

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 003-2019
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.4

Eingereicht am: 09.01.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Graber (La Neuveville, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 925/2019 vom 28. August 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Platzierung von Kindern in schwierigen Situationen

Auf gesamtschweizerischer Ebene sind die Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen hauptsächlich im Zivilgesetzbuch geregelt, das einer umfassenden Reform unterzogen wurde. Diese trat am 1. Januar 2013 in Kraft und zwang die Kantone, sich in diesem Bereich der neuen eidgenössischen Gesetzgebung anzupassen.

Im Kanton Bern sind vor allem die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) mit der Umsetzung der Massnahmen im Bereich des Kindesschutzes beauftragt. Artikel 2 Absatz 1 des kantonbernischen Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG) definiert die Funktionen der elf KESB des Kantons Bern wie folgt: «Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nimmt die ihr durch das ZGB, das Sterilisationsgesetz und dieses Gesetz zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet des Kindes- und Erwachsenenschutzes wahr.»

2018 nahm der bernische Grosse Rat nahezu einstimmig den Bericht mit dem Titel «Evaluation der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern» zur Kenntnis. Dieser zieht aus der Reform des Systems zum Kindes- und Erwachsenenschutz eine insgesamt positive Bilanz, wie in folgenden Passagen des erwähnten Berichts zu lesen ist: «Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz war eine Jahrhundertreform [...]. Das neue Recht wurde im Kanton Bern gut umgesetzt. Dies auch im Vergleich mit anderen Kantonen. Das neue System ist heute weitgehend gefestigt, und die KESB haben sich als professionelle Behörden etabliert. Ein

unmittelbarer Handlungsbedarf besteht nicht. Allerdings gibt es Optimierungsmöglichkeiten in den Teilbereichen Massnahmenkosten, territoriale Organisation, Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten und Organisation der PriMa-Fachstellen sowie Trennung von Selbststeuerung und Aufsicht.»

Der Kanton Neuenburg hat vor kurzem eine tiefgreifende Reform seines Jugendschutzes in Angriff genommen. Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten, wenn die zuständigen Behörden davon ausgehen, dass Kinder in ihrem familiären Umfeld gefährdet sind: ambulante Einrichtungen, Unterbringung in einer Pflegefamilie oder Platzierung in einer Institution.

Derzeit gehört der Kanton Neuenburg zu den Kantonen, die in der Westschweiz am meisten Kinder in Institutionen unterbringen. Wie die Zeitung Arcinfo vom 9. Januar 2019 berichtet, ist der Anteil der Kinder, die im Kanton Neuenburg in einer Institution untergebracht sind, sogar dreimal höher als beispielsweise im Kanton Jura.

Verschiedene Faktoren haben die Neuenburger Behörden dazu bewogen, ihre Jugendschutzpolitik zu überdenken. Dazu gehört beispielsweise, dass Kinder bis vor kurzem auf skandalöse Art und Weise ihren Familien entrissen und oft unter schrecklichen und völlig unzulässigen Bedingungen verdingt wurden. Diese dunkle Seite der Schweizer Geschichte kam mit den Verfahren zur Entschädigung von Verding-Opfern an den Tag. Laut Christian Fellrath, dem Leiter des Erwachsenen- und Jugendschutzes des Kantons Neuenburg, hat dieses aktuelle Thema dazu geführt, dass die bisherige Platzierungspolitik im Kanton Neuenburg in Frage gestellt wurde. In einem lobenswerten Verfahren – ein Mittelweg zwischen Philosophie, Geschichtsphilosophie und Rechtsphilosophie – haben sich die Neuenburger Behörden von ihrer bisherigen Kinderplatzierungspraxis kritisch distanziert. Christian Fellrath äussert sich treffend: «Die kantonalen Behörden müssen sich fragen, ob man ihre aktuelle Politik in 20 bis 40 Jahren ebenfalls so hinterfragen wird, wie wir heute die Politik vor 50 Jahren kritisieren.» Gleichzeitig erwähnen die Neuenburger Behörden auch die UNO-Kinderrechtskonvention, welche die Notwendigkeit betont, zum Wohle des Kindes Pflegefamilien den Institutionen vorzuziehen.

