FHNW
Hochschule für Soziale Arbeit
Bachelor-Studium in Sozialer Arbeit
Olten, 2015



FPO als Professionalisierung der Platzierung im Pflegekinderwesen

Bachelor Thesis

Vorgelegt von:
Anna Katharina Landert

Eingereicht bei:
Tobias Studer, lic. phil.

Im Juni 2015

Abstract

Vor dem Hintergrund der dunklen Vergangenheit der Fremdplatzierungen (Verdingkinder, Kinder der Landstrasse) gibt die Arbeit einen Überblick über die jüngeren Bemühungen um einen verbesserten Schutz des Kindeswohls im schweizerischen Pflegekinderwesen. Im Fokus stehen dabei die Pflegekinderverordnung (PAVO) und deren Revisionen sowie Fragen zum Qualitätsmanagement, insbesondere auch im Bereich der um 2000 neu im Feld auftretenden Familienplatzierungsorganisationen. Abschliessend wird in der Arbeit auf die Frage der Qualität im Pflegekinderwesen eingegangen, sowie einen Diskurs zu den Perspektiven und Entwicklungschancen geführt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

1 Einleitung 6

2 Begriffsdefinitionen 8

3 Historische Eckpunkte des Pflegekinderwesens 10
3.1 Erste aufsichtsrechtliche Bestimmung: Tuberkulosegesetz, 1928 11
3.2 Verdingkinder im 19. Jh. – 1970er Jahre 12
3.3 Kinder der Landstrasse 1926 – 1973 13
3.4 Heimkritik 1970 15
3.5 Revision des Familienrechts (ab 1973) 15
3.6 Schweizerische Pflegekinderverordnung (PAVO) 1978 16
3.7 UN-Kinderrechtskonvention – in der Schweiz seit 1997 17
3.8 Exkurs: Statistische Kennzahlen 17

4 Rechtssetzung nach 1997 bis zur Revision der PAVO 19
4.1 Aufsicht 20
4.2 Bewilligungspflicht 21
4.3 Zuständige Behörde 22
4.4 Beurteilung des ZGB 22

5 Schritte zur Revision der PAVO 23
5.1 Interpellation Jacqueline Fehr zur Umsetzung der PAVO 23
5.2 Postulat Jacqueline Fehr zum Pflegekinderwesen in der Schweiz 23
5.3 Bericht von Katharina Zatti und Folgen 24
5.4 Geforderte Vereinheitlichung zwischen den Kantonen und Professionalisierung ... 24
5.5 Revidierte PAVO 2013 – zentrale Veränderungen 25
5.5.1 Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen 26
5.5.2 Spanien-Fall – Katalysator für die Revision der PAVO? 28

6 Familienplatzierungsorganisationen (FPO) 30
6.1 Entstehung 30
6.2 Was ist eine FPO? 30
6.3 Aufsichtsbestimmungen für FPO: Kantonale Ungleichheiten 31
6.4 Praxis der FPO 33
6.5 Label FPO Integras 36
6.5.1 Ursprung 37
6.5.2 Qualitätslabel 38
6.5.3 Bedeutung der Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen 39

7 Zur Frage der Qualität im Pflegekinderwesen 40
7.1 Zur Vermittlung vor der Revision 40
7.2 Platzierung oder Vermittlung ohne Qualität 41

8 Wertung, Folgerung und Ausblick 42
8.1 Entwicklung im Pflegekinderwesen 42

8.2 Gesetzliche Grundlagen 43
8.3 Ausblick 44
8.4 Fachverband als Schrittmacher? 45
9 Schlusswort 47
10 Quellenangaben 48
10.1 Literaturverzeichnis 48
10.2 Zeitschriften, Zeitungsartikel 49
10.3 Internet 50
10.4 Videoverzeichnis 53
10.5 Abbildungsverzeichnis 53
11 Ehrenwörtliche Erklärung 54

Vorwort

Seit dem Schreiben der Theoriearbeit im Sommer 2013, welche von der Heimkritik (Heimkampagne) handelt, weckte die Thematik Fremdplatzierung mein Interesse. Schon bald war mir klar, dass ich auch meine Bachelorthesis in diesem Bereich schreiben möchte. Die Geschichte der Fremdplatzierungen in der Schweiz zeigt schwere Missstände auf. Staatliche Behörden übten schlimme Taten insbesondere an Kindern und Jugendlichen aus und missbrauchten ihr Amt auf Kosten der Schwächsten unserer Gesellschaft. Es gab keine angemessenen Gesetze und Strafnormen, und die Gesellschaft schaute weg. In meiner Arbeit möchte ich aufzeigen, wie sich die Situation der Pflegekinder 40 Jahre nach Einführung der Pflegekinderverordnung, verändert hat und mit welchen Mitteln der Staat heute versucht, die Rechte und den Schutz der Pflegekinder zu gewährleisten. Für die Unterstützung, Unkompliziertheit und nötigen Freiheiten beim Erstellen dieser Arbeit möchte ich mich bei meinem Betreuer Tobias Studer herzlich bedanken. Auch bei meinem Vater, der mir stets zur Seite stand und mit dem ich angeregte Diskussionen führte.

1 Einleitung

In jeder Gesellschaft gibt es Mütter und Väter, Familien, Mehrgenerationenhaushalte, Sippen, die nicht in der Lage sind, ihren Kindern die nötige Pflege, Schutz und Förderung zu gewährleisten. Ebenso gibt es in jeder Gesellschaft Kinder, die beide Elternteile verloren haben und die als Waise aufwachsen. Ein relativ neues, zahlenmässig aber nicht unbedeutendes Phänomen in der Schweiz sind minderjährige Flüchtlinge ohne Begleitung ihrer Eltern. Mittlerweile über 600 Minderjährige reisen pro Jahr ohne elterliche Begleitung in die Schweiz ein und stellen Asylantrag (vgl. 10 vor 10; Schweizerische Flüchtlingshilfe; UNHCR).

Gegenstand der folgenden Ausführungen ist die Frage, wie die Gesellschaft mithilfe ihrer Gesetzgebung versucht (hat), dieser Gruppe von Kindern und Jugendlichen gerecht zu werden und ihnen ein Aufwachsen zu ermöglichen, das den Anforderungen der Kinderrechte gemäß entsprechender UN-Konvention[1] genügt. Direkter ausgedrückt:

- *Welche gesetzlichen Vorkehrungen trifft die Gesellschaft, um insbesondere jene Kinder und Jugendlichen zu schützen, bei denen die elterliche Fürsorge ungenügend ist bzw. gänzlich fehlt und deren Betreuung einer Pflegefamilie übertragen wird?*
- Sind die Vorkehrungen wirksam, d.h. führen sie zu mehr Sicherheit in Bezug auf eine kindergerechte Unterbringung und Betreuung von in Pflegefamilien untergebrachten Kindern und Jugendlichen?

Diese breite Fragestellung bedarf der Eingrenzung. Im Zentrum des Interesses stehen einerseits die wesentlichen Entwicklungen innerhalb der letzten ca. 100 Jahre in der Schweiz (kurzer historischer Abriss über das Pflegekinderwesen) und andererseits – im Zentrum der Arbeit – die vor rund 15 Jahren neu aufgekommenen Familienplatzierungsorganisationen (FPO), die arbeitsteilig mit den Versorgern und Pflegefamilien einen Beitrag zur fürsorglichen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in geeignete Betreuungssituationen leisten. Nach früheren zweifelhaften „Lösungsansätzen“ der Gesellschaft (z.B. Verdingkinderwesen; Kinder der Landstrasse) scheint es dabei legitim, die Detail-Fragestellungen auf kritische Weise zu formulieren:

[1] Um für alle Kinder der Welt eine Basis für gleiche Rechte zu schaffen, wurde 1989 die Kinderrechtskonventionen (KRK) verabschiedet. Sie umfasst 54 Artikel zu Überleben, Schutz und Entwicklung und basiert auf den Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, des Kindeswohls, sowie der Anhörung von Kindern. (Unicef Schweiz 2015)

a) Welche Gründe haben das Aufkommen und zahlenmässige Wachstum von FPO gefördert?
b) Welche Leistungen erbringen FPO?
c) Wie sind FPO organisiert (Trägerschaft, Geschäftsmodell, Leistungserbringung?)
d) Welche Gründe sprechen für eine Auslagerung der Platzierungsfunktion durch den Staat an (private) Dritte?
e) Wie gewährleisten die Versorger (Sozialdienste, KJPD, die angemessene Unterbringung der Kinder und Jugendlichen? Welche Kontrollmechanismen sind wirksam?
f) Welches sind mögliche Risiken, die die Versorger oder leiblichen Eltern mit der Nutzung der Dienstleistungen einer FPO eingehen?
g) Sind Aufsicht und Bewilligung der Pflegeverhältnisse durch die staatlichen Behörden gewährleistet?

Obige Liste der Fragen macht deutlich, dass meine Arbeit sowohl den Akteur Staat als auch die als Vermittler auftretenden FPO zum Gegenstand hat. Der Grund dafür ist, dass die Gewährleistung des Kindswohls nur durch ein funktionierendes Zusammenspiel von Leistungserbringer und Aufsichtsbehörde gesichert werden kann. Dementsprechende Erwartungen in Bezug auf die Qualität (von Dienstleistung und Kontrolle) richtet sich somit an beide beteiligten Akteure. Kein zentraler Gegenstand der Arbeit sind dagegen die Familien, die im Auftrag der FPO Kinder oder Jugendliche in ihre Obhut aufnehmen. Ihre Motivation, Kompetenzen, Betreuungspraxis usw. darzustellen wäre Inhalt einer anderen Untersuchung.

2 Begriffsdefinitionen

In meiner Arbeit geht es um Unmündige, die wegen einer Kindesschutzbestimmung und dem Obhutsentzug der Eltern in eine vollzeitliche Pflege vermittelt werden. Bei einem Obhutsentzug wird den Eltern jede Entscheidungshoheit über ihr Kind betreffende Fragen entzogen, die zuständigen Behörden tragen für das Kindeswohl und auch für eine adäquate Fremdplatzierung die Verantwortung. Im Zentrum stehen die Familienplatzierungsorganisationen (FPO). FPO sind private Anbieter, deren Dienstleistung in der Rekrutierung und Begleitung von Pflegefamilien sowie in der Vermittlung von Pflegeplätzen besteht. Keller erläutert in ihrem Bericht, dass FPO in der Regel ihren Standort in einem Kanton haben, aber (auch) über die Kantonsgrenzen hinaus vermitteln. Bei einer von Integras in Auftrag gegebenen Umfrage bezüglich Familienplatzierungsorganisationen sind spezifische Unterschiede zwischen den Sprachregionen im Umgang mit der Fremdplatzierung festgestellt worden (vgl. Keller 2012: 22f.). Um die Komplexität des Gegenstands zu reduzieren, beziehe ich mich in meiner Arbeit - besonders bei den platzierenden Organisationen - ausschliesslich auf die Deutschschweiz. Bei Aspekten der Bundesgesetzgebung und beim historischen Abriss sind alle Kantone miteinbezogen, werden aber nicht speziell deklariert.

Die Begriffe Verdingkind und Pflegekind unterscheiden sich insofern, als die Motivation der Pflegeeltern eine andere ist, je nachdem ob sie ein Verdingkind oder ein Pflegekind bei sich aufnehmen. Pflegeeltern waren vor allem motiviert, ein Verdingkind aufzunehmen, weil sie sich vom Hilfe in Haus und Hof versprachen, ohne dafür allzu grosse Kosten in Kauf nehmen zu müssen.

Die Arbeitsleistung stand im Vordergrund. So schreibt Leuenberger einleitend in der Literatur „Versorgt und vergessen; ehemalige Verdingkinder erzählen“: „Fremdplatzierte Kinder, die sozusagen als Dienstboten betrachtet und als Arbeitskraft eingesetzt wurden, werden unter anderem als Verdingkinder bezeichnet.“ (Leuenberger 2009: 14)

Das Verdingkinderwesen war eine günstige und sehr grausame Versorgungsmethode von armen Kindern, die vor allem in ländlichen Regionen, die nur wenige Anstalten besassen, auf landwirtschaftlichen Betrieben fremdplatziert wurden. Wenn also die Familie oder die Verwandten sich nicht (mehr) um das Kind sorgen konnten, wurde es verdingt. Das heisst, das Kind wird denjenigen Pflegeeltern überlassen, die es für das geringste Kostgeld aufnahmen (vgl. Zatti 2000: 11-15).

Bättig setzt sich in seiner Dissertation zum Thema „Pflegekinderaufsicht und Kontrolle im Bund und in den Kantonen“ mit der Definition des Pflegekinder-Begriffs auseinander und kommt zum Schluss, dass es zu keiner Vereinheitlichung des Begriffs kommen kann (vgl. Bättig 1984: 59-66). In der Pflegekinderverordnung ist aus den einzelnen Artikeln ersichtlich, dass es bei Pflegekindern um „Minderjährige“[2] handelt, die „ausserhalb des Elternhauses“ und die Aufnahme des Kindes für die Pflegeeltern mit bestimmten Verpflichtungen verbunden sind.

[2] in Kraft seit 2013, zuvor „Unmündige“

3 Historische Eckpunkte des Pflegekinderwesens

„Dass manche Eltern nicht für ihre Kinder sorgen können, kam und kommt zu allen Zeiten und in allen Kulturen vor.“ (Zatti 2000: 10). Demnach ist es Aufgabe der Staates und seiner Behörden, Kindern bestmöglichen Schutz zu gewährleisten. Dieser Anspruch wurde in den vergangenen Jahren unterschiedlich eingelöst: Behördenmitglieder missbrauchten ihr Amt und handelten willkürlich, nicht selten starb ein Kind oder litt an Folgeschäden, geschweige denn, dass die Kinder den Eltern aus ungültigen, nicht relevanten Gründen, zum Beispiel weil das Kind unehelich geboren wurde (vgl. Lüscher 2009: 61) oder nach der Scheidung der Eltern weggenommen wurden (vgl. Freisler-Mühlemann 2014: 324). Die Aufarbeitung der unschönen Praxis des Kinderschutzes allgemein und der Fremdplatzierungen im Besonderen erfolgte bis heute mit grosser Zurückhaltung und insgesamt eher reaktiv – oft erst dann, wenn sich öffentlicher Unmut über Missstände breit machte. Heute diskutiert der Bund über finanzielle Entschädigungen für Opfer von Verdingverhältnissen, und es werden Projekte und Forschungen in die Wege geleitet, die die dunkle Vergangenheit aufarbeiten sollten.

Die folgende Tabelle dient einer ersten Übersicht über Entwicklungen, die in den folgenden Kapiteln näher betrachtet werden.

