

Das Pflegekinderwesen in der Schweiz

Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung

Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz

Dr. Kathrin Barbara Zatti

Juni 2005

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung

- | | |
|--|---|
| 1. Auftrag | 5 |
| 2. Vorgehensweise und Diskussion der Fragestellungen | 6 |

Teil 1

Analyse des Pflegekinderwesens in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen in ausgewählten europäischen Ländern

A Grundlagen und Ausgangslage

- | | |
|---|----|
| 1. Begriffsklärungen und Definitionen | 8 |
| 1.1 Pflegekinderwesen | 8 |
| 1.2 Pflegekind | 8 |
| 1.3 Pflegeverhältnis | 9 |
| 1.4 Formen von Pflegeverhältnissen | 9 |
| 1.5 Pflegefamilie | 10 |
| 1.6 Kategorien von Pflegefamilien | 10 |
| 1.7 Weitere Definitionen | 13 |
| 2. Qualitative und quantitative Bedeutung des Pflegekinderwesens in der Schweiz | 14 |
| 3. Statistische Grundlagen zum Pflegekinderwesen | 15 |

B Rechtliche Grundlagen in der Schweiz und ihre Umsetzung

- | | |
|--|----|
| 1. Die Bestimmungen im ZGB und die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) | 17 |
| 1.1 Abriss der Geschichte der PAVO | 17 |
| 1.2 Beurteilung der rechtlichen Grundlagen | 18 |
| 2. Vormundschaftsrecht | 20 |
| 3. Das Kindeswohl | 20 |
| 4. Grundlegende Unterschiede zu den rechtlichen Grundlagen in anderen Ländern | 21 |
| 5. Auswirkungen der UNO-Kinderrechtskonvention | 23 |

C Historische Entwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz

- | | |
|---|----|
| 1. Die Geschichte des Pflegekinderwesens in der Schweiz | 25 |
| 1.1 Ausbeutung von Kindern durch ihre Pflegefamilien | 25 |
| 1.2 Missbräuchliche Platzierung von Kindern in Pflegefamilien | 26 |
| 2. Auswirkungen auf das heutige Pflegekinderwesen | 26 |

| | |
|--|----|
| D Das Pflegekinderwesen als Subsystem von unterschiedlichen Bereichen | |
| 1. Schnittstelle privat öffentlich | 28 |
| 1.1 Familie als Privatsphäre | 28 |
| 1.2 Kontrolle und Aufsicht durch die Öffentlichkeit | 28 |
| 2. Bereich ausserfamiliäre Betreuung | 29 |
| 2.1 Schnittstelle familienergänzende Betreuung – Fremdplatzierung | 29 |
| 2.2 Heimbereich und Pflegekinderwesen | 29 |
| 2.3 Das Pflegekinderwesen als Teil der Familienpflege | 31 |
| 3. Das Pflegekinderwesen als Subsystem der Kinder- und Jugendhilfe | 31 |
| 3.1 Fremdplatzierung als Ultima Ratio | 31 |
| 3.2 Platzierung in eine Pflegefamilie als präventive Massnahme | 32 |
| 3.3 Vormundschaftswesen | 32 |
| | |
| E Begründung, Funktion und Qualität des Pflegekinderwesens in der Schweiz | |
| 1. Begründung des Pflegekinderwesens | 37 |
| 2. Funktion des Pflegekinderwesens | 37 |
| 3. Qualität im Pflegekinderwesen | 38 |
| 3.1 Qualität im Pflegekinderwesen der Schweiz | 38 |
| 4. Kantone im Vergleich | 39 |
| 5. Entwicklungstendenzen | 39 |
| 5.1 Vernetzungsmodelle | 39 |
| 5.2 Private Firmen | 40 |

| |
|--------|
| Teil 2 |
|--------|

| |
|--|
| AkteurInnen im Pflegekinderwesen, unter besonderer Berücksichtigung von Anforderungen und Qualifikationen |
|--|

| | |
|--|----|
| 1. Pflegeeltern | 42 |
| 1.1 Anforderungen an Pflegeeltern | 43 |
| 1.2 Vorbereitung und Bildung von Pflegeeltern | 44 |
| 1.3 Begleitung von Pflegeeltern | 45 |
| 2. Abklärende, platzierende und begleitende Fachpersonen | 46 |
| 2.1 Sozialdienste | 46 |
| 2.2 Pflegekinderdienste | 47 |
| 2.3 Vernetzungsmodelle im Pflegekinderwesen | 48 |
| 3. Behördenmitglieder und MandatsträgerInnen | 48 |

| |
|--------|
| Teil 3 |
|--------|

| |
|--|
| Das Pflegekinderwesen in Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Grossbritannien Ein Ländervergleich |
|--|

| | |
|--|----|
| 1. Zusammenfassende Empfehlungen | 52 |
| 2. Inhaltliche Zusammenfassung | 53 |
| 2.1 Begriffe, statistische Grundlagen und Forschung im Pflegekinderwesen | 53 |
| 2.2 Rechtliche Grundlagen | 54 |
| 2.3 Historische Entwicklung | 55 |
| 2.4 Subsystem Pflegekinderwesen | 56 |
| 2.5 Vormundschaftswesen | 56 |
| 2.6 Qualifizierung von Pflegeeltern | 57 |

ANHANG

| | |
|---|----|
| 1. Tabellarischer Vergleich der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf und Zürich | 1 |
| 1.1 Struktur des Pflegekinderwesens und der Jugendhilfe | 1 |
| 1.2 Kantonale rechtliche Grundlagen des Pflegekinderwesens und der Jugendhilfe | 2 |
| 1.3 Abklärung der Pflegeplätze und Anforderungen an die Pflegeeltern | 2 |
| 1.4 Unterstützung, Beratung und Qualifizierung der Pflegeeltern | 3 |
| 1.5 Formen von Pflegeverhältnissen | 3 |
| 1.6 Professionalität der Fachpersonen bezüglich des Fachwissens im Pflegekinderwesen | 4 |
| 1.7 Qualitätsstandards und Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen sowie entsprechende Tendenzen | 5 |
| 1.8 Qualifizierung von Behördenmitgliedern und MandatsträgerInnen | 5 |
| 2. Tabellarischer Vergleich der Länder Deutschland, Österreich, Grossbritannien, Frankreich und Italien | 6 |
| 2.1 Organisation der Kinder- und Jugendhilfe | 6 |
| 2.2 Rechtssystem der Kinder- und Jugendhilfe | 7 |
| 2.3 Qualifizierung von Pflegeeltern | 8 |
| 2.4 Beratung, Unterstützung und Begleitung von Pflegepersonen/Pflegeeltern und Pflegefamilien | 9 |
| 2.5 Formen der Familienpflege | 10 |
| 2.6 Anforderungen an Fachpersonen der Kinder- und Jugendhilfe/ Professionalität der Fachpersonen | 11 |
| 2.7 Qualitätsentwicklung und Qualitätsstandards im Pflegekinderwesen | 12 |
| 2.8 Entwicklungstendenzen im Pflegekinderwesen | 13 |

Einleitung

1. Auftrag

Am 11.6.2002 reichte die Nationalrätin Jacqueline Fehr ein Postulat (02.3239) zum Pflegekinderwesen in der Schweiz mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat wird aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie das Pflegekinderwesen in der Schweiz professionalisiert werden könnte, sodass es den heute international anerkannten Qualitätsanforderungen entspricht. Dabei sollen auch die Möglichkeiten gesetzlicher Mindestanforderungen diskutiert werden, welche die Kantone in den Bereichen Aus- und Fortbildung der Vermittlungspersonen, der Pflegekinderaufsichten und der Pflegeeltern zu erfüllen hätten. Auch soll aufgezeigt werden, welche Rolle eine eidgenössische Koordinationsstelle bei der Vernetzung aller kantonalen und regionalen Stellen übernehmen könnte und inwiefern eine solche Koordinationsstelle ebenfalls mit allgemein verbindlichen Richtlinien und Standards beitragen könnte, das Pflegekinderwesen Schweiz weiter zu entwickeln.

Begründung

Pflegekinder sind darauf angewiesen, dass sie unter dem Schutz des öffentlichen Interesses stehen. Die Antwort auf eine Interpellation zu diesem Thema (01.3344) hat gezeigt, dass dem heute nicht so ist. So wissen wir in der Schweiz zwar, wie viele schwarze Schafe auf den Wiesen weiden, nicht aber, wie viele Kinder bei Pflegeeltern eine zweite Familie gefunden haben. Die Antwort auf die Interpellation macht klar, dass sich in der Schweiz niemand umfassend für das Pflegekinderwesen zuständig fühlt. Dazu passt auch, dass die eidgenössische Pflegekinderverordnung aus dem Jahre 1978 immer noch nicht von allen Kantonen umgesetzt ist. Einzelne Kantone haben nicht einmal eine verantwortliche Stelle für das Pflegekinderwesen bezeichnet.

Zwar ist die Zahl der Verdingkinder in der Schweiz in jüngerer Zeit zurückgegangen. Trotzdem wissen alle, die sich mit offenen Augen mit dem Pflegekinderwesen befassen, dass in diesem Bereich längst nicht überall nach Qualitätsstandards gearbeitet wird, die wir den betroffenen Kindern schuldig sind. Mangelnde Aus- und Weiterbildung der Fachpersonen und Behördenmitglieder, wenig interdisziplinäre Zusammenarbeit bei einer Platzierung und fehlende Richtlinien im Bereich Kinder- und Jugendhilfe auf eidgenössischer und kantonaler Ebene verleiten Behörden zu eingriffs- und massnahmenorientierten Entscheiden anstelle einer kindorientierten Hilfeplanung.

Oft ist die Koordination zwischen Aufsicht, zuweisenden Stellen (Vormundschaft, Sozialamt) und den betroffenen Betreuungs- und Erziehungspersonen (Pflegeeltern, Schule) zu wenig verbindlich. Ein Beispiel: Die Behörde weiss von einem Pflegekind, dass es traumatische Erlebnisse aus seiner frühen Kindheit zu verarbeiten hat. Die Pflegeeltern werden von der zuweisenden Behörde aber nur unzureichend darüber informiert. Die Pflegeeltern, aber auch die Lehrkräfte, können bei entsprechendem Verhalten des Kindes nicht adäquat auf dieses reagieren.

Pflegeeltern werden vielerorts für ihre schwierige Aufgabe viel zu wenig vorbereitet und oft auch ungenügend begleitet. Dies ist in der Regel deshalb der Fall, weil auch die verantwortlichen Behörden zu wenig über das Pflegekinderwesen wissen und ihrerseits ebenso überfordert sind.

Durch all diese Qualitätslücken kommt es zu Fehl- und Umplatzierungen, zu Überforderungen der Pflegeeltern und zum Abbruch des Pflegeverhältnisses vonseiten der Pflegeeltern. Pflegekinder müssen zurück ins Heim oder sich innert kurzer Zeit in eine neue Familie einleben. Oft äussert sich die Überforderung der Pflegeeltern aber auch in pädagogischem Fehlverhalten. Traumatische Erlebnisse können damit erneut aufbrechen oder seelische Verletzungen sich verstärken.

Pflegeeltern übernehmen eine Aufgabe, welche die öffentliche Hand sehr entlastet, indem Heimkosten gespart werden können. Insofern ist es unverständlich, weshalb wir nicht viel mehr Ressourcen in die Weiterentwicklung des Pflegekinderwesens stecken. Wir wissen auch, dass Pflegekinder auf ihrem späteren Lebensweg besonderen Risiken ausgesetzt sind. Prävention im Sinne eines in allen Bereichen qualitativ guten Pflegekinderwesens zahlt sich hier sowohl menschlich als auch finanziell für die Gesellschaft deutlich aus!»

Am 11.09.2002 nahm der Bundesrat das Postulat entgegen. In der Folge wurde Frau Dr. Kathrin Barbara Zatti auf der Basis einer Offerte der schweizerischen Fachstelle für das Pflegekinderwesen der Pflegekinder-Aktion Schweiz und aufgrund eines Gesprächs mit Herrn Dr. Hermann Schmid vom Bundesamt für Justiz

vom 18. Juni 2003 mit dem Verfassen eines Expertenberichts zuhanden des Bundesamtes für Justiz beauftragt.

Im Vertrag vom 10. Juni 2004 wird der Auftrag für den Expertenbericht, gestützt auf das erwähnte Postulat (02.3239) von Jacqueline Fehr, wie folgt umschrieben:

I

Ist-Zustand: Stand des Pflegekinderwesens unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Regelung in ausgewählten europäischen Ländern in den Themenbereichen:

Anforderungen an Pflegeeltern

Unterstützung, Beratung und Qualifizierung der Pflegeeltern

Formen der Familienpflege

Anforderungen an Fachpersonen

Qualitätsstandards und Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen sowie entsprechende Tendenzen

Der Ländervergleich berücksichtigt

- Deutschland
- Österreich
- Frankreich
- Italien (anhand des Beispiels der autonomen Republik Bozen)
- Grossbritannien
- Die Schweiz (ausgewählte Kantone, die über eine für den Vergleich ausreichende Basis an Grund- und Systemdaten im Pflegekinderwesen verfügen)
- Eventuell die Niederlande

II

Vorschlag für die Weiterentwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz, insbesondere de lege ferenda, betreffend Qualitätsentwicklung und Professionalisierung in den Bereichen:

Aus- und Fortbildung von Vermittlungspersonen und Pflegekinderaufsicht

Abklärung und Qualifizierung von Pflegeeltern

Strukturen (insbesondere ohne Änderung der Grundlagen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen)

Dabei sind Mindestanforderungen aufzuzeigen und zu diskutieren. Was braucht es, um eine im Sinne des Kindeswohls einheitliche Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen zu gewährleisten und zu fördern? Dabei soll insbesondere die Frage aufgeworfen und anhand eines Ländervergleichs diskutiert werden, inwieweit ein qualitativ gut ausgebautes Pflegekinderwesen eine echte Alternative zur Heimunterbringung darstellt und dadurch die öffentliche Hand entlastet werden kann.

2. Vorgehensweise und Diskussion der Fragestellungen

Da das Pflegekinderwesen ein äusserst komplexes Gefüge von unterschiedlichen Subsystemen darstellt, erscheint es der Verfasserin notwendig, vor der Darstellung und Diskussion der im Auftrag spezifisch genannten Themenbereiche zunächst die Grundlagen des Pflegekinderwesens in der Schweiz kurz darzustellen. Im Hinblick auf Qualitätsentwicklung muss nämlich davon ausgegangen werden, dass es angesichts der Komplexität nicht ausreicht, in einzelnen Bereichen Massnahmen zu ergreifen, da diese – wenn überhaupt – nur sehr beschränkt Wirkung entfalten würden. Nicht zuletzt aufgrund einer ökonomischen Betrachtungsweise ist es sinnvoll, zur Qualitätsentwicklung des Pflegekinderwesens mit möglichst wenigen und möglichst kostengünstigen Massnahmen eine möglichst breite Wirkung zu erzielen.

So würde es beispielsweise für die Entwicklungschancen von Pflegekindern wenig bringen, alle Pflegeeltern für ihre Aufgabe spezifisch vorzubereiten, auszubilden und auch kontinuierlich fortzubilden, wenn gleichzeitig die zuständigen und für die nötigen Entscheidungen verantwortlichen Behördenmitglieder wegen fehlender Fachgrundlagen und Interessenkollisionen Massnahmen treffen, die dem Kindeswohl entgegenlaufen. Insbesondere muss das Pflegekinderwesen als Teil der Kinder- und Jugendhilfe in einem weiteren Rahmen betrachtet und diskutiert werden.

Der deutsche Forscher Jürgen Blandow weist denn auch darauf hin, wie wichtig es ist, im Pflegekinderwesen die Gesamtrationalität des Systems zu erhöhen.¹

Weiter ist es wichtig, eine Situationsanalyse des Pflegekinderwesens in der Schweiz vorzunehmen, dies unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung, wie sie für die Schweiz spezifisch ist. Viele Phänomene, die sich heute im Pflegekinderwesen beobachten lassen, können ohne ihre historische Dimension nicht eingeordnet und verstanden werden.

Mit den Recherchen zum Ländervergleich und zu den Kantonen im Vergleich – diese beiden Teile werden je in einer tabellarischen Übersicht dargestellt – hat die Verfasserin Peter Grossniklaus-Schweizer als langjährigen Mitarbeiter der schweizerischen Fachstelle für das Pflegekinderwesen beauftragt.

Zu den *Beispielen* in diesem Bericht:

Alle aufgeführten Beispiele sind exemplarisch zu verstehen und haben illustrativen Charakter, sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und sind auch nicht repräsentativ.

Zu den EMPFEHLUNGEN in diesem Bericht:

Die Empfehlungen, welche der Bericht für die Weiterentwicklung und die Professionalisierung des Pflegekinderwesens macht, sind jeweils an derjenigen Stelle eingefügt, wo sich eine Empfehlung aufgrund der Ausführungen ergibt. Im Teil 4 werden die Empfehlungen zusammengefasst, gewichtet und in ihrer Bedeutung gewürdigt. Zudem werden dort zusätzlich jene Empfehlungen formuliert, welche sich aus der Synthese der einzelnen Teile und Bereiche des Berichtes ergeben.

¹ Blandow, Jürgen: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens, Juventa Verlag, Weinheim und München 2004

Teil 1

Analyse des Pflegekinderwesens in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen in ausgewählten europäischen Ländern

A Grundlagen und Ausgangslage

1. Begriffsklärungen und Definitionen

Da in der Schweiz bisher keine allgemein gültige und anerkannte Begrifflichkeit bezüglich des Pflegekinderwesens besteht, werden im Folgenden die wesentlichen Begriffe für diesen Bericht definiert. Es kann gut sein, dass die Begriffe in anderen Zusammenhängen mit anderen, mehr oder weniger abweichenden Bedeutungen verwendet werden.

1.1 Pflegekinderwesen

Pflegekinderwesen ist in der Schweiz wie auch in anderen Ländern ein gängiger Begriff, der jedoch keineswegs klar definiert ist. Für den vorliegenden Bericht wird für das Pflegekinderwesen folgende Definition verwendet:

Das Pflegekinderwesen bezeichnet die Gesamtheit von Akteuren und Akteurinnen, Institutionen und Organisationen, die mit Pflegekindern zu tun haben sowie mit den Prozessen, die dazu führen, dass ein Kind zu einem Pflegekind wird, weiter auch die gesetzlichen, sozialen Rahmenbedingungen und die gesellschaftlichen Strukturen, innerhalb deren diese Prozesse stattfinden und die auf Leben und Entwicklung von Pflegekindern einwirken.

Dass es sich beim Pflegekinderwesen um eine äusserst komplexe Angelegenheit handelt, zeigt allein schon diese Definition. Es ist wichtig, dass diese Komplexität nicht auf etwas einfacher Handhabbares reduziert wird, weil wesentliche Probleme des Pflegekinderwesens nicht betrachtet und gelöst werden können, ohne die Verflechtungen auf unterschiedlichen Ebenen einzubeziehen.

1.2 Pflegekind

Auch der Begriff Pflegekind ist nicht ganz klar definiert, insofern als in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (im Folgenden PAVO) Familienpflege, Tagespflege und Heimpflege abgehandelt werden. Obwohl im üblichen Sprachgebrauch unter Pflegekindern jene Kinder, die auf Dauer – das heisst zumindest während der Woche mit Übernachten – in einer Pflegefamilie leben, gemeint sind, werden in der Schweiz nach wie vor teilweise Tageskinder – die gebräuchliche Bezeichnung für Kinder, die während des Tages in einer Tagesfamilie betreut werden – ebenfalls als Pflegekinder bezeichnet.

In diesem Bericht wird der Begriff Pflegekind ausschliesslich für Kinder in Wochen- und Dauerpflege (siehe 1.4) verwendet. Er befasst sich demnach nicht mit der Tagespflege, obwohl es einen Bereich gibt, wo keine eindeutige und klare Grenze zwischen Tagespflege- und Dauerpflegeverhältnissen existiert. Dies ist beispielsweise dort der Fall, wo die Betreuung eines Kindes in einer Familie während des Tages nicht nur wegen der Erwerbstätigkeit der Mutter des Kindes notwendig ist, sondern zusätzlich als erzieherische Massnahme zugunsten des Kindes. Es kommt auch vor, dass Tagespflegeverhältnisse «schleichend», das heisst ohne eine explizite Entscheidung, die auf entsprechenden Abklärungen basiert, situationsbedingt in Wochen- oder Dauerpflege überführt werden.²

Eine weitere Unklarheit bezüglich des Begriffes ergibt sich aus der Altersbeschränkung, welche die PAVO für die Bewilligung betreffend die Aufnahme von Kindern «zur Pflege und Erziehung in seinen Haushalt» setzt: Die Bewilligungspflicht gilt nämlich nur für Kinder, die noch schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt sind (PAVO, Art. 4, Abs. 1). Kinder, die unter diesen Voraussetzungen in eine Pflegefamilie aufgenommen wurden, bleiben in der Regel länger dort als bis zum 15. Altersjahr und bleiben somit «Pflegekinder», auch wenn die gesetzliche Aufsichtspflicht über das Pflegeverhältnis entfällt. Der Bericht verwendet den Begriff Pflege-

² Niederberger, J.M. & Zeindl, Th. (1989): Karrieren fremdplatzierter Kinder. Erste Daten aus einer schweizerischen Studie, Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete, 58 (1), 46-62

Kind gemäss dem üblichen Sprachgebrauch: Gemeint sind Kinder und Jugendliche, die in einer Pflegefamilie leben, unabhängig von ihrem Alter, bis zu ihrer Volljährigkeit mit 18 Jahren.

Eine ausführliche juristische Diskussion des Begriffes Pflegekind, wie er in den rechtlichen Grundlagen verwendet wird, findet sich in der Untersuchung von Hans Bättig über die Pflegekinderaufsicht in Bund und Kantonen.³

1.3 Pflegeverhältnis

Mit Pflegeverhältnis wird im vorliegenden Bericht das Arrangement bezeichnet, innerhalb dessen ein Kind in einer Pflegefamilie lebt. An einem Pflegeverhältnis sind verschiedene Personen und institutionelle wie behördliche AkteurInnen beteiligt. Ein Pflegeverhältnis ist ein kompliziertes Konstrukt und stellt für die unmittelbar Beteiligten im Grunde genommen eine dreifache Ausnahmesituation dar:

- Für das Kind, weil es nicht bei seinen leiblichen Eltern oder einem Elternteil aufwachsen kann, so wie es in der Gesellschaft als «normal» und richtig betrachtet wird.
- Für die leiblichen Eltern, weil sie, aus welchen Gründen auch immer, ihre elterliche Funktion und Verantwortung nicht wahrnehmen können, aber trotzdem die leiblichen Eltern bleiben.
- Für die Pflegeeltern, da sie wie «richtige» Eltern mit dem Kind zusammenleben, aber nicht die leiblichen Eltern sind und (anders als bei der Adoption) nicht die elterliche Sorge für das Kind innehaben.

Ein Pflegeverhältnis stellt aber auch insgesamt eine Ausnahmesituation dar, insofern als durch Abklärungen, Platzierung, Begleitung, Bewilligung und Aufsicht eine Beteiligung und Kontrolle durch die öffentliche Hand in einem Bereich ausgeübt wird, der sonst explizit jeglicher Eingriffnahme von aussen entzogen wird (zumindest ideell und ideologisch): nämlich betreffend das Aufwachsen von Kindern in einer Familie.

1.4 Formen von Pflegeverhältnissen

Es gibt keine klar definierten Formen von Pflegeverhältnissen. In der Praxis haben sich unterschiedliche Formen unter teils verschiedenen Bezeichnungen entwickelt. So sollen hier nur die grundlegenden Formen kurz dargestellt werden:

- **Wochenpflege:** Wenn ein Kind während der Woche in der Pflegefamilie lebt, das Wochenende jedoch regelmässig bei seinen leiblichen Eltern oder einem Elternteil verbringt, spricht man von Wochenpflege. Obwohl Fachleute diese Form im Wesentlichen als wenig sinnvoll und oft problematisch einschätzen, werden Platzierungen von Kindern in Wochenpflege immer wieder gewünscht, insbesondere wenn die Kinder bei Verwandten oder in anderen milieunahen Pflegeverhältnissen untergebracht sind.

Man kann davon ausgehen, dass in den 70er- und 80er-Jahren mehr Kinder in Wochenpflege betreut wurden, insbesondere dann, wenn eine alleinerziehende Mutter oder ein alleinerziehender Vater aufgrund unregelmässiger Arbeitszeiten oder aufgrund eines fehlenden familienergänzenden Betreuungsangebots wie Hort oder Krippe während der Erwerbstätigkeit das Kind nicht selber betreuen konnte. Heute gibt es wohl kaum mehr Platzierungen in Wochenpflege allein aufgrund der Erwerbstätigkeit der Eltern.

- **Dauerpflege:** Mit Dauerpflege werden jene Pflegeverhältnisse bezeichnet, in welchen ein Kind auf Dauer – das heisst ohne eine klar definierte und zeitlich festgelegte Rückkehroption zu den leiblichen Eltern – in einer Pflegefamilie lebt. In der Regel kann man heute von Dauerpflege ausgehen, wenn ein Kind in eine Pflegefamilie platziert wird. Oft geschieht dies allerdings nicht explizit. Bei unfachlichen Platzierungen kommt es nicht selten vor, dass den leiblichen Eltern die Rückkehr des Kindes in die Familie und den Pflegeeltern der Verbleib des Kindes in der Pflegefamilie in Aussicht gestellt oder gar zugesichert wird. Ausnahmen sind die unten aufgeführten besonderen Formen von Platzierungen in eine Familie.
- **Bereitschaftspflege** (auch Kurzzeitpflege, SOS-Platzierungen, Notplatzierungen oder auch insbesondere bei Jugendlichen Time-out-Platzierungen genannt): Bei diesen speziellen Pflegeverhältnissen wird ein Kind oder eine Jugendliche aufgrund einer Notsituation, die ein sofortiges Handeln erfordert, für eine von vornherein begrenzte Zeit (in der Regel maximal drei Monate) in einer (in der Regel besonders vorbereiteten und qualifizierten) Pflegefamilie untergebracht. Während in solchen Notfallsituationen die betroffenen Kinder früher unabhängig von ihrem Alter häufig in eine Institution platziert wurden, hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren die Erkenntnis durchgesetzt, dass insbesondere jüngere Kinder (namentlich Säuglinge und Kleinkinder) in den meisten Fällen in einer Familie besser aufgehoben sind. Im Folgenden soll als einheitlicher Begriff die Bezeichnung *Bereitschaftspflege* gebraucht werden.

³ Bättig, Hans: Die Pflegekinderaufsicht im Bund und in den Kantonen. Schriftenreihe Jugend, Familie und Recht, Band 2. Hrsg. Dr. iur. Hans Fahrner, pro juventute, Zürich 1984

- **Tagespflege:** Wenn Kinder während des Tages in einer Familie – meist Tagesfamilie genannt – betreut werden, spricht man von Tagespflege. Auf die Tagespflege wird in diesem Bericht jedoch nur am Rande eingegangen, da es einen breiten Bereich von Tagespflege gibt, der dem gesamten Angebot von Kinderbetreuung während der Erwerbstätigkeit der Eltern zuzuordnen ist. Es besteht allerdings eine wohl nicht unerhebliche Schnittstelle zwischen dieser Form von Tagespflege und den Betreuungsformen in Pflegefamilien, welche aufgrund der Erziehungsschwierigkeiten und -unfähigkeit der Eltern zustande kommen. Tagespflege als eine Übergangsform kann in diesem Zusammenhang auch sinnvoll sein, wenn die Unterstützung für das Kind koordiniert wird und massgeschneidert dem Bedarf des Kindes angepasst werden kann.

1.5 Pflegefamilie

Selbstverständlich gibt es «die» Pflegefamilie nicht. Pflegefamilien sind ebenso vielfältig wie Familien überhaupt. Auch die Gründe, weshalb eine Familie Pflegekinder aufnimmt, sind sehr unterschiedlich.

Pflegefamilie ist der gängige Begriff für ein Paar, welches mit oder ohne leibliche Kinder, mit oder ohne Adoptivkinder, Pflegekinder aufnimmt. Es gibt zwar auch Pflegefamilien, wo eine alleinerziehende Pflegemutter oder ein alleinerziehender Pflegevater mit oder ohne leibliche Kinder Pflegekinder betreut, aber das ist die Ausnahme, obwohl es bestimmte Konstellationen und fachliche Gründe gibt, wo eine solche Pflegefamilie den besonderen Bedürfnissen eines Kindes am besten entspricht. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein Mädchen von seinem Vater sexuell ausgebeutet wurde und Abklärungen ergeben, dass es für das Mädchen besser ist, in seinem nahen Lebensumfeld nicht mit männlichen Personen konfrontiert zu sein, und zusätzlich eine Platzierung in eine Institution nicht als förderlich betrachtet wird.

In neuerer Zeit haben sich auch weitere Bezeichnungen eingebürgert: So sprechen manche Organisationen, welche Kinder in von der Organisation angestellte Pflegefamilien platzieren, von Partnerfamilie. Manchmal wird auch der Name der Organisation zur Bezeichnung verwendet: Im Verein ESPOIR beispielsweise heisst dann die Pflegefamilie ESPOIR-Familie.

1.6 Kategorien von Pflegefamilien

Entsprechend den Formen von Pflegeverhältnissen lassen sich Pflegefamilien in unterschiedliche Kategorien unterteilen:

- Nichtverwandte Pflegefamilien, in denen ein Kind auf Dauer lebt
- Pflegefamilien, die als Verwandte ein Kind betreuen
- Bereitschafts-Pflegefamilien, die sich ausschliesslich oder neben der Betreuung von Pflegekindern auf Dauer für die Aufnahme von Kindern in Bereitschaftspflege zur Verfügung stellen

Weiter lassen sich, anhand anderer Kriterien, zusätzliche Unterscheidungen von Pflegefamilien vornehmen. Diese sollen kurz vorgestellt werden, obwohl es keine scharfen Grenzen zwischen den verschiedenen Kategorien gibt. Es existiert in der Schweiz bis jetzt keinerlei Untersuchung über Pflegefamilien, welche allfällige Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausfiltert.

Traditionelle oder herkömmliche Pflegefamilie

Viele traditionelle Pflegefamilien sind wohl eher zufällig zu Pflegefamilien geworden: Oft war und ist es die Not eines Kindes – das beispielsweise mit leiblichen Kindern die Schule besucht –, welche zur Aufnahme eines Kindes führte. Oft wurde und wird eine Familie auch durch – beispielsweise – den Präsidenten der Vormundschaftsbehörde in der Gemeinde angefragt, ob sie sich nicht als Pflegefamilie für ein bestimmtes Kind zur Verfügung stellen würde, dann nämlich, wenn dringend ein Platz gefunden werden muss. Kennzeichnend für herkömmliche Pflegefamilien ist in der Regel das unprofessionelle Setting, innerhalb dessen sich die Platzierung wie auch die folgende Begleitung und Beaufsichtigung des Pflegeplatzes abspielen. Gewöhnlich handelt es sich um Familien mit einem traditionellen Rollenverständnis, wo die Mutter und Hausfrau ausschliesslich für Erziehung und Kinderbetreuung zuständig ist. Viele herkömmliche Pflegemütter nahmen und nehmen Pflegekinder auf, wenn die eigenen Kinder schon erwachsen sind.

