisch missbrauchte Kinder weckt. Als *Verdingkinder* wurden solche Kinder bezeichnet, welche zumeist in ländlichen Gebieten von Armen- oder Waisenbehörden an fremde Familien verkostgeldet oder eben verdingt wurden, wobei mit Verdingung eine Abmachung bezeichnet wurde, die in gewissen Fällen eine Arbeitsleistung und deren Entschädigung beinhaltete.<sup>10</sup> Im landläufigen Sprachgebrauch verstand man darunter *Kost* und *Pflege* für Kinder bei fremden Familien.<sup>11</sup> Bei den Verdingkindern spielte im Gegensatz zu den Pflegekindern der *Arbeitseinsatz* des Kindes eine wichtige Rolle.<sup>12</sup> In Jeremias Gotthelfs berühmtem Roman «Der Bauernspiegel» aus dem Jahr 1837 werden fremdplatzierte Kinder als *Güterkinder* bezeichnet. Auch *Hofkinder* und *Loskinder* waren bei fremden Leuten verkostgeldet. Als *Haltekinder* wurden die von Angehörigen bei Privaten versorgten Kinder bezeichnet und bis Ende des 19. Jahrhunderts war auch *Ziehkinder* ein verbreiteter Ausdruck.<sup>13</sup> In Zürich war es üblich, vom Almosenamt meistens aufs Land und zu möglichst niedrigen Kosten verdingte Kinder als *Amtskinder* zu bezeichnen. Der Begriff *Hütekinder* deutet eher auf eine temporäre Verpflegung bei fremden Personen während des Tages hin, ähnlich wie bei den heutigen *Tageskindern*. In Institutionen aufwachsende Kinder wurden als *Heim-* oder *Anstaltskinder* bezeichnet. Exakte Definitionen oder Abgrenzungen der eingangs genannten verschiedenen Bezeichnungen für Pflegekinder gab es allerdings keine. So wurden die Begriffe *Verdingkinder*, *Güterkinder*, *Hofkinder* und *Loskinder* zum Teil synonym verwendet,<sup>14</sup> und auch bei Kost- oder Pflegekindern konnte je nach Kontext die Arbeit der Kinder eine Rolle spielen.

Zahlen zu verkostgeldeten, verdingten oder in Anstalten versorgten Kindern sind schwer zu finden und nur selten repräsentativ. Allein die vielen unterschiedlichen Bezeichnungen für fremdplatzierte Kinder zeigen, dass keine Übereinstimmung darüber bestand, welches Kind in welchem Kontext als Pflegekind bezeichnet werden sollte: War ein Kind, das bei seinen Grosseltern aufwuchs, auch ein Pflegekind? In welche Kategorie fiel ein Kind, das sich nur temporär in einer fremden Familie befand? Wie wurden Kinder erfasst, die in einem anderen Kanton als dem Wohnkanton der Eltern in einer Familie oder in einem Heim versorgt waren? Wurden aus-

ländische Pflegekinder auch erfasst? Bis zu welchem Alter wurden Kinder als Pflege- oder Kostkinder bezeichnet?

Dazu kommt, dass nicht nur Behörden, Vormünder oder kirchliche Vereine Kinder in fremde Pflege brachten, viele wurden auch durch private Initiative vermittelt. Da häufig keine Anmeldepflicht für das «Halten» von Pflegekindern bestand und nicht alle Pflegeorte registriert waren, ist die Dunkelziffer sehr gross. Offenbar war seitens der Behörden zu wenig Interesse vorhanden, sich ein Bild über das Pflegekinderwesen zu verschaffen. Nebenbei bemerkt existiert auch heute noch keine Statistik zu Pflegekindern, da die entsprechenden Daten nicht erhoben werden. Gestützt auf die Volkszählung von 1990 wird geschätzt, dass zum damaligen Zeitpunkt rund 15 000 Kinder unter 15 Jahren nicht bei ihren leiblichen Eltern lebten. Fast die Hälfte davon war bei Verwandten platziert.<sup>15</sup>