Jahr (e)	Ereignis
19. Jh.- ca. 1970	Verdingkinder
1907	Inkraftsetzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)
1912	Obhutsentzug/ Entzug der elterlichen Sorge als Kindesschutzmassnahme im ZGB verankert
1926-1973	Pro Juventute Hilfswerk Kinder der Landstrasse
1928	Tuberkulosegesetz in Kraft, erste Erwähnung des Begriffs „Pflegekind“
1970	Heimkampagne
1973	Revision des Adoptionsrechts (ZGB)
1978	Gleichstellung des ausserhalb der Ehe geborenen Kindes mit dem ehelichen Kind, unverheiratete Mutter trägt das Sorgerecht.
	Revision des Kinderschutzrechts (ZGB)
	Inkraftsetzung der ersten Pflegekinderverordnung (PAVO)
1997	Ratifizierung der UNO Konvention für die Rechte des Kindes durch die Schweiz
2002	Postulat Jacqueline Fehr zum Pflegekinderwesen in der Schweiz
2005	Bericht Zatti
2012	Bericht Keller
2013	Neues Kinder- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft
	Neue PAVO in Kraft

Abb 1: erstellt von Anna Katharina Landert

3.1 Erste aufsichtsrechtliche Bestimmung: Tuberkulosegesetz, 1928

Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch von 1907, schreiben Schoch, Tuggener und Wehrli, fand das Pflegekinderwesen noch keine Erwähnung. Die Kantone regelten diese Angelegenheiten selber. Die Stiftung Pro Juventute, 1912 gegründet, nahm eine immer wichtigere Rolle der Koordination verschiedener Institutionen und Stellen in der Jugendhilfe ein (vgl. Schoch/Tuggener/Wehrli 1989: 44).

Sogar bis zum Jahr 1928 blieb der Begriff „Pflegekind“ in Gesetzestexten unerwähnt. Danach wurden erstmals von Seiten des Bundes erste Bestimmungen zur Aufsicht von

Pflegekindern erlassen - im eidgenössischen Tuberkulosegesetz. Der Anlass dazu war zwar auch die Sorge um das Wohl des Kindes, allerdings begrenzt auf die physische Gesundheit. So durften Pflegekinder nur in Haushalte platziert werden wo keine Ansteckungsgefahr drohte. Sowohl die Pflegekinder als auch die Pflegefamilie selbst mussten vorgängig vom Arzt untersucht werden. Doch laut der Kreis-Armeninspektoren-Konferenz des Jahres 1938 gab es Umsetzungsprobleme. Die amtlichen Vorgaben waren praktisch nicht umsetzbar und die platzierende Partei lief Gefahr, dass durch den staatlichen Eingriff Pflegeplätze verloren gehen könnten (vgl. Leuenberger et. al. 2011: 47). Der Aufsichtsauftrag galt aber nur in Bezug auf die damals verbreitete Infektionskrankheit, die Durchführung der Bewilligungspflicht war weiterhin den Kantonen und Gemeinden überlassen und die gesetzlichen Regelungen blieben uneinheitlich (vgl. Häsler 2009: 85).
Ab 1932 setzten sich Personen vermehrt für bessere Bedingungen für das Pflegekind ein. Einheitliche Regelungen, Amtsvormundschaften, zentrale Vermittlungsstellen, Beratung, Beistand und Fürsorge wurden schrittweise eingeführt (vgl. Schoch et. al. 2009: 44).

3.2 Verdingkinder im 19. Jh. – 1970er Jahre

Durch die Neugier einer britischen Journalistin wurde die Schweiz auf die Verdingkinder aufmerksam. Eine damals in London wohnhafte ehemalige Schweizer Radiokorrespondentin las den Artikel, der sie zu eigenen Nachforschungen anregte. Der wachrüttelnde Text sorgte 2003, als er im Magazin des Tagesanzeigers publiziert wurde, für Aufsehen und war in den darauf folgenden Monaten präsent. Ein im Dezember 2004 unter der Leitung von Ueli Mäder und Heiko Haumann eingereichtes und teilweise bewilligtes Nationalfondsprojekt mit dem Titel „Verdingkinder, Schwabengänger, Spazzacamini und andere Formen der Fremdplatzierung und Kinderarbeit in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert“ sammelte von 270 ehemaligen Verding- und Heimkindern mündliche Lebensberichte, die von Ende des 20. Jahrhunderts bis in die 1970er reichen. Besonders Waisenkinder, aber auch Kinder aus unehelichen und geschiedenen Verhältnissen und sogenannte milieugeschädigte Kinder wurden von den Behörden ohne Absprache mitgenommen und in den meisten Fällen auf Bauernhöfen verteilt. In der Regel abhängig von der sozialen Herkunft eines Kindes handelten die Behörden bei ihren Platzierungen unterschiedlich (vgl. Leuenberger 2009: 13f.)

Zugleich unterlagen nach Leuenberger et. al. die beiden Begriffe „geografischen und zeitlichen Veränderungen“. (Leuenberger et. al. 2011: 16)
Bis zur Verordnung für die Aufnahme von Pflegekinder (PAVO) waren die Kantone für das Pflegekinderwesen verantwortlich. Allerdings: „Sie taten dies sehr unterschiedlich, zum Teil auch gar nicht, und beließen das Pflegekinderwesen in einem rechtlichen Vakuum.“ (Häsler 2009: 83) 1912 wurden im ZGB erstmals die Kindesschutzbestimmungen eingeführt, die die behördliche Befugnis, Kinder den Eltern wegzunehmen, vorsah und sie fremdzuplatzieren. Die Maßnahme des Obhutentzugs wurden immer wieder von den Behörden missbraucht und als Machtdemonstration benutzt. Das schon damals oft zitierte „Wohl des Kindes“ blieb dabei unbeachtet. Obwohl es erste gesetzliche Kinderschutzregelungen gab, haben nur wenige Kantone dies explizit geordnet. Die meisten kannten keine besonderen Bestimmungen und führten lediglich Kontrollen über die von den Waisen und Armenbehörden in Familien platzierten Kindern durch. Die von den leiblichen Eltern selbst weggegeben Kinder entfielen jeglicher Kontrolle. (vgl. ebd.: 83-85) „Aber auch bei den kotrollierten Pflegeverhältnissen war die Überwachung größtenteils mangelhaft. Es fehlten entsprechende Verordnungen und Reglemente sowie die geeigneten Aufsichtsorgane zur Durchführung der bestehenden Gesetze.“ (ebd.: 86) In einigen Kantonen übernahm die Gesundheitsbehörden die Aufsicht, andernorts die Armenpflege. So herrschten von Kanton zu Kanton grosse Unterschiede, und auch in Kantonen mit gesetzlichen Bestimmungen konnten Zeitzeugen nicht davon ausgehen, dass diese wahrgenommen wurden. Es kam auch nicht selten vor, dass vor den Aufsichtspersonen ein heiles Pflegeverhältnis vorgespielt wurde oder die Kontrollen lediglich in Form eines Telefonats stattfanden. Bei den Kontakten zwischen der Pflegefamilie und den Behörden wurde den Pflegekindern kein Gehör geschenkt, bzw. letztere bekamen keine Gelegenheit, sich mit der Aufsichtsperson zu unterhalten oder sie hatten Angst vor den drohenden Konsequenzen seitens der Pflegeeltern. Behörden sahen auch über Missstandsmeldungen großzügig hinweg und sprachen manchmal sogar noch Drohungen aus (vgl. ebd.: 86f.).

3.3 Kinder der Landstrasse 1926 – 1973

Laut Zatti ist mit der Einführung des ZGB im Jahre 1912 wurden zwei Instrumente für den Schutz von Kindern auf eidgenössischer Ebene festgelegt: Zum einen konnten die Vormundschaftsbehörden in den Gemeinden mit einem Obhutsentzug die Kinder ihren

Eltern wegnehmen und fremdplatzieren oder zum anderen den Eltern die elterliche Sorge entziehen. Diese behördliche Massnahme wurde von der Laienbehörde oft willkürlich angewendet und missbraucht. Eine bekannte missbräuchliche Anwendung der Kindesschutzmassnahmen erfolgte in der Schweiz im 20. Jahrhundert mit der Gründung des Hilfswerks „Kinder der Landstrasse“ (1926) als Mittel zur Zerstörung der jenischen Kultur (vgl. Zatti 2005: 26). „Bis in die 70er-Jahre wurde unter dem Vorwand des Kindeswohls über 600 Kinder ihren jenischen Familien in der Regel mit brutaler Gewalt entrissen und in Schweizer Pflegefamilien oder Heimen untergebracht.“ (ebd.: 26)

1926 gründete die Stiftung Pro Juventute das Hilfswerk „Kinder der Landstrasse“, welches zu Beginn unter der Leitung von Alfred Siegfried stand. Der Bund finanzierte das private Projekt mit Subventionen (vgl. ebd.: 26).

Als Ende 1972 die Pro Juventute sich schliesslich für eine Auflösung des in der Öffentlichkeit stark kritisierten Hilfswerks entschied und es 1973 auch auflöste, gab es seitens der Stiftung keine Stellungnahme, geschweige denn die einsichtige Haltung, dass auch schwerwiegende Fehler unterlaufen seien oder eine offizielle Entschuldigung. „Die Stiftung gestand zwar, dass neben positiven Leistungen auch Fehler unterlaufen sind, eine klare Distanzierung blieb aber aus.“ (Galle/Meier 2009: 97) Nach der Auflösung des Hilfswerks erfolge eine hitzige Debatte über die Akteneinsicht. Pro Juventute versuchte gar, ihre Handlungsweise zu rechtfertigen und behauptete, dass die Zeitschrift «Der Beobachter», die im Aufdeckungsprozess eine wichtige Rolle spielte, „alte Geschichten“ ausgegraben hätte. Erst dreizehn Jahre später konnten die Akten ins Bundesarchiv überführt werden. Im selben Jahr entschuldigte sich der damalige Bundespräsident Alfons Egli vor dem Parlament für die Beteiligung seitens des Bundes und ein Jahr später folgte auch die lang erwartete Entschuldigung der Pro Juventute. Aufruhr gab es erneut, als der Zürcher Stadtpräsident, Historiker und damalige Nationalrat Sigmund Widmer in der „Jubiläumsschrift zum 75-jährigen Bestehen der Stiftung“ die damals vorgenommenen Handlungen mit dem Zeitgeist zu legitimieren und mit dem überaus schnellen Wandel der Anschauungen durch Einfluss der Massenmedien (vgl. ebd.: 97). „Daraufhin brachen die jenischen Organisationen das Gespräch mit der Pro Juventute ab, die sich in dieser Zeit intensiv mit der Aktion auseinandersetzte, eine Aufarbeitung forderte und Bestrebungen zur finanziellen „Wiedergutmachung“ unterstützte.“ (ebd.: 97)

3.4 Heimkritik 1970

Im Gefolge der sozialkritischen Bewegung von 1968 formierte sich in der sogenannten „Heimkampagne“ sehr scharfe Kritik gegen die Anstalten, insbesondere gegen die Jugendheime. Ab 1970 entwickelten sich in der Folge unterschiedliche, alternative sozialpädagogische Ansätze der Fremdplatzierung. Die Pflegefamilien vermochten sich dabei als eine gute alternative Form zum Aufwachsen in einem Heim zu positionieren. Weiter kristallisierte sich eine Form der beruflich betriebene Form der Pflegefamilie heraus: Mindestens ein Teil der Pflegeeltern wies einen fachlichen Hintergrund vor. Eltern, eigene Kinder und Pflegekinder bildeten so eine (sozialpädagogische) Grossfamilie. Die „Berufspflegefamilien“ begannen sich zu organisieren und gründeten beispielsweise Trägerschaften, die administrative Probleme oder Fragen der Finanzierung gemeinsam bewältigen (vgl. Schoch et. al. 1989: 149f.).

3.5 Revision des Familienrechts (ab 1973)

Galle/Meier schreiben, dass um 1970 einige Anpassungen des Familienrechts vorgenommen wurden. Zu den wichtigsten Revisionen zählt die des Adoptionsrechts (1973; Artikel 264-269) und die Gleichstellung des ausserhalb der Ehe geborenen Kindes mit dem ehelichen Kind (1978; Artikel 252-327). Von diesem Zeitpunkt an war zur Adoptionsfreigabe des Kindes die Einwilligung der leiblichen Eltern erforderlich, selbst wenn diese nicht über die elterliche Gewalt beziehungsweise die elterliche Sorge verfügten. Eine weitere zentrale Neuerung war, dass der unverheirateten Mutter neu das Sorgerecht ihrer Kinder zugesprochen wird. Dies ist auch interessant im Hinblick auf die Kindeswegnahme, welche früher oftmals mit Verweis auf den Zivilstand der nicht verheirateten Mutter erfolgte. Deutlich später (2000) wurde das gemeinsame Sorgerecht unverheirateter Eltern eingeführt. Mit der 1978 in Kraft getretenen Revision des Kinderschutzrechtes (ZGB Art. 310-317) wurde festgelegt, dass die Kinder im Verfahren ihrem Alter entsprechend angehört und in den Prozess bei einer möglichen Fremdplatzierung miteinbezogen werden müssen. In der gleichen Zeit wurde auch das „Züchtigungsrecht“ abgeschafft. Die umfassende Revision des Vormundschaftsrechts trat 2011 in Kraft (vgl. Galle/Meier 2009: 42). Insbesondere mit der Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden wurden Verbesserungen angestrebt.

3.6 Schweizerische Pflegekinderverordnung (PAVO) 1978

Wie bereits in Kapitel 3.1 ersichtlich wurde, war ein bundesweit rechtlicher Schutz für Pflegekinder Anfang des 20. Jahrhunderts, bei Verfassung des ZGB, offenbar kein anstrebenswertes Ziel. Bis in die 70er-Jahre regelten vereinzelt kantonale Gesetzte, meist Armengesetze das Pflegekinderwesen (vgl. Zatti 2005: 17).

„Bei der PAVO handelt es sich um Ergänzungs- und Ausführungsbestimmungen zum Zivilgesetzbuch. Seit diesem Zeitpunkt steht die Aufnahme aller Kinder und Jugendlichen in der Schweiz außerhalb des Elternhauses unter der Aufsicht der Behörde. Die Organisation des Pflegekinderwesens ist aber weiterhin den Kantonen überlassen." (Galle/Meier 2009: 50).

Das 1976 ins ZGB aufgenommene Kinderrecht lieferte die Grundlage für die dringend erforderliche Vereinheitlichung in der Pflegekinderaufsicht auf gesamtschweizerischer Ebene. 1978 setzte der Bundesrat die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO) zusammen mit dem Kindesrecht in Kraft. Die PAVO schreibt vor, dass einer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht unterliege, wer „Unmündige außerhalb des Elternhauses" aufnimmt. „Wer ein Kind das noch schulpflichtig oder noch nicht fünfzehn Jahre alt ist, für mehr als drei Monate oder für unbestimmte Zeit entgeltlich oder unentgeltlich zur Pflege und Erziehung in seinen Haushalt aufnehmen will, benötigt eine Bewilligung der Behörde." (Häsler 2009: 87).

„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." (Zatti 2005: 17). Pflegeverhältnisse sollten umfassend geregelt werden, entsprechende Bestimmungen waren jedoch schon in der Expertenkommission umstritten. Cyrill Hegnauer gelang es damals nur sehr knapp, die Expertenkommission davon zu überzeugen, eine minimale Bewilligungspflicht einzuführen. Dass der Artikel 316 ZGB als Teil des Kinderschutzes nur mit 17 zu 18 Stimmen in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde, zeigt die herrschende Stimmung in Bezug auf Pflegeverhältnisse. Mit dem Argument des zu verteidigenden Föderalismus versuchte der Ständerat eine eidgenössische Verordnung abzuwehren. Die damals herausgearbeiteten gesetzlichen Grundlagen galten bis zur Revision der PAVO 2012.

3.7 UN-Kinderrechtskonvention – in der Schweiz seit 1997

Für das Pflegekinderwesen in der Schweiz stellt die 1997 Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes einen wesentlichen Schritt des Bundes dar. In Artikel 20, Abs. 1 ist festgehalten, dass ein Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst wird oder dem Verbleib in dieser Umgebung im eigenen Interesse nicht gestattet werden kann, Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates hat (vgl. Unicef Schweiz 2014: 9). Fachverbände, Platzierungsorganisationen wie auch kantonale und kommunale rechtliche Grundlagen nehmen Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention richten und ordnen diesen einen hohen Stellenwert zu. Artikel 3, Abs. 1-3 beschreiben, dass bei allen getroffenen Massnahmen zuerst auf das Wohlbefinden des Kindes geachtet werden muss. Weiter verpflichten sich die Vertragsstaaten, zum Schutz und zur Fürsorge des Kindes geeignete Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen einzurichten sowie Normen für die entsprechenden Institutionen (z.B. geeignete Aufsicht, Erfordernis des fachlich geeigneten Personals) einzusetzen (vgl. ebd.: 3).

3.8 Exkurs: Statistische Kennzahlen

Statistische Kennwerte zu ermitteln fällt allgemein in allen Bereichen schwer, in denen die Kantone Vollzugsaufgaben haben und der Bund eine Dokumentation der Vorgänge nicht vorschreibt. Zu diesen Bereichen ist auch das Pflegekinderwesen zu zählen.
In der Antwort auf die von Nationalrätin Jacqueline Fehr 2001 eingereichte Interpellation zur Umsetzung der Pflegekinderverordnung gab der Bundesrat zur Auskunft: „Die Botschaft des Bundesrates vom 5. Juni 1974 zur Revision des Kindesrechtes erklärte: ‚Die Zahl der Pflegekinder dürfte in der Schweiz zwischen 60'000 und 80'000 betragen' (BBl 1974 II 88). In Bezug auf die Familien- und Tagespflege haben weder die Volkszählung 1990 (vgl. Personenfragebogen, S. 2, Ziff. 7: ‚andere/r Haushaltangehörige/r, z. B. Angestellte/r, Pflegekind, Pensionär/in, nichtverwandte/r Wohnungspartner/in') noch die Strukturerhebung 2000 (vgl. Personenfragebogen, S. 2, Ziff. 10) genauere Zahlen ergeben. Auch die Liste der Kollektivhaushalte der Volkszählung 1990 ist in Bezug auf die Heimpflege mangels hinreichender Differenzierung kaum aussagekräftig. Eine verlässliche Schätzung betreffend die nicht behördlich kontrollierten Pflegeverhältnisse ist aus der Natur der

Sache nicht möglich, zumal gar nicht alle Verhältnisse bewilligungspflichtig sind und der Aufsicht unterstehen.

Im Jahr 2001 reichte Nationalrätin Jacqueline Fehr – im Zusammenhang mit der gleichenjahrs eingereichten Interpellation (vgl. Kapitel 5.1) – ein Postulat zum Pflegekinderwesen ein, das mit dem Wortlaut begann: „Der Bundesrat wird eingeladen, mit einer statistischen Erhebung einen Überblick über die Zahl und die Form der familienergänzenden Betreuungsverhältnisse zu geben." (Die Bundesversammlung 2001b) In der Begründung führte Fehr weiter aus: „Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 00.403 «Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze», taucht immer wieder die Frage auf, wie viele Plätze es zurzeit gäbe und von wie vielen Kindern in welchem Alter diese belegt würden. Leider finden wir dazu keine Angaben in den vorhandenen Statistiken. Auch in der Volkszählung 2000 haben wir es verpasst, die Bevölkerung nach diesen Betreuungsverhältnissen zu befragen. Verlässliche statistische Daten sind aber für die Weiterentwicklung dieses Bereiches wichtig." Das Postulat wurde vom Bundesrat angenommen, ist aber bis heute in Bezug auf die Verbesserung der Statistik ohne konkrete Folgen geblieben.

Zatti schreibt in ihrem Bericht von 2005, dass niemand genau wisse, wie viele Pflegekinder in der Schweiz leben (vgl. Zatti 2005: 14) Aus archivarischen Quellen ist zumindest ersichtlich, dass die Zahl der Pflegeverhältnisse zwischen Anfang des 20. Jahrhunderts, als das Verdingwesen in vollem Gange war und die Behörden willkürlich die Kinder aus ihren Familien rissen und fremdplatzierten, und heute erheblich sank. Der starke Rückgang von Pflegeverhältnissen, besonders um 1970 ist einerseits auf die Veränderung gesetzlicher Grundlagen und das Aufkommen differenzierter Betreuungsmöglichkeiten zurückzuführen sein (vgl. Galle/Meier 2009: 51). Aus der Volkszählung von 1990 kann immerhin herausgelesen werden, wie viele Kinder in privaten Haushalten ohne ihre Eltern mit ihren Verwandten oder ohne Eltern und ohne Verwandten lebten (vgl. Zatti 2005: 14) Anhand dieser beiden Zahlen schätzte die Pflegekinder-Aktion Schweiz die ungefähre Anzahl der Pflegekinder auf 15‘000. Auf der aktuell einsehbaren Webseite der Pflegekinder-Aktion Schweiz werden unter der Rubrik FAQ 14‘500 Pflegekinder erwähnt (Pflegekinder-Aktion Schweiz 2015), ein Zeichen, dass man offenbar auch heute noch nicht über genauere Zahlen verfügt, als sie im Bericht Zatti anhand der Volkszählung 1990 geschätzt wurden.

4 Rechtssetzung nach 1997 bis zur Revision der PAVO

Bis heute fehlt im schweizerischen Pflegekinderwesen eine einheitliche Begrifflichkeit, die beschreibt, welche Kinder unter welchen Umständen als Pflegekinder gelten, „zumal diese heute oft über das fünfzehnte Altersjahr hinaus in der Pflegefamilie verbleiben." (Leuenberger/Seglias 2009: 87). Bis heute weiss denn auch niemand genau, wie viele Kinder sich aktuell in Pflegeverhältnissen befinden. Dies kann als Beleg gedeutet werden, dass aus den vielen traurigen Realitäten ehemaliger Verdingkindern nichts gelernt wurde. Der Bund übt grosse Zurückhaltung und überlässt die Verantwortung den Kantonen. Diese wiederum sind in der Umsetzung sehr ungenau oder setzen die mittlerweile über dreißig Jahre alte Verordnung nicht um. In manchen Kantonen fehlt es noch heute an einer verantwortlichen Stelle für das Pflegekinderwesen. Damit sich heute eine qualitative Verbesserung im Pflegefamilienwesen effektiv vollziehen kann, ist eine Aufarbeitung dieses düsteren Kapitels der Schweizergeschichte unbedingt notwendig. Die Problemlagen sind mit den Jahren gewachsen und zeigen gleiche Lücken und Mängel auf wie damals (vgl. ebd.: 88).
Christoph Häfeli stellt in seinem Fachbeitrag zum Thema „Pflegekindergesetzgebung als Teil des zivilrechtlichen Kinderschutzes" 5 Thesen auf, auf die ich an dieser Stelle kurz eingehen möchte: Häfeli ist der Meinung, dass der gesetzliche Pflegekinderschutz genügend ausgestaltet sei und es keinen Handlungsbedarf bestehe. Er hebt jedoch ganz klar ein Vollzugsdefizit bei der Anwendung der Pflegekinderverordnung hervor. Wie auch schon Leuenberger et. al. (2011) postuliert Häfeli, dass die nichtprofessionellen Aufsichtspersonen der anspruchsvollen Tätigkeit kaum gewachsen sind und nur mit einer soliden Einführung, einer Prüfung und durch Unterstützung von Fachkräften tragbar. (Häfeli 2000: 26)

Von verschiedener Seite wurde der Bundesrat gedrängt, die Pflegekinder-Verordnung zu überprüfen und zum Schutz der Pflegekinder eine gesetzliche Vereinheitlichung zu schaffen. Tatsächlich übertrug er Kathrin Zatti den Auftrag für einen Expertenbericht über das Pflegekinderwesen der Schweiz zu verfassen, um über ein Bild über die aktuelle Situation zu verfügen. Der 2005 fertig gestellte Bericht ging in die Vernehmlassung an verschiedene Parteien und Fachstellen und löste eine Kontroverse aus.

Integras stellte fest, „dass die neue Version keine Lücken schliesst, sondern Gräben aufreisst“ (Diethelm/Aebischer 2010: 2). Eine klare Trennung in der Verordnung zwischen Tages- und Vollzeitpflege bzw. die Hervorhebung der wesentlichen Unterschiede hätte der Verband bevorzugt. Er lädt den Bundesrat denn auch ein, eine Verordnung auszuarbeiten, die ausschliesslich für Pflegekinder gilt (vgl. ebd.: 1-8). Ähnliche Anliegen bringt die Pflegekinder-Aktion Schweiz ein. Auch sie bemängelt am Vorentwurf, dass er von falschen Annahmen bezüglich der Situation der Pflegekinder ausgehe und somit einen klaren Rückschritt darstelle. Sie plädiert für eine Verordnung für den Vollzeitbereich sowie für die Gleichstellung verwandten und nicht verwandten Pflegeeltern und die Aufnahme des Kriteriums „Kindesschutz“ und die Erteilung kindbezogener und pflegeelternbezogener Bewilligung. (Gassmann/Oechsli/Romer 2010: 1f.). Beide Fachorganisationen lehnen den Vorentwurf ab und bieten eine Zusammenarbeit in Form einer Expertenkommission an, um die eidgenössischen Rahmenbedingungen neu zu regeln.

4.1 Aufsicht

In ZGB Art. 316, Abs. 1 ist formuliert: „*Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf einer Bewilligung der Vormundschaftsbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter deren Aufsicht*.“
Artikel 1 der Pflegekinderverordnung gibt die Hauptmassnahmen zum Schutze von Pflegekindern wieder, die auch im ZGB unter Artikel 316 bereits erwähnt sind: die Bewilligungs- und Aufsichtspflicht. Bewilligung und Aufsicht sollen verhindern, dass einerseits ungeeignete Personen Kinder zur Pflege aufnehmen dürfen. Andererseits soll darüber gewacht werden, dass während des Pflegeverhältnisses die verlangten und gegebenen Voraussetzungen bestehen bleiben und das Verhältnis überprüft wird. Artikel 10 der Verordnung verlangt, die Aufsicht durch einen mindestens einmal jährlichen Besuch in der Pflegefamilie zu gewährleisten. Die Aufsichtsperson hat sich dabei zu vergewissern, ob die anfangs bestimmten Gegebenheiten noch bestehen und das Pflegeverhältnis fortgeführt werden kann (vgl. Häfeli 2000: 19f.). Zur Zeit der Veröffentlichung des Handbuches „Pflegekinderwesen Schweiz“ war „die Vormundschaftsbehörde am Ort der Unterbringung des Kindes zuständig für die Erteilung der Bewilligung und für die Aufsicht.“ (ebd.:19) Nach Abschnitt 2 im selben Artikel können die Kantone diese Aufgabe geeigneten Behörden oder Stellen beauftragen (vgl. ebd.: 19).

4.2 Bewilligungspflicht

Wie die Bestimmungen über die Aufsicht, ist auch die Bewilligungspflicht (ZGB Art. 316) von Betreuungsleistungen am Kind grundlegend.
Das Pflegekinderwesen ist nach wie vor auf kantonaler Ebene geregelt. Die Kantone werden von der Bundesgesetzgebung nicht verpflichtet, ihre bereits vorhandenen Gesetze durch die PAVO zu ersetzen. Einzig galt es zu beachten, dass kantonale Bestimmungen den Bundesverordnungen nicht widersprechen. In diesem Rahmen müssen Mindeststandards eingehalten werden. In PAVO, Art. 3 werden diesbezügliche Handhabungen ausgeführt: „Die Kantone sind befugt, zum Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über diese Verordnung hinausgehen“ (Art. 3, Abs. 1). Die Kantone verfügen hier über Freiheiten wenn es der Förderung im Pflegekinderwesen förderlich ist. So kann beispielsweise in die Weiterbildung der Pflegeeltern, zur Vermittlung guter Pflegeplätze in Familien oder für die Festsetzung von Pflegegeldern unterschiedlich investiert oder können individuelle Schwerpunkte festgelegt werden. In Artikel 4 der Pflegekinderverordnung wird die Bewilligungspflicht näher umschrieben. Sie betrifft lediglich Kinder eines bestimmten Alters. Dazu zählen diejenigen, die noch nicht zur Schule gehen oder solche, die das fünfzehnte Altersjahr noch nicht erreicht haben. Ein paar wenige Kantone haben von der Möglichkeit gebrauch gemacht, für Kinder, die bei Verwandten untergebracht sind, die Bewilligungspflicht nicht als verbindlich zu erklären (vgl. ebd.: 19f.). In PAVO Art. 5 werden die allgemeinen Bedingungen an die Pflegeeltern geschildert: „*Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Pflegeeltern und ihre Hausgenossen nach Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Eignung sowie nach den Wohnverhältnissen für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes Gewähr bieten und das Wohl anderer in der Pflegefamilie lebender Kinder nicht gefährdet wird.*“
Besonders erwähnenswert scheint mir der Hinweis darauf, dass sowohl die Pflegeeltern, als auch die weiteren im Haushalt lebenden Personen auf ihre Kompetenzen hin geprüft werden, jedoch keine näheren Angaben dazu bestehen. Der Artikel ist sehr offen formuliert und lässt grossen Interpretationsfreiraum.

4.3 Zuständige Behörde

Die zuständige Behörde ist die Kindesschutzbehörde am Ort der Unterbringung des Kindes, welche unter anderem die Aufsichts- und Bewilligungspflicht von Pflegekindern innehat. Auch die Entgegennahme von Meldungen gehört in deren Zuständigkeitsbereich (vgl. PAVO Art. 2).

4.4 Beurteilung des ZGB

Die Befürworter lobten die offene Formulierung im ZGB, die für eine vielseitige und offene Gestaltung in der Umsetzung Raum lassen. Sie erkannten Vorteile für die Kinder, da Eingriffe in die Familie zum “Wohl des Kindes“ schneller und einfacher vollzogen werden konnten. Was die einen als Vorteil sahen, wurde von den Kritikern als Nachteil empfunden. Mit der Einführung des ZGB stiegen die Zahlen der Obhutsentzüge drastisch an. Die Artikel 283-285 ZGB, die damals die Fürsorgepraxis darlegten, dienten zur Legitimierung der behördlichen Massnahmen. Ein weiteres Problem war die Zuständigkeit auf kommunaler Ebene, wo meistens Laienbehörden wirkten, die ohne Fachwissen bzw. Gesetzeskenntnisse Schwierigkeiten hatten, die Rechtsordnungen ordnungsgemäss durchzuführen und sich nicht selten von Bekannten und Freunden dreinreden liessen (vgl. Leuenberger et. al. 2011: 44).

5 Schritte zur Revision der PAVO

5.1 Interpellation Jacqueline Fehr zur Umsetzung der PAVO

Die unbefriedigende Situation im Pflegekinderwesen war nach den früheren Gesetzesrevisionen bzw. ab 2001 erneut Thema der parlamentarischen Auseinandersetzung. Es ist das Verdienst der Nationalrätin Jacqueline Fehr, den Anstoss zur späteren Entwicklung gegeben zu haben, die bis heute andauert. Implizit forderte Fehr mit ihrer Interpellation vom Juni 2001 zur Umsetzung der PAVO (vgl. die Bundesversammlung 2001a) einen Bericht zum Stand der Dinge in den Kantonen. In der sehr zurückhaltenden Antwort des Bundesrats vom Oktober 2001 wurde auf den Bericht von Bättig (1984!) verwiesen, immerhin aber eine Aktualisierung der Informationen in Aussicht gestellt. „Das Bundesamt für Justiz ist bereit, die Übersicht über die ergänzenden kantonalen Bestimmungen und die Zuständigkeiten in den Kantonen auf den neuesten Stand zu bringen. Durch eine Umfrage bei den Kantonen sollten auch die kantonalen Massnahmen zur Förderung des Pflegekinderwesens ermittelt und Praxisfragen geklärt werden können." (Die Bundesversammlung 2001b)
Die unbefriedigende Antwort des Bundesrats veranlasste Fehr, mit zwei Postulaten nachzuhaken. Während das Postulat vom Dezember 2001 (vgl. Abschnitt 3.8) Zahlen zum Pflegekinderwesen verlangte, ging es bei einem zweiten Postulat um einen umfassenden Bericht zum Ist-Zustand des Pflegekinderwesens in der Schweiz (vgl. die Bundesversammlung 2001b und Die Bundesversammlung 2002).

5.2 Postulat Jacqueline Fehr zum Pflegekinderwesen in der Schweiz

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. […]." Der Bundesrat nahm das Postulat entgegen und erteilte in der Folge (2003) den Auftrag für einen Expertenbericht an die oben bereits mehrfach zitierte Fachfrau Katharina Zatti, welcher im Juni 2005 publiziert wurde (vgl. Bericht des Bundesrates 2006: 2)

5.3 Bericht von Katharina Zatti und Folgen

Das Mandat von Frau Zatti sollte einerseits den Ist-Zustand zu Themenbereichen wie Anforderungen an die Pflegeeltern und die Fachpersonen evaluieren, andererseits Vorschläge für die Weiterentwicklung im Sinne einer Empfehlung für die Qualitätsentwicklung ausarbeiten.
Für meine Arbeit scheinen mir die Erkenntnisse Zattis wichtig zu sein, dass zwar das Verdingkinderwesen in der Schweiz der Vergangenheit angehört, im Pflegekinderbereich aber noch längst nicht überall nach Qualitätsstandards gearbeitet wird. Als Problembereiche zeigen sich etwa mangelhafte Aus- und Weiterbildung bei den Fachpersonen und Behördenmitglieder, mangelnde interdisziplinäre Zusammenarbeit im Ablauf des Fremdplatzierungsprozesses und insbesondere fehlende Richtlinien in der Kinder- und Jugendhilfe auf eidgenössischer und kantonaler Ebene (vgl. Zatti 2005: 5).
Am 23. August 2006 bezog der Bundesrat Stellung. Der Expertenbericht mache „einen vielfältigen Handlungsbedarf aus: Veraltete Pflegekinderverordnung, die den Kantonen zu viel Raum lässt, häufig mangelnde Professionalität, fehlende Statistiken und lückenhafte historische Aufarbeitung des Pflegekinderwesens." Einigen Empfehlungen konnte er zustimmen, andere lehnte er ab. Um den Revisionsbedarf der PAVO abzuklären, gab der Bundesrat dem EJPD den Auftrag, diesbezüglich die Meinung der Kantone einzuholen (vgl. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD 2006: 1f).
Die oben erwähnte Vernehmlassung der Kantone zur Revisionsbedürftigkeit der PAVO ergab, dass die Mehrheit eine Revision als sinnvoll oder notwendig erachtete. Lediglich 8 Kantone lehnten eine solche ab, hauptsächlich jedoch mit der Begründung, nicht die gesetzlichen Regelungen seien das Problem, sondern der anspruchsvolle Vollzug. 2008 erteilte der Bundesrat dem EJPD den Auftrag, in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Teilrevision der PAVO zu prüfen und dem Bundesrat allfällige Änderungsvorschläge an der PAVO zu beantragen.

5.4 Geforderte Vereinheitlichung zwischen den Kantonen und Professionalisierung

Bis zur Revision der PAVO lag das Pflegekinderwesen in alleiniger Verantwortung der Kantone. Um die Fremdplatzierungen über die Kantonsgrenzen hinaus zu verbessern und zu vereinfachen, ist eine gesetzliche Vereinheitlichung zwischen den Kantonen

gefordert. Auch in den Kantonen zwischen den Gemeinden ist eine klare Regelung der Zuständigkeit erforderlich. Dabei wird zudem eine separate, kantonale Behörde empfohlen, die, analog zur Adoptionsregelung, für die Aufsicht und Bewilligung der Pflegeverhältnisse verantwortlich ist und es würde somit zu einer Vereinheitlichung der Zuständigkeit kommen und dadurch auch zu einer Vermeidung von unterschiedlichen Interessenkonflikten. Durch die Umverteilung der Verantwortlichkeit in den Kantonen, und vor allem auch in den Gemeinden, verspricht sich der Bundesrat weiter eine positive Entwicklung im Kindesschutzbereich. Denn wird die Verantwortung von Aufsicht und Bewilligung auf eine zentrale kantonale Behörde verlagert, erfährt die KESB und die Beistände Entlastung, denen es aufgrund der herrschenden Arbeitsüberbelastung an der Zeit fehlt, die ihnen anvertrauten Kindern angemessen zu begleiten und das Pflegeverhältnis zu beaufsichtigen (vgl. Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD 2010.: 5).

Die Revision der PAVO soll eine Professionalisierung bezwecken, analog zur Revision des Vormundschaftsrechtes, die durch die Schaffung von einheitlichen Standards und durch die Weiterbildungspflicht der Pflegeeltern erreicht werden möchte und damit eine gewisse Qualitätssteigerung erzielen. Diese Entwicklung ist nicht nur ein Verlangen der im Pflegekinderwesen tätigen Fachpersonen, sondern auch seitens vieler Kantone. Ferner ist auf die Erkenntnis des Bundesrates hinzuweisen, vermehrt „muss"- und nicht „kann"-Formulierungen zu verwenden, die für die abgesehene Professionalisierung verweisen und darauf abzielen die Kantone in gewissen Bereichen mehr in die Pflicht zu nehmen (ebd.: 6).

5.5 Revidierte PAVO 2013 – zentrale Veränderungen

Die Pflegekinderverordnung wurde im Herbst 2012 teilrevidiert und am 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Damit wurden wichtige Lücken geschlossen. Im ganzen Text wurde der Begriff „unmündig", welcher die Kinder bis zum 15. Lebensjahr miteinbezog, durch das aussagekräftigere „minderjährig"[3] ersetzt. Die Bewilligungspflicht erstreckt sich also bis auf 18-jährige Pflegekinder aus. Eine weitere wesentliche Neuerung ist, dass bei der neuen Verordnung das Kindeswohl deutlich stärker ins Zentrum gerückt wurde. So ist beim Aufsichtsauftrag immer das Kindeswohl zu berücksichtigen (Art. 1a, Abs. 1), dass das Kind über seine Rechte und insbesondere über seine Verfahrensrechte seines Alters entsprechend aufzuklären (Art. 1a, Abs. 2, Buchstabe a), eine

[3] Bis Eintritt der Volljährigkeit

Vertrauensperson zu bestimmen (Art 1a, Abs. 2, Buchstabe b) und das Kind bei allen wesentlichen Entscheidungen, welche dessen Leben beeinflussen könnten, altersentsprechend miteinzubeziehen (Art. 1a, Abs. 2, Buchstabe c). Die Bewilligungspflicht für die Aufnahme von einem Pflegekind erwächst bei einem entgeltlichen Verhältnis neu bereits beim Aufenthalt von einem Monat (Art. 4, Abs.1, Buchstabe a) und Pflegeplätze, die ein Kind im Rahmen einer Krisenintervention aufnehmen, sind unabhängig von der Aufenthaltsdauer bewilligungspflichtig (Art. 4, Abs. 2).
Am 1. Januar 2014 wurden neue Artikel mit der Überschrift „Dienstleistungsangebote in der Familienpflege“ in Kraft gesetzt. In diesem Abschnitt geht es unter anderem um gesetzliche Bestimmungen bezüglich der Familienplatzierungsorganisationen. Von diesem Zeitpunkt an gibt es neu eine Meldepflicht für alle, die entgeltliche und unentgeltliche Dienstleistungen in der Familienpflege anbieten, insbesondere für Akteure, die Pflegeplätze für Minderjährige vermitteln, die Pflegeverhältnisse sozialpädagogisch begleiten, die Weiterbildungen für Pflegeeltern anbieten oder die Therapien und Beratungen durchführen (Art. 20a, Pflegekinderverordnung). In den weiter angefügten Artikel (Art. 20b-f) geht es unter anderem um die „Meldung“, die von Dienstleistungsstellen an zuständige Behörden innerhalb drei Monaten gemacht werden muss, um die „Aufsicht“ und die „Aufsichtsmassnahmen“. Demnach sind seit 2014 alle FPO ebenfalls meldepflichtig und unterstehen einer Aufsicht, die jährlich von einer dazu beauftragten Behörde durchgeführt wird (Art. 20e, Abs.).

5.5.1 Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen

Mit diesem Kapitel möchte ich hinsichtlich der später folgenden Diskussion (vgl. Kapitel 6.5) ansatzweise aufzeigen, dass unterschiedliche Bemühungen zum Thema Qualität im Pflegekinderwesen stattgefunden haben und mit unterschiedlichen Qualitätsdefinitionen versucht wurde, zu Qualitätsstandards zu gelangen und so den FPO die Möglichkeit zu schaffen, mit einem Zertifikat ihre Bemühungen um Qualität zu belegen.

In den Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts wurden vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Probleme in verschiedenen Ländern (z.B. Neuseeland, Grossbritannien, Deutschland) Verwaltungsreformen entwickelt, die privatwirtschaftliches Management auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen

suchten. Diese Entwicklung ging nicht spurlos an der Schweiz vorüber. Sie beeinflusste auch das Handeln in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialwesen, insbesondere im Bereich Qualitätsmanagement[4]. Vereinfacht gesagt ging es darum, für die Industrie entwickelte Konzepte von Massnahmen zur Qualitätssicherung auf klassische staatliche Leistungsbereiche zu übertragen. Seit bald mehr als zwanzig Jahren ist denn auch die Qualitätsentwicklung im schweizerischen Pflegekinderwesen ein Thema.

Im Handbuch „Pflegekinderwesen Schweiz", erwähnen die Autoren, dass die „industriellen Konzepte der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in die Verwaltungen und in das Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen übertragen" werden (Fachstelle für das Pflegekinderwesen 2000: 73). Weiter schreibt die Fachstelle für das Pflegekinderwesen (2000: 73), dass sie „die enge Verknüpfung des Qualitätsbegriffs mit dem Konzept des Marktes und der Kundenorientierung" als problematisch anschaut, denn „Qualität ist in diesem Verständnis das, was der Kunde von einer Ware oder Dienstleistung erwartet" (ebd.: 73). Der Markt reguliert scheinbar das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage über Qualität und Preis. Im Sozial- Gesundheits- und Bildungswesen und in der öffentlichen Verwaltung sind nur ein Teil der produzierten Güter marktfähige Güter, für die dieser Qualitätsbegriff übernommen werden kann." (ebd.: 73) Zudem besteht im Dienstleistungssektor das Problem, dass das Wesentliche oft nicht mess- oder zählbar ist. Im Sozialen Bereich sind es häufig nur die Nebenprodukte der Hauptarbeit, die messbar sind (z.B. Personalschlüssel), aber über die eigentliche Qualität der Kernleistung (z.B. Betreuung) nichts aussagen (vgl. ebd.: 73f.). Trotz kritischer Haltung diesem Ansatz gegenüber arbeitete die Pflegekinder-Aktion Schweiz aber auch positive Aspekte heraus, die für die Weiterentwicklung der Qualitätsanstrengungen dienlich sind.

Die Fachstelle für das Pflegekinderwesen (2000: 74) zählt dazu folgende Aspekte:

a) Qualitätsmanagement ist Führungsaufgabe und muss die ganze Organisation durchdringen (Total Quality Management).
b) Alle Dimensionen der Qualität sind gleich wichtig: Struktur Prozess, und Ergebnis. Im Sozialbereich wird traditionellerweise die prozessuale Dimension überbetont und strukturell vernachlässigt.

[4] „Die Qualitätsdefinition, wie sie der ISO-Norm 9000ff. 1 zugrunde liegt, liest sich sehr abstrakt und kann nicht ohne weiteres in den Sozialbereich übertragen werden." (Fachstelle für das Pflegekinderwesen 2000:73)

c) Qualitätsentwicklung wird als Regelkreis verstanden: Abweichungen von Qualitätsstandards oder Unerfüllung von Qualitätszielen müssen korrigierende Massnahmen auslösen.
d) Die manchmal etwas rigide Struktur der Indikatoren, Kriterien und Standards zwingt die sozial Tätigen, ihre Arbeit systematisch darzustellen, zu gliedern und zu evaluieren, was der Verständlichkeit und dem Erfahrungstransfer dient (ebd.: 74).

Unterschiedliche Ansätze haben sich in der Sozialen Arbeit entwickelt um die eigene Qualität zu überprüfen, kritisch zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. Sowohl Supervision als auch die Berufsethik bieten Ansätze dazu: Minimalstandards, die „gute" Beratung und Behandlungen definieren. Viele soziale Organisationen haben Leitbilder und Konzepte zur Qualitätssicherung ausgearbeitet (vgl. ebd.: 74). Zu den spezifischen Bemühungen der FPO vgl. Kapitel 6.5.

5.5.2 Spanien-Fall – Katalysator für die Revision der PAVO?

2006 sorgte der „Spanien-Fall" in der Schweiz für Gesprächsstoff. „Wer Kinder in Pflegefamilien oder in Time-Out- Angebot vermittelt, benötigt eine Bewilligung" – diese und ähnliche Forderungen kursierten in den Medien und Fachverbänden, Institutionen und Familienplatzierungsorganisationen. Besonders Stadt und Kanton Zürich, aber auch die anderen Kantone beschäftigten sich in Folge intensiver mit der Frage, wie ihr Pflegekinderwesen geregelt ist und ob ihre Gesetze ausreichend gestaltet sind. Im Rückblick betrachtet ist gut denkbar, dass die jahrelang zurückhaltende Position des Bundesrates für ein stärkeres Engagement des Bundes durch die Ereignisse mit in Spanien platzierten Jugendlichen revidiert wurde und die Bereitschaft für eine umfassendere Revision der PAVO stieg. Der Vorfall ereignete sich für viele Fachleute zur richtigen Zeit. Sobald ein Fall an die Öffentlichkeit kommt, stehen die verantwortlichen Behörden enorm unter Druck und in der Regel wird schnell etwas unternommen. Der Kanton Zürich reagierte, indem er in der kantonalen Pflegekinderverordnung Lücken schloss. Allerdings konnten auch Überreaktionen beobachtet werden, etwa indem die Stadt Zürich ohne Transparenz der Kriterien ihren Sozialzentren verordnete, nur noch ausgewählte FPO zu nutzen. Der Fachverband für Sozial- und Sonderpädagogik Integras sah den Zeitpunkt gekommen, ein Qualitätslabel zu entwickeln, das „korrekt funktionierende" Familienplatzierungsorganisationen entsprechend kennzeichnen sollte. Integras meinte gar, dass es mit einer früheren Einführung eines solchen Labels diesen Vorfall nicht

gegeben hätte (vgl. Wey 2011:17). Auf unterschiedliche Anträge hin holte der Bund einen Bericht über die Familienplatzierungsorganisationen der Schweiz (FPO) ein.

6 Familienplatzierungsorganisationen (FPO)

6.1 Entstehung

Faktisch bis Anfang der Nullerjahre platzierten die zuständigen Behörden Kinder entweder in stationäre Einrichtungen oder direkt in sich anbietende Pflegefamilien. Erste Formen einer sich herausbildenden neuen Dienstleistung entstanden als Projekte und hatten lediglich zum Ziel, für einzelne, schwer zu platzierende Kinder einen Pflegeplatz zu finden (z.B. Kinder mit HIV; Verein espoir Zürich). Aus der Motivation heraus, Pflegeverhältnisse fachlich und umfänglich zu begleiten, entwickelten sich in der Folge, um 2000, marktwirtschaftlich orientierte Organisationen, die erkannten, dass es im Bereich der Fremdplatzierung in Pflegefamilien keine Fachstellen gibt, die sich ausschließlich um Aufgaben im Pflegefamilienbereich kümmern und spezifische Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Darauf aufbauend entwickelten sie ihre Geschäftsidee. Die FPO der ersten Stunde hatten zunächst die Aufgabe, Pflegefamilien zu rekrutieren, sie auf ihre anspruchsvolle Aufgabe vorzubereiten und in deren Erfüllung zu begleiten und die Familien an nachfragende Versorger zu vermitteln. Das Interesse der Versorger war dementsprechend gross, und Aufträge blieben nicht lange aus.

6.2 Was ist eine FPO?

Familienplatzierungsorganisationen sind private Organisationen, die im Auftrag von staatlichen Stellen Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien platzieren. Sie sind entstanden als Reaktion auf den Mangel an Pflegeplätzen, sowie an staatlicher Hilfe für Familien mit Pflegekindern (vgl. Valero 2015: 36). Die FPO erhalten von unterschiedlichen Stellen Platzierungsaufträge: Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), Amtsvormundschaften, Schulbehörden oder schulpsychologischer Dienst, Soziale Dienste, Fachstellen der Kinder- und Jugendpsychiatrie, Jugend- und Familienberatungsstellen, Jugendanwaltschaften oder in seltenen Fällen (z.B. Krisenintervention) auch die Polizei. Nicht alle Platzierungen, schreibt Keller in ihrem Bericht, werden in Zusammenhang mit einer Kindesschutzmassnahme ausgesprochen, bei manchen Platzierungen wird im Einverständnis bzw. im Auftrag der Eltern gehandelt. „Allen [Auftraggebern]

gemeinsam ist, dass der Platzierungsprozess und in der Regel auch die Auswahl und Begleitung der Pflegefamilie delegiert wird und nicht in jedem Fall geklärt ist, wer die Verantwortung für die Platzierung trägt.“ (Keller 2012:11) Im Falle eines Auftrages der KESB liegt die Verantwortung in der Regel bei der Behörde. Bei allen anderen aufgezählten Stellen kann, muss aber nicht zwingend eine Zusammenarbeit mit einer verantwortlichen Behörde zustande kommen. Die Anzahl Fälle, bei denen es zu einer Platzierung durch die FPO mit Einverständnis der Eltern kommt (kein Obhutsentzug), ist die Anzahl Fälle nicht bekannt (vgl. ebd.:10f.). Dem Bericht von Keller ist weiter zu entnehmen, dass im Jahr 2010 bei 3'609 Fällen der Obhutsentzug ausgesprochen wurde. „FPO übernehmen also im Auftrag der zuweisenden Stellen zentrale Aufgaben im Kindesschutz oder bei Maßnahmen der Jugendstrafrechtspflege. Die steigende Anzahl von FPO deutet darauf hin, dass die Kinder- und Jugendhilfe zunehmend auf diese Dienstleistungen angewiesen ist.“ (Keller 2012:11)

6.3 Aufsichtsbestimmungen für FPO: Kantonale Ungleichheiten

Um mehr über die Praxis der Kantone zu erfahren, hat Integras Im Rahmen des Auftrags für die SODK bei den Deutschschweizer Kantonen eine schriftliche Umfrage bezüglich FPO durchgeführt (Keller 2012).
In der neuen Pflegekinder-Verordnung ist lediglich die Aufsichtspflicht der FPO aufgeführt. Diese sagt aber noch nichts über den qualitativen Standard der einzelnen Organisationen aus. Bereits im Jahre 2007 haben die Kantone Graubünden und Zug eine Bewilligungspflicht und qualitative Bestimmungen eingeführt, andere Kantone zogen nach. Bei den qualitativen Bestimmungen orientieren sich die dafür zuständigen Behörden grundsätzlich an den von Integras herausgearbeiteten Richtlinien, welche auch im Austausch mit der Fachgruppe von Integras entwickelt wurden (vgl. ebd.: 36).

Bislang gab es keine einheitliche Vermittlungsbestimmungen für die Familienplatzierungs-Organisationen im Pflegekinderwesen. Die revidierte PAVO, welche 2014 in Kraft trat, widmet sich neu diesem Thema. Lediglich einzelne Kantone haben bezüglich der Fremdplatzierung im Ausland individuelle Bestimmungen erlassen, nachdem Probleme insbesondere bei Platzierungen im Ausland (vgl. Kapitel 5.5.2.) auftraten (vgl. Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD 2006: 16).
In Artikel 20a-f der PAVO sind seit dem Jahre 2014 grundsätzliche Bestimmungen über Dienstleistungen im Familienpflegebereich festgelegt worden, dies sowohl in Bezug auf die Meldepflicht (Artikel 20a) als auch zum Festhalten verschiedenen Datenmaterials

(Artikel 20d) oder über die Aufsicht (Artikel 20e). Die staatlichen Behörden als Aufsichtsorgan stützen sich auf die von den FPO verzeichneten Daten und sind zusätzlich damit beauftragt, sich „auf eigene Weise“ ein Bild zu machen. Das heisst die zuständigen Personen sind verpflichtet, ein eigenes Urteil über das Pflegeverhältnis zu fällen anhand eigen erkundeten Materials. Falls die beauftragten Behörden einen Mangel feststellen, besteht für die betroffene Organisation die Möglichkeit, diese Defizite zu beseitigen, kommt sie dem nicht nach, kann ihr vorübergehend die Bewilligung entzogen werden (Artikel 20f, Abschnitt 2). Weiter ist in einem solchen Fall eine Meldepflicht gegenüber den von der Organisation angestellten Pflegefamilien, die zuständige KESB und Inhaber der elterlichen Obhut, sowie übrige kantonale Aufsichtsbehörden unabdingbar (Abschnitt 4).

Nur sehr wenige Kantone haben auf die oben genannte Umfrage reagiert. Bei den antwortenden Kantonen zeigt sich eine sehr unterschiedliche Praxis im Umgang mit den FPO. 13 von 19 befragten Kantonen haben keine gesetzlichen Regelungen bezüglich Fremdplatzierung durch die Hand von FPO. [5] Einige Kantone behaften ausschliesslich die im eigenen Kanton sesshaften FPO mit gesetzlichen Regelungen. Andere machen zusätzlich zu den Bestimmungen für die kantonsinternen FPO auch für ausserkantonale FPO Auflagen. Weitere schliesslich schützen zudem die Kinder, die durch „eigene“ FPO in einen anderen Kanton fremdplatziert wurden.

Die Fachgruppe überprüfte die einzelnen Angaben der Kantone nicht, so ist keine hundertprozentige Garantie für die Richtigkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Bei nachfolgender Darstellung anderer Ergebnisse der Studie sind nur Aussagen herausgepickt, die für meine Arbeit eine wichtige Aussage darstellen. In einem Kanton sind die FPO erst ab zehn Familienplätzen bewilligungspflichtig. Unterschiedliche Kantone haben Leistungsverträge, die an gewisse Richtlinien gebunden sind. In einem anderen Kanton gibt es zwar Richtlinien zur Vermittlung von Pflegeplätzen und Pflegekindern, die Anforderungen an die FPO sind jedoch so minimal, dass es beinah allen möglich sei eine Bewilligung zu erhalten. Einige führen ein Pflegekinderkonzept, welches unter anderem auch explizit die geltenden Bestimmungen für FPO beinhalten, somit einen gewissen Standard voraussetzten. Des weiteren wird an dieser Stelle der Kanton Zürich erwähnt, der sich sogar soweit herauslehnt und ab Juni 2013 nur noch mit Platzierungsorganisationen zusammenarbeiten möchte, die mit einem anerkannten

[5] Dies dürfte sich allerdings mit dem 2014 eingeführten Artikel 4a, PAVO; unter anderem Bestimmungen bezüglich Bewilligung und Aufsicht der FPO

Qualitätssicherungsinstrument, insbesondere dem Label FPO von Integras. Die Kantone, die über keine gesetzliche Grundlagen bezüglich der Zusammenarbeit mit FPO verfügen, berichten beispielsweise, dass sie die FPO im Einzelfall prüfen und sich die Konzepte, sowie Tarife, Jahresrechnungen- und berichte und Referenzen anschauen und zukünftig gar vertragliche Vereinbarungen treffen. Einige Kantone verweisen darauf, dass sie sich nach den Handlungsrichtlinien von Integras richten. Im Kanton St. Gallen delegieren die Gemeinden die Bewilligung und Aufsicht von Familienpflegeplätzen an private Organisationen (z.B. Tipiti) und haben somit die Pflicht, diese Tätigkeiten ebenfalls zu überprüfen (vgl. ebd.: 22-26).

Es wird schnell klar, dass die Ungleichheit zwischen den Kantonen die Aufsichts- und Bewilligungspflicht durchaus erschwert und nicht alle Kantone gleich gewissenhaft vorgehen. Damit auch der Schutz von ausserhalb der Kantonsgrenzen platzierten Kindern gewährleistet werden kann, ist eine Vereinheitlichung zwischen den Kantonen wichtig. Gerade in Hinblick auf die breit gefächerten Angeboten der FPO und den in der ganzen Schweiz verteilten Pflegeplätzen, braucht es ein lückenloses Zusammenspiel und klar gesetzlich definierten Zuständigkeiten, damit nicht ein Kind durch das System fällt und vom Radar der Aufsichtsbehörden verschwindet.

6.4 Praxis der FPO

Die FPO verfügen über ein spezifisches Fachwissen und weisen ein vielseitiges Angebot unterschiedlicher Dienstleistungen vor. Demgegenüber ist die Platzierung von Kindern oder Jugendlichen nur ein Teil der Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe, und je nach Arbeitsort und Organisation der Jugendhilfe platzieren Sozialarbeitende bisweilen kaum einen Fall pro Jahre, andere vielleicht 5-6 Kinder oder Jugendliche. Die zuweisenden Stellen greifen denn auch vielfach nicht wegen fehlender zeitlicher Ressourcen auf eine FPO zurück, sondern weil sie nicht oder nicht mehr über das fachliche Knowhow und die Übersicht über das Feld verfügen.
Je nach Angebot und Nachfrage beiderseits kann es vorkommen, dass die Fallführung und somit ein grosser Teil der Verantwortung bei den Organisationen liegen und die eigentlich zuständige Person der Fallführung keinen Kontakt zum Pflegeverhältnis hat. Keller (2012: 36) liefert dazu die Illustration: „Wird ein Kind aus dem Kanton Schwyz durch eine Organisation mit Sitz im Kanton Zug in den Kanton Graubünden platziert, so löst dies drei völlig verschiedene Bewilligungsverfahren aus. Wird ein Kind aus dem Kanton Uri durch eine Organisation im Kanton Aargau in den Kanton St. Gallen

platziert, gibt es nicht nur keine Aufsichtsverfahren, sondern es wird der Organisation im Aargau auch ermöglicht, die Aufsicht über die Pflegefamilie in St. Gallen auszuüben".

Mit dem Einsatz von Vermittlerorganisationen rücken das Kind und der Pflegeplatz aus dem Blickfeld der Versorger. Die formell Verantwortlichen müssen ihre obligatorischen Berichte faktisch auf das Datenmaterial der FPO abstützen. Im besseren Fall kennt die zuständige Mandatsperson das Pflegekind und dessen Pflegefamilie persönlich (Keller 2012: 13).

Normalerweise werden den FPO Kinder anvertraut, die ein einschneidendes Erlebnis hatten und keinen familiären Rückhalt erfahren, geschweige denn Eltern haben, die in ihrem Interesse agieren. Besonders diese Kinder sind auf den Schutz des Staates angewiesen, auch gerade weil die Pflegefamilie nur bedingt einsehbar ist, eine Kontrolle, wie sie beispielsweise im Heimkontext vorhanden ist, nicht gewährleistet werden kann. So ist es beim Prozess der Fremdplatzierung denn auch wichtig, dass FPO als faktisch platzierende Akteure sich an Qualitätsstandards orientieren, die die Gewähr erhöhen, dass die Pflegefamilie ihre Aufgabe an als Ersatzeltern gut ausüben. Keller merkt dazu an: „Die FPO befinden sich in Spannungsfeldern verschiedener Akteure und wirtschaftlicher Interessen, die einen Einfluss auf die Qualität ihrer Arbeit haben." (ebd.:16). Auch ist nicht immer klar, wer die Verantwortungsträger sind und wie Verantwortung wahrgenommen wird. FPO haben ein breites Angebot Pflegefamilien und platzieren meist über die Kantonsgrenzen hinaus. Wer die Aufsicht bei einer ausserkantonalen Platzierung die Verantwortung trägt und wie diese wahrgenommen wird, ist von Fall zu Fall, von Kanton zu Kanton anders.

Im Gegensatz zu den Heimen wo sich Betreuung und Standort der Institution am gleichen Ort befinden, ist es bei den Pflegeplätzen üblich, dass das platzierte Kind auch ausserhalb des Kantons in ein Pflegeverhältnis untergebracht wird, wo die gesetzlichen Grundlagen oft anders ausgestaltet sind als im Standortkanton (Keller 2012: 22). Hier werden erst die Erfahrungen zeigen, was mit Einführung des seit 1.1.2013 in Kraft gesetzten Artikels 20, Abschnitt 4, Buchstabe a der PAVO 2014 (Meldepflicht der FPO) bewirkt werden kann.

Einerseits sind FPO auf Platzierungs-Aufträge angewiesen, um im Markt bestehen zu können, andererseits sind sie verpflichtet, nach dem Wohl des Kindes zu handeln und die Platzierung gewissenhaft und nicht voreilig durchzuführen. Hier befinden sich die FPO in einem Spannungsfeld zwischen den Interessen unterschiedlicher Perspektiven: Einige Versorger wollen eine möglichst schnelle oder möglichst kostengünstige

Vermittlung, die anderen setzen auf eine durchdachte und sorgfältig vorbereitete Platzierung, die weder schnell noch kostengünstig ist. Besonders bei dringenden Platzierungen unterliegen die FPO dem Risiko, sich nicht mehr am Wohl des Kindes zu orientieren, sondern die Interessen des Auftraggebers (schnelle Lösung) voranzustellen.
Wie der parlamentarische Vorstoss „Stopp der Geschäftemacherei mit Pflegekindern" von Jacqueline Fehr (Die Bundesversammlung 2011a) belegt, herrscht in einigen Kreisen Skepsis, ob eine gewinnorientierte Unternehmung die richtige Organisation sei, um das Wohl der von ihnen platzierten Kinder und Jugendlichen jederzeit zu gewährleisten. Insbesondere erscheint störend, dass vom ausbezahlten Taggeld der weitaus grössere Anteil bei der Platzierungsorganisation bleibt und der kleinere Teil den Pflegefamilien für ihre Versorgungs- und Betreuungsleistung übertragen wird.

Zwar wird seit 2013 in der Pflegekinderverordnung mit Artikel 1, Buchstabe a dem Kindeswohl mehr Gewicht verliehen, doch werden die konkreten, mit oben erwähntem Artikel gemeinten Umsetzungsanforderungen in den einzelnen Artikeln der PAVO behandelt. Wie die Kindesschutzbehörde in der Praxis dafür sorgt, dass dem platzierten Kind eine Vertrauensperson zur Seite steht, es über seine Rechte, insbesondere den Verfahrungsrechten, entsprechend seinem Alter aufgeklärt wird und bei allen Entscheidungen, die einen wesentlichen Einfluss auf sein Leben haben wiederum entsprechend seinem Alter beteiligt wird, bleibt offen bzw. hängt stark von der Arbeitsqualität der beauftragten FPO ab.
FPO platzieren in der Regel nicht nur im regionalen Umkreis ihres Standortes, sondern auch über die Kantonsgrenzen hinaus und zum Teil auch ins Ausland. Somit sind nicht nur die von ihnen rekrutierten Pflegefamilien in der ganzen Schweiz verteilt, auch die Finanzierung und Auftraggeber gehen von mehr als einem einzigen Kanton aus (vgl. ebd.:10). Nicht nur wegen den weiten Distanzen, die einen regelmässigen Besuch der Pflegefamilien erschweren, sondern auch weil die Kantone über unterschiedliche Bestimmungen verfügen, die eine Übersicht über die Verantwortlichkeit im Pflegefamilienwesen beinahe verunmöglicht. Auf Bundesebene gibt es mangels gesetzlicher Grundlage keine Fachstelle, die eine Vereinheitlichung der Verfahrensstandards fördern könnte. So entscheidet sich letztlich bei den einzelnen FPO, wie sehr sie sich mit den jeweiligen gesetzlichen Besonderheiten eines Kantons auseinandersetzen will, wie sie dieses Wissen in der Organisation sichert und wie streng sie sich in ihrer Praxis an den jeweiligen Rahmenbedingungen ausrichtet. Damit wird nicht unterstellt, dass die einzelnen Fachstellen und involvierten Personen nicht in

bestem Interesse des Kindes handeln, sondern lediglich nochmals auf die Spannungsfelder hingewiesen, in denen sich die FPO (und Versorger) bewegen (vgl. ebd.:16).

Mit Blick auf die schweizerische Geschichte der Fremdplatzierungen (Verdingwesen, Kinder der Landstrasse, Kindsmissbrauch in Heimen) ist in diesem Zusammenhang unschwer eine Kontinuität zu erkennen. Zwar scheint die Aufmerksamkeit der Beteiligten und der Öffentlichkeit gewachsen zu sein. Aber trotzdem dauert es erneut seine Zeit, bis griffige Vorgaben definiert und in der schweizweiten Praxis zu greifen beginnen. Die betroffenen Kinder müssen sich sowohl auf eine qualifizierte Arbeit seitens der FPO verlassen können, als auch der verantwortlichen Behörde.
Zum Thema Kindeswohl und der zuständigen Aufsicht liefert Kellers Bericht ein Beispiel, das die strukturellen Probleme aus der Sicht des betroffenen Kindes bei einer undurchsichtigen Aufsicht beleuchtet: „Ein Säugling muss nach einem längeren Spitalaufenthalt wegen schwerer Misshandlung fremdplatziert werden. Um das Kind besser zu schützen, wird eine FPO durch den Sozialdienst beauftragt, in ferner Distanz eine Pflegefamilie zu finden. Die FPO findet diesen Platz in einem Kanton, der FPO nicht beaufsichtigt und es den Gemeinden frei stellt, die Aufsicht des Pflegeverhältnisses an die FPO (also keine neutrale und unabhängige Stelle) zu delegieren.“ (Keller 2012:18).
Bei Platzierungen in entferntere Kantone geschieht es im schlechteren Falle, dass die fallführende Fachperson einerseits und die Aufsicht im anderen Kanton andererseits gutmeinend davon ausgehen, dass die jeweilige andere Instanz für das Wohlergehen des Kindes verantwortlich sind. Wer die Obhut oder die Sorge für das Kind inne trägt ist klar definiert. Demnach müssten diese Personen eine Form der Ersatz-Elternschaft übernehmen und sicherstellen, dass das Kind in guten Händen ist. Auch die Rolle der FPO muss dabei klar definiert sein und sichergestellt werden, dass nicht die wirtschaftlichen Interessen das Handeln diktieren (z.B. Übernahme einer Fallzahl, die mit dem bestehenden Personalbestand nicht ausreichend betreut werden kann) (vgl. ebd.:19).

6.5 Label FPO Integras

In den folgenden Kapiteln gehe ich genauer auf das von Integras entwickelte Qualitätslabel ein, welches ich in Zusammenhang der heutigen Lage des Pflegekinderwesens kritisch betrachten möchte. Grundsätzlich stellt sich mir die Frage,

wer und wie Qualität bestimmt und bemessen wird. Anderseits ist einen gewissen auszuweisenden Standard von Nöten wenn insofern auch die staatlichen Behörden ausschliesslich an zertifizierten Organisationen Aufträge vergeben. Dies ist heute rechtlich nicht fundiert und in den vergangenen Jahren mit mehreren Vorfällen durch die Medien bekannt geworden. Meine Beobachtung ist, dass gestern wie morgen von der politischen Seite her etwas unternommen wird, sobald die Fälle an die Öffentlichkeit treten (z.B. Heimkampagne, Spanien-Fall)

6.5.1 Ursprung

Im Jahre 2005 erkannte der Fachverband Integras das Manko von Qualitätsstandards, speziell im Bereich der Pflegekinder-Platzierung, die die Entwicklung und das Wohl der Kinder, als auch strukturelle Vorgaben von den Organisationen ins Zentrum rücken und entwickelte mit einer Expertengruppe, bestehend aus verschiedenen Fachbereichen wie Pflegekinder-Aktion Schweiz, der Jugendanwaltschaft, der schweizerischen Konferenz der Delegierten für Kinder- und Jugendschutz, mehreren FPO und Heimen, Richtlinien, mit der sich ihrer Meinung nach Qualität bestimmen lässt. Mit den Richtlinien stiessen sie zwar auf breites Interesse, doch konnte man allein anhand dieser nicht darauf schliessen, ob die FPO tatsächlich auch nach diesen Bestimmungen agierten. Damit nicht die FPO selbst ihre Standards begründeten, entwickelte Integras innerhalb zwei Jahren ein Zertifizierungsverfahren, welches nach bestandenem Durchlauf mit dem „Label FPO Integras“ ausgezeichnet wird. Für die Prüfung ist ein Gremium der Fachstelle Integras zuständig, die sich aus einer Vertretung der Pflegekinder-Aktion Schweiz, einer Jugendanwaltschaft, einer kantonalen Aufsichtsstelle für FPO, sowie der Geschäftsführerin von Integras zusammensetzt (vgl. Keller 2012: 33).

Integras plädiert darauf, dass es auch Aufgabe der staatlichen Behörden wäre, den Qualitätsstandard der Platzierungsorganisationen zu sichern und ein transparentes Arbeiten seitens der Organisationen zu verlangen. Wäre dies der Fall bräuchte es erst gar kein Label (vgl. Spindler 2011: 10). Mit der Revision der PAVO erfolgte in den darauf folgenden Jahren ein enormer Schritt: „Erst seit Anfang 2014 ist eine staatliche Aufsicht vorgeschrieben.“ (Valero 2015: 36)

6.5.2 Qualitätslabel

2010 hat Integras ein Qualitätslabel auf den Markt gebracht. Die Kosten eines solchen Verfahrens beträgt 15'000 – 20'000 Franken. Die zu prüfende Institution wird von zwei Fachpersonen untersucht und muss über Standards und ein Konzept verfügen. Zudem werden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, sowie die Geschäftsleitung, die Pflegeeltern und auch platzierten Kinder und Jugendlichen interviewt, um sich somit einen Eindruck über die Umsetzung des vorgelegten Konzepts zu verschaffen. Die FPO, die eine solche Zertifizierung erhält, benötigt alle vier Jahre eine Re-Zertifizierung, d.h. um das Label weiterhin führen zu können, braucht es alle vier Jahre eine Überprüfung der Organisation. Die zusätzlich aufzuwendenden Kosten dafür sind unbekannt (vgl. Spindler 2011: 10). Um mit dem Label zertifiziert zu werden, müssen die FPO gewisse Anforderungen erfüllen, die auf der Webseite von Integras für alle ersichtlich sind. Für das Kind muss die FPO folgende Bedingung sicherstellen:

a) Modellernen anhand des Zusammenlebens in familiären Beziehungen.
b) Entwicklungsfördernde Lebensbedingungen für fremdplatzierte Kinder und Jugendliche.
c) Bei Dauerplatzierung: Chance zum erneuten Aufbau von Bindungs- und Beziehungsfähigkeit durch ein sicheres und geborgenes Zuhause.
d) Qualitativ und quantitativ bedarfsgerechte Angebotsstruktur von Pflegeplätzen
e) Erhaltung oder Bildung eines Lebensumfeldes, in sozialen und familiären Beziehungen.

Als weitere Grundprinzipien werden der Schutz und die Förderung der Entwicklung des fremdplatzierten Kindes dargestellt, dass das Kind im Mittelpunkt sozialpädagogischem Handeln stehen sollte, das Kind in alle seine betreffenden Belangen miteinbezogen wird, dass qualifizierte Fachpersonen angestellt sind, sowie das Leitbild der Organisation und dessen Umsetzung, als auch eine Transparenz gegen aussen zu zeigen. In den weiteren Ausführungen geht Integras auf die Zielgruppen und Beteiligten ein (vgl. Integras: 1-4).

6.5.3 Bedeutung der Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen

Innerhalb der letzten fünf Jahre haben von den geschätzten 60 Organisationen gerade mal deren sechs FPO das Label erhalten.[6].Es ist kritisch anzumerken, dass die Organisationen, welche das Label erhalten haben, teilweise auch dem Fachverband angehören. Obwohl eine anonyme und transparente Expertenkommission entscheidet, welche Bewerber schlussendlich das Label erhalten, ist dahin gestellt, in wie fern das positive Ergebnis indirekt mit der Vernetzung zusammenhängt.
Auch kann regelrecht von einer Entwicklung in die Richtung von „Label-Tourismus“, also von einem Einkaufen der „richtigen“ Labels gesprochen werden. Organisationen, welche bereits ein anderes Qualitätslabel (z.B. ISO-Zertifizierung) besitzen, missbilligen den herrschenden Trend neu dazukommenden Labels (vgl. Spindler 2011: 11).

[6] Caritas-Familienplatzierung (Luzern), Caritas-Placement Familial (Lausanne), Subito (Emmen), Team-Werk (Alosen) re-zertifiziert, Tipiti (Wil), Espoir (Zürich) (vgl. Integras)

7 Zur Frage der Qualität im Pflegekinderwesen

7.1 Zur Vermittlung vor der Revision

Zwar besteht eine Regelung im Pflegekinderfamilienwesen bezüglich der Aufsicht auf Bundesebene. Wenn private Organisationen Kinder in Pflegefamilien vermitteln, können sie dies tun ohne jegliche Kriterien zu befolgen. Doch genau im Platzierungsprozess ist es enorm wichtig, dass der Vermittler oder die Vermittlerin, behutsam und fachlich abgestützt Platzierungen vornehmen und dahinter nicht einfach nur ein profitables Geschäft sehen (vgl. hierzu die von NR Jacqueline Fehr vorgetragene Kritik in: Die Bundesversammlung 2011a). Die Fremdplatzierung ist oft die letzte von zahlreichen Massnahmen im Kindesschutzbereich. Ein falscher oder voreiliger Entscheid bei der Platzierung führt meist zu Folgeschädigungen für alle Beteiligten und verursacht dem Staat meist grössere Umtriebe und Kosten. Bei der Frage, ob mit einer schärferen Regelung der Verordnung Vorfälle, wie zum Beispiel jener in Spanien, verhindert werden können, gehen die Meinungen auseinander. Die einen plädieren darauf, dass es auch mit Einführung von Qualitätsstandards keine Garantie gäbe, dass Vorfälle wie jener in Spanien, verhindert werden können. Dass bei den geforderten Massnahmen der Pflegekinderverordnung es sich um nichts Weiteres als eine Einschränkung der Gewerbefreiheit handle und manche aus der Marktwirtschaft die unternehmerische Freiheit hochhalten, wird von der Autorin ungläubig wahrgenommen. So handelt es sich bei der Sache nicht um irgendeine Ware, sondern um Kinder, die meistens schon mit einer schlimmen Vergangenheit zu kämpfen haben und als besonders schützenswert zu achten sind (Furger 2006: 55). Verwunderlich ist, dass immer erst ein skandalöser Fall Regierungen und Gesellschaft wachrütteln muss, bis wirksame Massnahmen zur Verhinderung von solchen Ereignissen ausgearbeitet werden. Noch immer ist die Vergangenheit der Verdingkinder nicht aufgearbeitet und schon zeichnen sich die nächsten Schicksale ab. Es scheint, als weigern sich Behörden und Öffentlichkeit, der Realität ins Auge zu schauen und eindeutige gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die zwar dem Föderalismus entgegenstehen und deshalb weniger „schmackhaft „sind, doch für alle Beteiligten eine Vereinheitlichung und höhere Sicherheit sowie Klarheit in der

Durchführung und Umsetzung, um das Wohl des Kindes bestmöglich gewährleisten könnten.

7.2 Platzierung oder Vermittlung ohne Qualität

Aebischer, Geschäftsführerin des Fachverbands Integras sagt gegenüber der NZZ: „die Kantone nehmen in Bezug auf die Aufsicht der Pflegekinder heute vielfach ihre Verantwortung nicht wahr und schauen nicht hin." (Wey 2011:17)
Auch wenn mit der revidierten PAVO die FPO mitaufgenommen wurde, reicht der gesetzliche Rahmen auch dann noch lange nicht aus. Das eigentliche Problem liegt darin, dass bisher von den Organisationen kein längerfristiges Qualitätsmanagement gefordert wurde, welches die gesamte Dauer einer Platzierung unter die Lupe nehme. Die Verordnung regelt eigentlich nur den Moment der Platzierung. Was aber danach in einer Pflegefamilie geschieht, weiss kein Mensch. Der Bund sollte die Kantone mehr in die Pflicht nehmen, die wiederum privaten Akteuren griffige Kontrollen oder standardisierte Qualitätsnormen vorzuschreiben hätten. Der Blick in die parlamentarische Arbeit zeigt aber, dass Mehrheiten schwer zu finden sind, die sich für die Ausdehnung der Bundeskompetenzen im Pflegekinderwesen stark machen. So ist auch Nationalrätin Christine Bulliard-Marbach mit ihrer Motion gescheitert eine Bewilligungspflicht für FPO einzuführen, welche im Auftrag des Staates Kindervermitteln (Die Bundesversammlung 2011b). Mit dem extra für FPO entwickelten Qualitätslabel von Integras ist es heute möglich, dass die privaten Organisationen ihr Vermitteln aus eigenem Antrieb nach aussen transparent machen. Doch die Anstrengung, ein solches Label zu erhalten, bleibt bei den FPO verhalten. Bis heute wurden sechs Organisationen ausgezeichnet, eine davon zum zweitenmal, denn alle vier Jahre ist eine Überprüfung fällig. Viele FPO erachten eine Zertifizierung für unnötig und entwickelten eigene Qualitätsmassstäbe. Laut Aebischer sei es aber nötig, dass das Label eine aussenstehende Expertengruppe, die Organisation überprüft und unvoreingenommen, „durch die Expertenbrille", bewertet. Integras bemängelt nicht nur die FPO, sondern auch staatlichen Stellen, welche die Aufträge erteilen. So werden häufig nach der vorgenommenen Platzierung keine Kontrollen mehr durchgeführt und die Pflegekindern den privaten Platzierungsorganisationen überlassen. Zürich geht noch einen Schritt weiter und kündigt an, dass der Kanton nur noch mit den von Integras qualifizierten Organisationen zusammenarbeiten wird. Ein solcher Trend ist in den anderen deutschsprachigen Kantonen noch nicht festzustellen (vgl. Wey 2011:17)

8 Wertung, Folgerung und Ausblick

8.1 Entwicklung im Pflegekinderwesen

Kapitel 3 und 5 zeigen das Hin und Her zwischen einerseits öffentlich wahrgenommenen Ereignissen und andererseits Reaktionen der Gesetzgeber auf. Wenn man die Zeit betrachtet, die nötig ist, um kleine Fortschritte in der Gesetzgebung zum Pflegekinderwesen zu erzielen muss man sagen, dass der Pflegekinderbereich gehört zu jenen öffentlichen Aufgaben gezählt werden kann, die sich durch ein besonders proaktives Verhalten des Staates (Bund, Kantone) auszeichnen. Gemäss einer Auswertung unterschiedlicher Berichterstattungen in den Medien setzt der Bund, mehrheitlich schwerfällig vorangehend, das Getriebe in Bewegung und versucht Anpassungen vorzunehmen. Bis zu einem neuen Ereignis, welches neue Taten und Bemühungen hervorruft.

Beim Verdingkinderwesen versagten die zuständigen Behörden und ebenso die (nicht vorhandenen) gesetzlichen Grundlagen. Die Missstände waren lange auch nach der Aufhebung des Verdingwesens nicht bekannt und wurden erst spät, anfangs des 21. Jahrhunderts von einer englischen Journalistin in den Medien bekannt. In den Zeiten des Verdingwesens gab es kaum gesetzlichen Schutz für die platzierten Kinder. Die Kinder wurden oft aus fragwürdigen Gründen von den Eltern oder der Mutter weggenommen. Zu wenige Personen fühlten sich für die Kinder verantwortlich, die Behördenmitglieder konnten walten und machen wie es ihnen gerade in den Sinn kam, übten ihre Machtposition entgegen dem Wohl der Kinder und der betroffenen Familie aus. Bei den sporadisch stattfindenden Aufsichtsbesuchen schenkten die zuständigen Personen dem verdingten Kinde kein Gehör. Sie waren auf sich alleine gestellt und oftmals den Bauernfamilien ausgeliefert. Gleiches ist zum Thema der „Kinder der Landstrasse“ zu sagen. Das Hilfswerk der Pro Juventute verfolgte zwar ein anderes Ziel, die „Integration“ der Kinder von Fahrenden in die bürgerliche Gesellschaft. Der Effekt war jedoch der gleiche. Die Menschenwürde und das Selbstbestimmungsrecht waren kein Thema. Die Kinder der Landstrasse waren der Willkür der Behörden schutzlos ausgeliefert. Staat und Gesellschaft schauten über Jahre weg.
Ein erster Wandel ist seit der Heimkampagne (1970) festzustellen. Der Zeitgeist

förderte das schonungslose Aufdecken von Missständen. Im Denken veränderte sich der Stellenwert des Kindes, was eine grundlegende Umsetzung neuer Gesetze erst möglich machte. Warum ist die Schweiz nicht in der Lage, ein für alle gleich geltendes Gesetz zu entwickeln, welches ein gemeinsames Ziel, nämlich das Wohl des Kindes, bestreben? Ist es der Föderalismus, oder ist das Argument des Föderalismus nur eine Schutzbehauptung zur Vermeidung von wohl nicht abwendbaren neuen Kosten?

8.2 Gesetzliche Grundlagen

2013 trat die revidierte PAVO in Kraft. Nach festgestellten Lücken der alten Verordnung, setzten sich Fachpersonen und Politikerinnen für einen verbesserten Schutz für ausserhalb der Familie aufwachsende Kinder ein und machten sich für einheitlichere gesetzliche Grundlagen stark. Der Medienhype rund um den Spanien-Fall im Jahre 2006 dürfte erst richtig als Katalysator gewirkt haben, nachdem mit Jacqueline Fehr bereits fünf Jahre früher eine Politikerin beharrlich versucht hatte, die zahlreichen Schwachpunkte des Pflegekinderwesens auf die Traktandenliste zu heben. Interessant ist, dass beim „Spanien-Fall“ einmal nicht das Heimwesen in der Kritik stand. Vielmehr rieb sich die Öffentlichkeit (wieder einmal) die Augen, was überhaupt möglich ist im Bereich der Fremdplatzierung von Jugendlichen. Neben den bereits bekannten Kritikpunkten (ungenügende gesetzliche Grundlage und zu geringes Engagement des Bundes) richtete sich die Aufmerksamkeit auf eine neue Dienstleisterin im Pflegekinderbereich, die Familienplatzierungsorganisationen. Trotz vielfältigen Erfahrungen im Fremdplatzierungsbereich zeigte sich einmal mehr, wie langsam der Staat und zum Teil auch die Fachwelt auf Innovationen reagieren. Parallel zur folgerichtig intensivierten Arbeit an einer Revision der PAVO lancierte der Fachverband Integras Richtlinien, die seiner Einschätzung nach eine optimale Unterstützung im Pflegekinderbereich bieten sollten und aus denen heraus sich zu einem späteren Zeitpunkt ein Qualitäts-Label entwickeln könnte. Viele FPO teilen heute auf ihrer Webseite mit, dass sie sich nach den Richtlinien von Integras richten. Einige Kantone benutzen die Richtlinien mangels eigener Grundlagen als Vorlage für ihre Gesetzesanpassungen. Herausfordernd ist und bleibt, dass die Umsetzung der neuen PAVO in den Kantonen nicht einheitlich ist, dass die Kantone den FPO unterschiedliche Rollen zusprechen und entsprechend andere Erwartungen an sie richten. Laut PAVO ist die für die Bewilligung der Pflegeverhältnisse, die Entgegennahme von Meldungen und die Aufsicht über die Platzierungen die am Ort der Unterbringung zuständige KESB und bei den Dienstleistungsanbietern (den FPO)

eine vom jeweiligen Geschäftssitzkanton bezeichnete zentrale Behörde oder Fachstelle zuständig. Indessen wird in Abschnitt 2 der PAVO der erste Abschnitt wieder relativiert, indem die Möglichkeiten dargestellt werden, wie die Kantone die Aufgaben auch anderweitig an für sie geeignete kantonale oder gar kommunale Behörden übertragen können. So resultieren sehr unterschiedliche kantonale Regelungen, was sich sehr ungünstig für die Aufsicht über die FPO, die in der ganzen Schweiz platzieren, auswirkt. Wie auch in anderen Bereichen lässt auch im Pflegekinderbereich und insbesondere in Bezug auf die FPO individuelle, kantonale Abweichungen zu. Doch wenn es um Kinder geht, muss meiner Meinung nach das Argument des Föderalismus zurückgewiesen werden und ist eine Pflegekinderverordnung zu schaffen, die das Durchsetzen von Qualitätsstandards zur Vermeidung von Missbräuchen in allen Kantonen gewährleistet. Zwar wurden mit der Revision der PAVO wichtige Lücken geschlossen, doch stellen die Anpassungen keine taugliche Grundlage dar, um den Schutz der in private Familien platzierten Kinder zu sichern.

Der Blick auf die Kinder, die durch eine Kindesschutzmassnahme fremdplatziert werden und das Wissen, dass diese Kinder in ihrer Herkunftsfamilie in der Regel genug schlimme Erlebnisse erfahren haben sollten genügen, um zielstrebig zu umsetzbaren Lösungen zu kommen. Ich habe in der Beschäftigung mit dem Gegenstand Pflegekinder und FPO den Eindruck gewonnen, dass aus der Geschichte des Pflegekinderwesens nichts gelernt wurde und es ist nur eine Frage der Zeit, bis ein neuer Skandal in den Medien Raum bekommt. Wie leicht dies möglich ist, zeigt nicht zuletzt der Fall „Carlos“.

8.3 Ausblick

Trotz den zum Teil beschwerlichen Bedingungen im Bereich der FPO, ihrer bisweilen stark negativen Medienpräsenz und der belasteten Geschichte des Schweizerischen Pflegekinderwesens, sehe ich positive Aspekte für die Weiterentwicklungen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Professionalisierung des Platzierungsvorgangs in Pflegefamilien als Fortschritt zu werten ist. Verantwortungsvolle Fachpersonen, die ein festes Netz von Pflegefamilien aufbauen und betreuen und einen grossen Erfahrungshintergrund mit Platzierungen aufbauen können, bieten grundsätzlich eher Gewähr, dass Pannen und Missbräuche – vor denen niemand gefeit ist – auftreten. Es mit Profis zu tun zu haben und Arbeiten zu delegieren, entpflichtet aber keinen Versorger, seine Verantwortung abzugeben. Dass mit Fremdplatzierungen Geld

verdient werden kann, ist prinzipiell kein Grund, einer FPO zu misstrauen. Hingegen ist immer die Frage zu stellen, ob Personal- bzw. Leistungskapazität und übertragene Fallzahlen in einem ausgeglichenen Verhältnis zueinander stehen. Wenn entsprechende Abklärungen getroffen sind, können sich feste „Geschäftsbeziehungen" entwickeln, die in der Regel die Dienstleistungsqualität erhöhen. Dass dies auch anders laufen kann, etwa wenn Versorger naiverweise die Kontrolle (Rückfragen, Augenscheine) vernachlässigen, muss nicht besonders betont werden.

FPO agieren im Normalfall im Alleingang. Das heisst, dass ein fachlicher Austausch, Erfahrungswerte und Gedanken zur Qualitätsförderung im Tagesgeschäft zu kurz kommen. Hier ist wie in vergleichbaren Beispielen ein Austausch innerhalb der Fachgemeinschaft unabdingbar. Konkurrenzdenken ist schädlich. Ein freundschaftliches Verhältnis zwischen den einzelnen Organisationen wäre bestimmt förderlicher. Einen Schritt in die richtige Richtung haben denn auch mehrere qualitätsinteressierte FPO im Jahr 2007 unternommen. Es fand eine Fachtagung statt, mit der Idee einen Fachverband zu gründen und dem Ziel der Vernetzung und Austausch aber auch eine durch den Zusammenschluss erhoffte Einflussnahme zu erreichen. Eine weitere Absicht war die Entwicklung von gemeinsamen Qualitätsstandards und dessen Überprüfung. Der zukünftige Verband, der Schweizerischer Fachverband der Familienplatzierungsorganisationen (SFPO) heissen sollte, sollte in der rechtlichen Form eines Vereins gegründet werden (vgl. Bürgi 2007: 1f.). Wie es die Formulierung bereits erahnen lässt, war dem Projekt keine Zukunft beschieden. Mittels einer Internet-Recherche konnten keine Dokumente über weitere Treffen oder Weiterentwicklungen der Fachgruppe aufgefunden werden. Doch die Grundidee, sich zur Stärkung der Qualitätsentwicklung, als auch zur Vernetzung untereinander zusammenzuschliessen und regelmässig im Austausch zu sein, wird für eine positive Weiterentwicklung Aktualität behalten. Die FPO haben unterschiedlich stark in ihrem Ruf gelitten. Alle Organisationen müssen sich mit dem Thema der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung auseinandersetzen und mögliche Schritte daraus überlegen.

8.4 Fachverband als Schrittmacher?

Beim Nachforschen ist mir aufgefallen, dass Integras praktisch die einzige Quelle ist, die in der Schweiz zur aktuellen Diskussion der FPO publiziert. Natürlich verfügt dieser Verband dank der Erstellung der oben erwähnten Expertise für die SODK über eine

gute Grundlage, einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der FPO zu leisten. Ob der Beitrag von Integras auch in der Herausgabe eines Labels bestehen soll, scheint mir aber offen. Es ist bekannt, dass Verantwortungsträger immer noch unkritisch auf Zertifikate und zertifizierte Akteure reagieren und sich gerne auf die Zusammenarbeit mit wie auch immer zertifizierten Institutionen einlassen. Kritische Stimmen zu den Richtlinien oder gar dem Qualitätslabel sind denn auch nur wenige zu finden, doch scheinen mir die Gegenstimmen im Moment noch plausibler als diejenigen der Promotoren.

Viel wichtiger als die Energie für ein Label einzusetzen scheint mir das Schaffen einer fachlichen Gemeinschaft (Verein, Verband). Professionelles Arbeiten gewinnt nicht nur mit der internen Auswertung von Erfahrungen, mit Supervision oder gar mit eigens in Auftrag gegebenen externen Evaluationen. Professionalität erfährt auch Förderung durch den Fachaustausch ohne Berührungsangst über die eigene Institution hinaus. Da offenbar ca. (max.) 60 FPO im Verband Integras Mitglied sind, scheint es naheliegend, die Gründung einer Untergruppe FPO dieser Akteure zu versuchen.

9 Schlusswort

Die Arbeit an der Bachelor-Thesis war für mich äusserst interessant, aber auch eine grosse Herausforderung. Sie hat mir einen guten Einblick in einen Bereich der „schweizerischen Realität“ gegeben, die mit dem Begriff „Pflegekinderwesen“ zusammengefasst wird. Meine beruflichen Ziele beziehen sich aktuell vor allem auf Arbeitfelder, in denen der tägliche direkte Kontakt mit Menschen klar im Vordergrund steht. Ich empfand es deshalb als eher schwierig, die Aktivitäten auf der politischen Ebene zu rekonstruieren und den Zusammenhang zur Praxis des Pflegekinderwesens bzw. der FPO herzustellen. Ich wäre froh gewesen, hätte ich ganz allgemein mehr gewusst z.B. über das Zusammenspiel von Bund und Kantonen, d.h. die Feinheiten unseres föderalistischen Systems. Viele „Lichter“ gingen mir zwar mit Fortschreiten der Arbeit auf. Aber den Durchblick zu bekommen, dazu braucht es noch mehr Zeit. Ich werde mir diese Zeit auch nehmen (müssen), da eine gute Vertrautheit mit unserem politischen System in der sozialpädagogischen Praxis immer wieder nützlich sein wird.

10 Quellenangaben

10.1 Literaturverzeichnis

Bättig, Hans (1984). Die Pflegekinderaufsicht im Bund und in den Kantonen. Zürich: Pro Juventute Verlag.

Fachstelle für das Pflegekinderwesen (2000) (Hg.). Handbuch „Pflegekinderwesen Schweiz“. Pädagogische, psychologische und rechtliche Fragen, Prävention und Qualitätsentwicklung. Zürich: Verlag der Pflegekinder-Aktion Schweiz.

Freisler-Mühlemann, Daniela (2014). Die Lebensgeschichte von Max Müller – eine biografische Fallrekonstruktion. In: Furrer, Markus/ Heiniger, Kevin/ Huonker, Thomas/ Jenzer, Sabine/ Praz, Anne-Françoise (Hg.). Fürsorge und Zwang: Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850-1980. Basel: Schwabe Verlag. S. 323-333.

Galle, Sara/ Meier, Thomas (2009). Von Menschen und Akten. Die Aktion „Kinder der Landstrasse“ der Stiftung Pro Juventute. Zürich: Chronos Verlag.

Häfeli, Christoph (2000). Die Pflegekindergesetzgebung als Teil des zivilrechtlichen Kinderschutzes. In: Fachstelle für das Pflegekinderwesen (Hg.). Handbuch „Pflegekinderwesen Schweiz“. Pädagogische, psychologische und rechtliche Fragen, Prävention und Qualitätsentwicklung. Zürich: Verlag der Pflegekinder-Aktion Schweiz. S. 15-26.

Häsler, Mirjam (2009). Gesetzlich Entwicklung des Pflegekinderwesens. In: Leuenberger, Marco/ Seglias, Loretta (Hg.). Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen. 3. Aufl. Zürich: Rotpunktverlag. S. 81-119.

Leuenberger, Marco (2009). Einleitung. In: Leuenberger, Marco/ Seglias, Loretta (Hg.). Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen. 3. Aufl. Zürich: Rotpunktverlag. S. 13-17.

Leuenberger, Marco/ Mani, Lea/ Rudin, Simone/ Seglias, Loretta (2011). „Die Behörde beschliesst“ – Zum Wohl des Kindes? Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912-1978. Baden: hier + jetzt.

Lüscher, Liselotte (2009). Schulbesuch und Berufslehre galten als Nebensache. In: Leuenberger, Marco/ Seglias, Loretta (Hg.) (2009). Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen. 3. Aufl. Zürich: Rotpunktverlag. S. 53-80.

Schoch, Jürg/ Tuggener, Heinrich/ Wehrli, Daniel (1989). Aufwachsen ohne Eltern. Zur ausserfamiliären Erziehung in der deutschsprachigen Schweiz. Verdingkinder, Heimkinder, Pflegekinder, Windenkinder. Zürich: Chronos Verlag.

Zatti, Kathrin Barbara (2000). Geschichte des Pflegekinderwesens. In: Fachstelle für das Pflegekinderwesen (Hg.). Handbuch „Pflegekinderwesen Schweiz“. Pädagogische, psychologische und rechtliche Fragen, Prävention und Qualitätsentwicklung. Zürich: Verlag der Pflegekinder-Aktion Schweiz. S.10-14.

10.2 Zeitschriften, Zeitungsartikel

Michael, Furger (2006). Sitzung des Kantonsrates: Kontrolle über Vermittler von Gastfamilien. Massnahmen unter dem Eindruck des „Erziehungs-Camps“ verlangt. Neue Zürcher Zeitung, Dienstag, 25. April 2006 Nr. 95, S. 55.

Spindler, Charlotte (2011). Eiertanz um Labels und Standards. Familienplatzierende Organisationen brauchen klare Qualitätskriterien gegen den Wildwuchs in der Branche. In: SozialAktuell Nr. 7/8_ Juli/August. S. 10-11.

Valero, Laura (2015). Qualitative Aufsicht über Platzierungsorganisationen. In: SozialAktuell Nr. 4_April. S. 36-37.

Wey, Natascha (2011). Kein Netz für Pflegekinder. Es fehlen gesetzliche Grundlagen für private Placierungs-Organisationen. In: Neue Zürcher Zeitung. Donnerstag, 17. November 2011. Nr. 269. Seite 17.

10.3 Internet

Bericht des Bundesrates (2006). Das Pflegekinderwesen Schweiz. https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1623/Bericht_1.pdf [Zugriffsdatum: 23. Juni 2015].

Bürgi, Urs (2007). Beschlussprotokoll. Fachtagung Qualitätsinteressierter Familienplatzierungsstellen vom 13. September 2007 in Thun, organisiert durch Trial und Subito Kriseninterventionen. www.trialinterventionen.ch/d/pdf/beschlussprotokoll_07_09.pdf [Zugriffsdatum: 23. Juni 2015].

Die Bundesversammlung (2001a). Curia Vista – Geschäftsdatenbank 01.3733 – Postulat Jacqueline Fehr vom 12.12.2001. Statistik über familienergänzende Kinderbetreuung.
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20013344
[Zugriffsdatum 23. Juni 2015].

Die Bundesversammlung (2001b). Curia Vista – Geschäftsdatenbank 01.3344 – Interpellation Jacqueline Fehr vom 31.10.2001. Umsetzung der Pflegekinderverordnung
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20013344
[Zugriffsdatum 23. Juni 2015].

Die Bundesversammlung (2002). Curia Vista – Geschäftsdatenbank 02.3239 – Postulat Jacqueline Fehr vom 11.9.2002. Pflegekinderwesen in der Schweiz
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20023239
[Zugriffsdatum 23. Juni 2015].

Die Bundesversammlung (2011a). Curia Vista – Geschäftsdatenbank 11.4077 – Interpellation Jacqueline Fehr vom 15.12.2011. Stopp der Geschäftemacherei mit Pflegekindern
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20114077
[Zugriffsdatum 23. Juni 2015].

Die Bundesversammlung (2011b). Curia Vista – Geschäftsdatenbank 11.4147 – Motion Christine Bulliard-Marbach vom 23.12.2011. Bewilligungspflicht für Fremdplatzierungsorganisationen, welche im Auftrag des Staates Kinder vermitteln http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20114147 [Zugriffsdatum 23. Juni 2015].

Diethelm, Karl/ Aebischer, Mirjam (2010). Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO, zur Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV) (PDF-Format). www.integras.ch/.../Vernehmlassungen/2010_VNLAntwort_KinderbetreuungsverordnungKibeV.pdf [Zugriffsdatum: 23. Juni 2015].

Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2006). Erläuternder Bericht zur Totalrevision der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; Pflegekinderverordnung) und zur Verordnung über die Adoption (AdoV; Adoptionsverordnung) https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/kinderbetreuung/ve-ber-d.pdf [Zugriffsdatum: 25. Mai 2015].

Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2010). Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV; Kinderbetreuungsverordnung). Erläuternder Bericht zum zweiten Vernehmlassungsverfahren. https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/kinderbetreuung/vn-ber2-d.pdf [Zugriffsdatum: 20. Mai 2015].

Gassmann, Yvonne/ Oechsli, Philipp/ Romer, Jaqueline (2010). Zweite Vernehmlassung zur Verordnung über die ausser- familiäre Betreuung von Kindern (KiBeV; Kinderbetreuungs- verordnung, bisher PAVO; Pflegekinderaufnahmeverordnung) http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/fileadmin/nks/aktuelles/Familien/Stellungnahme%20KiBeV%20Pflegekinder%20Aktion%20Schweiz.pdf [Zugriffsdatum: 24. Juni 2015].

Integras. Label FPO – Sicherheit in der Platzierung in Familien. http://www.integras.ch/images/_pdf/themenmenu/sozial_sonderpaedagogik/familienplat

zierungsorganisationen/2010_Anforderungen_Label_FPO.pdf [Zugriffsdatum: 23. Juni 2015].

Keller, Andrea (2012). Integras Fachstelle. Familienplatzierungs-Organisationen in der Schweiz. Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. http://www.integras.ch/images/_pdf/themenmenu/sozial_sonderpaedagogik/familienplatzierungsorganisationen/2012_FPOinderSchweiz_BerichtfuerSODK_de.pdf [Zugriffsdatum: 26. Mai 2015].

Pflegekinder-Aktion Schweiz (2015). Häufig gestellte Fragen. http://www.pflegekinder.ch/Fachwissen/H%C3%A4ufig-gestellte-Fragen.asp [Zugriffsdatum: 23. Juni 2015].

Schweizerischer Bundesrat (2014). PAVO - Verordnung über die Aufnahme von Kindern. http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19770243/201401010000/211.222.338.pdf [Zugriffsdatum: 23. Juni 2015].

Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hg.) (o.J.): https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/das-asylverfahren/minderjaehrige.html [Zugriffsdatum: 08. Juni 2015].

Unicef Schweiz (2015). Konventionen über die Rechte der Kinder. http://www.unicef.ch/de/so-helfen-wir/kinderrechte/kinder-haben-rechte/die-un-konvention-ueber-die-rechte-des-kindes?gclid=CIG_2uGXpcYCFSWWtAodPm8F0w [Zugriffsdatum: 23. Juni 2015].

UNHCR. The UN Refugee Agency (Hg.) (o.J.). Asylsuchende. In: http://www.unhcr.de/mandat/asylsuchende.html [Zugriffsdatum: 25. Juni 2015].

Zatti, Kathrin Barbara (2005). Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (PDF-Format). https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/.../archiv/.../ber_pflegekinder-d.pdf [Zugriffsdatum 01. Mai 2015].

10.4 Videoverzeichnis

Video, 10 vor 10: http://www.srf.ch/news/schweiz/immer-mehr-minderjaehrige-fluechtlinge-aus-eritrea [Zugriffsdatum: 08. Juni 2015].

10.5 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1, S. 1: http://www.migrosmagazin.ch/leben/familie/artikel/damit-das-kindeswohl-an-erster-stelle-steht [Zugriffsdatum: 26. Juni 2015]

11 Ehrenwörtliche Erklärung

Eine **ehrenwörtliche Erklärung** wird auf der letzten Seite beigefügt und handschriftlich unterzeichnet. Darin wird versichert, dass die Arbeit selbstständig, ohne unerlaubte Hilfe und nur unter Benutzung der angegebenen Literatur verfasst wurde.

Ich erkläre hiermit ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne unerlaubte Hilfe verfasst habe.

Frauenfeld, 26. Juni 2015

Anna Landert