Es ist unmöglich zu bestimmen, wie hoch der Anteil von traditionellen Pflegefamilien am Gesamttotal der Pflegefamilien war und ist. Tendenziell jedoch lässt sich vermuten, dass dieser Anteil abnimmt. Nicht zuletzt weil die Arbeit als Pflegeeltern zumindest teilweise und zunehmend ein professionelles Verständnis erfordert und weil auch viele Familien nicht mehr über die dafür notwendigen Ressourcen – seien es zeitliche, finanzielle, psychische, soziale oder auch räumliche – verfügen.

Verwandte Pflegefamilie

Sowohl in den USA wie auch in Grossbritannien und Deutschland ist die Verwandtenpflege in den letzten Jahren vermehrt ins Blickfeld gerückt. Dafür sind – abgesehen davon, dass es immer wieder zu grossen Problemen kam mit Kindern, die bei Verwandten aufwuchsen – zwei Gründe ausschlaggebend: Erstens hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren in Fachkreisen die Erkenntnis durchgesetzt, dass Kinder, die fremdplatziert werden müssen, am besten an einem Ort untergebracht werden, welcher der Herkunftsfamilie des Kindes möglichst nahe und ähnlich ist (milieunahe Unterbringung oder Lebensweltorientierung lautet der entsprechende Fachbegriff). Ausgangspunkt waren nicht zuletzt die Erfahrungen, dass Kinder, die aus sozial unterprivilegierten und zerrütteten Familien in Pflegefamilien kommen, die aus einer ganz anderen sozialen Schicht stammen und ganz andere Werte und Traditionen leben, mit dem Kulturwechsel oft überfordert werden. Wenn es in der weiteren Verwandtschaft des Kindes eine Familie gibt, welche fähig ist, das Kind aufzunehmen und angemessen zu betreuen und zu erziehen, so kann sich eine solche Platzierung eben wegen der Ähnlichkeit des Milieus und der ähnlichen sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Einbettung als förderlich erweisen: Verwandtenpflege kann in der Regel als sehr milieunahe Form bezeichnet werden. Zum andern haben für die vermehrte Beachtung der Verwandtenpflege auch ökonomische Überlegungen eine Rolle gespielt. In der Regel kommt eine Unterbringung eines Kindes bei Verwandten – es sind in den meisten Fällen die Grosseltern, davon hauptsächlich die Eltern der Mutter – günstiger zu stehen, viele verwandte Pflegeeltern bekommen kein Pflegegeld, und sehr oft möchten sie für ihre Betreuung und Erziehung des Kindes auch nicht ein Pflegegeld bekommen. Zwar brauchen sie, die oft selber in eher prekären finanziellen Verhältnissen leben, sehr wohl auch materielle Unterstützung, dies sollte aber eher in Form – beispielsweise – eines Beitrags an die Wohnungsmiete geschehen denn als Pflegegeld. Die Förderung von Verwandtenpflege hat somit auch eine Kosteneinsparung bei der Fremdplatzierung von Kindern zum Ziel. Voraussetzung dazu ist, wie Jürgen Blandow⁴ für Deutschland sehr klar herausgearbeitet hat, die Entwicklung spezieller Modelle, wie verwandte Pflegefamilien begleitet und unterstützt werden können. Diese Modelle müssen auf die spezifische Situation von verwandten Pflegeeltern massgeschneidert sein, die sich von der Situation anderer Pflegeeltern in vielen Punkten grundlegend unterscheidet.

In der Schweiz hat man sich bisher nicht speziell mit der Problematik und den Chancen der Verwandtenpflege befasst.

Professionelle Pflegefamilie

In der Schweiz hat sich seit den 70er-Jahren eine besondere Form von Pflegefamilien entwickelt, die unter dem Begriff «professionelle Pflegefamilien» (auch heilpädagogische oder sozialpädagogische Pflegefamilien genannt) zusammengefasst werden können. Ihnen ist gemeinsam, dass zumindest ein Elternteil eine sozial- oder heilpädagogische Ausbildung besitzt und dass der grössere Teil des Familieneinkommens mit der Betreuung und Erziehung von Pflegekindern erzielt wird. Professionelle Pflegefamilien hatten und haben in der Regel mehrere Pflegekinder und sind in Vereinen zusammengeschlossen. Zu ihrem professionellen Verständnis gehört es auch, dass zu ihrem Instrumentarium – ähnlich wie bei Betreuungspersonen in einem Kinder- oder Jugendheim – regelmässige Supervisionen, Fallbesprechungen und Weiterbildung gehört. Die Anforderungen an Pflegefamilien bezüglich Ausbildung, Leistung und Angebot sind gewöhnlich durch gemeinsame Richtlinien des Vereins klar definiert. Professionelle Pflegefamilien erhalten in der Regel ein höheres Pflegegeld.

«Semiprofessionelle» Pflegefamilie

Irgendwo zwischen den professionellen Pflegefamilien, wie oben definiert, und den «gewöhnlichen» Pflegefamilien steht eine Kategorie von Pflegefamilien, die sich in den letzten 10 bis 15 Jahren neu entwickelt hat. Sie haben, anders als herkömmliche Pflegefamilien, ein ausgeprägteres berufliches Selbstverständnis – sehen also ihre Arbeit auch als Beruf oder Teil ihrer beruflichen Tätigkeit – und erzielen damit wenigstens einen Teil ihres Familieneinkommens.

«Vernetzte» Pflegefamilie

Diese Pflegefamilien lassen sich der oben dargestellten Kategorie der semiprofessionellen Pflegefamilien zuordnen, wobei sich ihre Arbeit dadurch auszeichnet, dass sie in einem Netz von Pflegefamilien arbeiten,

⁴ Blandow, Jürgen; Walter, Michael: Bestandesaufnahme und strukturelle Analyse der Verwandtenpflege in der Bundesrepublik Deutschland. Kurzfassung des Untersuchungsberichts. Universität Bremen, Studiengang Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft, Januar 2004. Projekthomepage: www.uni-bremen.de/~walter

welches durch eine Organisation begleitet und unterstützt wird. Manche sind mit allen üblichen Sozialleistungen von der Organisation angestellt. In den letzten Jahren sind immer mehr unterschiedlich strukturierte Organisationen entstanden, die sich unter dem Begriff «Vernetzungsmodelle»⁵ zusammenfassen lassen. Damit ist – gegenüber dem traditionellen Pflegekinderwesen – eine neue Organisationsform entstanden, die unter bestimmten Voraussetzungen den heutigen Anforderungen besser gerecht wird.

Mischformen zwischen Pflegefamilie und institutionellen familiären Formen

Als Antwort auf Kritik an der Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen in den Heimen, wie sie in den 60er-Jahren auch in der Schweiz formuliert wurde, entwickelten sich verschiedene familienähnliche Betreuungsformen im Rahmen der Institutionen. Ein Ziel dieser Reformen in der Heimerziehung war es unter anderem, mehr Kontinuität in der Betreuung und Erziehung der Kinder sicherzustellen. 1986 haben Niederberger/Niederberger⁶ die Formenvielfalt in der Fremdbetreuung von Kindern untersucht. Sie kamen zum Schluss, dass familienähnliche Betreuungsformen innerhalb von Institutionen tatsächlich eine Familienähnlichkeit produzierten, dass aber genau dies bei den Kindern und Jugendlichen zu Enttäuschungen führte, aus dem einfachen Grund, weil die Familie eben doch nicht wirklich eine Familie war.

Abgesehen von den professionellen Pflegefamilien, welche als «autonome» Pflegefamilie lebten, aber durch ihre Berufsausbildung und meistens durch ihre Berufserfahrung als ErzieherInnen oder SozialpädagogInnen in Heimen professionell mit den organisatorischen Bereichen der Arbeit umgingen (beispielsweise mit Fallbesprechungen und im Umgang mit den Herkunftseltern und den einweisenden Stellen) – abgesehen von diesen professionellen Pflegefamilien also entstand erst in den 90er-Jahren die umgekehrte Bewegung zur «Familiarisierung» der institutionellen Betreuung: Indem nämlich ausgehend von den traditionellen Pflegefamilien institutionelle Elemente die eigentliche Betreuungs-, Beziehungs- und Erziehungsarbeit ergänzten, in der Regel nicht durch die Pflegefamilie selber, sondern durch das professionelle Netz, in welchem die Pflegefamilie eingebunden ist. Das Modell der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz beispielsweise wird vom Kanton Luzern als eine heimähnliche Institution bezeichnet, mit zentraler pädagogischer Leitung und dezentraler Betreuung und Erziehung der Kinder in den dem Modell angegliederten Pflegefamilien. Entsprechend anerkennt der Kanton Luzern das Modell als heimähnliche Einrichtung im Rahmen des Heimfinanzierungsgesetzes.

Das erste Modell, das mit Vernetzung – das heisst mit Begleitung und Betreuung der Pflegefamilien durch qualifizierte Fachleute – arbeitete, hat sich allerdings aus dem Heimbereich heraus entwickelt: Das Modell ESPOIR entstand Anfang der 90er-Jahre aus einem stadtzürcherischen Heim, als für HIV-betroffene Kinder neue Lösungen zur Betreuung gefunden werden mussten (weil damals HIV-positive Kinder nicht in ein Heim aufgenommen wurden). Erst als das Heim die ihm angegliederte Betreuung von Kindern in Pflegefamilien nicht weiterführen wollte, entstand der Verein ESPOIR als heimunabhängiges Modell, wie es – quantitativ und qualitativ weiterentwickelt – bis heute besteht. Dies zeigt, dass zwischen den beiden Betreuungsbereichen «institutionelle Betreuung» und «Betreuung in Pflegefamilien» keine eindeutigen Grenzen bestehen.

Diese Entwicklung hin zu vernetzten Pflegefamilien ist relativ neu, weitergehende Diskussionen – wie beispielsweise die Frage, wann eine Pflegefamilie wirklich noch eine Familie ist – sind bislang nicht geführt worden. Zusätzlich zu den vernetzten Modellen der Pflegefamilien haben sich in den letzten Jahren, teilweise Jahrzehnten, aber auch weitere Formen entwickelt, die sich irgendwo in dem Feld zwischen Heim und Pflegefamilie ansiedeln und am ehesten als Kleininstitutionen bezeichnet werden können. In manchen Regionen, wie beispielsweise im Kanton Bern, gibt es bereits eine längere Tradition von Kleininstitutionen, die sich gemeinsam im spib – im Verband sozialtherapeutischer und pädagogischer Kleininstitutionen im Kanton Bern – organisiert haben. In der eigentlichen Familie mit einem Elternpaar und allenfalls leiblichen Kindern arbeiten zusätzlich BetreuerInnen, PraktikantInnen, Hausangestellte mit, sie bieten Plätze für Kinder und Jugendliche, aber auch für Behinderte oder alte Menschen. Eine Vielzahl solcher Kleininstitutionen arbeitet aber auch für sich und ist nicht mit anderen Institutionen vernetzt oder in Vereinen organisiert. Sie befinden sich in einer Art Grauzone zwischen den eigentlichen Institutionen und den Pflegefamilien.

Bislang sind die verschiedenen Kategorien zwischen Pflegefamilie und Kleinheim und die entsprechenden Anforderungen an Aufsicht, Ausbildung der MitarbeiterInnen, Stellenschlüssel, Betreuungsschlüssel etc. auch nicht definiert worden.

Die Ausführungen zeigen, dass hier in einem breiten Bereich keine klaren Begrifflichkeiten existieren. Dies hängt damit zusammen, dass sich auch in der Schweiz das Pflegekinderwesen in den letzten 20 bis 25 Jahren sehr stark differenziert hat, wie dies Jürgen Blandow für Deutschland festgestellt hat: Er bezeichnet dies als das Dilemma des Pflegekinderwesens: «Dass es zwar vieles ist, in einem sehr breiten Zwischenraum

⁵ Es gibt bis jetzt keine offizielle Bezeichnung für diese Organisationsform.

⁶ Niederberger, J.M. & Bühler Niederberger, D.: Formenvielfalt in der Fremderziehung. Zwischen Anlehnung und Konstruktion, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1988

(zwischen den <einfachen> Kurzzeitunterbringungen und den professionalisierten oder sogar verberuflichten Formen des Pflegekinderwesens) aber so tut, als handle es sich um etwas Einheitliches.»⁷

1.7 Weitere Definitionen

Weitere, im Zusammenhang mit dem Pflegekinderwesen verwendete Begriffe sind nicht klar definiert und werden in verschiedenen Zusammenhängen unterschiedlich gebraucht. Hier soll nur eine für diesen Bericht geltende Definition vorgenommen werden, um Missverständnisse zu vermeiden.

Ausserfamiliäre Betreuung

Der Begriff ausserfamiliäre Betreuung steht für alle Formen, in denen Kinder für eine bestimmte Zeit ausserhalb ihrer leiblichen Familie betreut und erzogen werden.

Fremdplatzierung

Fremdplatzierung bedeutet, dass ein Kind – zeitlich befristet oder auf Dauer – nicht mehr in seiner Herkunftsfamilie lebt und von andern Menschen als seiner Mutter oder seinem Vater betreut und erzogen wird. Das Kind wächst in einer Pflegefamilie oder in einer Institution auf. Der Begriff Fremdplatzierung wird sowohl für den (Entscheidungs-)Prozess, der zur Unterbringung in einer (anderen) Pflegefamilie oder einer (anderen) Institution führt, als auch für die Aufenthaltsdauer in einer Institution bzw. die Dauer eines Pflegeverhältnisses verwendet. In den wohl meisten Fällen, bei denen es sich um dauerhafte Platzierungen handelt, geschieht dies gegen den Willen der leiblichen Eltern aufgrund von Kinderschutzmassnahmen. Das wesentliche Unterscheidungskriterium zwischen der familienergänzenden Betreuung und einer Fremdplatzierung ist die Beziehung des Kindes zu seinen Eltern: Ist diese gut, das heisst für das Kind und seine Entwicklung förderlich, kann das Kind bei seinen Eltern oder bei einem Elternteil leben und wird allenfalls temporär von anderen Menschen betreut – wie das im Übrigen zu allen Zeit der Fall war; mit den gesellschaftlichen Veränderungen haben sich allenfalls Formen und Ausmass geändert. Zu einer Fremdplatzierung hingegen kommt es, wenn die Beziehung zwischen Kind und Eltern oder einem Elternteil so stark gestört ist, dass einem Kind das Zusammenleben mit den Eltern nicht mehr zugemutet werden kann.

Für Betreuungsformen, wo das Kind den grössten Teil seines Alltags nicht in seiner Herkunftsfamilie verbringt, wird teilweise auch der Begriff familienersetzende Betreuung gebraucht. Dieser Begriff ist allerdings umstritten, da er möglicherweise Missverständnisse impliziert. Familienersetzend meint, dass die Herkunftsfamilie des betroffenen Kindes in ihrer Funktion als im Alltag für das Kind sorgende, für Betreuung und Erziehung verantwortliche Familie durch andere Personen – seien es die Pflegeeltern oder die ErzieherInnen in einem Heim – «ersetzt» werden. Hingegen ist eine Ersetzung der Bedeutung der Herkunftseltern als biologische Eltern für das Kind in jedem Fall nicht möglich. Wo auch immer das Kind lebt: Seine Herkunftseltern bleiben seine Eltern und spielen im Leben des Kindes eine spezifische Rolle, die je nach Verfügbarkeit und Fähigkeit der jeweiligen Mutter und des jeweiligen Vaters sehr verschieden ausgestaltet sein kann.

Familienergänzende Betreuung

Der Bereich der familienergänzenden Betreuung, der in den letzten beiden Jahrzehnten stark ausgebaut wurde und dessen Ausbau weiterhin gefordert wird, umfasst Krippen, Horte, Mittagstische, Tagesfamilien, Spielgruppen und ähnliche Formen mehr, wo Kinder, die in ihrer Herkunftsfamilie leben, während einer bestimmten Zeit des Tages betreut werden. Gründe dafür sind einerseits die berufsbedingte Abwesenheit der Eltern, andererseits geht es aber auch darum, Kindern ausserhalb der Familie soziale Erfahrungen zu ermöglichen, was insbesondere in jenen Fällen von Bedeutung ist, in denen ein Kind alleine in einer Familie oder in einer isolierten Wohnsituation aufwächst, sodass sich Kontakte und Beziehungen zu andern Kindern nicht automatisch ergeben.

Familienpflege

Unter diesem Begriff werden im Bericht, entsprechend der üblichen Sprachregelung in der Schweiz (mehrfach, aber auch nicht ausschliesslich), alle Formen von Pflege in einer Familie verstanden, welche neben der Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen auch die Betreuung von behinderten, alten oder drogenabhängigen Menschen innerhalb einer nicht zur Verwandtschaft gehörenden Familie umfasst. Dem-

⁷ Jürgen Blandow: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens. Juventa, Weinheim und München 2004

gegenüber wird in Deutschland unter Familienpflege im engeren Sinn die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien verstanden.

EMPFEHLUNG

Damit überhaupt eine einheitliche Diskussionsgrundlage geschaffen werden kann, müssen die Begriffe – wie sie im Zusammenhang mit dem Pflegekinderwesen gebraucht werden – einheitlich definiert werden. Die verschiedenen Kategorien von Pflegeverhältnissen und die verschiedenen Formen von Pflegefamilien müssen innerhalb eines verbindlichen Rasters definiert werden. Dies muss – zusammen mit anderen Basisarbeiten, wie sie an später folgenden Stellen in diesem Bericht formuliert werden – durch eine mit einem verbindlichen Auftrag eingesetzte ExpertInnengruppe erarbeitet werden.

2. Qualitative und quantitative Bedeutung des Pflegekinderwesens in der Schweiz

Das Pflegekinderwesen ist ein tragender Pfeiler der Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz. Sobald ein Kind, aus welchen Gründen auch immer, nicht bei seinen leiblichen Eltern aufwachsen kann, muss es anders betreut werden. Grundsätzlich kommen dazu zwei Formen in Frage: die Betreuung in einer Institution oder die Betreuung in einer Familie. Wie in Kapitel 1.6 «Kategorien von Pflegefamilien» ausgeführt wird, haben sich etwa seit den 80er-Jahren sowohl vonseiten der Familienbetreuung wie der Heimbetreuung Formen entwickelt, die nicht mehr ganz eindeutig der einen oder andern Kategorie zugeordnet werden können.

Wie viele Pflegekinder in der Schweiz leben, weiss niemand genau. Das allein sagt sehr viel aus über den Stellenwert des Pflegekinderwesens in der Schweiz. Die einzige Zahl, die wenigstens einen Anhaltspunkt und eine Grössenordnung zu der Anzahl von Pflegekindern liefert, stammt aus der Volkszählung von 1990. Bei den Personen unter 15 Jahren erfasst die Volkszählung in der Kategorie «in Privathaushalten» Kinder unter 15 Jahren, die ohne Eltern und ohne Verwandte leben, sowie Kinder unter 15 Jahren, die, ohne Eltern, mit Verwandten leben. Abklärungen beim Bundesamt für Statistik haben vor einigen Jahren ergeben, dass man davon ausgehen kann, dass diese beiden Kategorien mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit die Pflegekinder in verwandten beziehungsweise nichtverwandten Pflegefamilien erfassen. Sicher ausgeschlossen werden kann, dass hier adoptierte Kinder mitgezählt wurden, da diese als Kinder mit beiden Eltern oder einem Elternteil erfasst wurden. Hingegen galten Adoptivkinder in der damals zweijährigen Vor-Adoptionszeit als Pflegekinder. Ausgeschlossen werden können Kinder in Heimen, für diese gilt in der Volkszählung die Kategorie «Kinder unter 15 Jahren in Kollektivhaushalten».

Demzufolge zählte die Schweiz 1990 8713 Pflegekinder sowie 5848 Pflegekinder in Verwandtenpflege, insgesamt 14'561 Pflegekinder. Auf diesen Grundlagen beruht die Annahme der Pflegekinder-Aktion Schweiz, die sich als einzige Organisation in der Schweiz auf nationaler Ebene mit der Thematik befasst, dass rund 15'000 Kinder in der Schweiz in Pflegefamilien aufwachsen. Ob sich allerdings die Zahlen in den letzten 15 Jahren verändert haben, bleibt dahingestellt.

Wenn die Angaben unter den Kollektivhaushalten effektiv die Zahl der Kinder in Heimen wiedergeben, dann übersteigt die Anzahl der Pflegekinder jene der Kinder, die in Institutionen aufwachsen (11'541 Kinder gemäss Volkszählung 1990).

Aufgrund dieser Zahlen ergibt sich ein Anteil von 1,3 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren, die in Pflegefamilien aufwachsen (gegenüber 1 Prozent der Kinder in Institutionen). Bemerkenswert ist der grosse Anteil von Kindern bei verwandten Pflegeeltern.

Oberflächlich betrachtet scheint die Anzahl von rund 15'000 Kindern beziehungsweise der prozentuale Anteil von 1,3 Prozent Pflegekindern quantitativ nicht sehr bedeutend zu sein. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass für jedes dieser Kinder bezüglich seiner Entwicklungschancen ein erhöhtes Risiko besteht. Zudem können die Kinder nicht als einzelne Grösse betrachtet werden: In jedes Pflegeverhältnis sind die leiblichen Eltern involviert sowie ihre Verwandtschaft (oft die Grosseltern der Pflegekinder), die Pflegefamilie mit dem Elternpaar und den leiblichen Kindern sowie deren Verwandtschaft, weiter SozialarbeiterInnen, andere Fachleute, Vormundschaftsbehördenmitglieder, Pflegekinder-Aufsichtspersonen, je nach Fall weitere Personen, sodass man bei einem Durchschnitt von rund 10 bis 15 involvierten Personen von 150'000 bis 225'000 direkt Betroffenen ausgehen muss.

Als Vorteil der Zahlen aus der Volkszählung kann angeführt werden, dass sie sämtliche (und nicht nur die gemeldeten) Pflegeverhältnisse erfasst. Bei jeder Zählung der gemeldeten Pflegeverhältnisse müsste man von einer Dunkelziffer ausgehen, die unter Umständen recht hoch sein könnte. Zum Teil haben einzelne Kantone, wie der Kanton Thurgau, die Bewilligungspflicht für Verwandtschaftspflege aufgehoben. Zum andern ist davon auszugehen, dass sich gerade Verwandte, insbesondere Grosseltern, gar nicht als Pflegeeltern verstehen. Sie nehmen das Kind in ihre Familie mit einem Gefühl der Selbstverständlichkeit auf, in einer Notsituation innerhalb der Familie Lösungen zu finden, manchmal auch um Platzierungen in eine andere Familie oder in ein Heim zu verhindern. Es kommt ihnen vielfach gar nicht in den Sinn, für die Aufnahme des Kindes – das vielleicht zusammen mit seiner Mutter schon länger im Haushalt der Grosseltern lebte – um eine Bewilligung bei der Vormundschaftsbehörde zu ersuchen.

Die rudimentären Zahlen der Volkszählung können in Bezug gesetzt werden zu den Zahlen aus einer der wenigen Studien, die zum Pflegekinderwesen in der Schweiz durchgeführt worden sind und den Kanton Zürich betreffen. 1996 untersuchten die SoziologInnen Anna Juhasz und Carlos Suntisch die Daten von 726 Pflegekindern in 592 Pflegefamilien im Kanton Zürich.⁸ Die demografischen Daten mussten per Fragebogen bei den einzelnen für die Pflegeverhältnisse zuständigen Jugendsekretariaten erhoben werden. Nicht alle Fragebogen wurden retourniert, sodass in der Studie Missing-Raten von bis zu 30 Prozent verzeichnet werden mussten.

Auffallend war eine relativ hohe Rate von Pflegekindern zur Adoption. In der Studie wird ein Prozentsatz von 15 Prozent angegeben. Das bedeutet, dass die effektive Zahl der Pflegeverhältnisse weiter gesunken ist, nachdem eine einjährige Frist nur noch für Adoptionen von Kindern aus der Schweiz gilt, welche nur einen kleinen Prozentsatz der Gesamtadoptionen ausmachen. Weiter bestätigen die Zahlen in der Studie von Juhasz/Suntisch die Annahme einer Dunkelziffer insbesondere bei der Verwandtenpflege, da nach den erhobenen Daten nur gerade ein Drittel der Kinder in Wochen- und Dauerpflege bei Verwandten lebt. Die Studie ergab weitere interessante Anhaltspunkte – so zum Beispiel über das Alter und das Geschlecht der platzierten Kinder sowie die soziologischen Daten zu den Herkunftseltern und den Pflegefamilien –, aber insgesamt stellt diese punktuelle Aufnahme in nur einem Kanton eine zu kleine Datenbasis dar, um wirklich Schlüsse daraus ziehen zu können.

Es muss festgehalten werden, dass die wenigen überhaupt bekannten Zahlen zum Pflegekinderwesen eigentlich überhaupt keine Aussagen zulassen. Alles, was über die Feststellung hinausgeht, dass es eine unbestimmte Anzahl von Pflegeverhältnissen gibt, ist streng genommen im Bereich der Vermutungen und Spekulationen angesiedelt, auch wenn es für diese aus den Praxiserfahrungen durchaus Anhaltspunkte gibt.

Es ist deshalb absolut unerlässlich, dass als Erstes – als unverzichtbare Grundlage – im schweizerischen Pflegekinderwesen zumindest die Grunddaten erhoben werden (siehe Empfehlung weiter unten).

3. Statistische Grundlagen zum Pflegekinderwesen

In der Schweiz werden also Pflegekinder nicht statistisch erfasst, was erstaunt in einem Land, das ausführliche Statistiken über die Bestände von Rindern, Schafen, Ziegen, Schweinen führt. Ausgehend von der geltenden rechtlichen Regelung durch die PAVO muss in der Schweiz jedes Pflegeverhältnis durch die Vormundschaftsbehörde bewilligt werden. Es besteht somit ein Anhaltspunkt, um gesamtschweizerisch die statistischen Minimalgrundlagen zu erheben.

Nicht zuletzt um die quantitative Entwicklung im Verlauf der Zeit zu verfolgen, müssen die wesentlichen Parameter (wie Anzahl Kinder in Pflegefamilien, Altersstruktur der Kinder, Alter der Kinder bei Platzierung, Alter der Kinder bei Beendigung der Platzierung, Platzierungsgründe, Kinderschutzmassnahmen, zuständige platzierende Stelle, zuständige Behörde, Pflegefamilie: Basisdaten zur sozialen Stellung, Platzierungsverlauf, Beendigung des Pflegeverhältnisses: Gründe und Anschlusslösungen) erhoben werden. Dabei ist es auch nötig, die Erfassung mit den Statistiken, wie sie für den Heimbereich geführt werden, abzugleichen.

Solange es keine präzisen und differenzierten Zahlen zum Pflegekinderwesen in der Schweiz gibt, ist es nicht möglich, für diesen Bereich Faktoren zur Steuerung zu definieren, was aber nichts anderes bedeutet, als das Pflegekinderwesen und damit das Schicksal von vielen Kindern dem Zufall zu überlassen.

⁸ Juhasz, Anna und Suntisch, Carlos: (Un-)typische Familien. Pflegefamilien im Kanton Zürich. Eine empirische Untersuchung, Forschungsarbeit im Soziologischen Institut der Universität Zürich, 1996

Das Fehlen von statistischen Grundlagen in der Schweiz sowohl im Pflegekinderwesen wie allgemein die Kinder betreffend wird auch in den abschliessenden Bemerkungen des Komitees der UNO-Kinderrechtskonvention zum ersten Länderbericht der Schweizer Regierung festgehalten.⁹

EMPFEHLUNG

Es muss so rasch wie möglich eine zentrale Monitoringstelle geschaffen werden, welche die wesentlichen Parameter sammelt und statistisch auswertet.

Diese Daten können – durch die für die Bewilligung des Pflegeplatzes zuständige Stelle – anonym gemeldet werden, das heisst ohne Namen der Kinder, der leiblichen Eltern und der Pflegeeltern.

⁹ Committee on the rights of the child, thirtieth session: Consideration of reports submitted by state parties under article 44 of the convention. Concluding observations Switzerland. Unedited Version, CRC/C/15/Add.18, 7 June 2002, data collection. Vgl. insbesondere die Punkte 17 und 18, Seite 4

B Rechtliche Grundlagen in der Schweiz und ihre Umsetzung

1. Die Bestimmungen im ZGB und die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)

In der Schweiz ist das Pflegekinderwesen im ZGB erst seit 1978 und nur minimal geregelt. Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 regelt den Grundsatz der Bewilligungspflicht für «Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses», was sowohl für die Aufnahme in eine Institution wie in eine Familie gilt. Als zuständige Behörde für die Bewilligung wie auch die damit verbundene Aufsicht über die Pflegeverhältnisse bezeichnet die PAVO die Vormundschaftsbehörden am Wohnort der Pflegeeltern.

Den Kantonen wird in der PAVO zugestanden, die Bewilligungs- und Aufsichtsbefugnis an andere geeignete Stellen zu delegieren sowie Bestimmungen zu erlassen, die über die Bestimmungen der eidgenössischen Verordnung hinausgehen.

Während die der PAVO zugrunde liegende Bestimmung im ZGB (Art. 316 ZGB) einen Teil des zivilrechtlichen Kindesschutzes darstellt, enthält das ZGB weitere Bestimmungen zur rechtlichen Stellung der Pflegeeltern (insbesondere Art. 294 ZGB, Art. 300 ZGB) sowie namentlich innerhalb der Regelungen zu den Kindes-schutzmassnahmen auch einzelne Bestimmungen, die Pflegekinder betreffen.

1.1 Abriss der Geschichte der PAVO

Bis zur Kindesrechtsrevision 1978, mit deren Ausarbeitung der Zürcher Professor Cyril Hegnauer beauftragt wurde, existierte der Begriff «Pflegekind» im schweizerischen Zivilrecht nicht. Bei der Schaffung des ZGB Anfang des 20. Jahrhunderts war es nicht als notwendig erachtet worden, dass Pflegekinder bundesweit des besonderen rechtlichen Schutzes bedürfen und dass die Stellung von Pflegeeltern rechtlich geregelt werden müsste. Bis in die 70er-Jahre existierten in der Schweiz lediglich einige kantonale Gesetze, in der Regel waren es die Armengesetze, welche Bestimmungen zu Pflegekindern enthielten. Auf nationaler Ebene enthielten lediglich das Bundesgesetz über die Bekämpfung der Tuberkulose von 1928 und die entsprechende Verordnung von 1930 eine aufsichtsrechtliche Bestimmung betreffend Pflegekinder. Diese zielten jedoch, wie es in der Gesetzesbezeichnung zum Ausdruck kommt, ausschliesslich auf die Bekämpfung der Tuberkulose. Artikel 40 der Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose vom 20. Juni 1930 sah vor, dass Kinder nur mit einer Bewilligung versorgt werden dürften, welche erst nach einer ärztlichen Untersuchung erteilt wurde. Zudem mussten die Wohnverhältnisse der Pflegefamilie zureichend sein.