Um dennoch eine Ahnung über das Ausmass der von Fremdplatzierung betroffenen Kinder im hier untersuchten Zeitraum zu vermitteln, sei ein kurzer Blick in eine Statistik aus dem Beginn des letzten Jahrhunderts erlaubt: Aufgrund einer Erhebung, die von Pfarrer Albert Wild nach Anfrage beim Eidgenössischen Statistischen Bureau erstellt wurde, waren 1910 insgesamt 47 032 Kinder in fremder Familienpflege, davon 40 236 Schweizer und 6796 ausländische Kinder. In Bezug auf die Gesamtzahl von Kindern unter 14 Jahren in der Schweiz (1 173 240<sup>16</sup>) entspricht dies einem Durchschnitt von 4,0 Prozent, was heisst, dass jedes 25. Kind in einer fremden Familie lebte. Werden auf kantonaler Ebene die Zahlen verkostgeldeter Kinder im Verhältnis zur Anzahl Kinder unter 14 Jahren überhaupt betrachtet,<sup>17</sup> dann ist der Kanton Bern mit 5,7 Prozent Pflegekindern an der Spitze der Statistik, nach ihm folgt Waadt mit 5,4 Prozent. Wie die Tabelle und die Grafik im Anhang (I. a.) zeigen, befanden sich auch überdurchschnittlich viele Pflegekinder in den Kantonen Basel-Landschaft (5,2 %), Aargau (5,0 %), Freiburg (4,7 %), Luzern (4,6 %) und Zürich (4,2 %). Basel-Stadt liegt mit 2,7 Prozent verkostgeldeter Kinder unter dem schweizerischen Durchschnitt von 4,0 Prozent. Am wenigsten solchermassen erfasste Kinder gab es in den Kantonen Wallis (1,9 %), Glarus (1,8 %), Nidwalden (1,7 %), Graubünden (1,6 %) und Tessin (1,1 %). Bei den absoluten kantonalen Zahlen sticht wiederum der Kanton Bern mit 12 810 solcherart erfassten Kostkindern hervor. Im Vergleich dazu befanden sich im gleichen Jahr in Zürich, dem Kanton mit den zweitmeisten verkostgeldeten Kindern, knapp die Hälfte, nämlich 5911 in fremden Familien. Danach folgen Waadt mit 4986, Aargau mit 3899, Luzern mit 2527, Freiburg mit 2389 und St. Gallen mit 2363 Kostkindern. Im Kanton Basel-Landschaft waren 1347 Kinder verkostgeldet, Basel-Stadt liegt mit 1040 im Mittelfeld.<sup>18</sup> Weshalb sich die Verkostgeldungspraxis in den verschiedenen Kantonen zahlenmässig so stark unterschied, ist schwierig zu beantworten. Das Pflegekinderwesen und Fremdplatzierungen sind bislang erst punktuell und für einzelne Kantone im Rahmen von Lizentiatsarbeiten aufgearbeitet worden.<sup>19</sup>

## «Unser Staat ist auf dem Gebiete der Jugendfürsorge und des Kinderschutzwesens noch ein Neuling» – Die rechtliche Stellung von Pflegekindern in der historischen Entwicklung<sup>20</sup>

Die unterschiedlichen Bezeichnungen für Pflegekinder und die verschiedenen Praktiken im Umgang mit fürsorgebedürftigen Kindern sind nicht zuletzt auf rechtliche Divergenzen zurückzuführen, welche in der Schweiz noch bis heute bestehen. Lange Zeit war die Fürsorge für Kinder und Jugendliche privaten oder kirchlichen Institutionen überlassen und nur wenig geregelt. Erst im 20. Jahrhundert begann sich der Staat allmählich der Frage der ausserfamiliären Erziehung anzunehmen. Mit der Einführung des aus dem Jahr 1907 stammenden Zivilgesetzbuches (ZGB) im Jahr 1912 und den dadurch geforderten kantonalen Gesetzgebungen und Regelungen übernahmen die Behörden in Gemeinden und Kantonen schrittweise diese Fürsorgefunktionen. Die Aufnahme von Pflegekindern ist gesamtschweizerisch erst seit 1978 durch die Verordnung des Bundes PAVO geregelt.<sup>21</sup>