Die vom Kanton Neuenburg in Bezug auf den Jugendschutz vollzogene Kehrtwende könnte sich auf den Kanton Bern und insbesondere auf den Berner Jura auswirken. Die Neuenburger Institutionen nehmen heute namentlich Kinder aus dem Berner Jura und aus dem Kanton Jura auf. Nun hat der Kanton Neuenburg im Rahmen seiner Reform aber beschlossen, die Zahl der institutionellen Plätze zu reduzieren. Gleichzeitig möchte er im Zusammenhang mit den Plätzen, die für andere Kantone vorgesehen sind, aber unbesetzt bleiben, die finanziellen Risiken nicht mehr tragen.

Nebst den Konsequenzen der Neuenburger Entscheide für den Kanton Bern werfen gewisse Aspekte des Berner Kindesschutzsystems berechnete Fragen auf. Dies gilt insbesondere für einen Fall, der sich in der Region Berner Jura und Biel ereignet hat. Eine Mutter, die sich in einer schwierigen Lage befand, war nicht mehr in der Lage, sich um ihr Kind zu kümmern. Dieses wurde in einer Pflegefamilie untergebracht. Der Grossvater des Kindes bekundete aber die Absicht, sich um seinen Enkel kümmern zu wollen. Obwohl der Mann finanziell gut dasteht, bekannt ist und allseits geachtet wird, wurde ihm verweigert, sich um das Kind seiner Tochter zu kümmern. Zu seiner grossen Enttäuschung wurde ihm nur ein Besuchsrecht für ein paar Stunden an einem Tag pro Woche in der Pflegefamilie dieses Kindes gewährt. Für das Wohl des Kindes wäre es wünschenswert gewesen, wenn dieses einem nahen Verwandten anvertraut worden wäre, der erst noch für sein grosses Herz und seine Integrität bekannt ist, als einer völlig unbekannten

Pflegefamilie, deren sicherlich vorhandene Qualitäten hier in keinsten Weise in Frage gestellt werden sollen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie viele Kinder in schwierigen Situationen wurden im Laufe der letzten vier Jahre im Kanton Bern in Institutionen untergebracht?
2. Wie viele Kinder in schwierigen Situationen wurden im Laufe der letzten vier Jahre im Kanton Bern in Pflegefamilien untergebracht?
3. Wie steht der Kanton Bern in Bezug auf die Art der ausserfamiliären Betreuung von Kindern in schwierigen Situationen im interkantonalen Vergleich da (ambulant, Pflegefamilie, Institution)?
4. Wie viele Verfügungen zur Platzierung von Kindern ausserhalb der Familie haben im Laufe der letzten vier Jahre zu einer Beschwerde geführt?
5. Wie viele dieser allfälligen Beschwerden wurden gutgeheissen?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die Bilanz seiner Kindesschutzpolitik unter dem Blickwinkel des Kindeswohls und der UNO-Kinderrechtskonvention?
7. In welchem Masse bevorzugen die kantonalen Behörden die Platzierung von Kindern in schwierigen Situationen bei nahen Angehörigen?
8. Was denkt der Kanton Bern über die Kehrtwende, die der Kanton Neuenburg in Bezug auf die Kindesschutzpolitik vollzogen hat?
9. Hat der Kanton Bern vor, sein Kindesschutzsystem gleichermassen zu analysieren wie der Kanton Neuenburg?
10. Welche Auswirkungen hat die Reform des Kindesschutzsystems, die der Kanton Neuenburg vorgenommen hat, auf den Kanton Bern und insbesondere auf den Berner Jura?

Antwort des Regierungsrates

Die Interpellantin wünscht im Wesentlichen einen Überblick über die Anzahl der stationär untergebrachten Kinder und Jugendlichen im Kanton Bern in den letzten vier Jahren und möchte die Haltung des Regierungsrates in Bezug auf kinder- und jugendpolitische Fragestellungen erfahren.

Zu Ziffer 1

Im Jahr 2018 waren im Kanton Bern 2'063 Kinder und Jugendliche in einer stationären Einrichtung untergebracht. Die Entwicklung über die letzten vier Jahre kann über die Anzahl der stationären Unterbringungen in Kinder- und Jugendheimen dargestellt werden und zeigt einen kontinuierlichen Rückgang der Anzahl Unterbringungen:

- 2015: 2'481 Unterbringungen
- 2016: 2'347 Unterbringungen

- 2017: 2'245 Unterbringungen
- 2018: 2'239 Unterbringungen

Die Differenz zwischen der Anzahl Unterbringungen und der Anzahl untergebrachter Kinder im Jahr 2018 geht darauf zurück, dass einige Kinder im Berichtsjahr mehrfach in Einrichtungen untergebracht wurden. Insgesamt gab es 176 Mehrfachunterbringungen.

Zu Ziffer 2

Im Jahr 2018 waren im Kanton Bern 687 Kinder und Jugendliche in einer Pflegefamilie (Langzeitunterbringung) untergebracht. Die Entwicklung über die letzten vier Jahre kann über die Anzahl Pflegeverhältnisse dargestellt werden und zeigt über die Jahre eine Zunahme der Pflegeverhältnisse:

- 2015: 653 Pflegeverhältnisse
- 2016: 728 Pflegeverhältnisse
- 2017: 724 Pflegeverhältnisse
- 2018: 760 Pflegeverhältnisse

Die Differenz zwischen der Anzahl Langzeitunterbringungen zur Anzahl Kinder in Pflegeverhältnisse im Jahr 2018 geht darauf zurück, dass einige Kinder im Berichtsjahr mehrfach in Pflegefamilien untergebracht wurden. Insgesamt gab es 73 Mehrfachunterbringungen.

Zu Ziffer 3

Ein interkantonaler Vergleich lässt sich über die Platzierungsquote machen. Diese sagt aus, wie viele Kinder aus dem Kanton Bern gemessen an der Gesamtzahl der Kinder in der entsprechenden Altersgruppe in der Wohnbevölkerung stationär (d.h. in einer Institution oder einer Pflegefamilie) untergebracht wurden. Die Platzierungsquote im Kanton Bern ist über die Jahre stabil und lag im Jahr 2018 bei 10.16 Promille.

Neben dem Kanton Bern erheben nur die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft seit einigen Jahren Daten zur stationären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen. Weitere Kantone sind aktuell bestrebt, eine Datenerfassung aufzubauen. Die Platzierungsquote in Basel wurde zuletzt im Jahr 2013 publiziert und lag im Kanton Basel-Stadt bei 15.17 Promille und im Kanton Basel-Landschaft bei 7.99 Promille.

Zu den Ziffern 4 und 5

Bezüglich Anzahl Beschwerden gegen Verfügungen zur Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) können die Zahlen des Obergerichts zum Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts wie folgt herangezogen werden:

- 2015: 27 Beschwerden, keine Gutheissung
- 2016: 28 Beschwerden, eine Gutheissung
- 2017: 20 Beschwerden, keine Gutheissung
- 2018: 45 Beschwerden, eine Gutheissung

Zu Ziffer 6

Mit Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts am 1. Januar 2013 haben sich die Landschaft der Akteure, die Schnittstellen und die Zuständigkeiten im Bereich Kinderschutz grundlegend verändert. Der Kanton Bern hat in der Folge seine Kindesschutzpolitik neu definiert und eine konzeptionelle Grundlage zum umfassenden Kinderschutz geschaffen (Fact-

sheet zum Kernthema Kindesschutz, 4. Auflage Januar 2019). Diese stützt sich auf die UNO-Kinderrechtskonvention, die Bundesverfassung (Art. 11 BV) und dem Kindeswohl gemäss Zivilgesetzbuch. In den drei Handlungsebenen der Früherkennung von Kindeswohlgefährdung, dem einvernehmlichen und dem behördlichen Kindesschutz wurden in den letzten Jahren vielfältige Umsetzungsarbeiten vorgenommen, wie zum Beispiel die aufgebauten Regelstrukturen und Fachberatung zur Früherkennung im Frühbereich (0-5 Jahren), die Früherkennungsinstrumente für die Schulsozialarbeit oder die Definition der fachlichen Standards zum einvernehmlichen Kindesschutz.

Weiter hat der Regierungsrat am 27. Mai 2019 ein neues Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (FSG) in die Vernehmlassung geschickt. Damit will der Kanton Bern den Rahmen dafür schaffen, dass das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Förderung und Schutz ihrer Entwicklung möglichst gut umgesetzt wird. Klar definierte Zuständigkeiten, Instrumente und Prozesse sollen die Effizienz und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung erhöhen und die Anliegen der UNO-Kinderrechtskonvention noch besser umsetzen.

Betreffend die Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention erstattet die Schweiz dem UN-Kinderrechtsausschuss alle fünf Jahre Bericht über den Stand der Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz. In einem breit abgestützten Evaluationsverfahren würdigt der Ausschuss die Umsetzungsbestrebungen und spricht jeweils Empfehlungen aus, wie ein Staat noch bestehende Lücken schliessen soll. In diesem Rahmen richtete der Ausschuss letztmals 2015 Empfehlungen an die Schweiz. Die Schweiz wird im nächsten Staatenbericht 2020 zu diesen Empfehlungen Stellung nehmen und aufzeigen, wie sie noch bestehende Lücken in der Umsetzung der Konvention schliessen will. In diesem Rahmen wird auch der Kanton Bern Bilanz ziehen und aufzeigen, wie er die diejenigen Empfehlungen des UNO-Kinderrechtsausschusses umsetzt, die in seinem Verantwortungsbereich liegen.

Zu Ziffer 7

Im Jahr 2018 waren 37.5 Prozent aller Pflegeverhältnisse verwandtschaftlich begründet. Mit Umsetzung des neuen Förder- und Schutzgesetzes soll die Unterbringung bei Nahestehenden aufgewertet und gestärkt werden. Unterbringung bei Nahestehenden bzw. Grosselternpflege innerhalb der Familie bietet in vielen Fällen Kontinuität, Orientierung und Sicherheit in bereits bestehenden Bindungsstrukturen. Auch ist die familiäre und emotionale Nähe Voraussetzung dafür, dass das Kind Geborgenheit und Wertschätzung findet und zusätzlich die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen aktivieren kann, um seine neue Lebenssituation gut zu bewältigen. Die Vertrautheit und Bekanntheit innerhalb der Familie bergen auch Risiken: Verstrickungen und Abhängigkeiten zwischen den Verwandten werden im Rahmen der Eignungskklärung reflektiert und besprochen.

Zu Ziffer 8

Auch der Kanton Bern will sicherstellen, dass Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf Zugang zu angemessenen und qualitativ guten Unterstützungsleistungen haben, die dem Kindeswohl entsprechen. Zu den besonderen Förder- und Schutzleistungen gehören einerseits die stationäre Unterbringung in Heimen oder in Pflegefamilien und andererseits ambulante Leistungen wie die sozialpädagogische Familienbegleitung. Die Aufwertung und Stärkung der Pflegefamilien ist auch im Kanton Bern ein wichtiges Ziel, das mit dem neuen Förder- und Schutzgesetz umgesetzt werden soll.

Zu Ziffer 9

Der Kanton Bern hat sich einerseits intensiv mit der dunklen Geschichte des Verdingkindewesens im Kanton beschäftigt und eine umfassende Aufarbeitung vorgenommen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind auch als Buch publiziert (Leuenberger, Marco; Mani, Lea; Rudin, Simone; Seglias, Loretta: «Die Behörde beschliesst» – zum Wohl des Kindes? Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912–1978, Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern, Bd. 87, Baden 2011). Anlässlich der Buchpräsentation im Jahr 2011 hat sich der Regierungsrat bei allen betroffenen Verding- und Heimkindern offiziell entschuldigt.

Andererseits hat der Kanton im Hinblick auf das neue Förder- und Schutzgesetz in den Jahren 2014 bis 2017 umfassende Analysen im stationären Bereich (Kinder- und Jugendheime), im Pflegekinderbereich und im ambulanten Bereich durchgeführt. Im Fachbericht «Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern» vom 30. März 2017 sind die Ergebnisse der Arbeiten dargestellt und der Handlungsbedarf im Bereich der Förderung und des Schutzes von Kindern und Jugendlichen aufgezeigt. Vor diesem Hintergrund wurde das neue Modell für die einheitliche Steuerung, Finanzierung und Aufsicht der ambulanten und stationären besonderen Förder- und Schutzleistungen für Kinder und Jugendliche entwickelt.

Zu Ziffer 10

Der im Kanton Neuenburg geplante Abbau der Anzahl Plätze in Kinder- und Jugendheimen kann zu einer Zunahme der Nachfrage nach stationären Unterbringungen von ausserkantonalen Kindern im französischsprachigen Teil des Kantons Bern führen. Per 31.12.2018 waren mehr ausserkantonale Kinder aus französischsprachigen Kantonen im Kanton Bern untergebracht (N=36, davon 6 aus dem Kanton Neuenburg), als dass Berner Kinder aus der französischsprachigen Region ein ausserkantonales stationäres Angebot nutzten (N=25, davon 13 im Kanton Neuenburg). Sofern die vorhandenen stationären Plätze im französischsprachigen Teil des Kantons Bern prioritär mit innerkantonalen Kindern besetzt werden, wird die Entwicklung des Kantons Neuenburg für den Kanton Bern keine starken Auswirkungen haben. Das Kantonale Jugendamt wird die Entwicklung auch künftig im Rahmen der jährlichen statistischen Auswertungen genau beobachten.

Verteiler

- Grosser Rat