1972, anlässlich der Revision des Adoptionsrechts, wurde eine Regelung der Pflegeverhältnisse diskutiert, aber nicht durchgeführt. Ins Adoptionsrecht wurde damals lediglich ein zweijähriges Pflegeverhältnis als Probezeit für eine Adoption aufgenommen.

In den Entwurf zum neuen Kindesrecht hatte die vorberatende Kommission mehrere Bestimmungen zugunsten der Pflegekinder aufgenommen, da sie der Ansicht war, dass Pflegekinder nicht genügend geschützt würden. Pflegeverhältnisse sollten umfassend geregelt werden, entsprechende Bestimmungen waren jedoch schon in der Expertenkommission umstritten. Von den ursprünglich vorgeschlagenen Bestimmungen kam in den Beratungen im Ständerat, nachdem Hegnauer die Expertenkommission von der Notwendigkeit einer wenigstens minimalen Bewilligungspflicht für Pflegeverhältnisse überzeugen konnte, nur Art. 316 ZGB als Teil des zivilrechtlichen Kindesschutzes knapp durch. Die zu diesem Artikel vorgesehenen Ausführungsbestimmungen waren nochmals stark umstritten. Mit Verweis auf den Föderalismus und das Prinzip der Verhältnismässigkeit versuchte der Ständerat den Erlass einer eidgenössischen Verordnung zu verhindern. Die Delegationsnorm wurde mit 18 zu 17 Stimmen angenommen. Damit erst war die gesetzliche Grundlage für die bis heute gültige Verordnung zur Aufnahme von Pflegekindern geschaffen.

Die PAVO ist seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1977 betreffend die Bestimmungen für Pflegekinder nicht geändert worden.¹⁰ Eine Revision der PAVO war 1996 anlässlich der Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter in Anwesenheit eines Vertreters des Bundesamtes für Justiz diskutiert worden. Einige Jugendamtsleiter aus der Romandie plädierten für eine Anpassung der veralteten Verordnung an die geänderten Verhältnisse. Ihre Deutschschweizer KollegInnen erachteten dies als unnötig, insofern als sie die Mängel weniger in der PAVO selber als in ihrer Umsetzung orteten. Von einer Empfehlung zur Revision der PAVO sah die Konferenz ab, nicht zuletzt weil der Fachmann aus dem Bundesamt für Justiz die Chancen für eine solche Revision zum damaligen Zeitpunkt als unrealistisch beurteilte.

¹⁰ Es gab zwei Revisionen, 1988 und 2002, wobei namentlich Letztere vor allem die Bestimmungen im Zusammenhang mit der internationalen Adoption betraf.

Kritik an der PAVO bezüglich ihrer Angemessenheit und Tauglichkeit angesichts der aktuellen Situation im schweizerischen Pflegekinderwesen ist immer wieder laut geworden, beschränkte sich allerdings auf engagierte Fachkreise, die in der Platzierung von Pflegekindern tätig sind. Die Mängel der PAVO waren beispielsweise immer wieder Gegenstand der informellen Arbeitsgruppe «Fachliche Standards», in welcher sich in zum Teil wechselnder Zusammensetzung seit über zehn Jahren Fachleute – insbesondere, aber nicht nur der regionalen Pflegekinder-Aktionen wie der Pflegekinder-Aktion Schweiz – treffen. Die Mängel wurden auch am ersten internationalen Fachkongress zum Pflegekinder- und Adoptionswesen 2000 in Zürich diskutiert.

1.2 Beurteilung der rechtlichen Grundlagen

Artikel 316 ZGB und die PAVO

Wie die Geschichte von Artikel 316 ZGB und der PAVO zeigt, war es Ende der 70er-Jahre ein grosser und recht heftig bekämpfter Fortschritt, dass für Pflegeverhältnisse überhaupt auf eidgenössischer Ebene eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht gesetzlich verankert wurde. Dies ist auf der Grundlage der bisherigen Praxis im Pflegekinderwesen (siehe Kapitel C, S. 25 ff.) zu verstehen, wo Pflegekinder in Familien vermittelt wurden, welche nicht über die notwendigen Voraussetzungen zur Betreuung und Erziehung eines Pflegekindes verfügten. So konstatiert der Jurist und Sozialarbeiter Christoph Häfeli, dass – nicht nur in der Schweiz notabene – bis «tief ins 20. Jahrhundert hinein Pflegekinder als Arbeitskräfte rekrutiert wurden».¹¹

In den bald 30 Jahren seit Inkrafttreten der PAVO hat sich allerdings gezeigt, dass die Bestimmungen der PAVO nicht mehr genügen, um den Schutz von Pflegekindern genügend wahrzunehmen. Schon gar nicht kann die PAVO ein funktionierendes Pflegekinderwesen garantieren, da sie nur auf einen ganz bestimmten Bereich fokussiert ist: nämlich auf die Bewilligung der Pflegeplätze und auf die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse.

Es ist zwar nach wie vor unbestritten, dass Pflegeverhältnisse von der öffentlichen Hand beaufsichtigt werden müssen. Aber die Art und Weise und die Organisationsform genügen in keiner Weise mehr. Zudem erfasst die PAVO wesentliche Bereiche, die ebenfalls einer gesetzlichen Rahmensetzung bedürfen, nicht.

Problematisch sind insbesondere die folgenden Punkte:

- Beschränkung der Bewilligungspflicht auf die Pflegefamilie: Am Gelingen eines Pflegeverhältnisses sind weitere AkteurInnen und Organisationen beteiligt, deren Wirken und Wirkung ebenfalls einer Qualitätsentwicklung und -kontrolle unterliegen müssten. Im Frühling 2005 hat beispielsweise die Gründung einer privaten Firma, welche Pflegekinder (insbesondere Jugendliche) in Pflegefamilien vermitteln will, durch einen in hängigen Gerichtsverfahren stehenden ehemaligen Pflegevater beziehungsweise Heimleiter zu kritischen Medienberichten geführt und grundsätzliche Fragen aufgeworfen.
- Die Form der Kontrolle, welcher sich Pflegefamilien unterziehen müssen: Hier werden Pflegeeltern nicht als PartnerInnen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe wahrgenommen. Es steht ausser Diskussion, dass die öffentliche Hand die Verantwortung für die Qualität und Eignung eines Pflegeplatzes übernehmen muss, aber die Art und Weise, wie dies zu erfassen ist, stammt aus einer Zeit, wo tatsächlich viele Pflegefamilien die Pflegekinder ausgebeutet haben, und ist nicht mehr zeitgemäss.
- Die Art und Weise, wie die Aufsicht wahrgenommen wird (in der Regel durch einen jährlichen Besuch).
- Die Qualifikationen und fachlichen Eignungen der mit der Pflegekinder-Aufsicht betrauten Personen.
- Die Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde am Wohnort der Pflegefamilie.
- Die Eignung der politisch zusammengesetzten und – in weiten Teilen der Schweiz – durch Laien besetzten Vormundschaftsbehörden für alle Belange rund um ein Pflegeverhältnis.
- Die Ansiedlung der zuständigen Instanzen auf Gemeindeebene: Das bedeutet nämlich, dass bei jedem Wohnortwechsel, sei es der leiblichen Eltern eines Kindes und/oder der Pflegefamilie, die Behörde wechselt und somit nicht einmal die Kontinuität der Zuständigkeit gegeben ist.

Problematisch ist auch, dass es den Kantonen freigestellt ist, die Bewilligungspflicht für die verwandtschaftlichen Pflegeverhältnisse aufzuheben und diese damit ganz in den privaten Bereich zu entlassen. Verwandtschaftspflege ist für viele Kinder eine gute Möglichkeit, birgt aber auch einige Brisanz. Die Verwandten, welche sich um ein Kind kümmern, benötigen Unterstützung, welche der besonderen Form der Verwandtenpflege angepasst sein muss.

¹¹ Christoph Häfeli: Die Pflegekindergesetzgebung als Teil des Zivilrechtlichen Kindesschutzes, in: Handbuch Pflegekinderwesen

Insofern, als es die PAVO gemäss dem schweizerischen Föderalismus den einzelnen Kantonen überlässt, weitergehende Vorschriften zu erlassen, bietet die PAVO die Möglichkeit, der Zeit und dem aktuellen Stand des Pflegekinderwesens angepasste neue Regelungen zu erlassen. Allerdings würden diese jeweils nur für einen einzigen Kanton greifen. Für die kleinen Schweizer Kantone liegt wohl die Durchführung eines solchen politischen Prozesses sowieso ausserhalb der Prioritäten und Möglichkeiten. Zudem ist zu bedenken, dass angesichts der heutigen Mobilität eine angemessene Regelung in einem Kanton allein von begrenzter Wirkung ist.

Diese Aufzählung zeigt, dass sich etliche Probleme überschneiden. Würden beispielsweise zur Abklärung der Tauglichkeit eines Pflegeplatzes andere Methoden – beispielsweise moderne Evaluationsmethoden anhand von Zielvereinbarungen und einer umfassenden Hilfeplanung für das betreffende Kind – zur Anwendung kommen als die mindestens einmal jährlichen Besuche durch eine von der Vormundschaftsbehörde mit der Aufsicht betraute Person, würde sich das Problem der ungenügenden Qualifikation dieser so genannten Pflegekinder-Aufsicht erübrigen.

Häfeli hat Ende der 90er-Jahre die PAVO als Rechtsgrundlage zum Schutz der Pflegekinder als genügend beurteilt, hingegen die Umsetzung als teilweise mangelhaft kritisiert.¹² Aus heutiger Sicht muss hingegen auch die PAVO – das heisst konkret die in der PAVO geregelten Punkte, welche die Bewilligung der Pflegeplätze und die Aufsicht von Pflegefamilien betreffen – als nicht mehr zeitgemäss taxiert werden.

Die Schweizer Regierung hat in ihrem Bericht zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention betreffend deren Artikel 20 die PAVO als Grundlage für den besonderen Schutz der Pflegekinder ohne inhaltliche Würdigung aufgeführt und ist dabei davon ausgegangen, dass in der Praxis der genaue Wortlaut der PAVO betreffend Eignungen von Pflegefamilien auch entsprechend umgesetzt wird.¹³ Der Bericht erwähnt zudem, dass die Aufsicht durch «Besuche einer kompetenten Person» gewährleistet wird.¹⁴ Dies ist allerdings mehr Wunschdenken, als dass es der Wirklichkeit entspricht. Sehr wohl gibt es kompetente Personen, welche die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse sehr qualifiziert ausüben, aber man kann – das zeigt die Praxiserfahrung – nicht davon ausgehen, dass dies der Regelfall ist.

EMPFEHLUNG: Es ist eine interdisziplinär zusammengesetzte ExpertInnenkommission einzusetzen, welche herausarbeitet, inwiefern das geltende Recht so verändert werden kann, dass es den heutigen Anforderungen Rechnung trägt und die heutigen Erkenntnisse in ausreichendem Mass berücksichtigt. Dabei ist zu klären, ob die Revision der PAVO allein ausreicht oder ob der Art. 316 ZGB erweitert werden muss.

Insbesondere muss den Kantonen verbindlich vorgeschrieben werden, was sie auf kantonaler Ebene für ein effizientes Pflegekinderwesen zu gewährleisten haben – von der finanziellen Gleichstellung mit dem Bereich der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen bis zum Anspruch von Pflegeeltern auf Begleitung, Unterstützung, Aus- und Fortbildung. Die zurzeit problematischen, fraglichen oder gar nicht geregelten Bereiche – wie die unangemessene und inadäquate Aufsicht über Pflegefamilien, die fehlenden verbindlichen Definitionen von Pflegeformen und von fachlichen Standards oder die fehlende Aufsicht über Anbieter von Pflegeplätzen – müssen neu geregelt werden. Insbesondere muss jeder Kanton eine Stelle bezeichnen, welche für die Organisation des Pflegekinderwesens zuständig ist, dies in Koordination und Zusammenarbeit mit den für den Heimbereich zuständigen kantonalen Stellen.

Der zivilrechtliche Kinderschutz

Die Bestimmungen betreffend den Kinderschutz (Art. 307-315 ZGB) gelten in Fachkreisen als vorbildlich. In einer kürzlich erschienenen vergleichenden internationalen Studie wird insbesondere die Abstufung der Massnahmen und die damit gegebenen Möglichkeiten, massgeschneidert den Situationen entsprechend von Rechts wegen einzugreifen, als vorbildlich hervorgehoben.¹⁵ Die Probleme, die trotzdem in der Praxis immer wieder auftauchen, hängen mit der mangelnden oder unqualifizierten Umsetzung der rechtlichen Grundlagen zusammen.

¹² Häfeli im Handbuch Pflegekinderwesen

¹³ Erster Bericht der Schweizer Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Bern, 1. November 2000, S. 84. www.ddip.admin.ch/sub_dipl/g/home/arti/report/rapun/child.Par.0002.UpFile.pdf/rp_001101_child1_g.pdf

¹⁴ ebenda

¹⁵ Zitelmann, M. u.a.: Vormundschaft und Kindeswohl. Forschung mit Folgen für Vormünder, Richter und Gesetzgeber, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2004

Wie das Pflegekinderwesen mit dem Kinderschutz allgemein zusammenhängt, wird in Kapitel D diskutiert werden. An dieser Stelle soll nur festgehalten werden, dass für einen wirksamen Kinderschutz die Kinderschutzmassnahmen an sich genügen, wie sie das ZGB anlässlich der erwähnten Revision des Kindesrechts unter der Leitung von Hegnauer einführte, der für seine Leistungen zugunsten der gefährdeten Kinder und Pflegekinder sowohl in der Schweiz wie auch im Ausland uneingeschränkte Wertschätzung fand. Hingegen muss die konkrete Praxis und Umsetzung in vielen Punkten verbessert werden – dies allerdings ist nur insofern Gegenstand dieses Berichtes, als unmittelbar Pflegekinder betroffen sind.

2. Vormundschaftsrecht

Die in den oben aufgeführten ZGB-Artikeln enthaltenen und in der PAVO ausgeführten Bestimmungen betreffend Pflegekinder weisen wesentliche Entscheidungen über das Leben und den Lebenslauf von Kindern, die zu Pflegekindern werden, und von Pflegekindern den Vormundschaftsbehörden zu. Behördenorganisation und Verfahren sind im Vormundschaftsrecht beziehungsweise in den kantonalen Verfahrensordnungen geregelt.

Ein wesentlicher Teil der Mängel und Schwierigkeiten im Pflegekinderwesen hat damit zu tun. Hier soll jedoch nicht weiter darauf eingegangen werden, da dies in Kapitel D ausgeführt wird. An dieser Stelle soll nur festgehalten werden, dass in diesem Bereich der rechtlichen Regelungen dringender Handlungsbedarf besteht. Die Revision des Vormundschaftsrechts ist die letzte Etappe der umfassenden, 1973 mit der Revision des Adoptionsrechts begonnenen Neuausrichtung des Familienrechts. Ein Vorentwurf für ein entsprechendes Bundesgesetz liegt seit 2003 vor.¹⁶

3. Das Kindeswohl

Das schweizerische Kindesrecht orientiert sich am Kindeswohl. Im Gesetz ist aber – zu Recht – nicht festgeschrieben, was das Kindeswohl konkret bedeutet. Die Schwierigkeit der Umsetzung der unbestrittenen Maxime des Kindeswohls liegt in der Konkretisierung. Es gibt keine verbindlichen Definitionen von Kriterien, anhand deren das Kindeswohl bestimmt werden kann. Obwohl ausgewiesene Fachleute bereits in den 70er-Jahren ein ausgezeichnetes Grundlagenwerk zum Kindeswohl vorgelegt haben, haben sich die notwendigen fachlichen Instrumente bei den Entscheidungsträgern bis heute nie wirklich durchgesetzt.¹⁷ Sehr wohl gibt es engagierte und qualifizierte Vormundschaftsbehördenmitglieder, die wirklich Entscheidungen gemäss dem Kindeswohl treffen können, indem sie beispielsweise wenn nötig zur Klärung des Sachverhalts auch Fachleute beiziehen, die mit adäquaten Methoden arbeiten. In der Mehrzahl der Fälle jedoch, wie sie für Pflegekinder typisch sind, zeigt sich in der Praxis, dass alle Beteiligten – von den leiblichen Eltern des Kindes bis zu den Vormunden, Beiständinnen und Behördenmitgliedern – trotz gegensätzlichen Meinungen und Handlungen davon überzeugt sind, zum Wohl des Kindes zu handeln. 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. Die meisten Menschen haben Erfahrungen mit Kindern – was die eigene Kindheit anbelangt, gilt dies für alle Menschen – und fühlen sich deshalb mit einer gewissen Selbstverständlichkeit in Kinderbelangen als Fachleute. Das mag auch weitgehend zutreffen, greift aber zu kurz, wo Kinder betroffen sind, die aus schwierigen, unter dem Begriff «Multiproblemfamilien» zusammengefassten, familiären Verhältnissen stammen und schon viel Gewalt und Leid erfahren haben, bis ihr Fall bei einer Vormundschaftsbehörde landet.

Wer sich eingehend mit dem Kindeswohl beschäftigt, sieht schnell, dass es sich dabei um ein komplexes und sehr schwer fassbares Phänomen handelt. Wenn es um Pflegekinder geht, gibt es keine einfachen Lösungen und keine einfachen Handlungsanweisungen. Wer sich damit auseinandersetzt, muss sich einer schwierigen und komplexen Lebensrealität stellen, die oft schwer auszuhalten ist.

Die deutsche Erziehungswissenschaftlerin Maud Zitelmann, die sich mit dem Kindeswohl und dem Kindeswillen intensiv auseinandergesetzt hat, hat für Deutschland festgestellt, dass man bei vielen Fachleuten im

¹⁶ Vorentwurf Juni 2003, Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht, Kindesrecht).

<http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.Par.0001.File.tmp/entw-zgb-d.pdf>

¹⁷ Goldstein, Joseph; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Jenseits des Kindeswohls. Suhrkamp, Frankfurt am Main, erste Auflage 1974, Neuaufgabe 1991

Goldstein, Joseph; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Diesseits des Kindeswohls. Suhrkamp, Frankfurt am Main, erste Auflage 1982. Dieses Buch ist leider vergriffen.

Goldstein, Joseph; Goldstein, Sonja; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Das Wohl des Kindes. Grenzen des professionellen Handelns. Suhrkamp, Frankfurt am Main, erste Auflage 1988

Kindesschutzbereich eigene Kindheitsgeschichten und Biografien findet, die einer Aufarbeitung bedürfen.¹⁸ Die Aufarbeitung muss nicht unbedingt in Form von Therapien erfolgen, aber selbstreflektive Formen müssten gemäss Zitelmann bereits Bestandteil der Ausbildung sein und die Grundlage für eine professionelle und für die betroffenen Kinder und Jugendlichen förderliche Arbeit im Kindesschutz bilden.¹⁹

Das Kindeswohl und seine Umsetzung sind ein zentraler Punkt des Kindesschutzes. Es ist nicht möglich, das Pflegekinderwesen zu behandeln, ohne die grundlegenden Fragen des Kindeswohls zu berücksichtigen.

In behördlichen Entscheidungen betreffend Pflegekinder stehen sehr oft die Interessen der Eltern dem Kindeswohl entgegen. Und obwohl das Kindeswohl als oberste Maxime gilt, wird oft zugunsten der Eltern oder eines Elternteils entschieden. Auch dies ist ein Phänomen, das schwer zu verstehen ist und wohl nur auf psychologischer Ebene erklärt werden kann. Die Praxis zeigt, dass es für die involvierten Behördenmitglieder ohne eine spezifische Qualifikation und ohne breite professionelle Erfahrung viel leichter ist, sich mit den Nöten und dem Leiden der Eltern zu identifizieren als mit der inneren und äusseren Realität der betroffenen Kinder. Die Identifikation auf Erwachsenenebene geschieht quasi automatisch – um auch die Kinder und ihr oft stilles Leiden wahrzunehmen, sind bewusste Schritte nötig, die ein entsprechendes Bewusstsein voraussetzen.

4. Grundlegende Unterschiede zu den rechtlichen Grundlagen in anderen Ländern

Im vorliegenden Bericht werden ausgewählte Aspekte des Pflegekinderwesens in Deutschland, Frankreich, Grossbritannien²⁰, Italien und Österreich miteinander verglichen. Die wesentlichen Parameter sind im Teil 3 in tabellarischer Form dargestellt.

Es besteht in allen fünf Ländern – wie in allen europäischen Ländern – Konsens darüber, dass die Erziehung von Kindern Recht und Pflicht der Eltern ist, dass bei Erziehungsproblemen der unterstützenden Hilfe der Vorzug zu geben ist und die Herausnahme und Fremdunterbringung möglichst zu vermeiden sind. In allen fünf Ländern nehmen die Elternrechte gegenüber den Kinderrechten einen hohen Stellenwert ein. Bei einer Fremdplatzierung verlieren die Herkunftseltern die elterliche Sorge in keinem der beschriebenen Länder vollständig.²¹

Die Gesetzgebung in Italien und in Frankreich ist grundsätzlich mit jener in der Schweiz vergleichbar. Im Unterschied zu Grossbritannien, Deutschland und Österreich existiert in Italien und Frankreich kein eigentliches gesetzlich bestimmtes Kinder- und Jugendhilfesystem. Während die Gesetze in Grossbritannien, Deutschland und Österreich ausser der Fremdplatzierung zahlreiche andere Hilfen zur Erziehung vorsehen und auf diese Weise auch einem «präventiven Kindesschutz» verpflichtet sind, beschränken sich die Gesetze in Frankreich und Italien auf Kindesschutzmassnahmen.

Die rechtlichen Grundlagen in Grossbritannien, Deutschland und Österreich hingegen unterscheiden sich grundsätzlich von jenen in der Schweiz. Alle drei Länder haben eigenständige Kinder- und Jugendhilfegesetze geschaffen, die sehr stark von der UNO-Kinderrechtskonvention beeinflusst worden sind. Mit diesen Kinder- und Jugendhilfegesetzgebungen wurde ein eigentlicher Paradigmawechsel eingeleitet. Zudem wurden in die Gesetzgebungen die vorhandenen und anerkannten Fachgrundlagen, so beispielsweise die neueren Ergebnisse der Bindungsforschung, aufgenommen.

Im Zentrum der nationalen Rahmengesetze betreffend Kinder- und Jugendhilfe stehen nicht Schutzmassnahmen, sondern die Hilfe für Kinder, Jugendliche und Familien. Die Kindesschutzmassnahmen werden in separaten Gesetzgebungen geregelt. In allen drei Ländern besteht ein Rechtsanspruch auf Hilfe. Allerdings haben – anders als der Titel des Gesetzes impliziert – nicht die Kinder und Jugendlichen einen Anspruch auf Hilfe, sondern in erster Linie ihre Familien. Im Begriff Hilfe kommt ein wesentliches Merkmal der Kinder- und Jugendhilfegesetze zum Ausdruck: Sie umschreiben nicht Sanktionen, sondern ein breit gefächertes Hilfsangebot für Eltern. Die unterschiedlichen Hilfsangebote werden in den Kinder- und Jugendhilfegesetzen definiert und detailliert beschrieben.

Problematisch ist allerdings – dies hat die Praxis bisher gezeigt –, dass die Kinder- und Jugendhilfegesetzgebung in Grossbritannien, Deutschland und Österreich im Prinzip ein Familienhilfegesetz ist. Familien haben einen Rechtsanspruch auf Unterstützung und Hilfe, um ihren Kindern die bestmöglichen Bedingungen zum Aufwachsen bieten zu können. Dieser an sich unbestrittenermassen sinnvolle Ansatz hat allerdings eine Kehrseite, indem in dieser Gesetzgebung die Elternrechte stark verankert sind. Dies bedeutet, dass ein Kin-

¹⁸ Zitelmann, Maud: Kindeswohl und Kindeswille im Spannungsfeld von Pädagogik und Recht. Votum-Verlag, Münster 2001

¹⁹ Interview mit Maud Zitelmann: Das Kindeswohl ist ein Zukunftsprojekt, Netz 3/02, p. 18-21

²⁰ Grossbritannien ist in vier Länder aufgeteilt. Der Ländervergleich bezieht sich auf England und Wales, da diese beiden Gebiete gleiche Strukturen aufweisen. Die Mitberücksichtigung von Schottland und Nordirland, die sich deutlich von England und Wales unterscheiden, hätte den Rahmen dieses Berichts gesprengt.

²¹ In Deutschland und Österreich haben Pflegeeltern bei Dauerpflege die Möglichkeit, die elterliche Sorge zu beantragen.

der- und Jugendhilfegesetz kombiniert werden muss mit einer klaren und auch anwendbaren Definition von Kindesschutzmassnahmen, wenn diese notwendig sind – dort nämlich, wo Eltern oder Elternteile nicht in der Lage sind, für ihre Kinder angemessen zu sorgen, und diese Kinder zu ihrem Schutz aus der Herkunftsfamilie an einen förderlichen Platz platziert werden müssen.

Pflegeeltern werden als Erbringer einer öffentlichen Leistung anerkannt. Die Gesetze regeln auch die Abläufe bei der Hilfeplanung. Die Stellen, die mit der Platzierung von Pflegekindern betraut sind, müssen einen schriftlichen Hilfeplan erstellen. Der Hilfeplan sieht regelmässige Standortgespräche zwischen allen am Pflegeverhältnis beteiligten Personen vor. Kennzeichnend für die Kinder- und Jugendhilfegesetze ist auch der Partizipationsgedanke: Kinder, Jugendliche sowie Herkunftseltern und Pflegeeltern werden als PartnerInnen an der Hilfeplanung beteiligt und nicht wie KlientInnen behandelt. In Deutschland und Österreich kommt diese partnerschaftliche Haltung gegenüber Pflegeeltern zum Beispiel darin zum Ausdruck, dass an einem Pflegeverhältnis interessierte Pflegeeltern als BewerberInnen bezeichnet werden. Im Unterschied zur Schweiz werden nicht in erster Linie und ausschliesslich die Pflegeeltern als Garanten für die Wirksamkeit der Pflegeleistung betrachtet und verantwortlich gemacht. Der Erfolg wird vielmehr am gemeinsam erarbeiteten Hilfeplan gemessen.

Deutschland hat zudem auf gesetzlicher Ebene das so genannte Wächteramt festgeschrieben: Die Verfassung überträgt der staatlichen Gemeinschaft ein Wächteramt. Das Wächteramt soll den besonderen Schutzbedürfnissen des Kindes Rechnung tragen und das verfassungsrechtlich verankerte Kindeswohl wahren. Mit dem Wächteramt werden insbesondere die Jugendämter und die Familiengerichte betraut. Sie sind dafür verantwortlich, dass die angeordneten Hilfeleistungen und Kindesschutzmassnahmen tatsächlich dem Wohl des Kindes dienen, und können – das ist neu – für Verfehlungen eingeklagt werden.

Für die Steuerung der Hilfsangebote sind sowohl in Deutschland wie in Österreich und Grossbritannien auf lokaler Ebene angesiedelte (in der Schweiz würde diese politische Ebene ungefähr den Bezirken entsprechen), politisch zusammengesetzte Gremien verantwortlich. Sie verwalten das entsprechende Budget und entscheiden darüber, für welche Hilfsangebote wie viel Geld investiert werden soll. Die eigentliche Dienstleistung erbringen öffentliche bzw. private – gemeinnützige – Trägerschaften, so genannte private Träger mit einem Leistungsauftrag und entsprechender Abgeltung.

Kindesschutz

In allen fünf Ländern werden Kindesschutzmassnahmen durch Gerichte verfügt. Die Schweiz stellt insofern europaweit einen Sonderfall dar, als Kindesschutzmassnahmen nicht durch Gerichte verfügt, sondern durch kommunale Behörden angeordnet werden. In Grossbritannien, Deutschland und Österreich sind spezialisierte Familiengerichte auf Bezirksebene dafür zuständig.

Anwalt des Kindes/Verfahrenspflege

Deutschland (Verfahrenspflege), Österreich, Grossbritannien und Frankreich kennen die Institution «Anwalt des Kindes». In all diesen Ländern ist das System der unabhängigen anwaltschaftlichen Vertretung der Kinder – mit zwei grundsätzlich unterschiedlichen Modellen in Grossbritannien einerseits und Deutschland wie Österreich andererseits – unterdessen fachlich weit entwickelt worden. So arbeiten beispielsweise in Deutschland die so genannten VerfahrenspflegerInnen nach national verbindlichen fachlichen Standards. Wie die Praxis gezeigt hat, wird durch diese anwaltschaftliche Vertretung die Position des Kindes entscheidend gestärkt. Voraussetzung ist allerdings die nötige fachliche Qualifizierung der mit der Vertretung des Kindes betrauten Person. Die unabhängige anwaltschaftliche Vertretung von Kindern und Jugendlichen ist eine äusserst komplexe, interdisziplinäre Aufgabe.

Es ist im Rahmen dieses Berichtes nicht möglich, die Realisierungschancen und insbesondere den Zeitraum einer allfälligen Umsetzung eines solchen nationalen Kinder- und Jugendhilfegesetzes abzuschätzen. Eine allfällige Revision der PAVO muss jedoch auf diesem Hintergrund beurteilt werden. Wenn ein Kinder- und Jugendhilfegesetz nicht in relativ kurzer Frist realisiert werden kann – spätestens in 5 bis 10 Jahren –, ist eine Revision der PAVO unumgänglich. Andernfalls kann das Pflegekinderwesen in der Schweiz qualitativ kaum verbessert werden.

5. Auswirkungen der UNO-Kinderrechtskonvention

Ein wichtiger neuer Bereich, was die gesetzlichen Grundlagen des Pflegekinderwesens betrifft, eröffnet sich durch die 1989 verabschiedete und 1990 in Kraft getretene UNO-Kinderrechtskonvention, die 1997 von der Schweiz als einem der letzten Staaten ratifiziert wurde.

Die UNO-Kinderrechtskonvention betrifft Pflegekinder auf dreifache Weise:

Kindeswohl

Zum einen schreibt die Kinderrechtskonvention den Vorrang des Kindeswohls fest. Der ursprüngliche Entwurf postulierte das Kindeswohl noch als «the paramount consideration». Diese Formulierung wurde abgeschwächt, und in der geltenden Konvention wird das Kindeswohl «nur» noch als «a primary consideration» betrachtet. Trotzdem wird durch die UNO-Kinderrechtskonvention das Kindeswohl gestärkt. Dass dieses in der Schweiz – obwohl es wie oben dargestellt im Kindesrecht als oberste Maxime installiert wurde – nur ungenügend umgesetzt wird, hat der UNO-Kinderrechtsausschuss bei der Prüfung des Schweizer Berichtes zur Umsetzung der Konvention konstatiert.²²

Schutz der Pflegekinder

Die Konvention deklariert den besonderen Schutz von Pflegekindern in Artikel 20:

«Ein Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst wird oder dem der Verbleib in dieser Umgebung im eigenen Interesse nicht gestattet werden kann, hat Anspruch auf einen besonderen Schutz und Beistand des Staates (Art. 20/1). Die Vertragsstaaten stellen nach Massgabe ihres innerstaatlichen Rechts andere Formen der Betreuung eines solchen Kindes sicher (Art. 20/2). Als eine andere Form der Betreuung kommt unter anderem die Aufnahme in eine Pflegefamilie, die Kafala nach islamischem Recht, die Adoption oder falls erforderlich die Unterbringung in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung in Betracht. Bei der Wahl zwischen diesen Lösungen sind die erwünschte Kontinuität in der Erziehung des Kindes sowie die ethnische, religiöse, kulturelle und sprachliche Herkunft gebührend zu berücksichtigen (Art.20/3).»