Bis dahin war es allein Sache der Kantone, diese Angelegenheiten und den Schutz von Pflegekindern rechtlich zu ordnen. Sie taten dies in äusserst unterschiedlicher Art und Weise, zum Teil auch gar nicht und belassen das Pflegekinderwesen somit in einem rechtlichen Vakuum. In einigen Kantonen gaben Armengesetze der Armenbehörde das Recht, Kinder aus unterstützten Familien wegzunehmen, sobald ihre Entwicklung als gefährdet betrachtet wurde. Kam es zu einer Fremdplatzierung, übernahm die Armenpflege die Fürsorge der Kinder, hatte also sowohl Aufsichtsrechte wie Aufsichtspflichten. Diese beschränkten sich aber auf die von ihnen untergebrachten Kinder.<sup>22</sup> Um 1900 engagierten sich überdies rund 3000 private Institutionen für Kinder und Jugendliche.<sup>23</sup> Diese schier unendliche Zersplitterung der Kräfte verhinderte eine effiziente Hilfe und Aufsicht, und so manche Kinder, die es wohl am nötigsten gehabt hätten, fielen durch die Maschen der Fürsorge. Bis zur Einführung des Zivilgesetzbuches in der Schweiz im Jahr 1912 kannten nur drei Kantone Spezialgesetzgebungen in Bezug auf das Pflegekinderwesen. Es waren dies Zürich («Verordnung betreffend die Verpflegung von Kostkindern vom 10. August 1893»), St. Gallen («Gesetz betreffend die Versorgung armer Kinder und Waisen vom 28. Dezember 1896» und «Verordnung betreffend die Kostkinder vom 3. Februar 1905») sowie Basel-Stadt («Verordnung betreffend das Halten von Schlaf- und Kostgängern, Zimmermietern und Pflegekindern vom 25. August 1906»)<sup>24</sup>

Einzelne Kantone kannten strafrechtliche Schutzmassnahmen für Pflegekinder. In Basel-Stadt war die Verletzung der Fürsorgepflicht durch Verwahrlosung und Misshandlung von Kindern gemäss § 50 des Polizeistrafgesetzes von 1872 strafbar und liess aufgrund seiner allgemein gehaltenen Formulierung auch eine Anwendung auf Pflegekinderverhältnisse zu:

«Wer ihm angehörige oder *anvertraute* Kinder oder andere hilflose Personen in roher Weise misshandelt oder dieselben physisch oder moralisch vernachlässigt, wird mit Haft bestraft.»<sup>25</sup>

In anderen Kantonen waren entweder überhaupt keine solchen Bestimmungen vorhanden oder sie kamen nur dann zur Anwendung, wenn die Verletzung der Fürsorgepflicht von den Eltern begangen wurde. Pflegekinder waren 1920 nur in neun Kantonen rechtlich vor Verwahrlosung geschützt (Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Stadt, Glarus, Graubünden, Luzern, Wallis, Zug und Zürich, wobei nur im Fall von Zürich Pflegeeltern auch ausdrücklich genannt werden).

Kindsmisshandlungen waren in 14 Kantonen unter Strafe gestellt (Appenzell-Innerrhoden, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Obwalden, Schaffhausen, Tessin, Thurgau, Waadt und Wallis, in Neuenburg war die Tat nur dann strafbar, wenn sie von den Eltern begangen wurde). Ein eigentliches Kinderhandelsgesetz, das die Auslieferung eines Kindes an Dritte aus egoistischen Gründen ahndete, war nur in den drei Kantonen Glarus, Graubünden und Schaffhausen vorhanden. Überhaupt keinen spezifischen rechtlichen Schutz hatten Pflegekinder in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Neuenburg, Nidwalden, Schwyz, Solothurn, St. Gallen und Uri.<sup>26</sup>

### **Erste zaghafte Ansätze zur eidgenössischen Regelung des Pflegekinderwesens**

Im Zivilgesetzbuch von 1907 blieb das Pflegekinderwesen gänzlich unerwähnt, gesetzliche Bestimmungen diesbezüglich wurden keine aufgenommen.<sup>27</sup> Die neu eingeführten Kinderschutzbestimmungen sahen zwar die Wegnahme von Kindern aus ihren Familien vor, wenn durch Verletzung der elterlichen Fürsorgepflichten eine dauernde Gefährdung des leiblichen oder geistigen Wohles oder Verwahrlosung des Kindes drohten. Auch aus armenrechtlichen Gründen konnten Kinder aus unterstützten Familien, «die für eine gesunde Entwicklung ihrer Kinder eine Gefahr bedeuten können», entfernt werden.<sup>28</sup> Solche Massnahmen führten oft dazu, dass Kinder in ein Pflegeverhältnis verbracht wurden und sich die Anzahl der Pflegefamilien vergrösserte. Waren die Kinder aber einmal in Pflegeverhältnisse verbracht worden, fehlten Massnahmen zu ihrem Schutz; der Sachverhalt des Pflegekindverhältnisses blieb eine juristische Leerstelle im Zivilgesetz. Bis 1978 kam das Wort *Pflegekind* im ZGB gar nicht vor. Trauriges Beispiel für den Missbrauch des Obhutsentzuges ist das Hilfswerk der Pro Juventute namens «Kinder der Landstrasse», das von 1926 bis 1972 rund 600 Kinder aus ihren jenen Familien entfernte mit dem Ziel, durch fürsorgerische Massnahmen die sogenannte «Vagantität», das Herumwandern von Familien und Sippen, zu beseitigen.<sup>29</sup>

