



Konzept "Schaffung eines Fonds für die familienergänzende Kinderbetreuung – Finanzhilfe und Beratung einkommensschwacher Eltern und Alleinerziehender"

1. Einleitung

Bereits bei der Interessengemeinschaft „familienergänzende Kinderbetreuung Kanton Glarus“, von welcher die Initiative der Gründung des vfk Glarus ausging, war die Schaffung einer Stiftung oder eines Fonds für Finanzhilfe und Beratung einkommensschwacher Eltern (nachfolgend: Fonds) ein Anliegen. Die mögliche Initiierung und Unterstützung einer Stiftung und eines Fonds durch den vfk Glarus ist entsprechend bereits in den Statuten des vfk Glarus vorgesehen (vgl. Art. 3 Ziff. 2).

2. Zielsetzung

Die stunden- oder tageweise familienergänzende Fremdbetreuung von Kindern bietet in verschiedenen Bereichen Vorteile, auf welche an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden muss. Ein wichtiger Anwendungsbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung stellt die ergänzende Betreuung von Kindern einkommensschwacher Eltern sowie Alleinerziehender dar.

Mit der Schaffung einer Stiftung oder eines Fonds soll idealerweise in einzelnen Fällen der Besuch eines Betreuungsangebotes ermöglicht werden. Entsprechend prüft der vfk Glarus mit Unterstützung der Gemeinnützigen Gesellschaft Glarus (GGG) die Schaffung eines Fonds, mit welchem bei ausgewiesenen Härtefällen Kindern von einkommensschwachen Familien oder Alleinerziehenden mit finanziellen Beiträgen punktuell geholfen werden kann. Dabei sollen v.a. auch ohne grossen bürokratischen Aufwand Überbrückungslösungen finanziert werden können.

Der Zweck des Fonds ist dabei in Abgrenzung zu den Aufgaben der öffentlichen Hand sowie anderen Institutionen so festzulegen, dass die Beiträge in optimaler Weise den gewünschten Effekt erzielen können.

3. Evaluation und Bedarfsnachweis

Der vfk Glarus ist seit seiner Gründung bestrebt, die bestehenden Verhältnisse im Kanton Glarus zu erfassen und eine Bedarfsanalyse zu machen. Folgende Kernaussagen können gemacht werden:

- Eine konkrete Ermittlung des Ausmasses und einem damit verbundenen Bedarf ist im Kanton Glarus schwierig vorzunehmen. Gerade in Bezug auf Eltern und Alleinerziehende, welche sich nicht an die Sozialen Dienste oder die Vormundschaftsbehörde wenden, ist eine genaue Aussage über die Notwendigkeit schwierig.



- Einerseits kann auf die Erfahrungen und Informationen der Institutionen im Kanton Glarus, welche Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung betreiben, abgestützt werden (Kinderkrippen, Horte, Tagesmütter). Diese Institutionen werden regelmässig von Betroffenen angefragt und können die Betroffenen auch informieren bzw. an die zuständigen Stellen weiter vermitteln.
- Daneben bestehen weitere private Einrichtungen, wie z.B. Schuldenberatung, Arbeitslosentreff, Winterhilfe etc., welche ebenfalls über entsprechende Härtefälle Kenntnis erlangen.
- Behörden (Sozial- und Vormundschaftsbehörden, Schulen, Kirchgemeinden, Ärzte etc.) kommen im Rahmen ihrer Tätigkeit ebenfalls mit Betroffenen in Kontakt. Gerade in Hinblick auf die Schaffung eines Fonds ist in diesem Bereich eine Abgrenzung wichtig. Der Fonds soll und kann nicht staatliche Aufgaben übernehmen (zur Abgrenzung siehe Ziff. 4 nachfolgend).
- Es muss davon ausgegangen werden, dass viele Eltern im Kanton Glarus nur unzureichend über das Bestehen und die Möglichkeiten von Angeboten der familienergänzenden Betreuung informiert sind oder sich von vornherein aufgrund ihrer finanziellen Verhältnissen oder „aus falscher Scham“ nicht an die entsprechenden Institutionen wenden. Um auch diese Eltern erreichen zu können, bedarf es neben der Schaffung eines Fonds primär auch der Aufklärung dieser Eltern sowie einer anhaltenden Sensibilisierung und Vernetzung mit den Behörden und Institutionen, welche durch ihre Tätigkeit mit den entsprechenden Personen regelmässig in Kontakt stehen.