Dies verpflichtet die unterzeichnenden Staaten, die notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung dieses Schutzes zu ergreifen. In der Berichterstattung der Schweizer Regierung wird diesbezüglich auf die PAVO und die massgeblichen Gesetzesbestimmungen verwiesen. Formaljuristisch ist dies wohl kaum anfechtbar, aber die Argumentation lässt ausser Acht, dass einerseits gravierende Vollzugsdefizite bestehen und dass andererseits das Instrument der PAVO nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten angepasst ist.²³

Anhörung und Vertretung des Kindes in gerichtlichen und behördlichen Verfahren

Weiter zielt die UNO-Kinderrechtskonvention auf eine Verbesserung der Situation von Kindern in gerichtlichen und behördlichen Verfahren ab. Davon sind auch Pflegekinder betroffen sowie Kinder, bei denen aus einem Verfahren möglicherweise eine Fremdplatzierung in eine Familie resultiert und die dadurch zu einem Pflegekind werden. Nach Artikel 12 hat jedes Kind das Recht, in den das Kind betreffenden Angelegenheiten direkt oder durch eine Vertretung angehört zu werden. Die Meinung des Kindes muss entsprechend seinem Alter und seiner Reife angemessen berücksichtigt werden.

Die Schweiz hat bisher nur minimal ihre Gesetzgebung an diese Anforderungen der Kinderrechtskonvention angepasst. Bei der Revision des Scheidungsrechts wurde die Anhörung des Kindes in die gesetzlichen Grundlagen aufgenommen. Allerdings beschränkt sich das Recht des Kindes auf Anhörung auf das «urteilsfähige Kind». In der bisherigen Praxis liegt die diesbezügliche untere Altersgrenze bei ca. 9 bis 12 Jahren, wobei auch diese Richtgrösse nicht verbindlich ist. Pflegekinder sind in fast allen Fällen nicht von gerichtlichen, sondern von behördlichen Verfahren betroffen, da (ausser selten in einem einer Fremdplatzierung vorausgehenden Scheidungsverfahren) praktisch alle Entscheidungen betreffend Kindesschutzmassnahmen und allenfalls folgender Platzierung sowie die Bewilligung eines Pflegeplatzes und die Ernennung einer Pflegekinder-Aufsicht durch Vormundschaftsbehörden entschieden werden. Artikel 314 ZGB, Abs. 1 verfügt neu, dass das kantonale Recht unter dem folgenden Vorbehalt geordnet wird:

²² Berichterstattung der Schweizer Regierung.

http://www.ddip.admin.ch/content/sub_dipl/g/home/arti/report/rapun/child.ContentPar.0001.UpFile.pdf/rp_001101_sumchild1_g.pdf

²³ Committee on the rights of the child: Concluding observations Switzerland, 7 June 2002

«Vor dem Erlass von Kinderschutzmassnahmen ist das Kind in geeigneter Weise durch die vormundschaftlichen Behörden oder durch eine beauftragte Drittperson persönlich anzuhören, soweit nicht sein Alter oder andere wichtige Gründe dagegensprechen.»

Während die rechtliche Grundlage – bis auf die umstrittene Altersbeschränkung – klar ist, ergeben sich bei der Umsetzung immer wieder Schwierigkeiten. So ist die Qualität der Anhörung durch die Mitglieder der Vormundschaftsbehörden sehr unterschiedlich.

Wird allein die Anhörung von urteilsfähigen Kindern in den vormundschaftsbehördlichen Verfahren in Erwägung gezogen und durchgeführt, so ist das für das Kind nur unter bestimmten Voraussetzungen von Nutzen und ist auf Kinder im Alter von 9 bis 12 Jahren begrenzt. Fachleute plädieren jedoch dafür, dass auch kleinere Kinder im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ihrem Alter entsprechend angehört werden müssen.

Dies bedingt einerseits, dass die anhörende Person die Anhörung kindergerecht durchführt, was eine spezifische Qualifizierung voraussetzt, wie sie zwar zum Beispiel im Kanton Zürich vom Marie-Meierhofer-Institut für das Kind angeboten, aber keineswegs überall praktiziert wird. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass bei mehrfachen Anhörungen – wie sie nicht selten vorkommen, wenn ein Fall über mehrere Instanzen gezogen wird – Kinder und Jugendliche stark belastet bis – im Extremfall – durch das Verfahren mit den wiederholten Anhörungen traumatisiert werden können.

Während in Deutschland die so genannte Verfahrenspflege die Anwaltschaft für Kinder bereits recht weitgehend und auf differenzierten fachlichen Grundlagen beruhend institutionalisiert hat, kennt die Schweiz «den Anwalt des Kindes», das heisst eine anwaltschaftliche Vertretung von Kindern und Jugendlichen in den sie betreffenden Verfahren, erst dank wenigen engagierten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten in einem Pionierstadium. Artikel 146 ZGB sieht die Vertretung des Kindes durch einen Anwalt vor, allerdings nur «aus wichtigen Gründen» und durch Anordnung des Gerichtes. Dies gilt also nicht für vormundschaftliche Verfahren. Erfahrungen aus Deutschland zeigen zudem, dass einer Anordnung durch das Gericht selber Hindernisse im Wege stehen, beispielsweise wenn das Gericht eine Beistandschaft für das Kind als unnötig erachtet.

Dies ist, wie erste Erfahrungen zeigen, ein steiniger Weg. Ein Antrag eines Anwalt oder einer Anwältin, in einem Verfahren vor der Vormundschaftsbehörde als Beistand des Kindes eingesetzt zu werden, wird oft erst in zweiter Instanz bewilligt. Dasselbe gilt für die kostenlose Rechtsverbeiständung. Da Kinder und Jugendliche eine unabhängige Vertretung zur Wahrnehmung ihrer Interessen im Verfahren ja nicht selber finanzieren können, besteht der Rechtsanspruch auf Unentgeltlichkeit (ausser die Eltern des betreffenden Kindes sind vermögend, was aber in diesen Fällen praktisch nicht zutrifft). Aber das bedeutet keineswegs, dass einem diesbezüglichen Antrag auch stattgegeben wird. Auch hier ist der Weg zur zweiten oder dritten Instanz oft unumgänglich.

Die Vorgaben der UNO-Kinderrechtskonvention müssten – ähnlich wie dies sowohl in Grossbritannien, Österreich und Deutschland schon geschehen ist – im Rahmen der Schaffung eines nationalen Kinder- und Jugendhilfegesetzes in der schweizerischen Gesetzgebung umgesetzt werden.

C Historische Entwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz

1. Die Geschichte des Pflegekinderwesens in der Schweiz

Die Geschichte des Pflegekinderwesens ist in der Schweiz nie umfassend historisch aufgearbeitet worden, obwohl einige besonders dunkle Kapitel dringend der Aufarbeitung bedürften, aber bis anhin trotz einiger Initiativen zur Aufarbeiten mehr der Tabuisierung anheim gefallen sind.

Die historische Betrachtung ist insofern für das heutige Pflegekinderwesen von Bedeutung, als diesem Bereich ein Negativimage anhaftet, welches durch die Missbräuche der Vergangenheit bedingt ist. Obwohl schwer fassbar und kaum zu quantifizieren, wirkt sich der Schatten der Vergangenheit auf das Leben der Pflegekinder hinderlich aus. Zu beidem – den Negativschlagzeilen der Vergangenheit und der Auswirkung auf das Pflegekinderwesen und damit die betroffenen Kinder – sollen hier wenige Stichworte genügen. Es liegt ausserhalb der Möglichkeiten dieses Berichts, diese beiden Aspekte zu vertiefen.

1.1 Ausbeutung von Kindern durch ihre Pflegefamilien

Vor dem Hintergrund einer verbreiteten Armut in weiten Teilen der Bevölkerung hat sich in der Schweiz im 19. Jahrhundert eine besonders grausame Methode zur Unterbringung von Kindern aus mittellosen Familien oder elternlosen Kindern entwickelt, die hauptsächlich in ländlichen Gebieten lange praktiziert wurde. Das so genannte Verdingkinderwesen bestand im Wesentlichen darin, dass Kinder, die von ihren leiblichen Eltern, aus welchen Gründen auch immer, nicht selber versorgt werden konnten, auf öffentlichen Jahrmärkten an diejenigen versteigert wurden, welche für das Kind das geringste Kostgeld verlangten. Es waren sehr häufig Bauernfamilien – ihrerseits unter starkem ökonomischem Druck –, welche solche Kinder aufnahmen und in der Regel als billige Arbeitskräfte missbrauchten. Allein im Kanton Bern, wo das Verdingkinderwesen besonders weit verbreitet war, lebten 1910 rund 10'000 so genannte Verdingkinder, die faktisch ihrer Pflegefamilie schutz- und rechtlos ausgeliefert waren.

Jeremias Gotthelf hat das Schicksal von Verdingkindern in seinem bekannten «Der Bauernspiegel» eindrücklich geschildert. Viele dieser Kinder starben an den Folgen von Misshandlungen oder verhungerten und verdursteten jämmerlich. Andere überlebten, litten aber zeitlebens an der Traumatisierung durch Lieblosigkeit, Gewalt und Verachtung. Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wurde die Verdingung von Kindern praktiziert.

Die einzige Studie, die sich bisher in der Schweiz mit Verdingkindern befasst hat, ist die Lizentiatsarbeit des Historikers Marco Leuenberger²⁴.

Der grosse Stellenwert der PAVO ist auf dem Hintergrund des Verdingkinderwesens zu verstehen. Tatsächlich bedeutete es Ende der 70er-Jahre einen grossen Fortschritt, dass das Schweizer Recht die Pflegekinder unter Aufsicht stellte. Bis anhin war es zufälligen politischen Konstellationen und dem Engagement von einzelnen Personen und/oder gemeinnützigen Organisationen überlassen gewesen, ob in einem Kanton ein einigermaßen wirksamer Schutz bestand oder gar nichts.

In letzter Zeit sind die Geschichten der Verdingkinder wenigstens zu einem national viel beachteten Thema in den Medien geworden. Dazu beigetragen haben neben dem hartnäckigen jahrelangen und ehrenamtlichen Engagement einzelner Personen und ehemaliger Verdingkinder der 90-minütige Dokumentarfilm «Turi» von Lotty Wohlwend und Renato Müller über die Kindheit des bekannten Schriftstellers Arthur Honegger, der 2004 in die Schweizer Kinos kam, wie auch die Motion des ehemaligen Nationalrates Ruedi Baumann von 2003 für eine «fundierte historische Aufarbeitung der Problematik der Verdingkinder».

Mit mehr als 90 Unterzeichnenden reichte Ruedi Baumann am 16. Juni 2003 seine Motion mit folgender Begründung ein:

«Weil die Fürsorgepolitik in der Schweiz im Wesentlichen in die Kompetenz der Gemeinden und Kantone fällt, fehlt nach wie vor eine nationale Studie über die Art und Weise, wie die bürgerliche Gesellschaft im 20. Jahrhundert gewisse soziale Fragen gelöst hat. Dabei ist die Problematik der Verdingkinder ein (weiteres) dunkles Kapitel in der schweizerischen Sozial- und Fürsorgepolitik. Bisher sind aber nur sehr bruchstückhaft unmenschliche Einzelschicksale von Verdingkindern in der Öffentlichkeit bekannt geworden. Eine fundierte historische Studie ist auch aus zeitlichen Gründen dringend, weil sonst viele Zeitzeugen nicht mehr am Leben sind. Eine diesbezügliche Studie wäre auch ein erster Schritt zur Aufarbeitung des Unrechts, das zahlreichen Menschen in unserem Land widerfahren ist.»

²⁴ Marco Leuenberger: Verdingkinder. Geschichte der armenrechtlichen Kinderfürsorge im Kanton Bern 1847-1945, Lizentiatsarbeit an der Universität Freiburg/Schweiz, 1991

Die Motion wurde vom Bundesrat am 29. September 2003 abgelehnt, indem der Bundesrat auf das seit 2000 laufende Nationale Forschungsprogramm NFP 51 unter dem Titel «Integration und Ausschluss» verwies.

Allerdings befasst sich das genannte Forschungsprogramm nicht mit dem Verdingkinderwesen. Seither hat sich eine Initiativgruppe um die Historiker Marco Leuenberger und Thomas Huonker gebildet, die eine historische Aufarbeitung auch deshalb vorantreiben, weil ehemalige Verdingkinder wegen ihres Alters nicht mehr lange mittels der Methoden der «oral history» als ZeitzeugInnen befragt werden können. Dabei sind sie in vielen Fällen die Einzigen, die etwas Licht in dieses düstere Kapitel Schweizer Sozialgeschichte bringen können.

1.2 Missbräuchliche Platzierung von Kindern in Pflegefamilien

Mit der Inkraftsetzung des ZGB von 1912 wurden auf eidgenössischer Ebene zwei Instrumente für den Schutz von Kindern und Jugendlichen festgeschrieben, welche den Vormundschaftsbehörden in den Gemeinden zur Verfügung stehen: Sie haben die Möglichkeit mittels Obhutsentzug, den Eltern – die ihre Kinder nicht selber betreuen und erziehen können – die Kinder wegzunehmen und sie fremdzuplatzieren, oder sie können den Eltern die elterliche Sorge ganz entziehen.

Diese behördlichen Massnahmen beinhalten die Möglichkeit zum Missbrauch und sind denn auch tatsächlich nicht immer zum Wohl der Kinder angewendet worden. Bekannt geworden sind im Wesentlichen zwei verschiedene missbräuchliche Anwendungen der Kindesschutzmassnahmen in der Schweiz im 20. Jahrhundert: zum einen im Zusammenhang mit der Disziplinierung der Arbeiterschaft in Zürich in den 20er- und 30er-Jahren und zum anderen als Mittel zur Zerstörung der jenen Kultur in der Schweiz seit der Gründung des Hilfswerks «Kinder der Landstrasse», 1926.

Die Dissertation der Historikerin Nadia Ramsauer zeigt auf, wie bürgerliche Fürsorgerinnen im Auftrag der Amtsvormundschaft die Situation von Kindern in Arbeiterfamilien inspizierten und aufgrund ihrer – von den zum Teil unmenschlichen Lebensumständen der Arbeiter und ihrer Frauen weit entfernten – Vorstellungen über Erziehung beurteilten. Viele Kinder wurden ihren Eltern mittels der neuen Kindesschutzmassnahmen im ZGB weggenommen und in Pflegefamilien und Heimen untergebracht, wo sie aber keineswegs eine «bessere» Erziehung erhielten, sondern oft misshandelt und sexuell ausgebeutet wurden.²⁵

Die Geschichte der «Kinder der Landstrasse» ist neben den Zeugnissen von betroffenen Kindern aus jenen Familien durch die Studie der Zürcher Historiker Leimgruber, Meier, Sablonier wenigstens in Umrissen bekannt geworden. Für eine detaillierte und dem Ausmass des Missbrauchs angemessene Untersuchung reichten die der Studie zur Verfügung stehenden 60'000 Franken nicht, obwohl die Autoren gemessen am Budget eine ausgezeichnete Studie lieferten. 1926 hatte die Stiftung pro juventute unter der Leitung von Alfred Siegfried das private «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» gegründet, welches teilweise mit Bundessubventionen finanziell unterstützt wurde. Bis in die 70er-Jahre wurden unter dem Vorwand des Kindeswohls über 600 Kinder ihren jenen Familien in der Regel mit brutaler Gewalt entrissen und in Schweizer Pflegefamilien oder Heimen untergebracht. Auch diese Kinder wurden durch die Wegnahme traumatisiert und litten zudem an Misshandlungen wie auch sexueller Ausbeutung in den Familien oder Institutionen, in denen sie versorgt wurden.²⁶

2. Auswirkungen auf das heutige Pflegekinderwesen

Gerade weil die Missstände bisher nicht umfassend aufgearbeitet worden sind, beeinflussen sie das heutige Pflegekinderwesen negativ. Ohne klare historische Grundlagen und eine vertiefte Auseinandersetzung ist es in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit nicht möglich, die Missbrauchssituationen von der effektiven Arbeit im Pflegekinderwesen zu differenzieren.

Was das für Folgen auf die gesamte Arbeit mit Pflegekindern hat, soll im Folgenden kurz dargestellt werden:

Pflegeeltern/Pflegefamilien

Pflegeeltern stehen unter einem generellen unterschweligen Verdacht, dass die Betreuung von Pflegekindern weniger den Kindern als eigenen Interessen dient. Zumindest werden Pflegeeltern – anders als leibliche Eltern – gefragt, weshalb sie diese Kinder aufnehmen.

²⁵ Nadia Ramsauer: Verwahrlost. Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900-1945. Chronos-Verlag, Zürich 2000

²⁶ Leimgruber, Meier, Sablonier: Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Historische Studie aufgrund der Akten der Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998

Die Pflegefamilie hat bis heute eine negative Konnotation, was sich sowohl auf die gesellschaftliche Wertschätzung wie auch auf die Honorierung der Arbeit auswirkt. Beides wiederum hat zur Folge, dass es – ganz abgesehen von der Honorierung der Arbeit – nicht besonders attraktiv ist, sich als Pflegefamilie zur Verfügung zu stellen. Es ist denn auch ein Problem in der Praxis, genügend geeignete Pflegefamilien zu finden.

Für ihre anspruchsvolle Arbeit brauchen Pflegeeltern das Gegenteil einer «Deprimierung» – das heisst eine positive Berufsidentität mit einer positiven Perspektive. «Pflegekindern eine Entwicklungschance bieten» müsste das Motto für die Arbeit von Pflegefamilien sein wie auch für die Wahrnehmung durch eine breitere Öffentlichkeit, nicht die Belastung durch einen unfassbaren Missbrauchsverdacht. Eine der wenigen Studien, die in der Schweiz zur Erziehung in Pflegefamilien durchgeführt wurden, zeigt eine hohe Korrelation der positiven Verläufe von Pflegeverhältnissen mit der Zufriedenheit von Pflegeeltern mit ihrer Aufgabe.²⁷ Dies weist deutlich darauf hin, dass ein positives Umfeld – vom unmittelbaren persönlichen sozialen Netz der Familie bis hin zur öffentlichen Wertschätzung – für die Pflegekinder effektiv von grosser Bedeutung ist.

In den Medien spiegelt sich dies wider, indem, wenn überhaupt vom Pflegekinderwesen je die Rede ist, praktisch ausschliesslich problematische Konstellationen skandalisiert werden. Die von der Pflegekinder-Aktion Schweiz herausgegebene Zeitschrift für das Pflegekinderwesen, «Netz», ist die einzige Publikation, die seit bald zehn Jahren fachlich und modellhaft die Themen des Pflegekinderwesens behandelt.

Behörden und Fachleute

Auch die Arbeit von Vormundschaftsbehörden und Fachleuten steht unter einem gewissen Verdacht, dass die getroffenen Massnahmen nicht wirklich den Kindern dienen. Die in der Vergangenheit tatsächlich geschehenen Missbräuche – namentlich die ungerechtfertigte Herausnahme von Kindern aus ihren Familien – haben in der Praxis dazu geführt, dass das Pendel in die andere Richtung ausgeschlagen hat: Die zuständigen Behörden und Fachleute warten tendenziell zu lange, bis sie die notwendigen Massnahmen zum Schutz von Kindern in Familien, die sie vernachlässigen oder misshandeln, ergreifen.

Allgemein

Durch die Tabuisierung bedingt, führt das gesamte Pflegekinderwesen eine Art Schattendasein, was die notwendige Entwicklung erschwert bis verunmöglicht.

EMPFEHLUNG

Damit die Qualität des Pflegekinderwesens entwickelt werden und die notwendige Professionalisierung auf allen Ebenen stattfinden kann, ist es unumgänglich, dass die Geschichte des Pflegekinderwesens in der Schweiz möglichst rasch und umfassend aufgearbeitet wird.

²⁷ Gassmann, Yvonne: Zwischen zusammen wachsen und auseinander gehen. Eine Studie zur Wahrnehmung und zum Erleben von Pflegebeziehungen durch Pflegeeltern. Lizentiatsarbeit an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (CH), Lysingur/Bottenwil 2000

D Das Pflegekinderwesen als Subsystem von unterschiedlichen Bereichen

Eine der Schwierigkeiten des Pflegekinderwesens besteht darin, dass es als System verschiedene Schnittstellen mit anderen Systemen aufweist. Daraus resultiert ein komplexes Gebilde, das schwer zu erfassen ist. Im Folgenden sollen die wichtigsten Schnittstellen und die damit verbundenen Probleme in der Praxis kurz diskutiert werden, zudem soll das Pflegekinderwesen als Subsystem in den wesentlichen übergeordneten Systemen verortet werden.

1. Schnittstelle privat – öffentlich

1.1 Familie als Privatsphäre

Dass das Pflegekinderwesen insgesamt ein Schattendasein führt und wenig im öffentlichen Bewusstsein verankert ist, hat wesentlich damit zu tun, dass die Familie generell in der Schweiz dem privaten Bereich zugeordnet wird. Die Familie gilt als eine vor der Öffentlichkeit explizit geschützte Sphäre. Die gesamte Erziehung von Kindern ist seit je zur Privatsache erklärt worden – dies gilt auch für die Erziehung von Pflegekindern.

Historisch hat sich das Pflegekinderwesen – die Unterbringung von elternlosen Kindern – in eine Familie denn auch so entwickelt. Das Pflegekinderwesen ist so gesehen nichts anderes als ein Bereich privater Selbsthilfe in Notsituationen. Man kann davon ausgehen, dass die allermeisten Kinder als Pflegekinder von verwandten Familien aufgenommen und dort auch gut betreut wurden. Noch heute sind sich viele Verwandten wie beispielsweise Grosseltern nicht bewusst, dass die Betreuung ihres Enkelkindes rechtlich einem Pflegeverhältnis entspricht.

Dass Pflegefamilien sich in dieser Schnittstelle zwischen privat und öffentlich befinden, hat auch Auswirkungen auf den «Zugriff» auf Pflegefamilien: Die zurzeit laufende Erhebung im Rahmen des Nationalfondsprojekts «Pflegefamilien und Heimplatzierungen: Der Prozess der Hilfeplanung und seine Auswirkung auf die betroffenen Kinder, Jugendlichen und Familien» im nationalen Forschungsprogramm «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» (NFP 52) haben sehr deutlich gezeigt, wie schwierig es ist, Pflegefamilien für die Befragungen zu finden. Statt einer ursprünglich geplanten Stichprobe von 25 Platzierungen in eine Pflegefamilie gegenüber 25 Platzierungen in ein Heim konnten für die nun laufenden Untersuchungen nur 45 Untersuchungsfälle und davon nur gerade 7 Pflegefamilien gefunden werden, dies trotz grosser Werbebemühungen und intensivem Networking des Projektteams. «Insbesondere im Falle von Pflegefamilienplatzierungen ist es schwierig, einen wissenschaftlichen Einblick in Ablauf und Qualität von Hilfeplanung und Platzierungsprozesse zu gewinnen. Trotz öffentlichem Mandat werden diese oft mit einem starken Anspruch auf Privatheit assoziiert. Jedenfalls blieb die Stichprobe erfasster Pflegefamilien trotz intensiven Akquisitionsbemühungen weit unter den Erwartungen», schreibt die ForscherInnen-Gruppe in einem internen Zwischenbericht.

1.2 Kontrolle und Aufsicht durch die Öffentlichkeit

Diese Zuordnung zum privaten Bereich hat natürlich Regelungen durch die öffentliche Hand sehr erschwert und tut es weiterhin. Während ein Heim als eine Institution zur Betreuung und Erziehung von Kindern viel selbstverständlicher einer öffentlichen Kontrolle unterliegt (wenn dies auch nicht immer konsequent umgesetzt wird), so stellt die Kontrolle von Pflegeverhältnissen in sich eine grosse Schwierigkeit dar. Dies bezeichnet heute auch einen der Widersprüche, in denen sich Pflegefamilien wiederfinden. Die deutsche Fachfrau Irmela Wiemann hat denn auch die Pflegefamilie treffend ein «unmögliches Konstrukt» genannt, da eine Pflegefamilie mit der Aufnahme eines Kindes den öffentlichen Auftrag erhält, in ihrem privaten familiären Rahmen, das heisst in ihrem alltäglichen Zusammenleben, ein «fremdes» Kind zu erziehen. Jedes Pflegeverhältnis, so hat es der Forscher Jürgen Blandow ebenso treffend bezeichnet, ist an sich ein Dilemma, und zwar für alle Beteiligten: Das Kind kann nicht bei seinen leiblichen Eltern aufwachsen, die leiblichen Eltern, die gesamte Herkunftsfamilie muss – in der Regel unfreiwillig – das in ihrer Familie geborene Kind weggeben, und die Pflegefamilie lebt mit einem Kind zusammen, das woanders noch eine biologische Mutter und einen biologischen Vater hat. Dies widerspricht recht tiefgreifend dem «normalen» Empfinden und der Lebensrealität der meisten Menschen: dass nämlich Kinder bei den Eltern aufwachsen, die sie gezeugt und geboren haben – wenigstens bei einem leiblichen Elternteil. Auch wenn heute viele Familien nicht mehr dem traditionellen Bild der Familie als einem Elternpaar mit ihren biologischen Kindern entsprechen, so widerspricht das Aufwachsen in einer «fremden» Familie nach wie vor dem durchschnittlichen Empfinden der

meisten Menschen. Sowohl Pflegekinder wie ihre Herkunftsfamilien und ihre Pflegefamilien befinden sich in einer gesellschaftlichen und sozialen Ausnahmesituation.

Diese spezielle Konstruktion und das ihr innewohnende Dilemma sind zwar an sich unauflösbar, aber es gibt sehr wohl viele Möglichkeiten, auf eine sinnvolle Weise damit umzugehen. Allerdings hat die Praxis in aller Klarheit gezeigt, dass die bis anhin geltenden Regelungen Pflegeverhältnissen nicht gerecht werden. So wird beispielsweise von vielen Pflegefamilien der vorgeschriebene jährliche Besuch der Pflegekinder-Aufsichtsperson als unangebrachte Einmischung in ihre Familie empfunden oder im besseren Fall zumindest als völlig nutzlos erlebt. Nicht weil sie sich grundsätzlich gegen eine Beaufsichtigung durch die öffentliche Hand wehren würden, sondern vielmehr weil die Form und die Art und Weise inadäquat sind. Es gibt – das soll hier explizit festgehalten werden – sehr kompetente und erfahrene Personen, welche die Pflegekinder-Aufsicht ausüben und dies auch auf eine angemessene Art und Weise tun können, aber in der Regel sind Pflegekinder-Aufsichtspersonen für ihre Aufgabe weder vorbereitet noch qualifiziert und gerade in kleineren Gemeinden beschränkt sich ihre Aufgabe während ihrer Amtszeit auf eine einzige Aufsicht über eine Pflegefamilie. Das heisst, es ist unmöglich, dass sie ein Erfahrungswissen aufbauen können.

Für die «Aufsicht» und «Kontrolle» von Pflegefamilien müssen also andere und wirksame Instrumente entwickelt werden. In der Praxis sind – dort, wo Pflegekinderdienste tätig sind – denn auch bereits Modelle entwickelt worden, es fehlt aber in der Schweiz sowohl an Koordination, nationalem fachlichem Austausch wie an durch Standards und Kriterien geregelter Verbindlichkeit.

2. Bereich ausserfamiliäre Betreuung

2.1 Schnittstelle familienergänzende Betreuung – Fremdplatzierung

Zwischen den Bereichen der familienergänzenden Betreuung und der Fremdplatzierung gibt es eine Schnittstelle. Nicht immer ist es ganz klar, ob eine Betreuung des Kindes beispielsweise in einer Tagesfamilie nur aufgrund von berufsbedingter Abwesenheit der Eltern nötig ist oder ob auch Erziehungsschwierigkeiten eine Rolle spielen. So hat denn auch die von Niederberger und Zeindl durchgeführte Studie von 1990 festgestellt, dass rund ein Drittel aller fremdplatzierten Kinder – sei es in einem Heim oder in einer Pflegefamilie – vor der Platzierung in einer Tagesfamilie betreut wurde. Dies ist – neben den Praxiserfahrungen von Fachleuten, welche sowohl im Bereich der Tagespflege wie der Dauerpflege tätig sind – ein starkes Indiz dafür, dass es in doch recht vielen Fällen eine Art fließenden Übergang zwischen der familienergänzenden Betreuung und der Fremdplatzierung gibt.²⁸

2.2 Heimbereich und Pflegekinderwesen

Das Pflegekinderwesen ist im System der Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen auf derselben Ebene angesiedelt wie die Kinder- und Jugendheime. Beide bieten Plätze für Kinder und Jugendliche, die nicht oder nicht mehr in ihrer Herkunftsfamilie leben können, unterscheiden sich aber doch so stark, dass sie als zwei verschiedene Bereiche innerhalb der Fremdplatzierung beschrieben werden können. Zwischen der Familie und der Institution hat sich seit Ende der 60er-Jahre eine Vielzahl von Formen entwickelt, welche – je nachdem, von welchem Pol aus die Entwicklung stattfindet – darauf abzielt, die Pflegefamilie mit institutionellen Konstanten auszustatten oder das Heim mit familienähnlichen Betreuungsformen zu «entinstitutionalisieren».

Nach wie vor aber stellt die Frage nach einer Platzierung in eine Familie oder in ein Heim eine der Grundentscheidungen dar, vor welcher die EntscheidungsträgerInnen stehen. «Wohin kommt ein Kind, wenn es fremdplatziert werden muss?», ist eine der Fragen, die bisher in der Schweiz nicht systematisch untersucht worden sind.

Das bereits erwähnte Nationalfondsprojekt untersucht diese Fragen, indem Platzierungsverläufe zum Teil während des Platzierungsprozesses selber, zum Teil retrospektiv nach der Platzierung verfolgt werden. Diesbezügliche Erkenntnisse sind aber erst 2006 zu erwarten. Hingegen hat die Untersuchung bereits aufgezeigt, wie komplex und heterogen in der Schweiz die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe sind. Es wurden grosse Qualitätsunterschiede zwischen den einzelnen Kantonen, aber auch zwischen städtischen und ländlichen Gebieten festgestellt.

Klare Kriterien, anhand deren entschieden werden kann, wann welches Kind besser in eine Pflegefamilie oder in eine Institution platziert wird, sind in der Schweiz bisher nicht entwickelt worden. Zwar gibt es in Fachkreisen Einigkeit bezüglich einiger Indikatoren, aber eine umfassende fachliche Grundlage fehlt. Zudem zeigt die Praxis, dass sehr oft, wenn nicht in der Mehrzahl der Fälle, gar nicht aufgrund von fachlichen Krite-

²⁸ Niederberger/Zeindl, S. 265

rien eine Heim- oder eine Familienplatzierung verfügt wird, sondern dass dafür andere Gründe verantwortlich sind, von denen hier nur einige aufgelistet werden sollen:

- Die Platzierung ist abhängig vom Angebot in der Region. Wo wenig oder keine Heimplätze verfügbar sind, wie zum Beispiel im Kanton Thurgau, werden auch solche Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien platziert, mit welchen eine Familie, auch eine professionelle Pflegefamilie, überfordert ist (aufgrund der Geschichte und Problematik des Kindes).
- Die Platzierung ist vom Zufall abhängig: Wo gerade ein Platz frei ist, sei es in einem Heim oder sei es in einer Familie, die gerade ihr Interesse als Pflegefamilie angemeldet hat, wird das Kind platziert. Da die Platzierungen oft unter Zeitdruck durchgeführt werden, spielt das Zufallsprinzip noch eine grössere Rolle. Es ist nicht möglich, auf einen geeigneten Platz zu warten, da die dazu notwendigen Bereitschaftspflegestellen, seien es solche in einer Familie oder institutionelle, nicht existieren.
- Für die Wahl der Platzierung sind finanzielle Gründe ausschlaggebend: Oft wählen die Zuständigen diejenige Lösung, welche für die betroffene Gemeinde die günstigste ist. Dies kann je nach den regionalen und lokalen Verhältnissen einen Heimplatz begünstigen oder eine Pflegefamilie. So ein Kanton die Heime subventioniert, ist oft eine Heimplatzierung billiger. Muss eine Gemeinde die vollen Kosten für eine Platzierung in ein Heim bezahlen, kommt in der Regel eine Pflegefamilie billiger. Der Kostenaspekt führt auch dazu, dass Kinder – die eigentlich in eine professionelle oder eine besonders qualifizierte Familie platziert werden müssten – in einer «gewöhnlichen» Pflegefamilie untergebracht werden. Die Folge davon sind nicht nur Abbrüche und Umplatzierungen, sondern auch ein «Verschleiss» von Pflegefamilien.

Der Bereich der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und das Pflegekinderwesen sind sowohl strukturell, organisatorisch und finanziell ganz unterschiedlich geregelt, obwohl beide Bereiche im Grunde genommen dasselbe zur Verfügung stellen: Plätze für Kinder und Jugendliche, die aufgrund von Defiziten in der Erziehungsfähigkeit der Eltern zeitweise oder dauernd nicht von ihren leiblichen Eltern betreut und erzogen werden können. Anstatt innerhalb eines einzigen Bereiches fachlich definiert und organisiert zu werden, stehen sich institutionelle Betreuung und Betreuung in Pflegefamilien oft als Konkurrenz gegenüber, besonders dort, wo ausschliesslich finanzielle Überlegungen für den Platzierungsentscheid in ein Heim oder in eine Familie eine Rolle spielen.

Viele Kinder, die in ein Heim platziert werden, haben vorher in einer oder mehreren Pflegefamilien gelebt. Heute wird vermehrt für Jugendliche aus Heimen ein Time-out in einer Pflegefamilie gesucht. Viele Kinder sind, wie Fachleute feststellen, in Heimen platziert, obwohl für sie eine Pflegefamilie ein mindestens ebenso guter Ort zum Aufwachsen wäre – dadurch werden in den Heimen Plätze mit einem spezifischen Angebot besetzt, welche dann für andere Kinder, die genau ein solches Angebot brauchen, fehlen.

Es bestehen vielfältige Wechselwirkungen zwischen den beiden Bereichen. Diese sind bis anhin jedoch nie untersucht und beurteilt worden. Abgesehen von punktuellen Überschneidungen lässt sich vielmehr ein isoliertes Nebeneinander, sowohl organisatorisch wie auch strukturell und kulturell, konstatieren.

Ausgehend von der Tatsache, dass es immer eine bestimmte Anzahl an Plätzen für die Fremdbetreuung von Kindern braucht, muss der gesamte Bereich, der entsprechende Plätze anbietet, in eine Gesamtplanung einbezogen werden. Für die von Vernachlässigung, Gewalt durch die eigenen Eltern, sexueller Ausbeutung in der eigenen Familie betroffenen Kinder und Jugendlichen ist es absolut notwendig, dass neben einem gut funktionierenden und effektiven Kinderschutz eine Vielfalt von Betreuungsplätzen zur Verfügung steht, so dass für jedes Kind die angemessene Lösung gefunden werden kann. Diese Plätze – seien sie in einem Heim, in einer Pflegefamilie oder in einer der vielen Zwischenformen – müssen sofort verfügbar sein. Für jede Region ist ein ausreichendes Angebot in der nötigen Vielfalt zur Verfügung zu stellen. Die Finanzierung einer Platzierung, sei es in eine Familie oder in ein Heim, muss für beide Bereiche wie auch für alle Zwischenformen gleich gehandhabt werden, das heisst, dass auch Pflegeplätze in Pflegefamilien über kantonale und interkantonale Vereinbarungen finanziert und kantonal oder regional subventioniert werden. Weiterhin wird es auch ein Spektrum an unterschiedlichen Tagessätzen für eine Platzierung geben, diese Unterschiede müssen sich aber ausschliesslich an den Anforderungen an den Platz und an den Leistungen der Erbringer messen.

EMPFEHLUNG

Das Pflegekinderwesen in der Schweiz ist sowohl strukturell wie auch organisatorisch und finanziell dem Heimbereich gleichzustellen. Beide Bereiche sind im Rahmen einer nationalen und regionalen Gesamtplanung auf die Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Jugendlichen auszurichten. Die Platzierung in ein Heim oder in eine Pflegefamilie muss nach ausschliesslich fachlichen Kriterien aufgrund der Situation und der Bedürfnisse des Kindes erfolgen. Es muss ein entsprechendes Tarif- und Finanzierungssystem entwickelt werden.

2.3 Das Pflegekinderwesen als Teil der Familienpflege

In den letzten rund 10 bis 15 Jahren lässt sich in der Schweiz ein Trend zur Betreuung in Familien feststellen: Sowohl für die Betreuung von alten Menschen, von behinderten oder drogenabhängigen Menschen wie auch Kindern und Jugendlichen werden vermehrt Familien in Betracht gezogen. Allerdings existieren keine Untersuchungen oder quantitative Daten dazu. Diese Entwicklung ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass insbesondere in ländlichen Gebieten mit vielen Familien, die in Landwirtschaft oder Gewerbe tätig waren, durch die strukturellen Veränderungen Familien vermehrt dazu gezwungen sind, neben ihrer ursprünglichen Erwerbstätigkeit auf dem Hof oder im Gewerbebetrieb zusätzliches Einkommen zu generieren. Im Emmental beispielsweise verfügen viele Frauen, die mit ihrem Mann einen Hof mitbewirtschaften, über eine Ausbildung als Krankenschwester, Lehrerin, Kindergärtnerin, Psychiatriepflegerin o.ä. Für sie ist es unter Umständen attraktiver, innerhalb der Familie, das heisst auf dem Hof – in der Regel stehen ausreichend grosse Gebäulichkeiten und viel Wohnraum zur Verfügung –, durch die Betreuung von pflege- oder betreuungsbedürftigen Menschen einen Nebenverdienst zu erzielen, anstatt auswärts einer Teilzeitarbeit nachzugehen. Diese Familien stellen auch als Pflegefamilien ein grosses Potenzial dar. Dieser Trend kann somit bis zu einem gewissen Grad den an manchen Orten feststellbaren Mangel an geeigneten Pflegefamilien ausgleichen, unter der Voraussetzung, dass die Familien angemessen vorbereitet und in ihrer Arbeit fachlich begleitet und professionell unterstützt werden. Das Projekt Integration hat im Emmental diesbezüglich Pionierarbeit geleistet, indem im Rahmen des Regionalentwicklungsprogramms Agenda 21 in einem Dorf mehrere so genannte Partnerfamilien für die Aufnahme von Pflegekindern oder Jugendlichen in Time-out-Situationen qualifiziert wurden. Eine entsprechende Ausbildung für die Betreuung in der Familie – nicht nur von Kindern und Jugendlichen, sondern ebenso von andern pflege- und betreuungsbedürftigen Menschen – wurde lanciert.

Es muss sichergestellt werden, dass alle Beteiligten, die im Rahmen der Familienpflege Pflegekinder betreuen, über spezifische Kenntnisse im Pflegekinderwesen verfügen und die Familien professionell auf ihre Aufgabe vorbereitet, begleitet und unterstützt werden.

3. Das Pflegekinderwesen als Subsystem der Kinder- und Jugendhilfe

3.1 Fremdplatzierung als Ultima Ratio

Das Pflegekinderwesen ist auf doppelte Weise mit der Kinder- und Jugendhilfe korreliert. Zum einen steht eine Platzierung in eine Pflegefamilie fast immer am Ende einer langen Kette von schwierigen Entwicklungen, das heisst, sie wird dann eingesetzt, wenn gar nichts anderes mehr geht. Einer Fremdplatzierung vorausgegangen sind – in der Regel – viele Bemühungen, die Familie des Kindes so zu stützen, dass das Kind in seiner Herkunftsfamilie aufwachsen kann. In den letzten beiden Jahrzehnten sind auch in der Schweiz die ambulanten Massnahmen zur Unterstützung von Familien mit Schwierigkeiten – seien diese finanzieller, sozialer, psychischer Art – ausgebaut worden. Zwar gibt es auch diesbezüglich weder gesamtschweizerische Untersuchungen noch statistische Daten, aber die Praxiserfahrungen weisen diesen Trend eindeutig aus: Für das Pflegekinderwesen bedeutet dies, dass einerseits weniger Kinder fremdplatziert werden müssen, dass aber andererseits diejenigen Kinder, die dann doch in eine Pflegefamilie platziert werden, bereits – in der Regel – eine lange «Karriere» hinter sich haben. Viele Kinder, die als Pflegekinder in eine Familie kommen, sind traumatisierte Kinder, zuweilen schwer traumatisierte Kinder, was die Anforderungen an die Pflegefamilien und deren fachliche Begleitung tendenziell dramatisch erhöht.

3.2 Platzierung in eine Pflegefamilie als präventive Massnahme

Zum andern kommt der Arbeit von Pflegefamilien eine wichtige präventive Wirkung zu, die hier als sekundär präventiv bezeichnet wird: Wenn ein Kind durch Misshandlungen, Vernachlässigung oder sexuelle Ausbeutung in seiner Herkunftsfamilie geschädigt wurde – wie es immer wieder vorkommt und immer wieder vorkommen wird –, ist die Möglichkeit, dass es «korrigierende Erfahrungen» machen kann, für seine weitere Entwicklung umso wichtiger. Tatsächlich kann die Betreuung und Erziehung in einer Pflegefamilie einem traumatisierten Kind eine Chance bieten, allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen. Fachleute sind sich einig, dass einerseits diese Voraussetzungen unabdingbar sind und dass sie andererseits auf verschiedenen Ebenen wirksam sein müssen. Die wichtigsten davon sollen im Folgenden summarisch aufgelistet werden:

- Die Prozesse, die im Rahmen des Kindes- und Jugendschutzes zu einer Platzierung führen, müssen professionell durch spezifisch für diese Arbeit qualifizierte und erfahrene Fachleute durchgeführt werden
- Der Prozess der Platzierung selber und des Matching muss professionell durchgeführt werden, das heisst durch spezifisch für diese Arbeit qualifizierte und erfahrene Fachleute
- Die Perspektive für das Pflegeverhältnis muss von Anfang an gegenüber allen Beteiligten geklärt und klar definiert sein. Für das Kind ist Kontinuität der wesentliche Faktor: Unsicherheiten und Umplatzierungen, das heisst weitere Abbrüche und Trennungen, müssen unbedingt vermieden werden
- Die Pflegefamilie muss auf ihre Aufgabe generell und spezifisch auf das jeweilige Kind bezogen vorbereitet werden
- Die Pflegefamilie muss in ihrer Arbeit kontinuierlich professionell unterstützt und als Partnerin begleitet werden, sie muss auch für ihre Arbeit entsprechend honoriert werden
- Die Herkunftsfamilie des Kindes muss ebenfalls begleitet und in ihrem Prozess der Loslösung und der Findung einer neuen Rolle dem Kind gegenüber unterstützt werden
- Eine wesentliche Voraussetzung ist auch, dass der gesamte Prozess in einer Zusammenarbeit aller Beteiligten durchgeführt und von einer nichtinvolvierten, das heisst unabhängigen, Fachperson professionell gesteuert wird
- Voraussetzung ist weiter, dass ein vielfältiges Angebot von Pflegeplätzen zur Verfügung steht: Nicht jedes Kind passt in jede Familie, nicht jede Familie ist zur Betreuung und Erziehung eines bestimmten Kindes geeignet – ein Pflegeverhältnis kann aber nur gelingen, wenn Kind und Pflegefamilie zusammenpassen. Dabei spielt auch immer ein «irrationaler» Faktor mit, der sich durch keinerlei fachliche Instrumente erfassen lässt und den Pflegeeltern als «Liebe auf den ersten Blick» angesichts des potenziellen Pflegekindes beschrieben haben.

Kurz zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die gesamten Prozesse – von einer Verdachtsmeldung auf Gefährdung des Kindes in seiner Herkunftsfamilie bis zu seinem Alltag in einer Pflegefamilie – professionell durchgeführt werden müssen, wenn eine Platzierung in eine Pflegefamilie tatsächlich eine sekundär präventive Wirkung entfalten soll. Weiter ist ein vielfältiges Angebot an Pflegeplätzen in Familien für die Prävention von völlig «entgleisten» Lebensläufen von misshandelten, vernachlässigten, sexuell ausgebeuteten Kindern und Jugendlichen notwendig. Dabei müssen die Betreuungsplätze in Pflegefamilien im grösseren Zusammenhang mit den Betreuungsplätzen in stationären Einrichtungen betrachtet und organisiert und koordiniert werden. Es braucht ein Gesamtangebot an solchen Plätzen, wobei den Pflegeplätzen in Familien eine spezifische, durch fachliche Kriterien definierte Bedeutung zukommt.

3.3 Vormundschaftswesen

Da für allenfalls notwendige Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Schädigung in ihrer eigenen Familie und durch Familienangehörige aufgrund der rechtlichen Regelung in der Schweiz die Vormundschaftsbehörden zuständig sind, ergeben sich allgemein dieselben Probleme wie spezifisch für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegeplätzen. Sie sollen hier nicht weiter ausgeführt werden. Insgesamt ist der Kindes- und Jugendschutz wie die Kinder- und Jugendhilfe generell in der Schweiz stark verbesserungsbedürftig, wie dies der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung im Juni 1992 unmissverständlich und detailliert mit einer Reihe von Empfehlungen festgehalten hat.²⁹ Im Folgenden werden lediglich die für das Pflegekinderwesen spezifischen Probleme im Vormundschaftswesen erörtert.

²⁹ Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung: Kindesmisshandlungen in der Schweiz. Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes des Innern, Bern, Juni 1992

Vormundschaftsbehörden spielen im Pflegekinderwesen eine entscheidende Rolle:

- Sie ordnen, wenn nötig, Kindesschutzmassnahmen an, bis hin zum Entzug der elterlichen Sorge, und entscheiden somit auch über eine allfällige Fremdplatzierung. Bevor ein Kind heute überhaupt zu einem Pflegekind wird, ist in der Regel eine Massnahme gemäss den ZGB-Artikeln 307 ff. getroffen worden
- Sie entscheiden im Falle einer Fremdplatzierung, ob das Kind in eine Pflegefamilie oder in eine Institution platziert wird
- Sie ernennen, bei einer entsprechenden Kindesschutzmassnahme, für das Kind einen Vormund oder eine Beiständin
- Sie erteilen – im Falle einer Platzierung in eine Pflegefamilie – die von der PAVO vorgeschriebene Bewilligung für den Pflegeplatz
- Sie ernennen diejenige Person, welche für die Aufsicht des Pflegeplatzes gemäss PAVO zuständig ist
- Sie bestimmen, wenn nötig, wie und in welchem Umfang die Besuchskontakte des Pflegekindes zur Herkunftsfamilie stattfinden
- Sie beschliessen über allfällige Um- und Rückplatzierungen des Kindes

Diese Entscheidungen sind somit für den Lebensverlauf eines betroffenen Kindes von grosser Bedeutung. Die Vormundschaftsbehörden spielen eine Schlüsselrolle im Pflegekinderwesen wie auch für den Kinder- und Jugendschutz allgemein. Für eine Reihe von Mängeln im Pflegekinderwesen ist die Behörden- und Verfahrensorganisation verantwortlich.

Marginale Stellung des Pflegekinderwesens

Vormundschaftsbehörden haben eine breite Palette von Aufgaben: Jene Entscheidungen, welche Pflegekinder und Kinder wie Jugendliche überhaupt betreffen, machen in der Regel nur einen kleinen Teil der Arbeit von Vormundschaftsbehördenmitgliedern aus – auch hier kommt dem Pflegekinderwesen in den allermeisten Fällen nur eine marginale Stellung zu. Aber auch der Kindes- und Jugendschutz spielt oft, rein quantitativ, eine untergeordnete Rolle. Auch dort, wo, wie in einigen der grössten Gemeinden der Schweiz, die Ausführung der von den Vormundschaftsbehörden getroffenen Massnahmen an professionelle Amtsvormundschaften übertragen sind, werden die Kindesschutzfälle wie auch die Fremdplatzierungsfälle nicht immer von spezialisierten Fachleuten betreut. Immerhin verfügen die professionellen Vormundschaftsbehörden in den grösseren Städten wie Zürich über Fachleute und Fallzahlen, welche ein eigentliches Fachknowhow betreffend Kindes- und Jugendschutz sowie das Pflegekinderwesen ermöglichen.

Politisch gewählte Laiengremien

Vormundschaftsbehörden sind in aller Regel politisch gewählte Gremien. Für den Einsitz in diese Behörde ist ein fachliches Knowhow keine Voraussetzung. Im Durchschnitt kann von Vormundschaftsbehördenmitgliedern kein professionelles Handeln erwartet werden, auch wenn dies an und für sich auch für Laien möglich wäre. Die dazu notwendigen Vorbereitungen, Qualifizierungen und regelmässigen Weiterbildungen würden die zeitlichen Möglichkeiten der Behördenmitglieder übersteigen.

In der Regel werden die Mitglieder von Vormundschaftsbehörden nicht auf ihre Aufgabe vorbereitet. So kann es vorkommen, dass neu für das Pflegekinderwesen zuständige Behördenmitglieder beispielsweise noch nie von der PAVO gehört haben und die entsprechenden Unterlagen auch nicht vorfinden. Auch in der Westschweiz sind professionelle Systeme nur in Neuenburg und Genf umgesetzt worden. In den Kantonen Waadt und Freiburg amtiert eine Friedensrichterin/ein Friedensrichter beziehungsweise ein Friedensgericht als Vormundschaftsbehörde – sie sind ebenfalls Laien und erledigen zudem diese Aufgabe als Einzelperson, anders als in den Deutschschweizer Gemeinden, wo die Vormundschaftsbehörde ein aus mehreren Mitgliedern zusammengesetztes Gremium ist.

Behörden auf Gemeindeebene

Vormundschaftsbehörden sind – in der deutschen Schweiz – mehrheitlich auf Gemeindeebene angesiedelt. In der französischsprachigen Schweiz sind in der Regel Gerichte auf Bezirksebene mit den Vormundschaftsaufgaben betraut.

In vielen kleineren Gemeinden amtiert der Gemeinderat zugleich als Vormundschaftsbehörde, oft präsiert vom Präsidenten oder der Präsidentin des Gemeinderates. In vielen Gemeinden muss sich die Vormundschaftsbehörde oft jahrelang nicht mit einer Fremdplatzierung oder überhaupt einem Kinderschutzfall beschäftigen. Das bedeutet, dass sich ein praxisbezogenes Fachknowhow in der Regel gar nicht ausbilden kann. Mit den komplexen Fällen von Kinderschutz wie auch mit dem Pflegekinderwesen sind die allermeisten Vormundschaftsbehördenmitglieder überfordert. Es gibt sehr wohl sehr engagierte und professionell arbeitende ehrenamtliche Laien, das ist aber eher als eine Ausnahme denn als Regel zu betrachten. Das Ehren- und Nebenamt in der Vormundschaftsbehörde muss jedoch nicht unbedingt bedeuten, dass falsche, für die Kinder schädliche Entscheidungen getroffen werden: Sind sich die mit dieser Aufgabe betrauten Personen über diese Beschränkungen bewusst und suchen sie die Zusammenarbeit mit professionellen Stellen – zum Beispiel zur Vermittlung von Pflegeplätzen –, können sehr wohl gute Lösungen für die betroffenen Kinder resultieren. Es wäre somit auch unzutreffend, unprofessionelles Handeln allein den Vormundschaftsbehörden anzulasten. Vielerorts, wo allgemeine Sozialdienste – seien es gemeindeeigene oder regional organisierte – für die Pflegeplatzabklärungen und die Platzierung wie auch die Begleitung von Pflegeverhältnissen zuständig sind, ist die Professionalität nicht gewährleistet, weil SozialarbeiterInnen gewöhnlich nicht über das spezifische Fachwissen im Pflegekinderwesen verfügen. Wegen zum Teil hoher Fluktuationen sowohl bei den Behördenmitgliedern wie bei den MitarbeiterInnen der Sozialdienste sowie der Begrenzung auf ein kleines Einzugsgebiet geht oft auch wertvolles Knowhow verloren, sobald die Person, die sich «on the job» qualifiziert hat, ihr Amt abgibt oder ihre Stelle verlässt.

Im Zuge der sich jetzt immer deutlicher abzeichnenden Schwierigkeiten, für politische Ämter in den Gemeinden überhaupt noch Interessierte zu finden, wird sich auch der «Notstand» in den Vormundschaftsbehörden bezüglich Kinderschutz und Pflegekinderwesen verschärfen.

Viele Gemeinden haben einen Vormundschaftssekretär oder eine -sekretärin eingesetzt, eine fest angestellte Mitarbeiterin der Gemeindekanzlei, welche die Geschäfte der Vormundschaftsbehörde vorbereitet. Dies garantiert immerhin eine gewisse Professionalität, je nach Eignung und Interesse der Stelleninhaberin oder des Stelleninhabers und gewährleistet auch eine gewisse Kontinuität in der Arbeit. Aber auch für diese oft sehr engagierten Personen gilt, was auch auf die SozialarbeiterInnen zutrifft: Sie arbeiten zwar professionell, können sich aber wegen der kleinen Anzahl von Fällen im Bereich Kinderschutz und Pflegekinderwesen nicht so qualifizieren, dass man von einer wirklich professionellen Arbeit auf den notwendigen fachlichen Grundlagen ausgehen könnte. Dies ist umso gravierender, als es sich bei diesen beiden Bereichen um sehr komplexe und diffizile Bereiche handelt, die grosse, lebenslange Auswirkungen auf die betroffenen Kinder zeitigen können.

Interessenkonflikte auf Gemeindeebene

Oft ist die Vormundschaftsbehörde zugleich die Fürsorgebehörde der Gemeinde. Kinderschutzmassnahmen wie auch Fremdplatzierungen von Kindern werden damit von jenen entschieden, die finanziell für die Kosten der Massnahme aufkommen müssen. Dies bestärkt den Trend, nicht die für das betroffene Kind angemessene Lösung zu wählen, sondern diejenige, welche die Gemeinde am billigsten zu stehen kommt. Ganz allgemein lässt sich in kleineren Gemeinden ein latenter Konflikt zwischen den finanziellen Interessen der Gemeinde (Steuerfuss) und den in einem Kinderschutzfall notwendigen Massnahmen beobachten. In diesem Zusammenhang kommt es nicht selten vor, dass ein Kind in eine Pflegefamilie platziert wird, weil dies für die Gemeinde am billigsten kommt – ungeachtet jeglicher Indikationen. Aus Kostengründen werden oft auch die an sich nötigen Abklärungen und Begutachtungen nicht in Auftrag gegeben. In Anbetracht des zunehmenden Kostendruckes infolge der Abwälzung sozialer Probleme in die Gemeinden ist in der näheren Zukunft eine Verschärfung dieses Problems zu erwarten.

Beiständinnen und Vormunde

Die Vormundschaftsbehörden ernennen bei den entsprechenden Kinderschutzmassnahmen für die Kinder einen Beistand oder eine Vormundin. Sofern der Gemeinde nicht eine Amtsvormundschaft zur Verfügung steht, das heisst in den kleineren und mittelgrossen Gemeinden der Schweiz, wird diese Aufgabe in der Regel an private Mandatsträger übertragen. Fachleute wie zum Beispiel Christoph Häfeli plädieren jedoch schon seit längerem dafür, dass in den schwierigen und komplexen Kinderschutzfällen Fachleute mit ausreichenden sozialpädagogischen, entwicklungspsychologischen, familiendynamischen und juristischen Kenntnissen die Beistandschaften und Vormundschaften übernehmen müssten. Sowohl die Beistände wie die Vormundinnen spielen für das Kind und seine weitere Entwicklung eine wichtige Rolle.

Vormundschaftsverfahren als Verwaltungsverfahren

Anders als in allen europäischen Ländern, wo Vormundschaftsfragen durch Gerichte behandelt und entschieden werden, kennt die Schweiz im Vormundschaftsbereich ein behördliches Verfahren. Auch das Milizsystem der auf kommunaler Ebene angesiedelten Vormundschaftsbehörden ist eine schweizerische Eigenart. Dieses System ist wegen seiner strukturellen Mängel immer wieder kritisiert worden. Gegenüber dem gerichtlichen Verfahren zeichnet sich das Verwaltungsverfahren dadurch aus, dass es praktisch ausschliesslich ein schriftliches Verfahren ist: Die Behörde hört – beispielsweise im Falle der allenfalls notwendigen Anordnung einer Kindesschutzmassnahme – alle Beteiligten einzeln an (inklusive das Kind gemäss Art. 314 ZGB, wenn nicht sein Alter oder andere gewichtige Gründe dagegen sprechen); über die Entscheidung werden die Beteiligten anschliessend auf schriftlichem Weg informiert.

Kinder und Jugendliche in vormundschaftlichen Verfahren

Jedes Verfahren vor einem Gericht oder einer Behörde bedeutet für die Betroffenen eine Belastung. Dies gilt umso mehr für Kinder und Jugendliche, die in der Mehrzahl der Fälle nach wie vor als Verfahrensobjekte betrachtet und auch so behandelt werden. Dass Kinder wie auch Jugendliche in rechtlicher Hinsicht eigenständige Subjekte sind, setzt sich in der Schweiz auch nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention erst langsam und zögerlich durch. Für viele Kinder sind die Verfahren und die damit verbundene Unsicherheit nicht nur belastend, sondern können darüber hinaus auch traumatisierend wirken. Während es über Kinder und Jugendliche in Scheidungsverfahren mehr Fachliteratur gibt und sie mehr Aufmerksamkeit erfahren, werden gefährdete Kinder in Kindesschutzverfahren und betreffend Fremdplatzierungen nach wie vor sehr «vernachlässigt». Gemäss Art. 314 ZGB Abs. 1 muss ein Kind im vormundschaftlichen Verfahren angehört werden – sofern «nicht sein Alter oder wichtige Gründe dagegen sprechen», doch bedeutet das einerseits für viele Kinder eine Belastung und garantiert andererseits per se noch nicht, dass die Bedürfnisse und die Sicht des Kindes auch wirklich wahrgenommen werden. Gerade Kinder, die sich nicht auf den Beistand und die Unterstützung ihrer Eltern und oft auch keiner andern erwachsenen Vertrauensperson stützen können, sind auch in den Verfahren und in den oft – in der Zeitperspektive des Kindes – langwierigen Entscheidungs- und Platzierungsprozessen sekundär gefährdet.

Die Mängel im schweizerischen Vormundschaftswesen sind schon seit längerem bekannt, und das Vormundschaftsrecht sollte – als letzte Etappe – im Zuge der 1972 mit der Revision des Adoptionsrechts begonnenen Revision des Familienrechts den heutigen Verhältnissen und Entwicklungen angepasst werden. Seit 1995 liegt denn auch der Bericht der Expertengruppe vor, welche vorschlägt, anstelle der heutigen kommunalen Laienverwaltungsbehörden interdisziplinär zusammengesetzte Fachgerichte auf regionaler Ebene einzusetzen. Damit würden die schlimmsten strukturellen Schwächen des Vormundschaftswesens in der Schweiz auch betreffend das Pflegekinderwesen aufgehoben. Allerdings garantieren auch gerichtliche Verfahren mit fachlich qualifizierten RichterInnen nicht per se für einen besseren Kindesschutz, wie das Beispiel von Deutschland zeigt. Zudem drohen auch an den vormundschaftlichen Fachgerichten angesichts der gesamten Aufgabe dieser Gerichte die Belange von Kindern und Jugendlichen marginalisiert zu werden.

EMPFEHLUNGEN

Im Interesse eines wirksamen Kindes- und Jugendschutzes in der Schweiz – das Pflegekinderwesen inbegriffen – muss der Revision des Vormundschaftsrechts eine hohe Priorität auf der politischen Agenda eingeräumt werden.

Alle EntscheidungsträgerInnen, die mit Entscheidungen und Umsetzungen von Massnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Pflegekinderwesen betraut sind, müssen für diese Aufgaben qualifiziert und regelmässig weitergebildet werden.

In den Amtsvormundschaften wie auch bei den MandatsträgerInnen muss eine Aufteilung und Spezialisierung bezüglich Kinderschutzmassnahmen und Erwachsenenschutzmassnahmen erfolgen, damit das fachliche Knowhow im Bereich Kinderschutz aufgebaut, weiterentwickelt und gesichert werden kann.

Die Position der betroffenen Kinder in den Verfahren – seien es Verwaltungsverfahren vor den Vormundschaftsbehörden oder gerichtliche Verfahren (allenfalls nach der Revision des Vormundschaftsrechts) vor Vormundschaftsgerichten – muss unbedingt gestärkt werden. Kinder und Jugendliche brauchen eine unabhängige anwaltschaftliche Vertretung in allen sie betreffenden Verfahren.

E Begründung, Funktion und Qualität des Pflegekinderwesens in der Schweiz

Um eine qualitative Beurteilung des Pflegekinderwesens vornehmen zu können, müssen die Funktion und die Qualitätsstandards des Pflegekinderwesens definiert werden. Auf der Grundlage dieser «Folie» kann beurteilt werden, ob das Pflegekinderwesen als Ganzes seine Funktion erfüllt und ob die einzelnen Bereiche des Pflegekinderwesens die festgelegten Qualitätsstandards erfüllen. Eine ausführliche und systematische Erörterung dieser Themen würde den Rahmen dieses Berichts sprengen.

1. Begründung des Pflegekinderwesens

Es gibt spezifische fachliche Gründe, die in vielen Fällen dafür sprechen, ein Kind in eine Pflegefamilie zu platzieren. Der grosse Vorteil der Erziehung in einer Pflegefamilie gegenüber der institutionellen Erziehung besteht darin, dass das Lebensfeld Familie für die überwiegende Mehrheit der Kinder und Jugendlichen den Normalfall darstellt: Normalerweise wächst «man» in einer Familie auf. Kinder empfinden es als normaler, in einer Familie zu leben als in einem Heim. Ihr Alltag unterscheidet sich nicht grundsätzlich von dem anderer Kinder in ihren Familien, auch wenn die Eltern nicht ihre leiblichen Eltern sind. Ein weiterer entscheidender Vorteil des Sozialisationsfeldes Pflegefamilie gegenüber den institutionellen Einrichtungen besteht in der Kontinuität der Beziehungen und in der Kontinuität der Lebensbedingungen: Erwachsene und Kinder teilen in der Familie ihren gesamten Alltag, rund um die Uhr. Während SozialpädagogInnen in einem Heim kündigen und ihre Arbeitsstelle wechseln, ist das für Pflegeeltern nicht so leicht möglich. Das bedeutet natürlich auch ein Risiko für die Pflegefamilie: Nimmt sie ein Kind auf, so lässt sie sich auf ein «Abenteuer» ein, das 24 Stunden am Tag dauert und dessen genauer Verlauf nicht absehbar ist. Genau weil das den Chancen entsprechende Risiko in einer Pflegefamilie gross ist, braucht es einen professionellen Umgang damit: Das reicht von der Eignungsabklärung über das Matching für ein bestimmtes Kind bis hin zur Begleitung und Unterstützung der Familie in ihrer Aufgabe durch ausgewiesene und spezifisch qualifizierte Fachleute (siehe auch Teil 2). In Fachkreisen ist es unbestritten, dass je jünger ein zu platzierendes Kind ist, desto eher eine Pflegefamilie zu bevorzugen ist.

Pflegefamilien eignen sich aber nicht nur als Ort zum Aufwachsen für dauerplatzierte Kinder, sondern auch für Bereitschaftspflegeplätze. Da bei Misshandlungen welcher Art auch immer das Kind in der Regel notfallmässig zu seinem Schutz aus der Familie herausgenommen werden muss, ohne dass wegen des Zeitdrucks bereits eine Lösung erarbeitet werden konnte, empfiehlt es sich in sehr vielen Kinderschutzelfällen, das betroffene Kind vorerst an einem Übergangsort unterzubringen, wo es für die Dauer der nötigen Abklärungen und Lösungsfindungen betreut wird. Während bis ca. Ende der 80er-Jahre solche Übergangsorte fast nur von Heimen angeboten wurden, hat sich die Bereitschaftspflege als eine besondere Form der Platzierung in eine Pflegefamilie seit den 90er-Jahren entwickelt. Es besteht in Fachkreisen Einigkeit, dass vor allem, aber nicht nur für Säuglinge und kleinere Kinder die Betreuung in einer Familie durch eine permanent anwesende Bezugsperson am besten ist.

Es gibt natürlich auch fachliche Gründe, die für die Platzierung eines Kindes in ein Heim sprechen: So ist innerhalb einer institutionellen Platzierung die Gefahr der Rivalisierung zwischen Pflegefamilie und Herkunftsfamilie und damit eines Loyalitätskonfliktes für das Kind weniger gross. Zudem verfügt ein Heim über eine «institutionalisierte Stabilität» und kann gerade in grösseren Krisen eine kontinuierlichere Betreuung garantieren. Dies gilt allerdings hauptsächlich für die strukturelle Kontinuität – die Betreuungskontinuität und die Beziehungskonstanz sind in der Regel in einem Heim wenig gewährleistet, was die Kinder und Jugendlichen natürlich empfinden.

2. Funktion des Pflegekinderwesens

Die Aufgabe des Pflegekinderwesens besteht darin, denjenigen Kindern, die aus welchen Gründen auch immer vorübergehend oder auf Dauer nicht bei ihren leiblichen Eltern oder Elternteilen aufwachsen können, eine vorübergehende oder auf Dauer angelegte Möglichkeit der Betreuung und/oder des Aufwachsens in einer Familie bereitzustellen. Auf dieser Ebene stellt das Pflegekinderwesen mit seinem Angebot eine Alternative zu der institutionellen Betreuung und Erziehung von Kindern dar, die nicht in ihrer Herkunftsfamilie leben können.

Aus dem Hintergrund und der bisherigen Geschichte der betroffenen Kinder ergibt sich die Notwendigkeit, dass die bereitgestellten und angebotenen Plätze in einer Familie entweder für einen bestimmten, entsprechend der Indikation für diese Platzierung klar definierten Zeitraum oder auf Dauer kontinuierlich die Betreuung und Erziehung der Kinder garantieren können. Da nicht jedes Kind in eine beliebige Familie passt und

nicht jede Familie ein beliebiges Kind aufnehmen kann, braucht es eine bestimmte Anzahl von Pflegeplätzen für Kinder und Jugendliche innerhalb eines vielfältigen Spektrums von Familien sowie innerhalb einer sinnvollen regionalen Verteilung. Das gesamte Pflegekinderwesen muss so angelegt sein, dass die Betreuung und Erziehung auf die spezifischen Bedürfnisse der Kinder und der Jugendlichen allgemein wie auch in jedem einzelnen Fall individuell abgestimmt sind.

3. Qualität im Pflegekinderwesen

Die Qualität des Pflegekinderwesens beinhaltet verschiedene Bereiche. Sie werden im Folgenden aufgelistet, ohne dass hier diejenigen Details wiederholt werden, welche an andern Orten des Berichtes schon ausgeführt wurden:

- Die Qualität der leistungserbringenden Pflegefamilie: Diese Ebene bezeichnet das alltägliche Leben und Zusammenleben in der Familie, die Betreuungs- und Erziehungsleistung, welche die Pflegefamilie gegenüber dem Kind erbringt. Was dies im Einzelnen genau bedeutet, hängt sowohl vom Kind und seinen Bedürfnissen einerseits wie auch vom Auftrag an die Familie bezüglich des Kindes ab.
- Die Qualität der Prozesse, die zur Fremdplatzierung des Kindes geführt haben: Bis ein Kind zu einem Pflegekind wird, ist in der Regel ein längerer Prozess passiert, der von einer Gefährdungsmeldung über Abklärungen und familienstützende Massnahmen bis hin zu dem oft unumgänglichen Treffen von Kinderschutzmassnahmen durch die zuständige Behörde sowie dem darauf folgenden Platzierungsprozess reicht. Diese Prozesse zeichnen sich dadurch aus, dass viele verschiedene AkteurInnen mit zum Teil unterschiedlichen bis gegensätzlichen Interessen darin involviert sind. Sie laufen auch auf verschiedenen Ebenen ab. Die Qualität dieser Prozesse bemisst sich einerseits am Ablauf der einzelnen Schritte – beispielsweise wie eine Gefährdungsmeldung eingegeben und bearbeitet wird – und andererseits an der Qualität der Steuerung dieser einzelnen Prozesse.
- Die Qualität der Arbeit der involvierten Fachleute und Behördenmitglieder: Für die anspruchsvolle Arbeit im Pflegekinderwesen braucht es eine entsprechende und angemessene Qualifizierung und Praxiserfahrung. Die nötigen fachlichen Grundlagen beinhalten eine Reihe von Themen, die einzeln und in ihrer Kombination Pflegekinderwesen-spezifisch sind und somit nur in der Arbeit im Pflegekinderwesen erworben werden können. Dazu gehören unter anderem Erkenntnisse aus der Bindungstheorie, Traumaforschung und Traumaheilung, inter- und innerfamiliären Familiendynamik und der Entwicklungspsychologie. Oft sind auch Kenntnisse über Drogenabhängigkeit oder psychische und physische Krankheiten sowie über Perspektivenklärung, Hilfeplanung, Prozesssteuerung und Case Management notwendig.

In jedem der genannten Bereiche müssen für die einzelnen Leistungen und Prozesse Indikatoren bestimmt und Qualitätsstandards definiert werden. Gerade im Fall des hochkomplexen Pflegekinderwesens, bei dem verschiedene Subsysteme ineinander greifen und einander gegenseitig beeinflussen, muss ausdrücklich betont werden, dass die Gesamtrationalität nur durch das optimale Zusammenspiel aller Bereiche erhöht werden kann.

3.1 Qualität im Pflegekinderwesen der Schweiz

Die Qualität des Pflegekinderwesens Schweiz ist zum einen schwer zu beurteilen, weil bis anhin kaum, geschweige denn offiziell anerkannte Qualitätskriterien für die Abläufe und Leistungen im Pflegekinderwesen definiert wurden. Zum anderen fehlen – wie bereits mehrfach erwähnt – Basisdaten und wissenschaftliche Grundlagen zum Pflegekinderwesen in der Schweiz. So gibt es nicht einmal Kennzahlen, wie viele Pflegeplätze es in der Schweiz für ein funktionierendes Pflegekinderwesen braucht. Dass es nicht viele wissenschaftliche Untersuchungen über Pflegekinder, die Sozialisation in Pflegefamilien und das Pflegekinderwesen im Allgemeinen gibt, ist seinerseits Ausdruck der Marginalisierung des Pflegekinderwesens. Als weitere erschwerende Bedingung für die Beurteilung der Qualität im Schweizer Pflegekinderwesen kommt die föderalistische Ausprägung hinzu. Das Pflegekinderwesen ist in jedem Kanton unterschiedlich weit entwickelt. Die Abweichungen sind zum Teil sehr gross. Es können also nicht mehr als Vermutungen geäussert werden aufgrund der wenigen vorhandenen Forschungsergebnisse und im Wesentlichen aufgrund der langjährigen Praxiserfahrungen der regionalen wie auch der nationalen Fachstellen der Pflegekinder-Aktion und weiterer im Pflegekinderwesen speziell qualifizierter Stellen und Organisationen. Auf dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse in diesem Bericht ist die Funktionalität in weiten Teilen des schweizerischen Pflegekinderwesens eher kritisch zu beurteilen. Das heisst, dass die fachlichen Grundlagen, wie sie vorhanden und anwendbar sind, nicht eine angemessene Umsetzung in die Praxis gefunden haben. Pauschal lässt sich sagen, dass viele Pflegeverhältnisse in der Schweiz eher zufällig denn fachlich begründet, klar indiziert und fachlich gesteuert zustande kommen. Zu vermuten ist, dass durch viele Umplatzierungen und ungeplante Abbrüche von Pflegeverhältnissen sowie ungerechtfertigte und unfachliche Rückplatzierungen die Betreuungskontinuität nicht

genügend wahrgenommen wird, obwohl gerade sie die oberste Leitlinie für das Wohl des Kindes darstellt (eine gute Betreuungs- und Erziehungsqualität vorausgesetzt).

Eine der wenigen Studien, die in der Schweiz die Platzierungsverläufe untersucht hat, ist die Studie «Entscheidungsprozesse in der Fremdplatzierung von Kindern» von Josef Martin Niederberger und Thomas Zeindl, die von 1990 datiert.³⁰ Von den damals untersuchten Fällen war ein Viertel der betroffenen Kinder und Jugendlichen vor der eigentlichen Platzierung (in ein Heim oder eine Pflegefamilie) vorher einmal bis mehrfach fremdplatziert gewesen – bei diesen Platzierungen handelte es sich mehrheitlich um Notfall- oder Überbrückungsplatzierungen, also nur in seltenen Fällen um Platzierungen zur Abklärungen und Perspektivenklärung vor der eigentlichen Platzierung. Ausgangspunkt der Studie war denn auch die Vermutung aufgrund von unsystematischem Zahlenmaterial eines früheren Projektes, welches darauf hindeutete, «dass ein grosser Teil der fremdplatzierten Kinder mindestens ein weiteres Mal, wenn nicht mehrere Male platziert wird».³¹

4. Kantone im Vergleich

Für den vorliegenden Bericht wurden vier Kantone ausgewählt. Es handelt sich dabei einerseits um die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt, welche im Pflegekinderwesen seit November 2004 ein Kooperationsprojekt umsetzen. Da dieser in der Schweiz erstmals eingerichtete eigentliche «Pflegefamiliendienst» – auf gemeinnütziger Basis, durch Leistungsverträge von der öffentlichen Hand finanziert – erst vor kurzem seine Arbeit aufgenommen hat, stehen Erfahrungen noch aus.

Einbezogen wird ausserdem der Kanton Genf, bei dem es sich wie beim Kanton Basel-Stadt um einen Stadtkanton handelt. Auch hier sind, wie generell in den grösseren Städten, die Strukturen verhältnismässig professionell. Von den Deutschschweizer Kantonen unterscheidet sich Genf im Wesentlichen durch seine interdisziplinär zusammengesetzte Vormundschaftsbehörde, somit eine Fachbehörde. Zudem wurde der Kanton Zürich ausgewählt. Er gilt als derjenige Kanton in der Schweiz, der das Pflegekinderwesen am meisten entwickelt hat und in einigen Bereichen als vorbildlich dasteht.

Dargestellt werden also jene Kantone, welche bezüglich Entwicklung und Professionalisierung des Pflegekinderwesens in der Schweiz führend sind. Ihnen gegenüber stehen insbesondere die ländlichen Kantone, deren Strukturen im Pflegekinderwesen zum Teil völlig ungenügend sind, so zum Beispiel der Kanton Aargau und der Kanton Thurgau. Insgesamt lässt sich feststellen, dass ein Vergleich der einzelnen Kantone wenig Aussagen zulässt, sofern nicht eine vertiefte und detaillierte Analyse durchgeführt wird, wie dies im Rahmen dieses Berichtes nicht möglich ist. Zudem fehlt auch auf kantonaler Ebene das notwendige statistische Grundlagenmaterial.

Der tabellarische Kantonsvergleich findet sich im Anhang, Seite 1.

5. Entwicklungstendenzen

5.1 Vernetzungsmodelle

Das Schweizer Pflegekinderwesen zeichnet sich durch eine paradoxe Entwicklung aus. Einerseits sind weite Teile – wie oben erläutert – unterentwickelt. Andererseits ist zusätzlich zum relativ kleinen, aber bedeutsamen Bereich der professionellen Pflegefamilien, wie er schon seit über 20 Jahren erfolgreich arbeitet, ungefähr in den letzten zehn Jahren ein Sektor entstanden, der hochprofessionell neue Vernetzungsmodelle für das Pflegekinderwesen entwickelt hat und nach wie vor weiterentwickelt. Dazu gehören mehrere zum Teil unterschiedliche Projekte, welche sich jedoch in ihren Kernpunkten gleichen. Es waren zuerst private Nonprofit-Organisationen, welche zunächst im kleinen Rahmen jene Erkenntnisse aus der Praxis und der fachlichen Praxisforschung umgesetzt haben: beispielsweise im Kanton Zürich als einer der Ersten der ursprünglich aus einem stadtzürcherischen Heim entstandene Verein ESPOIR oder in den Zentralschweizer Kantonen die Fachstelle Kinderbetreuung der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz, beide mit einem umfassenden Angebot an familienunterstützenden und familienergänzenden Massnahmen bis hin zu Platzierungen in begleitete und speziell qualifizierte Pflegefamilien für Kinder, die auf Dauer ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie leben (müssen).

³⁰ Niederberger, Josef Martin; Zeindl, Thomas: Entscheidungsprozesse in der Fremdplatzierung von Kindern. Bericht zuhanden des Jugendamtes des Kantons Zürich und des schweizerischen Nationalfonds, Projekt 3.903.86/32-9019.86, 1990

³¹ a.a.O., p.iii

Die Vernetzungsmodelle haben gewisse Gemeinsamkeiten und unterscheiden sich zugleich auch in manchen Punkten. Gemeinsam sind ihnen die folgenden Punkte:

- Die Pflegefamilien werden durch Fachleute gesucht, die spezifisch im Pflegekinderwesen qualifiziert sind (mehr durch Praxiserfahrungen und Weiterbildungen, da eine Ausbildung in der Schweiz nicht existiert). Von diesen Fachleuten werden die Familien auf ihre Eignung für ihre Aufgabe abgeklärt, vorbereitet und qualifiziert (in der Regel durch organisationsinterne Kurse, aber nicht nur) und in ihrer Arbeit begleitet und unterstützt.
- Die Pflegefamilien sind entweder von der Vernetzungsorganisation angestellt oder erhalten ein Pflegegeld, das höher ist als die üblichen Pflegegeldansätze des jeweiligen Kantons, sodass sie als Selbständigerwerbende oder Teilselbständigerwerbende mit einem höheren Honorar entschädigt werden als «gewöhnliche» Pflegefamilien.
- Die Fachleute der Organisation suchen auf Anfrage für die betreffenden Kinder innerhalb ihrer Pflegefamilien einen geeigneten Platz und übernehmen die eigentliche Platzierung in die Familie zusammen mit der einweisenden Stelle, sofern ein solcher geeigneter Platz vorhanden ist.
- Manche der Vernetzungsorganisationen bieten, wie oben kurz erwähnt, auch familienpädagogische Begleitungen an – das heisst, ihr Angebot setzt bereits dort an, wo eine Fremdplatzierung noch nicht unbedingt nötig ist. Sollte sich dennoch eine Platzierung in eine Pflegefamilie aufdrängen, dann kann die familienbegleitende Massnahme direkt in eine Platzierung überführt werden. Für eines der neusten und noch in Entwicklung begriffenen Angebote arbeitet ESPOIR daran, die sozialpädagogischen Familienbegleitungen als eine besondere Form von Abklärungen zu verwenden, um die Situation in der Familie fundiert zu beurteilen (zum Beispiel bei der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Mutter oder ein Elternpaar in der Lage ist, ihr Kind selber zu betreuen). Ein ähnliches Abklärungsmodell wird auch vom Zürcher Marie-Meierhofer-Institut für das Kind entwickelt.
- Die Pflegefamilien werden in ihrer eigentlichen Betreuungs- und Erziehungsaufgabe von den Fachleuten begleitet und unterstützt. Insbesondere übernehmen die zuständigen Fachleute die administrativen Aufgaben, wie beispielsweise die Abrechnung der Entschädigungen für Kleider und besondere Auslagen für die Pflegekinder, die Zusammenarbeit mit den Beiständinnen und Vormündern bei den entsprechenden Kinderschutzmassnahmen sowie die eigentliche Fallführung innerhalb der Organisation.
- Mit Supervision und Fallbesprechungen sowie regelmässigen Fortbildungsangeboten nähert sich der professionelle Standard jenem in den Institutionen immer mehr an, wenn auch für eine Pflegefamilie andere Formen sinnvoll sind als in einem Heim, wo angestellte SozialpädagogInnen mit einem Privat- und Familienleben ausserhalb des Arbeitsplatzes tätig sind.
- Die Fachleute sind auch zuständig für die Zusammenarbeit mit den leiblichen Eltern und der gesamten Herkunftsfamilie der Pflegekinder, was für die Pflegeeltern eine grosse Entlastung darstellt, insofern als alltägliche Schwierigkeiten und Konflikte im Zusammenhang mit den Besuchskontakten für das Pflegekind (wie beispielsweise regelmässige Verspätungen der Mutter beim wöchentlichen Besuchstermin) einen der Hauptbelastungsfaktoren in einem Pflegeverhältnis darstellen.

Die Vernetzungsorganisationen sind bisher in der überwiegenden Mehrheit ohne öffentlichen Auftrag tätig. In der Regel aber konstatieren sie mehr Anfragen, als sie Plätze anbieten können. Dies hängt damit zusammen, dass die einweisenden Stellen zunehmend mit Kindern konfrontiert sind, die eine schwierige Geschichte mit Traumatisierungen durch die Herkunftsfamilie hinter sich haben und teilweise bereits mehrfach platziert worden sind. Weil solche Kinder nicht einfach in irgendeiner Familie untergebracht werden können, gelangen viele einweisende Stellen an die Vernetzungsorganisationen: Diese garantieren für eine hohe Professionalität sowohl der Prozesse wie der eigentlichen Betreuungs- und Erziehungsleistung der Pflegefamilie – und die einweisenden Stellen sind auch bereit, einen deutlich höheren Ansatz zu finanzieren als bei einer Platzierung in eine Pflegefamilie, die nach dem kantonalen Pflegegeldansatz bezahlt wird.

5.2 Private Firmen

Zusätzlich zu diesen Vernetzungsorganisationen sind in den letzten fünf bis zehn Jahren private Firmen entstanden, welche Betreuungsplätze in von ihnen angestellten und qualifizierten Pflegefamilien anbieten. Das Spektrum reicht dabei von Dauerpflege für Kinder bis zu Time-out-Angeboten für Jugendliche. Viele der unter den Vernetzungsmodellen aufgeführten Punkte treffen auch auf die privaten Firmen zu, welche Pflegeplätze in Pflegefamilien anbieten. Von den Vernetzungsorganisationen unterscheiden sie sich im Wesentlichen dadurch, dass sie kommerziell und nicht gemeinnützig ausgerichtet sind. Problematisch ist dabei die Tatsache, dass eine solche Vermittlungsfirma heute keinerlei Bewilligung braucht und dass es keine Minimalstandards gibt, an welche sie sich halten muss – anders als die immerhin durch einen Verein breiter abgestützten

und anhand eines gemeinnützigen Leitbildes arbeitenden Nonprofit-Organisationen. Damit ist ein Missbrauch nicht ausgeschlossen.

Gesamthaft lässt sich feststellen, dass in einem dynamischen Bereich des Pflegekinderwesens aus – praktisch immer – privatem Engagement professionelle und differenzierte Modelle entstanden sind, welche eine adäquate Antwort auf die heutigen Anforderungen im Pflegekinderwesen darstellen. Was bislang fehlt oder erst in Ansätzen vorhanden ist, sind hingegen übergeordnete Koordination und verbindliche Minimalstandards für die Arbeit im Pflegekinderwesen. Dies führt insgesamt zu einem Knowhow-Verlust, indem beispielsweise verschiedene Organisationen innerhalb ihrer Organisation eigene Fachgrundlagen, Standards und Qualitätssicherungssysteme entwickeln.

Zwar findet ein informeller Austausch zwischen den Fachleuten der verschiedenen Organisationen statt, die einzelnen Organisationen befinden sich aber, je nach den regionalen Verhältnissen, auch in einer Konkurrenzsituation zueinander. Dies betrifft einerseits – und das muss als eine der Gefahren dieser an sich positiven Entwicklung gewertet werden – die Werbung von Pflegefamilien und andererseits die Aufträge von einweisenden Stellen, welche – teilweise neben Spendengeldern – die Arbeit der Organisation finanzieren.

Kurz zusammengefasst zeichnet sich dieser professionelle Bereich durch professionelle Abklärungs-, Platzierungs-, Qualifizierungs- sowie Begleitungs- und Betreuungsprozesse mit den fachlich adäquaten Instrumenten wie Hilfeplanung und einem Pflegeplatzangebot in speziell qualifizierten semiprofessionellen Pflegefamilien aus. Neben diesen professionellen Organisationen und dem ebenfalls professionell organisierten Pflegekinderwesen in grösseren Städten oder dem relativ weit entwickelten Pflegekinderwesen im Kanton Zürich gibt es in der Schweiz weiterhin einen wohl noch immer sehr grossen Bereich, wo Platzierungen von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien ohne fachliche Grundlagen und am ehesten nach dem Zufallsprinzip stattfinden. Hier ist dringend Handlungsbedarf angezeigt.

EMPFEHLUNG

Um überhaupt die notwendigen Grunddaten für eine übergeordnete Steuerung des Pflegekinderwesens in der Schweiz zu erheben, muss auch in die Forschung investiert werden. Die Grunddaten müssen regelmässig erhoben werden (Anzahl Pflegekinder, Anzahl Kinder in Heimen, Verläufe von Platzierungen), die unterschiedlichen Modelle und Organisationsformen müssen erfasst, untersucht und bewertet werden. Insbesondere ist Wert auf kontinuierliche Praxisforschung zu legen, sodass die Erfahrungen, die in einem Projekt gewonnen werden, auch auf andere Projekte in anderen Regionen angewandt werden können. Nur so kann sich das Gesamtsystem Pflegekinderwesen weiterentwickeln.

Teil 2

AkteurInnen im Pflegekinderwesen, unter besonderer Berücksichtigung von Anforderungen und Qualifikationen

1. Pflegeeltern

Pflegeeltern sind die eigentlichen Leistungserbringer im Pflegekinderwesen: Sie erbringen eine sozialpädagogische Leistung gegenüber dem Pflegekind. In der Schweiz wird diese Leistung kaum wahrgenommen und anerkannt. Eine systematische und adäquate Bewertung dieser Leistung, welche überprüfbare Rechte und Pflichten von Pflegeeltern voraussetzt, blieb bis anhin ebenfalls aus. Die Leistung der Pflegeeltern wird in der Regel weder auf der Ebene der finanziellen Abgeltung noch im Bereich der persönlichen Wertschätzung gebührend honoriert. Die historische Entwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz und die rudimentären rechtlichen Grundlagen liefern wichtige Erklärungen dafür (siehe auch Teil 1, S. 17 ff.). Ein weiterer, wesentlicher Grund für die Nichtanerkennung ist aber auch der familiäre Rahmen, in dem die Leistung erbracht wird. In der Schweiz wird die Familie nach wie vor der Privatsphäre zugeordnet (siehe auch Teil 1, S. 28). Dadurch wird in der Öffentlichkeit und Politik kaum wahrgenommen, dass Pflegeeltern einen öffentlichen Auftrag erfüllen. Zur Erfüllung dieses öffentlichen Auftrags benötigen Pflegeeltern eine professionelle Vorbereitung, Beratung, Begleitung, Unterstützung sowie kontinuierliche Bildungsangebote. Die dringend notwendige Qualifizierung von Pflegeeltern darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Pflegeeltern auf ebenso qualifizierte PartnerInnen und gute strukturelle Rahmenbedingungen angewiesen sind. Die folgenden Ausführungen sind daher auf dem Hintergrund zu lesen, dass das Pflegekinderwesen in der Schweiz als Gesamtsystem ausgebaut und professionalisiert werden muss.

Der familiäre Rahmen

Der Arbeitsplatz Familie unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von einer (beruflichen) Tätigkeit, die ausserhalb der Familie ausgeübt wird. Rosa Heim hat aufgrund dieser Unterschiede einen innovativen Lehrgang in Familienpädagogik entwickelt.³² Der Lehrgang richtet sich an Erwachsene in professionellen Lebensgemeinschaften mit Kindern und Jugendlichen. Ihre grundsätzlichen Überlegungen haben aber für alle Kategorien von Pflegefamilien Gültigkeit: Alle Pflegeeltern, unabhängig von ihrem jeweiligen professionellen Status, müssen eine Identität als Pflegeeltern ausbilden.

Der Alltag in Pflegefamilien unterscheidet sich nicht grundlegend vom Alltag anderer Familien. Für Pflegeeltern ist es daher schwierig, ihr alltägliches Handeln von ihrem professionellen Handeln als Pflegeeltern abzugrenzen. Weder eine spezifische Berufskleidung noch eine räumliche oder zeitliche Abtrennung markieren den Wechsel von der Privatperson in die Rolle der Pflegemutter/des Pflegevaters. Durch die Alltagsnähe fehlt ein Arbeitsrahmen, der die Pflegeeltern in ihrem Selbstverständnis bestätigt. Die Alltagsnähe ist aber auch ein Grund dafür, dass Pflegeeltern wenig Bestätigung von aussen erhalten. Unter diesen Voraussetzungen besteht die Gefahr, dass die Identität als Pflegemutter / Pflegevater nicht ausgebildet wird bzw. wieder aus dem Bewusstsein verschwindet.

Für die Qualifizierung von Pflegeeltern ergeben sich folgende Konsequenzen: Das Selbstverständnis von Pflegeeltern muss in Form von Beratung, Begleitung und Fortbildung kontinuierlich, das heisst während der gesamten Dauer des Pflegeverhältnisses, unterstützt werden. Ein einmaliger Vorbereitungskurs auf diese Aufgabe reicht nicht aus. Die Angebote müssen so ausgestaltet werden, dass in Abgrenzung zu unreflektiertem Alltagshandeln bewusste, zielgerichtete, pädagogische Handlungen für Pflegeeltern sichtbar und umsetzbar sind. Der familiäre Rahmen spricht nicht dafür, Pflegeeltern weniger, sondern mindestens so viel Beratung, Begleitung, Unterstützung und Fortbildung zukommen zu lassen wie Heil- und SozialpädagogInnen, die in einer Institution tätig sind.

³² Heim, Rosa: Zu familienpädagogischem Handeln befähigen. Ausbildung in Familienpädagogik, in: Heim, Rosa und Posch, Christian (Hrsg.): Familienpädagogik. Familiäre Beziehungen mit Kindern professionell gestalten. StudienVerlag, Innsbruck, Wien, München und Bozen 2003

1.1 Anforderungen an Pflegeeltern

Die Anforderungen, die an Pflegeeltern gestellt werden, sind sehr hoch. Die Vorstellung vom gesunden, zufriedenen Säugling, der einen neuen Platz in einer Pflegefamilie benötigt, ist immer noch weit verbreitet. Sie deckt sich häufig mit den Erwartungen von Personen, die sich für ein Pflegekind interessieren, entspricht aber keineswegs der Realität. Kinder, die in Pflegefamilien platziert werden, haben in der Regel bereits eine längere und schwierige Lebensgeschichte. Sie bleiben tendenziell länger als früher in den Herkunftsfamilien und werden häufiger als früher unvermittelt in Pflegefamilien platziert. Diese Entwicklung ist zum einen auf den Ausbau der ambulanten Familienhilfe zurückzuführen. Zum anderen besteht auf dem Hintergrund der Geschichte der Kinder der Landstrasse und der Verdingkinder in der Schweiz eine historisch bedingte Zurückhaltung, was die Fremdplatzierung von Kindern anbelangt (siehe Teil 1, S. 25 ff.). Die Erfahrungen und Biografien von Pflegekindern sind allerdings sehr unterschiedlich. Der deutsche Experte Jürgen Blandow hat die Pflegekinder in fünf Gruppen unterteilt:³³

1. Kinder, die in ihren ersten Lebensjahren verwirrende, oft auch traumatische Erfahrungen gemacht haben, die in verelendeten Patchwork-Familien lebten, hin und her gereicht wurden und ambivalent an ihre Herkunftseltern gebunden sind.
2. Kinder, die bereits in sehr frühem Alter aus ihrer Familie herausgenommen wurden, da die Eltern ihren Erziehungsaufgaben nicht nachkommen können. Die Eltern bzw. die Mütter haben häufig Suchtprobleme.
3. Kinder, die aus Familien stammen, in denen die Verhältnisse «unklar» sind, da die Eltern/Mütter einerseits an ihre Kinder gebunden und andererseits vorübergehend oder dauernd in ihrer Erziehungsfähigkeit erheblich beeinträchtigt sind. Die Eltern bzw. die Mütter leiden häufig unter psychischen Erkrankungen.
4. Ältere Kinder, die nach zugespitzten, konfliktreichen Situationen im Elternhaus aus ihrer Familie ausgestossen werden.
5. Ältere Kinder und Jugendliche, die aus ihrer Familie fliehen, weil sie die langjährigen Spannungen in ihrer Herkunftsfamilie nicht mehr ertragen.

In der Realität finden sich natürlich viele besondere Ausprägungen, die den beschriebenen Profilen der Kinder nicht genau entsprechen. Ob sich die Gruppierung mit den Verhältnissen in der Schweiz deckt, ist unklar, da keine entsprechende Untersuchung vorliegt. Unabhängig davon illustriert die Aufgliederung, mit welcher verschiedenen und komplexen Problemen Pflegeeltern konfrontiert werden. Die Anforderungen an Pflegeeltern sind folglich nicht nur sehr hoch, sondern auch sehr unterschiedlich. Bei der Qualifizierung von Pflegeeltern muss dieser Komplexität Rechnung getragen werden, sowohl was den Umfang als auch die Ziele, Inhalte, Formen und Methoden in der Begleitung, Beratung, Unterstützung und Bildung von Pflegeeltern anbelangt.

Abklärung

Bevor ein Pflegekind in eine Pflegefamilie vermittelt wird, muss abgeklärt werden, ob sich die an einem Pflegekind interessierten Personen grundsätzlich als Pflegeeltern eignen. Die Pflegeeltern sollten ihrerseits Gelegenheit haben, sich konkrete Vorstellungen von der Aufgabe als Pflegeeltern zu verschaffen. In ihrer Entscheidungsfindung für oder gegen die Pflegeelternschaft sollten sie unterstützt und begleitet werden. Die Abklärung der Eignung potenzieller Pflegeeltern gehört zu den wichtigsten Prozessen im Pflegekinderwesen. Eine weitere Abklärung erfolgt vor der eigentlichen Platzierung eines Pflegekindes in eine Pflegefamilie. Bei der so genannten Passung – auch Matching genannt – wird geklärt, welches Kind zu welcher abgeklärten und vorbereiteten Familie bzw. bereits bestehenden Pflegefamilie passt. In Anbetracht der oben aufgeführten Unterschiede zwischen den einzelnen Pflegekindern trägt die sorgfältig vorgenommene Passung ebenfalls wesentlich zum Gelingen eines Pflegeverhältnisses bei.

Im Unterschied zur Schweiz haben Pflegeeltern in Grossbritannien, Deutschland und Österreich einen in den jeweiligen Kinder- und Jugendhilfegesetzen festgeschriebenen Anspruch auf Abklärung, verbunden mit der entsprechenden Pflicht (siehe Teil 3, S. 49 f.). Die Abklärung von Pflegeeltern ist in den genannten drei Ländern also verbindlich. Die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) sieht lediglich eine Bewilligungspflicht für Pflegeeltern vor. Die Abklärung von Pflegeeltern gehört in der Schweiz daher nicht zum festen Bestandteil des Pflegekinderwesens. Es bestehen folglich auch keine national anerkannten Anforderungs- und Abklärungskriterien für Pflegeeltern. Private Vernetzer haben zum Teil standardisierte Verfahren zur Abklärung von Pflegeeltern entwickelt. Eine Arbeitsgruppe, die sich aus Fach-

³³ Blandow, Jürgen: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens. Juventa Verlag, Weinheim und München 2004

personen im Pflegekinderwesen zusammensetzt, hat gemeinsam einen Leitfaden zur Abklärung von Pflegeeltern erarbeitet.³⁴ Der Leitfaden beschreibt folgende Bereiche, welche platzierende Stellen und an einem Pflegekind interessierte Personen abklären sollten:

- Persönliche Voraussetzungen (Motivation und aktuelle Lebenssituation)
- Biografie (Bereitschaft zur Reflexion über Verlauf der eigenen Kindheit, Krisenbewältigung in der eigenen Herkunftsfamilie etc.)
- Erzieherische Kompetenzen und Erfahrung
- Beziehungs- und Bindungsfähigkeit (gegenüber dem Kind und den Herkunftseltern)
- Kooperationsfähigkeit im Rahmen des Pflegeverhältnisses (Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Behörden, Fachpersonen etc.)
- Formale Voraussetzungen (ausreichender Wohnraum, gesicherte finanzielle Verhältnisse etc.)

Die Liste dokumentiert noch einmal, wie anspruchsvoll die Aufgabe und Abklärung von Pflegeeltern ist. Pflegeeltern sind bereit und offen, sich persönlich und in ihren Beziehungen auf einen Prozess einzulassen, der ihr Leben verändern wird. Auf der Kooperationsebene werden sie PartnerInnen im komplizierten System eines Pflegeverhältnisses. Und sie sind bereit, ihre Kompetenzen in verschiedenen Fachbereichen offen zu legen und zu erweitern.

1.2 Vorbereitung und Bildung von Pflegeeltern

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass alle Pflegeeltern auf ihre Aufgabe vorbereitet werden müssen. In der Schweiz ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. Gemäss der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO), Art. 3, Abs. 2, Bst. a, ist es den Kantonen vorbehalten, das Pflegekinderwesen zu fördern, insbesondere Massnahmen zur Ausbildung, Weiterbildung und Beratung von Pflegeeltern zu treffen. Im Unterschied zur Schweiz haben Pflegeeltern in Grossbritannien, Deutschland und Österreich ein in den jeweiligen Kinder- und Jugendgesetzen festgeschriebenes Recht auf Vorbereitung (siehe Teil 3). In den drei untersuchten Ländern bestehen Unterschiede, was die Formen, Methoden und den zeitlichen Umfang der Vorbereitung anbelangt. Die Themen, mit denen sich Pflegeeltern auseinandersetzen, stimmen mehrheitlich überein.

Einführungskurse

In der Schweiz sind es in der Regel private Vernetzer, die Pflegeeltern auf ihre Aufgabe vorbereiten. Die Kurse laufen in der Deutschschweiz mehrheitlich unter dem Namen «Einführungskurse». Sie werden in den Regionen durchgeführt, wobei zu betonen ist, dass bei weitem nicht in allen Kantonen Einführungskurse angeboten werden. Die bestehenden Kurse wurden bis anhin weder systematisch erfasst noch evaluiert. Einheitliche Qualitätsstandards bezüglich der Vorbereitung von Pflegeeltern existieren nicht. Die Abklärung von Pflegeeltern (siehe oben) ist teilweise integraler Bestandteil der Einführungskurse. In Einführungskursen haben an einem Pflegekind interessierte Personen oft erstmals Gelegenheit, sich untereinander kennen zu lernen und zu vernetzen.

Fortbildungsangebote

Pflegeeltern brauchen nicht nur eine Vorbereitung, sie müssen sich auch fortbilden können. Durch Fortbildung können Pflegeeltern ihr Wissen und ihre Fähigkeiten in einzelnen Themenbereichen erweitern und vertiefen, sei es, weil sie die notwendigen Kompetenzen nicht mitbringen, sei es, weil sie in ihrem Pflegeverhältnis mit ganz spezifischen Problemen (z.B. Suchtproblematik, Behinderung) konfrontiert werden. Wie bei der Vorbereitung sind es mehrheitlich private Trägerorganisationen, die Fortbildungsangebote für Pflegeeltern geschaffen haben. Die Pflegekinder-Aktion Schweiz stellt in Kooperation mit der Schweizerischen Fachstelle für Adoption ein jährliches Fortbildungsprogramm zu Themen im Pflegekinderwesen zusammen. Sie bietet Pflegeeltern 10 bis 12 Fortbildungskurse pro Jahr an. Ein Kurs dauert in der Regel einen Tag. Die Kurse werden an verschiedenen Orten in der Deutschschweiz durchgeführt. Das Angebot steht allen interessierten Pflegeeltern offen. Private Vernetzer führen für jene Pflegeeltern, die sie begleiten, zum Teil eigene Fortbildungsveranstaltungen durch. An Fachhochschulen werden zum Teil spezifische Nachdiplomkurse für professionelle Pflegefamilien angeboten.

³⁴ Leitfaden zur Abklärung der Eignung und der Auswahl von Personen, die sich für die Aufnahme eines Pflegekindes in Wochen- und Dauerpflege interessieren. Der Leitfaden kann bezogen werden bei der Fachstelle der Pflegekinder-Aktion Schweiz, Bederstrasse 105a, 8002 Zürich.

Ausbildung

Im Unterschied zu den professionellen Pflegefamilien, in denen mindestens ein Elternteil eine sozial- oder heilpädagogische Ausbildung absolviert hat, wird bei den übrigen Kategorien von Pflegefamilien keine Ausbildung vorausgesetzt, obwohl viele, wenn nicht die meisten Pflegeeltern in der Betreuung und Erziehung der Pflegekinder eine Arbeit leisten, die mit der Arbeit von ErzieherInnen und SozialpädagogInnen oder auch HeilpädagogInnen (wo es sich um behinderte Pflegekinder handelt) in Institutionen vergleichbar ist.

In der Deutschschweiz existiert immerhin seit 1997 eine Ausbildung, die auf Pflegeeltern ohne sozial- oder heilpädagogische Berufsausbildung ausgerichtet ist. Der Verein Heilpädagogischer Grossfamilien und Kleingruppenschulen (VHPG) und die Schweizer Pflegekinder-Aktion bieten gemeinsam die – anbieterunabhängige – «Ausbildung zur qualifizierten Erziehung von Pflegekindern» (AK) an. Der praxis- und prozessorientierte Lehrgang dauert zweieinhalb Jahre und wird mit einem Zertifikat abgeschlossen. Innerhalb von drei Ausbildungsblöcken werden 30 Ausbildungstage angeboten. Die Ausbildungsgänge werden alternierend in Bern, Zürich und St. Gallen durchgeführt.

Exkurs: Pflegeelternschulen in Deutschland

In mehreren Bundesländern in Deutschland existieren so genannte Pflegeelternschulen. Anstelle des Begriffs Bildung wird in Deutschland in Zusammenhang mit Pflegeeltern der Terminus Schulung verwendet. Pflegeelternschulen sind keine eigentlichen Schulen, sondern in der Regel private Trägerschaften, die sich auf die Bildung im Pflegekinderwesen spezialisiert haben. Sie erbringen Dienstleistungen für Jugendämter und Pflegekinderdienste, indem sie Pflegeeltern für ihre Aufgabe qualifizieren. Zum Teil machen sie auch direkte (Fort-)Bildungsangebote für Pflegeeltern. Einige Pflegeelternschulen übernehmen auch Aufgaben im Bereich Beratung und Begleitung von Pflegeeltern. Sie bieten beispielsweise Fallberatungen und Praxisbegleitungen in Pflegefamiliengruppen an. Pflegeelternschulen tragen dem Umstand Rechnung, dass aufgrund des kleinen Einzugsgebiets und/oder der beschränkten Ressourcen nicht jeder Pflegekinderdienst in der Lage ist, ein eigenes Bildungsprogramm zu entwickeln.

1.3 Begleitung von Pflegeeltern

Dass Pflegeeltern in ihrer Arbeit Beratung, Unterstützung und Begleitung benötigen, ist in der Forschung, unter ExpertInnen im Pflegekinderwesen und unter Pflegeeltern absolut unbestritten. Dennoch kommt der Mehrheit der Pflegeeltern in der Schweiz weder regelmässige Beratung, Unterstützung noch Begleitung zu. Die Übergänge zwischen Beratung, Unterstützung, Begleitung und Bildung sind fließend. Sie beinhalten eine breite Palette von Angeboten wie Standortgespräche, individuelle Beratungen, Familienbesuche, Supervision, Intervision, Fallbesprechungen, Erziehungsberatungen, Pflegefamiliengruppen, Notfalldienste etc. Diese Angebote werden im Folgenden unter dem Begriff Begleitung zusammengefasst. In der Schweiz profitieren gegenwärtig ausschliesslich die so genannten «vernetzten» Pflegefamilien von diesen Angeboten. Sie arbeiten in einem Netz von Pflegefamilien, welches durch Vernetzer – in aller Regel private Trägerorganisationen – begleitet und unterstützt wird. Manche Vernetzer stellen die Pflegefamilien an, sie schliessen also einen Arbeitsvertrag mit ihnen ab (siehe auch Teil 1, S. 39 ff.). Die Ausgestaltung der Begleitung ist sehr unterschiedlich. Es bestehen bis anhin keine einheitlichen Standards, was die Qualität dieser Begleitung anbelangt.

Exkurs: Qualifizierung von verwandten Pflegeeltern

Es stellt sich die Frage, ob verwandte Pflegeeltern dieselben Anforderungen erfüllen müssen wie nicht-verwandte Pflegeeltern. Verwandte Pflegeeltern unterscheiden sich in wesentlichen Punkten von nicht-verwandten Pflegeeltern. Sie entschliessen sich nicht grundsätzlich dazu, Pflegeeltern zu werden, sondern nehmen ein bestimmtes, mit ihnen verwandtes Kind in Pflege. Der Entscheid fällt häufig spontan, aufgrund einer akuten Krisensituation. Für viele verwandte Pflegeeltern – es sind in den meisten Fällen die Eltern der Mutter, das heisst die Grosseltern mütterlicherseits – ist es selbstverständlich, in einer Notlage für das betroffene Kind zu sorgen. Der Entscheid kann durch Familiensinn, Verantwortungsbewusstsein, moralische Verpflichtung oder Schuldgefühle begründet sein. Verwandte Pflegeeltern kennen nicht nur die Biografie des Kindes, sie sind selber Teil dieser Biografie. Darin liegen die Chancen und die Risiken eines verwandtschaftlichen Pflegeverhältnisses. Die Familienkultur und das familiäre Umfeld sind dem Kind vertraut. Dem Kind wird die schwierige Anpassung an ein anderes familiäres – und oft auch neues soziales – Milieu erspart. Andererseits sind verwandte Pflegeeltern in die Biografie des Kindes verstrickt. Es bestehen beispielsweise häufig belastende Konflikte zwischen den Grosseltern und den Eltern des Kindes. Bei Krankheit der Grosseltern,

Suchtproblemen in der verwandten Familie und verfahrenen Beziehungen zu den Eltern des Kindes ist die Aufnahme eines Kindes ausgeschlossen. Traumatisierte Kinder sollten ebenfalls nicht bei Verwandten untergebracht werden.

Verwandte und nichtverwandte Pflegeeltern unterscheiden sich sowohl in sozialer als auch in persönlicher Hinsicht deutlich voneinander. Eine Untersuchung zur Verwandtenpflege in Deutschland weist nach, dass verwandte Pflegeeltern im Vergleich zu nichtverwandten Pflegeeltern durchschnittlich älter und häufiger alleinerziehend sind, bildungsferneren Schichten entstammen sowie über ein geringeres Pro-Kopf-Einkommen und über schlechtere Wohnbedingungen verfügen.³⁵ Eine statistische Auswertung zu den Pflegegrosseltern im Kanton Basel-Stadt weist in eine ähnliche Richtung.³⁶ Daraus ist aber nicht zu schliessen, dass verwandte Pflegeeltern grundsätzlich schlechtere Pflegeeltern sind als nichtverwandte. Die Verwandtenpflege ist vielmehr eine eigene, spezifische Pflegeform, für die entsprechende Methoden und Modelle entwickelt werden müssen. Dies gilt auch für die Beratung, Begleitung, Unterstützung und Bildung von verwandten Pflegeeltern. Auf kognitive und gruppenspezifisch orientierte Methoden oder strukturierte Beratungsverfahren sprechen verwandte Pflegeeltern beispielsweise oft nicht an. Erfahrungen aus den USA zeigen, dass lockere Gespräche beim Kaffeetrinken mit und unter Pflegegrosseltern sehr viel erfolgversprechender sind. Die Klärung, ob sich Verwandte für die Pflege eines Kindes eignen, muss ebenfalls sorgfältig, aber anders erfolgen. In Schweden wurde zum Beispiel das Modell der Familiengruppen-Konferenz entwickelt. SozialarbeiterInnen unterstützen und helfen Herkunftsfamilien, sich gemeinsam an einen Tisch zu setzen, in einer entspannten Atmosphäre über den Verbleib des Kindes innerhalb oder ausserhalb der Verwandtschaft zu diskutieren und einen Vorschlag zu erarbeiten, der von möglichst allen Beteiligten mitgetragen wird. Entsprechende Modelle und Methoden für die Abklärung, Begleitung und Unterstützung von verwandten Pflegeeltern sind in der Schweiz bislang nicht entwickelt worden.

In Grossbritannien und Deutschland ist die Verwandtenpflege der Nichtverwandtenpflege in allen Belangen gleichgestellt.

EMPFEHLUNG

Damit Pflegeeltern ihre Arbeit und anspruchsvolle Aufgabe angemessen erfüllen können, braucht es sowohl eine sorgfältig und qualifiziert vorgenommene Abklärung als auch eine angemessene Vorbereitung auf ihre Aufgabe, eine spezifische Aus- und Weiterbildung und eine fachlich qualifizierte kontinuierliche Begleitung des Pflegeverhältnisses. Diese Voraussetzungen sollen in den neu zu erarbeitenden gesetzlichen Grundlagen, wie in Empfehlung auf Seite 19 dargestellt, geregelt werden.

2. Abklärende, platzierende und begleitende Fachpersonen

2.1 Sozialdienste

Platzierungen von Kindern in Pflegefamilien werden in der Schweiz von verschiedenen Personen durchgeführt. Es kann sein, dass eine Vormundschaftsbehörde eine Platzierung durch eines ihrer Mitglieder selber vornimmt, dies ist insbesondere in kleineren Landgemeinden wohl nach wie vor nicht selten der Fall. Mehrheitlich aber kann man davon ausgehen, dass die Behörde im Falle einer notwendigen Platzierung den kommunalen oder regionalen Sozialdienst, dem die Gemeinde angeschlossen ist, mit der Platzierung beauftragt. Es obliegt somit – vermutlich – in der Mehrheit der Fälle einem allgemeinen Sozialdienst, für ein Kind eine geeignete Pflegefamilie zu suchen und die Platzierung vorzunehmen.

Neben der eigentlichen Platzierung obliegt den Sozialdiensten im Auftrag der Vormundschaftsbehörde oft auch die Abklärung eines Kindes und seiner Familie, beispielsweise im Falle einer Gefährdungsmeldung bezüglich Kindesmisshandlung. Da Sozialdienste oft mit gefährdeten Familien im Rahmen ihrer Arbeit im Kontakt sind – sei es bei Drogenabhängigkeit oder bei einer psychischen Erkrankung eines Elternteils –, sind die MitarbeiterInnen nicht selten auch die Ersten, welche Gefährdungen des Kindes in seiner Familie feststellen können. In erster Linie sind aber die SozialarbeiterInnen zuständig für die Erwachsenen, was mit ein Grund

³⁵ Blandow, Jürgen; Walter, Michael: Bestandesaufnahme und strukturelle Analyse der Verwandtenpflege in der Bundesrepublik Deutschland. Kurzfassung des Untersuchungsberichts, Universität Bremen, Studiengang Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft, Januar 2004. Projekthomepage: www.uni-bremen.de/~walter

³⁶ Ellenbroek-Lehmann, Renata; Herrmann-Wunderli, Cornelia: Grosseltern als Pflegeeltern ihrer Enkelkinder. Ein Schattenthema ins Licht gerückt, Diplomarbeit an der Fachhochschule für soziale Arbeit beider Basel, November 2000. Eine nationale Untersuchung zur Verwandtenpflege in der Schweiz wurde bislang nicht durchgeführt.

sein mag, weshalb die Wahrnehmung der Kinder und ihres Wohlergehens in vielen Fällen erst bei recht grossen Auffälligkeiten des Kindes geschieht – sei es in der Schule oder bei Verletzungen durch Misshandlung durch die Eltern bei einer Ärztin oder im Krankenhaus. Es ist auch nicht selten der Fall, dass SozialarbeiterInnen durch den Kontakt mit den Eltern eines Kindes durch eine gewisse Identifikation auf Erwachsenen-ebene die Bedürfnisse der Kinder schlecht wahrnehmen können.

Betreut ein Sozialdienst eine Familie, in welcher die Kinder gefährdet sind, so besteht mindestens die Gefahr einer Rollenvermischung. Die Praxis hat gezeigt, dass es in solchen Fällen nicht möglich ist, dass eine einzige Fachperson gleichzeitig die Interessen der Erwachsenen wie jene der Kinder wahrnehmen und vertreten kann. Durch die Einsetzung eines Beistandes oder einer Vormundin wird im Prinzip dieser Rollenkonflikt gelöst, indem die Interessen des Kindes durch Beiständin/Vormund vertreten werden, jene der betroffenen Eltern oder Elternteile durch die SozialarbeiterInnen. Dies funktioniert aber nur bei Beistand- und Vormundschaften, welche durch unabhängige, also nicht mit dem Sozialdienst verbundene und qualifizierte Mandats-trägerInnen übernommen werden.

Platziert ein Sozialdienst ein Kind in eine von ihm abgeklärte Pflegefamilie, so droht ein weiterer Rollenkonflikt: Herkunftsfamilie und Pflegefamilie haben in Bezug auf das Kind in den meisten Fällen unterschiedliche Interessen, beispielsweise was Besuchskontakte oder Fragen des Alltags betrifft. Hier wird in Fachkreisen schon lange die Meinung vertreten, dass für Herkunftsfamilie einerseits und Pflegefamilie andererseits verschiedene begleitende und betreuende Fachpersonen zuständig sein müssen.

Die MitarbeiterInnen von Sozialdiensten sind ausgebildete Fachleute, in der Regel SozialarbeiterInnen, welche in ihrem Aufgabengebiet eine Reihe von verschiedenen Bereichen zu betreuen haben, dies erstreckt sich von Alkohol- und Drogenberatung über das Asylwesen bis hin zur Betreuung von alten Menschen. In vielen Sozialdiensten spielt das Pflegekinderwesen eine vergleichsweise kleine Rolle. Die Abklärung von Pflegeplätzen, die Platzierung von Kindern und die Begleitung der Pflegeverhältnisse macht nur einen kleinen Teil der Arbeit aus. Dies hat zur Folge, dass sich kaum ein Pflegekinderwesen-spezifisches Fachknowhow mit der entsprechenden Erfahrung aufbauen kann, obwohl es sehr wohl langjährige MitarbeiterInnen von Sozialdiensten gibt, welche für diese Arbeit aufgrund ihrer Praxiserfahrung und ihrer spezifischen Weiterbildung gut qualifiziert sind. Dies ist aber eher als die Ausnahme denn als Regel zu betrachten. In ihrer Ausbildung an den Fachhochschulen für Sozialarbeit werden sie nicht oder nicht genügend auf die allfälligen Tätigkeiten im Pflegekinderwesen vorbereitet. Eine vertiefte Ausbildung in diesem Bereich ist aber auch nicht unbedingt sinnvoll, insofern als viele SozialarbeiterInnen in ihrer späteren Tätigkeit mit dem Pflegekinderwesen nicht in Kontakt kommen. Empfehlenswert wären allenfalls Fort- und Weiterbildungsangebote auf Nachdiplomenebene für eine Weiterqualifizierung im Pflegekinderwesen, die von den Fachhochschulen angeboten werden müssten.

Die meisten Sozialdienste sind heute mit hohen Fallzahlen belastet und verfügen zudem nicht über die nötigen Ressourcen für eine – meistens aufwändige – Platzierung eines Kindes in eine Pflegefamilie. Anders als eine Platzierung in ein Heim oder eine heimähnliche Institution verursacht eine Platzierung in eine Familie weit mehr Arbeit für die platzierende und begleitende Person – im Übrigen mit ein Grund, weshalb oft eine Heimplatzierung einer Platzierung in eine Familie vorgezogen wird, auch wenn für das betreffende Kind vielleicht eine Pflegefamilie die bessere und den Entwicklungsbedingungen des Kindes besser angepasste Möglichkeit dargestellt hätte.

Insgesamt muss davon ausgegangen werden, dass die MitarbeiterInnen von Sozialdiensten nicht in jedem Fall über das nötige Fachwissen und das nötige Zeitbudget verfügen, um Platzierungen in eine Pflegefamilie fachgerecht durchzuführen.

2.2 Pflegekinderdienste

Um diese Defizite auszugleichen, braucht es eine Bündelung des Fachknowhows betreffend Pflegekinderwesen. Dies ist, wie Erfahrungen aus Deutschland und Österreich zeigen, eigentlich nur durch die Schaffung von eigenen Pflegekinderdiensten möglich. Diese Stellen befassen sich ausschliesslich mit der Eignungsabklärung von Pflegefamilien, der Platzierung von Kindern in Pflegefamilien, der Betreuung und Begleitung des Pflegeverhältnisses. Je nach dem Angebotsspektrum dieser Dienste gehören neben diesem «Kerngeschäft» weitere Bereiche zu ihren Aufgaben. Dies kann sich von sozialpädagogischer Familienbegleitung über Abklärungen bei Misshandlungsverdacht bis hin zum Organisieren und Führen von Gruppen leiblicher Kinder der Pflegefamilien oder Ferienlagern von Pflegekindern erstrecken.

Einen eigentlichen Pflegekinderdienst, der im öffentlichen Auftrag arbeitet, gibt es in der Schweiz erst seit November 2004. Die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben für ihr Kantonsgebiet einen privaten Träger mit den Aufgaben des Pflegekinderdienstes betraut. Für eine Auswertung der Erfahrungen ist es natürlich noch zu früh.

Pflegekinderdienste in Deutschland werden in der Regel von SozialarbeiterInnen geführt, welche ihr Know-how in der Arbeit selber sowie durch gezielte Fort- oder Weiterbildungen erworben haben. Eine spezifische Grundausbildung gibt es auch in Deutschland nicht. Durch die Konzentration der Aufgaben auf die eigentlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Abklärung, Qualifizierung von Pflegefamilien, Vermittlungen, Platzierungen, Begleitungen der Pflegeverhältnisse lässt sich jedoch innerhalb eines eigentlichen Pflegekinderdienstes die nötige Praxiserfahrung aufbauen. Viele Pflegekinderdienste werten ihre Arbeit auch mit wissenschaftlichen Begleitforschungen aus. Der Pflegefamiliendienst beider Basel wird nach der dreijährigen Projektphase evaluiert (durch Selbstevaluation, Evaluation der Begleitgruppe und eine Fremdevaluation, Umfrage bei einweisenden Stellen und Pflegefamilien).

2.3 Vernetzungsmodelle im Pflegekinderwesen

Einen «Pflegekinderdienst» bieten auch die Vernetzungsmodelle an, von denen in der Schweiz einige unter verschiedenen regionalen und lokalen Gegebenheiten und Bedingungen entstanden sind. Zu ihnen gehören unter anderem der Verein ESPOIR, das Angebot der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz, der Verein Kompass im Kanton Solothurn, das Projekt INTEGRATION, welches Pflegekinder in Bauernfamilien im Emmental im Rahmen der Regionalentwicklung platziert, oder die Agentur für Pflegefamilien des Vereins Heilpädagogischer Grossfamilien (VHP)G in der Ostschweiz. Sie alle sind private Nonprofit-Organisationen und arbeiten ohne öffentlichen Auftrag (siehe auch Teil 1, S. 39).

Die Fachleute der Vernetzungsmodelle suchen geeignete Pflegefamilien und qualifizieren sie meistens in eigenen Kursangeboten. Die Pflegefamilien sind entweder angestellt oder erhalten einen Tagessatz als Honorar, der über den üblichen Pflegegelderansätzen liegt. Die Pflegefamilien werden von einer Fachperson in ihrer Arbeit begleitet und unterstützt, oft treffen sie sich in Pflegeeltern-Gruppen.

Vernetzungsmodelle und Pflegekinderdienste überschneiden sich zum Teil, wobei in der Schweiz wie erwähnt erst seit kurzem ein einziger Pflegekinderdienst im öffentlichen Auftrag tätig ist. Die genaue Differenzierung und Kategorisierung dieser Pflegekinderwesen-spezifischen Angebote wurde bis anhin nicht vorgenommen und kann im Rahmen dieses Berichtes nicht geleistet werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass in diesen Vernetzungsmodellen sehr gute und erfolgreiche Arbeit geleistet wird – was sich nicht zuletzt dadurch ausdrückt, dass die Anfragen durch einweisende Stellen in der Regel das Angebot an Pflegeplätzen übersteigt. Insbesondere konnte und kann sich innerhalb dieser Modelle, und teilweise auch im Austausch untereinander, ein differenziertes Fachknowhow für diese spezifische Arbeit ausbilden. Die verschiedenen Modelle wie auch Angebote innerhalb der Vernetzungsmodelle befinden sich in einer laufenden Entwicklung.

3. Behördenmitglieder und MandatsträgerInnen

Für Behördenmitglieder wie auch für MandatsträgerInnen gibt es kaum Qualifizierungs- und Bildungsangebote, welche speziell auf die Tätigkeit im Kinder- und Jugendschutz sowie im Pflegekinderwesen ausgerichtet sind. Sie bilden denn auch keine Voraussetzung für ihre Arbeit. In der Regel verfügen weder Behördenmitglieder noch private MandatsträgerInnen über spezifisches Fachwissen, was aber nicht notwendigerweise bedeutet, dass ihre Arbeit unqualifiziert ist. Viele Fachleute machen gute Erfahrungen mit Laienbehördenmitgliedern, welche – gerade weil sie selber nicht über das nötige Fachwissen verfügen – die Zusammenarbeit mit professionellen Stellen suchen und auch für die nötigen Abklärungen und Begutachtungen qualifizierte Fachleute beiziehen.

Teil 3

Das Pflegekinderwesen in Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Grossbritannien Ein Ländervergleich

Die umfangreichen Recherchen zum Ländervergleich hat Peter Grossniklaus-Schweizer durchgeführt. Sie sollten als Grundlage für einen Vergleich zwischen den ausgewählten Ländern dienen, welcher wiederum mit der Situation in der Schweiz in Bezug gesetzt werden sollte. Das Ergebnis entspricht nicht den Erwartungen: Der Ländervergleich zwischen ausgewählten europäischen Ländern konnte im vorliegenden Bericht nicht wie gewünscht umgesetzt werden. Verschiedene Gründe sind dafür verantwortlich. So fehlen dazu die notwendigen statistischen Grundlagen, welche eine vergleichbare Datenbasis liefern würden. Ebenso wenig wie auf interkantonaler Ebene gibt es ein EU-weites Monitoring mit den Grunddaten für das Pflegekinderwesen. Diejenigen Parameter und Indikatoren, die für einen Vergleich notwendig sind, waren entweder gar nicht oder nur teilweise und insbesondere nicht in einer Form, die einen Vergleich ermöglicht hätte, zu erheben. Die für den Ländervergleich in einem Recherchleitfaden formulierten massgeblichen Fragen konnten aufgrund des vorhandenen Datenmaterials und der Fachliteratur nur zum geringsten Teil befriedigend beantwortet werden:

Recherchleitfaden für den internationalen Vergleich im Pflegekinderwesen

| |
|--|
| Anzahl fremdplatzierte Kinder |
| Anzahl Kinder in Heimen |
| Anzahl Kinder in Pflegefamilien |
| Anteil fremdplatzierte Kinder gemessen an der Gesamtzahl von Kindern bis 16 Jahre - Heim - Pflegefamilie |
| Einschätzung: Bedeutung des Pflegekinderwesens |
| Einschätzung: Pflegekinderwesen als öffentliche Aufgabe? Privater Initiative überlassen? |
| Verhältnis zum Adoptionswesen Zusammenarbeit zwischen Bereich PKW und Adoption |
| EU: Gibt es Standards, die EU-weit gelten? Stand und Perspektiven der EU-Projekte |
| Zuständigkeiten für vormundschaftliche Entscheidungen: Qualifikation? Professionalisierung? |
| Platzierungen in Pflegefamilien: Kategorien von Pflegefamilien Was gibt es für spezifische Traditionen? |
| Entschädigung der Arbeit der Pflegefamilien, Honorar, Lohn, Pflegegeld |
| Platzierungen in Pflegefamilien Welche Stellen sind dafür zuständig? Wie sind sie qualifiziert? |
| Nach was für (expliziten oder impliziten) Konzepten wird platziert? |

| |
|---|
| Wie werden Platzierungen ausgewertet? Statistisches Material über erfolgreiche Platzierung, Rückplatzierungen, Abbrüche? |
| Begleitung der Pflegefamilie in ihrer Arbeit Von wem? Wie? |
| Fachleute: Werden sie ausgebildet? Qualifiziert? Wie? Von wem? |
| Bedeutung der öffentlichen Hand bezüglich Pflegekinderwesen |
| Private Träger: Bedeutung, Modelle |
| Gibt es landesweite Qualitätsstandards? Sind sie verbindlich? |

Das bedeutet, dass sich im vorliegenden Bericht der Ländervergleich gezwungenermassen auf wenige Aussagen beschränken muss, welche in erster Linie auf modellhafte rechtliche Grundlagen und Praxismodelle fokussieren.

Gesamthaft lassen sich hier einleitend jedoch für alle EU-Länder folgende gemeinsamen Entwicklungstendenzen feststellen:

- Rückgang der stationären Unterbringung von Kindern in Heimen
- Die Entwicklung weg von den grossen stationären Einrichtungen zu kleineren Einrichtungen im bisherigen Lebensumfeld der Kinder
- Eine Differenzierung sowohl im Pflegekinderwesen wie auch in der Heimerziehung
- Professionalisierung von MitarbeiterInnen in den Institutionen und auch der Pflegeeltern
- Tendenz zu zunehmender Platzierung in gut qualifizierte und begleitete Pflegefamilien als Alternative zur Heimerziehung.³⁷

Die Ergebnisse des Ländervergleichs werden in tabellarischer Form dargestellt (im Anhang, Seite 7 ff.), um sie möglichst übersichtlich zu präsentieren. Weitere Ausführungen mit einem umfangreichen Literaturverzeichnis zum Ländervergleich im Umfang von ca. 40 Seiten können bei der Schweizerischen Fachstelle für das Pflegekinderwesen (Pflegekinder-Aktion Schweiz, Bederstrasse 105a, 8002 Zürich) bezogen werden.

³⁷ Colton, Hellinckx: Foster and residential care in the EU. In: Colla, u.a. (Hrsg.): Handbuch Heimerziehung und Pflegekinderwesen in Europa, Neuwied/Kriftel 2001, Seite 41 ff.

Teil 4

Zusammenfassung

Das Pflegekinderwesen in der Schweiz, und darin unterscheidet es sich grundsätzlich nicht von den entsprechenden Systemen in andern europäischen Ländern, ist ein komplexer Bereich mit einer grossen Vielfalt von Formen – sowohl was die Pflegeverhältnisse wie auch die Pflegefamilien oder pflegefamilienähnliche Formen betrifft. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich dieser Bereich stark ausdifferenziert, weist als System Schnittstellen mit mehreren anderen Systemen auf. In der Schweiz hat sich das Pflegekinderwesen lokal und regional sehr unterschiedlich entwickelt. Gerade in den letzten Jahren sind im Bereich Pflegekinderwesen neue Trends zu beobachten, wie die Plätze für Kinder und Jugendliche, die von privaten Firmen angeboten werden. Die Pflegefamilien werden von den Firmen rekrutiert und begleitet. Strukturen (je nach Kanton oder je nach Gemeinde), Definitionen (zum Beispiel, wie viele Pflegekinder eine Familie aufnehmen kann), Angebote an Pflegeplätzen, Pflegegelder für die Pflegefamilien, Tarife für Pflegeplätze sind höchst unterschiedlich, und es existiert in der Schweiz keine zusammenfassende Darstellung des Pflegekinderwesens. Es gibt weder verbindliche Standards noch verbindliche Kriterien für alle Prozesse rund um die Platzierung eines Kindes in eine Pflegefamilie.

1. Zusammenfassende Empfehlungen

Um das schweizerische Pflegekinderwesen weiter zu entwickeln und zu professionalisieren, sind Massnahmen auf verschiedenen Ebenen nötig. Im vorliegenden Bericht sind die Empfehlungen an der Stelle der jeweils abgehandelten Themen/Bereiche formuliert worden. Sie sollen hier nochmals zusammenfassend in Kurzform dargelegt werden. Darüber hinaus müssen für eine Weiterentwicklung und Professionalisierung und zur Bereitstellung eines funktionsfähigen Pflegekinderwesens auch übergeordnete und koordinierende Massnahmen ergriffen werden. Sie werden an dieser Stelle als Synthese formuliert.

Rechtliche Grundlagen und ihre Umsetzung

Die Kinderschutzmassnahmen im ZGB genügen als rechtliche Grundlage, hier muss jedoch die Umsetzung verbessert werden, sodass gefährdete Kinder und Jugendliche den nötigen Schutz erhalten.

Dazu muss prioritär die Revision des Vormundschaftsrechts, wie sie schon länger geplant ist, umgesetzt werden. Für die Kinder- und Jugendhilfe sind interdisziplinär zusammengesetzte Fachgerichte oder Fachbehörden auf regionaler Ebene unerlässlich. Auf jeden Fall aber muss in diesen Fachgerichten oder Fachbehörden das spezifische Fachknowhow in Kinder- und Jugendschutzbelangen wie im Pflegekinderwesen sichergestellt werden.

Die Stellung der betroffenen Kinder und Jugendlichen in den (zurzeit hauptsächlich) behördlichen und (zukünftigen) gerichtlichen Verfahren muss durch eine unabhängige anwaltschaftliche Vertretung der Kinder gestärkt werden.

Neben den Verbesserungen im Vormundschaftsrecht braucht es aber auch dringend ein materielles Recht betreffend das Pflegekinderwesen. Hier muss eine interdisziplinär eingesetzte ExpertInnenkommission arbeiten, wie und auf welcher Ebene dies am besten umgesetzt werden kann.

Insgesamt muss das Kindeswohl ganz allgemein und insbesondere betreffend diejenigen Kinder, die am stärksten schutzbedürftig sind (Kinder, deren Interessen und Wohl nicht durch anwesende, liebevolle, präsente, fähige und kompetente Eltern oder Elternteile wahrgenommen wird), sowohl in der Rechtsprechung wie in den Verfahren und in der Umsetzung stärker gewichtet werden.

Gleichstellung des Pflegekinderwesens und der Heimerziehung

Der Zweck des Pflegekinderwesens wie des Bereichs der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen besteht in der Bereitstellung einer genügenden Anzahl von Betreuungsplätzen in der notwendigen Vielfalt für die bedürftigen Kinder. Sowohl die Erziehung in einer Familie wie in einer Institution muss in eine Gesamtplanung integriert werden. Das Pflegekinderwesen ist dem Heimbereich sowohl strukturell wie auch organisatorisch und finanziell gleichzustellen. Plätze in Pflegefamilien oder in einem Heim sind über dieselben Finanzierungsmodelle zu bezahlen.

Qualifizierung der AkteurInnen im Pflegekinderwesen

Da die Arbeit im Zusammenhang mit Platzierungen von Kindern und Jugendlichen in eine Pflegefamilie eine hoch anspruchsvolle Arbeit für alle Beteiligten ist, ist es unabdingbar, dass alle für ihre jeweils spezifischen Tätigkeiten qualifiziert sind und kontinuierlich weitergebildet werden. Die angemessenen Bildungsangebote müssen national auf Fachebene erarbeitet werden und als verbindliche Minimalstandards in die Praxis umgesetzt werden.

Grunddaten zum Pflegekinderwesen

Um das Pflegekinderwesen in der Schweiz überhaupt weiterentwickeln zu können, müssen die Grunddaten erhoben werden. In diesem Zusammenhang braucht es auch umfassende Langzeitstudien, welche einerseits eine Situationsanalyse machen, insbesondere was die unterschiedlichen kantonalen und lokalen Strukturen im Pflegekinderwesen betrifft, und andererseits die Platzierungsverläufe repräsentativ auswerten.

Nationale Koordination und Steuerung des Pflegekinderwesens

Im Bundesamt für Justiz bzw. beim bereits mehrfach eingeforderten Bundesamt für Kinder-, Jugend- und Familienfragen muss ein nationales Kompetenzzentrum für das Pflegekinderwesen geschaffen werden. Das Kompetenzzentrum muss mit der Erarbeitung von nationalen und verbindlichen Qualitätsstandards auf jeder Ebene des Pflegekinderwesens und insbesondere auch mit der nationalen Koordination im Pflegekinderwesen betraut werden.

2. Inhaltliche Zusammenfassung

Der vorliegende Expertenbericht geht auf das Postulat von Nationalrätin Jacqueline Fehr (02.3239) zum Pflegekinderwesen in der Schweiz zurück. Sie fordert den Bundesrat auf, in einem Bericht aufzuzeigen, wie das Pflegekinderwesen in der Schweiz professionalisiert werden könnte, sodass es den heute international anerkannten Qualitätsanforderungen entspricht. Mit der Verfassung des Berichts wurde Dr. Kathrin Barbara Zatti beauftragt.

Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in vier Teile gegliedert. Im ersten Teil wird das Pflegekinderwesen in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen in ausgewählten europäischen Ländern analysiert. Darin werden die wesentlichen Begriffe geklärt und definiert, die rechtlichen Grundlagen und deren Umsetzung diskutiert und die historische Entwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz nachgezeichnet. Die Autorin zeigt auf, wie das Pflegekinderwesen als Subsystem an der Schnittstelle privat – öffentlich, im Bereich der ausserfamiliären Betreuung sowie in der Kinder- und Jugendhilfe zu verorten ist. Im zweiten Teil stehen die AkteurInnen im Pflegekinderwesen im Blickpunkt. Die Autorin illustriert, welche Leistungen Pflegeeltern, Fachpersonen sowie Behördenmitglieder und MandatsträgerInnen erbringen, welche Anforderungen an sie gestellt werden und wie sie für ihre Arbeit qualifiziert werden. Der dritte Teil beinhaltet einen Vergleich des Pflegekinderwesens in den fünf europäischen Ländern Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Grossbritannien. Da ein Monitoring des Pflegekinderwesens auf europäischer Ebene bis anhin fehlt, sind nur bedingt vergleichende Schlussfolgerungen möglich. Im vierten Teil werden die zentralen Empfehlungen des Berichts in einer Synthese zusammengefasst.

2.1 Begriffe, statistische Grundlagen und Forschung im Pflegekinderwesen

Die Begriffe im Pflegekinderwesen sind nicht einheitlich definiert. Sowohl in Fachkreisen als auch in der breiten Öffentlichkeit werden für denselben Sachverhalt unterschiedliche Bezeichnungen verwendet. Die Begriffsvielfalt illustriert die historische Entwicklung und die fachliche Disparität im Pflegekinderwesen. Darin kommt auch die mangelnde Steuerung im Pflegekinderwesen zum Ausdruck. Ein nationales Fachgremium, das sich mit solchen Fragen auseinandersetzt, fehlt. Ein hochkomplexes System wie das Pflegekinderwesen, an dem Laien und Fachleute aus ganz unterschiedlichen Disziplinen beteiligt sind und das wesentlich von der Qualität der Zusammenarbeit aller Beteiligten abhängt, kann ohne ein einheitliches Begriffsraster nicht angemessen funktionieren.

EMPFEHLUNG

Damit überhaupt eine einheitliche Diskussionsgrundlage geschaffen werden kann, müssen die Begriffe – wie sie im Zusammenhang mit dem Pflegekinderwesen gebraucht werden – einheitlich definiert werden. Die verschiedenen Kategorien von Pflegeverhältnissen und die verschiedenen Formen von Pflegefamilien müssen innerhalb eines verbindlichen Rasters definiert werden. Dies muss – zusammen mit anderen Basisarbeiten, wie sie an später folgenden Stellen in diesem Bericht formuliert werden – durch eine mit einem verbindlichen Auftrag eingesetzte ExpertInnengruppe erarbeitet werden.

Ebenso mangelhaft sind die statistischen Grundlagen im Pflegekinderwesen. So werden Pflegekinder in der Schweiz nicht statistisch erfasst. Es kann also keine Aussage darüber gemacht werden, wie viele Pflegekinder in der Schweiz leben. Neben der Anzahl Kinder, die in Pflegefamilien leben, müssen mindestens auch die folgenden Parameter erhoben werden: Altersstruktur der Kinder, Platzierungsgründe, Kinderschutzmassnahmen, zuständige platzierende Behörde, Basisdaten zur sozialen Stellung der Pflegefamilie, Platzierungsverlauf und die Gründe, die zur Beendigung eines Pflegeverhältnisses führen.

EMPFEHLUNG

Es muss so rasch wie möglich eine zentrale Monitoringstelle geschaffen werden, welche die wesentlichen Parameter sammelt und statistisch auswertet.

Diese Daten können – durch die für die Bewilligung des Pflegeplatzes zuständige Stelle – anonym gemeldet werden, das heisst ohne Namen der Kinder, der leiblichen Eltern und der Pflegeeltern.

Wissenschaftliche Untersuchungen zum Pflegekinderwesen gibt es in der Schweiz auffällig wenige. Zu vielen Teilbereichen wie zum Bildungsbereich oder zu den unterschiedlichen Modellen und Organisationsformen im Pflegekinderwesen können daher gar keine gültigen Aussagen gemacht werden. Die Datenbasis der vorhandenen Studien beschränkt sich häufig auf ein kleines Einzugsgebiet, sodass sie keinen repräsentativen Anspruch erheben können. Die Forschungsergebnisse aus anderen Ländern sind nur sehr bedingt auf die Verhältnisse in der Schweiz übertragbar. Solange keine statistischen Grundlagen und wissenschaftlichen Studien zum Pflegekinderwesen in der Schweiz vorliegen, ist es auch nicht möglich, Faktoren zur Steuerung des Pflegekinderwesens zu definieren. Dies bedeutet nichts anderes, als dass in der Schweiz das Schicksal vieler Kinder dem Zufall überlassen wird.

EMPFEHLUNG

Um überhaupt die notwendigen Grunddaten für eine übergeordnete Steuerung des Pflegekinderwesens in der Schweiz zu erheben, muss auch in die Forschung investiert werden. Die Grunddaten müssen regelmässig erhoben werden (Anzahl Pflegekinder, Anzahl Kinder in Heimen, Verläufe von Platzierungen), die unterschiedlichen Modelle und Organisationsformen müssen erfasst, untersucht und bewertet werden. Insbesondere ist Wert auf kontinuierliche Praxisforschung zu legen, sodass die Erfahrungen, die in einem Projekt gewonnen werden, auch auf andere Projekte in anderen Regionen angewandt werden können. Nur so kann sich das Gesamtsystem Pflegekinderwesen weiterentwickeln.

2.2 Rechtliche Grundlagen

Aus der Darstellung und Beurteilung der rechtlichen Grundlagen in der Schweiz sowie dem Vergleich mit den rechtlichen Bestimmungen in anderen Ländern geht klar hervor, dass auch in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht. Das Pflegekinderwesen basiert auf den rechtlichen Bestimmungen im Zivilgesetzbuch (ZGB). Relevant sind insbesondere die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO), welcher Art. 316 ZGB zugrunde liegt, und die zivilrechtlichen Bestimmungen zum Kinderschutz (ZGB Art. 307–315).

Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)

Die Bestimmungen der PAVO genügen den heutigen Anforderungen an ein qualitativ hochstehendes Pflegekinderwesen nicht mehr. Sie fokussieren lediglich auf die Bewilligung der Pflegeplätze und die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse. Damit erfasst die PAVO wesentliche Bereiche, die ebenfalls einer gesetzlichen Rahmensetzung bedürfen, nicht. Problematisch ist beispielsweise die Beschränkung der Bewilligungspflicht auf die Pflegefamilie. An einem Pflegeverhältnis sind weitere AkteurInnen und Organisationen beteiligt, deren Arbeit ebenfalls einer Qualitätsentwicklung und -kontrolle unterliegen muss. Die Aufgaben und Qualifikationen der Pflegeeltern und der an einem Pflegeverhältnis beteiligten VertreterInnen der Öffentlichkeit (Fachpersonen, Behördenmitglieder, MandatsträgerInnen) müssen neu und klar definiert werden. Die Aufgabe der zuständigen Instanzen besteht nicht primär darin, Pflegeeltern als KlientInnen zu «beaufsichtigen» oder zu «kontrollieren», sondern sie als PartnerInnen in ihrer Aufgabe zu begleiten und zu unterstützen. Die Kantone haben gemäss PAVO die Möglichkeit, die Bewilligungspflicht für verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse aufzuheben. Die Verwandtenpflege, die grosse Chancen, aber auch Risiken in sich birgt, darf indessen nicht vollständig der privaten Verantwortung überlassen werden.

Die Kantone haben zwar die Möglichkeit, weitergehende, dem aktuellen Stand des Pflegekinderwesens angepasste neue Bestimmungen zu erlassen. Die einzelnen Kantone haben von dieser Möglichkeit aber nur sehr bedingt Gebrauch gemacht.

EMPFEHLUNG: Es ist eine interdisziplinär zusammengesetzte ExpertInnenkommission einzusetzen, welche herausarbeitet, inwiefern das geltende Recht so verändert werden kann, dass es den heutigen Anforderungen Rechnung trägt und die heutigen Erkenntnisse in ausreichendem Mass berücksichtigt. Dabei ist zu klären, ob die Revision der PAVO allein ausreicht oder ob der Art. 316 ZGB erweitert werden muss.

Insbesondere muss den Kantonen verbindlich vorgeschrieben werden, was sie auf kantonaler Ebene für ein effizientes Pflegekinderwesen zu gewährleisten haben – von der finanziellen Gleichstellung mit dem Bereich der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen bis zum Anspruch von Pflegeeltern auf Begleitung, Unterstützung, Aus- und Fortbildung. Die zurzeit problematischen, fraglichen oder gar nicht geregelten Bereiche – wie die unangemessene und inadäquate Aufsicht über Pflegefamilien, die fehlenden verbindlichen Definitionen von Pflegeformen und von fachlichen Standards oder die fehlende Aufsicht über Anbieter von Pflegeplätzen – müssen neu geregelt werden. Insbesondere muss jeder Kanton eine Stelle bezeichnen, welche für die Organisation des Pflegekinderwesens zuständig ist, dies in Koordination und Zusammenarbeit mit den für den Heimbereich zuständigen kantonalen Stellen.

Zivilrechtlicher Kinderschutz

Der zivilrechtliche Kinderschutz gilt in Fachkreisen als vorbildlich und hält auch einem internationalen Vergleich stand. Probleme, die in der Praxis dennoch auftauchen, sind auf eine mangelhafte Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen zurückzuführen. Die für die Umsetzung zuständigen Vormundschaftsbehörden – in kleineren Gemeinden handelt es sich oft um Laienbehörden – verfügen häufig nicht über das notwendige Fachwissen. Die Schwierigkeiten im Vormundschaftswesen werden weiter unten ausgeführt.

2.3 Historische Entwicklung

Die Geschichte des Pflegekinderwesens ist in der Schweiz historisch nie umfassend aufgearbeitet worden. Einige dunkle Kapitel in der Geschichte des Pflegekinderwesens bedürfen indessen dringend der Aufarbeitung. Namentlich seien das so genannte Verdingkinderwesen und die Geschichte des Hilfswerks «Kinder der Landstrasse» erwähnt. Die Missbräuche der Vergangenheit belasten das heutige Pflegekinderwesen; es haftet ihm ein Negativimage an. Obwohl der Schatten der Vergangenheit schwer fassbar und quantifizierbar ist, wirkt er sich auf das Leben von Pflegefamilien hinderlich aus. So stehen Pflegeeltern unter dem generellen unterschweligen Verdacht, dass die Betreuung von Pflegekindern weniger den Kindern als ihren eigenen Interessen dient. Ohne klare historische Grundlagen und ohne eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Vergangenheit ist eine differenzierte öffentliche Wahrnehmung, die deutlich zwischen Missbrauchssituationen und der effektiven Arbeit im Pflegekinderwesen unterscheidet, kaum möglich.

EMPFEHLUNG

Damit die Qualität des Pflegekinderwesens entwickelt werden und die notwendige Professionalisierung auf allen Ebenen stattfinden kann, ist es unumgänglich, dass die Geschichte des Pflegekinderwesens in der Schweiz möglichst rasch und umfassend aufgearbeitet wird.

2.4 Subsystem Pflegekinderwesen

Das Pflegekinderwesen weist Schnittstellen zu mehreren anderen Bereichen auf. Es kann auch als Subsystem mehrerer übergeordneter Systeme betrachtet werden. Daraus resultiert ein komplexes Gebilde, das schwer fassbar ist.

Schnittstelle Privatsphäre – Öffentlichkeit

Das Pflegekinderwesen bewegt sich an der Schnittstelle zwischen Öffentlichkeit und Privatsphäre. Die Familie wird in der Schweiz generell der Privatsphäre zugeordnet. Pflegefamilien haben indessen einen öffentlichen Auftrag. Mit der Aufnahme eines Pflegekindes übernehmen sie die Aufgabe, in ihrem familiären Rahmen ein «fremdes» Kind zu erziehen. Dieses «Dilemma» ist und bleibt ein Merkmal des Pflegekinderwesens.

Bereich ausserfamiliäre Betreuung

Das Pflegekinderwesen gehört zum Bereich der ausserfamiliären Betreuung. Einerseits bestehen fließende Übergänge zwischen familienergänzenden Betreuungsangeboten und der Fremdplatzierung in einer Pflegefamilie. Ein Kind wird beispielsweise nicht selten zuerst in einer Tagesfamilie betreut und anschliessend in einer Pflegefamilie platziert. Andererseits ist das Pflegekinderwesen im Bereich der Fremdplatzierung angesiedelt. Für Kinder, die fremdplatziert werden müssen, wird entweder ein Platz in einer Institution, in der Regel in einem Kinder- und Jugendheim, oder in einer Pflegefamilie gesucht. Dieser Entscheid fällt in der Regel nicht auf der Grundlage von fachlichen Überlegungen. Vielmehr ist er in vielen Fällen vom verfügbaren Angebot in einer Region oder vom Zufall abhängig. Für die Wahl der Platzierung sind oft auch finanzielle Überlegungen ausschlaggebend: Es wird jene Lösung begünstigt, die am wenigsten Kosten verursacht. Der Bereich der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und das Pflegekinderwesen sind strukturell, organisatorisch und finanziell ganz unterschiedlich geregelt, obwohl sie dasselbe Ziel verfolgen: Sie bieten Kindern, die aufgrund von Defiziten in der Erziehungsfähigkeit zeitweise oder auf Dauer nicht von ihren leiblichen Eltern erzogen und betreut werden können, einen für ihre Entwicklung förderlichen Betreuungsplatz an.

EMPFEHLUNG

Das Pflegekinderwesen in der Schweiz ist sowohl strukturell wie auch organisatorisch und finanziell dem Heimbereich gleichzustellen. Beide Bereiche sind im Rahmen einer nationalen und regionalen Gesamtplanung auf die Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Jugendlichen auszurichten. Die Platzierung in ein Heim oder in eine Pflegefamilie muss nach ausschliesslich fachlichen Kriterien aufgrund der Situation und der Bedürfnisse des Kindes erfolgen. Es muss ein entsprechendes Tarif- und Finanzierungssystem entwickelt werden.

2.5 Vormundschaftswesen

Das Pflegekinderwesen weist eine weitere, wesentliche Schnittstelle zum Vormundschaftswesen auf. Es bildet nur einen Teilbereich des Vormundschaftswesens, da die zuständigen Vormundschaftsbehörden sowohl Erwachsenenschutzmassnahmen als auch Kindesschutzmassnahmen anordnen. Die Vormundschaftsbehörden fällen Entscheide, die für die Biografie von Kindern einschneidend sind. Sie ordnen Kindesschutzmassnahmen an und entscheiden über eine allfällige Fremdplatzierung. Sie entscheiden, ob ein Kind in eine Pflegefamilie oder in ein Heim platziert wird. Sie ernennen bei einer entsprechenden Kindesschutzmassnahme eine Beiständin oder einen Vormund für das Kind. Sie erteilen die Bewilligung für einen Pflegeplatz, und sie regeln falls nötig Besuchskontakte des Pflegekindes zur Herkunftsfamilie. Und sie beschliessen auch über allfällige Um- und Rückplatzierungen des Kindes. Diese Verantwortung setzt ein hohes fachliches Knowhow und eine unabhängige Position, die ausschliesslich dem Wohl des Kindes verpflichtet ist, voraus. Gegenwärtig sind diese Voraussetzungen keineswegs gewährleistet. Als Stichworte seien lediglich die marginale Stellung des Pflegekinderwesens bei den Vormundschaftsbehörden, das Problem der politisch gewählten Laiengremien, die Interessenkonflikte auf kommunaler Ebene, die Nachteile des Verwaltungsverfahrens und die ungenügende Vertretung der Interessen der Kinder in diesen Verfahren genannt. Die Mängel im schweizerischen Vormundschaftswesen sind seit längerem bekannt, die Revision des Vormundschaftsrechts ist im Gange. Dieses Gesetzesprojekt ist dringend voranzutreiben:

EMPFEHLUNGEN

Im Interesse eines wirksamen Kinder- und Jugendschutzes in der Schweiz – das Pflegekinderwesen inbegriffen – muss der Revision des Vormundschaftsrechts eine hohe Priorität auf der politischen Agenda eingeräumt werden.

Alle EntscheidungsträgerInnen, die mit Entscheidungen und Umsetzungen von Massnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Pflegekinderwesen betraut sind, müssen für diese Aufgaben qualifiziert und regelmässig weitergebildet werden.

In den Amtsvormundschaften wie auch bei den MandatsträgerInnen muss eine Aufteilung und Spezialisierung bezüglich Kindesschutzmassnahmen und Erwachsenenschutzmassnahmen erfolgen, damit das fachliche Knowhow im Bereich Kindesschutz aufgebaut, weiterentwickelt und gesichert werden kann.

Die Position der betroffenen Kinder in den Verfahren – seien es Verwaltungsverfahren vor den Vormundschaftsbehörden oder gerichtliche Verfahren (allenfalls nach der Revision des Vormundschaftsrechts) vor Vormundschaftsgerichten – muss unbedingt gestärkt werden. Kinder und Jugendliche brauchen eine unabhängige anwaltschaftliche Vertretung in allen sie betreffenden Verfahren.

2.6 Qualifizierung von Pflegeeltern

Die Pflegeeltern sind die eigentlichen Leistungserbringer im Pflegekinderwesen: Sie erbringen gegenüber dem Pflegekind eine sozialpädagogische Leistung. In der Schweiz wird diese Leistung aufgrund des familiären Rahmens, in der sie erbracht wird, kaum wahrgenommen und anerkannt. Sie wird in der Regel weder auf der Ebene der finanziellen Abgeltung noch im Bereich der persönlichen Wertschätzung gebührend honoriert. Pflegeeltern erfüllen ebenso wie die MitarbeiterInnen in einem Kinder- und Jugendheim einen öffentlichen Auftrag. Ihre Aufgabe ist genauso anspruchsvoll. Kinder, die in eine Pflegefamilie platziert werden, haben häufig bereits über längere Zeit äusserst belastende Lebenserfahrungen gemacht, die sie in ihrer Entwicklung beeinträchtigen. Ein Teil der Pflegekinder ist aufgrund von psychischen oder physischen Misshandlungen traumatisiert. Andere leiden unter den Auswirkungen der Suchtprobleme oder psychischen Erkrankungen ihrer Eltern. Die Betreuung und Erziehung jedes einzelnen Kindes stellt für Pflegeeltern eine besondere Herausforderung dar. Damit Pflegeeltern ihre Aufgabe bewältigen können, brauchen sie eine fundierte Vorbereitung, kontinuierliche Begleitung, Beratung und Unterstützung sowie ein differenziertes Bildungsangebot. Gegenwärtig kommt nur ein kleiner Teil der Pflegeeltern in den Genuss dieser Angebote. Dies kann zu Rollenkonflikten und Überforderungssituationen von Pflegefamilien führen, die unter Umständen im Abbruch des Pflegeverhältnisses enden. Für die vom Abbruch betroffenen Pflegekinder bedeutet dies, dass sie in der Regel nicht mehr fähig sind, sich auf die Beziehungsangebote von Erwachsenen wirklich einzulassen und dass sie damit auch nicht jene «korrigierenden» Erfahrungen machen können, welche nötig sind, damit sie ihre Deprivierungserfahrungen zumindest teilweise verarbeiten und überwinden können. Für Pflegeeltern ist das «Scheitern» eines Pflegeverhältnisses schmerzhaft und kann eine Familie ernsthaft gefährden. Im Unterschied zur Schweiz müssen sich Pflegeeltern in Deutschland, Österreich und Grossbritannien für ihre Aufgabe qualifizieren (Abklärung). In den drei genannten Ländern haben Pflegeeltern ein gesetzlich festgeschriebenes Recht auf Abklärung und Vorbereitung.

EMPFEHLUNG

Damit Pflegeeltern ihre Arbeit und anspruchsvolle Aufgabe angemessen erfüllen können, braucht es sowohl eine sorgfältig und qualifiziert vorgenommene Abklärung als auch eine angemessene Vorbereitung auf ihre Aufgabe, eine spezifische Aus- und Weiterbildung und eine fachlich qualifizierte kontinuierliche Begleitung des Pflegeverhältnisses. Diese Voraussetzungen sollen in den neu zu erarbeitenden gesetzlichen Grundlagen, wie in Empfehlung auf Seite 19 dargestellt, geregelt werden.

Abschliessend muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass die Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen der Schweiz nicht durch vereinzelte Massnahmen in einigen ausgewählten Bereichen erzielt werden kann. Im komplexen Pflegekinderwesen ist die Koordination der Massnahmen und die Sicht auf das Gesamtsystem unerlässlich.