Das Kindsrecht des ZGB sah wie bis anhin die Bevormundung oder Verbeiständung von unehelich geborenen Kindern vor.<sup>30</sup> Entgegen der alten Praxis wurden aber die ledigen Mütter nicht mehr zusammen mit ihren Kindern bevormundet, sondern nur noch das Kind alleine.<sup>31</sup> Die elterliche Gewalt konnte der Mutter übertragen werden, bei rechtlicher Anerkennung mit Standesfolge (mit familienrechtlicher Bindung zum Kind) auch dem Vater. Die Kinder hatten Anspruch auf Unterhaltszahlungen. Wollte der Erzeuger das Kind jedoch nicht anerkennen, so lag die Beweislast bei der Mutter.<sup>32</sup> Oft blieb den Müttern nur übrig, das Kind auswärts in Pflege zu geben, um Arbeit zu finden und für sich und den Unterhalt des Kindes aufkommen zu können. Erst mit dem neuen Kindsrecht von 1976 wurde die rechtliche Zurücksetzung sogenannter «illegitim» geborener Kinder aufgehoben und uneheliche Kinder wurden den ehelichen gleichgestellt.<sup>33</sup>

Pflegekinder, denen kein Vormund oder Beistand bestellt war, blieben ohne jegliche amtliche Aufsicht, da die Vormundschaftsbehörde laut ZGB eine «allgemeine familienrechtliche Kontrollbehörde» und keine eigens für Pflegekinder geschaffene Organisation war. Sie beschäftigte sich nur mit jenen Pflegekindern, welche durch ihre Vermittlung von ihren leiblichen Familien getrennt wurden und einen Vormund oder Beistand erhielten.<sup>34</sup>

Trotz allen Mängeln und Leerstellen in Bezug auf das Pflegekinderwesen kann das ZGB von 1907 als Beginn einer Übernahme der Jugendfürsorge durch die staatliche Hand betrachtet werden, da Einführungsgesetze in einer Reihe von Kantonen eine Amtsvormundschaft<sup>35</sup> und Jugendschutzkommissionen<sup>36</sup> vorsahen. In Basel-Stadt kam es kraft des kantonalen Einführungsgesetzes zur Zentralisierung der Jugendfürsorge und des Kinderschutzes in Form einer für den ganzen Kanton zuständigen Vormundschaftsbehörde. Dabei musste der Regierungsrat gestehen:

«Unser Staat ist auf dem Gebiete der Jugendfürsorge und des Kinderschutzes, so wie sie jetzt verstanden werden, noch ein Neuling; es war fast ausschliesslich die Freiwilligkeit, die bis anhin hier tätig war.»<sup>37</sup>

Das Pflegekinderwesen selbst wurde aufgrund der «Verordnung betreffend das Halten von Schlaf- und Kostgängern, Zimmermietern und Pflegekindern vom 25. August 1906» dem Sanitätsdepartement übertragen. Mit der Ausführung der Kontrolle wurde der *Basler Frauenverein zur Hebung der Sittlichkeit* mit seiner seit 1904 bestehenden *Fürsorgekommission für kleine Kostkinder* beauftragt. Dank dieser einheitlichen Regelung und Aufsicht über sämtliche Pflegekinder nahm der Kanton Basel-Stadt eine Sonderstellung in der allgemein herrschenden Lückenhaftigkeit und Rechtsungleichheit in Bezug auf die schweizerische Organisation des Pflegekinderwesens ein.<sup>38</sup>