4. Abgrenzung vom gesetzlichen Auftrag der Behörden

Es kann und darf nicht Zweck einer privaten Einrichtung sein, staatlich festgelegte Aufgaben anstelle der zuständigen Behörden zu übernehmen (ausser bei Vorliegen eines entsprechenden Leistungsauftrags). Insofern ist eine klare Abgrenzung von den Aufgaben im Bereich Finanzhilfe und allgemeiner Unterstützung von einkommensschwachen Familien und Alleinerziehenden vorzunehmen, bei welchen Kinder eine familienergänzende Betreuung benötigen.

5. Kinderschutz

5.1. Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde bei Gefährdung des Kindeswohls (sozial indizierte Platzierung)

Es wird von einer Gefährdung des Kindeswohls gesprochen, wenn die körperliche, seelische und sittliche Entfaltung des Kindes bedroht ist, wenn es vernachlässigt oder physisch misshandelt wird.

Eine Gefährdung des Kindeswohls muss der kantonalen Vormundschaftsbehörde angezeigt werden. Anzeigespflichtig sind alle Behördenmitglieder, die in Ausübung ihres Amtes



von einem solchen Fall Kenntnis erhalten, namentlich Polizeibeamte, Sozialbehörden, Schulbehörden, Geistliche und Lehrer, Gerichtsbehörden und Ärzte.¹ Die Berechtigung zur Anzeige steht jedoch jedermann zu (vgl. Art. 44 EG ZGB). Die Vormundschaftsbehörde hat von Amtes wegen einzuschreiten, sobald ihr ein Fall von Gefährdung des Kindeswohls zur Kenntnis kommt (Art. 45 EG ZGB). Damit eine geforderte oder sich aufdrängende Massnahme im Interesse der betroffenen Person und deren Angehörigen getroffen werden kann, ist eine fundierte Abklärung erforderlich. Die Abteilung Vormundschaft veranlasst die entsprechenden Abklärungen in Bezug auf eine mögliche Fremdplatzierung. Dies betrifft Abklärungen bezüglich Betreuungsform, Platzierung und Finanzierungsmöglichkeiten. Bei sozial indizierten Platzierungen dient normalerweise ein Bericht der Sozialen Dienste oder einer anderen anerkannten Fachstelle als Entscheidungsgrundlage.²

5.2. Besprechung mit lic. iur. Dorine Halder, ehem. Leiterin Kantonales Sozialamt, Abteilung Vormundschaft

Im Zuge einer effektiven Abgrenzung zu der kantonalen Vormundschaftsbehörde hat der vfk Glarus mit lic. iur. Dorine Halder, ehem. Leiterin der Abteilung Vormundschaft, ein Gespräch geführt. Zusammenfassend können die Aussagen von Frau Halder wie folgt festgehalten werden:

- Das Anwendungsfeld für Fremdplatzierungen von Kindern mit sozialer Indikation werde im Kanton durch die Vormundschaftsbehörde abgedeckt. Sie sehe deshalb praktisch keine Anwendungsfälle/Notwendigkeit für Hilfe für Kinder mit sozialer Indikation, sondern einzig für solche mit wirtschaftlicher Indikation.
- Die Feststellung und der entsprechende Auftrag zum Handeln bei Gefährdungsmeldungen liege auch aufgrund der gesetzlichen Zuständigkeit ausschliesslich bei der Vormundschaftsbehörde.
- Sie beobachte allgemein, dass sich die Gefährdungsmeldungen seit der Kantonalisierung gehäuft hätten. Auch sei mit der einhergegangenen Kantonalisierung der Sozialen Dienste eine Professionalisierung erfolgt. Eingehendere Abklärungen aufgrund von Gefährdungsmeldungen könnten nunmehr durch ausgebildete Sozialarbeiter vorgenommen werden. Solche Meldungen kämen häufig von Schulen und Nachbarn, nicht sehr oft von Ärzten.
- Gerade durch die Zentralisierung sei sichergestellt, dass von ihrer Seite entsprechende Anfragen oder Fälle, welche nicht in den Kernbereich der Vormundschaftsbehörde fallen, an Sozialbehörden oder die Schuldenberatung weitergeleitet werden können, was eine Vernetzung zur Folge habe.