Im Jahr 1915 hatten lediglich sechs Kantone das Kostkinderwesen für ihr Gebiet explizit geregelt.<sup>39</sup> Es waren dies neben Basel-Stadt die Kantone Appenzell-Ausser rhoden, Bern, Freiburg, St. Gallen und Zürich. Weitere 16 Kantone (Appenzell-Innerrhoden, Genf, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Nid- und Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Tessin, Thurgau, Uri, Waadt, Wallis und Zug) kannten keine besonderen Bestimmungen und führten lediglich Kontrollen über die von den Waisen- und Armenbehörden in Familien versorgten Kinder durch. Alle übrigen Pflegekinder, die zum Beispiel von privater Seite fremdplatziert worden waren, wurden nicht kontrolliert. In den restlichen drei Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn befassten sich neben den gesetzlichen Armenpflegen noch freiwillige Vereine mit der Versorgung und Kontrolle von armen, verwaisten, verlassenen, gefährdeten und verwaehrten Kindern in Anstalten und bei Privaten. Die Gesetze in den Kantonen unterschieden sich zum Teil völlig voneinander und erstreckten sich oft nur auf einen ganz kleinen Teil der fremdplatzierten Kinder. In St. Gallen zum Beispiel fielen nur Kinder bis zum dritten Lebensjahr, welche «des Erwerbes wegen in Pflege genommen» wurden, unter die Kontrolle.<sup>40</sup> Ausserdem fehlten vielerorts entsprechende Verordnungen und Reglemente sowie geeignete Aufsichtsorgane zur Durchführung der bestehenden Gesetze.

Im «Bundesgesetz vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose», das 1930 in Kraft trat, wurden zum ersten Mal Bestimmungen des Bundes zur Pflegekinderaufsicht erlassen. Das Gesetz schrieb unter anderem vor, dass gesunde Kinder nur in Haushaltungen untergebracht werden durften, in denen keine Tuberkulose-Kranken sie gefährdeten. Mit der Vollzugsordnung zum Bundesgesetz wurde die Aufnahme von Pflegekindern bewilligungspflichtig. Eine Erlaubnis wurde nur dort erteilt, wo keine Ansteckungsgefahr bestand und wo die Wohnungsverhältnisse der Pflegefamilie zureichend waren. Die Aufsicht über die Pflegekinder beschränkte sich jedoch auf die gesundheitliche Situation in Bezug auf die Tuberkulose und auf die durch Behörden versorgten Kinder. Zudem blieb auch hier die Durchsetzung und Ausübung der Bewilligungspflicht weiterhin den Kantonen oder Gemeinden überlassen und somit uneinheitlich.<sup>41</sup>

Erst das vereinheitlichte schweizerische Strafgesetzbuch, das 1942 in Kraft trat, stellte ausdrücklich auch Pflegekinder unter strafrechtlichen Schutz in Bezug auf Misshandlung, Vernachlässigung, Überanstrengung von Kindern und Sittlichkeitsdelikte.<sup>42</sup> Somit waren endlich kantonale Lücken gefüllt worden und es wurde möglich, Delikte an Pflegekindern in der ganzen Schweiz nach national einheitlichen Regelungen zu ahnden.

### **Die Vereinheitlichung der Pflegekinderaufsicht durch die schweizerische Pflegekinderverordnung von 1978**

Die Einführung eines neuen Kindsrechtes im ZGB im Jahre 1976 brachte neben dem Ausbau des Kinderschutzes die Aufhebung der rechtlichen Zurücksetzung von unbeziehungsweise ausserehelich Geborenen, den sogenannten «illegitimen» Kindern, gegenüber den ehelich Geborenen.<sup>43</sup> Das neue Kindsrecht lieferte daneben mit Artikel 316 endlich die Grundlage für die dringend erforderliche Vereinheitlichung in der Pflegekinderaufsicht: Der Bundesrat erliess die «Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption» (kurz PAVO), welche zusammen mit dem neuen Kindsrecht 1978 in Kraft trat.<sup>44</sup>

Trotz dieser schweizerischen Verordnung ist die Umsetzung in den einzelnen Kantonen noch immer sehr uneinheitlich und mangelhaft. Allein der Umstand, dass – wie weiter oben bereits erwähnt – bis heute keine statistischen Daten über die Anzahl Pflegekinder und ihre Pflegeverhältnisse erhoben werden, zeigt meines Erachtens die Marginalisierung des Pflegekinderwesens. Fachleute kritisieren, dass das Pflegekinderwesen in der Schweiz zu wenig professionell organisiert ist, die Verordnung den einzelnen Kantonen zuviel Spielraum beim Vollzug und bei der effektiven Umsetzung der Regelung lässt und das Pflegekinderwesen somit internationalen Qualitätsstandards nicht genügt.<sup>45</sup> Die PAVO legt den Schwerpunkt auf die Bewilligung und Beaufsichtigung der Pflegeplätze und überlässt es der Kompetenz der Kantone, das Pflegekinderwesen zu fördern. Die beiden Basler Halbkantone gehören zu den wenigen Beispielen, welche in die Förderung des Pflegekinderwesens investieren. Mit Ausnahme der Stadtkantone Basel-Stadt und Genf ist das Pflegekinderwesen nach wie vor auf Gemeindeebene geregelt, wo sich kommunale Vormundschaftsbehörden um die Organisation des Pflegekinderwesens kümmern. Je nach Gemeinde sind Fach-



personen mit diesen Aufgaben betraut, in anderen, vornehmlich kleineren ländlichen Gemeinden sind die Vormundschaftsbehörden Laiengremien und es mangelt an geschultem Personal. Im Auftrag des Bundes hat Kathrin Barbara Zatti 2005 den Expertenbericht «Das Pflegekinderwesen in der Schweiz» vorgelegt, in dem sie diesen Umstand kritisiert:

«Anders als beispielsweise bei komplexen technischen Problemen, wo niemand zögert, sofort Fachleute beizuziehen, besteht betreffend das Kindeswohl eine weit verbreitete und breit verankerte Meinung, Kindeswohlfragen könnten mit dem gesunden Menschenverstand und dem eigenen persönlichen Erfahrungshorizont gelöst werden. Beides sind unverzichtbare Voraussetzungen, aber für sich allein genommen reichen sie nicht.»<sup>46</sup>

Den Ausschlag, ob ein Kind in ein Heim oder in eine Familie platziert werden soll, geben oftmals finanzielle Überlegungen, insbesondere dort, wo ein durch Kanton und/oder Bund mitsubventionierter Heimplatz die Gemeinde billiger zu stehen kommt als ein nicht subventionierter Pflegeplatz in einer Familie – und dies, obwohl die Familienpflege gesamthaft gesehen kostengünstiger ist als ein Platz in einem Heim. In der Pflegekinderpraxis tätige Fachpersonen bemängeln zudem die Altersbeschränkung bei der Bewilligungspflicht. Sie besteht gemäss PAVO nur bei Pflegekindern, die schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt sind. Da die Kinder aber zumeist über das 15. Altersjahr hinaus in der Pflegefamilie verbleiben und letztere weiterhin auf die finanzielle Unterstützung durch das Pflegegeld angewiesen ist, wird eine solche Altersbeschränkung als nicht sinnvoll erachtet.

Auch heute noch haben nicht alle Kantone die Verordnung umgesetzt, in manchen fehlt gar eine verantwortliche Stelle für das Pflegekinderwesen.<sup>47</sup> Es wird zudem kritisiert, dass die Vernetzung unter den Kantonen schlecht ist. Die private Pflegekinder-Aktion Schweiz PACH springt als Dachverband mit der 1994 geschaffenen Schweizerischen Fachstelle für das Pflegekinderwesen in diese Lücke ein, indem sie sich als einzige Stelle auf nationaler Ebene für das Pflegekinderwesen engagiert. Auch gilt die mittlerweile dreissig Jahre alte Verordnung als nicht mehr zeitgemäss, da sie den veränderten Lebensbedingungen und sozialen Umständen nicht Rechnung trägt. Dennoch ist der Bundesrat der Ansicht, dass sich das «föderalistische Pflegekinderwesen in der Schweiz [...] bewährt» hat.<sup>48</sup> Immerhin war er bereit, den Bedarf einer Revision der Pflegekinderverordnung weiter abzuklären und die Meinung der Kantone einzuholen.<sup>49</sup> Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Mehrheit der Kantone konkrete Leitlinien des Bundes als notwendig erachtet und sich eine Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen aufdrängt. Die Verordnung müsse zudem den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen angepasst werden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat unter der Federführung von Justizministerin Eveline Widmer-Schlumpf im Januar 2008 dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Auftrag erteilt, die von den Kantonen aufgeworfenen Fragen zu prüfen und allenfalls eine Revision der Verordnung vorzubereiten.<sup>50</sup> Die Resultate sind zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Werkes noch ausstehend.