¹ Im Zweifelsfall müssen die übrigen Behördenmitglieder und Ärzte eine Gefährdungsmeldung machen, und die Vormundschaftsbehörde muss die Abwägung treffen, ob sie zuständig ist. Unter Umständen müsste auch von Seiten des Fachgremiums Fonds zuerst eine Gefährdungsmeldung erfolgen.

² Vgl. Konzept Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen im Kanton Glarus des kantonalen Sozialamtes (KSA) vom Februar 2002, S. 4 (wird vom KSA überarbeitet).



6. Sozialhilfe (wirtschaftliche Indikation)

Die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) enthalten Empfehlungen über die Fremdbetreuung zuhanden der Sozialbehörden (SKOS-Richtlinien C.I.3). Die SKOS – Richtlinien sind für den Kanton Glarus verbindlich.

Es ist generell die Aufgabe der Sozialhilfe, materiellen und persönlichen Notlagen von Menschen vorzubeugen, sie zu lindern, zu verhindern oder zu beheben (vgl. Art. 2 SHG). In der vorliegenden Problematik gelangt sie v.a. zur Anwendung bei alleinerziehenden Eltern oder Familien, welche trotz einer beruflichen Tätigkeit das soziale Existenzminimum nicht zu decken vermögen (working-poor Familien).

Die Kosten für die stunden- oder tageweise Fremdbetreuung der Kinder während der Arbeitszeit sind anzurechnen, wenn sie in einem vertretbaren Verhältnis zum erzielten Erwerbseinkommen stehen (RL C.I.3). Eine Fremdbetreuung kann dabei auch im Interesse des Kindes erfolgen (vgl. auch die Empfehlungen in RL F.3.3).

7. Würdigung und Fazit

In der Praxis lässt sich meist keine klare Abgrenzung zwischen Kindern mit wirtschaftlicher und sozialer Indikation vornehmen. Oft fallen bei Familien oder Alleinerziehenden wirtschaftliche und soziale Probleme zusammen. Gerade im Verkehr mit den Behörden (v.a. Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe), wo sich Personen normalerweise selber melden müssen, besteht regelmässig eine Hemmschwelle, dies auch zu tun.

Über die Frage, wie aus Sicht des Kindeswohls am angemessensten vorzugehen ist, müssen die Behörden im Rahmen ihres Ermessensspielraums individuell nach den konkret vorliegenden Umständen entscheiden. Bei Härtefällen müssen die Behörden zuerst grundsätzlich entscheiden, ob ihre Zuständigkeit gegeben ist. Dies impliziert, dass es immer wieder Fälle geben wird, bei welchen eine Behörde die Voraussetzungen für ein Einschreiten bzw. Tätigwerden nicht als gegeben erachtet, obwohl eine stunden- oder tageweise familienergänzende Betreuung wünschenswert oder sogar angebracht wäre.

Die Kantonalisierung des Vormundschafts- und Sozialwesens hat im Kanton Glarus zu einer Professionalisierung und Vereinheitlichung geführt. Die Abgrenzung des Aufgabenbereichs der Behörden als auch eine Vernetzung mit den Behörden lässt sich aufgrund der Kantonalisierung einfacher vornehmen als unter den alten Strukturen.

8. Schaffung eines Fonds

Bei der Frage, in welchen Strukturen eine Beitragserrichtung an Kinder von einkommensschwachen Eltern oder Alleinerziehenden aus nichtwirtschaftlichen, ideellen Zwecken erfolgen kann, bieten sich primär zwei „Gefässe“ an; Die Errichtung einer Stiftung oder die Schaffung eines Fonds. Theoretisch wäre auch die Gründung einer Genossenschaft



möglich, was sich allerdings im konkreten Fall aufgrund der für den vfk Glarus gewählten Vereinsform nicht anbietet.

Bei der Evaluation, ob die Schaffung eines Fonds oder einer Stiftung angebracht wäre, kann auf folgende Kriterien abgestellt werden:

- Die Verwaltung der zweckgebundenen Gelder soll unbürokratisch und mit möglichst geringem finanziellem Aufwand erfolgen. Dies v.a. auch unter Berücksichtigung der zu erwartenden finanziellen Beiträge, welche zu diesem Zweck dem Fonds zukünftig zugeführt werden.
- Mit der Festlegung von einheitlichen und klaren Bedingungen für die Einreichung von Gesuchen um Ausrichtung von Beiträgen soll sichergestellt werden, dass der Einsatz der Mittel möglichst zielgerichtet und effizient erfolgen kann.
- Das „Gefäss“ für die eingelegten Gelder soll auf eine sichere Basis gestellt werden, so dass gegenüber den Spendern die zweckgebundene Verwendung der eingelegte Beträge sichergestellt und jederzeit garantiert werden kann.

9. Stiftung

Zur Errichtung einer Stiftung bedarf es der Widmung eines Vermögens für einen besonderen Zweck (Art. 80 ff. ZGB). Es handelt sich dabei um eine Sonderform der juristischen Person. Das der Stiftung zugeführte Vermögen wird dabei „verselbstständigt“. Die Organe haben die Erfüllung des Stiftungszweckes zu gewährleisten.

Die Stiftung wird durch eine öffentliche Urkunde errichtet und muss ins Handelsregister eingetragen werden (Art. 81 Abs. 1 und 2 ZGB). Die Errichtung und Führung einer Stiftung ist an strenge formelle Voraussetzungen mit den entsprechend anfallenden Kosten gebunden. Für die Gründung einer Stiftung bedarf es der öffentlichen Beurkundung und der Eintragung ins Handelsregister. Änderungen der Zusammensetzung der Stiftungsorgane sind jeweils im Handelsregister anzupassen und zu publizieren. Stiftungen unterstehen zudem der kantonalen Stiftungsaufsicht und müssen über eine Revisionsstelle verfügen, welche den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Die Auflösung oder Zweckänderung einer Stiftung gestaltet sich als sehr schwierig. Dies impliziert auch einen hohen Schutz für den Verwendungszweck des Stiftungsvermögens.

10. Fonds

Für den Ausdruck „Fonds“ besteht keine gesetzliche Definition. Als Fonds gelten Finanzgefässe, welche durch eine Behörde oder Institution auf Zeit treuhänderisch verwaltet werden, bevor die Mittel für einen bestimmten Zweck wirksam eingesetzt werden können. Die Schaffung und Ausgestaltung eines Fonds ist an keine formellen Voraussetzungen gebunden. Das entsprechend zugewendete oder ausgeschiedene Vermögen wird damit zu einer Art Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (im Gegensatz zur Stiftung).



Ein Fonds, welcher von einem Verein mit nichtwirtschaftlichen Interessen, wie dem vfk Glarus, verwaltet wird, untersteht keiner staatlichen Aufsicht.³ Die Spender legen in Kenntnis des im Fondsreglement umschriebenen Zwecks und den weiteren Bestimmungen Spenden in den Fonds ein, welche dann zweckgebunden zu verwalten und zu verwenden sind. Eine Zweckänderung kann beantragt werden, wenn die ursprüngliche Zweckbestimmung aufgrund veränderter Verhältnisse nicht mehr gewahrt werden kann (z.B. Übernahme des Fondszwecks durch den Staat). Das genaue Vorgehen bei einer Zweckänderung wird im Fondsreglement festgehalten. Die Verwendung von allfälligem Restvermögen ist ebenfalls im Reglement zu regeln.

11. Fazit

Die Errichtung einer Stiftung bietet den Spendern allgemein eine grosse Sicherheit. Diese kann jedoch auch im Fall des Fonds durch entsprechende Vorkehrungen weitgehend sichergestellt werden. Eine Stiftung ist v.a. im Vergleich mit den zu erwartenden Einlagen und Spenden im Verwaltungsaufwand zu teuer (insb. Anforderungen Revisionsstelle sowie Stiftungsaufsicht). Auch die Errichtung einer solchen verursacht höhere Kosten. Für die vorliegenden Bedürfnisse und Verhältnisse anerbietet sich deshalb die Errichtung eines Fonds.

Mit der Annahme der Spende verpflichtet sich der vfk Glarus zur Einhaltung des Spendenzwecks und zur sorgfältigen Verwaltung. In der Schweiz existieren verschiedene Institutionen (z.B. Hilfswerke), welche in Vereinsform ausgestaltet sind, und welche Fonds betreiben.

12. Aufbau und Organisation des Fonds

Mit der Gründung eines Fonds würde der vfk Glarus im Rahmen des verfolgten Zwecks über ein separat ausgewiesenes „Gefäss“ verfügen, welches sich effizient und mit geringem Verwaltungsaufwand verwalten lässt. Insofern handelt es sich beim Fonds um ein durch den vfk Glarus treuhänderisch verwaltetes Sondervermögen, welches dem vfk Glarus angegliedert wird.

Der vfk Glarus ist als gemeinnütziger Verein von der kantonalen Steuerverwaltung steuerbefreit. Das Gleiche gilt gemäss telefonischer Auskunft auch für einen entsprechend ausgestalteten und vom vfk Glarus treuhänderisch verwalteten Fonds. Das Fondsvermögen ist dabei im Anhang der Jahresrechnung des vfk Glarus jeweils separat auszuweisen und der Steuerverwaltung zusammen mit den Unterlagen der Steuererklärung einzureichen. Zukünftige Spenden oder Einlagen in den Fonds fallen somit – gleich wie Spenden an den vfk Glarus – nicht unter die Steuerpflicht (Art. 24 Ziff. 6 StG).

Der vfk Glarus verfügt als Verein i.S.v. Artikel 60 ff. des Zivilgesetzbuches bereits über Vereinsstatuten, in welchen die Organe und ihre Zuständigkeit geregelt sind. Eine punktuelle Statutenanpassung kann an der Mitgliederversammlung 2009 erfolgen.

³ Eine entsprechende Aufsicht bestünde aber bei zweckgebundenen Zuwendungen durch ein Gemeinwesen, u.U. auch bei einem Legat (Problematik der unselbständigen Stiftung).



Durch ein entsprechendes Reglement (basierend auf den Statuten des vfk Glarus), dessen Erlass in den Bereich der Mitgliederversammlung fallen muss, kann eine nachhaltige und zielgerichtete Verwendung der Fondsgelder gewährleistet werden.

Neben den bereits (gemäss Statuten) bestehenden Organen soll neu ein Fachgremium geschaffen werden (keine Organstellung), welches die entsprechenden Gesuche entgegen nimmt, bearbeitet, bzw. erledigt. Dieses Fachgremium bildet zusammen mit dem Vorstand des vfk Glarus den operativen Bereich in Bezug auf den Fonds.

Das Fachgremium soll – wie es der Name bereits vorweg nimmt – aus Personen zusammengesetzt sein, welche über das notwendige Wissen verfügen. Denkbar sind neben Mitgliedern des Vorstands des vfk Glarus auch Vertreter der Gemeinnützigen Gesellschaft Glarus oder Personen mit psychologischem oder pädagogischem Hintergrund.

Das Fachgremium verfügt im Rahmen der vorhandenen finanziellen und liquiden Mittel des Fonds über die Finanzkompetenz. Es erstattet dem Vorstand des vfk Glarus in regelmässigen Abständen Bericht über die behandelten Gesuche.

Für die Antragstellung für Beiträge des Fonds müssen einheitliche Kriterien vorgegeben sein. Das Verfahren für die Entrichtung von Beiträgen aus dem Fonds muss den Umständen entsprechend fallgerecht, rasch und unkompliziert erfolgen können. Auf der anderen Seite kann ein allfälliger Fonds nur innerhalb seiner finanziellen Möglichkeiten Hilfe gewähren. Entsprechend hat eine Priorisierung zu erfolgen. Der Vorstand des vfk Glarus, resp. die Geschäftsstelle, sorgt für die entsprechende Information (z.B. Gesuchformulare, Informationsbroschüren etc.) sowie für die Vernetzung mit den Behörden. Der Kriterienkatalog und die Informationsunterlagen sind vom Vorstand des vfk Glarus zu genehmigen.

Die Aufsicht kann ohne weiteres durch die bereits bestehenden Organe (Mitgliederversammlung und Revisionsstelle) wahrgenommen werden. Neben dem Erlass und allfälligen Änderungen des Fondsreglements obliegt der Mitgliederversammlung auch die Dechargéerteilung an den Vorstand (welcher sich operativ auch für die Tätigkeit des Fachgremiums verantwortlich zeichnet). Neben eines Tätigkeitsberichts zuhanden der Mitgliederversammlung wird die Fondsrechnung im Anhang der Jahresrechnung des vfk Glarus ausgewiesen und von der Revisionsstelle geprüft. Die Genehmigung der Jahres- und Fondsrechnung obliegt ebenfalls der Mitgliederversammlung.

Anmerkung:

Das Konzept wurde den vfk-Mitgliedern an der Mitgliederversammlung vom 22. April 2009 vorgestellt und die im Anhang beigelegten Statutenänderungen vorgenommen.

NOTIZEN: