



Angela Rein – Annamaria Colombo – Béatrice Lambert – Stefan Schnurr – Nadja Ramsauer (Hg.)

Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonaler Strukturen»

Zitiervorschlag:

Rein, Angela; Colombo, Annamaria; Lambert, Béatrice; Schnurr, Stefan; Ramsauer, Nadja (Hg.) (2024) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonaler Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonaler Strukturen» © 2024 by Angela Rein, Annamaria Colombo, Béatrice Lambert, Stefan Schnurr, Nadja Ramsauer (Ed) is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

Inhaltsverzeichnis

Working Papers zu kantonalen Pflegekindersystemen der Schweiz – der Entstehungskontext Stefan Schnurr	4
Das Pflegekindersystem im Kanton Bern Angela Rein	8
Le système de placement d'enfants dans le canton de Fribourg Chantal Guex	28
Le système de placement d'enfants dans le canton de Genève Chantal Guex	43
Das Pflegekindersystem im Kanton Graubünden Sara Galle	66
Das Pflegekindersystem im Kanton Luzern Ida Ofelia Brink	84
Das Pflegekindersystem im Kanton Solothurn Ida Ofelia Brink	96
Das Pflegekindersystem im Kanton Schwyz Sara Galle	109
Das Pflegekindersystem im Kanton Tessin Nadja Ramsauer	121
Das Pflegekindersystem im Kanton Uri Ida Ofelia Brink	132
Das Pflegekindersystem im Kanton Zug Ida Ofelia Brink	140
Das Pflegekindersystem im Kanton Zürich Ida Ofelia Brink	149

Working Papers zu den kantonalen Pflegekindersystemen der Schweiz – der Entstehungskontext

Stefan Schnurr

Dieses Dokument enthält Porträts der Pflegekindersysteme der Kantone Bern, Fribourg, Genf, Graubünden, Luzern, Solothurn, Schwyz, Tessin, Uri, Zug und Zürich. Die Porträts haben den Charakter von Working Papers des Projekts «pflegekinder – next generation: Kantonale Strukturen». Sie bieten vertiefte und differenzierte Einblicke in Rahmenbedingungen und Organisationsmodelle der Pflegekinderhilfe in immerhin 11 von 26 Kantonen.

Das Projekt «pflegekinder – next generation: Kantonale Strukturen»¹ war eines von drei Teilprojekten im Verbundprojekt «pflegekinder- next generation», das von der [Palatin Stiftung](#) finanziert wurde. Die Forschungsthemen der beiden Geschwisterprojekte waren «[Partizipation von Pflegekindern](#)» und «[Gute Begleitung von Pflegeverhältnissen](#)». Die drei Projekte verfolgten das Ziel, belastbares empirisches Wissen über die Pflegekindersysteme und Pflegekinderhilfe der Schweiz zu erarbeiten und für deren Weiterentwicklung zur Verfügung zu stellen. Die Projekte begannen im April 2021 und endeten mit der Schlussveranstaltung im November 2023. Ergebnisberichte der drei Projekte und ausführliche weitere Information sind auf der Webseite <https://pflegekinder-nextgeneration.ch/> zu finden. Ergebnisse der drei Projekte sind zudem in [Wolf et al. \(2025\)](#) aufbereitet und zugänglich; der Band enthält Beiträge in Deutsch und Französisch.

Die Bedeutung der «Kantonsporträts» im Projektdesign

Das Projekt «Pflegekinder – next generation: Vergleich von kantonalen Strukturen» verfolgte zwei Ziele. Zum einen ging es darum, Strukturen der kantonalen Pflegekindersysteme der Schweiz zu beschreiben und dabei Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten. Zum anderen zielte die Untersuchung darauf ab, Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen rechtlichen, administrativen und organisatorischen Strukturen auf der einen – und Qualitätsmerkmalen, die den Erfolg der Pflegeverhältnisse beeinflussen (können) auf der anderen Seite zu erkunden.

Die Studie folgte dem Ansatz einer Mehrebenenanalyse. Dieser Designtyp eignet sich für die Analyse von «interactions between social structure and individual agency, between a varitey of actors, and between local, regional, national (...) levels» (Parreira do Amaral, Walther & Litau, 2015: 5). In Anlehnung an diese methodologische Position interessierte sich unsere Studie für Beziehungen zwischen den Makro-, Meso- und Mikroebenen der kantonalen Pflegekindersysteme. Die kantonalen, regionalen (inkl. Sprachregionen) und nationalen Ebenen wurden ebenso in den Blick genommen wie die Sichtweisen verschiedener Akteur:innen. Auf diese Weise sollte es möglich werden, Zusammenhänge zwischen den Akteur:innenperspektiven und den unterschiedlichen Rahmungen zu analysieren. Dabei interessieren insbesondere Wechselwirkungen zwischen formalen Strukturen (Gesetze,

¹ Projektleitung: Annamaria Colombo, Béatrice Lambert (HETS-FR), Angela Rein, Stefan Schnurr (HSA-FHNW); Projektmitarbeitende: Chantal Guex, Frédérique Leresche (HETS-FR); Sara Galle, Aline Schoch (HSA-FHNW); Ida Ofelia Brink, Nadja Ramsauer (ZHAW Soziale Arbeit), Gisela Kilde (Uni Fribourg; ZHAW School of Management and Law).

Verordnungen, Verfahren, Zuständigkeiten und Regelungen) in den Kantonen und den Akteur:innen, die diese innerhalb des jeweiligen kantonalen Rahmens umsetzen, indem sie diese interpretieren und anwenden und dabei in ihren unterschiedlichen Rollen miteinander interagieren.

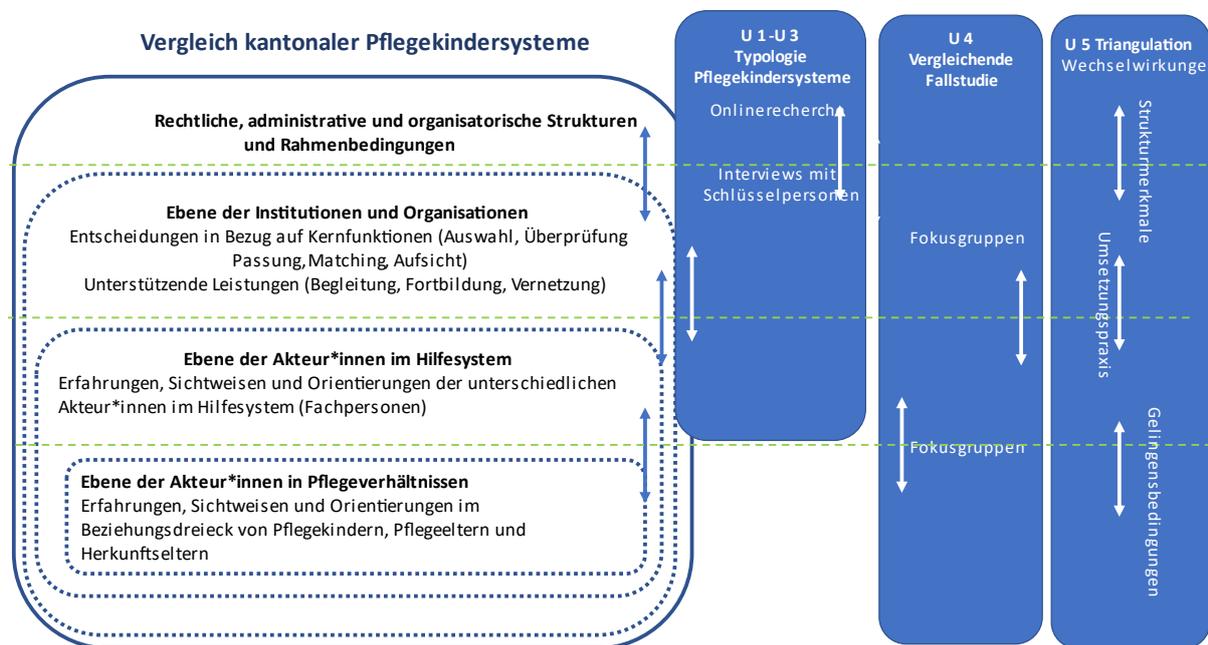


Abb. 1: Mehrebenenanalyse in Anlehnung an Helsper, Hummrich & Kramer, 2010, S. 126

Methodisches Vorgehen

Die in diesem Dokument gesammelten Darstellungen kantonalen Pflegekindersysteme entstanden im Untersuchungsschritt eins dieses Projekts. Themen der Untersuchungsschritte eins bis drei (U1 bis U3) waren die administrativen und organisatorischen Strukturen und Rahmenbedingungen sowie die Institutionen und Organisationen der kantonalen Systeme. Ziel war es, die Pflegekindersysteme der 26 Kantone anhand ausgewählter Merkmale zu beschreiben und eine Typologie zu bilden.

Die Daten zur Beschreibung der kantonalen Systeme wurden zwischen Mai und September 2021 mittels Online-Dokumentenrecherche und Videokonferenz-Interviews mit ein bis drei Schlüsselpersonen gesammelt.

Für die Wahl von Schlüsselpersonen galten folgende Kriterien: (1) Die Person verfügt aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit bzw. ihrer Anstellung über ein überdurchschnittliches Kontextwissen zum Pflegekindersystem eines Kantons; (2) Die Person ist über den Forschungszusammenhang informiert und aus freien Stücken bereit, am Interview teilzunehmen.

Wo in den nachfolgenden «Kantonsporträts» die Namen der Schlüsselpersonen ausdrücklich genannt wurden, liegt den Forschenden eine ausdrückliche Erlaubnis vor. Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen Personen, die uns Auskünfte gegeben haben, herzlich bedanken.

Zur Unterstützung gleicher Vorgehensweisen der insgesamt neun Projektmitarbeitenden an den drei beteiligten Hochschulen wurden ausführliche Instruktionen (inkl. Interviewleitfaden, Vorlage für die Ergebnisberichte) verfasst, sowohl für die Online-Recherchen als auch für die darauf aufbauenden Interviews mit Schlüsselpersonen. Sechs Themenfelder standen im Fokus:



Abb. 2: Themenfelder der Online-Dokumentenrecherche und Interviews mit Schlüsselpersonen

Vereinfacht dargestellt lauteten die Leitfragen für diesen Untersuchungsschritt (Online-Recherchen und Interviews mit Schlüsselpersonen):

- Was ist wo geregelt (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, Konzepte) und wie sehen die Regelungen aus?
- Welche Stellen haben welche Aufgaben und Entscheidungskompetenzen?
- Wer ist zuständig für Bewilligung, Aufsicht und Eignungsabklärungen?
- Welche Regelungen bestehen zu Pflegesätzen (Entgeltstrukturen) und wer trägt die Kosten für Pflegeverhältnisse?
- Welche Supportleistungen gibt es für Pflegeeltern, Herkunftseltern und (ehemalige) Pflegekinder und wie sind dabei die Zugänge und die Kostenübernahme geregelt?

Bei der Datenerhebung stiessen die Forschenden auf einige Hindernisse. So war es nicht immer leicht, Schlüsselpersonen zu finden, die alle Fragen beantworten konnten. Wir interpretieren dies als Hinweis darauf, dass kantonale Pflegekindersysteme oft recht fragmentiert sind. Ein anderer Grund war, dass manche kantonalen Pflegekindersysteme sich zum Zeitpunkt der Untersuchung in dynamischen Entwicklungsprozessen befanden.

Das ursprüngliche Ziel, in allen Kantonen zu allen Fragen unseres Leitfadens (und zu allen der von uns vorab als relevant eingeschätzten Strukturmerkmalen) in gleicher Weise belastbare und eindeutige Daten generieren zu können, konnte nicht erreicht werden. In die anschliessend erarbeitete Typologie sind entsprechend nur solche Daten eingeflossen, die für alle 26 kantonalen Pflegekindersysteme in hinreichender Eindeutigkeit vorlagen (vgl. Colombo et al. 2023:7).

Literatur

Colombo, A., Lambert, B., Rein, A., & Schnurr, S. (2023). Schlussbericht zum Projekt «Pflegekinder – next generation: Vergleich von kantonalen Strukturen». Mit einem Beitrag von Gisela Kilde. (30.09.2023). [Schlussbericht]. https://pflegekinder-nextgeneration.ch/wp-content/uploads/2023/11/Schlussbericht_-Vergleich-kantonaler-Strukturen_30.09.2023_def_mit-Korrekturen_09.10.2023.pdf

Parreira do Amaral, M.; Walther, A. & Litau, J. (2013): Governance of educational Trajectories in Europe. Access, Coping and Relevance of Education for Young People in European Knowledge Societies in Comparative Perspective. Final Report of the GOETE project. Frankfurt a.M.

Wolf, K., Aeby, G., Colombo, A., Köngeter, S., Reimer, D., & Schnurr, S. (Hrsg.). (2025). Herausforderungen der Pflegekinderhilfe: Partizipation, Begleitung, Akteure, Strukturen. Les défis du placement d'enfants en famille d'accueil: participation, accompagnement, acteurs, structures. Beltz Juventa.

«Pflegekinder – next generation»: Vergleich von kantonalen Strukturen

Das Pflegekindersystem im Kanton Bern

Angela Rein

Autorin:

Angela Rein, Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, angela.rein@fhnw.ch

Zitiervorschlag:

Rein, A. (2024) Das Pflegekindersystem im Kanton Bern. Mit einem Beitrag von Gisela Kilde. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonalen Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.1 Bericht zur Durchführung der Recherchen

Die Onlinerecherche für den Bericht im Kanton Bern wurde im Juli und August 2021 durchgeführt. Zu diesem Zeitpunkt befand sich das kantonale Pflegekindersystem im Umbruch in Folge der im Dezember 2020 beschlossenen Gesetzesänderung, die im Januar 2022 in Kraft tritt. Das neue Gesetz, damit verbundene Verordnungen und Richtlinien sowie wissenschaftliche Analysen zur Kinder- und Jugendhilfe und zum Pflegekindersystem sind auf der [Webseite des Kantonalen Jugendamtes](#) zugänglich.

Mit der Änderung wird die Kinder- und Jugendhilfe und damit das Pflegekindersystem im «Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf» (KFSG) geregelt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das neue Gesetz und auf die damit verbundenen Verordnungen. Der Gesetzesänderung vorausgegangen war das Projekt «Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern» (2014-2017), das die Finanzierung, Steuerung und Aufsicht der ergänzenden Hilfen zur Erziehung vereinheitlichte (Kantonales Jugendamt 2017a). Zum Projekt gehörten verschiedene Teilprojekte. Für das Pflegekindersystem relevant sind der Teilbericht 3 «Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem» (Kantonales Jugendamt 2015) sowie die Expertise von Gassmann (2018) zur Pflegekinderhilfe, die insbesondere Status und Rolle der Dienstleistungsanbietenden in der Familienpflege (DAF) thematisiert.

1.2 Beteiligte

Für den vorliegenden Bericht wurde befragt:

- Jacqueline Sidler, Stv. Amtsleiterin, Direktion für Inneres und Justiz, Kantonales Jugendamt, Online-Interview am 17.08.2021, durchgeführt von Angela Rein, FHNW

Für das Verfassen des Berichts verantwortlich ist:

- Angela Rein, Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW

Autorin der juristischen Einschätzung in Kapitel 2.8 ist:

- Gisela Kilde, School of Management and Law, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

2 Kanton Bern

Im Jahr 2019 umfasste die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Bern 1'039'474 Personen, darunter befanden sich 178'063 Personen unter 18 Jahren² (Bezugsjahr: 2019, Stichtag 31.12.2019). Die Anzahl der Kinder mit Wohnsitz im Kanton, die in einer Pflegefamilie in der Langzeitunterbringung³ leben, betrug in den Jahren 2017 bis 2019:

Jahr	Anzahl Pflegeverhältnisse	Gesamt stationäre Unterbringungen
2017	724	2'969
2018	760	2'999
2019	764	2'930
2020	790	3'014

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen zum Pflegekinderwesen in Bern umfassen neben den bundesrechtlichen Regelungen die folgenden kantonalen Gesetze, Verordnungen und Richtlinien:

- Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (BE-KFSG) vom 03.12.2020, BSG 213.319
- Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (BE-KESG) vom 01.02.2012, BSG 213.316
- Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (BE-FILAG) vom 27.11.2000, BSG 631.1
- Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (BE-KFSV) vom 30.06.2021, 213.319.1
- Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (BE-ALKV) vom 23.06.2021, 213.319.2
- Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV) vom 24.10.2012, BSG 213.316.1 BSG 213.319
- «Richtlinie Familienpflege» vom 09.07.2021 (Kantonales Jugendamt 2021a)
- «Richtlinien für ambulante Leistungserbringende mit Anschluss am Gesamtleistungsvertrag» (Kantonales Jugendamt 2021b)

² https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0102010000_101/-/px-x-0102010000_101.px/

³ Nicht eingerechnet sind Krisenunterbringungen in Pflegefamilien sowie Unterbringungen an Wochenenden und während der Ferien.

2.2 Organisationsmodell des kantonalen Pflegekindersystems

Im Kanton Bern werden vier Formen von Pflegefamilien unterschieden: Krisen-, Wochen-, Langzeit- und Teilzeitunterbringung. Da die Lang- und Teilzeitunterbringung in den Regulationen zusammengefasst werden, gibt es in rechtlicher und administrativer Hinsicht somit drei verschiedene *Unterbringungsformen* im Pflegekindersystem (vgl. Kantonales Jugendamt 2021a, S. 7-9).

Die Krisenunterbringung ermöglicht eine kurzfristige Aufnahme von Kindern. Ziel des Angebotes ist eine kurzfristige Entlastung (Krisenunterbrechung) sowie eine rasche Rückkehr in die Herkunftsfamilie oder die Vorbereitung einer anderen passenden Anschlusslösung. Diese Unterbringungsform dauert in der Regel bis zwölf Wochen und maximal sechs Monate (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 4).

In der Wochenunterbringung leben Kinder eine begrenzte Zeit in einer Pflegefamilie. Während dieser Zeit wird intensiv mit der Herkunftsfamilie gearbeitet, um die Voraussetzungen für eine Rückkehr zu ermöglichen. Explizites Ziel dieser Unterbringungsform ist die Rückkehr in die Herkunftsfamilie. Das Angebot dauert in der Regel bis ein Jahr und kann maximal 18 Monate in Anspruch genommen werden (ebd.). Die Wochenunterbringung ist als Teil der Regelungen des neuen KFSG neu eingeführt worden.

In der Langzeitunterbringung steht die Schaffung von Bedingungen des Aufwachsens im Zentrum, die einen positiven Entwicklungsverlauf des Kindes ermöglichen. Diese Unterbringungsform ist auf Dauer angelegt. Die Teilzeitunterbringung, die regelmässige Unterbringungen an Wochenenden oder in den Ferien umfasst, wird ebenfalls unter Langzeitunterbringung subsumiert (ebd.).

Die Aufsicht über das Pflegekinderwesen hat das *Kantonale Jugendamt* (KJA) inne, das in der Direktion für Inneres und Justiz angesiedelt ist (Art. Art. 11 Abs. 1 lit. a KFSG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 KESV). Zu dessen Kompetenz zählt das Erlassen von Richtlinien und Weisungen. Mit dem neuen Gesetz BE-KFSG tritt eine Übergangsfrist von zwei Jahren (01.01.2022 bis 31.12.2023) in Kraft. Bis Ende 2023 ist im Kanton Bern die KESB für die Bewilligung und Aufsicht zuständig, ab 1.1.2024 wird diese Aufgabe dem KJA übertragen. Rechtsgrundlagen für Bewilligung und Aufsicht sind Art. 316 ZGB, Art. 2¹³ PAVO, Art. 8, 11 und 41 BE-KFSG.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die *KESB* im Zuständigkeitsgebiet (Art. 43 BE-KFSG) für die Aufsicht zuständig. In vielen Fällen beauftragen die KESB kommunale Dienste (PKA) sowie geeignete Private mit der Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben (Art. 43 Abs. 2 BE-KFSG). Nach der zweijährigen Übergangsphase wird die Bewilligung und Aufsicht ab 1.1.2024 vom KJA verantwortet (Art. 3 und Art. 12 BE-ALKV). Diese Bündelung führt dazu, dass die Aufsicht im Pflegekinderbereich aus einer Hand erbracht wird. Beim KJA wird auch die Aufsicht über die stationären Einrichtungen angesiedelt sein. Die Aufgabe der KESB wird sich künftig vollumfänglich und ausschliesslich auf die Fallarbeit beschränken. Fallarbeit und Aufsichtsaufgaben werden voneinander getrennt.

Weitere wichtige Akteure und deren Rollen und Zuständigkeiten sind:

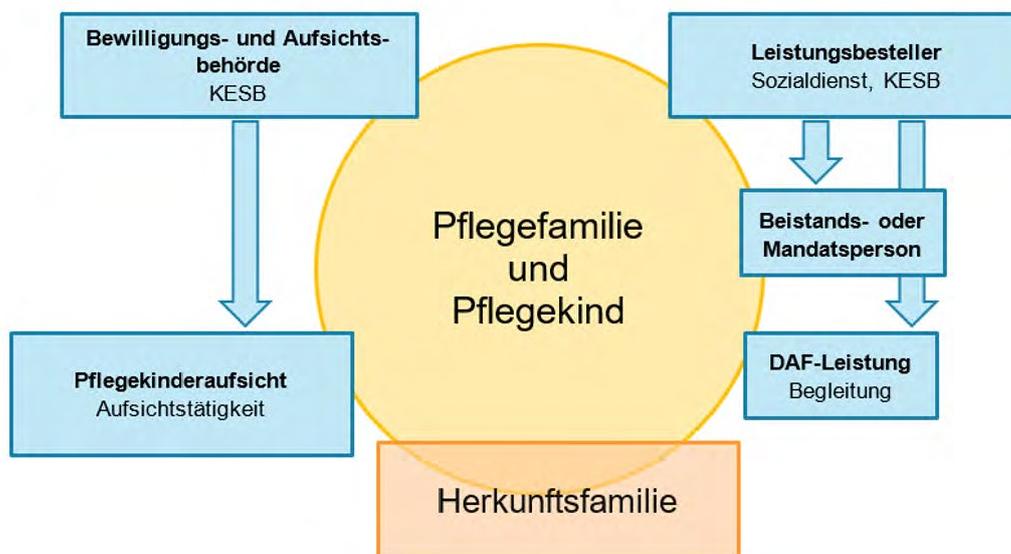


Abbildung entnommen aus: Abb. 1 «Rollen und Zuständigkeiten» (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 4)

- Bewilligung und Aufsicht (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 5). Bisher: KESB im Zuständigkeitsgebiet (Art 42 Bf. E-KFSG), welche die Aufsichtstätigkeit an kommunale Dienste (PKA) sowie an geeignete Private (Art. 43 Abs. 2 BE-KFSG) übertragen kann. Zukünftig: Nach einer zweijährigen Übergangsphase wird die Bewilligung und Aufsicht ab 1.1.2024 vom Kantonalen Jugendamt (Direktion Inneres und Justiz) verantwortet (Art. 8 und 11 BE-KFSG).
- Pflegekinderaufsicht (ebd.). Bisher: Im Auftrag der KESB ist die Pflegekinderaufsichtsperson (PKA) für die Eignungsprüfung der Pflegefamilie zuständig und beaufsichtigt das Pflegeverhältnis gemäss Artikel 13 BE-ALKV. Zum Zeitpunkt des Interviews (August 2021) waren rund 83 Personen als PKA tätig. Zukünftig: Mit der Übertragung der Bewilligungs- und Aufsichtszuständigkeit von der KESB zum KJA werden die PKA ab 1.1.2024 den Auftrag zur Aufsichtstätigkeit zentral vom KJA erhalten.
- Leistungsbesteller Sozialdienst und KESB (ebd.). Für das Zustandekommen von Pflegeverhältnissen bei einvernehmlichen Unterbringungen sind kommunale Dienste (Art. 23 BE-KFSG) zuständig, die einen individuellen Förder- und Schutzbedarf feststellen und für die Wahl der geeigneten Leistung verantwortlich sind. Es bestehen 68 Sozialdienste im Kanton Bern. Ist eine einvernehmliche Regelung nicht möglich, prüft die örtlich zuständige KESB oder ein Gericht eine angeordnete stationäre Unterbringung.⁴
- Beistands- oder Mandatsperson (ebd.). Die Leistungsbesteller:innen beauftragen eine Beistands- oder Mandatsperson nach Art. 308 ZGB, die das Wohlergehen des Kindes beaufsichtigt. Sie hat den Auftrag für die Begleitung und Fallkoordination.
- Beratungsleistungen durch Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF) (ebd.). Pflegefamilien können bei Bedarf Beratung und Begleitung durch eine DAF in Anspruch nehmen.

⁴ Im Kantonalen Jugendamt Bern werden Begriffe wie „Platzierung“ oder „Fremdplatzierung“ so weit als möglich vermieden, da sie dem fachlichen Anspruch der Partizipation nicht gerecht werden und historisch belastet sind. Im vorliegenden Bericht wird dieser Leitlinie folgend der im Kanton Bern gebräuchliche Begriff der Unterbringung genutzt.

Die Beratung und Begleitung werden als ambulante Hilfen verstanden und sind durch den zuständigen Leistungsbesteller fachlich zu indizieren.

- Allgemeine Beratungsstelle (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 12). Ab 2022 wird es für Pflege- und Herkunftsfamilien eine Beratungsstelle geben, die spezialisiert ist für die Familienunterbringung. Der Zugang ist kostenlos und soll niederschwellig möglich sein. Die Beratungsstelle hat darüber hinaus den Auftrag Familien, die sich für die Aufnahme eines Pflegekindes interessieren, zu informieren und zu beraten.

Wie aus der Darstellung der Akteure und Zuständigkeiten im Kanton Bern deutlich wird, spielt das Kantonale Jugendamt (KJA) eine zentrale Rolle für die Steuerung und Aufsicht der elf kantonalen KESB.

In Artikel 2 Absatz 3 des BE-KFSG wird definiert, wer als Leistungsbesteller:in im Sinne des Gesetzes gilt und Familienplatzierungen indizieren kann. Unter Buchstabe a werden die kommunalen Dienste genannt, die im Rahmen einvernehmlicher Unterbringungen in Abklärungsverfahren prüfen, ob bei einem Kind ein besonderer «Förder- und Schutzbedarf» besteht und inwiefern eine Unterbringung in einer Pflegefamilie das passende Angebot ist. Die Buchstaben c und d (Art. 2 Abs. 3 BE-KFSG) nennen die KESB und die Gerichte, die Förder- und Schutzleistungen als zivilrechtliche Kindesschutzmassnahmen anordnen können.

Die zuständigen Behörden – aktuell KESB, zukünftig das Kantonale Jugendamt – können die Durchführung von Abklärungsaufgaben im Rahmen der Bewilligungsverfahren durch einen Leistungsvertrag an kommunale Stellen oder an geeignete private Leistungsanbieter übertragen (Art. 4 Abs. 2 ALKV). Hierbei ist sicherzustellen, dass keine Interessenskonflikte bei der Übertragung von Aufsichtspflichten bestehen, wenn private Stellen bspw. gleichzeitig Dienstleistungsaufgaben im Bereich der Familienpflege erbringen.

Die methodische Gestaltung der Abklärung und Fallführung im einvernehmlichen oder behördlichen Kinderschutz fallen in den Aufgabenbereich der Leistungsbesteller:innen. Zentral ist es dabei laut der interviewten Schlüsselperson, den Zeithorizont einzuschätzen, in dem die Erziehungsfähigkeit der Eltern kurzfristig, vorübergehend oder langfristig eingeschränkt ist und während dem eine Unterbringung in einem anderen Setting notwendig wird. Dabei wird bei jüngeren Kindern in der Regel eine Familienunterbringung bevorzugt. Für die Abklärungsprozesse erstellte das KJA eine Vorlage zur «fachlichen Indikation der Abklärung», die es den zuständigen Sozialdiensten und den KESB ermöglicht, den Abklärungsprozess zum Kindeswohl entlang relevanter Indikatoren zu prüfen.

Zuständig als Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der KESB ist das Obergericht Bern und bei aufsichtsrechtlichen administrativen Fragen das Kantonale Jugendamt.

2.3 Bewilligung und Aufsicht

2.3.1 Bewilligung und Pflegevertrag

Die Aufnahme eines Kindes bei Pflegeeltern ist nach Artikel 8 Absatz 1 PAVO bewilligungspflichtig. Im Kanton Bern sind in der Verordnung für ambulante Leistungen (BE-ALKV) zwei Bewilligungsformen vorgesehen: die generelle Eignung und die Bewilligung für die Aufnahme eines individuellen Kindes für einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten (Art. 5 BE-ALKV). Die Bewilligungsbehörde kann Pfl-

geeltern unabhängig von einem bestimmten Kind eine generelle Eignung für die Aufnahme von Kindern bescheinigen. In dieser Eignung wird festgelegt für wie viele Kinder und für welche Unterbringungsform die Pflegefamilie geeignet ist.

Die Bewilligung von Pflegefamilien zur Aufnahme von Pflegekindern wird durch die KESB am Wohnort der Pflegefamilie (Art. 42 BE-KFSG) durchgeführt. Hierbei werden die «Quality4Children-Standards für die ausserfamiliäre Betreuung» herangezogen (vgl. Kantonales Jugendamt 2021a, S. 5). Die zuständige Behörde kann die Abklärung der generellen Eignung und individuellen Passung per Leistungsvertrag an kommunale Dienste (PKA) oder an eine geeignete private Stelle übertragen (Art. 4 Abs. 2 BE-ALKV).

Die Bewilligungsprozesse variieren je nach Dauer der Unterbringung (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 7-9). Die Unterbringung bis zu sechs Monaten (Krisenunterbringung⁵) braucht eine generelle Bewilligung durch die KESB (Art. 5 Abs. 1 ALKV). Für die Unterbringung länger als sechs Monate ist neben der generellen Bewilligung eine zusätzliche Prüfung der Passung der Pflegeeltern mit der individuellen Situation des betroffenen Kindes notwendig (Art. 5 Abs. 2 ALKV). Relevante Kriterien für die Prüfung der Passung sind die Fähigkeit der Pflegeeltern, einem konkreten Kind eine bedarfsgerechte Pflege und Erziehung zu bieten. Je nach Fallkonstellation können unter Umständen zwei KESB involviert sein: eine für die Aufsicht und die andere für die Kindesschutzmassnahme.

Weiterhin gibt es im Ablauf des Bewilligungsprozesses einen Unterschied zwischen Pflegefamilien aus einem Pool von DAF und anderen Pflegefamilien ohne generelle Bewilligung (vgl. Kantonales Jugendamt 2021a, S. 7-8). Bei Pflegefamilien aus einem DAF-Pool mit genereller Bewilligung ist die Eignung durch eine DAF bereits festgestellt. Die Prüfung fokussiert dann nur noch auf die Frage der Passung zwischen Kind und Pflegefamilie. Bei Pflegefamilien ohne generelle Bewilligung werden Eignung und Passung in einem einzigen Vorgang geprüft. Hierfür reicht die Pflegefamilie bei der örtlich zuständigen KESB ein Gesuch um Erteilung einer Pflegekinderbewilligung ein. Die KESB eröffnet danach das Pflegekinderbewilligungsverfahren und gibt der PKA den Auftrag zur Prüfung der generellen Eignung dieser Pflegefamilie sowie der Passung zwischen dem Kind und der Pflegefamilie. Auf der Grundlage des Berichtes der PKA fällt die KESB dann ihren Entscheid.

Als Kriterien zur Bewilligung von Pflegefamilien werden in Artikel 6 der BE-ALKV folgende Aspekte genannt, die Pflegeeltern sowie deren Hausgenoss:innen erfüllen sollen. Sie müssen: «1. nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Eignung und zeitlicher Verfügbarkeit sowie nach den Wohnverhältnissen für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes Gewähr bieten; 2. sich nicht in einem laufenden Strafverfahren befinden oder wegen einer Straftat verurteilt worden sind, die aufgrund der Schwere oder Art die Eignung zur Aufnahme von Kindern in Frage stellen; 3. in stabilen sozialen und finanziellen Verhältnissen leben» (Art. 6, Abs. 1 BE-ALKV). Weiterhin wird auch das Kindeswohl anderer in der Pflegefamilie lebender Kinder mit in die Entscheidung einbezogen (vgl. Art. 6, Abs. 2 BE-ALKV).

Die Kriterien definieren, wer eine Bewilligung zur Pflegefamilie erhalten kann. Dabei werden keine Familienformen ausgeschlossen. Pflegefamilien können also bspw. auch Familien oder alleinerziehende Personen sein. Die Kriterien sollen einen Rahmen ermöglichen, der den Kindern Stabilität und

⁵ Das Bewilligungsverfahren kommt auch bei Wochenunterbringungen, die voraussichtlich nicht länger als sechs Monate dauern, auf diese Weise zur Anwendung.

Verlässlichkeit bietet. Das Kriterium der stabilen finanziellen Verhältnisse soll verhindern, dass Pflegefamilien von ihrer Tätigkeit als Pflegeeltern finanziell abhängig sind.

Rechtliche Grundlage für die Unterbringung eines Kindes in einer zugelassenen Pflegefamilie ist der Abschluss eines Pflegevertrages zwischen Pflegeeltern einerseits und den Eltern oder der KESB andererseits. Die Vorlage des Pflegevertrages der Direktion für Inneres und Justiz (Version vom 11.08.2021) enthält Aussagen zu folgenden Punkten: «1. Grundlagen, 2. Das Pflegeverhältnis, 3. Gesetzliche Vertretung und besondere Bestimmungen / Vereinbarungen, 4. Betreuungsqualität, 5. Meldepflichten, 6. Schweigepflicht, 7. Aufsicht, 8. Begleitung durch Dienstleistungsanbietende in der Familienpflege (DAF), 9. Pflegegeld und andere Auslagen, 10. Versicherungen, 11. Eintrittsmodalitäten, 12. Besuchs-, Wochenend- und Ferienregelung, 13. Auflösung des Pflegeverhältnisses, 14. Schlussbestimmungen» (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 10). Je ein Exemplar des Vertrages geht an Eltern, Pflegeeltern, zuständige KESB bei Kinderschutzverfahren, Mandatsperson, die für die Pflegekinderaufsicht zuständige Stelle der DIJ sowie die Pflegekinderaufsichtsperson.

2.3.2 Aufsicht

Während der Übergangsfrist von zwei Jahren (01.01.2022 bis 31.12.2023) sind die KESB für die Aufsicht zuständig. In der Umsetzung der Aufsichtsaufgaben ist dabei die Trennschärfe zwischen Aufgaben der Oberaufsicht und Aufsicht nicht immer klar definiert. Nach der Übergangsphase übernimmt ab 2024 das KJA die gesamte Aufsicht (Art. 11 BE-KFSG).

Das Thema der Aufsicht wird in der Verordnung BE-ALKV in Art. 12-15 und den Richtlinien Familienpflege behandelt (vgl. Kantonales Jugendamt 2021a, S. 9). Bei der Aufsicht steht die Prüfung im Zentrum, inwiefern die Voraussetzungen der Pflegefamilie zur Aufnahme von Pflegekindern weiterhin vorliegen (Art. 13 Abs. 1 BE-ALKV). Pflegeeltern werden in Artikel 14 BE-ALKV verpflichtet, die Aufsichtsbehörde unverzüglich über alle wichtigen Veränderungen der Verhältnisse oder wichtige Vorkommnisse im Sinne von Artikel 9 PAVO zu informieren. In den Richtlinien Familienpflege wird bestimmt, dass die für die Aufsicht zuständige Fachperson die Pflegefamilie jährlich mindestens einmal und bei Bedarf häufiger besucht (Art. 13 Abs. 2 BE-ALKV). Die Hausbesuche erfolgen angemeldet und mit Anwesenheit aller Personen, die zur Familie zählen. Der Aufsichtsbesuch wird protokolliert und die KESB kann dieses Protokoll einsehen. Es wird den Akten beigelegt (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 9) Zur Erstellung des Aufsichtsberichtes gibt es eine Vorlage des kantonalen Jugendamtes (vgl. Formular «Aufsichtsbericht für bewilligungspflichtige Angebote in der Familienpflege»).

2.4 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

2020 sind elf Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF) mit Sitz im Kanton Bern gemeldet, die über eine Bewilligung des Kantonalen Jugendamtes verfügen. Weiter sind 13 ausserkantonale DAF gemeldet, die im Kanton Bern Leistungen erbringen (vgl. Datenbericht 2020: S. 26).

Im Kanton Bern sind Dienstleistungsangebote in der Familienpflege nach Artikel 20 a ff. PAVO neu im Bereich ambulanter Hilfen verortet. Die Angebote der DAF werden auf der Grundlage der Bedarfe von Pflegeeltern erbracht, abhängig von der Betreuungsform und den Leistungsbeschreibungen. Mit den neuen kantonalen Regelungen sollen Dienstleistungsangebote in der Familienpflege künftig nicht mehr wie bislang bewilligungspflichtig, sondern dem Bundesrecht folgend (Artikel 20a PAVO) nur noch meldepflichtig sein (Art. 10 BE-KFSG).

Die Planung, Meldung, Steuerung und Aufsicht von DAF obliegt dem KJA. Die DAF können sich dem Gesamtleistungsvertrag des KJA anschliessen, sofern die in der Verordnung definierten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Gesamtleistungsverträge dienen der Überprüfung, Steuerung und Weiterentwicklung der Angebote der DAF. Es werden fünf Bereiche definiert, in denen mit DAF Leistungsverträge abgeschlossen werden können:

- 1.) Vermittlung von Pflegeplätzen in der Langzeitunterbringung
- 2.) Sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen in der Krisenunterbringung
- 3.) Sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen in der Wochenunterbringung
- 4.) Sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen in der Langzeitunterbringung
- 5.) Weiterbildung für Pflegeeltern

Bestandteil der Gesamtleistungsverträge sind Leistungsbeschreibungen, die pro Leistung fünf bis sechs Leistungsziele beinhalten mit überprüfbaren Indikatoren und Standards. Im Verfahren des jährlichen Leistungscontrollings werden die Indikatoren und Standards einer Prüfung unterzogen. Die Steuerung durch den Kanton erfolgt somit nicht über die Bewilligung und Aufsicht, sondern über das Leistungscontrolling. Die Kriterien des Controlling für die DAF werden in den Richtlinien für ambulante Leistungserbringende definiert (Kantonales Jugendamt 2021b).

2.5 Finanzierung von Pflegeverhältnissen

Die Hilfen, die Pflegefamilien erbringen, werden im Unterschied zu anderen ambulanten und stationären Hilfen nicht auf der Basis eines Leistungsvertrages, sondern mittels Pflegevertrag erbracht.

Die finanzielle Entschädigung von Pflegefamilien erfolgt über Tagespauschalen. Über deren Höhe entscheidet der Regierungsrat. Mit den Tagespauschalen soll sichergestellt werden, dass alle Pflegeeltern für die gleiche Leistung dieselbe Entschädigung erhalten. Die Entschädigung wird nicht davon abhängig gemacht, ob sie von einer DAF begleitet werden oder nicht (vgl. Kantonales Jugendamt 2021a, S. 11-12). In Artikel 26 BE-KFSV werden folgende Tarife definiert für die Betreuung, Unterkunft und Verpflegung:

- Langzeitunterbringung sowie Wochenend- und Ferienunterbringung: CHF 75.-pro Tag
- Krisen- und Wochenunterbringung: CHF 95.-pro Tag
- Erhöhungen und Reduktionen der Abgeltung sind in Artikel 27 und 28 KFSV geregelt

Sozialversicherungsrechtlich sind auf dem Bruttoentgelt Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenbeiträge für AHV/IV/EO, ALV, BVG sowie UVG Beiträge zu entrichten. Da Pflegeeltern nicht im Angestelltenverhältnis arbeiten, besteht kein Anspruch auf Ferienentschädigung, 13. Monatslohn, Krankentaggeld, Betreuungszulagen, Ferien-, Wochenende- und Nachtzuschläge, Mutterschaftsurlaub sowie Arbeitszeugnisse (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 15). Bei verwandtschaftlichen Pflegeverhältnissen wird nach Art. 294 Abs. 2 ZGB Unentgeltlichkeit vermutet, sofern nichts anderes vereinbart ist. Die Unentgeltlichkeit kann jedoch von den verwandten Personen jederzeit durch die Einforderung des Pflegegeldes beendet werden (vgl. Kantonales Jugendamt 2021a, S. 12).

2.5.1 Finanzierung von angeordneten Pflegeverhältnissen

Hinsichtlich der Finanzierung von angeordneten Pflegeverhältnissen gilt der Grundsatz der Kostentragung durch die Eltern bzw. Sorgeberechtigten (Art. 41 BE-KESG; Art. 35 BE-KFSG). Bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit finanzieren der Kanton oder die für die Sozialhilfe zuständige Bürgergemeinde vor (Art. 42 BE-KESG). In der «Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf» (BE-KFSV) wird in den Artikeln 32-45 geregelt, wie die Kostenbeteiligung durch Leistungsbezüger der Familienpflege bemessen wird und wer für die Geltendmachung der Beteiligung zuständig ist. Das gilt für einvernehmlich vereinbarte Leistungen und behördlich bzw. gerichtlich angeordnete Leistungen in gleicher Weise. Über die Bemessungsgrundlage für die Kostenbeteiligung von besonderen Förder- und Schutzleistungen erstellte das KJA 2021 einen Bericht (Kantonales Jugendamt 2021c).

In Artikel 33 BE-KFSV wird bestimmt, dass Unterhaltspflichtige sich im Rahmen der in Anhang 4 (Art. A4-1) vorgesehenen Beträge an den Kosten der stationären Leistungen beteiligen, soweit diese nicht bereits von den Leistungsbezüger:innen gedeckt sind. Bei der Bemessung wird das Jahreseinkommen der betroffenen Familien berücksichtigt und der Beitrag entsprechend abgestuft berechnet. Weiter sieht die Verordnung gewisse Ausnahmen von der Beitragspflicht vor.

Zusätzlich zum Pflegegeld fallen Nebenkosten an, die im Pflegevertrag festgelegt und von den Unterhaltspflichtigen individuell gemäss den effektiven Auslagen finanziert werden. Können diese Kosten von den Sorgeberechtigten nicht übernommen werden, werden sie subsidiär von der wirtschaftlichen Sozialhilfe getragen. Die Abrechnung wird durch den Leistungsbesteller vorgenommen, an den die Pflegefamilie die Nebenkostenrechnung sendet.

Die nachfolgende Tabelle definiert die Kostenbeteiligung der Leistungsbezüger:innen gemäss Artikel 32 Absatz 1 BE-KFSV:

Jahreseinkommen	%-Anteil	Maximum pro Jahr	Maximum pro Monat
Bis 10'000 CHF	0%	0 CHF	0 CHF
10'001 – 20'000 CHF	15%	3000 CHF	250 CHF
20'001 – 30'000 CHF	25%	7500 CHF	625 CHF
30'001 - 40'000 CHF	30%	12'000 CHF	1000 CHF
über 40'000 CHF	40%	bis höchstens effektive Kosten	bis höchstens effektive Kosten

Tabelle entnommen aus BE-KFSV «A3 Anhang 3 zu Artikel 32 Absatz 1» (Regierungsrat des Kantons Bern 2021, S. 17)

Das Modell der Kostenbeteiligung entwickelte das Kantonalen Jugendamt auf der Grundlage der Analysen im «Bericht zur Kostenbeteiligung». Die Festsetzung der Kostenbeteiligung stellt ein einkommensabhängiges Beteiligungsmodell dar, das nicht auf die Verpflegungskosten beschränkt ist, gleichzeitig aber ermöglicht, dass Unterhaltspflichtige nicht für die Gesamtkosten bis zum Existenzminimum kostenpflichtig sind. So wird verhindert, dass die Unterbringung die Herkunftsfamilie an das Existenzminimum führt (vgl. Kantonales Jugendamt 2021c, S. 3-6).

In Artikel 29 BE-KFSV wird geregelt, dass Pflegeeltern ihre Abgeltung direkt durch den Kanton erhalten, der auch die Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge übernimmt. Damit verbunden ist einerseits die Gleichstellung in Bezug auf die Höhe des Pflegegeldes, die sich an der Art der von den Pflegekindern bezogenen Leistung orientiert (Unterbringungsform). Andererseits werden damit die Pflegeel-

tern bezüglich ihrer sozialversicherungspflichtigen Situation gleichgestellt, was vor der Gesetzesänderung noch nicht der Fall war. Auch im einvernehmlichen Bereich erhalten Pflegefamilien neu ihre Abgeltung direkt durch den Kanton (vgl. Direktion für Inneres und Justiz Bern 2021, S. 18).

2.5.2 Finanzierung von einvernehmlichen Pflegeverhältnissen

In Artikel 31 Abs. 1 BE-KFSG wird definiert, dass die Kosten für einvernehmlich vermittelte Leistungen von Kanton und Gemeinden gemeinsam gemäss Artikel 25 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (BE-FILAG) zu erbringen sind. Die durch Unterhaltspflichtige sowie Kinder zu erbringenden Kostenbeteiligungen gemäss Artikel 36 bis 38 (BE-KFSV) sind davon in Abzug zu bringen. In Bezug auf die elterliche Unterhaltspflicht werden keine Unterscheidungen zwischen einvernehmlichen und angeordneten Familienunterbringungen vorgenommen.

2.6 Umgang mit den Kindeswohlnormen der PAVO

Im Kanton Bern wird in der «Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder» bestimmt, dass ausserfamiliär untergebrachte Kinder die Möglichkeit erhalten sollen, Kontakt zu einer vertrauten Person zu pflegen (Art. 2 Abs. 2 ALKV). Die «Richtlinie Familienpflege» hält fest, dass diese Vertrauensperson so weit als möglich vom Kind selbst bestimmt wird, unter Bezugnahme auf die Empfehlungen der SODK und KOKES (Seite 24f.). Die Aufsichtsbehörde ist dafür zuständig, dass vertrauenswürdige Ansprechpersonen für einzelne Themen vorhanden sind (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 11). Der Beistand hat eine wichtige Funktion im Pflegekinderwesen. Es soll nicht automatisch ein weiterer Akteur eingesetzt werden, der zu einer Schwächung des Beistandes führen kann. Die Pflegekinderaufsichtsperson (PKA) hat im Verfahren zu prüfen, ob das Kind eine vertrauenswürdige Person hat. Erst wenn die PKA feststellt, dass dies nicht der Fall ist, wird nach einer geeigneten Vertrauensperson gesucht.

In den «Leitlinien der KESB des Kantons Bern zur Kindesanhörung im Sinne des rechtlichen Gehörs» wurden 2015 gemeinsame Orientierungen festgehalten für die Verpflichtung, untergebrachte Kinder an wichtigen Entscheidungen zu beteiligen und über ihre Rechte aufzuklären. Zielrichtung des Papiers ist die Definition einer standardisierten Praxis und Haltung in Kindesschutzverfahren. In einer Analyse zum Stand der «Praxis der Kindesanhörung in Kindesschutz- und Scheidungsverfahren im Kanton Bern» (Kantonales Jugendamt 2017b) wurde insbesondere bei der kindgerechten Eröffnung des Entscheids Entwicklungsbedarf festgestellt.

2.7 Angebote für Pflegekinder, Pflegeeltern und Herkunftseltern

2.7.1 Angebote für Pflegekinder

Neu ist es im Kanton Bern gemäss Artikel 3 Absatz 2 BE-KFSG und Artikel 31 BE-KFSV für Jugendliche auch nach dem Erreichen des 18. Altersjahres möglich, in der Pflegefamilie zu verbleiben, um Schule und Ausbildung abzuschliessen und als Unterstützung des Überganges ins Erwachsenenalter. Dies gilt längstens bis zur Vollendung des 25. Altersjahrs und nur für den Abschluss einer bereits vor der Voll-

jährigkeit beanspruchten Leistung. Der entsprechende Förder- und Schutzbedarf muss vom zuständigen Sozialdienst vor Erreichen der Volljährigkeit abgeklärt werden. Die Voraussetzungen hierfür werden in Artikel 3 Absatz 2 BE-KFSG bestimmt.

2.7.2 Angebote für Pflegeeltern

Der Kanton muss die Beratung, Begleitung und Weiterbildung der Pflegefamilien sicherstellen. Die verantwortliche Stelle der DIJ kann die Beratung mittels Leistungsvertrag an Dritte übertragen (Art. 23 Abs. 1 BE-KFSG). Die professionelle Begleitung und Qualifizierung von Pflegeeltern durch eine DAF wird als ambulante Hilfen zur Erziehung gefasst und in der Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (BE-KFSV) in Artikel 3, Buchstaben f-i und k ausgeführt.

Mit dem neuen Gesetz gibt es neu ab 2022 eine allgemeine Beratungsstelle für Pflegefamilien. Sie kann niederschwellig und kostenlos kontaktiert werden (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 12). Die Beratungsstelle bietet zeitnah Unterstützung bei Fragen und Problemen, die verbunden mit der Tätigkeit als Pflegeeltern auftauchen. Das Angebot steht allen Pflegeeltern unabhängig von der Unterbringungsform offen. Der Kanton beteiligt sich mittels Gutscheinsystem finanziell an der Weiterbildung der Pflegefamilien. Die professionelle Begleitung der Pflegefamilien durch eine DAF unterscheidet sich je nach Art der Unterbringung:

- Langzeitunterbringung: Eine Leistung der DAF im Rahmen ambulanter Hilfen ist eine sozialpädagogische Begleitung von Pflegeeltern und Pflegekind. Jede Pflegefamilie kann bei individuellem Bedarf eine professionelle Begleitung durch eine DAF beanspruchen. Diese wird durch den Sozialdienst oder eine KESB vermittelt oder angeordnet (Art. 3 Bst. f KFSV). Als Grundsatz gilt, dass Pflegeeltern möglichst von einer DAF im Sozialraum betreut werden sollen (vgl. Kantonales Jugendamt 2021a, S. 12)
- Die Wochenunterbringung wird in der Regel durch eine DAF begleitet. Zu deren Aufgaben gehört die Gewinnung und Qualifizierung von Pflegefamilien, die Arbeit mit der Herkunftsfamilie und die Koordination verschiedener Unterstützungssysteme (Artikel 3 Bst. g KFSV).
- Bei der Krisenunterbringung werden die Pflegeeltern fachlich unterstützt (Artikel 3 Bst. h KFSV).
- Qualifizierung interessierter Familien: Zur Vermittlung von Pflegeplätzen in der Langzeitunterbringung gehört der Qualifizierungsprozess interessierter Familien durch DAF (Artikel 3 Bst. i KFSV).
- Die ambulante Leistung Aus- und Weiterbildung von Pflegefamilien richtet sich direkt an Pflegeeltern. Die Pflegeeltern schätzen sich selbst ein und können ein passendes Angebot bei einer DAF wählen. Die Finanzierung erfolgt subjektbezogen mit Gutscheinen (Artikel 3 Bst. k BE-KFSV). Vor der Einführung des neuen Gesetzes wurden keine Aus- und Weiterbildungen für Pflegeeltern finanziert. Die Höhe des jährlichen Gutscheines beträgt voraussichtlich 500 CHF.

2.7.3 Angebote für Herkunftseltern

Das neue Gesetz zielt auf eine Stärkung der Rechte von Eltern, deren Kinder in einer Pflegefamilie leben, da die Aufgaben und Zuständigkeiten der unterschiedlichen Akteure klarer definiert werden. Insbesondere im Angebot der Wochenunterbringung gehört zum Auftrag der DAF explizit die Arbeit mit der Herkunftsfamilie (Artikel 3 Bst. g BE-KFSV). Damit wird als Zielperspektive dieses Angebotes explizit die Rückkehr der Kinder in das Setting der Herkunftsfamilie angestrebt. Herkunftseltern können auch die allgemeine Beratungsstelle für Pflegeverhältnisse in Anspruch nehmen (Kantonales Jugendamt 2021a, S. 22).

2.8 Juristische Einschätzung zu den kantonalen rechtlichen Grundlagen⁶ (Gisela Kilde)

Gemäss Art. 440 Abs. 1 ZGB ist die Erwachsenenschutzbehörde eine *Fachbehörde*. Diese übernimmt auch die Aufgaben der Kindesschutzbehörde (Art. 440 Abs. 3 ZGB). Art. 2 Abs. 2 BE-KESG übernimmt diese Vorgaben: Die KESB ist demnach eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde mit mindestens drei Mitgliedern. Die KESB fällt ihre Entscheide im Kollegium in Dreierbesetzung (Art. 54 Abs. 1 BE-KESG). Aktuell entscheidet der Präsident oder die Präsidentin jedoch allein über die «Erteilung der Pflegeplatzbewilligungen, Ausübung der Pflegekinderaufsicht sowie Wahrnehmung der übrigen im Bereich der Familien- und Tagespflege der Kindesschutzbehörde übertragenen Aufgaben» (Art. 316 Abs. 2 ZGB i.V.m. PAVO; Art. 56 Abs. 1 lit. i KESG). Diese Einzelzuständigkeiten sind ausdrücklich vom Gesetzgeber vorgesehen, soweit das Ermessen nur klein ist.⁷ Weitere Ausführungen dazu erübrigen sich, da sich diese Zuständigkeit ab dem 1. Januar 2024 insofern ändert, als die Bewilligung und Aufsicht über die Familienpflege der zuständigen Stelle der Direktion für Inneres und Justiz übertragen werden wird (Art. 36 Abs.1 ALKV i.V.m. Art. 4 und Art. 12 BE-ALKV). Gemäss Art. 441 Abs. 1 ZGB obliegt die Aufsicht über die KESB den Kantonen. Im Kanton Bern übt die Direktion für Inneres und Justiz die Steuerung und die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der KESB aus (Art. 18 Abs. 1 KESG).

Eine Bewilligungspflicht für die Aufnahme eines Kindes in den Haushalt ist gemäss Art. 4 Abs. 1 PAVO notwendig, sobald es für mehr als einen Monat entgeltlich oder für mehr als drei Monate unentgeltlich aufgenommen wird (Art. 4 Abs. 1 PAVO). Die *Bewilligung* wird den Pflegeeltern für ein bestimmtes Kind erteilt (Art. 8 Abs. 2 PAVO). Im Kanton Bern bescheinigt die Bewilligungsbehörde, bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäss Art. 6 BE-ALK, eine generelle Eignung. Die Bewilligung für ein bestimmtes Kind ist erst dann notwendig, wenn es mehr als sechs Monate aufgenommen wird (Art. 5 Abs. 2 BE-ALK). Der Kanton Bern sieht also für die Passung eine grosszügigere Frist vor als das Bundesrecht.

Art. 20a PAVO sieht für DAF eine Meldepflicht gegenüber der zentralen kantonalen Behörde vor und stellt sie unter deren Aufsicht. Die für die «Planung, Meldung, Steuerung und Aufsicht» von DAF zuständige Stelle ist das Kantonale Jugendamt (KJA). Die Empfehlung der EJPD, für die Aufsicht und Entgegennahme der Meldungen pro Kanton nur eine Stelle zu bezeichnen, wird somit umgesetzt.⁸ Die Meldepflicht für die DAF ist in Art. 10 Abs. 1 lit. a KFSG festgehalten. Die Tätigkeiten der DAF sind als ambulante Leistungen in Art. 3 KFSV umschrieben. Deren Meldepflicht ist in Art. 31 Abs. 1 ALKV nochmals festgehalten. Die Meldefrist von einem Monat (Art. 31 Abs. 2 ALKV) ist kürzer als die Vorgabe in Art. 20b Abs. 2 PAVO, welche die Meldung innerhalb von drei Monaten vorsieht. Die Anforderungen an die Meldungsinhalte in Art. 31 Abs. 3 ALKV entsprechen weitgehend Art. 20 b Abs. 1 PAVO.⁹ Unterschiede sind beispielsweise in der Konkretisierung der Überprüfungsanzahl der angestellten Personen ersichtlich (Art. 20b Abs. 1 lit. c PAVO: "jährlich"; Art. 31 Abs. 3 KFSG «periodisch»). Der Kanton hat das Pflegegeld in Art. 26 BE-KFSV als Maximalbeträge festgehalten. Art. 32 ALKV verlangt für die Tätigkeit von Leitungspersonen und Mitarbeitenden mit Betreuungsfunktion zum einen ihre fachliche Geeignetheit sowie die Ausrichtung ihrer Tätigkeit am Wohl der leistungsbeziehenden Kinder. Damit

⁶ Ausgeklammert wurden die Bestimmungen über die Burgergemeinden.

⁷ Bundesrat, Botschaft KESR.

⁸ EJPD, 2013: Erläuterungen zu den revidierten Bestimmungen der Pflegekinderverordnung (S. 4).

⁹ Anmerkung: Art. 31. Abs. 2 lit. d entspricht nicht ganz Art. 20b Abs. 1 lit. d. Weiter fehlt Art. 20b Abs. 1 lit. e PAVO in Art. 31 Abs. 3 ALKV.

erinnert die Verordnung, dass auch für Fachpersonen der DAF die Maxime des Kindeswohls gilt. Die PAVO verzichtet auf eine entsprechende Regelung.

Art. 33 ALKV sieht die sinngemässe Anwendung von Art. 20c PAVO vor. Zusätzlich sieht Art. 33 Abs. 2 ALKV eine ausdrückliche Meldepflicht für besondere Vorkommnisse, welche die Gesundheit oder Sicherheit der betreuten Kinder betreffen, namentlich grenzüberschreitendes Verhalten von oder gegenüber Mitarbeiter:innen oder Kindern vor. Im Zusammenhang mit Abs. 1 des Art. 33 ALKV, der eine unverzügliche und unaufgeforderte Meldung bei veränderten Verhältnissen vorsieht, darf angenommen werden, dass dies ebenfalls bei besonderen Vorkommnissen gilt. In der PAVO sind die DAF hingegen nur zur Aufnahme besonderer Vorkommnisse in ihre Verzeichnisse verpflichtet (Art. 20d Abs. 3 lit. b PAVO), die der Behörde jährlich zuzustellen ist (Art. 20d Abs. 4 PAVO.) Auch in dieser Hinsicht hat der Kanton Bern eine strengere Präzisierung als die PAVO betreffend DAF vorgenommen. Die Aufsicht gemäss Art. 34 ALKV bezieht sich auf alle ambulanten Leistungen, also auch auf die Leistungen der DAF, wobei in dessen Abs. 2 für die anzuwendenden Aufsichtsmaßnahmen auf Art. 20f PAVO verwiesen wird.¹⁰

Durch die neue Gesetzesgrundlagen schuf der Kanton vertragliche Rahmenbestimmungen: Damit sich eine DAF an den Gesamtleistungsvertrag DAF (s. Art. 20 Abs. 1 KFSV) anschliessen kann, muss sie gemäss Art. 21 KFSV gewisse Bedingungen erfüllen. So sieht die Richtlinie für ambulante Leistungen gestützt auf Art. 20 Abs. 3 KFSV für DAF-Fachpersonen beispielsweise Voraussetzungen hinsichtlich Ausbildung und Berufserfahrung vor.¹¹ Integraler Bestandteil des Gesamtleistungsvertrags sind zudem sogenannte Leistungsbeschreibungen mit Leistungszielen und -indikatoren,¹² wodurch ebenfalls ein Standard festgelegt wird. Das Leistungscontrolling, das einmal pro Jahr getätigt wird, ermöglicht darüber hinaus die laufende Überprüfung der Arbeit der DAF.¹³ Dieses Controlling wird gemäss Gesamtleistungsvertrag in Verbindung mit der Aufsicht (nach Art. 20e PAVO) durchgeführt.¹⁴

Die Regelung der *Finanzierung* wie etwa Kostentragung, Kostenbeteiligung und Pflegegeld sind in gesetzlichen Grundlagen festgehalten und bieten daher Rechtssicherheit.

Bezüglich *Kindeswohlnormen* kann vorab festgehalten werden, dass das Kindeswohl in den rechtlichen Bestimmungen des Kantons Bern einige Male ausdrücklich vorkommt. So z.B. in Art. 4 KFSG, welcher in Abs. 1 festlegt, dass sich die Leistungserbringung am Kindeswohl zu orientieren hat. Weiter trägt z.B. Art. 2 ALKV den Titel «Wahrung des Kindeswohls» und legt die relevantesten Pflichten der Leistungserbringenden Personen fest.¹⁵ Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b ALKV haben die Leistungserbringer die

¹⁰ Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 23.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (ALKV). Dok.-Nr.: 1022556. (S. 21).

¹¹ Kantonales Jugendamt, 2021: Richtlinien für ambulante Leistungserbringende mit Anschluss am Gesamtleistungsvertrag. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern (S. 5).

¹² https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kindes_erwachsenenschutz/kinder_jugendhilfe/besonderer-foerder--und-oder-schutzbedarf/ergaenzende-hilfen-zur-erziehung.html (Zugriff am 21.09.2021).

¹³ Kantonales Jugendamt, 2021: Richtlinien für ambulante Leistungserbringende mit Anschluss am Gesamtleistungsvertrag. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern (S. 4).

¹⁴ https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kindes_erwachsenenschutz/kinder_jugendhilfe/besonderer-foerder--und-oder-schutzbedarf/ergaenzende-hilfen-zur-erziehung.html (Dokument "Gesamtleistungsvertrag zu den Leistungen Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege", Punkt 9.2).

¹⁵ Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 23.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (ALKV). Dok.-Nr.: 1022556. (S. 4).

Kinder «entsprechend ihrem Alter und ihrer Urteilsfähigkeit über ihre Rechte» aufzuklären. Diese Formulierung sieht mit der Urteilsfähigkeit ein Kriterium mehr als Art. 1a Abs. 2 lit. a PAVO vor und könnte je nach Verständnis der rechtsanwendenden Person einschränkend wirken.¹⁶

Art. 2 Abs. 2 ALKV verpflichtet die Leistungserbringer (und nicht die KESB).¹⁷ Im Gegensatz zur PAVO, die in Art. 1a lit. b eine Vertrauensperson vorsieht, geht Art. 2 Abs. 2 ALKV davon aus, dass Pflegeeltern ihren Pflegekindern den telefonischen und persönlichen Kontakt zu «vertrauten Personen» ermöglichen. Insofern sichert Abs. 2 den Zugang zur *Vertrauensperson* nach Art. 1a Abs. 2 lit. b PAVO.¹⁸ Gemäss den Erläuterungen bestimmt das Kind «soweit möglich» die Vertrauensperson selbst und bei angeordneten Platzierungen legt die KESB diese fest.¹⁹ Werden die Vorschläge des urteilsfähigen Kindes auch bei angeordneten Platzierungen geprüft, so hat der Kanton Bern diesbezüglich eine mit der EJPD übereinstimmende Praxis.²⁰ Zudem setzt der Kanton Bern die Empfehlung der SODK & KOKES um, dass bei jeder Unterbringungsart eine Vertrauensperson einzusetzen ist.²¹ Auch die Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit Art. 1a Abs. 2 lit. b PAVO²² entsprechen den Empfehlungen der SODK & KOKES.²³

Art. 4 Abs. 2 KFSG legt fest, dass Kinder angehört werden und in die Entscheidungsfindung einbezogen werden müssen. In Art. 2 Abs. 1 lit. b ALKV ist weiter festgehalten, dass die Leistungserbringenden die Kinder «an Entscheidungen, die ihren Alltag betreffen» beteiligen müssen. Dieser Wortlaut unterscheidet sich von demjenigen in Art. 1a Abs. 2 lit. c PAVO, indem er ausdrücklich Entscheidungen des Alltags erwähnt. Womöglich ist durch die Bestimmung im ALKV eine umfassende Beteiligung gewährleistet: Denn neben den «Entscheidungen, die einen wesentlichen Einfluss auf das Leben haben» (Art. 1a Abs. 2 lit. c PAVO) sind gemäss Wortlaut auch ausdrücklich die alltagsbezogenen Entscheidungen im Beteiligungsrecht miteingeschlossen. Somit hat Bern ein umfassendes Verständnis von Beteiligung der Pflegekinder.

In Art. 23 Abs. 1 KFSG wird ausdrücklich festgehalten, dass der Kanton für die Sicherung von «*Beratung, Begleitung und Weiterbildung* der Pflegefamilien» verantwortlich ist (beachte die Übertragbarkeit gem. Abs. 2 lit. a KFSG). Art. 3 Abs. 1 KFSV legt das kantonale Angebot an ambulanten Leistungen fest, worunter die Nachbetreuung im Anschluss an eine stationäre Leistung (lit. a), die sozialpädagog-

¹⁶ Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 23.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (ALKV). Dok.-Nr.: 1022556. (S. 4). Hiermit scheint wohl nicht die Vertrauensperson nach Art. 1a Abs. 2 lit. b PAVO angesprochen.

¹⁷ Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 23.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (ALKV). Dok.-Nr.: 1022556. (S. 5).

¹⁸ Siehe z.B. Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 23.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (ALKV). Dok.-Nr.: 1022556. (S. 5) & Kantonales Jugendamt, 2021: Richtlinien Familienpflege. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern (S. 11).

¹⁹ Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 23.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (ALKV). Dok.-Nr.: 1022556. (S. 5).

²⁰ EJPD, 2013: Erläuterungen zu den revidierten Bestimmungen der Pflegekinderverordnung (S. 3).

²¹ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 23) & Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 23.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (ALKV). Dok.-Nr.: 1022556. (S. 5).

²² Kantonales Jugendamt, 2021: Richtlinien Familienpflege. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern (S. 11).

²³ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 24).

gische Begleitung in der Familienpflege (lit. f bis h), die Vermittlung von Pflegeplätzen in der Langzeitunterbringung (lit. i) sowie die Aus- und Weiterbildung von Pflegefamilien (lit. k) gefasst sind. Insofern sind die Beratung, Begleitung und Weiterbildung ambulante Leistungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b KFSG. Diese im Kanton verfügbaren Angebote für die Beteiligten sind wie folgt einzuschätzen:

- A. Der Kanton Bern macht im Bereich der Beratung von Pflegefamilien von Art. 3 Abs. 2 lit. a PAVO Gebrauch, indem er ab 2022 eine auf die Familienunterbringung spezialisierte und kostenlose Beratungsstelle einführt.²⁴ Der Kanton entspricht damit den Empfehlungen der SODK & KOKES zur Gewährleistung eines Beratungsangebots für Pflegeeltern.²⁵ Weiter kann aus der Richtlinie «Familienpflege» abgeleitet werden, dass im Kanton Bern grossen Wert darauf gelegt wird, dass Pflegefamilien bei individuellem Bedarf eine professionelle Begleitung durch eine DAF in Anspruch nehmen können. So werden beispielsweise Krisen- sowie Wochenunterbringungen in der Regel von einer DAF begleitet.²⁶
- B. Mit der neuen Rechtsetzung kommt der Kanton zudem den Empfehlungen der SODK & KOKES zur Finanzierung von Aus- und Weiterbildungen²⁷ nach, indem er die Kosten bis zu einem gewissen Betrag übernimmt (siehe Art. 3 lit. k KFSV).²⁸ Der Kanton Bern überlässt es den Pflegeeltern, je nach selbst eingeschätztem Bedarf das passende Angebot auszuwählen.²⁹ Die SODK & KOKES gehen in diesem Punkt weiter, indem Voraussetzung für eine Bewilligung eine Ausbildung i.S. eines Vorbereitungskurses sein soll.³⁰ Eine solche Basisausbildung der Pflegeeltern ist in den Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 6 ALKV nicht zu finden. Unter der Leistung «Vermittlung von Pflegeplätzen in der Langzeitunterbringung» ist gemäss den Erläuterungen neben der «Gewinnung von Familien» auch ein «Qualifizierungsprozess interessierter Familien» zu fassen.³¹ Wie dieser Prozess im Einzelnen aussieht, wird auf gesetzlicher Ebene nicht ausgeführt.
- C. Dass Pflegekinder im Kanton Bern Anspruch auf Leistungen nach Art. 2 Abs. 1 KFSG über die Volljährigkeit hinaus haben (Art. 3 Abs. 2 KFSG), entspricht den Empfehlungen der SODK & KOKES³² sowie auch Ziffer 132 der UN-Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von

²⁴ Kantonales Jugendamt, 2021: Richtlinien Familienpflege. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern (S. 12).

²⁵ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 36). Die SODK & KOKES verlangen weiter regelmässige Beratungs- und Standortgespräche (S. 36).

²⁶ Kantonales Jugendamt, 2021: Richtlinien Familienpflege. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern (S. 12-13).

²⁷ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 35). Die SODK & KOKES verlangen die Kostenübernahme der *Weiterbildungen*. Bezüglich Finanzierung der "Basisausbildung" ist in den Empfehlungen nichts zu finden (S. 35).

²⁸ Kantonales Jugendamt, 2021: Richtlinien Familienpflege. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern (S. 13). Gemäss SODK & KOKES sollten die Kantone wohl *alle* Kosten übernehmen (S. 35), womit der Kanton Bern die Empfehlungen nicht vollumfänglich erfüllt.

²⁹ Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 30.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV). Dok.-Nr.: 1035232. (S. 8).

³⁰ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 35).

³¹ Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 30.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV). Dok.-Nr.: 1035232. (S. 8).

³² SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 30). Gemäss SODK & KOKES sollen "die nötigen Betreuungsleistungen bei Bedarf [...] *bis zum Abschluss der Erstausbildung* angeboten werden". Der Kanton Bern sieht hier eine fixe Altersgrenze vor, womit das Angebot wohl weniger auf das einzelne Individuum zugeschnitten werden kann. Die Grundidee der SODK & KOKES - das Gewährleisten von Betreuung auch über das 18. Altersjahr hinaus - hat der Kanton Bern mit seiner Bestimmung (Art. 3 Abs. 2 KFSG) jedoch umgesetzt.

Kindern. Spezifisch für die Care-Leaver:innen ist die Bestimmung Art. 3 Abs. 2 lit. b KFSG gedacht,³³ wobei wohl auch lit. a (Weiterführung einer bereits beanspruchten Leistung über die Volljährigkeit hinaus) für Care-Leaver:innen relevant sein kann (siehe Voraussetzungen in Art. 31 KFSV, z.B. das Weiterführen einer Psychotherapie).³⁴ Diese spezielle Bestimmung für Care-Leaver:innen scheint wohl den Anspruch auf die in Art. 3 Abs. 1 lit. a KFSV festgelegte ambulante Leistung der «Nachbetreuung im Anschluss an eine stationäre Leistung» zeitlich zu verlängern.³⁵

Als Synthese lässt sich festhalten, dass der Kanton Bern sowohl auf Gesetzes- als auch auf Verordnungsebene das Pflegekindersystem umfassend geregelt hat. Weiter existieren Richtlinien, die auf der Website des KJA publiziert und damit öffentlich zugänglich sind.³⁶ Im Einzelnen kann folgendes zur Kohärenz zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht (1.) sowie zur Regelungsdichte und Rechtssicherheit (2.) festgehalten werden:

1. Die Kohärenz zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht ist in grossen Teilen gegeben. So entspricht etwa die Organisation der KESB den bundesrechtlichen Vorgaben. In Bezug auf die Kindeswohl-normen sieht der Kanton Bern zum einen den Einbezug des Kindes in Entscheidungen des Alltags vor (Art. 2 Abs. 1 lit. b ALKV), zugleich hat der Kanton auch zur Vertrauensperson resp. Präzisierungen vorgenommen (Art. 2 Abs. 2 ALKV). Der Kanton hat insofern ein umfassendes Verständnis von Beteiligung des Kindes an Entscheidungen.

Abweichungen sind in folgenden Punkten zu finden:

- Die Bewilligung für ein bestimmtes Kind ist erst dann notwendig, wenn es mehr als sechs Monate aufgenommen wird (Art. 5 Abs. 2 BE-ALK). Der Kanton Bern sieht also für die Passung eine grosszügigere Frist vor als das Bundesrecht.
- Die Meldefrist der DAF von einem Monat (Art. 31 Abs. 2 ALKV) ist kürzer als die Vorgabe in Art. 20b Abs. 2 PAVO, welche die Meldung innerhalb von drei Monaten vorsieht.
- Die Überprüfungs-kadenz der angestellten Personen der DAF ist gemäss Bundesrecht jährlich (Art. 20b Abs. 1 lit. c PAVO), im Kanton Bern periodisch (Art. 31 Abs. 3 KFSG) vorgesehen, was offenlässt, in welcher Kadenz die Überprüfung stattfinden soll.
- Art. 32 ALKV verlangt für die Tätigkeit von Leitungspersonen und Mitarbeitenden mit Betreuungsfunktion zum einen ihre fachliche Geeignetheit sowie die Ausrichtung ihrer Tätigkeit am Wohl der leistungsbeziehenden Kinder. Damit erinnert die Verordnung, dass auch für Fachpersonen der DAF die Maxime des Kindeswohls gilt. Die PAVO verzichtet auf eine entsprechende Regelung für die DAF.

³³ Direktion für Inneres und Justiz Bern (2020, 12.8.2020). Vortrag: Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (Kinderförder- und Schutzgesetz, KFSG). Dok.-Nr.: 753623. (S. 12).

³⁴ In den Empfehlungen der SODK & KOKES konnten keine weiteren Ausführungen zu den Voraussetzungen und Bedingungen der Betreuung auch nach der Volljährigkeit gefunden werden. Somit können z.B. Art. 25 bis 28 KFSG oder Art. 31 KFSV (i.V.m. Art. 3 Abs. 2 lit. a KFSG) nicht eingeschätzt werden.

³⁵ Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021, 30.06.2021). Vortrag: Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV). Dok.-Nr.: 1035232. (S. 7). Gemäss den Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 1 lit. a BE-KFSV sind Kinder “im Anschluss an eine stationäre Unterbringung für eine befristete Zeit sozialpädagogisch” zu begleiten. Dies mit dem Ziel, dass die Kinder in der “neuen Lebenssituation” Stabilität finden (S. 7).

³⁶ <https://www.kja.dij.be.ch/de/start.html>

- Mit der ausdrücklichen Meldepflicht für besondere Vorkommnisse, welche die Gesundheit oder Sicherheit der betreuten Kinder betreffen (Art. 33 Abs. 2 ALKV), hat der Kanton Bern eine strengere Bestimmung als die PAVO vorgesehen.

2. Zur Regelungsdichte und -tiefe sowie zur Rechtssicherheit lässt sich folgendes festhalten: Die Organisation, Bewilligungspflicht, Aufsicht und die DAF sind auf Gesetzesstufe (KESG/KFSG) geregelt. Zusätzlich wurden Bewilligungspflicht, Aufsicht und DAF auf Verordnungsebene (ALKV, KFSV) konkretisiert. Besonders für die DAF wurden (im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 PAVO) präzise und detaillierte Regelungen auf drei Ebenen (Gesetz, Verordnung und Richtlinien) festgelegt. So ist etwa die Meldepflicht von DAF in Art. 10 Abs. 1 lit. a KFSG festgelegt und in der ALKV detailliert ausgeführt. Durch die vertragliche Regelung der DAF im Kanton Bern mittels Rahmenvertrag wird eine Standardisierung und Qualitätssicherung der DAF gewährleistet.

Auch bei der Regelung der Finanzierung finden sich Delegationsnormen und detaillierte Regelungen betreffend Kostentragung, Kostenbeteiligung und Berechnung. Daher bestehen für die Praxis nur geringe Ermessensspielräume. Zu erwähnen ist allerdings, dass Art. 26 BE-KFSV Höchstbeträge für das Pflegegeld vorsieht und von vereinbartem Pflegegeld ausgeht. Hier besteht wohl ein Verhandlungsspielraum.

Die Regelung der Begleitung, Beratung und Weiterbildung findet sich auf der Ebene von Richtlinien, nicht in einem formellen Gesetz. So ist beispielsweise die kostenlose Beratungsstelle oder die teilweise Finanzierung von Weiterbildung in der Richtlinie Familienpflege zu finden.³⁷

Indem in den kantonalen gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf Organisation, Bewilligung, Aufsicht, DAF, Finanzierung und Kindeswohlnormen konkretere und über das Bundesrecht hinausgehende Bestimmungen zu finden sind, gewährleistet der Kanton Bern eine hohe Rechtssicherheit.

2.9 Fazit

Mit der Einführung des Gesetzes über die «Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf» im Kanton Bern wird eine stärkere Steuerung, Vereinheitlichung und eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung des Pflegekindersystems angestrebt. Ziel des Entwicklungsprozesses ist eine Erhöhung der Transparenz für das Herkunftssystem und die Pflegefamilien durch eine Klärung von Rollen, Zuständigkeiten und Aufgaben der verschiedenen Akteure im Pflegekindersystem. Die Pflegefamilie wird im Gesamtspektrum der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe als eine Angebotsform konzipiert, die sich bewusst von einer Unterbringung in einem professionellen Umfeld abgrenzt, dabei aber professionell begleitet wird (Gassmann 2018, S. 1).

Das Kantonale Jugendamt (KJA) nimmt eine steuernde Funktion im Pflegekindersystem ein. Die Finanzierung der Leistungen orientiert sich an den erbrachten Leistungen und am Aufwand. Die Entschädigung von Pflegeeltern wird vereinheitlicht und der sozialversicherungsrechtliche Rahmen geregelt. Die Neustrukturierung des Pflegekindersystems strebt die Rechtsgleichheit von Pflegefamilien an. Die Standards und Leistungsqualität sowie die Zielerreichung der Leistungen von DAF sollen durch das Leistungscontrolling des KJA laufend fachlich weiterentwickelt werden.

³⁷ Kantonales Jugendamt, 2021: Richtlinien Familienpflege. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern (S. 13).

Im Pflegekindersystem in Bern wird die Aufsicht von der Fallführung getrennt. DAF sind dabei als ambulante Leistung im «Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf» (BE-KFSG) verankert. Die DAF sind beauftragt, Pflegeplätze zu vermitteln und Pflegeverhältnisse sozialpädagogisch zu begleiten. Die Bewilligung von Pflegeverhältnissen obliegt wie bisher der KESB, wird aber ab 2024 in die Zuständigkeit des KJA übergehen. Pflegeeltern sind zukünftig nicht mehr an eine DAF angebunden, sondern diese schliessen sich dem Gesamtleistungsvertrag des Kantons an, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen. Das DAF-Angebot wird so als professionelle Begleitung von Pflegeverhältnissen konzipiert. Die Art der Begleitung durch die DAF soll sich am Bedarf des konkreten Pflegeverhältnisses orientieren und wird je nach Unterbringungsform unterschiedlich gestaltet.

Die Rolle der Herkunftsfamilien wird im Kanton Bern gestärkt. Hier spielt das neu installierte Angebot der Wochenunterbringung eine wichtige Rolle, bei der die Rückkehr ins Familiensystem vorgesehen ist. Das Angebot für Pflegekinder, auch nach dem Erreichen des 18. Altersjahres in einer Pflegefamilie verbleiben zu können, eröffnet Möglichkeiten für eine bedarfsorientierte Verlängerung der Unterstützung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe.

Mit der Klärung von Rollen und Zuständigkeiten werden auch die Verfahren der Bewilligung, Steuerung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen vereinheitlicht. Im Rahmen des Leistungscontrollings der DAF-Leistungen wird eine bedarfsorientierte und an fachlichen Standards orientierte ständige Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe angestrebt. Die Pflegekinderhilfe wird als ein Angebot im Leistungsspektrum ambulanter und stationärer Hilfen verstanden.

Durch den jährlich erscheinenden Datenbericht im Kanton Bern lässt sich die quantitative Nutzung der Pflegekinderhilfe im Vergleich mit den anderen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe aufzeigen. Dieser Bericht und die anderen Expertisen und Analysen, die öffentlich zugänglich sind, ermöglichen es die fachlichen Entwicklungen nachzuvollziehen.

Literatur

Direktion für Inneres und Justiz Bern (2021). Vortrag: Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV) 2020.DIJ.3171. Bern:

Gassmann, Yvonne (2018). Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (Projekt OeHE) Expertise/Stellungnahme zur Pflegekinderhilfe, speziell zu den Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege im neuen Steuerungs- und Finanzierungsmodell der Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und/oder Schutzbedarfs. In: Bern, Kantonales Jugendamt KJA (Hg.).

Kantonales Jugendamt (2015). Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Teilbericht 3 Projekt Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern:

Kantonales Jugendamt (2017a). Fachbericht Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern:

Kantonales Jugendamt (2017b). Praxis der Kindesanhörung in Kindesschutz- und Scheidungsverfahren im Kanton Bern. Analyse und Handlungsempfehlungen Bern: Kantonales Jugendamt.

Kantonales Jugendamt (2021a). Richtlinien Familienpflege. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern:

Kantonales Jugendamt (2021b). Richtlinien für ambulante Leistungserbringende mit Anschluss am Gesamtleistungsvertrag. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern:

Kantonales Jugendamt (2021c). Förder- und Schutzgesetz (KFSG): Bemessungsgrundlage für die Kostenbeteiligung von besonderen Förder- und Schutzleistungen. In: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hg.). Bern:

Regierungsrat des Kantons Bern (2021). Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV) vom 30.06.2021 213.319.1.

"Enfants placés - next generation" : comparaison des structures cantonales

Le système de placement d'enfants dans le canton de Fribourg

Chantal Guex

Auteure:

Chantal Guex, Haute école de travail social Fribourg - HETS-FR, Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale - HES-SO, chantal.guex@hefr.ch

Proposition de citation :

Guex, Ch. (2024) Le système de placement d'enfants dans le canton de Fribourg. Avec une contribution de Gisela Kilde. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonaler Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Objectifs et approche méthodologique

1.1 Rapport sur l'exécution des recherches

La recherche en ligne pour le rapport dans le canton de Fribourg a été effectuée en juillet et août 2021.

Pour faciliter la lecture du rapport, le masculin générique est utilisé pour désigner les deux sexes, il n'a aucune intention discriminatoire.

1.2 Participantes

Personne interrogée :

- Michaëla Bochuz Roth, Cheffe de secteur des milieux d'accueil (SMA), à Fribourg. L'entretien en ligne a eu lieu le 16.09.2021, il a été réalisé par Chantal Guex.

Responsable de la rédaction du rapport :

- Chantal Guex, Haute école de travail social Fribourg - HETS-FR

Auteure du chapitre relatif à la sécurité juridique, profondeur et densité de la réglementation (chap.2.8 - *auf deutsch*) :

- Gisela Kilde, École de management et de droit, Haute école des sciences appliquées de Zurich - ZHAW

2 Canton de Fribourg

Selon le Service de la statistique de l'Etat de Fribourg, en 2020, la population résidente permanente du canton comptait 325'496 personnes, dont 64'280 personnes de moins de 18 ans³⁸.

	2017	2018	2019	2020
Population résidente permanente	315'074	318'714	321'783	325'496
Population résidente permanente (< 18 ans)	63'267	63'621	63'901	64'280
Population résidente permanente (< 18 ans) par rapport à la population résidente totale (en %)	20,1 %	20,0%	19,9 %	19,7 %
Famille d'accueil agréées par le secteur des milieux d'accueil (SMA)*	175	157	161	150
Nombre d'enfants placés*	143	139	136	145

* données transmises par le secteur des milieux d'accueil (SMA) – 28.11.21

³⁸ https://opendata.fr.ch/explore/dataset/01_02_age_5_sex_natio/table/

Selon les statistiques de la COMPA pour l'année 2020³⁹, il y a eu 18 cas de retrait de l'autorité parentale selon les art. 311/312 CC dans le canton de Fribourg (état au 31.12.2020). Dans 2 cas, la demande émanait des parents (art 312.1 CC). Le retrait du droit de déterminer le lieu de séjour selon l'art. 310 CC a eu lieu 198 fois au total dont 181 cas dans le cadre d'un placement d'office et 24 cas dans le cadre d'un placement sur demande. Une représentation dans la procédure (art.314a bis CC) a eu lieu à 31 reprises. En 2020, au total, 30,72 ‰ enfants ont bénéficié d'une mesure de protection. Cette proportion situe le canton de Fribourg légèrement au-dessus de la moyenne suisse de 28,01 ‰ enfants pour cette même année.

2.1 Bases légales

Les bases légales du placement d'enfants dans le canton de Fribourg comprennent, outre les réglementations fédérales, les bases juridiques cantonales de référence suivantes :

- Loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte du 15.06.2012 (LPEA 212.5.1)
- Loi sur l'enfance et la jeunesse du 12 mai 2000 (LEJ ; RSF 835.5).
- Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles du 16 novembre 2047 (LIFAP ; RSF 834.1.2).
- Règlement sur l'enfance et la jeunesse du 17.03.2009 (REJ, RSF 835.51).
- Règlement sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles du 16 décembre 2019 (RIFAP; RSF 834.1.21).
- Ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte du 18.12.2012 (OPEA 212.5.11)
- Ordonnance concernant la surveillance des enfants placés chez des parents nourriciers du 01.10.2013 (212.3.85).

2.2 Modèle d'organisation du système cantonal de placement d'enfants

En termes de compétences, l'autorité judiciaire cantonale aussi nommée la Justice de paix est en premier lieu l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). L'organisation des Justices de paix du canton de Fribourg est basée sur les districts administratifs. Le canton est ainsi divisé en sept arrondissements : **Sarine, Singine, Gruyère, Lac, Glâne, Broye et Veveyse.**

L'autorité de protection est interdisciplinaire (art. 440 CC) quant à sa composition. La Justice de paix fribourgeoise siège à trois membres, à savoir un ou une juge de paix, qui en tant que président-e dirige la procédure, et deux assesseur-e-s. Selon la LPEA, le président ou la présidente de l'autorité de protection dispose des qualifications prévues⁴⁰. Les autres membres sont désignés, selon les cas à régler, en fonction de leurs compétences attestées, notamment en matière de travail social, en matière de psychologie/pédagogie, dans le domaine de la santé ou dans celui de la comptabilité ou de la gestion de biens (art 2 al.2 LPEA).L'autorité de protection de l'enfant est compétente pour prendre toutes les

³⁹ Voir www.kokes.ch (documentation, statistiques), respectivement https://www.kokes.ch/application/files/8516/3116/9183/COPMA_Statistiques_2020_enfants_mesures_en_cours_A3.pdf (consulté le 22.9.2021).

⁴⁰ Compétences attestées des assesseur-e-s (art. 3 OPEA)

1 Les compétences des assesseur-e-s doivent être attestées par un diplôme reconnu, une bonne expérience professionnelle ou des connaissances particulières dans le domaine de spécialité concerné.

2 Les assesseur-e-s doivent en outre faire preuve de connaissances pratiques suffisantes pour l'exercice de leur mandat.

Formation continue des membres de l'autorité de protection (art. 4 OPEA)

mesures de protection en faveur de l'enfant telles que le retrait du droit de garde ou de l'autorité parentale, le placement et la désignation d'un curateur.

Le président ou la présidente de l'autorité de protection peut déléguer à un seul membre de cette autorité la compétence d'exercer la surveillance sur les placements et mesures ordonnés (Art. 5, al.1 b & art.22 LPEA).

Le Conseil de la Magistrature exerce la surveillance de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (art. 7 LPEA). Les décisions de l'autorité de protection peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour de protection de l'enfant et de l'adulte du Tribunal cantonal (art. 8 LPEA).

La loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) a, entre autres, pour but de protéger les enfants menacés dans leur intégrité physique, intellectuelle et psychique, vivant dans le milieu familial et hors de celui-ci (art. 2 al. let. c LEJ).

De même, la loi rappelle qu'elle s'inscrit dans le cadre de la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant. À ce titre, la LEJ consacre, d'une part, la notion d'intérêt supérieur de l'enfant en mentionnant que toute mesure prise doit l'être dans l'intérêt supérieur de l'enfant, dans le respect du principe de subsidiarité, selon l'article 3 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. La loi doit également respecter les droits fondamentaux de toutes les personnes concernées. (art. 3 al. 1 & 2 LEJ). Et, d'autre part, la LEJ se conforme aux dispositions des articles 12 à 17 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant en consacrant les droits de participation des enfants.

En matière de responsabilités, la loi rappelle que les responsables, au premier chef, des soins, de l'éducation, de l'entretien et de la protection de l'enfant sont son père et sa mère (art. 7 al.1 LEJ). L'Etat assumant la responsabilité de la protection de l'enfance, il organise l'aide spécifique en faveur des enfants et des jeunes victimes d'infractions. (art. 9 al. 1 & 2 LEJ)

Les principes de protection sont également caractérisés lorsque la santé et le développement physique, psychique, moral ou social d'enfants ou de jeunes sont menacés alors les mesures nécessaires de protection doivent être prises dans les plus brefs délais, si possible en collaboration avec les parents (art. 20 al. 1 LEJ). Ces mesures, appliquées le plus précocement possible, visent à prévenir, atténuer, éliminer le danger qui menace ces enfants ou ces jeunes (art. 20 al 2 LEJ).

Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance cantonale sur la protection de l'enfance et de la jeunesse (art.21 al.1 LEJ). Les tâches que la loi attribue à l'Etat en la matière sont placées sous la responsabilité de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) (art.21 al.2 LEJ). Le service cantonal spécialisé chargé de la protection de l'enfance et de la jeunesse est le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) qui est l'organe d'exécution du DSAS (art.22 LEJ).

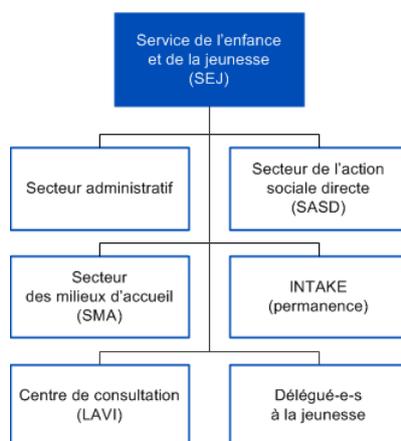
Le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) accomplit, entre autres, les tâches suivantes : (art.22 al.2 let. a à c LEJ)

- la mise en œuvre des actions socio-éducatives nécessaires, d'entente avec les parents ou les représentants légaux pour les enfants en danger dans leur développement, ou pour les jeunes adultes;
- l'exécution des mesures civiles et pénales de protection de l'enfant ordonnées par les autorités judiciaires, la représentation provisoire des enfants séjournant dans le canton (...);
- en cas d'urgence, les placements provisoires nécessaires avant le prononcé de la décision judiciaire;
- l'évaluation, l'autorisation et la surveillance de milieux d'accueil extra-familiaux (...). Le SEJ assume des tâches d'information et de conseil auprès des personnes qui assurent la prise en charge

extrafamiliale d'enfants. Il met à disposition des formules et modèles en matière d'autorisation et d'annonce d'accueil. (Art 3, al.3 RSF 212.3.85).

La loi rappelle que, « par action socio-éducative on entend les conseils, soutiens ou aides apportés aux enfants et aux jeunes en difficulté et à leurs familles. Il peut s'agir d'un appui social, psychosocial et éducatif en milieu ouvert, d'un placement de ces enfants ou de ces jeunes hors du milieu familial ou de toute autre mesure utile » (art. 23, al.1 LEJ). Le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) peut agir en matière d'action socio-éducative soit sans mandat d'une autorité judiciaire, soit à la suite d'une décision de l'autorité de justice (art. 23 al.2 LEJ). Les mesures d'action socio-éducative sont dispensées par des institutions publiques ou des organismes privés. (art. 23 al.3).

Dans le canton de Fribourg, les agences administratives impliquées dans l'organisation et la mise en œuvre de placement d'enfants en familles d'accueil relèvent du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). Ce dernier est organisé en plusieurs secteurs chargés de l'exécution des tâches opérationnelles en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse : (art. 25 al.1 REJ).



Le secteur de l'action sociale directe (SASD) est, par délégation, mandaté pour exécuter les mandats de protection confié par la Justice de paix et lui rendre des comptes à ce propos. Ce service est composé d'intervenants et d'intervenantes en protection de l'enfance (IPE) qui se répartissent en trois équipes et qui interviennent dans le cadre de la protection de l'enfant.

Le SASD 1 regroupant la ville de Fribourg et les districts du Lac et de la Singine ; le SASD 2 regroupant le district de la Sarine, à l'exclusion de la ville de Fribourg, et le district de la Broye ; le SASD 3 regroupant les districts de la Veveyse, de la Glâne et de la Gruyère.

Les intervenants et d'intervenantes en protection de l'enfance (IPE) exécutent les mandats transmis par l'autorité judiciaire, ont donc les contacts avec les familles d'origine et ce sont souvent eux qui demandent une mesure de placement à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. Après une analyse individuelle, les IPE proposent, selon les circonstances, des prestations de conseils et de soutien dans la vie quotidienne ou lors de difficultés, un accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie, ou un placement dans une institution ou une famille d'accueil.

Le secteur INTAKE est un service qui poursuit ses activités sur l'ensemble du canton. Il assure des prestations d'urgence, de permanence, les suivis sans mandat officiel, les enquêtes sociales pour les autorités judiciaires (tribunaux civils et justices de paix) et la représentation légale des jeunes requérants et requérantes d'asile mineurs non accompagnés. Il est constitué de deux groupes dont un groupe s'occupe de toutes les nouvelles enquêtes.

Ces deux secteurs s'occupent du volet de suivi de l'enfant. Les SASD et l'INTAKE assument également un service de piquet pour les cas de péril en la demeure survenant en dehors des heures d'ouverture de l'administration, et qui est activé par la police cantonale exclusivement.

Ils cumulent ensemble, depuis le 1^{er} mars 2020, une dotation accrue en ressources humaines de 7,8 équivalent plein temps (EPT). Or, si la dotation a permis d'alléger un peu la charge de travail, cette dernière reste très lourde et des postes supplémentaires sont nécessaires (le nombre de dossiers suivis par un EPT est de 76 en 2020).

Le secteur des milieux d'accueil (SMA) est l'autorité cantonale en matière d'adoption, des familles d'accueil et des structures d'accueil de la petite enfance et extrascolaires. Ce service intervient dans toutes les structures et milieux qui accueillent des enfants de manière extrafamiliale. Sa tâche principale est, entre autres, d'évaluer, d'autoriser et de surveiller les familles d'accueil et institutions où des enfants sont placés à la journée ou à plus long terme mais dans ce dernier cas, uniquement pour les familles d'accueil et les adoptions. Le SMA ne s'occupe pas des foyers d'accueil subventionnés par le canton, cette tâche relève du Service de la prévoyance sociale (SPS) dans le canton de Fribourg. Le SMA propose également des prestations de conseil et de soutien. Les tâches de ce secteur relèvent du droit administratif. La dotation en ressources humaines du service est constituée de 5 personnes (4 intervenant-e-s en protection de l'enfance -IPE et un chef de groupe) représentant 2,9 EPT spécifiquement pour le domaine des familles d'accueil et de l'adoption. Ce chiffre ne représente donc pas l'ensemble de la dotation du secteur SMA.

Au niveau de l'organisation interne, le SEJ anime une plateforme-placement à l'interne impliquant une collaboration interservices et qui a pour but de coordonner les placements d'enfants au sein des institutions d'éducation et des familles d'accueil. Cette plateforme, qui bénéficie de l'adhésion de l'ensemble des intervenants et intervenantes concerné-e-s, regroupe les cheffes de secteurs SASD (3 personnes) et de l'INTAKE, la cheffe de secteur ou le chef de groupe adoption/famille d'accueil pour le SMA, une personne de la direction du service (adjoint au chef de service) et une personne du SPS. Lors des séances hebdomadaires, des situations d'enfants sont présentées et des « matching » sont opérés en fonction des places à disposition. Un tel dispositif est d'autant plus nécessaire dans un contexte tendu où les places à disposition sont rares.

De manière générale, dans tout processus de placement, l'environnement direct de l'enfant va toujours être « sondé » prioritairement par les IPE du SASD ou de l'INTAKE qui suivent l'enfant. Si un milieu intrafamilial (des grands-parents, des oncles et tantes) ou un milieu qui connaît l'enfant (amis, voisins de l'enfant) est proposé, c'est le SMA qui va procéder à son évaluation. A l'interne, une échelle de codes (rouge, jaune et vert) va spécifier, en fonction de normes de protection de l'enfance, le degré d'urgence du placement. Le processus de placement s'appuie sur les standards de qualité « Quality4Children »⁴¹ qui préconisent que les différentes étapes du placement d'un enfant soient réalisées selon 3 axes : 1) Le processus de décision et d'admission (professionnalisme, préservation des liens familiaux, préparation du placement) ; 2) le processus de de la prise en charge du placement (projet éducatif individualisé, besoins de l'enfant, qualification du milieu d'accueil, référence définie pour l'enfant, préparation à l'autonomie) ; 3) le processus de départ (fin du placement) ainsi que la participation de l'enfant lors du processus (planification, possibilité de contacts).

Pour le canton de Fribourg, il n'y a pas de manière différente de procéder en terme organisationnel selon que les placements d'enfants ont lieu sur une base volontaire ou ordonnée. De même, pour le canton de Fribourg, les pouvoirs de décisions, les responsabilités et tâches en matière de protection de l'enfance relèvent tous du niveau cantonal.

Par placement d'un enfant chez des parents nourriciers, l'ordonnance fribourgeoise entend « le fait de confier un enfant à des personnes hors du foyer familial, que ce soit chez des particuliers ou dans

⁴¹ Q4C : <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Standards%20pour%20le%20placement%20des%20enfants%20hors%20du%20foyer%20familial%20en%20Europe.pdf>

une institution, à la journée ou en continu, que le placement ait lieu sur l'initiative des parents ou sur ordre d'une autorité ». (art. 2, al.1. RSF 212.3.85).

Le canton de Fribourg reconnaît 2 types de familles d'accueil. D'une part les familles d'accueil non professionnelles. Charge à l'État de mettre en place un réseau cantonal de familles d'accueil non professionnelles en mettant sur pied des cours d'information et de formation (art. 33 al.1 let. a LEJ). D'autre part, les familles d'accueil professionnelles. Le statut et la reconnaissance des familles d'accueil professionnelles sont régis par une législation spéciale : la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP)(Art. 32 LEJ).

Selon l'art. 25 al.1 de la LIFAP, une famille d'accueil professionnelle se caractérise comme une famille qui accueille des mineur-e-s ou de jeunes adultes de moins de 25 ans nécessitant, par mesure de protection, un placement hors du milieu familial, et dont l'un des membres du couple éducatif dispose d'une formation dans le domaine de l'éducation spécialisée ou d'une formation professionnelle jugée équivalente. Une famille d'accueil professionnelle ne peut accueillir plus de cinq mineur-e-s ou jeunes adultes (art. 25 al.2 LIFAP). En pratique, le SMA impose également l'accueil de minimum 3 enfants à ces familles afin qu'elles puissent vivre de leur activité. Dans les faits, ce sont des familles semi-professionnelles dans le sens où l'un des membres du couple éducatif doit avoir une fonction professionnelle issue du champ social (éducation, assistance sociale). Il peut s'agir de couples (ou non) où une des personnes se consacre pleinement à ce travail rémunéré de fonction familiale. Il se peut donc que l'un des membres du couple ait une activité rémunérée à l'extérieur, mais l'autre membre doit se consacrer « intégralement » à l'accueil de ces enfants. Le SMA exige de ce type de familles qu'elles acceptent de prendre en charge des situations de placement d'enfant plus complexes (par exemple, avec un mandat de curatelle ou lors d'un suivi compliqué tant du point de vue de l'enfant que du-des parent(s) par rapport à d'autres familles non professionnelles. Ce type de placement est imaginé comme un placement de long terme où l'enfant va grandir dans la famille en question jusqu'à sa majorité. La prise en charge est calculée sur la base de 25% de taux d'activité par enfant placé. Le SMA s'occupe de l'évaluation, de l'autorisation au sens de l'OPE et du suivi de ces familles.

Dans le canton de Fribourg, on distingue quatre types de placement : le placement de dépannage (d'une durée présumée de 3 mois max.), le placement ressource comprenant les week-ends, les vacances ou les week-ends et vacances) ; le placement permanent (à la semaine ou à la semaine et week-end compris) et le placement d'urgence. Ce dernier type de placement ne s'adresse qu'aux familles d'accueil professionnelles. Une famille qui remplit les critères légaux (art.5 OPE) peut se proposer pour plusieurs types d'accueil/de placement. Les familles qui souhaitent devenir familles d'accueil se proposent principalement pour des accueils de type permanent ou ressource. Le dépannage est moins proposé par les familles elles-mêmes. Dans le canton de Fribourg, le constat général est que le nombre de familles d'accueil disponibles, quel que soit leur type, est très faible.

Le SEJ organise régulièrement des séances d'information afin d'expliquer le rôle de famille d'accueil ainsi que les procédures et exigences en la matière. Trois séances d'information par année sont organisées à ce propos. Le site internet ne mentionne pas les dates de ces rencontres et fournit peu d'information en ligne à ce propos. Pour connaître la date de la prochaine séance, les personnes intéressées sont invitées à contacter le **secrétariat du SMA**.

Le SMA évite d'utiliser le terme de « recrutement » pour les familles d'accueil. L'objectif est plutôt de faire connaître et expliquer à la population ce que signifie devenir famille d'accueil. Ce souci terminologie a son importance, car le SMA n'entretient pas de rapport de travail avec ces familles, qui ne sont pas rémunérées, mais simplement défrayées. En effet, bien que la dimension « vocationnelle » des familles d'accueil ne soit plus une attente, il est évident que s'inscrire dans une logique de solidarité reste un aspect important pour pouvoir accéder au statut de famille d'accueil.

Le processus de « recrutement » fait l'objet d'une tentative de réforme. En effet, le défraiement actuel, étant jugé par le SEJ comme relativement bas, le projet vise à tenter d'augmenter les montants de défraiement destinés aux familles d'accueil. Ce projet d'actualisation a été déposé au niveau de la DSAS où les discussions se poursuivent pour déterminer si des budgets seront alloués à cette fin. L'objectif du projet est de proposer quelque chose de « plus solide », tant sur le plan matériel que sur celui du soutien et du suivi aux familles d'accueil qui s'engagent. Par conséquent, le travail de « recrutement » est actuellement en « stand-by ». Un important travail de préparation et de réflexion a été mené et se poursuit au sein du SMA. Par exemple, sur la manière d'approcher les « potentielles futures familles d'accueil » en termes de stratégie de communication (en combinant des approches classiques, digitales et événementielles) et avec l'idée d'une récurrence communicationnelle pour « mieux » recruter via des « piqûres de rappel ». En effet, les campagnes passées n'ont pas toujours été très efficaces. Le canton de Fribourg ne participe d'ailleurs pas à la campagne romande de recrutement de familles d'accueil ⁴² lancée en septembre 2021.

2.3 Autorisation et surveillance

Le SEJ est l'autorité cantonale compétente pour délivrer ou retirer l'autorisation d'accueil ainsi que pour réceptionner les annonces et interdire l'accueil. Il surveille le placement d'enfants chez des parents nourriciers. (Art 3, al.1 RSF 212.3.85). En pratique, c'est le SMA qui est chargé, par le SEJ, de l'exécution de ces tâches opérationnelles. Le SEJ, via le SMA, assume des tâches d'information et de conseil auprès des personnes qui assurent la prise en charge extra-familiale d'enfants. Il met à disposition des formules et modèles en matière d'autorisation et d'annonce d'accueil. (Art 3, al.3 RSF 212.3.85).

Le placement d'un enfant de nationalité étrangère qui a vécu jusqu'alors à l'étranger est soumis aux conditions d'autorisation des articles 6 à 8b OPE. En particulier, le SEJ, via le SMA ne peut délivrer l'autorisation d'accueil que si le Service de la population et des migrants (SPoMi) a préalablement octroyé un visa ou une autorisation de séjour pour l'enfant (art. 7 al.3 RSF 212.3.85). Une collaboration entre ces deux services est établie pour permettre à chacun d'eux de réaliser les tâches légales qui leur incombent.

En ce qui concerne les familles d'accueil non professionnelles, le SEJ est compétent pour évaluer, délivrer l'autorisation de placement d'un enfant dans une famille d'accueil au sens des articles 4 à 11 OPE, pour surveiller le placement et, le cas échéant, pour retirer l'autorisation (art. 7 al.1 RSF 212.3.85)

En ce qui concerne les familles d'accueil professionnelles, l'autorisation d'accueil est également accordée par le SMA si ces dernières disposent de locaux et de l'équipement répondant aux exigences d'hygiène et de sécurité correspondant aux besoins de la population accueillie ; présente un concept d'accompagnement ainsi qu'une organisation en adéquation avec celui-ci et remplit les exigences de qualité définies par le Conseil d'Etat (art. 5 al.1 a-c LIFAP). Cette analyse est faite en collaboration avec le SPS. En matière de procédure, la demande de reconnaissance est faite par écrit auprès du service compétent (art. 19 al.1 RIFAP). Sur les préavis du SEJ et du SPS, la DSAS reconnaît les familles d'accueil professionnelles (art. 8, al.1 RSF 212.3.85). Le SEJ, via le SMA, évalue les conditions selon l'art. 5 de l'OPE, délivre l'autorisation d'accueil, surveille le placement et, le cas échéant, retire l'autorisation d'accueil dans une famille d'accueil professionnelle si la législation cantonale ou fédérale n'est pas respectée (art. 8, al.2 RSF 212.3.85).

La reconnaissance est octroyée pour une durée de cinq ans lorsque les prestations des familles d'accueil professionnelles répondent aux critères de qualité, de formation et de gestion définis par le Conseil d'Etat et respectent le principe d'économicité (art. 6 al. 2 a-b LIFAP). Elle se renouvelle tacitement

⁴² www.devenir-famille-accueil.ch

pour une durée de cinq ans, sauf décision contraire de la DSAS communiquée six mois au moins avant l'échéance de la reconnaissance (art. 19 al. 2 RIFAP). Lorsque les conditions de la reconnaissance ne sont plus remplies, la DSAS adresse à l'institution (en l'occurrence les familles d'accueil professionnelles) un avertissement écrit et lui impartit un délai raisonnable pour remédier aux manquements. Si, à l'échéance du délai, l'institution n'a pas pris les mesures nécessaires, la Direction compétente prononce le retrait de la reconnaissance (art. 19 al. 3 RIFAP). Le SEJ veille à ce que les conditions d'octroi de la reconnaissance des familles d'accueil professionnelles soient respectées. Le service compétent, le SMA effectue les contrôles nécessaires à cet effet (art. 20 al. 1 & 2 RIFAP).

Le processus d'évaluation des familles en vue de l'autorisation comporte quatre à cinq entretiens de deux heures à environ trois semaines d'intervalle (deux à trois entretiens pour les accueils de type ressources). Les canevas d'évaluation sont différents en fonction des types d'accueil familiaux envisagés par les familles postulantes, avec une base commune et une partie adaptée selon les types d'accueil envisagés (accueil intrafamilial, etc.). En moyenne, l'évaluation d'accréditation pour une famille d'accueil dure environ 6 mois.

En ce qui concerne la surveillance des familles d'accueil, elle a lieu au moins une fois par an comme le prescrit la loi (art. 10 OPE). Le procès-verbal des visites de surveillance est versé au dossier par les services du SMA.

Par ailleurs, mentionnons qu'un groupe de travail intercantonal romand relatif à la protection de l'enfance et auquel participe le canton de Fribourg existe depuis deux ans. Il travaille à la mise en commun de référentiels relatifs aux familles d'accueil (document d'évaluation, d'autorisation et de surveillance) en vue d'une harmonisation.

En ce qui concerne la question du retrait de l'autorisation, certaines familles d'accueil ont cessé leurs activités. Selon le SMA, ces familles ont souvent été accompagnées ou encouragées à arrêter. Dans la majorité des cas de retrait de l'autorisation, la détérioration de la situation des enfants « biologiques » de la famille d'accueil a été le facteur déterminant. La période de l'adolescence des enfants placés est également identifiée comme une phase délicate et complexe à gérer, pouvant justifier un retrait d'autorisation. Enfin, des relations conflictuelles telles que conflits de loyauté ou le non-respect de postures de non-jugement entre les familles d'accueil et les parents d'origine peuvent également conduire à un retrait de l'autorisation.

2.4 Services offerts par des prestataires dans le cadre de l'accueil familial

Dans le domaine des familles d'accueil, plusieurs organismes prestataires privés de placement familial qui ont leurs sièges sociaux dans des cantons alémaniques engagent des familles d'accueil fribourgeoises pour y placer des enfants provenant d'autres cantons. Il existe ainsi, dans le canton de Fribourg, une dizaine d'organismes prestataires privés avec lesquels le SMA collabore. Contrairement à d'autres cantons, Fribourg n'a pas signé un contrat avec un seul et unique prestataire.

Les organismes prestataires privés de placement familial opérant dans le canton de Fribourg doivent s'annoncer auprès du SMA en déposant un dossier contenant divers documents (composition de la direction, transmission de diplômes, reconnaissance du canton où ils ont leur siège social, etc.). Il incombe également aux organismes prestataires privés de compléter un canevas d'évaluation fourni par le SMA concernant les familles avec lesquelles ils travaillent. Le SMA n'évalue donc pas directement les familles travaillant pour des prestataires privés, mais les rencontre en vue de la délivrance d'une autorisation cantonale. Le SMA décide du nombre de places d'accueil disponibles dans chaque famille agréée, mais c'est l'organisme prestataire qui est responsable de la gestion des placements. Pour chaque placement d'enfant, l'organisme prestataire privé doit fournir au SMA une fiche expliquant la situation de l'enfant (formulaire de placement propre au canton de Fribourg) et informer le SMA du début et de la fin du placement. Le contrôle exercé par le SMA est assez strict en la matière. Le suivi de l'enfant et de la famille d'accueil est assuré par l'organisme prestataire, le SMA assure la surveillance annuelle légale des familles. Le processus de suivi de l'enfant et de la famille d'accueil

assuré par l'organisme prestataire privé est plus soutenu que celui que peut assurer le SMA de manière générale (par exemple en termes de disponibilité).

Le canton de Fribourg présente donc la particularité d'évaluer des familles affiliées à des organismes prestataires en vue de leur délivrer une autorisation non pas pour des placements d'enfants « fribourgeois », mais pour des placements d'enfants relevant d'autres cantons, principalement alémaniques⁴³. Ainsi les organismes prestataires annoncés procèdent à des placements d'enfants d'autres cantons au sein de familles fribourgeoises agréées par le canton de Fribourg. Le principe de territorialité s'applique donc ici uniquement en matière d'autorisation et de surveillance des familles d'accueil affiliées ; l'organisme prestataire étant autorisé et surveillé par le canton où il a son siège social. De nombreuses familles fribourgeoises situées dans la partie alémanique du canton s'affilient à ce type d'organismes prestataires, ce qui crée, du point de vue du SMA, une pénurie de familles d'accueil alémaniques disponibles. Il faut également savoir que les organismes prestataires salarient les familles d'accueil avec des montants très supérieurs à ceux pratiqués par le canton.

2.5 Financement du placement en famille d'accueil

En matière de responsabilités, la loi rappelle que les responsables, au premier chef, des soins, de l'éducation, de l'entretien et de la protection de l'enfant sont son père et sa mère (art. 7 al.1 LEJ). Les règles de financement des mesures de protection relatives à l'obligation d'entretien des parents demeurent réservées (art. 30 al. 1 LEJ). En cas de revenus insuffisants des père et/ou mère d'origine ou d'absence de revenu, le système public de prestations de l'aide sociale prend le relais. Ainsi, lorsque l'entretien des enfants ou des jeunes doit être assumé selon les principes de l'aide sociale par la collectivité publique, celle-ci exerce son droit de subrogation à l'encontre des père et mère (art. 30 al.2 LEJ). Par ailleurs, la distinction du motif du placement (volontaire versus ordonné) n'est pas pertinente en matière de financement sur le canton de Fribourg.

En ce qui concerne les familles d'accueil non professionnelles, la DSAS édicte les tarifs de rémunération et établit des règles pour la prise en charge des frais accessoires. (Art. 7 RSF 212.3.85). Il s'agit d'un défraiement de CHF 34,50.- par jour et par enfant, auquel s'ajoutent les frais liés à l'assurance maladie, aux vêtements, aux langes et/ou au lait spécifique pour nourrisson, à l'argent de poche, etc. Ces montants sont négociés, et ne sont pas régis par des barèmes comme dans d'autres cantons. De plus, il s'agit de recommandations tarifaires qui n'ont donc pas force de loi. Le défraiement reçu par les familles d'accueil non professionnelles n'est pas soumis aux cotisations sociales, il ne constitue donc pas un salaire.

En ce qui concerne les familles d'accueil professionnelles, les tarifs sont fixés par le SPS. Elles sont mieux rémunérées que les familles non professionnelles : entre CHF 110.- à 130.- par jour et par enfant.

À titre de comparaison, le coût d'un enfant placé dans une famille d'accueil affiliée à un organisme prestataire peut coûter de CHF 180.- à 220.- par jour et par enfant. L'organisme prestataire prélève une partie de cette somme pour couvrir ses frais de fonctionnement, mais selon les données obtenues par le SMA, les familles affiliées à ce type d'organisme touchent un montant variant de CHF 80.- à 100.- par jour et par enfant.

La convention d'accueil qui traite des aspects organisationnels et financiers est signée entre le(s) parent(s) d'origine ou le ou les représentant-s légaux de l'enfant (tuteur administratif de la gestion financière et/ou tuteur éducatif).

⁴³ En 2020, le SMA a surveillé 76 familles d'accueil parmi lesquelles un tiers (26) étaient engagées par des organismes de placement familial.

De manière générale, le SMA insiste auprès du SASD & INTAKE ou de tout autre service placeur pour que les aspects financiers de la convention soient réglés avant tout placement d'enfant. Ainsi, en principe, l'autorisation nominative ne sera délivrée par le SMA que lorsque les aspects financiers ont été réglés. Le SASD & INTAKE ou le tuteur administratif de la gestion financière doivent donc s'assurer qu'il existe des garanties au niveau des services sociaux (prestation de l'aide sociale). Les assistants sociaux des services du SASD & INTAKE vont donc demander une garantie au service social concerné. Une fois cette garantie obtenue, les assistants sociaux du SASD & INTAKE pourront, par délégation, signer ladite convention.

Il se peut aussi, dans le cas où l'enfant à placer est orphelin de père et/ou de mère, que les prestations complémentaires à l'AVS/AI (rente d'orphelin) entrent en compte pour la rémunération des familles d'accueil. La gestion de la convention est alors généralement assurée par la personne responsable de la gestion financière et, de plus en plus souvent, par des services extérieurs au SEJ comme le service des tutelles.

La particularité du canton de Fribourg réside dans son mécanisme de rémunération des parents d'accueil. En effet, ce sont les parents d'origine ou les représentants légaux de l'enfant (comme le tuteur administratif pour la gestion financière) qui doivent rémunérer directement la famille d'accueil. En cas de désaccord, c'est la Justice de Paix qui tranche les litiges. Contrairement à d'autres cantons romands, les services du SEJ n'ont pas de contrôle sur les aspects de la gestion financière liés aux placements en famille d'accueil. La tendance cantonale actuelle au niveau des Justices de paix est de séparer clairement les volets éducatif et financier dans le cadre des conventions. Ainsi, la gestion financière est plus fréquemment donnée à un tuteur du service des tutelles cantonal tandis que la tutelle éducative est dévolue au SEJ. De ce fait, deux tuteurs peuvent être parties prenantes à la signature de la convention. Comme les tarifs fribourgeois sont des recommandations tarifaires sans force de loi, certains services sociaux tentent de négocier le tarif à la baisse. De même, certains services sociaux, dans le cas de placements intra-familiaux, invoquent l'article 294 CC du CC pour demander une diminution du tarif de base voire un refus de paiement. De ce fait, par exemple, lors d'un placement intra-familial, les grands-parents chez qui un enfant est placé peuvent être moins bien rémunérés.

Le paradoxe du modèle fribourgeois concernant le mécanisme de rémunération des parents d'accueil réside dans le fait que certaines familles d'accueil non rémunérées pourraient être tentées de mettre en poursuite des parents d'origine.

2.6 Gestion des postulats relatifs à l'intérêt supérieur de l'enfant de l'OPE

En ce qui concerne les normes relatives au bien-être de l'enfant selon l'art. 1a al. 2 OPE (c'est-à-dire le droit à l'information sur les droits procéduraux selon la lettre a, la désignation d'une personne de confiance selon la lettre b et la participation de l'enfant aux décisions importantes selon la lettre c), il y a une différence notable entre les enfants placés dans des familles d'accueil professionnelles et ceux placés en familles d'accueil non professionnelles. Pour les enfants en institution et en familles d'accueil professionnelles, la loi spécifie qu'ils doivent être entendus et informés avant et après toute décision les concernant, et leur opinion doit être prise en compte en fonction de leur âge et de leur maturité (art. 47 RIFAP, art. 23 LIFAP). En revanche, il n'existe pas de norme explicite pour l'information ou la participation des enfants placés en famille d'accueil. De plus, les bases juridiques cantonales ne prévoient aucune disposition relative à la désignation d'une personne de confiance. Il est donc nécessaire d'examiner de manière critique si, dans le canton de Fribourg, on fait appel à des personnes de confiance conformément à l'art. 1a, al. 2, let. b, OPE.

En pratique, le formulaire de placement qui est déposé sur la plateforme interne contient un volet qui rend compte de l'information qui a été donnée à l'enfant, de l'implication de l'enfant dans la procédure et de la prise en compte de son avis de manière générale en ce qui concerne sa prise en charge. Ce sont les secteurs du SASD et de l'INTAKE qui sont concrètement impliqués dans la mise en œuvre

de ces aspects. De même, quand le SMA évalue une famille d'accueil où l'enfant est déjà présent, un dialogue est également mené avec l'enfant afin de relever sa parole.

2.7 Offres pour les enfants placés, les familles d'accueil et les parents d'origine

2.7.1 Offres pour les enfants placés en famille d'accueil

Il n'existe pas d'offre spécifique destinée aux enfants placés ou anciens enfants placés (care leaver).

2.7.2 Offres pour les familles d'accueil

L'OPE permet aux cantons d'encourager les conseils aux familles d'accueil (parents nourriciers) (art.3, al.2, let.a). Le canton de Fribourg assure ce conseil aux parents nourriciers par l'art. 3, al. 3 de l'ordonnance sur la surveillance des enfants placés. On peut se demander si le "conseil" au sens de cette norme signifie la même chose que l'"accompagnement" des familles assuré dans la pratique par le SMA en cas de difficultés puisque des heures de supervision peuvent être envisagées au cas par cas dans de telles situations. S'il ne s'agit pas de la même chose, il manquerait une base légale pour la pratique de l'accompagnement.

En vertu de l'art. 3, al. 2, let. a de l'OPE, il est en outre possible pour les cantons de prendre des mesures en matière de formation et de perfectionnement des familles d'accueil. Dans le canton de Fribourg, la loi rappelle que l'État met sur pied des cours d'information et de formation (art. 33 al.1 let. a LEJ) à l'intention des familles d'accueil non professionnelles. Le SEJ propose une formation pour les familles d'accueil (non professionnelles) (art. 7 al.2 RSF 212.3.85)⁴⁴. Les libellés des dispositions se réfèrent uniquement à la formation et non aux formations continues⁴⁵.

En pratique, une formation a eu lieu il y a quelques années via un mandat donné à la HETS-FR en tant que prestataire. Des formations continues en format bilingue ont également été mises sur pied ainsi que des ateliers de supervision. Le caractère de la formation n'étant pas obligatoire, seules les familles intéressées y ont pris part et le processus s'est essoufflé. Le canton de Fribourg s'interroge sur le fait de rendre ces formations obligatoires. À ce propos, des réflexions se poursuivent au niveau romand sur une éventuelle harmonisation des pratiques. Le financement de la formation était assuré par le SEJ.

En ce qui concerne les familles professionnelles, aucune obligation de formation n'est mentionnée dans la loi. La raison en est probablement que les attentes par rapport au profil attendu de ce type de famille impliquent au préalable des connaissances solides dans le champ socio-éducatif. Toutefois, des familles professionnelles pourraient être invitées à prendre part à une formation mise en place pour les familles non professionnelles.

De manière générale, le canton de Fribourg opte pour des offres de soutien qui peuvent être mises à disposition des familles d'accueil au cas par cas. Il peut s'agir de quelques heures de supervision ou de coaching.

2.7.3 Parents d'origine

Il n'existe pas d'offre spécifique destinée aux parents d'origine dont les enfants vivent en famille d'accueil.

⁴⁴ Selon la CDAS & la COPMA, des cours de formation devraient être obligatoires pour les parents nourriciers (CDAS & COPMA, Recommandations relatives au placement extrafamilial, 2020, p. 35).

⁴⁵ La CDAS & la COPMA recommandent aux cantons de garantir une offre de formation continue pour les parents nourriciers (CDAS & COPMA, Recommandations relatives au placement extrafamilial, 2020, p. 35).

2.8 Rechtssicherheit, Regelungstiefe und -dichte - Sécurité juridique, profondeur et densité de la réglementation

Das Organisationsmodell ist auf Gesetzes- und Verordnungsebene geregelt. Zum Teil ist die weitere Regelung in einer Verordnung explizit im Wortlaut der jeweiligen Gesetzesbestimmung vorhanden (z.B. Art. 2 Abs. 2 LPEA)(Regelungstiefe). Es gibt relativ ausführliche Bestimmungen und die aktuell zuständigen Stellen werden in Fussnoten genannt (siehe Art. 21 und 22 LEJ)(Regelungsdichte).

Zur Bewilligung und Aufsicht gibt es Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene. Die Pflegekinderaufsicht-Verordnung stützt sich auf eine explizite Delegationsnorm für die weitere Regelung in einer Verordnung (Art. 12 Abs. 3 LACC)(Regelungstiefe). Die Zuständigkeit für die Bewilligung und Aufsicht ist ausführlich festgehalten, Detailregelungen über die konkrete Durchführung bzw. das Verfahren scheint es hingegen nicht zu geben (Regelungsdichte). Es kann kritisch hinterfragt werden, ob die Rechtssicherheit hinsichtlich der Bewilligung gewährleistet ist. Denn im Kanton Fribourg scheinen (fast) nur die Bestimmungen der OPE einschlägig, da keine kantonalen Normen diesbezüglich erlassen wurden.

Es gibt eine Norm auf Verordnungsebene, welche die DAF im Kanton Fribourg regelt (Regelungstiefe). Es gibt keine über die OPE hinausgehende Bestimmungen, sondern lediglich die Festlegung der Zuständigkeiten (Regelungsdichte). Fraglich könnte sein, ob die Rechtssicherheit hinsichtlich der beschriebenen Zusammenarbeit zwischen den DAF und dem SMA (S. 10) gewährleistet ist, da keine rechtlichen Bestimmungen hierzu vorhanden sind.

Die Finanzierung ist auf Gesetzes- und Verordnungsebene geregelt. Weiter gibt es Dokumente mit detaillierteren Ausführungen zur Finanzierung (siehe z.B. Art. 7 Abs. 3 Pflegekinderaufsicht-Verordnung), welche möglicherweise als Richtlinien einzustufen sind (Regelungstiefe). Bezüglich Pflegegeld besteht bei den nicht-professionellen Pflegeeltern wohl ein Ermessensspielraum, da die Tarife Empfehlungscharakter haben und damit im Einzelfall ausgehandelt werden müssen (S. 12). Die Pflegegelder von professionellen Pflegeeltern hingegen sind festgelegt und lassen damit keinen/weniger Ermessensspielraum zu (Regelungsdichte). Es ist fraglich, ob die Rechtssicherheit insbesondere bezüglich Konvention und Pflegegeld gewährleistet ist.

Das Kindeswohl bzw. das Kindesinteresse wird auf Gesetzesebene explizit erwähnt (Regelungstiefe). Es ist fraglich, ob die Rechtssicherheit hinsichtlich der Kindeswohlnormen der OPE gegeben ist, da die kantonalen Rechtsgrundlagen keine die OPE ergänzende Bestimmungen vorsehen.

Angebote: Die Beratung und Ausbildung von Pflegefamilien ist auf Gesetzes- und Verordnungsebene geregelt (Regelungstiefe). Die existierenden Bestimmungen scheinen den Inhalt der Angebote nicht näher auszuführen (z.B. Was bedeutet Beratung? Wie ist eine Ausbildung aufgebaut?)(Regelungsdichte). Möglicherweise besteht hinsichtlich Begleitung (aufgrund fehlender Rechtsnormen) eine ungenügende Rechtssicherheit.

2.9 Conclusion

Spécificités du canton de Fribourg :

- Gestion des flux financiers : les autorités cantonales ne rémunèrent pas directement les familles d'accueil.
- Situation sociolinguistique : canton bilingue, Fribourg doit concilier des cultures relativement hétérogènes entre les districts francophones et germanophones. Par exemple, dans le district germanophone de la Singine, les placements intra-familiaux sont très fréquents.

- Situation géographique : bien que situé sur le « Röstigraben », Fribourg s'inscrit clairement dans un « modèle romand » où les compétences clés d'autorisation, de matching et de surveillance relèvent exclusivement de la compétence cantonale.

3 Littérature

État de Fribourg, Direction de la santé et des affaires sociales DSAS (2020) Rapport d'activité, p. 55-59.

Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) : <https://www.fr.ch/dsas/sej>

"Enfants placés - next generation" : comparaison des structures cantonales

Le système de placement d'enfants dans le canton de Genève

Auteure:

Chantal Guex, Haute école de travail social Fribourg - HETS-FR, Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale - HES-SO, chantal.guex@hefr.ch

Proposition de citation :

Guex, Ch. (2024) Le système de placement d'enfants dans le canton de Genève. Avec une contribution de Gisela Kilde. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonalen Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Objectifs et approche méthodologique

1.1 Rapport sur l'exécution des recherches

La recherche en ligne pour le rapport dans le canton de Genève a été effectuée en juin et août 2021.

Pour faciliter la lecture du rapport, le masculin générique est utilisé pour désigner les deux sexes, il n'a aucune intention discriminatoire.

1.2 Participantes

Personne interrogée :

- Sophia Procofieff, Cheffe du Service d'autorisation et surveillance des lieux de placement (SASLP) à Genève. L'entretien en ligne a eu lieu le 20.08.2021, il a été réalisé par Chantal Guex.

Responsable de la rédaction du rapport :

- Chantal Guex, Haute école de travail social Fribourg - HETS-FR

Auteure du chapitre relatif à la sécurité juridique, profondeur et densité de la réglementation (chap.2.8)

- Gisela Kilde, École de management et de droit, Haute école des sciences appliquées de Zurich - ZHAW

2 Canton de Genève

Nombre total de situations suivies par le SPMi					
	2016	2017	2018	2019	2020
Population résidente permanente	484'736	498'221	501'748	504'128	
Population résidente permanente (< 18 ans)	91'469	92'795	93'062	94'902	
Total des enfants et jeunes* suivis sur l'année	6'747	6'974	6'895	7'288	
Dossiers ouverts dans l'année	1'748	1'631	1'505	1'807	
Dossiers fermés dans l'année	1'900	2'118	2'081	2'315	
Enfants et jeunes suivis en décembre	4'847	4'856	4'814	4'973	
Rapporté à la population résidente (% du total des enfants et jeunes suivis sur l'année par rapport à la population résidente permanente < 18 ans)	7,38%	7,52%	7,41%	7,68%	

* Il peut arriver que le SPMi termine un suivi après la majorité d'un jeune.

Source: Office de l'enfance et de la jeunesse

Les placements, chiffres clés

	2016	2017	2018	2019	2020*
Placements, dont	617	664	665	645	
Famille d'accueil	205	226	214	214	204
Famille d'accueil hors canton	16	15	16	14	15
Institution (foyer)	351	372	382	362	
Institution (foyer) hors canton	45	51	53	55	
FOCUS: Placements actifs en décembre			596	576	
sans mandat (à la demande ou avec l'accord des parents)			132	112	
avec mandat			464	464	

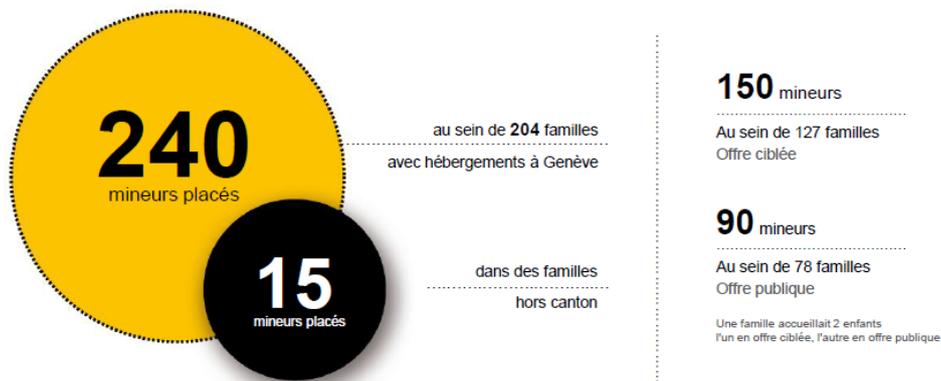
Sur les 7'288 mineurs suivis durant l'année 2019, 645 ont été placés (8,9%). En décembre (il y a habituellement un pic en novembre-décembre) sur les 4'973 mineurs suivis, 576 étaient placés (11,5%).

Sources: Office de l'enfance et de la jeunesse

* SASLP, base de données FAH

Le détail des placements

Au 31 décembre 2020 dans les différentes familles d'accueil



Source: SASLP, base de données FAH

Les statistiques

A Genève
Année
2020

53

familles ont contacté le SASLP pour avoir des informations sur l'accueil avec hébergement

29

familles ont participé à une séance d'information

40

requêtes ont été déposées dont 12 en offre publique

2.1 Bases légales

Les bases légales du placement d'enfants dans le canton de Genève comprennent, outre les réglementations fédérales, les bases juridiques cantonales de référence suivantes :

- Loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ ; J 6 01) du 1er mars 2018
- Règlement d'application de la loi sur l'enfance et la jeunesse (REJ, J 6 01.01) du 9 juin 2021
- Règlement fixant les indemnités pour les familles d'accueil avec hébergement, (RIFAH; J 6 25.04) du 11 mai 2016
- Règlement fixant la participation financière des père et mère aux frais de placement, ainsi qu'aux mesures de soutien et de protection du mineur (RPFPPM, J6 26.04) du 2 décembre 2020

Directives et règlements internes :

- Directive concernant l'autorisation et la surveillance des familles d'accueil avec hébergement – D.E. DGOEJ.SASLP.1.03
- Directive concernant l'autorisation et la surveillance des institutions d'accueil et de placement des mineurs D.DGOEJ.SASLP.0.01

2.2 Modèle organisationnel du système cantonal d'accueil des enfants en famille d'accueil

Le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) est l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), à savoir l'autorité compétente en matière de mesures de protection de l'enfant. En vertu des principes de subsidiarité – l'APEA ne prend des mesures que lorsque les parents n'agissent pas ou refusent l'assistance du service de protection des mineur-e-s (SPMi) - et de proportionnalité - il faut choisir, parmi les mesures, l'intervention la plus appropriée à la situation et ne prendre une mesure plus énergique que si la mesure plus douce se révèle insuffisante. La compétence générale d'ordonner, de modifier ou de lever des mesures de protection de l'enfant appartient à l'autorité de protection de l'enfant cantonale. Les mesures de protection sont prises par l'autorité de protection de l'enfant du domicile de l'enfant. Le TP AE prend d'office les mesures de protection des mineurs prévues par le droit fédéral (art. 307 et ss CCS). La procédure applicable figure aux articles 31 et ss LaCC.

Dans le canton de Genève, l'organisation administrative du système d'accueil se décline en 2 pôles rattachés à l'Office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ) lui-même rattaché au Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP).

Le pôle de la protection de l'enfance et de la jeunesse⁴⁶ qui, via le service de protection des mineurs (SPMi), reçoit les signalements des familles, des jeunes, des professionnels ou encore des tribunaux pour intervenir, dans l'intérêt supérieur de l'enfant auprès des familles, sous forme d'interventions socio-éducatives :

- sans mandat judiciaire : avec l'accord ou à la demande des parents (du simple conseil à un accompagnement sur le long terme) ;
- avec mandat de curatelle : il peut s'agir, par exemple d'une mission d'observation, d'une assistance éducative, de la représentation de l'enfant, des questions liées aux placements, à noter également la curatelle de surveillance des relations personnelles (organisation et surveillance des droits de visite ou gestion des biens du mineur) ;
- avec mandat de tutelle : si l'autorité parentale est retirée aux parents, le SPMi est désigné tuteur de l'enfant ;
- avec mandats pénaux (ordonnés par le Tribunal des mineurs).

Le SPMi peut, en outre, être amené à effectuer des placements de mineurs dans une famille d'accueil avec hébergement ou une institution d'éducation spécialisée, lorsque l'éloignement du foyer familial s'avère nécessaire. Le SPMi est l'acteur principal de la lutte contre la maltraitance envers les mineurs, il assure le suivi de l'enfant (tout être âgé de moins de 18 ans selon la LEJ, art.4) placé sur mesures de protection judiciaire ou avec l'accord de ses parents.

Le pôle de coordination des prestations déléguées et de la surveillance a pour missions la mise en œuvre des dispositions cantonales et fédérales visant à garantir :

- de bonnes conditions d'accueil aux mineurs placés hors de leurs familles d'origine dans les domaines de la petite enfance, de l'éducation spécialisée et de l'adoption ;
- le financement des prestations d'éducation spécialisée et de pédagogie spécialisée ainsi que l'octroi des prestations dans ce dernier domaine ;
- l'information, l'orientation et le conseil aux couples de parents d'enfants mineurs en lien avec les problématiques post-séparation.

⁴⁶ <https://www.ge.ch/organisation/pole-protection-enfance-jeunesse>

Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (2020) Révision du dispositif de protection des mineurs à Genève : support de présentation, Conférence de presse 28.01.2020, p.5

Ce pôle regroupe quatre services spécialisés : le Secrétariat à la pédagogie spécialisée, le Service d'évaluation et d'accompagnement de la séparation parentale, le Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour et le Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP).

Ce dernier service est, comme son nom l'indique, compétent pour l'autorisation et la surveillance des lieux de placement. Les missions du SASLP sont d'informer les personnes souhaitant accueillir des mineurs avec hébergement des conditions de dépôt d'une requête, d'évaluer les conditions d'accueil en vue de l'autorisation nécessaire et d'assurer la surveillance de ces milieux. Le SASLP apporte aide et conseils dans le cadre de leur activité aux :

- institutions genevoises d'éducation spécialisée ;
- internats scolaires ;
- familles d'accueil avec hébergement ;
- familles accueillant un proche mineur et sans représentants légaux en Suisse⁴⁷.

Le SASLP est également désigné comme autorité centrale cantonale en matière d'adoption et instance com-

pétente en matière de recherche d'origines pour :

- les personnes souhaitant adopter un enfant ;
- les personnes souhaitant confier leur enfant en adoption ;
- les enfants en procédure d'adoption ou nécessitant d'être adoptés ;
- les personnes adoptées, les parents et/ou les descendants directs des parents biologiques.

A Genève, le modèle organisationnel relève du niveau cantonal. Aucune différence n'est à relever entre la structure organisationnelle et les motifs du placement (ordonné ou volontaire).

Les différents types de placement en famille d'accueil

Les types de familles d'accueil suivies par le SPMi sont distinguées selon qu'elles relèvent d'une offre dite publique ou ciblée⁴⁸. Les familles d'accueil avec hébergement (FAH) du canton de Genève ne sont pas professionnelles mais reçoivent une indemnisation. L'offre publique caractérise l'accueil d'enfant non connu par la famille d'accueil avant le placement. Il s'agit de familles d'accueil non apparentées, les enfants et les parents d'accueil n'ont pas de liens de parenté. Par exemple, le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) prononce le placement d'un bébé, la mère souffrant d'une grave maladie mentale et le père n'étant pas en mesure de l'accueillir. L'enfant est alors placé en famille d'accueil. L'offre ciblée est l'accueil d'enfant connu ou ayant un lien familial. Il s'agit de familles d'accueil apparentées, les enfants accueillis ont des liens de parenté avec la famille d'accueil. Par exemple, un jeune enfant vit chez sa grand-mère maternelle avec l'accord de la mère. Ces deux types d'offres offrent un accueil continu.

Aux offres dites continues, s'ajoutent les offres suivantes :

⁴⁷ Le SASLP est également désigné comme autorité centrale cantonale en matière d'adoption et instance compétente en matière de recherche d'origines pour les personnes souhaitant adopter un enfant ; les personnes souhaitant confier leur enfant en adoption ; les enfants en procédure d'adoption ou nécessitant d'être adoptés ; les personnes adoptées, les parents et/ou les descendants directs des parents biologiques.

⁴⁸ Office de l'enfance et de la jeunesse, 2021, Le placement en milieu familial : famille d'accueil avec hébergement (FAH), Fiche prestations OEJ n°5, p.2-3.

- l'accueil relais : accueil ponctuel (WE et vacances) qui peut relever d'une offre publique ou ciblée. Par exemple, un jeune enfant est accueilli les week-ends et pour des périodes de vacances par une famille d'accueil.
- l'accueil de dépannage : accueil prévisible qui peut relever d'une offre publique ou ciblée. Par exemple, Lors d'un moment d'épuisement familial, un adolescent est placé temporairement dans une famille d'accueil. Il n'existe actuellement pas à Genève de familles d'accueil d'urgence.
- l'accueil de transition : accueil imprévisible limité à 3 mois et réévalué tous les mois qui est une offre publique. Par exemple, à la sortie d'une hospitalisation sociale, un bébé est confié de façon transitoire à une famille d'accueil durant le temps nécessaire pour développer le projet d'accueil de l'enfant.

Certaines offres, non-suivies par le SPMi, viennent compléter le dispositif genevois⁴⁹ :

- l'accueil intrafamilial ou international : il concerne des enfants sous curatelle privée ordonnée par le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE). Le SASLP est informé par les écoles, l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) ou autres. Il délivre une autorisation d'accueil, surveille les conditions d'accueil et assure le suivi de l'enfant. Par exemple, un mineur vient étudier à Genève et est hébergé par des amis de ses parents.
- sur délégation – Servette Hockey club : le SASLP vérifie les dossiers administratifs des mineurs hébergés, il délègue au club l'évaluation de ces familles. Par exemple, un jeune hockeyeur jurassien est hébergé par une famille genevoise.

⁴⁹ Office de l'enfance et de la jeunesse, 2021, Le placement en milieu familial : famille d'accueil avec hébergement (FAH), Fiche prestations OEJ n°5, p.4.

Les recommandations récemment publiées par la COPMA & la sur le placement extra-familial distinguent différents types de placement⁵⁰.

Placement à court terme ou Time-out, y compris les mesures visant à clarifier une situation. Remarque : limités dans le temps et prévisibles.

disponible non disponible très peu de places disponibles.

Familles d'accueil de dépannage

L'accueil de transition (cf. ci-dessous)

Placement d'urgence dans une famille d'accueil. Remarque : limité dans le temps et pas prévisible.

disponible non disponible très peu de places disponibles.

Réflexions menées dans le cadre du projet Harpej⁵¹

Mais existence de l'accueil de transition (cf. ci-dessous)

Placement à long terme ou de longue durée : la prise en charge a lieu durant toute la semaine.

Remarque : indéfini, prévisible et régulièrement réévalué).

disponible non disponible très peu de places disponibles

Famille d'accueil avec hébergement (FAH), offre dite publique ou ciblée (cf. ci-dessus).

Placement relais ; il s'agit d'une prise en charge durant les week-ends et/ou pendant une partie des vacances (remarque : indéfini, prévisible ; régulièrement réévalué)

disponible non disponible très peu de places disponibles.

Familles d'accueil relais

Placement hebdomadaire ou à la semaine c'est-à-dire l'accueil dans une famille d'accueil du lundi au vendredi, les week-ends, l'enfant retournant dans sa famille d'origine.

disponible non disponible très peu de places disponibles

L'accueil de transition (accueil imprévisible limité à 3 mois et réévalué tous les mois) ne correspond à aucune catégorie de la COPMA. Un des membres du couple ne doit pas avoir d'activité lucrative. La famille doit présenter une grande disponibilité, par exemple pour accompagner des droits de visite avec les parents d'origine. Peut être mis en place sous 2 jours. Ce type d'accueil est également mobilisé dans le cadre des processus d'adoption nationale (accouchement confidentiel). Actuellement, 9 familles disponibles. En 2020, mobilisation de ce type de placement à 9-10 reprises.

En 2020, le canton de Genève a à disposition 30 familles d'accueil avec hébergement relevant de l'offre publique.

⁵⁰ Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes & Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (2020) Recommandations de la CDAS et de la COPMA relatives au placement extra-familial, p.34.

⁵¹ Projet HARPEJ, harmonisation de la protection de l'enfant et de la jeunesse. Délai fin 2022// fin de législature. <https://www.ge.ch/dossier/harpej>

Le canton de Genève présente une situation tendue par manque de places disponibles dans des familles d'accueil. Le canton participe à la campagne romande de recrutement de nouvelles familles d'accueil⁵².

2.3 Autorisation et surveillance

Le règlement d'application de la loi sur l'enfance et la jeunesse (REJ, J 6 01.01) traite, dans son chapitre VI, de ce qui relève de l'autorisation et de la surveillance des familles d'accueil avec hébergement.

Art. 39 Placement en famille d'accueil avec hébergement

1 Toute personne qui souhaite accueillir un enfant en vue d'hébergement doit requérir préalablement une autorisation du service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (ci-après : service).

2 Elle doit préalablement participer à une séance d'information organisée par le service.

Art. 40 Autorisation

1 L'autorisation ne peut être délivrée que si les qualités personnelles, les aptitudes éducatives, l'état de santé de la personne qui souhaite accueillir un enfant et des autres personnes vivant dans son ménage ainsi que les conditions de logement offrent toute garantie que l'enfant placé bénéficie de soins adéquats, d'une prise en charge respectant ses besoins fondamentaux et favorisant son développement et que le bien-être des autres enfants vivant dans la famille est sauvegardé.

2 Ces critères sont réglés par voie de directive (cf. D.E. DGOEJ.SASLP.1.03 ci-dessous)

Art. 41 Délivrance de l'autorisation

En cas d'évaluation positive, le service délivre une autorisation qui peut être limitée dans le temps et/ou assortie de charges et de conditions.

Art. 42 Surveillance

Le service surveille l'activité des familles d'accueil avec hébergement par une visite annuelle au minimum afin de vérifier que les conditions d'accueil sont respectées.

La directive concernant l'autorisation et la surveillance des familles d'accueil avec hébergement (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03) en spécifie de très nombreux aspects. C'est la raison pour laquelle, les propos qui suivent jusqu'en page 19 de ce rapport se réfèrent presque intégralement à cette directive.

A la rubrique « compétences », la directive concernant l'autorisation et la surveillance des familles d'accueil avec hébergement (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03) rappelle qu'en vertu des articles 316 CC et 32 de la loi sur l'enfance et la jeunesse (art.32. LEJ), le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) est l'autorité compétente genevoise pour délivrer l'autorisation et exercer la surveillance des milieux de placements. Le DIP a délégué cette tâche à la direction générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse et par délégation, le service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP) est compétent pour accomplir cette tâche. Selon la loi sur l'enfance et la jeunesse (art.32 LEJ), en matière d'accueil et de placement d'enfants hors du milieu familial, le SASLP :

a) autorise et surveille le placement d'enfants chez des parents nourriciers, dans une institution et à la journée ;

b) autorise et surveille les prestations fournies dans le cadre du placement chez des parents nourriciers ;

⁵² Campagne romande de recrutement de familles d'accueil lancée en septembre 2021. www.devenir-famille-accueil.ch

c) interdit à une personne, pour une durée déterminée ou indéterminée, l'accueil de mineurs soit à titre personnel, soit dans le cadre d'un groupe ou d'une institution.

Au sein de l'Office de l'enfance et de la jeunesse, le SASLP est chargé de s'assurer que les familles d'accueil offrent aux mineurs une prise en charge de qualité. Le SASLP assure également l'accompagnement des familles et se coordonne, le cas échéant, avec le SPMi selon le protocole de collaboration en vigueur (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03).

Le SASLP est l'unique service cantonal d'exécution qui évalue les conditions d'accueil et autorise les familles d'accueil avec hébergement (FAH). Il assure une surveillance continue comprenant au minimum une visite à domicile par an. Si nécessaire il peut leur proposer un accompagnement spécialisé en tant que service responsable du suivi des familles d'accueil.

A la rubrique « conditions d'autorisation », la directive concernant l'autorisation et la surveillance des familles d'accueil avec hébergement (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03) rappelle que l'art. 1a de l'OPE préconise que le premier critère à considérer lors de l'octroi ou du retrait d'une autorisation et dans l'exercice de la surveillance est le bien de l'enfant. En outre, l'art. 5 mentionne les conditions générales⁵³ mises à l'autorisation. Par ailleurs, les standards de qualité "Quality4children" déclinent des critères qualité au cours des différentes étapes de placement⁵⁴.

Pour être autorisée à accueillir un mineur, une famille d'accueil doit donc être en mesure de lui offrir un environnement de qualité. Par environnement, on entend : l'habitation et son insertion dans le quartier, l'organisation et la dynamique familiale, les qualités personnelles des membres de la famille, la prise en charge de l'enfant offerte (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03). Par qualité, on entend : ce qui est favorable au développement physique et mental de l'enfant. L'appréciation objective de la qualité est toutefois complexe car cette notion est fortement dépendante de l'évolution des références socio-éducatives, socio-culturelles, éthiques ou sécuritaires. Les critères de la qualité doivent ainsi être élaborés par l'autorité chargée de délivrer l'autorisation et de s'assurer que les conditions d'accueil répondent à ces exigences (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03).

Pour se donner les moyens d'évaluer les conditions d'accueil offertes par les familles d'accueil, tant du point de vue de l'environnement offert que de celui de la qualité, le SASLP s'est doté d'un référentiel applicable lors de l'autorisation et dans le cadre de la surveillance. Les items énoncés dans le référentiel permettent ainsi de préciser les exigences attendues dans la prise en charge et l'encadrement des enfants, ainsi que les éléments contenus dans ces dispositifs (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03). L'analyse de l'ensemble des éléments du référentiel fournit ainsi un faisceau d'indices permettant de s'assurer raisonnablement de la qualité de l'environnement proposé par la famille d'accueil et permet de vérifier si les conditions d'autorisation sont remplies. Les éléments de la grille ne permettent toutefois pas de fournir une garantie absolue de qualité et les résultats (que la condition soit atteinte ou non atteinte) doivent toujours être considérés en fonction d'autres paramètres, notamment la prise en charge concrète des enfants, la capacité de la famille à mettre en œuvre les mesures correctrices permettant d'atteindre la condition de qualité (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03).

⁵³ "L'autorisation ne peut être délivrée que si les qualités personnelles, les aptitudes éducatives, l'état de santé des parents nourriciers et des autres personnes vivant dans leur ménage, et les conditions de logement offrent toute garantie que l'enfant placé bénéficiera de soins, d'une éducation et d'une formation adéquats et que le bien-être des autres enfants vivant dans la famille sera sauvegardé."

⁵⁴ Q4C : les standards de qualités préconisent que les différentes étapes du placement d'un enfant soient réalisées selon 3 axes : 1) Le processus de décision et d'admission (professionnalisme, préservation des liens familiaux, préparation du placement) ; 2) le processus de de la prise en charge du placement (projet éducatif individualisé, besoins de l'enfant, qualification du milieu d'accueil, référence définie pour l'enfant, préparation à l'autonomie) ; 3) le processus de départ (fin du placement) ainsi que la participation de l'enfant lors du processus (planification, possibilité de contacts).

Cette analyse permet en effet de définir les exigences minimales préalables à la délivrance de l'autorisation. A l'issue de cette analyse, le SASLP doit être en mesure de :

- définir l'offre d'accueil proposée (profil de l'enfant, projet d'accueil, durée) ;
- mettre en évidence les ressources et limites de la famille d'accueil;
- identifier les points à travailler, les besoins de formation, de perfectionnement, d'encadrement spécifique;
- prendre en considération les demandes explicites faites par la famille d'accueil;
- mettre en évidence les mesures nécessaires à prendre pour maintenir des conditions d'accueil favorables à l'accueil de l'enfant (charges, recommandations, objectifs de développement);
- vérifier la faisabilité et viabilité du projet d'accueil;
- vérifier l'adéquation entre l'offre d'accueil et objectifs de placement (définis dans le champ d'application);
- vérifier que l'accueil est validé par un accord écrit entre les parents de l'enfant et la famille d'accueil, et, le cas échéant, le SPMi ou tout organisme impliqué (délégation parentale, convention de placement, décision judiciaire, projet éducatif individuel) (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03).

La grille d'analyse du référentiel qualité du SASLP sert de base pour :

- l'évaluation psycho-sociale
- les entretiens d'évaluation qui se font soit :
 - en vue de la délivrance de l'autorisation générale (AG) (généralement 4 entretiens dont un au moins au domicile des requérants);
 - en vue de la délivrance d'une autorisation nominale (AN) lors de l'accueil d'un enfant ;
 - dans le cadre de la surveillance sous forme d'évaluation continue (SURV) des conditions d'accueil et de l'évolution du milieu d'accueil (au minimum une fois par an mais plus si nécessaire) ;
 - dans le cadre d'interventions liées à des événements particuliers (situation de crise, placement ou déplacement d'un enfant, changements significatifs dans les conditions d'accueil) (D.E. DGOEJ.SASLP.1.03).

REFERENTIEL QUALITE DU SASLP A PROPOS DES CONDITIONS PROPOSEES PAR LES FAMILLES D'ACCUEIL AVEC HEBERGEMENT			
Environnement de contrôle	Evaluation (indicateurs)	Condition de qualité	Cadre d'intervention
1. INTERET POUR L'ACCUEIL	Art.1, al.2, OPE	Points de vigilance Motivations inappropriées pour l'accueil de l'enfant, ex: - Mauvaise compréhension du projet - Primauté de l'intérêt financier - Substitution à l'adoption - Inadéquation avec les besoins des enfants de la famille postulante (impact négatif) - Attentes trop élevées	
1.1 Motivations, sens et opportunité du projet d'accueil	Entretiens avec les parents et les enfants de la famille	Consensus de l'ensemble de la famille (conjoint, enfants) autour du projet d'accueil	Autorisation générale (AG) Autorisation nominale (AN) Surveillance (SURV)
1.2 Attentes quant aux bénéfices du projet d'accueil	Requête motivée Evolution de la situation via les rapports SASLP	Adéquation entre projet d'accueil de la famille et projet de placement d'un enfant	
1.3 Intérêt des enfants de la famille postulante	Convention/PEI signés par les parents d'accueil	Garantie de la sauvegarde des besoins fondamentaux des enfants de la famille	
2. QUALITES PERSONNELLES	Art.5,OPE	Points de vigilance - Inadéquation du projet en fonction de la structure familiale - Poursuites	
2.1 Etat civil de la famille;	Documentation (requête) Entretiens	Etat civil de la famille compatible avec le projet d'accueil	AN SURV
2.2 Age des requérants et de leurs enfants, autres personnes vivant dans le milieu		Age compatible avec le projet d'accueil	AN SURV
2.3 Ressources financières de la famille		Equilibre financier	AG/AN SURV
2.4 Antécédents pénaux ou de Police	Extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers Extrait spécial du casier judiciaire destiné à des particuliers Fiche de police Certificat de bonnes vie et mœurs	Antécédents judiciaires vierges ou sans impact sur l'accueil de mineurs pour tous les membres adultes de la famille. Une infraction comportant de la violence ou de la maltraitance au sens large contre un enfant ou un adulte constitue en tout état une infraction incompatible avec l'activité d'accueil.	AG/AN Evènements
2.5 Organisation, disponibilité et répartition des tâches	Entretiens avec la famille et réseau Evolution de la situation via les rapports SASLP	Organisation garantissant une disponibilité adaptée aux besoins et âge de l'enfant et préservant l'équilibre de la famille d'accueil. Notamment, un taux de travail de 180% est en principe admis pour un couple.	AG/AN SURV

<p>3. DYNAMIQUE PERSONNELLE ET FAMILIALE</p>		<p>Points de vigilance</p> <ul style="list-style-type: none"> - Traumatismes évidents - Evènements familiaux récents - Dynamique de violence domestique (physique, psychologique ou sexuelle) - Attitudes discriminatoires - Système familial rigide et fermé - Isolement - Communication violente 	
<p>3.1 Qualités émotionnelles des membres de la famille</p>	<p>Entretiens Observations Evolution de la situation via les rapports SASLP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilité et équilibre émotionnels, résistance au stress - Capacité de demander de l'aide - Confiance en soi, estime de soi - Capacité d'exprimer ses émotions - Sens des responsabilités - Empathie - Capacité de se soucier des autres (savoir écouter, observer) pour répondre aux besoins des enfants, de donner sans attendre de retour immédiat - Dynamisme, esprit d'initiative 	<p>AG AN SURV</p>
<p>3.2 Histoire familiale</p>	<p>Entretiens</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Histoire familiale stable 	
<p>3.3 Dynamique conjugale et valeurs familiales</p>	<p>Entretiens Evolution de la situation via les rapports SASLP TAMI Fiches maltraitance du SPMi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consensus sur le partage des responsabilités et des rôles dans le couple - Communication existante entre les conjoints - Ouverture et tolérance aux valeurs autres que les siennes - Souplesse et flexibilité - Représentation réaliste des enfants placés en famille d'accueil 	<p>AG AN SURV</p>
<p>3.4 Dynamique familiale</p>	<p>Entretiens Observations Evolution de la situation via les rapports SASLP</p>	<p>Intégration sociale (scolarité et vie professionnelle, sociale et familiale, etc.) compatibles avec le projet d'accueil Capacité de se remettre en question et de dépasser un échec Communication en famille</p> <ul style="list-style-type: none"> - savoir gérer les émotions, règlement non violent des conflits - 	<p>AG AN SURV</p>
<p>4. CONDITIONS DE LOGEMENT</p>	<p>Art.5,OPE</p>		
<p>Conditions de logement (sécurité, hygiène, confort, environnement extérieur)</p>	<p>Observations Evolution de la situation via les rapports SASLP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Espaces intérieurs garantissant l'intimité et la tranquillité de l'enfant 	<p>AG AN SURV</p>
<p>5. ETAT DE SANTE</p>	<p>Art.5,OPE</p>	<p>Points de vigilance AI Pathologies</p>	
<p>Etat de santé des requérants</p>	<p>Formulaire Établissement du certificat médical dans le cadre d'une procédure d'autorisation en vue d'accueil d'enfants Entretiens</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Etat de santé compatible avec l'accueil pour tous les membres adultes de la famille 	<p>AG Evènements</p>
<p>6. APTITUDES EDUCATIVES</p>	<p>Art.5,8, 9 OPE</p>	<p>Points de vigilance Accueil précédent avec issue négative Existence d'un dossier de la famille au SPMi</p>	
<p>6.1 Capacités et compétences parentales en tant que parents</p>	<p>Entretien avec la famille, l'enfant et avec le réseau Observations</p>	<p>Compétences et capacités vis-à-vis de l'enfant de la famille (si existant) à notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - favoriser la socialisation de l'enfant - répondre à ses besoins éducatifs 	<p>AG SURV</p>

	Evolution de la situation via les rapports SASLP TAMI Fiches maltraitance du SPMi	<ul style="list-style-type: none"> - faire respecter les consignes de la maison - gérer et régler les conflits - prendre soin - organiser la vie quotidienne - proposer des activités qui favorisent le développement de l'enfant - remplir ses responsabilités parentales et les partager - accompagner l'enfant dans son rapport à l'intimité et au développement de la sexualité (règles éducatives, prévention) 	
6.2 Capacités et compétences parentales en tant que parents d'accueil	Entretien Observations Evolution de la situation via les rapports SASLP	Capacité de la famille postulante à intégrer l'enfant accueilli par : <ul style="list-style-type: none"> - l'acceptation de ses attitudes et comportements - conjuguer un engagement fort auprès de lui et tout en envisageant temporalité du placement - un respect de ses croyances et ancrage culturel - l'accompagnement de l'enfant dans ses difficultés - le développement d' un lien affectif en vue de lui offrir un lien d'attachement sécuritaire 	AG AN SURV
6.3 Capacité à collaborer avec les parents de l'enfant	Bilan de synthèse Entretiens avec les parents, la famille, l'enfant et le réseau Observations En cas de placement par le SPMi, Convention/PEI Evolution de la situation via les rapports SASLP - Notes séances de réseau	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité à composer avec les parents de l'enfant en les respectant et en évitant de les déprécier aux yeux de l'enfant - Aptitude à endosser le rôle de facilitateur entre l'enfant et sa propre famille à l'occasion des sorties - Acceptation des sentiments positifs ou négatifs de l'enfant à l'égard de ses parents - Capacité de reconnaître et de respecter les droits, les devoirs et les responsabilités des parents - Tolérance aux diverses problématiques sociales vécues par les parents 	AG AN SURV
6.4 Capacité à collaborer avec les différents partenaires /professionnels	Entretiens avec la famille, l'enfant et le réseau Observations En cas de placement par le SPMi:Convention/ PEI Evolution de la situation via les rapports SASLP Notes de séances de réseau Bilans de synthèse	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité de partager des informations - Disponibilité à s'investir dans une formation et/ou des apports extérieurs utiles à l'accueil familial - Respecter l'obligation d'annonce pour tout événement important et tout changement affectant les conditions de placement (art.9 OPE) 	AG AN SURV Evènements

(Extrait D.E. DGOEJ.SASLP.1.03, p. 7-9)

2.3.1. Procédure d'autorisation détaillée⁵⁵

Information

Offre publique

La première étape consiste pour un adulte, un couple, une famille, **domiciliés dans le canton** à s'inscrire à une **séance d'information et de sensibilisation** auprès du service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP). Cette séance collective est animée par deux chargés d'évaluation du SASLP en présence d'un responsable hiérarchique du SPMi (chef de groupe) et de deux familles d'accueil expérimentées, dont une représentante de [l'Association genevoise des familles d'accueil avec hébergement](#) (AGFAH). Chaque séance dure environ deux heures. Ces séances sont essentiellement axées autour du processus de placement, de l'illustration par le témoignage des familles d'accueil et des réponses aux questions des candidats. Ce n'est qu'après avoir suivi cette séance que les personnes intéressées peuvent déposer une requête officielle auprès du SASLP pour démarrer la procédure d'évaluation.

Offres ciblées et AFI (accueil familial international/intrafamilial)

Le SASLP est informé soit par le SPMI, soit directement par l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM,) par la Mission permanente suisse, par les directions d'établissements scolaires, par le TPAE ou par d'autres entités juridiques et/ou administratives suisses. Le SASLP peut également être directement informé par les requérants eux-mêmes, par leur mandataire ou par un organisme privé qui propose l'accueil d'enfants dans le cadre de clubs sportifs ou autre.

Le SASLP suit également les situations dans le cadre de la Convention de la Haye -CLaH 96⁵⁶ en référence à des placements ordonnés par un tribunal étranger. Le SPMI est l'autorité compétente pour la CLAH 96 mais le SASLP a une délégation de fait, non formalisée à ce stade, pour l'art 33 de la CLaH96. Dans les faits les autorités étrangères contactent souvent directement le SASLP (quelques cas par an).

L'autorisation du SASLP doit être, dans la règle, donnée préalablement à l'accueil de l'enfant dans le milieu d'accueil. Cependant, dans ces cas-là, il arrive que les enfants se trouvent déjà dans le milieu.

Le milieu d'accueil est ensuite contacté par le SASLP (via le SPMi lorsque le service placeur est impliqué) pour un premier entretien informatif à l'issue duquel la famille reçoit une requête, si elle ne l'a pas déjà reçue, si elle maintient son intérêt⁵⁷.

Requête

En cas d'intérêt, les requérants et les personnes majeures vivant dans le foyer sont invités à remplir une requête selon laquelle ils autorisent le SASLP à recueillir des informations les concernant auprès de la police, de l'Office cantonal de la population et des migrations, du service de protection des mineurs, du service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour et d'autres services si nécessaire. Les requérants et les personnes majeures vivant dans le foyer doivent également fournir un extrait de leur casier judiciaire et une attestation de non-poursuite ainsi que le formulaire "Établissement du certificat médical dans le cadre d'une procédure d'autorisation en vue d'accueil d'enfants".

⁵⁵ Aussi : procédure générale pour devenir famille d'accueil : <https://www.ge.ch/taxonomy/term/4296/impresion>

⁵⁶ [Convention de la Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants - \(CLaH 96, RS 0.211.231.011\)](#)

⁵⁷ Pour les requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) – c'est au cours du premier entretien avec la famille, le curateur, l'hospice général et le SASLP que la requête est remise à la famille.

Dans le cadre des offres ciblées, les requérants doivent également compléter un document complémentaire avec des informations sur l'enfant concerné. Enfin, dans le cadre de l'accueil d'un enfant venant de l'étranger et à la charge du milieu d'accueil, les requérants doivent compléter un formulaire d'engagement annexé la requête.

Ouverture de dossier et évaluation administrative

Après réception de la requête, l'unité administrative du SASLP ouvre un dossier au nom de la famille et examine sur la base des pièces reçues et sur la base du dossier TAMI s'il existe d'emblée des causes de refus d'autorisation d'accueil. En ce qui concerne les casiers judiciaires (normal et spécial), ceux-ci ne doivent pas contenir de condamnation pour une infraction incompatible avec l'activité de famille d'accueil (une infraction comportant de la violence ou de la maltraitance au sens large contre un enfant ou un adulte constitue en tout état une infraction incompatible avec l'activité d'accueil). Par ailleurs, le SASLP se réfère systématiquement à la direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse, la seule habilitée à obtenir les informations contenues dans le rapport de police cantonal. C'est cette dernière qui informe le SASLP de la possibilité de poursuivre la procédure ou non.

Il ne peut pas être donné suite à une requête s'il existe un suivi en cours auprès du SPMi. Cependant, dans le cas d'un accueil ciblé, le SASLP conserve une certaine latitude d'appréciation pour examiner, en collaboration avec le SPMi, et dans l'intérêt de l'enfant, si l'évaluation de conditions d'accueil peut tout de même avoir lieu. Il s'agit uniquement de cas dans lesquels le SPMi suit une famille sur la base d'une demande d'aide pour des difficultés passagères/ponctuelles. Chaque situation doit être examinée en fonction de l'ensemble des circonstances du cas particulier et être documentée (notamment les critères retenus pour fonder la décision).

Evaluation des conditions d'accueil

Deux chargés d'évaluation sont nommés en charge du dossier (un évaluateur référent et un co-référent). Le chargé d'évaluation référent organise un premier entretien avec les requérants dans le but, de demander des clarifications sur les points du dossier qui nécessiteraient des explications complémentaires ; de répondre aux questions que pourraient avoir les requérants et d'initier le processus d'évaluation des conditions d'autorisation et de surveillance énoncées dans la présente directive. Ce processus peut prendre jusqu'à quatre mois en fonction du rythme de la famille. Il comprend en moyenne trois entretiens dont une visite à domicile. Le chargé d'évaluation contacte le réseau, le cas échéant, afin de compléter l'évaluation pour les points qui le nécessitent. Lors de la visite à domicile, les chargés d'évaluation s'entretiennent avec les requérants, les enfants de la famille et l'enfant accueilli s'il est déjà dans le milieu (dans le cas d'offres ciblées). A l'issue de chaque entretien, le chargé d'évaluation note les principaux éléments dans une note memo et la verse au dossier. À tout moment, le SASLP ou les requérants peuvent décider de stopper le processus. Si, à l'issue d'un des entretiens, les requérants ne donnent pas suite, le SASLP les contacte après une période qui oscille entre trois et six mois. S'ils ne confirment pas leur intérêt, leur dossier est alors classé et les requérants avisés par courrier. Dans le cas contraire, le processus d'évaluation reprend. Dans le cas d'offres ciblées, si la famille exprime le souhait de ne pas s'engager dans l'accueil, l'information est relayée au SPMi dans les plus brefs délais. Le chargé d'évaluation du SASLP, à partir de l'analyse des pièces administratives reçues, des entretiens avec le requérant, sa famille et avec le réseau, ainsi que de la visite à domicile, rédige un rapport en se basant sur la grille du référentiel qualité du SASLP susmentionné. Ce rapport doit permettre de déterminer si l'autorisation peut être délivrée. Le chargé d'évaluation échange avec le co-référent du dossier et soumet le projet de rapport au chef du SASLP pour approbation.

Communication des résultats et droit d'être entendu

Le chargé d'évaluation organise une séance avec le requérant afin d'échanger autour du rapport et des éventuelles charges et recommandations. Le chef du SASLP peut également être présent si des désaccords apparaissent ou qu'il est nécessaire de préciser des éléments d'importance. Les principaux éléments de cet entretien sont notés et insérés dans le dossier. Le point de vue du requérant est retranscrit dans le rapport final. Un courrier de confirmation de ce qui a été convenu entre les parties est envoyé au requérant. Le droit d'être entendu de la part du requérant est d'ailleurs travaillé actuellement au sein du groupe de liaison intercantonal (GLAF) visant à la comparaison des pratiques cantonales. En cas de désaccord persistant, le chef du SASLP tranche.

Décision du SASLP et délivrance de l'autorisation

Si une décision positive du SASLP est prise en accord avec les éléments discutés au point 5, le chef du SASLP délivre une autorisation à la famille désignée dans la requête. Toutes les décisions sont notifiées par écrit au titulaire de l'autorisation avec indication des voies de recours et copie au responsable de l'organe faîtière (recours à la chambre administrative de la Cour de justice dans les 30 jours).

Autorisation générale

Si aucun placement n'est prévu, mais que le milieu d'accueil présente les qualités requises, le chef du SASLP délivre une autorisation générale d'accueillir un ou des enfants, cette autorisation peut être assortie de charges et conditions mais cela demeure rare. Dans l'hypothèse où la famille n'accueillerait pas un enfant dans un délai de deux ans après l'octroi de l'autorisation générale, le SASLP procède au moins à une nouvelle évaluation administrative avant d'autoriser l'accueil d'un enfant.

Autorisation nominale

A partir du moment où un placement est prévu au sein de la famille, le chef du SASLP délivre une autorisation nominale à la famille d'accueil (une autorisation est nécessaire pour chaque enfant accueilli dans la famille d'accueil). L'autorisation peut être délivrée pour une durée déterminée ou indéterminée en fonction, notamment, du projet d'accueil. Une copie de l'autorisation nominale est envoyée à l'intervenant en protection de l'enfance (IPE) en charge de l'enfant (si intervention du SPMi) et à l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM). Tout comme l'autorisation générale, cette autorisation peut être assortie de charges et conditions.

Refus

Si l'autorisation est refusée, la famille ne peut pas accueillir de mineurs. Le cas échéant, les autorités de protection ainsi que le SPMi sont informés de ladite décision (copie). Si le mineur est déjà dans le milieu d'accueil (par exemple en cas d'accueil ciblé), le SASLP informe sans tarder le service placeur et / ou le représentant légal de l'enfant qui doivent alors prendre les mesures de protection nécessaire et retirer le mineur du milieu dans des délais tenant compte de la dangerosité de la situation. Toutes les décisions sont notifiées par écrit au requérant avec indication des voies de recours (recours à la chambre administrative de la Cour de justice dans les 30 jours).

En moyenne le processus d'accréditation d'une famille d'accueil dure 3-4 mois.

2.3.2. Procédure de surveillance détaillée

La procédure de surveillance concerne les familles autorisées et accueillant un enfant : elle vise à s'assurer du maintien des conditions d'autorisation définies préalablement, selon l'art.10 OPE. Le chef du SASLP attribue en principe le dossier au chargé d'évaluation référent qui a effectué la procédure d'autorisation.

Planification de la surveillance

Le chef du SASLP organise avec son équipe une planification des familles à surveiller. Cette planification est revue au minimum une fois par année. Elle tient compte des risques identifiés et des éventuelles priorités définies. Le début de l'accueil fait l'objet d'une planification spécifique sur les 4 à 6 premiers mois. L'année précédant la majorité du mineur fait également l'objet d'une planification spécifique. Durant ces périodes charnières, le chargé d'évaluation est particulièrement disponible en cas de besoin pour écouter et accompagner la famille. Au moins une visite à domicile est prévue.

La surveillance de la famille se fait au minimum une fois par année (surveillance régulière). Elle a également lieu en fonction des événements particuliers survenus, de l'évolution envisagée, des risques mis en évidence et du suivi des charges et recommandations (surveillance renforcée).

Le chargé d'évaluation du SASLP informe suffisamment à l'avance le titulaire de l'autorisation du calendrier de surveillance, ainsi que des informations qui lui seront demandées avant la rencontre prévue. Lors de la phase d'évaluation préliminaire, le chargé d'évaluation prépare son intervention et rassemble toutes les pièces et informations dont il peut disposer au sujet de la famille.

Evaluation des conditions d'accueil

A l'aide du référentiel présenté ci-dessus, le chargé d'évaluation effectue son travail sur trois axes: l'analyse du dossier ; les entretiens avec la famille, l'enfant accueilli et le réseau et la visite à domicile. Le chargé d'évaluation soumet ses observations au chef du SASLP. Il procède à des échanges de pratiques dans le cadre des réunions d'équipe au sein du SASLP.

Rapport de surveillance

Le chargé d'évaluation synthétise les résultats de l'évaluation dans un rapport de surveillance. Si des non-conformités sont constatées, des propositions de charges ou recommandations sont incluses. Ce projet de rapport est ensuite soumis au chef du SASLP pour approbation. Si nécessaire, des ajustements sont effectués. Cependant, dans la pratique actuelle, le SASLP ne parvient pas toujours à suivre cette procédure de manière systématique. A la place, seules des notes sont consignées dans le journal. Ce point fait également partie des sujets discutés dans le cadre du groupe de liaison intercantonal (GLAF) visant à la comparaison des pratiques cantonales.

Communication des résultats

Le chargé d'évaluation organise une séance de restitution avec la famille durant laquelle il présente le projet de rapport. Il recueille les remarques effectuées et procède aux ajustements si nécessaire. Le chargé d'évaluation fait viser le rapport définitif au chef du SASLP et le transmet à la famille d'accueil. Il garde une copie dans le dossier. Dans la pratique réelle, il n'est pas toujours possible de respecter sous des modalités si formalisées ce point de la procédure.

Suivi des recommandations

Le chef du SASLP insère les éventuelles charges et recommandations dans le planning de surveillance en fonction des délais fixés et de l'importance de la recommandation.

Retrait d'autorisation

Lorsqu'il est impossible de remédier à certains manques ou de surmonter certaines difficultés, même avec le concours du représentant légal ou de celui qui a ordonné le placement ou y a procédé, et que d'autres mesures d'aide apparaissent inutiles, l'autorité retire l'autorisation (art. 11 OPE). Le SASLP informe sans tarder le service placeur et / ou le représentant légal de l'enfant qui doivent alors prendre les mesures de protection nécessaire et retirer le mineur du milieu dans des délais tenant compte de la dangerosité de la situation. Les autorités de protection ainsi que le SPMi reçoivent par ailleurs une copie de ladite décision. Le juriste du pôle doit préavisier la décision à la forme avant que le chef de

service signe et notifie la décision. Toutes les décisions sont notifiées par écrit au titulaire de l'autorisation avec indication des voies de recours (recours à la chambre administrative de la Cour de justice dans les 30 jours).

Sanctions

En cas de manquement à leurs obligations découlant de la loi ou des prescriptions du SASLP, une sanction contre les parents nourriciers (FAH) peut être prononcée : amende et en cas de récidive intentionnelle, menace d'une amende pour insoumission à une décision de l'autorité selon l'art 292 CP (cf. art 26 OPE). L'amende (1000 CHF au plus) et la menace d'amende selon l'art 292 CP sont de la compétence exclusive de la direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse.

Accompagnement et conseils

L'autorité conseille, au besoin, les parents nourriciers (art 10.2 OPE). Cet aspect est particulièrement important dans le cadre d'un placement suivi par le SPMi. Dans un tel cas, la situation psycho sociale de l'enfant et de sa famille peuvent en effet faire naître des difficultés pour la famille d'accueil. L'autorité peut alors aider la famille d'accueil à maintenir des conditions d'accueil favorables pour l'enfant et à renforcer les compétences de la famille dans la prise en charge de cet enfant. Par ailleurs, l'art. 300 al. 2 CC prévoit que les parents nourriciers doivent être entendus avant toute décision importante. Dans le cadre des conseils apportés par le SASLP, ce dernier peut aider la famille à faire valoir ce droit.

Deux moments sont particulièrement sensibles, il s'agit du début du placement et de la préparation à la majorité des enfants placés, autrement dit la fin du placement qui nécessite d'être soigneusement préparée. Le SASLP, en coordination avec les membres du réseau, est à la disposition des familles pour les accompagner pendant ces périodes : à titre d'exemple, dans le mois qui suit l'arrivée de l'enfant un rendez-vous à domicile est organisé et une rencontre avec l'ensemble du réseau dans les trois premiers mois du placement. Par la suite, la famille d'accueil peut compter sur plusieurs formes de soutien tout au long du séjour de l'enfant. Les professionnels chargés d'évaluation du SASLP se rendent disponibles aussi souvent que nécessaire, conseillent les parents d'accueil et les aident à surmonter les difficultés qui se présentent. Ils peuvent proposer des mesures de renfort et de soutien extérieur si nécessaire (supervision, formation continue, etc.). [L'association genevoise des familles d'accueil avec hébergement](#) et [EspaceA](#) organisent également des activités tel que des cafés-parents, des conférences, des ateliers de formation et de rencontre.

Afin de réduire les démarches administratives pour les familles d'accueil, le SASLP est en lien direct avec le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) et les chargés d'évaluation demandent chaque année aux familles d'accueil dont ils traitent le dossier si un ou plusieurs enfants placés est/sont ou sera/seront inscrit(s) au parascolaire.

La prestation d'accompagnement et de conseil aux familles d'accueil concerne indirectement le suivi du placement de l'enfant par le SPMi. La répartition des rôles entre le SASLP et le SPMi est prévue dans le cadre d'un protocole de collaboration (auquel l'auteur du rapport n'a pas eu accès).

Pour un équivalent plein temps à 100%, un chargé d'évaluation suit en moyenne cent familles d'accueil avec hébergement (FAH).

2.4 Services offerts par des prestataires dans le cadre de l'accueil familial

Il n'y a pas d'organismes prestataires privés dans le canton de Genève.

2.5 Financement du placement familial

La question du financement du placement familial est traitée par le règlement fixant la participation financière des père et mère aux frais de placement, ainsi qu'aux mesures de soutien et de protection des mineurs (RPFPM, J6 26.04). De manière générale, le règlement rappelle que le service de protection des mineurs (SPMi) est l'autorité compétente pour les aides financières apportées aux mineurs

qui font l'objet d'une mesure de protection ou d'une décision de placement ordonné par le pouvoir judiciaire (art. 3 al.3 RPFPPM, J6 26.04). De même, en cas de placement extra-cantonal, lorsque le for est déplacé dans un autre canton mais que le canton de Genève reste compétent pour la prise en charge du placement et des frais y relatifs, le service de protection des mineurs continue à assurer le financement de manière subsidiaire à la participation financière des père et mère. (art. 3 al.4 RPFPPM, J6 26.04). La décision fixant le montant de cette participation financière vaut titre de mainlevée définitive au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889 (art. 3 al.5 RPFPPM, J6 26.04). La part du financement du placement non couvert par la participation financière des père et mère, cas échéant par le mineur, est à la charge de l'Etat (art. 3 al.6 RPFPPM, J6 26.04).

Il est perçu une participation financière lorsque le mineur est placé auprès de parents nourriciers au sens de l'OPE, lorsque ces derniers sont rémunérés par l'office de l'enfance et de la jeunesse (art. 4 al. c RPFPPM, J6 26.04). Le montant de la participation financière aux frais de placement et d'entretien est de CHF 38.- par jour et par mineur (art. 5 al.1 RPFPPM, J6 26.04). D'autres frais nécessaires aux activités ordinaires peuvent être mis à la charge des père et mère jusqu'à concurrence des frais effectifs (art. 5 al.3 RPFPPM, J6 26.04). Le Conseil d'Etat indexe le montant mentionné à l'alinéa 1 tous les 2 ans, à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement (1er janvier 2021), au mois de novembre pour le 1er janvier de l'année qui suit, en fonction de l'indice genevois des prix à la consommation du mois de septembre de l'année en cours (art. 5 al.4 RPFPPM, J6 26.04).

La fixation des participations financières est réglée au chapitre III du règlement. Si les père et mère font ménage commun, ils participent ensemble au financement et sont solidairement responsables du paiement au sens de l'article 143, alinéa 2, du code des obligations (art 7 al.1 RPFPPM, J6 26.04). Lorsque les père et mère ne font pas ménage commun, la participation financière est perçue auprès du dernier parent qui avait la garde de fait du mineur et qui, le cas échéant, perçoit les contributions d'entretien fixées judiciairement, les rentes et les éventuels droits pécuniaires auxquels le mineur a droit (art 7 al.2 RPFPPM, J6 26.04). Lorsque le mineur est sous tutelle, en application de l'article 289, alinéa 2, du CC, du 10 décembre 1907, l'office de l'enfance et de la jeunesse ou l'office médico-pédagogique perçoit auprès des père et mère les contributions d'entretien fixées judiciairement, les éventuelles rentes ainsi que tout autre droit pécuniaire auxquels le mineur a droit. Ces prestations servent intégralement à payer les frais de placement effectifs et autres frais liés à l'enfant (art 7 al.3 RPFPPM, J6 26.04). Le calcul de la participation financière s'opère selon un rabais fondé sur le revenu déterminant unifié qui est accordé aux père et mère selon le barème suivant (art 8 al.2 RPFPPM, J6 26.04) :

Niveau de revenu	1	2	3	4	5	6
Limite du revenu familial pour 1 enfant*	0 – 57 000 fr.	57 001 – 69 000 fr.	69 001 – 84 000 fr.	84 001 – 95 000 fr.	95 001 – 150 000 fr.	150 001 – 180 000 fr.
Rabais	100%	80%	60%	40%	20%	0%

* dès le 2^e enfant à charge, ajouter 7 500 francs par enfant au revenu pour déterminer la limite du revenu familial

Si le mineur perçoit une allocation pour impotent (au sens de l'article 42bis de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959), cette allocation n'est pas prise en compte dans le calcul du socle du revenu déterminant unifié (au sens des dispositions de la loi sur le revenu déterminant unifié, du 19 mai 2005). (art 8 al.4 RPFPPM, J6 26.04). La limite du revenu est identique pour un couple faisant ménage commun ou une famille monoparentale (art 8 al.5 RPFPPM, J6 26.04). Lorsque le revenu déterminant unifié dépasse 180 000 francs, les tarifs de la participation financière sont majorés de 25% par jour, puis de 20% supplémentaires par tranche de 100 000 francs jusqu'à concurrence des frais effectifs (art 8 al.7 RPFPPM, J6 26.04). En ce qui concerne les personnes au bénéfice d'une aide financière de l'Hospice général (au sens de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007) il n'est pas perçu de participations financières (art. 9 al.1 RPFPPM, J6 26.04). En revanche, (...)

les contributions d'entretien fixées judiciairement, les rentes ou autres droits pécuniaires auxquels le mineur a droit doivent être versés directement à l'office de l'enfance et de la jeunesse (...) et servent intégralement à payer les frais de placement effectifs et autres frais liés à l'enfant (art. 9 al.2 RPPFP, J6 26.04).

L'indemnisation des familles d'accueil est définie par le règlement fixant les indemnités pour les familles d'accueil avec hébergement (RIFAH), du 11 mai 2016 (art. 45 REJ, J 6 01.01). Les indemnités sont exonérées fiscalement, de même, elles ne sont pas prises en compte dans le calcul du revenu déterminant unifié. Les familles d'accueil bénéficient d'une rémunération forfaitaire. Pour les détails concernant les types d'indemnisations et montants, se référer à la RIFAH.

2.6 Gestion des postulats relatifs à l'intérêt supérieur de l'enfant de l'OPE

Toutes les décisions prises sur la base de la LEJ doivent être prises dans l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'art. 3, al. 1, de cette loi. La grille d'autorisation et de surveillance fortement standardisée permet en outre de conclure, pour le placement d'enfants, que l'art. 1a al. 1 OPE est appliqué dans la pratique⁵⁸ : Cet article de l'OPE exige que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en compte en priorité lors de l'octroi d'une autorisation ainsi que dans l'exercice de la surveillance.

Nous n'avons pas trouvé dans les textes juridiques cantonaux de normes garantissant le droit à l'information (art. 1a let. a OPE) ou le droit à une personne de confiance (art. 1a let. b OPE). En ce qui concerne le droit de participation de l'art. 1a let. c OPE, il ne semble pas y avoir de norme cantonale analogue dans le domaine du placement d'enfants, mais la LEJ stipule à l'art. 3 al. 2 LEJ le droit général de l'enfant (ou du jeune jusqu'à 25 ans) d'exprimer librement son opinion sur toute question le concernant et de voir cette opinion prise en compte de manière appropriée en fonction de son âge et de sa maturité.

Il n'a pas été possible de trouver une norme qui fixerait le droit à la prolongation du placement extra-familial ou, par exemple, d'un prestataire de services privé au-delà de la majorité.

2.7 Offres pour les enfants placés, les parents d'accueil et les parents d'origine

2.7.1 Offres pour les enfants placés en famille d'accueil

Il n'existe pas d'offres spécifiques destinées aux enfants placés en famille d'accueil ou aux anciens enfants placés (care leaver)

2.7.2 Offres pour les parents d'accueil

Les familles d'accueil avec hébergement sont soumises à une formation continue de 40 heures à effectuer sur une période de 3 ans. La formation est définie par l'office de l'enfance et de la jeunesse et dispensée par un prestataire extérieur. (art. 44 REJ, J 6 01.01). Les aspects de formations sont donc obligatoires depuis le 16 juin 2021. Un véritable plan de formation est en cours de réflexion au sein du SASLP. L'enveloppe budgétaire cantonale n'est pas connue à ce stade.

Le SASLP peut proposer des séances de supervision aux familles d'accueil qui en ont besoin, par bons de six séances avec trois différents spécialistes.

2.7.3 Parents d'origine

Il n'existe pas d'offres spécifiques pour les familles d'origine de la part du SASLP, ce sont les services du SPMi qui travaillent le soutien à la parentalité

⁵⁸ Directive, p. 5.

2.8 Sécurité juridique, profondeur et densité de la réglementation

Les dispositions relatives au modèle d'organisation se trouvent au niveau de la loi (LOJ, LaCC) et de l'ordonnance (par ex. RTPAE) (profondeur de la réglementation). Les bases juridiques semblent relativement détaillées (densité réglementaire). En ce qui concerne l'autorisation et la surveillance, il existe des dispositions au niveau de la loi (LEJ, LaCC) et de l'ordonnance (REJ) ainsi qu'au niveau des directives (profondeur de la réglementation). Les explications relatives aux conditions/critères d'autorisation ainsi qu'à la procédure d'autorisation dans la directive sont très détaillées (densité réglementaire). Compte tenu de ce degré de détail élevé, on peut se demander pourquoi aucun acte législatif ne fixe l'exigence d'une autorisation nominative (art. 8, al. 2, OPE) (sécurité juridique). Pour ce qui est des prestataires de services privés, il n'existe qu'une réglementation des compétences au niveau de la loi (LEJ). S'agissant du financement, il existe des normes surtout au niveau de l'ordonnance (REJ, RPFPM, RIFAH) et (peu) au niveau de la loi (LEJ)(profondeur de la réglementation). Les dispositions semblent relativement détaillées, le RPFPM contenant par exemple des montants concrets pour la participation des parents aux frais (densité réglementaire). Au sujet des normes relatives au bien-être de l'enfant : deux dispositions de la LEJ traitent des normes relatives au bien de l'enfant de l'OPE (profondeur de la réglementation). Cependant, la question de la garantie de la sécurité juridique, notamment en ce qui concerne le droit à l'information et la désignation d'une personne de confiance selon l'OPE peut être discutée en raison du manque de dispositions cantonales spécifiques.

Il existe deux normes au niveau de l'ordonnance qui se réfèrent aux offres pour les familles d'accueil (art. 43 et 44 REJ). Ces dispositions ne contiennent pas d'explications précises sur la mise en œuvre (densité réglementaire). Tant l'accompagnement/le conseil que la formation continue sont garantis par la loi (sécurité juridique).

«Pflegekinder – next generation»: Vergleich von kantonalen Strukturen

Das Pflegekindersystem im Kanton Graubünden

Sara Galle

Autorin:

Sara Galle, Institut Integration und Partizipation, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz, sara.galle@fhnw.ch

Zitiervorschlag:

Galle, Sara (2024) Das Pflegekindersystem im Kanton Graubünden. Mit einem Beitrag von Gisela Kilde. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonalen Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.1 Bericht zur Durchführung der Recherchen

Um das Pflegekindersystem des Kantons Graubünden zu beschreiben, wurden die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten für Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen, Finanzierungsmodelle und Angebote zur Unterstützung von Pflegekindern, Pflegeeltern und Herkunftseltern recherchiert und anschliessend beschrieben.

Im Kanton Graubünden sind die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zuständig für angeordnete Unterbringungen von Kindern in Pflegefamilien. Für den vorliegenden Bericht konnte Giuseppe Defuns, Leiter der KESB Surselva, befragt werden. Um die behördliche Praxis im ganzen Kanton zu erfassen, müssten weitere KESB in die Befragung einbezogen werden.

Die Bewilligungen für Familienpflege und für die Vermittlung von Pflegekindern und Pflegeplätzen erteilt das kantonale Sozialamt. Es übt auch die Aufsicht aus. Diese Aufgabe fällt in die Zuständigkeit der Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen, die der von Beat Hatz geleiteten Abteilung Familie, Kinder und Jugendliche angegliedert ist. Beat Hatz hat sich ebenfalls für die Befragung zur Verfügung gestellt, Abklärungen vorgenommen und Unterlagen zugeschickt.

Beide befragten Auskunftspersonen haben sich auch zur Revision des kantonalen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB) geäussert, die am 1. Januar 2022 in Kraft tritt. Die Änderungen betreffen hauptsächlich die Organisationsstruktur der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Finanzierung der Unterbringungen. Sie werden erhebliche Auswirkungen auf das Pflegekinderwesen haben. Für die Umsetzung der neuen Finanzierung ist das kantonale Sozialamt zuständig. Dieses hat auch eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Empfehlungen der KOKES und SODK im Kanton zu implementieren.

Die Recherchen für den vorliegenden Bericht erfolgten zwischen dem 31. Mai und dem 3. Juni 2021. Der Bericht widerspiegelt die kantonale Struktur im Pflegekinderwesen, so wie sie 2021 bestand, inkl. punktuellen Ausblick auf die Änderungen ab Anfang 2022.

1.2 Beteiligte

Für den vorliegenden Bericht wurden folgende Personen befragt:

- Giuseppe Defuns, Leiter Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB Surselva, Ilanz, Interview vom 15.7.2021, durchgeführt von Sara Galle, FHNW
- Beat Hatz, Leiter der Abteilung Familie, Kinder und Jugendliche beim kantonalen Sozialamt, der die Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen angegliedert ist, Chur, Interview vom 11.8.2021, durchgeführt von Sara Galle, FHNW

Die Recherchen und die Befragungen durchgeführt und den Bericht verfasst hat:

- Sara Galle, Institut Integration und Partizipation, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz

Die juristische Einschätzung zu den kantonalen rechtlichen Grundlagen beigetragen hat:

- Gisela Kilde, School of Management and Law, ZHAW Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften

1.3 Kanton Graubünden

Ende 2019 zählte der Kanton Graubünden 199'021 ständige Einwohnerinnen und Einwohner, was 2.3 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der gesamten Schweiz entspricht. 31'401 davon waren unter 18 Jahren. Die Region Surselva, die in diesem Bericht als exemplarische Region im Zentrum steht, zählte 21'289 ständige Einwohnerinnen und Einwohner.⁵⁹

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) entzogen im Kanton Graubünden gemäss der KOKES-Statistik (Anzahl Kinder mit Schutzmassnahmen per Ende 2019) den Eltern von 56 Kindern das Aufenthaltsbestimmungsrecht (Art. 310 ZGB). In 52 Fällen ordneten die KESB eine Unterbringung von Amtes wegen an (Art. 310.1 ZGB). In vier Fällen erfolgte die Unterbringung auf Antrag der Eltern oder des Kindes (Art. 310.2 ZGB) und in einem Fall sprach eine KESB ein Verbot zur Rücknahme des Kindes für die Eltern aus (Art. 310.3).⁶⁰

Wie aus einem Artikel der Südostschweiz hervorgeht, werden im Kanton Graubünden pro Jahr zirka 10 bis 15 Kinder ausserfamiliär untergebracht. Im Juli 2021 lebten 72 Pflegekinder in Pflegefamilien. 25 Pflegefamilien betreuten Kinder in einer Notsituation kurzfristig. Zwischen 60 und 65 Pflegefamilien nahmen Pflegekinder langfristig auf.⁶¹

1.4 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen bilden neben den entsprechenden Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) und der Pflegekinderverordnung (PAVO) des Bundes folgende kantonale Gesetze und Verordnungen:

- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB) vom 12.6.1994, Stand: 1.4.2019, BR 210.100
- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB) vom 12.6.1994, Stand: 1.1.2022, BR 210.100 (Beschlussdatum: 18.2.2021)
- Verordnung zum Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV) vom 11.12.2012, Stand: 1.1.2013, BR 215.010
- Pflegekindergesetz vom 14. Februar 2007, Stand: 1.1.2013, BR 219.050
- Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz) vom 7.12.1986, Stand: 01.01.2016 BR, 546.100

⁵⁹ https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0102010000_101/-/px-x-0102010000_101.px/ (Zugriff: 16.8.2021).

⁶⁰ KOKES-Statistik 2019 https://www.kokes.ch/application/files/1115/9911/4092/KOKES-Statistik_2019_Kinder_Bestand_A3.pdf (Zugriff: 16.8.2021).

⁶¹ Ein neues Zuhause für Kinder ohne Zuhause, in: Südostschweiz, 28.7.2021, <https://www.suedostschweiz.ch/aus-dem-leben/2021-07-25/ein-neues-zuhause-fuer-kinder-ohne-zuhause> (Zugriff: 12.8.2021).

Im November 2020 hat die Bündner Regierung die Botschaft für eine Teilrevision des Einführungs-gesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. Mit dieser Teilrevision soll die Organisationsstruktur der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden den seit der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutz-rechts vom 1. Januar 2013 gewonnenen Erkenntnissen angepasst werden.⁶² Am 18. Februar 2021 stimmte der Grosse Rat der Teilrevision in der Schlussabstimmung zu, ohne Gegenstimmen bei einer Enthaltung.⁶³ Das revidierte Gesetz tritt am 1. Januar 2022 in Kraft. Gleichzeitig erlangt die neue Ver-ordnung zum Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV), die ebenfalls einer umfassenden Revision un-terzogen wird, Rechtskraft.

1.5 Organisationsmodell des kantonalen Pflegekindersystems

Graubünden verfügt über eine Fachstelle für *Pflegefamilien und Adoptionen*,⁶⁴ die der Abteilung *Fa-milie, Kinder und Jugendliche* des kantonalen Sozialamts angegliedert ist und eine zentrale Funktion im Pflegekinderwesen einnimmt. Die Fachstelle prüft, beaufsichtigt, betreut, berät und vermittelt Pfl-egefamilien bei angeordneten und einvernehmlichen Unterbringungen (Art. 2 und 3 Pflegekinderge-setz). Sie bietet auch Informationsgespräche für Personen an, die ein Pflegekind aufnehmen möchten.

Für die angeordneten Unterbringungen sind die *Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden* (KESB) ver-antwortlich. In Graubünden gibt es fünf regionale KESB – Engadin/Südtäler, Mittelbünden/Moesa, Nordbünden, Prättigau/Davos und Surselva. Sie prüfen und entscheiden im Einzelfall, ob ein Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310 ZGB) angezeigt ist. In der Regel wird im Rahmen der Kin-deschutzmassnahme eine Beistandsperson ernannt, die im Auftrag der KESB die Unterbringung in einem Heim oder in einer Pflegefamilie organisiert. Sie kann sich dafür an eine Familienplatzierungs-organisation oder an die kantonale Fachstelle wenden. Babys und Kleinkinder werden bei Notfallplat-zierungen in der Regel im Schlupfhaus des Kantonsspitals untergebracht, wo sie medizinisch unter-sucht und interdisziplinär behandelt werden. Eine geschlossene Einrichtung mit Zutrittsbeschränkung, beispielsweise für die Eltern, gibt es in Graubünden nicht. Die KESB verfügen aber über einen Pikett-dienst.

Die KESB haben eine gerichtliche Funktion, obwohl sie Verwaltungsbehörden sind. Sie sind wie alle Behörden und Gerichte an Gesetz, Lehre und Rechtsprechung gebunden. Die Mitarbeitenden der KESB Surselva orientieren sich für den Prozessablauf an einem Flussdiagramm. Es gilt der Leitsatz: *iura novit curia*. Der Einzelfallentscheid wird von der Kollegialbehörde – einem interdisziplinär zusammengesetz-ten Dreiergremium – nach Prozessrecht und Zivilgesetzbuch gefällt. Grundlage bilden interne Ent-scheidvorlagen. Manchmal müsse die KESB zwischen zwei verschiedenen Meinungen entscheiden. Angeordnete Familienplatzierungen sind in der Surselva wie im ganzen Kanton selten. Kindeschutz-massnahmen erfolgen laut der KESB meistens und immer öfters beratend und unterstützend. Dies hängt auch mit dem erweiterten Angebot an ambulanten Diensten zusammen.

⁶² <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2020/Seiten/2020112502.aspx> (Zugriff: 16.8.2021).

⁶³ https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/protokolle/2021/Februar/10_Beschlussprotokoll_Gros-ser_Rat_18.02.2021_NM.pdf?csf=1&e=NOgKDM (Zugriff: 16.8.2021).

⁶⁴ Bis Ende 2021 hiess sie Fachstelle für Pflegekinder und Adoptionen.

Die fünf KESB sind bis Ende 2021 eigenständige Amtsstellen und in der Rechtsanwendung unabhängig. Die Zusammenarbeit wird zwar gefördert und eine Vereinheitlichung der Praxis sowie der Rechtsanwendung angestrebt, aber die KESB dürfen sich formell-rechtlich noch nicht über die Klientel austauschen. Die Revision, die am 1. Januar 2022 in Kraft tritt, führt dazu, dass es nur noch eine KESB im ganzen Kanton geben wird. Die bestehenden KESB werden als in der Rechtsanwendung weiterhin unabhängige Zweigstellen tätig sein. Die Revision erlaubt es ihnen, personelle Ressourcen flexibler einzusetzen. Zudem wird es möglich, fachliche Expertise zu konzentrieren und die Rechtsanwendung zu vereinheitlichen.

Für die Bewilligung und Aufsicht der Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) ist das kantonale Sozialamt zuständig (Art. 2 und 3 Pflegekindergesetz). Die *Familienplatzierungsorganisationen* (FPO), die im Kanton Graubünden über eine Bewilligung verfügen, bieten alle von der KOKES und SODK empfohlenen Unterbringungsarten an. Das Angebot variiert aber regional stark. In der Surselva nimmt der Leiter der *Berufsbeistandschaft*, der über ein grosses Netzwerk verfügt, eine wichtige Rolle als Vermittler ein. Dank seinem Netzwerk gelinge es, auch Pflegeplätze für SOS- und Kurzzeit-Unterbringungen zu finden. Zudem hat die Fachstelle *Kinder, Jugendliche und Familie (KJF)* des Vereins *Casa Depuoz*, die verschiedene Dienstleistungen wie Schulsozialarbeit und sozialpädagogische Familienbegleitung anbietet, kürzlich ihr Angebot erweitert und am 12. März 2021 vom kantonalen Sozialamt die Bewilligung als FPO erhalten.⁶⁵ Künftig sollen möglichst auch die SOS-Familien in der Region der neuen FPO angegliedert werden. Die Fachstelle hat bereits Veranstaltungen durchgeführt, damit sich interessierte Familien informieren und melden können. Auch weitere FPO sind bemüht, Personen für die Aufgabe zu gewinnen. Für den Erhalt von Pflegeplätzen setzt sich die *Pflegekinder-Aktion Graubünden* ein. Sie unterstützt Pflegeeltern auch finanziell.⁶⁶

Ziel der Behörden ist es, die Kinder möglichst nicht aus ihrem Umfeld herauszunehmen. Dabei werden auch die sprachlichen und kulturellen Eigenheiten der Regionen berücksichtigt. In den Südbündner Tälern wird italienisch gesprochen und im Engadin und in der Surselva ist die Erstsprache mehrheitlich romanisch. Für die KESB Surselva ist es wichtig, dass die Gespräche und Beratungen auf Romanisch geführt werden können. Dies wird als unabdingbare Voraussetzung erachtet, um sich auf Augenhöhe zu begegnen, Vertrauen und Akzeptanz zu schaffen und somit zum Gelingen von Kinderschutzmassnahmen beizutragen.

Einvernehmliche Unterbringungen können im Kanton Graubünden nur von den *Eltern* als Inhaber des elterlichen Sorgerechts selbst veranlasst werden. Sie können sich für eine Beratung und Vermittlung einer Pflegefamilie an die kantonale Fachstelle für *Pflegefamilien und Adoptionen* wenden. Dort müssen sie gegebenenfalls auch das Bewilligungsgesuch für die Pflegefamilie einreichen.

1.6 Bewilligung und Aufsicht

Die Bewilligungen für Familienpflege (Art. 2 Pflegekindergesetz) erteilt in Graubünden das kantonale Sozialamt. Es fungiert zugleich als Aufsichtsstelle (Art. 3 Pflegekindergesetz).

Die Aufgaben des kantonalen Sozialamtes bezüglich der Bewilligungen für Familienpflege sind im Pflegekindergesetz in den Artikeln 4 bis 8 geregelt. Sie betreffen den Bewilligungsumfang, den Entzug der

⁶⁵ <https://casa-depuoz.ch/fachstelle-kjf/#weitere-soziale-angebote> (Zugriff: 16.8.2021).

⁶⁶ <http://pflegekinder-graubuenden.ch/home/home.html> (Zugriff: 16.8.2021).

Bewilligung, das Aufnahme- und Betreuungsverbot sowie die Aufgabenübertragung an Dritte und die Gebühren. Die Bewilligungen sind zu befristen.

Die Fachstelle für *Pflegefamilien und Adoptionen* des kantonalen Sozialamts prüft die persönlichen Voraussetzungen, die erzieherische Eignung sowie die Wohnsituation der potenziellen Pflegeeltern. Der Zivilstand oder die sexuelle Ausrichtung ist indes nicht relevant. Es gibt im Kanton Graubünden neben traditionellen Familien auch Patchwork- und Einelternfamilien sowie queere Familien, die als Pflegefamilien tätig sind. Die Aufnahme von Kindern und Jugendlichen im Rahmen von Kriseninterventionen und Entlastungsplatzierungen ist ab dem ersten Tag bewilligungspflichtig.⁶⁷

Eine Eignungsabklärung dauert zwischen vier und sechs Monaten. In dringlichen Fällen wird die Abklärung beschleunigt und die Familie in einer ersten Phase eng begleitet. Die Ergebnisse der Abklärung werden in einem Sozialbericht festgehalten und die Bewilligung wird in Form einer Verfügung erteilt. Wird eine Bewilligung erteilt, so ist das kantonale Sozialamt anschliessend für das Pflegeverhältnis (gemäss PAVO Art. 10) verantwortlich. Bei angeordneten Unterbringungen beaufsichtigen zudem die KESB und die Beistandsperson das Pflegeverhältnis.

Die Bewilligung für Pflegefamilien gilt für maximal vier Jahre und wird nach Ablauf der Frist überprüft. Seit April 2021 verfügt das kantonale Sozialamt über detaillierte Abklärungskriterien für die Eignung als Pflegeeltern bei langfristigen Pflegeverhältnissen. Das 20-seitige Dokument ist in der Pilotphase und soll als Richtlinie für den Abklärungsprozess dienen. Die Pflegefamilien werden im Rahmen der Aufsicht mindestens einmal pro Jahr besucht. In der Regel wird telefonisch ein Termin vereinbart. Grundlage des Hausbesuches bilden interne Leitfäden für Gespräche mit den Pflegeeltern und den Pflegekindern. Ab 12 Jahren werden mit Pflegekindern Einzelgespräche geführt. Bei Bedarf kann die Aufsicht ausgeweitet werden, beispielsweise mit zusätzlichen Hausbesuchen oder Standortgesprächen. Der Aufsichtsbericht äussert sich zu relevanten Bewilligungsvoraussetzungen wie Persönlichkeit und Gesundheit, erzieherische Eignung, Wohnsituation, Wohl aller im Haushalt lebender Kinder und Beteiligung des Pflegekindes an Entscheidungen. Diese Kriterien sind derzeit leitend für die Ausübung der Aufsicht. Künftig werden auch die erwähnten Abklärungskriterien für die Eignung als Pflegeeltern bei langfristigen Pflegeverhältnissen hinzugezogen. Damit soll die behördliche Bewilligungs- und Aufsichtspraxis standardisiert und vereinheitlicht werden.

1.7 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

Das kantonale Sozialamt ist auch Bewilligungs- und Meldestelle für die Vermittlung von Pflegekindern und Pflegeplätzen (Art. 2 Pflegekindergesetz) und es übt die Aufsicht über die Vermittlungstätigkeit aus (Art. 3 Pflegekindergesetz).

Grundlage für die Bewilligungen bilden die bereits erwähnten Artikel 4 bis 8 des Pflegekindergesetzes. Vorhanden sind zudem Qualitätsrichtlinien für Familienplatzierungsorganisationen (FPO), die detaillierte Standards und Indikatoren umfassen, und ein Bewilligungsraaster, das den Prozess der Betriebsbewilligung und namentlich die Verantwortlichkeiten abbildet. Die Betriebsbewilligung muss alle vier Jahre erneuert werden. Für das Gesuch und die Erneuerung ist ein vollständiges Qualitätsdossier nach

⁶⁷ <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/familie/pflegefamilien/Seiten/Bewilligung.aspx> (Zugriff: 16.8.2021).

vorgegebener Checkliste vorzulegen. Die Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen reicht aufgrund der Eignungsabklärung bei der Amtsleitung des Sozialamtes einen Antrag für oder gegen die Erteilung einer Bewilligung ein. Wird eine solche erteilt, beaufsichtigt die kantonale Fachstelle die FPO.

Im Kanton Graubünden benötigen FPO auch dann eine Bewilligung, wenn sie eine Betriebsbewilligung ihres Standortkantons vorweisen können bzw. die Meldepflicht ihres Standortkantons erfüllen. Die FPO müssen die Qualitätsrichtlinien für Familienplatzierungsorganisationen des Kantons Graubünden erfüllen und die Maximaltarife einhalten. Gemäss diesen Richtlinien müssen die FPO über ein Leitbild sowie über ein Konzept verfügen, welche die strategischen und operativen Führungsprinzipien sowie die Finanzierung und Leistungen beschreiben und die Fachlichkeit des Personals ausweisen. Die Anforderungen im Kanton Graubünden an die FPO sind bewusst hoch. Bisher musste weder ein Bewilligungsgesuch abgelehnt noch eine Bewilligung revidiert werden. Es kam aber schon vor, dass Gesuche zurückgezogen wurden.

Die Qualitätsrichtlinien und das Bewilligungsrastrer für FPO sowie ein Datenblatt für Pflegekinder finden sich auf der Homepage des kantonalen Sozialamts.⁶⁸ Über eine Bewilligung als FPO im Kanton Graubünden verfügen derzeit: Casa Depuoz, Gfellergut, famur, Pflegefamilienbegleitung der Kinder- und Jugendhilfe St. Gallen, Sozialpädagogische Fachstelle der Stiftung Gott hilft, Subito Krisenintervention, TEAM-WERK, Verein tipiti.⁶⁹

Die kantonale Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen führt gemäss PAVO Art. 20 d ein Verzeichnis über alle Pflegeverhältnisse in Graubünden.

1.8 Finanzierung von Pflegeverhältnissen

Die Regierung legt für die bewilligungs- und meldepflichtigen Angebote zur Pflege, Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie für die Vermittlung von Pflegekindern und Pflegeplätzen verbindliche Maximaltaxen fest (Art. 9 Pflegekindergesetz). Es gelten die Pflegegeld-Richtlinien für den Kanton Graubünden (vom 1.1.2010, gültig ab 1.1.2011, verfasst vom kantonalen Sozialamt Graubünden).⁷⁰

Für die Regelung der Finanzierung ist die für die Organisation der Unterbringung des Pflegekinds verantwortliche Stelle zuständig, z.B. Eltern oder Beistand. Die Höhe des Pflegegeldes ist in einem Pflegevertrag festgehalten.⁷¹

Für Pflegeeltern, die bei einer FPO angestellt sind, regeln diese die Entschädigung in ihren Konzepten. Der Tagesstarif darf die von der Regierung festgelegte Maximaltaxe nicht überschreiten.

Die Höhe des Pflegegeldes richtet sich nach dem Bedarf des Pflegekinds und nicht nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der leiblichen Eltern oder der Ausbildung der Pflegeeltern. In Einzelfällen kann der

⁶⁸ <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/familie/pflegefamilien/Seiten/Bewilligung.aspx> (Zugriff: 16.8.2021).

⁶⁹ <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/familie/pflegefamilien/Seiten/default.aspx> (Zugriff: 16.8.2021).

⁷⁰ <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/familie/Documents/Pflegegeld-Richtlinien-Graubunden.pdf> (Zugriff: 16.8.2021)

⁷¹ Richtlinien, Merkblätter und Musterverträge stehen auf der Homepage des kantonalen Sozialamtes zum Downloaden bereit: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/familie/pflegefamilien/Seiten/Finanzierung.aspx> (Zugriff: 16.8.2021).

Betrag für die Betreuung erhöht werden, zum Beispiel wenn die Pflegeeltern eine besondere Qualifikation vorweisen und diese für die Betreuung des Pflegekindes notwendig ist. Die Bemessung des Pflegegeldes teilt sich in Spesen- und Betreuungskosten auf. Die Tätigkeit als Pflegeeltern gilt als Erwerbsarbeit.

Die Unterhaltspflicht der Eltern bleibt sowohl bei angeordneten wie bei einvernehmlichen Unterbringungen bestehen. Kinderzulagen, Sozialversicherungsrenten und ähnliche für den Unterhalt des Kindes bestimmte Leistungen kommen als Finanzierungsmöglichkeit in Frage. Sind solche Optionen nicht gegeben, so wird der Unterhalt des Kindes ganz oder teilweise über die Sozialhilfe finanziert (Art. 2 und 3 des Sozialhilfegesetzes).

1.8.1 Finanzierung von angeordneten Pflegeverhältnissen

Auf die Erhebung von Kosten für Kindesschutzmassnahmen kann teilweise oder ganz verzichtet werden, wenn das Vermögen der Eltern unter dem Freibetrag von CHF 10'000 liegt und deren Einkommen nur knapp ausreicht, um ihren Verpflichtungen nachzukommen und ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (Art. 28 KESV, Verzicht auf Kosten im Kindesschutz).

Je nach Pflegeverhältnis wird die Abrechnung durch die Berufsbeistandschaft, die Gemeinde oder die Familienplatzierungsorganisation übernommen. Der Aufenthalt von Babys und Kleinkindern im Schlupfhaus des Kantonsspitals gilt in der Regel der medizinischen Untersuchung und Überwachung und wird grösstenteils durch die Krankenkasse finanziert.

1.8.2 Finanzierung von einvernehmlichen Pflegeverhältnissen

Immer öfters kommt es vor, dass die KESB den Eltern einen Vorschlag zur Unterbringung des Kindes machen. Lassen sich die Eltern überzeugen, wird das Aufenthaltsbestimmungsrecht (Art. 310 ZGB) nicht entzogen. Die Gemeinden sind derzeit aber nur zur subsidiären Finanzierung verpflichtet, wenn die KESB eine Unterbringung verfügen.

Die Gemeinden haben in Graubünden ein Anhörungsrecht. Eine Gemeinde könnte sich theoretisch auf den Standpunkt stellen, das Kind könne auch an einem anderen Ort untergebracht werden, wo es weniger kostet und die Qualität besser oder gleich gut ist. Das ist in der Praxis jedoch kaum realistisch. Die Gemeinde ist nach der Anhörung an den Entscheid der KESB gebunden und muss die Unterbringung finanzieren.

In der Surselva sind die als Region zusammengeschlossenen Gemeinden übereingekommen, dass sie die Finanzierung von Unterbringungen, wenn immer möglich, übernehmen, statt sich die Kosten gegenseitig abzuschieben. Es stellt sich stets die Frage, welche Gemeinde für die Finanzierung zuständig ist, der Unterstützungswohnsitz oder der formelle Wohnsitz, insbesondere wenn der Wohnsitz der Eltern während des Verfahrens wechselt. Eine mangelnde Finanzierungsbereitschaft der Gemeinden konnte in der Vergangenheit dazu führen, dass die KESB eine zwangsweise Unterbringung verfügen musste, obwohl die Bereitschaft der Eltern gegeben war. Dieses Szenario soll mit dem revidierten Einführungsgesetz zum ZGB künftig verhindert werden. Aus Sicht der KESB ist es in den allermeisten Fällen für alle Beteiligten besser, wenn die Eltern ihre Kinder unterbringen.

Ab 1. Januar 2022 haben die Eltern nur noch eine Kostenbeteiligung zu leisten. Anstelle der Inhaber der elterlichen Sorge trägt die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des betroffenen Kindes die Kosten für Kindesschutzmassnahmen. Eine Familie wird nicht mehr aufgrund einer Kindesschutzmassnahme Sozialhilfe beziehen müssen. Basierend auf der von den Behörden favorisierten Praxis sieht

das revidierte Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch zudem vor, dass die Gemeinden die Kosten für eine Unterbringung auch dann übernehmen müssen, wenn die KESB eine Empfehlung macht. Die Gemeinden können neu 95 Prozent der Kosten für stationäre Kinderschutzmassnahmen beim Kanton zulasten des von ihm geführten interkommunalen Pools zurückfordern (Art. 63a* EGzZGB).

1.9 Umgang mit den Kindeswohlnormen der PAVO

Die PAVO bestimmt, dass ein Kind, das in einer Pflegefamilie betreut wird, eine Vertrauensperson zugewiesen erhält, an die es sich bei Fragen oder Problemen wenden kann. In der Surselva ist bei angeordneten Unterbringungen meistens die Beistandsperson zugleich Vertrauensperson. Dies entspricht nicht den Empfehlungen der KOKES und SODK. Die Beistandsperson wird zwar beauftragt, als Vertrauensperson zu fungieren, kann diese Funktion aber nur ungenügend wahrnehmen. Die Beistandsperson hat zum einen viele andere Aufgaben, für die sie verantwortlich ist, und muss zum anderen gleichzeitig den Kontakt zu den Pflegeeltern wahren. Es besteht zumindest die Gefahr, dass die Interessen der Kinder vernachlässigt werden. Die KESB Surselva begrüsst deshalb die Empfehlung der KOKES und SODK, dass neben der Beistandsperson immer eine Vertrauensperson eingesetzt werden soll. Zurzeit fehlen dafür aber die personellen Ressourcen.

Die kantonale Fachstelle für *Pflegefamilien und Adoptionen* klärt standardmässig ab, ob das Pflegekind eine Person hat, an die es sich mit Fragen und Anliegen wenden kann. Hat das Kind bzw. der oder die Jugendliche keine Vertrauensperson und wünscht sich eine, so wird gemeinsam nach Möglichkeiten und/oder Angeboten gesucht. Die Fachstelle erfasst auch einvernehmliche Unterbringungen. Die Wünsche und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen werden in jedem Fall erfragt und respektiert.

Die PAVO bestimmt, dass ein Kind, das in einer Pflegefamilie betreut wird, über seine Rechte, insbesondere Verfahrensrechte, entsprechend seinem Alter aufgeklärt wird. Die persönliche Anhörung des betroffenen Kindes erfolgt durch ein Behördenmitglied. In der Regel wird die Altersgrenze von zirka 12 Jahren berücksichtigt. Das kantonale Einführungsgesetz zum ZGB gibt vor, dass die Person, die das Kind anhört, geeignet sein muss und eine besondere Befähigung braucht (Art. 58a EGzZGB; zur Anhörung vgl. auch Art. 9 KESV). In der revidierten KESV ist explizit festgehalten, dass eine solche Befähigung insbesondere durch den Besuch von spezifischen Aus- und Weiterbildungen zu Kindesanhörungen erworben wird. Anhören bedeutet bei der KESB Surselva, dass dem Kind erklärt wird, um was es geht, und ihm aufgezeigt wird, was passieren kann oder vorgesehen ist. Das sei auch für Behördenmitglieder meistens belastend, weil das Kind in einer schwierigen Situation ist. Wenn ein Kind untergebracht werden muss, so habe es zuvor schon sehr viele schlechte Erfahrungen gemacht. Die KESB bemüht sich deshalb, in den Kinderschutzverfahren den Kindern Verfahrensbeistände zur Verfügung zu stellen.

Gemäss dem Einführungsgesetz zum ZGB führt der Leiter der KESB oder ein von ihm bezeichnetes Behördenmitglied das Kinderschutzverfahren. In seine Zuständigkeit fällt es, eine Verfahrensvertretung (Art. 314a bis ZGB) anzuordnen (Art. 58 EGzZGB). Die Verfahrensbeistände prüfen, ob das Kind korrekt angehört wird und seine Interessen im Verfahren vertreten werden. In der Regel sind dies erfahrene Rechtsanwältinnen, die über die KESB finanziert werden. Trotz aller Bemühungen komme es aber immer wieder vor, dass eine Kindesanhörung nicht gemacht wird. Kindesanhörungen werden als sehr aufwendig und belastend beschrieben. Manchmal besteht auch eine Unsicherheit, ob das Kind genug entwickelt und in der Verfassung ist, die Situation zu verarbeiten. In den Fällen, in denen es

juristisch nicht nur angezeigt ist, sondern eine Verpflichtung besteht, würden Kindesanhörungen aber immer durchgeführt. Die KESB hören heute insgesamt mehr und jüngere Kinder als noch vor zehn Jahren an. Auch nehme die Anordnung von Verfahrensbeistandschaften generell zu.

Die PAVO bestimmt, dass ein Kind, das in einer Pflegefamilie betreut wird, an allen Entscheidungen, die einen wesentlichen Einfluss auf sein Leben haben, entsprechend seinem Alter beteiligt wird. In Graubünden werden die Pflegekinder von der Beistandsperson und der Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen über ihre Rechte bezüglich des Zusammenlebens aufgeklärt. Eine Fachperson des kantonalen Sozialamtes besucht das Pflegekind und die Pflegefamilie mindestens einmal pro Jahr. Ist das Pflegekind älter als 12 Jahre, wird ein Einzelgespräch mit ihm geführt. Ist es jünger, sind die Pflegeeltern beim Gespräch anwesend. Anlässlich des Gesprächs werden die Zufriedenheit, der Alltag in der Pflegefamilie, Grenzverletzungen, Schwierigkeiten und weitere Themen besprochen. Ziel ist es zu eruieren, ob und inwiefern das Pflegekind auf sein Leben und seinen Alltag Einfluss nehmen und mitbestimmen kann.

1.10 Angebote für Pflegekinder, Pflegeeltern und Herkunftseltern

Der Kanton hat laut Artikel 10 des Pflegekindergesetzes das Pflegekinderwesen zu fördern a) durch Beratung von Pflegeeltern, b) Weiterbildungsangebote für Pflegeeltern, c) Unterstützung beim Aufbau und bei der Vermittlung von Pflegeplätzen und d) der Herausgabe von Musterverträgen.

1.10.1 Angebote für Pflegekinder

Bis Ende 2023 führt die Schweizerische Fachstelle für Pflegefamilien (SFP) ein Modellprojekt mit Pflegefamilien im Kanton Graubünden durch, das sich auch an Pflegekinder richtet. Unter anderem organisiert die SFP einen Pflegekindertag.⁷²

1.10.2 Angebote für Pflegeeltern

Die Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen begleitet und unterstützt Pflegeeltern. Im Pflegevertrag muss eine zuständige Fachperson angegeben werden. Die Fachstelle sorgt zudem jährlich für mindestens eine Weiterbildung, die allen Pflegeeltern offensteht. Auf Anfrage kann die Fachstelle individuelle Weiterbildungen finanziell unterstützen. Pflegeeltern können in Graubünden zudem von den kostenlosen Angeboten und Leistungen des oben erwähnten Modellprojekts der SFP profitieren.

Von Familienplatzierungsorganisationen (FPO) unter Vertrag genommene Pflegefamilien werden durch diese ausgebildet, begleitet und unterstützt. Die Angebote können verpflichtend sein.

1.10.3 Angebote für Herkunftseltern

Spezifische Angebote für die Eltern der betroffenen Kinder gibt es nicht. Bei angeordneten Unterbringungen stehen ihnen die in den Entscheid involvierten Stellen zur Verfügung. Die Eltern können sich zudem an die Eltern- und Erziehungsberatung in ihrer Region wenden. Darüber hinaus können sie die Fachstelle für sexuelle Gesundheit und Familienplanung adebar oder die Elternberatung der Pro Juventute online oder telefonisch kontaktieren.

⁷² <https://www.fachstelle-pflegefamilie.ch/gr> (Zugriff: 16.8.2021).

1.11 Fazit

Das Pflegekinderwesen im Kanton Graubünden ist detailliert geregelt, weist eine kantonale Fachstelle auf und wird stetig weiterentwickelt. Trotz kleiner Fallzahlen wird dem Kinderschutz hohe Priorität eingeräumt. Zur Sensibilisierung der Behörden und der Bevölkerung beigetragen haben mehrere historische Untersuchungen, die teilweise vom Kanton finanziert wurden und grosse Mängel aufzeigten, deren Leidtragende die Kinder und Eltern waren.⁷³

Die Fachstelle für *Pflegefamilien und Adoptionen*, die beim kantonalen Sozialamt angesiedelt ist, nimmt eine zentrale Funktion im Pflegekinderwesen ein. Sie prüft, beaufsichtigt, betreut, berät und vermittelt Pflegefamilien bei angeordneten und einvernehmlichen Unterbringungen (Art. 2 Pflegekindergesetz). Für den Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310 ZGB) sind die *Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden* zuständig. Sie sprechen jedoch überwiegend und immer öfter Empfehlungen zur Unterbringung aus. Aus Sicht der KESB ist es in den allermeisten Fällen für alle Beteiligten und das Gelingen eines Pflegeverhältnisses besser, wenn die Eltern ihre Kinder unterbringen. In der Regel erhalten die Kinder einen Verfahrensbeistand.

Das kantonale Pflegekindergesetz hält in Artikel 10 fest, wie der Kanton das Pflegekinderwesen zu fördern hat. Diese Vorgaben werden umgesetzt. Alle Pflegeeltern werden durch eine Fachperson des kantonalen Sozialamts begleitet und unterstützt. Es werden regelmässig Weiterbildungen angeboten. Diese sind jedoch nicht verpflichtend. Die Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen ist auch in der Vermittlung von Pflegeplätzen aktiv. Eine wichtige Rolle nehmen zudem die *Familienplatzierungsorganisationen* (FPO) ein, die eine engmaschigere Begleitung und Beratung der Pflegefamilien gewährleisten können und aktiv in der Rekrutierung von neuen Pflegefamilien sind. Sie kommen hauptsächlich bei Kriseninterventionen zum Einsatz. Für die FPO gelten in Graubünden hohe Anforderungen. Sie brauchen auch dann eine Bewilligung, wenn sie eine Betriebsbewilligung ihres Standortkantons vorweisen. Die Fachstelle hat umfassende Richtlinien, auch betreffend Pflegegeld, ausgearbeitet und stellt Mustervorlagen zur Verfügung. Die Regierung setzt die Maximaltaxen fest.

Es werden in Graubünden alle von der KOKES und SODK empfohlenen Unterbringungsarten angeboten. Das Angebot variiert jedoch regional. In den Regionen sind auch die *Berufsbeistandschaften* bei der Vermittlung von Pflegeplätzen von Bedeutung. Für den Erhalt von Pflegeplätzen setzt sich die *Pflegekinder-Aktion Graubünden* ein. Pflegefamilien können zudem von den Angeboten und Leistungen der *Schweizerischen Fachstelle für Pflegefamilien* profitieren. Sie führt noch bis 2023 ein Modellprojekt in Graubünden durch.

Bei von der KESB angeordneten Unterbringungen suchen Beistandspersonen geeignete Familien und holen beim kantonalen Sozialamt die Bewilligung ein. Das Pflegeverhältnis wird von der kantonalen Fachstelle, der Beistandsperson und der KESB beaufsichtigt. Ziel ist es zumeist, die Kinder möglichst

⁷³ Das Rätische Museum in Chur hat basierend auf den Forschungsergebnissen und in Zusammenarbeit mit den Forschenden drei Ausstellungen zum Kindes- und Erwachsenenschutz im 20. Jahrhundert realisiert, die auf grosses Interesse stiessen: 2008 «Puur und Kessler», die den Umgang mit den Jenischen und die Kindswegnahmen in Zusammenarbeit mit dem «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute in Graubünden thematisierte; 2010 «Verdingkinder reden» mit persönlichen Berichten von ehemaligen Heim- und Pflegekindern; 2020/21: [«Vom Glück vergessen», die fünf von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen Betroffene aus Graubünden ins Zentrum stellt](#). Zum Pflegekinderwesen im 20. Jahrhundert vgl. insbes. die 2017 erschienene [Studie zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton Graubünden](#) (Zugriff: 18.10.2021).

nicht aus ihrem Umfeld herauszunehmen. Damit sollen auch die sprachlichen und kulturellen Eigenheiten der Regionen berücksichtigt werden. Dies trägt aus Sicht der KESB wesentlich zum Gelingen von Kinderschutzmassnahmen bei.

Am 1. Januar 2022 tritt das revidierte Einführungsgesetz zum ZGB in Kraft. Es gibt nur noch eine KESB mit fünf regionalen Zweigstellen. Dadurch wird es möglich, die Zusammenarbeit zu intensivieren, die Rechtsanwendung weitergehend zu vereinheitlichen und personelle Ressourcen flexibler einzusetzen. Zudem wird die Finanzierung von einvernehmlichen Unterbringungen gesichert. Neu tragen die Gemeinden anstelle der Inhaber der elterlichen Sorge die Kosten für angeordnete und empfohlene Kinderschutzmassnahmen. Die Kosten für stationäre Kinderschutzmassnahmen können die Gemeinden zu 95 Prozent beim Kanton zulasten des von ihm geführten interkommunalen Pools zurückfordern. Die Behörden haben für die Ratifizierung des Gesetzes sowie für die Umsetzung der Empfehlungen der KOKES- und SODK-Arbeitsgruppen eingerichtet.

Juristische Einschätzung zu den kantonalen rechtlichen Grundlagen (Gisela Kilde)

Die Ausführungen im Kapitel 2.9 beziehen sich auf die gesetzlichen Grundlagen, welche ab dem 1. Januar 2022, d.h. nach der Teilrevision, eingetreten sind.

Kohärenz mit Bundesrecht und internationalem Recht

Zum *Organisationsmodell* im Kanton Graubünden lässt sich folgendes festhalten: Die KESB ist gemäss Art. 38 Abs. 1 EGzZGB eine kantonale, in der Rechtsanwendung unabhängige Fachbehörde, übereinstimmend mit Art. 440 Abs. 1 ZGB. Sie verfügt über eine Leitung und mindestens fünf regionale Zweigstellen (Art. 38 Abs. 4 EGzZGB). Die Zweigstellen umfassen mindestens drei Behördenmitglieder sowie weitere Mitarbeiter:innen der unterstützenden Dienste (Art. 43 Abs. 1 EGzZGB). Die Behördenmitglieder besitzen die persönliche und fachliche Eignung für Ihre Funktion (Art. 43 Abs. 2 EGzZGB). Als Nachweis der fachlichen Eignung gilt in der Regel für den Leiter oder die Leiterin ein anerkannter Abschluss im Bereich Recht und bei den übrigen Behördenmitgliedern ein anerkannter Abschluss in Soziale Arbeit, Pädagogik, Psychologie, Medizin oder Treuhand/Finanzen (Art. 2 Abs. 2 KESV). Die Leitung der KESB oder ein von ihr bezeichnetes Behördenmitglied leitet und instruiert das Verfahren. In diese Einzelzuständigkeit fallen unter anderem die Anordnung vorsorglicher Massnahmen bei besonderer Dringlichkeit nach Art. 445 Abs. 2 ZGB und die Anordnung einer Vertretung für das Kinderschutzverfahren gemäss Art. 314abis ZGB (Art. 58 Abs. 2 EGzZGB). Die in Art. 59b Abs. 1 EGzZGB aufgezählten Einzelzuständigkeiten des instruierenden Behördenmitglieds betreffen keine im Bereich des Pflegekinderwesens relevanten Bereiche. Im Umkehrschluss ist davon auszugehen, dass das interdisziplinär zusammengesetzte Kollegium alle anderen Entscheide trifft. Aufsichtsbehörde über die KESB ist die Regierung des Kantons, die im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Befugnisse Weisungen erteilen darf (Art. 41 Abs. 2 EGzZGB). Die Aufsicht in fachlicher Hinsicht betrifft insbesondere die Überwachung einer rechtskonformen und einheitlichen Rechtsanwendung (Art. 39 Abs. 1 lit. a KESV). Das Kantonsgericht fungiert als gerichtliche Beschwerdeinstanz (Art. 60 Abs. 1 EGzZGB).

Soweit aus den vorliegenden Gesetzestexten ersichtlich, ist die Tätigkeit der Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen als Vermittlerin für einvernehmliche Pflegeverhältnisse nicht ausdrücklich geregelt. Es findet sich einzig der Hinweis in Art. 16 Abs. 2 Kinderpflegegesetz, dass die Vermittlung durch eine Behörde von der Bewilligungspflicht ausgenommen ist, resp. in Art. 10 Abs. 1 lit. c die Aufgabe des Kantons, beim Aufbau und der Vermittlung von Pflegeplätzen Unterstützung zu bieten.

Für die *Bewilligung und Aufsicht* von Pflegeverhältnissen ist das kantonale Sozialamt zuständig (Art. 2 & 3 Pflegekindergesetz). Der Kanton Graubünden hat von der Gesetzgebungsbefugnis in Art. 3 Abs. 1 PAVO Gebrauch gemacht und die Bewilligung in Art. 4 bis 8 Pflegekindergesetz detailliert geregelt. Gemäss Art. 4 Pflegekindergesetz gilt die Bewilligung jeweils für die Wohnung der Pflegefamilie (Abs. 1) und die Bewilligung ist zu befristen (Abs. 2). Mit diesen Bestimmungen sieht der Kanton Graubünden zusätzliche Elemente vor, die so in der PAVO nicht zu finden sind. Die in Art. 10 Abs. 1 PAVO erwähnte obligatorische Aufsicht wird im Kinderpflegegesetz nicht noch einmal ausdrücklich festgehalten, wohl aber in der Praxis so gehandhabt. Die Ausübung der Aufsicht wie auch die Bewilligung scheinen durch die Orientierung an den Bewilligungsvoraussetzungen (und künftig auch an den Abklärungskriterien) einheitlich.

Im Pflegekindergesetz findet sich keine Erwähnung der *Dienstleistungsangebote* in der Familienpflege (DAF). Es wird lediglich die Vermittlung von Pflegekindern und -plätzen erwähnt (Art. 2, Art. 3, Art. 10 Abs. 1 lit. c sowie Art. 16-19 Pflegekindergesetz). Hingegen findet sich in den Qualitätsrichtlinien die Erwähnung von Dienstleistungen aller FPO.⁷⁴ In der Praxis wird also eine Bewilligung für alle Tätigkeiten, d.h. auch für die FPO per se verlangt.⁷⁵ Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Organisationen neben der Vermittlung auch weitere Aufgaben der DAF, entsprechend Art. 20a-20f PAVO, anbieten. Damit ist der Wortlaut im Pflegekindergesetz zu eng, wenn er in Art. 17 Pflegekindergesetz etwa nur Bewilligungsvoraussetzungen für die Vermittlung formuliert. Dasselbe gilt bei der Aufsicht, die gemäss dem engen Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 Kinderpflegegesetz nur die Vermittlung umfasst. Dies im Gegensatz zur PAVO, die auf eine Beaufsichtigung der breiten Tätigkeit der DAF zielt (Art. 20a i.V.m. Art. 20e PAVO). Gemäss EJPD sind bspw. alle (im Bereich der Vollzeitbetreuung tätigen) Dienstleistungen zu melden (und egal ob diese Dienstleistungen gratis oder entgeltlich oder für vereinbarte oder angeordnete Platzierungen erbracht werden).⁷⁶ Der Kanton Graubünden legt den Wortlaut «Vermittlung» weit aus und erfasst alle Tätigkeiten, wie aus der Qualitätsrichtlinien zu ersehen ist.

Indem das kantonale Sozialamt sowohl für die Bewilligung als auch für die Aufsicht und Entgegennahme von Meldungen für die Vermittlungstätigkeit wie auch für Pflegeverhältnisse zuständig ist, entspricht der Kanton Graubünden dem Vorschlag des EJPD, nur eine Stelle für beide Aufgaben vorzusehen.⁷⁷

Art. 19 Pflegekindergesetz, welcher das Führen von Verzeichnissen regelt, ist weniger präzise als Art. 20d PAVO. Aus den kantonalen gesetzlichen Grundlagen ist nicht ersichtlich, ob die Anforderungen von Art. 20d Abs. 2 und 3 PAVO (Mindestangaben der Verzeichnisse resp. zusätzliche Angaben bei Dienstleistungen wie etwa sozialpädagogische Begleitung oder Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern) erfüllt werden müssen. In der korrekten Anwendung der vorhandenen gesetzlichen Grundlagen müssen Art. 20d Abs. 2 und 3 PAVO auch für den Kanton Graubünden gelten. Darauf wird im Pflegekindergesetz nicht ausdrücklich verwiesen.

Im Gegensatz zur Meldepflicht in Art. 20a PAVO kennt der Kanton Graubünden eine Bewilligungspflicht für die Vermittlung von Pflegekindern oder Pflegeplätzen (Art. 2 Abs. 1 lit. c Pflegekinderge-

⁷⁴ Kantonales Sozialamt Graubünden (2012). Qualitätsrichtlinien für Familienplatzierungs-Organisationen (FPO) im Kanton Graubünden. Chur (S. 2).

⁷⁵ <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/familie/pflegefamilien/Seiten/default.aspx> (Zugriff: 15.10.21).

⁷⁶ EJPD, 2013: Erläuterungen zu den revidierten Bestimmungen der Pflegekinderverordnung (S. 13).

⁷⁷ EJPD, 2013: Erläuterungen zu den revidierten Bestimmungen der Pflegekinderverordnung (S. 4).

setz), welche in Art. 16-19 Pflegekindergesetz konkretisiert wird. Zusätzlich gelten für die Vermittlungstätigkeit von DAF dieselben kantonalen Bewilligungsvorschriften (Art. 4 bis 8 Pflegekindergesetz) wie für Pflegefamilien. Somit unterliegt die Bewilligung von DAF ebenfalls einer Befristung (Art. 4 Abs. 2 Pflegekindergesetz).

Die *Kosten* von ambulanten und stationären Kindeschutzmassnahmen trägt die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des betroffenen Kindes, soweit nicht Dritte zahlungspflichtig sind. Dafür müssen sich die Kindeschutzmassnahmen entweder auf einen Entscheid oder eine Empfehlung der KESB oder eines Gerichts oder eine durch die KESB unterstützte Empfehlung einer anderen Fachbehörde im Kindeschutz stützen (Art. 63a Abs. 3 EGzZGB). Die Inhaber der elterlichen Sorge beteiligen sich an den Kosten von Kindeschutzmassnahmen im Umfang des von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe definierten Elternbeitrags, mindestens aber mit zehn Franken pro Tag. Sind sie dazu wirtschaftlich nicht in der Lage, kommt das Gemeinwesen für den Elternbeitrag auf, das für die Unterstützung der Inhaber der elterlichen Sorge zuständig ist (Art. 63a Abs. 4 EGzZGB). Der interkommunale Pool, der durch den Kanton geführt wird, sieht einen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden vor: 95 % der Kosten der stationären Kindeschutzmassnahmen kann die Gemeinde beim Kanton zulasten des von ihm geführten interkommunalen Pools zurückfordern (Art. 63a Abs. 5 EGzZGB). 80 % der geleisteten Elternbeiträge für die Kosten von stationären Kindeschutzmassnahmen sind von der Gemeinde an den Kanton zugunsten des interkommunalen Pools weiterzuleiten (Art. 63a Abs. 6 EGzZGB). Die Nettokosten zulasten des interkommunalen Pools gemäss Absatz 5 und Absatz 6 werden im Folgejahr auf die Gemeinden im Verhältnis der ständigen Wohnbevölkerung verteilt (Art. 63a Abs. 7 EGzZGB). Gesetzlich sind Maximaltaxen für die bewilligungs- und meldepflichtigen Angebote zur Pflege, Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie für die Vermittlung von Pflegekindern und Pflegeplätzen verbindliche Maximaltaxen vorgesehen (Art. 9 Abs. 1 Pflegekindergesetz). Die Pflegegeld-Richtlinien sind öffentlich zugänglich.

Generell konnten hinsichtlich *Kindeswohlnormen* der PAVO keine weiterführenden Bestimmungen in den kantonalen Rechtstexten Graubündens gefunden werden. In Art. 58 EGzZGB findet sich eine Bestimmung zur Anhörung, die in Art. 9 KESV konkretisiert wird, namentlich betreffend Befähigung der anhörenden Person oder etwa der Delegation der Anhörung. Die bisherige Praxis der KESB Surselva, Kinder erst ab 12 Jahren anzuhören, entspricht nicht der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche grundsätzlich von einem Alter von sechs Jahren ausgeht. Gemäss dem vorangehenden Bericht, der sich auf die Rechtsgrundlagen bis Ende 2021 bezieht, klären Beistände sowie die Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen die Kinder über ihre Rechte bezüglich des Zusammenlebens auf und setzen somit Art. 1a Abs. 2 lit. a PAVO um. Das Abklären betreffend Vorhandensein von Vertrauenspersonen entspricht den Empfehlungen der SODK und KOKES. Inwiefern hier ein Standard besteht, muss offen gelassen werden.⁷⁸

Insofern die Surselva Beistände als Vertrauensperson einsetzen, entspricht die KESB nicht voll den Empfehlungen der SODK und KOKES.⁷⁹ Die Praxis der Fachstelle, die Wünsche und Bedürfnisse der Kinder in jedem Fall zu erfragen und zu respektieren (Kap. 2.6), scheint in Einklang zu stehen mit den

⁷⁸ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 24). Die SODK & KOKES empfehlen zudem ein "regelmässiges" Abklären durch die Aufsichtsperson (S. 24).

⁷⁹ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 22-25).

Empfehlungen des EJPD.⁸⁰ Die angemessene Beteiligung des Kindes scheint durch die jährlichen Besuche einer Fachperson des kantonalen Sozialamts (S. 9-10) regelmässig überprüft zu werden. Es ist anzunehmen, dass es sich bei dieser Praxis um eine Umsetzung von Art. 10 Abs. 3 PAVO handelt. Kritisch hinterfragt werden könnte die Praxis Einzelgespräch im Rahmen der Aufsicht (erst) mit Pflegekindern ab 12 Jahren zu führen. Art. 1a Abs. 2 lit. c (und a) PAVO gehen von einer altersgemässen Beteiligung aus.

In Art. 10 Abs. 1 lit. a Pflegekindergesetz ist festgehalten, dass der Kanton das Pflegekinderwesen durch die *Beratung* von Pflegeeltern fördert. Gemäss vorliegendem Bericht prüft und beaufsichtigt die Fachstelle alle von ihr bewilligten Pflegefamilien und Pflegeverhältnisse. Gemäss SODK und KOKES sollte die Aufsichts- und Beratungsfunktion jedoch nicht von ein und derselben Person wahrgenommen werden.⁸¹ Somit sollte wohl die soeben benannte begleitende Fachperson keine Aufsichtsfunktion haben, sondern eine weitere Person sollte dies übernehmen. Wie diese Aufteilung in der Praxis des Kantons gelebt wird, kann aus dem Bericht nicht erschlossen werden. Indem während den Aufsichtsbesuchen auch Gespräche mit den Pflegekindern stattfinden, stimmt die Bündner Praxis mit den von der SODK und KOKES empfohlenen Standortgesprächen⁸² überein. Der Kanton Graubünden kennt hingegen gemäss Gesetzesgrundlagen keine Begleitung der Herkunftseltern, wie dies SODK und KOKES in ihren Empfehlungen vorsehen.⁸³ Immerhin können sich die Herkunftseltern an unterschiedliche Stellen wenden.

Art. 10 Abs. 1 Pflegekindergesetz nennt *Weiterbildungsangebote* für Pflegeeltern als Möglichkeit zur Förderung des Pflegekinderwesens. Gestützt auf Art. 3 Abs. 2 lit. a PAVO ist den Kantonen zur Förderung des Pflegekinderwesens das Angebot einer Ausbildung vorbehalten. Der Kanton Graubünden bietet keine Grundausbildung an. Indem er «nach Möglichkeit» eine Weiterbildung kostenlos anbietet, nähert er sich den Empfehlungen der SODK & KOKES an.⁸⁴ Dies entspricht weder Art. 3 Abs. 2 lit. a PAVO, der ebenfalls Ausbildung nennt, noch den Empfehlungen der SODK und KOKES.⁸⁵

Regelungstiefe, Regelungsdichte und Rechtssicherheit

Im Kanton Graubünden ist die Organisation des Pflegekindersystems sowohl auf Gesetzesebene (EGzZGB) als auch auf Verordnungsebene (KESV) geregelt. Im Pflegekindergesetz finden sich einige grundsätzliche Bestimmungen zur Bewilligung (Art. 2 Pflegekindergesetz), Aufsicht (Art. 3 Pflegekindergesetz) und zur Vermittlung. Die Qualitätsrichtlinien für FPO stützt sich auf das Pflegekindergesetz sowie auf die PAVO.⁸⁶ Die Finanzierung ist auf Gesetzesebene (EGzZGB), auf Verordnungsebene (KESV) sowie in Richtlinien (Pflegegeld-Richtlinie) geregelt. Hingegen finden sich keine Konkretisierungen auf

⁸⁰ Gemäss der EJPD sind die vom urteilsfähigen Kind gemachten Vorschläge bzw. Wünsche des Kindes bezüglich Vertrauensperson «zu prüfen» (EJPD, 2013: Erläuterungen zu den revidierten Bestimmungen der Pflegekinderverordnung (S. 3).

⁸¹ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 35). Im Rahmen der jährlichen Aufsichtsbesuche nach Art. 10 Abs. 1 PAVO (siehe auch in Kap. 2.3) kann generell auch eine minimale Begleitung durch die Aufsichtsperson gewährleistet werden (siehe Abs. 2).

⁸² SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 36).

⁸³ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 5).

⁸⁴ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 36).

⁸⁵ SODK & KOKES, 2020: Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung (S. 35).

⁸⁶ Kantonales Sozialamt Graubünden (2012). Qualitätsrichtlinien für Familienplatzierungs-Organisationen (FPO) im Kanton Graubünden. Chur (S. 2).

kantonalen Ebene in Bezug auf die Kindeswohlnormen oder zur Begleitung. Das Bundesrecht ist demnach in diesen Bereichen direkt anwendbar.

Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) werden im Wortlaut der relevanten Gesetzestexte nicht ausdrücklich genannt. Der Gesetzgeber geht nur von einer Vermittlung aus (Art. 2 Art. 3 und Art. 16 bis 19 Pflegekindergesetz). Weitere Tätigkeiten der DAF sind nicht durch kantonale Normen konkretisiert. Auch hier wird direkt Bundesrecht resp. die Qualitätsrichtlinien für Familienplatzierungs-Organisationen (FPO) im Kanton Graubünden anzuwenden sein.

2.9.3 Synthese

Das Pflegekinderwesen findet seine rechtlichen Grundlagen sowohl auf Gesetzesstufe (EGzZGB; Pflegekindergesetz) als auch auf Verordnungsstufe (KESV). Eine öffentlich zugängliche Richtlinie definiert die Pflegegeldansätze, eine andere die Qualitätsrichtlinien für FPO von 2012. Die Normstufe scheint sowohl bei der Bewilligung als auch bei der Aufsicht der Wichtigkeit der unterschiedlichen Regelungsinhalte angemessen, allerdings weisen die Bestimmungen einen tiefen Konkretisierungsgrad auf. Es wäre der Rechtssicherheit dienlich, wenn etwa Hinweise auf die Anwendbarkeit von konkreteren PAVO-Bestimmungen angebracht würden. Unter Berücksichtigung namentlich der ausdifferenzierten Qualitätsanforderungen⁸⁷ ist der Bereich der DAF mit hohen Anforderungen ausgestattet, die allerdings nicht in einem formellen Gesetz festgehalten sind.

Einige Aussagen im Bericht können nicht durch konkrete kantonale gesetzliche Bestimmungen belegt werden, namentlich etwa:

- In Art. 11 Pflegekindergesetz findet sich die Bewilligungspflicht für die Aufnahme von Kindern oder Jugendlichen zur Pflege und Erziehung ab der Dauer von einem Monat und bis zum Alter von 18 Jahren. Die Aussage, dass die Aufnahme von Kindern und Jugendlichen im Rahmen von Kriseninterventionen und Entlastungsplatzierungen ab dem ersten Tag bewilligungspflichtig sei, ist hingegen nicht in den Gesetzestexten zu finden. (2.3; S. 5).
- In Art. 4 Abs. 2 Pflegekindergesetz ist zwar die Befristung der Bewilligung vorgesehen. Die maximale Dauer der Bewilligung von vier Jahren entspricht der Anforderung des Betriebsbewilligungsrahmens für FPO.
- Die in Art. 10 Abs. 1 PAVO vorgesehenen, mindestens jährlichen, Besuche zum Zweck der Aufsicht sind im Pflegekindergesetz nicht ausdrücklich genannt.
- Besonders in Bezug auf die DAF sind Lücken in der gesetzlichen Grundlage festzustellen, da das Gesetz nur die Vermittlung nennt, nicht aber weitere Dienstleistungen der DAF gesetzlich regelt. Die Inhalte von Art. 20b Abs. 1 lit. d PAVO sind im Kanton Graubünden auf der Stufe von Richtlinien geregelt. Damit ist der Wortlaut im Pflegekindergesetz zu eng. Dasselbe gilt betreffend Aufsicht.
- Die Vermittlungstätigkeit der Fachstelle für Pflegefamilien und Adoptionen (2.2; S. 4) kann nur indirekt aus Art. 10 Abs. 1 lit. c (Unterstützung beim Aufbau und Vermittlung von Pflegeplätzen) resp. in Art. 16 Abs. 2 Kinderpflegegesetz (Ausnahme der Bewilligungspflicht bei Vermittlung durch eine Behörde) erkannt werden.
- Art. 19 Pflegekindergesetz, der das Führen von Verzeichnissen regelt, ist weniger präzise als Art. 20d PAVO.

⁸⁷ Kantonales Sozialamt Graubünden (2012). Qualitätsrichtlinien für Familienplatzierungs-Organisationen (FPO) im Kanton Graubünden. Chur.

Betreffend Beteiligung der Kinder kann zumindest kritisch gefragt werden, ob Einzelgespräche von Pflegekindern erst ab 12 Jahren der Anforderung der altersgemässen Beteiligung gemäss Art. 1a Abs. 2 lit. c PAVO entspricht. Die Anhörung erst ab 12 Jahren bei der KESB Surselva widerspricht indes der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Anhörung. Bei der Einsetzung von Vertrauenspersonen ist es wünschenswert, dass entsprechend der Empfehlung der SODK und KOKES andere Personen als die Beistandsperson eingesetzt werden. Die Fachstelle hingegen handhabt die Frage der Vertrauensperson entsprechend den Empfehlungen des EJPD.

Der Gesetzgeber hat mit Art. 10 Pflegekindergesetz einen klaren Auftrag zur Förderung von Pflegeeltern erlassen, indem eine Beratung von Pflegeeltern, Weiterbildungsangebote für Pflegeeltern, Unterstützung beim Aufbau und Vermittlung von Pflegeplätzen sowie Herausgabe von Musterverträgen vorgesehen sind. Indes fehlen in dieser Gesetzesbestimmung die Berücksichtigung von Bedürfnissen der Pflegekinder oder Herkunftseltern.

«Pflegekinder – next generation»: Vergleich von kantonalen Strukturen

Das Pflegekindersystem im Kanton Luzern

Ida Ofelia Brink

Autorin:

Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ida.brink@zhaw.ch, www.zhaw.ch/ikjf

Zitiervorschlag:

Brink, Ida Ofelia (2024) Das Pflegekindersystem im Kanton Luzern. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonaler Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.1 Bericht zur Durchführung der Recherchen

Um das Pflegekindersystem des Kantons Luzern zu beschreiben, wurden die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten für Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen, Finanzierungsmodelle und Angebote zur Unterstützung von Pflegekindern, Pflegeeltern und Herkunftseltern recherchiert und anschliessend beschrieben.

Für den Bericht wurden die Recherchen zunächst vorwiegend online durchgeführt. Aufgrund der regionalen Zuständigkeiten erwies sich die Informationsbeschaffung als schwierig. Eine zentrale Ansprechperson gibt es im Kanton Luzern nicht. Der vorliegende Bericht widerspiegelt mit Blick auf das Interview die Perspektive der kantonalen Zuständigkeit für Dienstleistungsanbieter in der Familienhilfe, die bei der Dienststelle Soziales und Gesellschaft liegt.

1.2 Beteiligte

Für den vorliegenden Bericht befragt wurde die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG), die ihrerseits lediglich für die Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege zuständig ist und das Pflegekindersystem des Kantons Luzern aus dieser spezifischen Sicht beurteilt:

- Dienststelle Soziales und Gesellschaft, verantwortlich für Planung, Steuerung, Aufsicht und Bewilligung von ambulanten und stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Rahmen des Gesetzes über soziale Einrichtungen SEG, darunter Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF), Interview mit Fachperson am 12.05. 2021 und 17.05.2021, durchgeführt von Ida Ofelia Brink, ZHAW

Für das Verfassen des Berichts verantwortlich ist:

- Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

2 Kanton Luzern

Die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Luzern lag im Jahr 2019 bei insgesamt 413'120 Personen, davon betrug der Anteil der unter 18-Jährigen insgesamt 75'286 Personen.⁸⁸

Im Referenzjahr 2018 gab es im Kanton Luzern ein Total von 209 Pflegefamilien, von denen 146 Familien mindestens ein Pflegekind mit Wohnsitz im Kanton Luzern und 63 Familien mit nur ausserkantonalen Pflegekindern hatten. 186 Pflegekinder hatten 2018 ihren Wohnsitz im Kanton Luzern, von ihnen wurden 55 bei Verwandten betreut, was zirka 30% aller Pflegekinder entspricht.⁸⁹

Aus der KOKES-Statistik geht hervor, dass 2019 insgesamt 189 Fälle von Entziehung des Aufenthaltsbestimmungsrechts nach Art. 310 ZGB vorlagen, dabei in 185 Fällen von Amtes wegen, in zehn Fällen auf Antrag und in drei Fällen gab es ein Verbot der Rücknahme. Ein Entzug der elterlichen Sorge gemäss Art. 311/312 ZGB lag in insgesamt fünf Fällen vor. In drei Fällen waren die Eltern ausserstande, haben sich nicht gekümmert resp. ihre Pflichten verletzt und in zwei Fällen gab es einen Entzug der elterlichen Sorge auf Antrag der Eltern.⁹⁰ Gemäss Erhebungsbericht der Dienststelle Soziales und Gesellschaft von 2019 nahmen im Referenzjahr 2018 die folgenden Instanzen die Indikation der Fremdplatzierung im Kanton Luzern vor; in 47% der Fälle die KESB, in 23% Beratungsstellen, kommunale Behörden und SOBZ, in 15% die Erziehungsberechtigten, in 10% Kinderheime oder DAF und in 5% andere Stellen.⁹¹

2.1 Rechtliche Grundlagen

Das Pflegekinderwesen im Kanton Luzern basiert auf den bundesrechtlichen Bestimmungen, dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) und der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO, SR 211.222.338), sowie auf kantonrechtlichen Bestimmungen. Dazu gehören das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 (EGZGB, SRL 200), die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 25. September 2001 (VoPAVO, SRL 204) und das Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG, SRL 894).

Das Gesetz über soziale Einrichtungen vom 19. März 2017 (SEG, SRL 894) regelt u. a. den staatlichen Versorgungsauftrag für betreuungsbedürftige Kinder und Jugendliche. Dazu gehören Planung, Aufsicht und Finanzierung des entsprechenden Angebots. Umgesetzt wird der Versorgungsauftrag von 35 Luzerner Institutionen, u. a. von Dienstleistungsanbietenden in der Familienpflege (DAF). Die Kommission für soziale Einrichtungen (KOSEG) kann soziale Einrichtungen des Kantons Luzern anerkennen und ihnen Leistungsaufträge erteilen. In den zugehörigen Leistungsvereinbarungen werden Rahmenbedingungen zu den Leistungen sowie die Platzzahl und die Leistungspauschalen festgelegt. Die vereinbarten Vollkostenpauschalen der anerkannten sozialen Einrichtungen setzen sich gemäss § 27 Abs. 1 SEG

⁸⁸ https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0102010000_101/-/px-x-0102010000_101.px/table/table-ViewLayout2/ (Zugriff am 15.7.2021).

⁸⁹ Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2019). *Erhebung Pflegekinder im Kanton Luzern*. Ergebnisse der Erhebung zu den Pflegeverhältnisse im Jahr 2018. Luzern: Kanton Luzern.

⁹⁰ KOKES-Statistik 2019 https://www.kokes.ch/application/files/1115/9911/4092/KOKES-Statistik_2019_Kinder_Bestand_A3.pdf (Zugriff am 15.07.2021).

⁹¹ Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2019), *Erhebung Pflegekinder im Kanton Luzern*. Ergebnisse der Erhebung zu den Pflegeverhältnisse im Jahr 2018. Luzern: Kanton Luzern, S. 11.

aus Leistungspauschalen und Kostenbeteiligungen zusammen. Der Kanton und die Gemeinden tragen gemeinsam gemäss § 28 Abs. 1 und 2 die Leistungspauschalen.

Die Dienstleistungsanbietenden in der Familienpflege (DAF) mit Anerkennung nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen SEG gelten als Dienstleistungsangebote in der Familienpflege, gemäss Abschnitt 4 a der PAVO, und unterliegen damit Art. 20 a-f der PAVO.⁹² Für die finanzielle Abgeltung der durch die DAF erbrachten Leistungen gemäss Leistungsvereinbarungen sind somit das SEG und die Verordnung zum Gesetz über soziale Einrichtungen (SEV, SRL 894b) relevant, insbesondere dort § 20, der die Rahmenbedingungen zur Berechnung der Leistungspauschalen für SEG-anerkannte Angebote regelt und § 32 für die Regelung der Kostenbeteiligung.

Ergänzt werden diese Bestimmungen auf Kantons- und Gemeindeebene, um zum Beispiel die Übertragung von Aufgaben gemäss § 8 Abs. 1 und 2 EGZGB sowie § 1 Abs. 2 VoPAVO zu regeln, sowie durch weitere Wegleitungen und Regelungen mit verbindlichem Charakter. Zu nennen seien hier auf kantonaler Ebene das Melde- und Aufsichtsrastrer der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) und das Merkblatt Bewilligungsverfahren Heimpflege nach PAVO vom April 2018. Beide sind für DAF relevant. Auf Gemeindeebene ist es insbesondere die Wegleitung für die Bewilligung und Aufsicht von Familienpflegeverhältnissen des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) von 2018. Die Gemeinden haben in dieser Wegleitung ihre Abläufe und Grundsätze vereinheitlicht.

2.2 Organisationsmodell des kantonalen Pflegekindersystems

Die Zuständigkeiten im Pflegekindersystem des Kantons Luzern sind auf verschiedene kantonale und kommunale Akteur:innen verteilt. In der Hauptverantwortung stehen der Kanton, die Gemeinden und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Hinzu kommen die Dienstleistungsanbietenden in der Familienpflege (DAF) und spezifische kommunale Stellen oder Fachdienste, die im Auftrag der Gemeinden konkrete Aufgaben übernehmen und damit ebenfalls wichtig sind im Pflegekindersystem. Komplex wird die Struktur dadurch, dass innerhalb des Orientierungsrahmens, den die PAVO vorgibt, die Handhabung der Bewilligung und Aufsicht der Familienpflege in den Luzerner Gemeinden unterschiedlich organisiert ist. Diese Heterogenität ermöglicht einerseits, dass die Praxis gemeinsam von verschiedenen Akteur:innen gestaltet und entwickelt und nicht einseitig durch eine Stelle geprägt wird. Andererseits führt die Heterogenität dazu, dass es einzelfallbezogen innerhalb des Kantons zu ungleichen Praktiken kommen kann, je nach Professionalisierungsgrad und Stellenwert des Pflegekinderbereichs in der jeweiligen Gemeinde. Grund dafür ist ein System, das vornehmlich auf Leitlinien und Empfehlungen aufbaut, anstelle von verbindlichen Richtlinien.⁹³

⁹² Im interkantonalen Zusammenhang wurden die DAF zunächst als heimähnliche Einrichtungen der Heimpflege dem IVSE-Bereich A unterstellt (vgl. Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE LU vom 20. September 2002 / 14. September 2007 (IVSE; SRL Nr. 896), welche die Nutzung und Finanzierung von ausserkantonalen Angeboten regelt). Seit 2017 sind die DAF aus der IVSE ausgeschlossen. Das ist allerdings keine kantonale Besonderheit, sondern eine schweizweite Änderung der Rahmenbedingungen aufgrund der IVSE. Noch bis Ende 2019 galten die DAF im Bereich der Aufsicht als Einrichtungen der Heimpflege. Nach der Teilverision des SEG und der Totalrevision der SEV per 1.1.2020, sowie einer Überarbeitung des Aufsichtskonzeptes per 1.1.2021, erfolgte auch im Bereich der Aufsicht eine klare Trennung.

⁹³ Vgl. Interview mit Fachperson des DISG vom 12.05.2021 und 17.05.2021.

Auf kantonaler Ebene ist die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) für die Bewilligung und Aufsicht der DAF zuständig. Als Aufsichts- und Bewilligungsinstanz für die DAF ist sie auch für die Qualitätssicherung und -prüfung verantwortlich. Ihr obliegt zudem die Aufgabe der finanziellen Abgeltung der Leistungen für die Pflegeverhältnisse, die durch eine von der KOSEG anerkannte DAF begleitet werden. Dies erfolgt über die Leistungspauschalen, die im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den DAF festgelegt werden. Nicht zuständig ist die DISG für die einzelnen Pflegeverhältnisse.

Das Sicherheits- und Justizdepartement ist auf kantonaler Ebene ebenfalls in das Pflegekinderwesen eingebunden. Es ist zuständig für Adoptionen und internationale Pflegeplatzierungen, deren Anteil jedoch gering ist. Diesem Departement ist ausserdem das Amt für Gemeinden angegliedert, das die Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) übernimmt. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde konzentriert sich auf die allgemeine administrative Aufsicht mit dem Ziel, die Qualität im Kindes- und Erwachsenenschutz zu entwickeln und zu sichern. Die Aufsichtsbehörde hat für eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Sie wird von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin tätig. Sie kann jedoch nur allgemeine Anordnungen treffen. Früher existierte in jeder Gemeinde eine Vormundschaftsbehörde. Heute sind sie zu sieben KESB zusammengeschlossen. Die KESB haben mit den Beistandschaften ebenfalls eine wichtige Rolle im Pflegekindersystem.

Für die Pflegeverhältnisse sind die Gemeinden zuständig. Sie übernehmen die Aufsicht und Bewilligung der einzelnen Pflegefamilien, und damit die Qualitätssicherung. Innerhalb der Gemeinden existieren unterschiedliche Strukturen. Während die Bewilligung einzelner Pflegeverhältnisse in jedem Fall Aufgabe der Gemeinde bleibt und je nach Gemeindestruktur zum Beispiel durch Sozialvorsteher:in oder Gemeinderät:innen übernommen wird, können Aufgaben wie Eignungsabklärung bzw. Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen, die Aufsicht oder die Begleitung von Pflegefamilien ausgelagert und an externe Fachstellen, Sozialdienste oder DAF delegiert werden. Es gibt in dieser Hinsicht unterschiedliche Varianten und Professionalisierungsgrade im Kanton Luzern.⁹⁴ Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) hat mit einer Wegleitung für die Bewilligung und Aufsicht von Familienpflegeverhältnissen gemeinsame Empfehlungen erarbeitet. Dadurch wird eine einheitliche Praxis gefördert. Die Stadt Luzern, die nicht Mitglied des VLG ist, hat eigene Vorgaben. In der Stadt Luzern ist die Abteilung Kinder- und Jugendschutz für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen zuständig.

Die Dienstleistungsanbietenden in der Familienpflege (DAF) spielen im Kanton Luzern eine wichtige Rolle, da sie eine professionelle Begleitung der Pflegeverhältnisse sicherstellen und durch sie eine weitere Fachperson mit Blick auf das Kindeswohl involviert ist. Die DAF fungieren auch als Aus- und Weiterbildungsanbieter für Pflegeeltern. Sie stellen für den Kanton einen Qualitätsindikator dar, indem sie die vom Kanton vorgegebenen Kriterien umsetzen und prüfen.

Pflegefamilien stellen, nach Einschätzung des Interviewpartners, einen wesentlichen Pfeiler für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung dar, gerade da die familiären Strukturen für Kinder mit schwierigen Chancen auf Reintegration in die Herkunftsfamilie wichtig sein können. Um mehr Gleichheit für die Pflegekinder zu schaffen, seien insbesondere einheitliche Strukturen, eindeutige Vorgaben und klar zugewiesene Verantwortungsbereiche im Pflegekindersystem eine wesentliche Voraussetzung. Der Kanton begrüsst daher die Empfehlungen der KOKES und SODK zur ausserfamiliären Platzierung, die ein erster Anstoss sind, um Interpretationsspielräume zu verkleinern.⁹⁵

⁹⁴ Vgl. Interview mit Fachperson des DISG vom 12.05.2021 und 17.05.2021.

⁹⁵ Vgl. Interview mit Fachperson des DISG vom 12.05.2021 und 17.05.2021.

2.3 Bewilligung und Aufsicht

Für die Bewilligung von einzelnen Pflegeverhältnissen ist im Kanton Luzern die jeweilige Standortgemeinde, bzw. der jeweilige Gemeinderat zuständig. Die konkrete Umsetzung variiert zwischen den Gemeinden. Entsprechend kann je nach Gemeindestruktur die Abklärung, Aufsicht und die Bewilligung durch die Gemeinderätin, den Sozialvorsteher oder über einen integrierten Sozialdienst ausgeübt, und die Aufsicht und Abklärung sogar an eine externe Fachstelle delegiert werden.

Die Bewilligung kann nur erteilt werden, wenn die Eignung der infrage kommenden Pflegeeltern geprüft ist. Es wird nach drei bewilligungspflichtigen Familienpflegeverhältnissen unterschieden: Dauerpflegeverhältnisse (Art. 4 Abs. 1 PAVO), Pflegeverhältnisse im Rahmen einer Krisenintervention (Art. 4 Abs. 2 PAVO) und Pflegeverhältnisse in Kontaktfamilien. Auch verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse sind bewilligungspflichtig. Zu unterscheiden ist zwischen kind- (für ein spezifisches Kind, z. B. Dauerpflege) und elternspezifischen (in Krisensituationen und als Entlastungsfamilie) Bewilligungen.

Es sind vornehmlich die DAF selbst, die um Pflegefamilien werben und diese rekrutieren. Sie veröffentlichen Stelleninserate und nutzen die sozialen Medien für Werbung. Schätzungsweise ein Drittel der Pflegeverhältnisse seien zudem verwandtschaftliche, entstehen also aufgrund vorhandener Beziehungsstrukturen. Da gewisse Vorabklärungen kriteriengeleitet bereits über eine DAF stattfinden, kann der Gemeinderat nach Offenlegung der Berichte auf weitere Abklärungen verzichten. In Fällen, in denen keine DAF involviert ist, erfolgt die Abklärung durch den Gemeinderat entlang der Bewilligungsvoraussetzungen und mittels Hausbesuchen durch eine Person mit entsprechenden Fachkompetenzen, in der Regel Sozialarbeiter:innen. Für eine regionale Einheitlichkeit hat der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) eine eigene Wegleitung für die Bewilligung und Aufsicht von Familienpflegeverhältnissen herausgegeben, die sich auf die PAVO bezieht.⁹⁶ Gemeinden können die Prüfung der Bewilligungsvoraussetzung an externe Stellen, etwa ein Sozialberatungszentrum oder an die Berufsbeistandschaft delegieren. Das Pflegekind ist bei den Eignungsabklärungen in geeigneter Weise mit einzubeziehen. Dem Gemeinderat muss schliesslich ein Eignungsbericht vorgelegt werden.

Die Eignungskriterien von angehenden Pflegefamilien in der Wegleitung des VLG umfassen persönliche Voraussetzungen, die Lebens- und Wohnsituation, die Motivation und familiäre Werte, die Aus- und Weiterbildung sowie spezielle Voraussetzungen bei elternspezifischen Bewilligungen, z. B. Erfahrungen in der Betreuung fremder Kinder oder vertraglich geregelte Zusammenarbeit mit einer Familienplatzierungsorganisation oder mit einer SEG-bzw. IVSE-anerkannten Institution. Für Krisenpflegeltern wird zudem eine sozialpädagogische Ausbildung auf Tertiärstufe sowie Berufserfahrung eines Pflegeelternanteils empfohlen. Unter den persönlichen Voraussetzungen werden u. a. Volljährigkeit der Pflegeeltern und ein makelloser Leumund⁹⁷ vorausgesetzt. Ein weiteres Kriterium bezieht sich darauf, dass das Familiensystem nicht durch Erziehungsschwierigkeiten, gravierende Eheprobleme oder Konflikte im nahen Umfeld belastet oder durch Krankheiten beschränkt sein darf. Wichtig ist zudem, dass alle im Haushalt lebenden Personen mit der Aufnahme des Pflegekindes einverstanden sind. Die Lebens-, Wohn- und Finanzsituation der Pflegefamilie soll gemäss den Kriterien des VLG dem Pflegekind

⁹⁶ Verband Luzerner Gemeinden (2018), *Wegleitung für die Bewilligung und Aufsicht von Familienpflegeverhältnissen*.

⁹⁷ Leumund bezogen auf erzieherische Eignung. Es darf auch keine Kindes- oder Erwachsenenschutzrechtliche Massnahme vorhanden sein.

ein wirtschaftlich berechenbares Umfeld bieten. Daneben soll die Pflegefamilie über ein unterstützendes soziales Umfeld verfügen und in Quartier und Gemeinde eingebunden sein. Dem Kind muss ausreichend Platz und Intimsphäre zur Verfügung stehen. Die Motivation und Werte der Pflegeeltern sollen weder nur auf wirtschaftlichen Gründen noch als Kompensation der eigenen Kinderlosigkeit begründet liegen und sollen sich auf die Bedürfnisse des Kindes ausrichten. Körperliche und psychische Gewalt sind damit explizit ausgeschlossen. Die Pflegeeltern sollen nicht nur die Bereitschaft haben, das Pflegekind in emotionalen, sozialen und intellektuellen Belangen zu unterstützen, sondern auch mit der Herkunftsfamilie und anderen Bezugspersonen zusammenzuarbeiten. Sie sollen einen reflektierten Umgang mit dem eigenen Erziehungsverhalten aufweisen. Die Kriterien des VLG setzen voraus, dass die Pflegeeltern zum Besuch von Aus- und Weiterbildungskursen und zur Annahme von Unterstützung bereit sind.

Gemäss der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SRL 204), § 1 Abs. 1 und 2 sind die Gemeinden neben der Bewilligung auch für die Aufsicht über die Pflegefamilien verantwortlich. Auch diese Aufgabe kann weiteren Dienststellen übertragen werden, so wie es im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB), § 8 Abs. 1 und 2 und in der PAVO, § 1 Abs. 2 gesetzlich verankert ist. Der Gemeinderat hat darüber zu wachen, dass die gesetzliche Vertretung und der Einbezug des Kindes bei Entscheidungen sichergestellt werden. Dafür ist eine Aufsichtsperson zu benennen. Für deren konkrete Aufgaben bezieht sich die kantonale Wegleitung auf Art. 10 der PAVO. Die Aufsichtsbesuche durch eine Fachperson werden mindestens einmal jährlich ausgeführt und für die Berichterstattung zuhanden des Gemeinderats protokolliert. Die Fachperson prüft beim Besuch die Voraussetzungen zur Weiterführung des Pflegeverhältnisses und steht den Pflegeeltern bei Bedarf beratend zur Seite. Die im Bericht erfassten Angaben sind den Pflegeeltern und dem Pflegekind zur Richtigstellung vorzulegen.

2.4 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) ist die zuständige Behörde für die Aufsicht und Bewilligung von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege. Sie beaufsichtigt, bewilligt und begleitet die DAF und verantwortet im Falle einer Anerkennung durch die Kommission über soziale Einrichtungen (KOSEG) deren Finanzierung nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen, Steuerung und Qualitätssicherung. Der Kanton kann den DAF Auflagen erteilen oder die Bewilligung entziehen.

Im Kanton Luzern gibt es DAF, die über eine gesonderte Anerkennung nach der KOSEG und eine Leistungsvereinbarung mit dem Gesundheits- und Sozialdepartement, welchem die DISG untersteht, verfügen. Gegenüber diesen DAF hat die DISG gemäss dem Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) und deren Verordnung (SEV) weitreichendere Aufgaben als gegenüber jenen ohne Anerkennung. Diese erhalten einen kantonalen Leistungsauftrag, gemäss Planungsbericht und auf Grundlage des darin ausgewiesenen Bedarfs Pflegeplätze bereitzustellen. Jene DAF ohne diese Anerkennung werden nicht nach SEG finanziert. Fünf Luzerner DAF erfüllen die Kriterien der PAVO, vier davon verfügen über eine KOSEG-Anerkennung und sind an das SEG angebunden, womit die Leistungsabrechnung sichergestellt und Qualitätsmerkmale definiert sind. Da die DAF ihrerseits mit den jeweiligen Pflegefamilien einen Arbeitsvertrag haben und sich die Pflegesätze zwischen den DAF unterscheiden können, gestaltet sich der Bereich der Finanzierung komplex.

Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege haben eine Meldepflicht gegenüber der DISG, die schriftlich innerhalb von drei Monaten nach Aufnahme der Tätigkeit erfolgen muss. Durch die Meldung wird das Bewilligungsverfahren ausgelöst, dessen Prozesse sich am Melde- und Aufsichtsrastrer orientieren. Dieses gilt als verbindliches Instrument für Bewilligung und Aufsicht der DISG über die DAF im Kanton Luzern. Das Melde- und Aufsichtsrastrer wurde in der Arbeitsgruppe PAVO Zentralschweiz⁹⁸ gemeinsam erarbeitet und gilt für alle beteiligten Kantone. Es wurde ebenso von der Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK) genehmigt.

Zum Bewilligungsverfahren gehört neben einem umfangreichen Set von vorgängig einzureichenden Unterlagen auch ein Besuch bei der jeweiligen Geschäftsstelle, bei dem einzelne Dossiers und Konzepte geprüft und unter anderem zum Thema Einbezug des Kindes ein Gespräch geführt wird. Die Bewilligung wird schriftlich bestätigt und mit vier jährlichen Aufsichtsbesuchen vor Ort verbunden. Die DAF sind zudem verpflichtet, die bestehenden Pflegeverhältnisse in einer Liste zuhanden des Kantons zu führen und der DISG jährlich einzureichen. Im Jahr 2018 wurden 57% der Pflegeverhältnisse durch eine DAF begleitet, 40% waren ohne Begleitung durch eine DAF.⁹⁹ Im Rahmen der Aufsichtsbesuche werden ausserdem die Begleitung und Unterstützung der Familien durch die DAF anhand der Qualitätsrichtlinien geprüft. Verbindlich ist dabei das Konzept Aufsicht gemäss BPG, SEG und PAVO,¹⁰⁰ welches neu eingeführt wurde.

Sind Pflegefamilien bei einer DAF angestellt, wird ihre Eignung durch die DAF selbst geprüft. Der Kanton gibt dafür im Melde- und Aufsichtsrastrer¹⁰¹ unter Punkt 5d Kriterien vor, nach denen die Eignungsabklärungen zu erfolgen haben. Entsprechend sind im Einzelfall die vorhandenen Ressourcen und Problemlagen der Familien zu beurteilen. Es sind auch allfällige Aufnahmeeinschränkungen oder Ausschlusskriterien formuliert. Die Eignungsabklärung, die schriftlich dokumentiert und in einem Entscheid begründet wird, sieht vor, dass die Familie von der Organisation in ihrem Lebensumfeld besucht und nach einem standardisierten Bewerbungsverfahren und im Vier-Augen-Prinzip beurteilt wird. Der Prozess dauert in der Regel drei bis sechs Monate. Das Eignungsverfahren soll im Besonderen ein Bild über die Familie, deren Strukturen und Motivation zur Aufnahme des Pflegekinds und zur Zusammenarbeit mit der Herkunftsfamilie und den weiteren Beteiligten geben. Im Zentrum steht auch die Prüfung von Erziehungserfahrung, Lebenskultur, familiären Ressourcen und Religion der Familie. Daneben werden strukturelle Kriterien wie Wohnlage, Strafregisterauszug und ärztliche Zeugnisse sowie persönliche Faktoren, etwa Konfliktfähigkeit und Offenheit, abgeklärt.¹⁰²

Während die genannten Punkte eine Orientierung für die Themen bietet, die zu beurteilen sind, formuliert der Kanton im Melde- und Aufsichtsrastrer ausserdem konkrete Anforderungen, die von den Pflegefamilien zu erfüllen sind. Dazu gehört die Bereitschaft mit allen Beteiligten, insbesondere mit

⁹⁸ Dazu gehören die Kantone LU, NW, OW, SZ, UR und ZG.

⁹⁹ Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2018), *Erhebung Pflegekinder im Kanton Luzern. Ergebnisse zu den Pflegeverhältnissen im Jahr 2018*, Kanton Luzern, S. 15.

¹⁰⁰ Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2021), *Konzept Aufsicht gemäss BPG, SEG und PAVO*. Kanton Luzern.

¹⁰¹ Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern, (2014), *Melde- und Aufsichtsrastrer für Dienstleister in der Familienpflege im Kanton Luzern*.

¹⁰² Die vollständige Kriterienliste findet sich in: Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern (2014), *Melde- und Aufsichtsrastrer für Dienstleister in der Familienpflege im Kanton Luzern*, gemäss Art. 20a-f der eidg. Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.223.338). genehmigte Empfehlung ZGSDK-S vom 30. April 2014, Zugriff am 30.06.2021, verfügbar unter: https://disg.lu.ch/themen/kjf/kjf_aktivitaeten/Soziale_Einrichtungen/Dienstleister_Familienpflege.

der Herkunftsfamilie, zusammenzuarbeiten, ebenso wie die Beteiligung an Interventionsgruppen, Vernetzung mit Nachbarschaft, Gemeinde und Schule sowie die Auseinandersetzung mit der Biographie des Pflegekindes. Eine weitere Voraussetzung ist der Besuch einer dreitägigen Grundausbildung und regelmässige Weiterbildungen. Erziehungsverantwortung und Sorgfaltspflicht, Informationspflicht und Versicherungsschutz des Kindes sind ebenfalls zu gewährleisten. Jede DAF hat die Möglichkeit, zusätzliche und detailliertere Kriterien zu formulieren.

2.5 Finanzierung von Pflegeverhältnissen

Im Kanton Luzern wird bei der Finanzierung von Pflegeverhältnissen nicht in erster Linie zwischen einvernehmlichen und angeordneten Platzierungen in Pflegefamilien unterschieden, sondern danach, ob die Pflegefamilien über eine DAF angestellt sind oder nicht.

Der Kanton Luzern finanziert indirekt Pflegeverhältnisse, die durch eine im Kanton Luzern ansässige DAF mit einer Anerkennung von der KOSEG nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen begleitet werden. Pflegeverhältnisse, die durch ausserkantonale DAF begleitet werden, können grundsätzlich nicht über das SEG finanziert werden, weil die DAF 2007 aus der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE ausgeschlossen wurden. Somit müssen die Gemeinden – am zivilrechtlichen Wohnsitz des Pflegekindes – für die Finanzierung aufkommen. Zudem sind die Gemeinden zuständig für die Finanzierung von Pflegeverhältnissen, bei denen keine DAF involviert sind. Soweit es sich um einen anerkannten Dienstleistungsanbietenden in der Familienpflege gemäss SEG handelt (§ 1 Abs. 1 lit. b SEV), erfolgt die Abgeltung der Leistungen gemäss SEG und SEV. Bei den anderen, nicht durch eine DAF angestellten Pflegefamilien, ist die Finanzierung in einem Pflegevertrag zu regeln. Bei mangelnder Leistungsfähigkeit der Eltern ist das Pflegegeld vom unterstützungspflichtigen Gemeinwesen gemäss Sozialhilfegesetzgebung und Zuständigkeitsgesetz zu tragen. Dazu enthält das Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe Empfehlungen.¹⁰³

Die Kostenbeteiligung der Eltern beläuft sich bei einer Platzierung von Luzerner Pflegekindern nach SEG durch eine anerkannte DAF auf CHF 900 im Monat, unabhängig davon, ob es sich um eine freiwillige oder angeordnete Platzierung handelt. Die Höhe der Pflegesätze kann variieren, je nach Ausbildung der Pflegeeltern und nach Pflegeform.¹⁰⁴ Die Höhe ist jedoch nicht einheitlich geregelt, weil nach SEG über die Vollkostenpauschalen die Leistungen der DAF abgegolten werden, die zwischen den DAF variieren können. Die einzelnen DAF stellen dem Kanton die Kostenübernahmegesuche zu. Der Kanton finanziert die Begleitung durch die DAF und die Betreuung des Kindes. Über die Beträge, die den Pflegeeltern ausgezahlt werden, kann der Interviewpartner keine abschliessende Auskunft geben. Das Pflegegeld für Familien, die nicht von einer DAF begleitet werden, wird zwischen der zuweisenden Stelle, den Herkunftseltern und den Pflegeeltern vereinbart. Allenfalls seien dabei auch die Gemeinden involviert.

¹⁰³ Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2021), *Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe*. Empfehlung zur Anwendung der SKOS-Richtlinien für die Bemessung von wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern, Luzern: Kanton Luzern.

¹⁰⁴ Vgl. sozialpädagogische Pflegefamilie, Krisenintervention oder Dauerpflegefamilie.

2.6 Umgang mit den Kindeswohlnormen der PAVO

Bei Fremdplatzierungen in einem nach dem SEG anerkannten Angebot, ob angeordnet oder vereinbart, wird mittels Selbstdeklaration der zuweisenden Person und Indikationsformular geprüft, inwieweit der/die Minderjährige über die Massnahme informiert wurde und welche Haltung er/sie zur bevorstehenden Massnahme vertritt. Weiter muss die indizierende Person Auskunft darüber erteilen, ob eine Rückplatzierung während des geplanten Aufenthalts in Frage kommt. Das Indikationsformular, das zwingend durch eine externe Fachperson auszufüllen und zu unterzeichnen ist, muss zusammen mit dem Gesuch um Kostenübernahme an die DISG eingereicht werden. Die Gesuche um Kostenübernahme sind befristet. Bei längerfristigen Platzierungen müssen regelmässig nach ein bis zwei Jahren (je nach Angebot) die Gesuche um Kostenübernahme samt Indikationsformular für den Verlängerungsantrag bei der DISG eingereicht werden.

Jedes Gesuch wird durch die DISG geprüft. Die DISG kann somit sowohl die zuweisenden Stellen als auch die DAF dafür sensibilisieren, dass das Kind am Prozesse miteinbezogen wird. Für die Partizipation der Kinder und der Herkunftseltern, die Aufklärung der Rechte des Kindes, deren Beteiligung an Entscheiden wie auch für das Einsetzen einer Verfahrensbeistandschaft, einer Vertrauensperson oder einer Berufsbeistandschaft für das Kind ist die jeweilige KESB verantwortlich.¹⁰⁵ Beim revidierten Aufsichtskonzept, das per 1.1.2021 in Kraft trat, wurden sowohl das Kindeswohl wie auch die Partizipation im Rahmen den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention ins Zentrum gestellt. Somit liegt der Fokus der periodischen Aufsichtsbesuche, welche die DISG in den Heimen und den DAF durchführt, unter anderem auf genau diesen Punkten und es soll damit sichergestellt sein, dass die nach dem SEG anerkannten sozialen Einrichtungen, wozu die DAF gehören, über entsprechende Konzepte verfügen.

Über eine regelmässige und professionalisierte Aufsicht gemäss den Leit- und Richtlinien des VLG und der Stadt Luzern und/oder dem Melde- und Aufsichtsraster der DISG, wird dazu beigetragen, dass das Kindeswohl im Zentrum steht. Sowohl in der PAVO als auch in der Wegleitung des VLG sind Voraussetzungen festgehalten, die auf das Sicherstellen des Kindeswohls abzielen. Zudem besteht bei allen weiteren involvierten Stellen eine Meldepflicht bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung.

Keine Auskunft kann der Interviewpartner darüber geben, wie das Kindeswohl bei Fremdplatzierungen in nicht nach dem SEG oder der IVSE-anerkannten Angeboten sichergestellt wird. Die DISG ist dort nicht involviert.

2.7 Angebote für Pflegekinder, Pflegeeltern und Herkunftseltern

2.7.1 Angebote für Pflegekinder

Nach Kenntnisstand des Interviewpartners bieten die jeweiligen DAF spezifische Austauschgefässe für Pflegekinder an, wie beispielsweise Ausflüge oder gemeinsame Treffen, um eine Vernetzung der Kinder und Jugendlichen zu fördern. Die Häufigkeit und die konkrete Ausgestaltung dieser Angebote variiert je nach Anbieter und kommt nur Pflegekindern zugute, deren Pflegefamilien bei einer DAF angestellt sind. Der Kanton stellt keine Angebote zur Verfügung.

Teilweise bieten die DAF Übergangs- und Nachbetreuung für ehemalige Pflegekinder an. Ob es auch allgemeine Angebote für Care Leaver:innen gibt, deren Pflegefamilie nicht über eine DAF begleitet

¹⁰⁵ Vgl. ebd.

war, kann der Interviewpartner nicht beantworten. Angebote für Care Leaver:innen sind noch nicht Teil der Leistungsvereinbarung mit der DISG nach SEG. Schweizweit entstehen Netzwerke von Care Leaver:innen, so auch in der Zentralschweiz. Verschiedene soziale Einrichtungen im Kanton Luzern bieten in Pilotprojekten bereits Begleitungen für Care Leaver:innen in der Übergangsbegleitung und Nachbetreuung an.

2.7.2 Angebote für Pflegeeltern

Für die Begleitung der Pflegefamilien sind die DAF und die Gemeinden zuständig. Der Kanton kann prüfen, ob die DAF die Begleitung bei den ihnen angestellten Familien gemäss der Leistungsvereinbarungen nach SEG umsetzt und gegebenenfalls mit Auflagen versehen. Er kann ausserdem über das Melde- und Aufsichtsrastrer mitdefinieren, in welchem Rahmen die Begleitung stattfindet.

Kanton und Gemeinden bieten keine Weiterbildungen für Pflegefamilien an. Dass aber eine Ausbildung der Pflegeeltern vorausgesetzt wird, ist im Aufsichts- und Melderaster festgelegt. Danach haben Pflegefamilien im ersten Jahr eine Grundausbildung von mindestens drei Tagen und anschliessend einmal jährlich Weiterbildungen zu besuchen und interne Beratung in Anspruch zu nehmen. Der Kanton finanziert die Weiterbildungen allenfalls über die Gesamtkostenrechnung der DAF, nicht jedoch die konkrete Abgeltung der Pflegefamilie. Über die jährliche Aufsicht kann die Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildungsangeboten geprüft und allenfalls mit Auflagen versehen werden.

Weitere Ansprechpartner bei Unsicherheiten oder besondere Belastungen im Zusammenhang mit ihrer Rolle als Pflegeeltern sind DAF, die Schweizerische Fachstelle Pflegefamilien (SFP) oder die PACH (Pflege- und Adoptivkinder Schweiz). Auch die Bewilligungs- und Aufsichtsstellen der Gemeinden, die Beistandspersonen oder die KESB stehen bei Anliegen, Fragen oder Unsicherheiten zur Verfügung.

2.7.3 Angebote für Herkunftseltern

Die Leistungen in Bezug auf die Elternarbeit der DAF ist in den jeweiligen Leistungsvereinbarungen zwischen dem Gesundheits- und Sozialdepartement und der DAF geregelt. Die Empfehlungen der KO-KES und SODK sollen zukünftig dazu beitragen, gewisse Verbindlichkeiten herzustellen. Für Herkunftseltern gibt es zudem die KESCHA als Anlaufs- und Beratungsstelle bei angeordneten Platzierungen. Die Schlichtungsstelle behandelt auf Gesuch der betreuungsbedürftigen Person oder der anerkannten sozialen Einrichtung sämtliche Streitigkeiten, die im Betreuungsverhältnis entstehen können, gemäss §35 SEG.

2.8 Fazit

Die Kompetenzen der kantonalen Stellen im Pflegekinderbereich sind auf Zuständigkeiten für Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege gerichtet. Die Verantwortung für den Bereich der Familienpflege liegt bei verschiedenen Stellen. Die Umsetzung variiert innerhalb des Kantons. Im Interview, das die Sicht der Dienststelle Soziales und Gesellschaft abbildet, und in den Recherchen zeigen sich komplexe Strukturen im Luzerner Pflegekindersystem. Vereinheitlichungen von Kriterien und Verfahren sind auf kommunaler Stufe und zwischen den KESB sichtbar.

Um eine Gesamtschau des Pflegekindersystems im Kanton Luzern abbilden zu können, müssten Interviews mit weiteren wichtigen Akteur:innen geführt werden, beispielsweise mit Gemeinderät:innen,

Vertretungen der KESB sowie mit Fachpersonen aus der Stadt Luzern, die das Pflegekinderwesen anders führt als die übrigen Luzerner Gemeinden, die sich in einem Verband zusammengeschlossen haben.

3 Literatur

Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2019). *Erhebung Pflegekinder im Kanton Luzern*. Ergebnisse der Erhebung zu den Pflegeverhältnisse im Jahr 2018. Luzern: Kanton Luzern, Zugriff am 26.06.2021, Verfügbar unter: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Soziale Einrichtungen/Dialog_Sozialpolitik_2019/Referat_Ruth_Bachmann_Pflegeverhaeltnisse.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Soziale_Einrichtungen/Dialog_Sozialpolitik_2019/Referat_Ruth_Bachmann_Pflegeverhaeltnisse.pdf?la=de-CH).

Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2021). *Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe*. Empfehlung zur Anwendung der SKOS-Richtlinien für die Bemessung von wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern, Luzern: Kanton Luzern, Zugriff am 26.06.2021, verfügbar unter: https://disg.lu.ch/themen/Existenzsicherung_Sozialhilfe.

Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2021). *Konzept Aufsicht gemäss BPG, SEG und PAVO*. Luzern: Kanton Luzern, Zugriff am 30.06.2021, verfügbar unter: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Soziale Einrichtungen/2021_DISG_Aufsichtskonzept.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Soziale_Einrichtungen/2021_DISG_Aufsichtskonzept.pdf?la=de-CH).

Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern. (2014). *Melde- und Aufsichtsraster für Dienstleister in der Familienpflege im Kanton Luzern*, gemäss Art. 20 a-f der eidg. Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO, SR 211.223.338). genehmigte Empfehlung ZGSDK-S vom 30. April 2014, Zugriff am 30.06.2021, verfügbar unter: [https://disg.lu.ch/themen/kjf/kjf_aktivitaeten/Soziale Einrichtungen/Dienstleister Familienpflege](https://disg.lu.ch/themen/kjf/kjf_aktivitaeten/Soziale_Einrichtungen/Dienstleister_Familienpflege).

Verband Luzerner Gemeinden (2018). *Wegleitung für die Bewilligung und Aufsicht von Familienpflegeverhältnissen*. Gültig ab Genehmigung durch den Vorstand des Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG) [mit Vorstandssitzung vom 14. Dezember 2018 erfolgt], Zugriff am 24.06.2021, verfügbar unter: <https://www.vlg.ch/dienstleistungen/empfehlungen-leitf%C3%A4den>.

«Pflegekinder – next generation»: Vergleich von kantonalen Strukturen

Das Pflegekindersystem im Kanton Solothurn

Ida Ofelia Brink

Autorin:

Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ida.brink@zhaw.ch, www.zhaw.ch/ikjf

Zitiervorschlag:

Brink, Ida Ofelia (2024) Das Pflegekindersystem im Kanton Solothurn. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonalen Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.1 Bericht zur Durchführung der Recherchen

Um das Pflegekindersystem des Kantons Solothurn zu beschreiben, wurden die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten für Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen, Finanzierungsmodelle und Angebote zur Unterstützung von Pflegekindern, Pflegeeltern und Herkunftseltern recherchiert und anschliessend beschrieben.

Der Pflegekinderbereich im Kanton Solothurn ist rechtlich und konzeptionell breit abgestützt und die Verantwortlichkeiten sind klar geregelt. Die massgeblichen Unterlagen sind gut dokumentiert und öffentlich resp. online zugänglich. Das Interview ergänzte im Rechercheprozess die schriftlich vorliegenden Unterlagen, und diente insbesondere der Klärung konkreter Vorgehensweisen oder Ausnahmeregelungen.

Der Bericht widerspiegelt den Stand der kantonalen Struktur im Pflegekinderwesen, so wie er bis Ende 2021 erhoben werden konnte. Wichtige organisatorische Änderungen ab Anfang 2022 sind im Bericht ausgewiesen (vgl. z. B. die Fussnoten in Kapitel 2.2 zur Reorganisation ab 1.1.2022).

1.2 Beteiligte

Für den vorliegenden Bericht wurde befragt:

- Martin Kurt, Amt für soziale Sicherheit (ASO), Fachexperte für Familien mit einer Familienplatzierungsorganisation, Interview vom 27.05.2021, durchgeführt von Ida Ofelia Brink, ZHAW

Für das Verfassen des Berichts verantwortlich ist:

- Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

2 Kanton Solothurn

Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Solothurn im Jahr 2019 lag bei 275'247 Personen, darunter waren 46'900 Personen unter 18 Jahre alt¹⁰⁶.

Gemäss KOKES-Statistik von 2019 gab es in 228 Fällen eine Entziehung des Aufenthaltsbestimmungsrechts nach Art. 310 ZGB. Davon erfolgten 219 Unterbringungen von Amtes wegen (Art. 310.1) und 14 auf Antrag (Art. 310.2) sowie in einem Fall ein Verbot der Rücknahme. In vier Fällen kam es zum Entzug der elterlichen Sorge nach Art. 311/312 ZGB, davon in drei Fällen, weil die Eltern ausserstande waren, sich nicht gekümmert oder Pflichten verletzt hatten und in einem Fall auf Antrag der Eltern.¹⁰⁷

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen im Pflegekinderwesen des Kantons Solothurn werden hauptsächlich über verschiedene kantonale Richtlinien und zugehörige Verordnungen und Handbücher geregelt. Sie beziehen sich auf internationales Recht und die Bundesgesetzgebung. Es bestehen kantonale Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilie aus dem Jahre 2015 und Richtlinien für Dienstleistungsangebote in der Familienpflege, die ebenfalls seit dem 1. Juli 2015 gelten. Sie definieren, wie die gesetzlichen Grundlagen der PAVO im Kanton Solothurn umgesetzt werden und enthalten zudem Definitionen und Informationen über das Verfahren und die Zuständigkeiten im Pflegekinderbereich. Die Richtlinien beschreiben auch die Voraussetzungen für den Erhalt einer Eignungsbestätigung bzw. einer kindsspezifischen Bewilligung. Konkretisiert werden die Richtlinien für Pflegefamilien im Handbuch zu den kantonalen Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien von 2018. Das Handbuch enthält weiterführende Informationen für Pflegeeltern, Behörden, Fachstellen und weitere Interessierte zu den Rechten und Pflichten, zum Pflegevertrag, zu den finanziellen Leistungen sowie zu Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten.

Gemäss Regierungsratsbeschluss RRB 2018/520 vom 3. April 2018 wurde dem Regierungsrat eine Handlungsanleitung Care Leaving in Auftrag gegeben, um diesem Themenfeld mehr Gewicht zu schenken. Darauf folgte ein Kantonsratsbeschluss vom 11. September 2019 zur Änderung im Sozialgesetz und die «Handlungsanleitung Care Leaver. Wenn Pflegekinder erwachsen werden – Eine Handlungsanleitung» von 2020.

Die Regelungen zur kantonalen Beteiligung an den Kosten für die Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern sind im Dokument «Finanzielle Beiträge für die Aus- und Weiterbildung von Pflegefamilien» von 2017 festgehalten.

Massgebend für den Kanton Solothurn sind im Weiteren folgende Gesetze und Verordnungen, die in den schriftlichen Unterlagen und im Interview genannt wurden:

- Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (Stand 01.01.2013) (SG, BGS 831.1) des Kantons Solothurn, §§ 21 und 22: Allgemeine Bestimmungen über die Bewilligung und die Aufsicht beim Erbringen sozialer Aufgaben.

¹⁰⁶ https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101.px/table/tableViewLayout2/ (Zugriff am 15.07.2021).

¹⁰⁷ KOKES-Statistik 2019 https://www.kokes.ch/application/files/1115/9911/4092/KOKES-Statistik_2019_Kinder_Bestand_A3.pdf (Zugriff am 15.07.2021).

- SG §§ 110 und 111: Allgemeine Vorgaben zur Bewilligung und Aufsicht im Zusammenhang mit der Aufnahme von Pflegekindern.
- § 80 der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (SV, BGS 831.2): Allgemeine Ausführungen zu Aufsicht und Bewilligung bei der Aufnahme von verwandten Kindern im Bereich der Tagespflege.
- Das Verwaltungsverfahren wird im Wesentlichen durch das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, BGS 124.11) geregelt.
- Auf Ebene des Internationalen Rechts sind die UN-Kinderrechtskonvention und das Haager Kinderschutzübereinkommen sowie auf Ebene Bundesgesetz das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) und die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) massgebend. Bei den besonderen Bestimmungen, um Dienstleistungsangebote in der Familienpflege zu erbringen, ist wiederum die PAVO vom 19. Oktober 1977 (Pflegekinderverordnung, PAVO, SR 211.222.338) ausschlaggebend. Die PAVO ihrerseits stützt sich auf Art. 316 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (Zivilgesetzbuch, ZGB, SR 210).

2.2 Organisationsmodell des kantonalen Pflegekindersystems

Im Kanton Solothurn ist das Pflegekinderwesen beim Departement des Innern (DDI) und dort beim Amt für soziale Sicherheit (ASO)¹⁰⁸ in der Abteilung Soziale Förderung und Generationen¹⁰⁹ angesiedelt. Zuständig ist die Fachstelle Familie und Generationen,¹¹⁰ die neben der Bewilligung und Aufsicht auch die Koordination, Information, Fachberatung und die Grundlagen- und Konzeptarbeit im Pflegekinderbereich übernimmt. Gewisse Aufgaben können an externe Leistungspartner ausgelagert werden, während die Verantwortung und Entscheidungsgewalt beim ASO bleiben. Das Interview wurde mit dem Experten resp. Fachbereichsverantwortlichen Martin Kurt geführt, der auch für die Aufsicht und Bewilligung von Familienplatzierungsorganisationen zuständig ist. Mit diesem Organisationsmodell ist der Kanton in der Hauptverantwortung beim Zustandekommen und Begleiten von Pflegeverhältnissen.

Gemäss Interviewpartner ist der Pflegekinderbereich im Kanton Solothurn gut abgedeckt. Es besteht tendenziell ein Überangebot an Pflegefamilien. Auch betreffend der Familienformen sei der Kanton bei den Pflegefamilien vielfältig, beispielsweise was Alleinerziehende oder gleichgeschlechtliche Paare anbelangt oder Pflegeplätze im Freundeskreis oder der Verwandtschaft.

Neben dem Kanton haben auch die Beistände, Familienplatzierungsorganisationen und die Sozialregionen wichtige Aufgaben im Pflegekinderwesen. Den Gemeinden sind spezifische Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz zugewiesen, die in den 13 Sozialregionen erbracht werden. In jeder dieser Regionen wird ein Sozialdienst geführt, dessen Mitarbeiter:innen durch die KESB mit der Führung von

¹⁰⁸ Im Rahmen einer Reorganisation wurde das Amt für soziale Sicherheit (ASO) ab 1.1.2022 umbenannt in «Amt für Gesellschaft und Soziales» (AGS).

¹⁰⁹ Im Rahmen der Reorganisation wurde die Abteilung ab 1.1.2022 umbenannt in «Abteilung Soziale Einrichtungen und Opferhilfe».

¹¹⁰ Ab 1.1.2022 wurde die Fachstelle umbenannt in «Fachbereich Familie-Kind-Jugend».

Mandaten beauftragt werden können. So obliegt auch die Zuständigkeit für konkrete Entwicklungsmöglichkeiten und betreffend kindesschutzrechtlicher Unterstützungsbedarfe der Pflegekinder den KESB bzw. den Mandatspersonen im Auftrag der KESB.

Im Regelfall gelangen Gesuche zukünftiger Pflegeeltern für eine Bewilligung an die zuständige kantonale Behörde. Aber auch Beistände, die Pflegeplätze suchen, können ihre Anfragen an den Kanton richten. Bisher vermittelt die Fachstelle nicht systematisch Pflegefamilien. Ist der Fachstelle jedoch eine Pflegefamilie bereits bekannt und erscheint passend, wird diese von der Fachstelle angefragt, ob die Daten an den Zuweiser weitergeleitet werden dürfen. Auch erfolgen Verweise auf bekannte Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF). Bei gemeinsamen Gesprächen werden der Bedarf und die spezifischen Anforderungen an die Pflegefamilien aufgrund der bestehenden Problematik definiert. Je nach Fallkonstellation wird bereits in diesem Schritt direkt an eine DAF verwiesen, beispielsweise wenn der Bedarf an Begleitung stark ist. Wenn Gefahr in Verzug ist, kann es in Einzelfällen vorkommen, dass Beiständ:innen aufgrund des zeitlichen Drucks Kinder direkt in bekannte Pflegefamilien platzieren und erst anschliessend eine Bewilligung beim Kanton einholen – oder, sofern keine allgemeine Eignung vorliegt, in Familien, die sich für die Pflege eines Kindes bereit erklären. Dieses Szenario sei nicht ideal, komme aber in Einzelfällen vor. Kriseninterventionen oder Durchgangsheime können in solchen Fällen eine Notlösung darstellen.

Handelt es sich um eine freiwillige Platzierung, sind die Eltern bzw. die Inhaber des Aufenthaltsbestimmungsrechts und die Pflegeeltern die beiden Vertragsparteien. In der Regel indiziert der Sozialdienst solche Fremdunterbringungen als Kindesschutzmassnahme. Seltener sind einvernehmliche Pflegeverhältnisse, in denen weder ein Beistand noch eine Fachstelle involviert ist. Aus diesem Grund hat der Kanton in diesen Fällen ein besonderes Augenmerk auf die Gewährleistung des Kindeswohls zu legen und kann zu diesem Zweck Informationen bei weiteren Institutionen, beispielsweise den Schulen einholen. Diese Zusammenarbeit ist aber nicht institutionalisiert.

Bei angeordneten Platzierungen, die unter Umständen konflikthaft sein können, ist anstelle der Eltern die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) respektive die Sozialregion Vertragspartei. Die KESB im Kanton Solothurn befinden sich an vier Standorten.¹¹¹ Die KESB bzw. die eingesetzten Mandatspersonen werden durch das ASO über Bewilligungen und allfällige Massnahmen, welche die Pflegeeltern betreffen, informiert.

2.3 Bewilligung und Aufsicht

Für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien ist im Kanton Solothurn die Fachstelle Familie und Generationen der Abteilung Soziale Förderung und Generationen im Amt für soziale Sicherheit (ASO) beim Departement des Innern (DDI) zuständig, unabhängig davon, ob die Familien bei einer DAF angestellt sind oder nicht oder ob es sich um ein Verwandtschaftspflegeverhältnis handelt oder nicht. Im Regelfall wird das Gesuch für die Bewilligungserteilung gemäss Checkliste der Fachstelle mit Unterstützung der zuweisenden Stellen von den Pflegefamilien beim Kanton eingereicht.

Bewilligungen werden befristet ausgestellt. Bei Dauer- und Entlastungspflegefamilien sind es fünf Jahre. Im Rahmen von Krisenintervention sind es drei Jahre. Verfügt eine Pflegefamilie bereits über

¹¹¹ Website der KESB im Kanton Solothurn: <https://so.ch/verwaltung/departement-des-innern/amt-fuer-soziale-sicherheit/kindes-und-erwachsenenschutz/>

eine allgemeine Bewilligung, müssen sie das Pflegeverhältnis nur noch melden. Anschliessend werden allenfalls nochmals prüfende Gespräche geführt und der Kanton stellt die schriftliche Bewilligung aus, die sich auf ein spezifisches Kind bezieht. In Verwandtschaftspflegeverhältnissen werden in der Regel nur kindsspezifische Bewilligungen ausgestellt, da die Pflegeeltern in diesen Fällen meist kein Interesse haben, Pflegeplätze für Kinder ausserhalb der eigenen Verwandtschaft anzubieten.

Die Bewilligungsvoraussetzungen für Pflegeverhältnisse sind über kantonale Richtlinien¹¹² und ein dazugehöriges Handbuch¹¹³ spezifiziert. Dabei unterscheiden sich Dauerpflege, Krisenintervention und Entlastungspflege. Wenn beispielsweise das Kind bereits bekannt ist, wird bei der Dauer- und Entlastungspflege zusätzlich zur generellen Eignungsbestätigung eine kindsspezifische Bewilligung gemäss Art. 8 Abs. 2 PAVO ausgestellt, die im Rahmen der Aufsicht überprüft und erneuert wird, aber gültig ist für maximal fünf Jahre. Bei der Krisenintervention muss explizit die Aufnahme von Pflegekindern gemeldet werden, und erst wenn sich der Lebensmittelpunkt des Kindes weiter in die Pflegefamilie verschiebt und es länger als sechs Monate dort bleibt, wird eine kindsspezifische Bewilligung ausgestellt. Sie ist für maximal drei Jahre gültig. Pflegefamilien, die nur im Rahmen der Krisenintervention bewilligt sind, dürfen keine Dauerpflege anbieten. Das gleiche gilt umgekehrt: Pflegefamilien, die eine Bewilligung für Dauer- und Entlastungspflege haben, dürfen keine Krisenintervention anbieten.

Neben den Formen von Pflegeverhältnissen wird nach drei Kategorien entsprechend dem Professionalisierungsgrad und der Ausbildung der Pflegeeltern unterschieden: erstens die klassischen Pflegeeltern ohne spezifische Ausbildung, geeignet als Entlastungs- oder Dauerpflegefamilie; zweitens die Fachpflegefamilie, in der mindestens ein Elternteil über eine spezifische Ausbildung für die Betreuung verfügt; und drittens die sozialpädagogische Pflegefamilie, die nicht zwingend einer Fachstelle unterstellt ist und bei der ein Elternteil über einen Abschluss in Sozialer Arbeit oder Sozialpädagogik auf Tertiärstufe verfügt.

Klassische Pflegefamilien können mit CHF 65, Fachpflegefamilien mit CHF 95 und die sozialpädagogische Pflegefamilie mit der Höchsttaxe von CHF 150 entlohnt werden. Einfluss auf die Entlohnung hat der Betreuungsaufwand, der unabhängig von der Pflegeform ausschlaggebend ist. Es ist zurzeit geplant, einen Kriterienkatalog zu entwickeln, um Anreize für klassische Pflegefamilien zu schaffen, eine Fachpflegefamilie zu werden und sich Aus- und Weiterbildungen anrechnen zu lassen.

Der Rekrutierungsprozess wird nicht systematisch vom Kanton gesteuert. Es sind vornehmlich die DAF, die Pflegefamilien rekrutieren. Zunächst bestand im Kanton Solothurn nur eine grosse DAF, die Fachstelle Kompass, die unter anderem mit Zeitungsinseraten um Pflegefamilien wirbt. Bei einem Grossteil der Pflegeverhältnisse handelt es sich um solche, bei denen die Pflegefamilien keiner DAF angeschlossen sind, worunter auch eine Vielzahl gewachsener Beziehungen fallen, in denen die Pflegefamilie aus Nachbarschaft, Verwandtschaft und dem Freundeskreis gefunden werden, es also keiner spezifischen Werbung bedarf. In diese Pflegeverhältnisse sind oftmals die Sozialregionen und Beistände involviert. Nur für unbegleitete minderjährige Asylsuchende sucht der Kanton bei Bedarf selbst die Pflegefamilien.

¹¹² Kanton Solothurn (2015), Kantonale Richtlinien für die Bewilligung bzw. Bestätigung und Aufsicht von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege.

¹¹³ Kanton Solothurn, (2018), *Handbuch zu den kantonalen Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien*, Kanton Solothurn, Zugriff am 02.07.2021, verfügbar unter: https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-aso/13_2_Familie_Generationen/Pflegefamilien/2018_Handbuch_Pflegefamilien_def.pdf.

Unabhängig von den Abklärungsverfahren der DAF übernimmt die Fachstelle Familie und Generationen die Eignungsabklärung für Pflegefamilien. Nach positivem Ergebnis stellt sie der Pflegefamilie eine Eignungsbestätigung aus, die einer Bewilligung gleichkommt. Eignungsbestätigungen können mit Auflagen verbunden werden, wenn noch nicht alle Voraussetzungen erfüllt sind. In der Praxis werden vornehmlich Empfehlungen gemacht, deren Umsetzung bei den jährlichen Aufsichtsbesuchen geprüft wird.¹¹⁴ Wenn der Kanton für eine Familie keine Bewilligung ausstellt, darf die Pflegefamilie auch nicht von einer DAF angestellt werden. Die Eignungsabklärung durch eine DAF hat mit jener des Kantons nichts zu tun. Bei vorliegender Bewilligung durch den Kanton klärt die entsprechende DAF meist nur noch ab, ob sie mit der betreffenden Familie einen Vertrag eingehen möchte. Wird durch die DAF eine Zusammenarbeit mit einer bestimmten Familie angestrebt, wird die DAF über Erteilung oder Nichterteilung einer Bewilligung informiert. Der gesamte Prozess der Eignungsabklärung sollte innerhalb von 60 Tagen vollzogen sein. Abklärungen der DAF sind aufwändiger. Dort bestehen allerdings noch geringe Erfahrungswerte.

Bei den Kriterien zur Eignung als Pflegefamilie bezieht sich der Kanton Solothurn in seinen Richtlinien auf die PAVO. Pflegefamilien dürfen gemäss Art. 5 PAVO nur bestätigt werden, wenn die Pflegeeltern 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 Familie lebender Kinder nicht gefährdet wird. Anhand des Gesuchs, des Abklärungsgesprächs, eines Hausbesuchs und allenfalls nach dem Einholen von Informationen bei Dritten werden diese Voraussetzungen geprüft.

Als zwingend vorausgesetzt werden neben der Volljährigkeit der Pflegeeltern auch das Einverständnis aller im Haushalt lebenden Personen und das nicht Vorhandensein strafrechtlicher oder vormundschaftlicher Verfahren. Die persönliche und erzieherische Eignung, Motivation und die Werte der Pflegeeltern werden geprüft. Der Wohnraum muss ausreichend Platz bieten und kindgerecht sein sowie Intimsphäre für alle Haushaltsmitglieder bieten. Das Pflegekind soll in einem wirtschaftlich und sozial berechenbaren Umfeld aufwachsen. Damit einher geht eine entsprechende Integration der Familie in Quartier und Gemeinde. Pflegefamilien verpflichten sich, die Kinder vor physischer, psychischer und sexueller Gewalt sowie vor Vernachlässigung zu schützen und Körperstrafen zu unterlassen. Sie unterstützen die Kinder in ihrer emotionalen, sozialen, intellektuellen und körperlichen Entwicklung. Die Pflegeeltern reflektieren ihr Erziehungsverhalten, können Grenzen setzen und sich abgrenzen. Notwendig ist zudem die Bereitschaft, mit der Herkunftsfamilie, anderen Bezugspersonen des Pflegekindes, Behörden, Mandatsträgern und Fachstellen konstruktiv zusammen zu arbeiten. In einer Pflegefamilie dürfen maximal fünf minderjährige, inklusive der eigenen minderjährigen Kinder, Pflegekinder betreut werden. Die Bereitschaft zum Besuch von Kursen sowie von Interventionen, Beratung und Coachings wird vorausgesetzt.

Die verschiedenen Pflegeformen erfordern spezielle Voraussetzungen der Pflegeeltern. Bei Kriseninterventionen, also Kurzzeitpflege, muss ein Elternteil über eine sozialpädagogische Ausbildung auf Tertiärstufe und entsprechende Berufserfahrung verfügen oder die Pflegefamilie hat bereits Erfahrungen mit Pflegekindern und arbeitet zwingend mit einer Familienplatzierungsorganisation zusammen.

¹¹⁴ Die allgemeine Eignung ist keine zwingende Voraussetzung für die Bewilligung. Es kann vorkommen, dass Pflegeeltern nur für ein bestimmtes Kind geeignet sind und eine kindsspezifische Bewilligung erhalten. Dies ist meist bei Verwandtschaftspflegeverhältnissen der Fall.

Als nicht geeignet gelten für alle Pflegeformen Eltern mit gravierenden Ehe- oder Erziehungsproblemen oder Konflikten im näheren Umfeld sowie gravierenden physischen oder psychischen Krankheiten. Weitere Ausschlusskriterien sind hohe Schulden ohne Sanierungsplan, ausschliesslich finanzielle Motive, unverarbeitete eigene Kinderlosigkeit und unerfüllter Adoptionswunsch. Bei Erwerbstätigkeit beider Pflegeeltern und bei Alleinstehenden wird die maximale Anzahl von fünf Kindern in der Regel nicht bewilligt. Der Kanton Solothurn beteiligt sich mit Bildungsgutschriften an den Kosten für die Aus- und Weiterbildung. Für die zusätzliche Aufnahme von Tageskindern und für Pflegekinder aus dem Ausland müssen die Plätze spezifisch bewilligt werden. Im Handbuch zu den kantonalen Richtlinien werden die Eignungskriterien noch weiter spezifiziert. Es bestehen zudem Leitfäden, die individuell angepasst werden, ebenso Fragekataloge und sozialarbeiterische Methoden, die individuell auf die Gesuchsteller:innen angepasst werden. Damit die Pflegefamilien unvoreingenommen und unvorbereitet reagieren, sind diese nicht öffentlich zugänglich.

Die Fachstelle Familien und Generationen des Amtes für soziale Sicherheit beaufsichtigt die Pflegeverhältnisse entlang der kantonalen Richtlinien.¹¹⁵ Eine Fachperson stattet dafür jährlich einen Hausbesuch ab. Es wird überprüft, ob die Bedingungen für das Pflegeverhältnis weiterhin gegeben sind. Das konkrete Prozedere ist intern geregelt. Dem Interviewpartner sind keine konkreten Fälle bekannt, in denen eine Bewilligung entzogen werden musste. Es kann vorkommen, dass die Zusammenarbeit zwischen Pflegefamilien und DAF aufgelöst wird. Handelt es sich dabei um kantonale DAF, müssen seitens des Kantons die Gründe dafür unter Umständen genauer eruiert werden.

2.4 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

Die zuständige Behörde für Dienstleistungsangebote in der Familienpflege ist ebenfalls die Fachstelle Familie und Generationen. Das heisst, der Kanton bewilligt und beaufsichtigt die DAF mit Firmensitz im Kanton Solothurn und die bei ihnen angestellten Pflegefamilien. Die DAF mit Sitz im Kanton Solothurn unterstehen zudem der kantonalen Meldepflicht. Geregelt ist das Bewilligungs- und Aufsichtsprozedere in den erwähnten kantonalen Richtlinien. Die Bewilligung wird befristet für maximal sechs Jahre ausgestellt. Sie kann je nachdem mit Auflagen verbunden werden. Wenn die Dienstleistenden Pflegeverhältnisse sozialpädagogisch begleiten, Pflegeeltern aus- und weiterbilden und Therapien für Pflegekinder durchführen, werden sie unbefristet bestätigt. Die Bestätigung kann mit Auflagen und Empfehlungen verbunden werden.

Gemäss Art. 20 e PAVO werden die DAF nach der Aufnahme ihrer Tätigkeit bzw. der Bewilligungerteilung alle zwei Jahre durch die Aufsichtsbehörde kontrolliert. Die jährlich einzureichenden Unterlagen werden geprüft und persönliche Gespräche geführt. Dabei wird auch die Wirtschaftlichkeit der Institution, deren institutionellen Grundlagen, die Qualität und operative Grundlagen wie Konzepte, Stellenplan, Fachlichkeit und Ausbildung der Mitarbeiter:innen beleuchtet. Möglich sind auch Besuche vor Ort oder das Einholen von Referenzen bei involvierten Stellen. Abgeschlossen wird die Aufsicht mit einem Bericht und allenfalls verfügbaren Massnahmen. Ausserkantonale DAF sind in Solothurn nicht meldepflichtig. Diese werden jedoch dahingehend kontrolliert, ob sie im Kanton des Firmensitzes gemeldet bzw. bewilligt sind.

Die Familien durchlaufen auch bei den DAF selbst nochmals ein internes Abklärungsverfahren, das jedoch unabhängig vom Bewilligungsverfahren seitens des Kantons durchgeführt wird. Pflegeeltern

¹¹⁵ Kantonale Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien, S. 11.

entscheiden selbst, ob sie sich von einer DAF anstellen lassen möchten oder nicht. Die Anstellung bei einer DAF kann aber auch als Auflage verfügt werden, wenn die Fachstelle beispielsweise zum Schluss kommt, dass eine Familie nur mit fachlicher Begleitung als Pflegefamilie tätig sein kann. Sie werden dann als vernetzte Pflegefamilie bezeichnet. In der Regel übernehmen die DAF die Funktion eines Arbeitgebers inklusive Entlohnung, Administration, Versicherung, Aus- und Weiterbildungsangebot, pflegen die Kontakte zur Herkunftsfamilie und zu den Behörden und übernehmen die Begleitung des Pflegeverhältnisses.

2.5 Finanzierung von Pflegeverhältnissen¹¹⁶

Das Amt für Soziale Sicherheit hat mit dem Merkblatt «Finanzielle Leistungen für Pflegefamilien: Grundlagen und Empfehlungen» eine Orientierungshilfe für die finanziellen Leistungen an Pflegefamilien zuhanden der involvierten Stellen verfasst. Das Pflegegeld, welches das «Total der Geldleistungen der unterhaltspflichtigen Eltern bzw. finanzierende Behörde an die Pflegeeltern»¹¹⁷ darstellt, umfasst die Betreuungsvergütung, das steuer- und sozialversicherungspflichtige Entgelt für Pflege und Erziehung, sowie die Vergütung der Unterhalts- und Verpflegungskosten.

Die Berechnung erfolgt unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Herkunftseltern und richtet sich nach dem Betreuungsaufwand. Das heisst, Ferien oder länger andauernde Abwesenheiten des Pflegekinds haben Einfluss auf die Höhe des Pflegegeldes. Die Herkunftseltern stellen die Finanzierung des Pflegeplatzes sicher und können andere Finanzierungsmöglichkeiten bei Bedarf in Anspruch nehmen. Die zuständige Mandatsperson klärt mit den Vertragsparteien die Pflegegeldfragen und aktualisiert dies jährlich. Das heisst, der Betrag wird zwischen den Vertragsparteien ausgehandelt und erfolgt als Tagespauschalen. Der Regierungsrat legt jährlich Tagespauschalen fest für Fälle, in denen das Pflegegeld ausschliesslich über Ergänzungsleistungen finanziert wird. Es gibt drei unterschiedliche Ansätze. Die Tagespauschale für Pflegefamilien betrug im Jahre 2021 CHF 65, für Fachpflegefamilie CHF 95 und für sozialpädagogische Pflegefamilien CHF 150, exklusive Nebenkosten.

Pflegeverträge können zwischen KESB und Pflegeeltern, zwischen den leiblichen Eltern und Pflegeeltern oder zwischen der/dem Vormund:in und den Pflegeeltern abgeschlossen werden. Die Mustervorlagen sind auf der Homepage zugänglich. Die Vergütung variiert, je nachdem ob die Pflegeeltern bei einer DAF angestellt oder im Auftrag der leiblichen Eltern oder der Kinderschutzbehörde tätig sind. Im Handbuch zu den kantonalen Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien sind verschiedene Szenarien dargestellt.¹¹⁸

¹¹⁶ Im Rahmen der Anpassung des Sozialgesetzes (§110^{ter} SG).

¹¹⁷ Amt für soziale Sicherheit (2017), *Finanzielle Leistungen für Pflegefamilien: Grundlagen und Empfehlungen*, Kanton Solothurn.

¹¹⁸ a) Besteht der Pflegevertrag zwischen der Sozialregion oder dem Beistand / der Beiständin (im Auftrag der KESB) und den Pflegeeltern, gilt die Sozialregion als Arbeitgeberin. b) Besteht der Pflegevertrag zwar zwischen den leiblichen Eltern und den Pflegeeltern, aber die Sozialregion begleitet das vereinbarte Pflegeverhältnis (im Auftrag der KESB) in einer Weise, das über die gesetzliche Aufsichtspflicht hinausgeht, gilt ebenso die Sozialregion als Arbeitgeberin. c) Die Sozialregion gilt ebenfalls als Arbeitgeberin, wenn sie das Pflegegeld an die Pflegeeltern vollumfänglich oder teilweise aus Sozialhilfemitteln oder aus Versicherungsleistungen (Taggeldern, Kinderrenten, Waisenrenten, Ergänzungs- oder Zusatzleistungen) entrichtet. d) Gehören die Pflegeeltern einer Institution (z.B. einem Verein, DAF) an und haben mit dieser einen Arbeitsvertrag, sind in ihrem Auftrag tätig, werden von ihr dafür entschädigt und sie gilt als Arbeitgeberin. e) Die leiblichen Eltern gelten als Arbeitgeber,

Eine explizite Unterscheidung von einvernehmlichen und angeordneten Platzierungen gibt es im Kanton Solothurn nicht. Jedoch gehe man bei Verwandtenunterbringungen im nahen Kreis von Unentgeltlichkeit aus.

2.6 Umgang mit den Kindeswohlnormen der PAVO

Mit Art. 1a Abs. 2 der PAVO wird darauf verwiesen, dass die Aufklärung über seine Rechte und der Einbezug des Kindes im Aufgabengebiet der Kindesschutzbehörde liegt. In der Regel erfolge die Aufklärung über die Platzierung zudem durch die Beistandsperson. Nimmt die KESB die Platzierung direkt vor, wenn Gefahr in Verzug ist, liegt es im Auftrag der KESB, das rechtliche Gehör zu gewähren.

Da die Partizipation von der Beistandsperson oder der Sozialregion abhängen kann, weist der Interviewpartner darauf hin, dass hier eine Chancenungleichheit für die Kinder bestehen kann. Die Aufklärung und der Einbezug des Pflegekindes ist abhängig davon, wie stark sich die zugewiesene Fachperson für das Kind einsetzen kann, unter Berücksichtigung der Fallbelastung, Möglichkeiten und individuellen Situation des Mandatsträgers.

2.7 Angebote für Pflegekinder, Pflegeeltern und Herkunftseltern

2.7.1 Angebote für Pflegekinder

Spezifische Regelungen zum Übergang in die Volljährigkeit von Care Leavern sind im Handbuch «Care Leaver. Wenn Pflegekinder erwachsen werden – eine Handlungsanleitung» ausführlich beschrieben. Da kein nationaler rechtlicher Erlass dieses Thema regelt, gab der Regierungsrat des Kantons Solothurn gemäss RRB 2018/520 vom 3. April 2018 die Handlungsanleitung in Auftrag, um dem Bedarf Rechnung zu tragen. Mit Kantonsratsbeschluss vom 11. September 2019 wurde sodann eine Änderung im Sozialgesetz §14 Abs. 4 SG vorgenommen, die wie folgt lautet:

«Kindern und Jugendlichen während deren Unmündigkeit und bis zum Abschluss der ordentlichen Erstausbildung oder während der Dauer der Teilnahme an einer beruflichen oder sozialen Integrationsmassnahme ausgerichtete oder mit Gegenleistungen abgegoltene Sozialhilfeleistungen sind nicht zurückzuerstatten.»

Die entsprechenden Handlungsgrundsätze und Anleitungen für Beistandspersonen legen den Fokus auf das junge Erwachsenenalter. Das Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn hat im Rahmen seiner Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeiten die Aufgabe, Pflegefamilien anlässlich der Aufsichtsbesuche früh genug für die bevorstehende Volljährigkeit des Pflegekindes zu sensibilisieren. Ziel ist es, allfälligen Versorgungs- und Betreuungslücken vorzubeugen und damit einen abrupten Abbruch der Hilfen zu vermeiden.

Als besondere Grundsätze sind Partizipation und Zusammenarbeit grossgeschrieben. Für Beistandspersonen werden im Handbuch konkrete Erwartungen formuliert, was sie zu regeln haben und auf bereits bestehende Angebote hingewiesen. Auch in diesem Bereich wird der Mandatperson eine

wenn ein schriftlicher oder mündlicher Pflegevertrag zwischen den leiblichen Eltern und den Pflegeeltern besteht. Dann bezahlen die leiblichen Eltern die ganze Arbeitsentschädigung aus eigenen Mitteln (z.B. aus Lohn, eigenem Vermögen, eigenen Renten, eigenen Zusatzleistungen, Ehegatten-Alimenten) direkt an die Pflegeeltern.

wichtige Rolle zugewiesen, indem sie das Pflegekind frühzeitig über Angebote informiert, vernetzt und mit den Elternsystemen Perspektiven für die Zeit nach der Volljährigkeit bespricht. Ist keine Mandatsperson involviert, steht die Aufsichtsbehörde beratend zur Seite.

2.7.2 Angebote für Pflegeeltern

Die Fachstelle selbst bietet keine themenspezifischen Weiterbildungen oder Erfahrungsaustausch an. Sie kann lediglich auf bestehende und bewährte Angebote hinweisen. Die Fachstelle setzt bei der Bewilligungserteilung jedoch voraus, dass die Bereitschaft zu Aus- und Weiterbildungen vorhanden ist und Kurse durchgeführt werden. In den Aufsichten kann dieser Punkt thematisiert werden.

Der Kanton Solothurn beteiligt sich ausserdem an den Aus- und Weiterbildungskosten der Pflegefamilien. Dabei entscheidet im Einzelfall das ASO über die Bildungsgutschriften. Konkret heisst das, dass für Pflegeeltern gemäss Regierungsratsbeschluss RRB Nr. 2007/649 vom 26. April 2007 und den kantonalen Richtlinien alle zwei Jahre ein finanzieller Betrag von maximal CHF 1'000 für fachliche Unterstützungsleistungen zur Verfügung gestellt wird. Es handelt sich dabei um ein Engagement des Lotteriefonds des Kantons Solothurn.¹¹⁹ Voraussetzung ist, dass die Aus- und Weiterbildungen mit der konkreten Tätigkeit als Pflegefamilie in Zusammenhang steht und der Kindeswohlsicherung dient. Die Bildungsgutschriften stehen Pflegefamilie, die einer DAF angeschlossen sind, nicht zur Verfügung, da die Unterstützungssysteme im Tarifsysteem der Organisationen bereits einberechnet sind. Die DAF bieten in der Regel ein intensives Aus- und Weiterbildungsangebot inklusive Beratung und Begleitung zur Verfügung.

2.7.3 Angebote für Herkunftseltern

Für die Herkunftseltern gibt es keine spezifischen Angebote im Kanton Solothurn.

2.8 Fazit

Das Pflegekindersystem im Kanton Solothurn ist strukturell übersichtlich organisiert. Abläufe und Reglemente sind ausführlich dokumentiert und öffentlich respektive online verfügbar. Die Verantwortung für die Aufsicht und Bewilligung im Bereich der Familienpflege bzw. für Pflegefamilien obliegt dem Kanton.

Im Interview zeigt sich, dass der Anteil verwandtschaftlicher oder Pflegeverhältnisse im Freundeskreis im Kanton Solothurn vergleichsweise hoch ist.

Familienplatzierungsorganisationen spielen im Kanton Solothurn eine wichtige Rolle. Sie sind vornehmlich vertreten durch einen wichtigen Akteur, die Fachstelle Kompass. Viele Pflegefamilien sind auch ausserkantonalen DAF angeschlossen, insbesondere diejenigen, die ihren Wohnsitz in der Nähe der Grenzkantone haben.

Die Umsetzung der Kindeswohlnormen der PAVO sowie der generelle Einbezug des Kindes in den Platzierungsprozess, liegt im Aufgabenbereich der KESB und der zuständigen Beistandspersonen oder Mandatsträger, und weniger bei der Fachstelle Familie und Generationen.

¹¹⁹ RRB Nr. 2016/2014 vom 22. November 2016.

Dem Bereich des Care Leaving schenkt der Kanton ein besonderes Augenmerk. Die dazu formulierten Handlungsgrundsätze beziehen sich aber weniger auf die kantonale Verantwortung, sondern sind als Empfehlungen zuhanden der verantwortlichen Fachpersonen formuliert.

3 Literatur

Kanton Solothurn (2015), *Kantonale Richtlinien Bewilligung und Aufsicht Pflegefamilien*. Solothurn: Kanton Solothurn, verfügbar unter: https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-aso/13_2_Familie_Generationen/Pflegefamilien/2015_04_29_Pflegefamilien_Richtlinien_ueberarbeitet_gekennzeichnet.pdf, (Zugriff am 01.07.2021).

Kanton Solothurn (2015), *Kantonale Richtlinien für die Bewilligung bzw. Bestätigung und Aufsicht von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege*, Solothurn: Kanton Solothurn, verfügbar unter: https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-aso/13_2_Familie_Generationen/Pflegefamilien/2015_04_29_DL-Angebote_Richtlinien_def.pdf, (Zugriff am 01.07.2021).

Regierungsratsbeschluss RRB 2018/520 vom 3. April 2018 (Handlungsanleitung Care Leaving dem Regierungsrat in Auftrag gegeben), darauf folgte Kantonsratsbeschluss vom 11. September 2019 zur Änderung im Sozialgesetz.

Kanton Solothurn (2018), *Handbuch zu den kantonalen Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien*, Kanton Solothurn, verfügbar unter: https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-aso/13_2_Familie_Generationen/Pflegefamilien/2018_Handbuch_Pflegefamilien_def.pdf, (Zugriff am 02.07.2021).

Amt für soziale Sicherheit, (2020), *Care Leaver. Wenn Pflegekinder erwachsen werden* – Eine Handlungsanleitung, Solothurn: Kanton Solothurn, verfügbar unter: https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-aso/13_2_Familie_Generationen/Pflegefamilien/01_Broschuere_Care_Leaver_42_LR.pdf, (Zugriff am 02.07.2021).

Amt für soziale Sicherheit, (2017), *Finanzielle Beiträge für die Aus- und Weiterbildung von Pflegefamilien*. Solothurn: Kanton Solothurn, verfügbar unter: https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-aso/13_2_Familie_Generationen/Pflegefamilien/neu_PF_Merkblatt_Bildungsgutschriften.pdf, (Zugriff am 02.07.2021).

Amt für soziale Sicherheit, (2017), *Finanzielle Leistungen für Pflegefamilien: Grundlagen und Empfehlungen*, Solothurn: Kanton Solothurn, verfügbar unter: https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-aso/13_2_Familie_Generationen/Pflegefamilien/2017_Empfehlung_finanzielle_Entsch%C3%A4digung.pdf, (Zugriff am 02.07.2021,).

«Pflegekinder – next generation»: Vergleich von kantonalen Strukturen

Das Pflegekindersystem im Kanton Schwyz

Sara Galle

Autorin:

Sara Galle, Institut Integration und Partizipation, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz, sara.galle@fhnw.ch

Zitiervorschlag:

Galle, Sara (2024) Das Pflegekindersystem im Kanton Schwyz. Mit einem Beitrag von Gisela Kilde. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonalen Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.1 Bericht zur Durchführung der Recherchen

Um das Pflegekindersystem des Kantons Schwyz zu beschreiben, wurden die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten für Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen, Finanzierungsmodelle und Angebote zur Unterstützung von Pflegekindern, Pflegeeltern und Herkunftseltern recherchiert und anschliessend beschrieben.

Die Recherchen für den vorliegenden Bericht erfolgten zwischen dem 31. Mai und dem 3. Juni 2021.

Weil das Pflegekindersystem des Kantons Schwyz fragmentiert ist, konnte nicht wie geplant eine einzige Schlüsselperson befragt werden, die in allen Belangen Auskunft geben kann, sondern es wurden mehrere Personen befragt. Es gibt im Kanton Schwyz keine zentrale Fachstelle für das Pflegekinderwesen.

Der Bericht widerspiegelt die kantonale Struktur im Pflegekinderwesen, so wie sie 2021 bestand.

1.2 Beteiligte

Für den vorliegenden Bericht wurden befragt:

- Roman Kistler, Departementssekretär, Departement des Innern, Administrative Aufsicht Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Schwyz, Interview vom 18.6.2021, durchgeführt von Sara Galle, FHNW
- Alexander Lötscher, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Departement des Innern, Amt für Gesundheit und Soziales, Abteilung Soziales, Bewilligung und Aufsicht Dienstleistungsangebote in der Familienpflege, Schwyz, Interview vom 2.7.2021, durchgeführt von Sara Galle, FHNW
- Hanna Grossmann, Leiterin Behördensekretariat / Stv. Amtsleiterin, Mitglied der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Mitglied der Geschäftsleitung, Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz Innerschwyz, Brunnen, Interview vom 5.7.2021, durchgeführt von Sara Galle, FHNW

Die Recherchen und die Befragungen durchgeführt und den Bericht verfasst hat:

- Sara Galle, Institut Integration und Partizipation, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz, Olten

2 Kanton Schwyz

Der Kanton Schwyz hatte 2019 eine ständige Wohnbevölkerung von 160'480 Personen. Davon waren 27'762 Personen unter 18 Jahren.¹²⁰ Gemäss der KOKES-Statistik 2019 (Anzahl Kinder mit Schutzmassnahmen per 31.12.2019) ordneten die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) im Kanton Schwyz für 48 Kinder eine Unterbringung von Amtes wegen an (Art. 301.1 ZGB).

Die KESB führen ein Verzeichnis mit der Anzahl bewilligter und beaufsichtigter Pflegeverhältnisse im Kanton Schwyz. Nach derzeitigem Stand (5.7.2021) verzeichnet die befragte KESB Innerschwyz 17 Kinder, die bei einer Pflegefamilie innerhalb des Kantons platziert sind. Diese Kinder haben Beistand- und Vormundschaften in verschiedenen Kantonen.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen bilden neben den entsprechenden Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) und der Pflegekinderverordnung (PAVO) des Bundes folgende kantonale Gesetze und Verordnungen:

- Einführungsgesetz zum Eidgenössischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB) vom 14.9.1978 (Stand: 27.5.2020), SRSZ 210.100.
- Vollzugsverordnung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes vom 8.12.2012 (Stand: 17.12.2013), SRSZ 211.311.
- Verordnung über Betreuungseinrichtungen (BetreuVO) vom 23.6.2009, SRSZ 380.313, welche das Gesetz über Soziale Einrichtungen (SEG) vom 28.3.2007 (Stand: 17.12.2013), SRSZ 380.300, ergänzt.
- Gesetz über Sozialhilfe des Kantons Schwyz (ShG) vom 18. Mai 1983 (Stand: 17.12.2013), SRSZ 380.100.

Der Schwyzer Regierungsrat hat in Beantwortung einer Motion 2019 darauf hingewiesen, dass sich seit dem Erlass des SEG «die Umwelt im Bereich der sozialen Einrichtungen und Angebote teilweise stark verändert» hat und aus diesem Grund der Revisionsbedarf des Gesetzes geprüft werden muss. Es soll namentlich der in der Motion geforderte Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden für einvernehmliche und angeordnete Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen validiert werden. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat am 15. Oktober 2019, die Motion (M 11/19) in ein erhebliches Postulat umzuwandeln.¹²¹ Am 5. Februar 2020 beschloss der Kantonsrat, die Motion nicht in ein Postulat umzuwandeln und als Motion erheblich zu erklären.¹²²

¹²⁰ https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0102010000_101/-/px-x-0102010000_101.px/ (Zugriff: 30.8.2021).

¹²¹ https://www.sz.ch/public/upload/assets/43275/718_2019_Motion_11_19_Fairer_Kostenteiler_KESB_Massnahmen.pdf (Zugriff: 30.8.2021).

¹²² https://www.sz.ch/public/upload/assets/44980/2020-02-05%20Summarisches_Protokoll%20Februar.pdf (Zugriff: 30.8.2021).

2.2 Organisationsmodell des kantonalen Pflegekindersystems

Eine wichtige Funktion kommt den *Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden* (KESB) zu, welche die Pflegefamilien bewilligen und beaufsichtigen. Die KESB sind im Kanton Schwyz kantonale Behörden. Das Kantonsgebiet ist in zwei Zuständigkeitskreise unterteilt (Art. 5 Abs. 3 EGzZGB). Die beiden Ämter des Kindes- und Erwachsenenschutzes gehören zum Departement des Innern. Sie umfassen die KESB (Spruchkörper), ein der KESB angegliedertes Behördensekretariat mit einem Abklärungsdienst und die Amtsbeistandschaften. Die Amtsleiterinnen stehen der KESB und den Amtsbeistandschaften vor.¹²³ Das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz Innerschwyz (KESI) ist für 13, das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz Ausserschwyz (KESA) für 17 Gemeinden zuständig. Das KESI hat zwei, das KESA drei Amtsbeistandschaften.¹²⁴

Ordnet die befragte KESB Innerschwyz die Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie an, so übernimmt die im Zusammenhang mit der Massnahme ernannte Beistandsperson die Platzierung. Wird kein Beistand ernannt oder handelt es sich um eine Notfallplatzierung in einem laufenden Verfahren, so nimmt die KESB Kontakt mit einer *Familienplatzierungsorganisation* (FPO) auf, sofern keine verwandtschaftliche Familienplatzierung in Frage kommt. Auch Beistandspersonen können die Platzierung in Zusammenarbeit mit einer FPO vermitteln. Die KESB überprüft den Pflegeplatz und erteilt, sofern die Pflegefamilie Wohnsitz im Kreis Innerschwyz hat, die Bewilligung.

Die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) mit Sitz im Kanton Schwyz werden vom *Departement des Innern* bewilligt und beaufsichtigt. Derzeit führt der Verein *Netzwerk Familie* die einzige FPO mit Sitz im Kanton Schwyz. Die KESB arbeiten auch mit ausserkantonalen FPO zusammen. Die FPO decken alle von der SODK und KOKES empfohlenen Angebotsarten ab. Die KESB Innerschwyz, die Pflegefamilien bewilligt und beaufsichtigt, hat sehr gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den FPO gemacht und würde sich wünschen, dass alle Pflegefamilien einer FPO angeschlossen sind.

Die administrative Aufsicht über die KESB ist ebenfalls beim Departement des Innern angesiedelt. Die Rapporte enthalten indes keine Zahlen zu den Pflegeverhältnissen mehr, da die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Familienpflege ein gesetzlicher Auftrag der KESB ist.

Einvernehmliche Familienplatzierungen werden von den kommunalen *Sozialbehörden* indiziert, welche die Gemeinde bei Bedürftigkeit der Betroffenen auf Beschluss der *Fürsorgebehörde* subsidiär finanziert. Können die Eltern keinen Kostenbeitrag leisten, so hat die unterstützungspflichtige Gemeinde auch bei angeordneten Familienplatzierungen für die Kosten aufzukommen. Die gesetzlichen Grundlagen dafür finden sich im kantonalen Gesetz über die Sozialhilfe und im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) vom 24. Juni 1977 (Stand: 8.4.2017), SR 851.1.

Die Eignungsabklärungen für Pflegeverhältnisse im Rahmen eines Adoptionsverfahrens werden vom KESI durchgeführt. Über die Adoption entscheidet das Departement des Innern. Aktuell hat das KESI für drei verwandtschaftliche Adoptionen ein Pflegeverhältnis errichtet.

Das Department des Innern verfügt zudem über eine *Kindes- und Erwachsenenschutzkommission*, die von der Departementsvorsteherin, Frau Landammann Petra Steimen-Rickenbacher präsidiert wird.

¹²³ Vgl. dazu das aktuelle Organigramm der befragten KESI: <https://www.sz.ch/public/upload/assets/41243/Organigramm%20KESI%20gross%20ab%20M%C3%A4rz%202021.pdf> (Zugriff: 30.8.2021).

¹²⁴ Über die Aufgaben und Zuständigkeiten der beiden Ämter für Kindes- und Erwachsenenschutz gibt eine Broschüre von 2016 Auskunft: <https://www.sz.ch/public/upload/assets/21668/Broschuere%20Aufgaben%20und%20Zust%C3%A4ndigkeiten.pdf> (Zugriff: 30.8.2021).

Die Kommission hat eine beratende Funktion. Die Mitglieder der Kommission werden vom Regierungsrat für eine Dauer von vier Jahren (Art. 5 Abs. 1 bis 3 Vollzugsverordnung) gewählt. Die Kommission setzt sich zusammen aus den Vorsteherinnen des KESI und des KESA sowie vier Gemeindevertreterinnen und -vertretern – je einer grösseren und einer kleineren Gemeinde aus Inner- und Ausserschwyz. Die Kommission trifft sich ein- bis zweimal jährlich. Es finden in der Regel keine Besprechungen von Einzelfällen statt. Im Zentrum stehen Fragen der Finanzierung. Die Kommission hat 2019 Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen den KESB und den Sozialdiensten der Gemeinden erarbeitet. Etwa dazu, wie die Behörden Informationen austauschen können, ohne dabei die Geheimhaltungspflicht zu verletzen.

2.3 Bewilligung und Aufsicht

Für die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern sind im Kanton Schwyz gemäss der Vollzugsverordnung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes die KESB zuständig.

Die Erteilung der Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes und Ausübung der Pflegekinderaufsicht (Art. 316 Abs. 1 ZGB) fällt in die Einzelzuständigkeit der Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 28 Abs. 2 i EGzZGB). Zuständig ist die Behörde am Wohnort der Unterbringung des Kindes. Die Bewilligung ist ein Einzelentscheid, das heisst eine Verfügung, die bei der KESB Innerschwyz im Dreiergremium besprochen wird. Die Verfügung gelangt nicht an die Aufsichtsinstanz. Gegen die Verfügung gibt es ein Rechtsmittel. Zuständig ist das Verwaltungsgericht. Das Departement des Innern klärt den Weisungsbedarf aufgrund der Verwaltungsgerichtsentscheide. Pflege- und Herkunftseltern haben zudem die Möglichkeit, in allen Belangen, welche die KESB betreffen, direkt an die administrative Aufsicht zu gelangen.

Beim KESI übernimmt der Abklärungsdienst der KESB die Eignungsabklärung – hauptsächlich bei verwandtschaftlichen Familienplatzierungen – und die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse. Es stehen dafür keine gesonderten Mittel zur Verfügung. Kindeswohlabklärungen werden prioritär behandelt. Die Eignungsabklärung dauert in der Regel ein bis zwei Monate. Diese sind stets mit einem Besuch vor Ort, einer Begehung der Räumlichkeiten und dem Einbezug des Umfelds verbunden. Die Suche nach einer geeigneten Pflegefamilie übernimmt in der Regel die Beistandsperson. Bei Notfallplatzierungen gelangt die KESB Innerschwyz an die FPOs.

Die Kriterien für eine Pflegefamilie sind stets abhängig von der Situation und den Bedürfnissen des Kindes. Bei der KESB Innerschwyz gibt es keinen verschriftlichten Leitfaden. Es handelt sich aus Sicht des KESB vielmehr um einen Aushandlungsprozess, an dem auch das Kind beteiligt ist. Die FPO verfügen hingegen alle über entsprechende Konzepte. Die Zusammenarbeit mit den FPO funktioniert gemäss der KESB Innerschwyz sehr gut. Derzeit entspreche die Nachfrage nach Pflegefamilien dem Angebot. Es sei sowohl aus Sicht der Gemeinden, die Pflegeplätze in Familien aus finanziellen Gründen bevorzugen würden, als auch aus Sicht der KESB wünschenswert, dass im Kanton Schwyz mehr Familien bereit wären, ein Kind aufzunehmen. Damit könnte auch die Passung zwischen Pflegekind und Pflegefamilie besser sichergestellt werden. Ob ein Kind in einer Pflegefamilie oder in einem Heim platziert wird, richtet sich gemäss KESB ausschliesslich nach der Situation und den Bedürfnissen des Kindes.

Die Pflegefamilien und Pflegekinder werden im Rahmen der Aufsicht mindestens einmal jährlich besucht. Die KESB Innerschwyz führt Gespräche mit allen Beteiligten, nach Möglichkeit auch mit den

Herkunftseltern, d.h. wenn entsprechende Daten vorliegen und die Eltern zu Gesprächen bereit sind. Die zuständige FPO ist ebenfalls involviert. Wichtiger Bestandteil der Gespräche ist es, die Pflegeeltern über ihre Aufgaben und Kompetenzen aufzuklären und über Weiterbildungsmöglichkeiten zu informieren. Mit den Pflegekindern werden separate Gespräche geführt. Diese können sich jederzeit an das KESI wenden. Von dieser Möglichkeit machen vor allem Jugendliche Gebrauch. Das KESI sieht ihre zentrale Aufgabe darin, die Rechte der Kinder zu wahren. Seitens der KESB ist es derzeit aber nicht möglich, den Kontakt mit den Pflegekindern zu intensivieren, da die zeitlichen Ressourcen fehlen.

Die Art und Weise des Aufsichtsberichts ist in den Pflegeverträgen geregelt. Gehört die Pflegefamilie einer FPO an, so ist diese für den Bericht zuständig. Die KESB Innerschwyz hat 2020 das Aufsichtsprotokoll für die Bewilligung und für die Überprüfung der Bewilligung für Pflegefamilien sowie für die Pflegeplatzbewilligung aktualisiert. Auch die Verfügungsvorlagen sind erneuert worden.

Die KESB klären auf der Homepage der kantonalen Verwaltung darüber auf, wann es eine Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes braucht und welches ihre Kompetenzen im Rahmen der Aufsicht sind. Das KESI hat die Informationen zum Bereich «Pflegekinder» im Juni 2021 erneuert. Zu den Voraussetzungen für Pflegeeltern zählt die KESB Innerschwyz nicht nur die Bereitschaft, Pflegekinder als vollwertige Familienmitglieder anzusehen, sondern auch mit Fachpersonen zusammenzuarbeiten. Für Pflegefamilien stehen Merkblätter zur Verfügung. Interessierte Personen werden angewiesen, sich bei einer FPO zu melden.¹²⁵

Musterpflegeverträge sind noch nicht publiziert. Die entsprechenden Standardformulare befinden sich derzeit in Überarbeitung. Die KESB orientieren sich dabei an den Musterverträgen anderer Kantone. Ziel ist es, die Vorlagen der beiden KESB noch besser an die geltenden Bestimmungen und die aktuelle Praxis anzupassen und zu vereinheitlichen.

2.4 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

Die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege stehen im Kanton Schwyz unter Aufsicht des Amtes für Gesundheit und Soziales des Departements des Innern. Dieses stellt auch die Bewilligung aus und nimmt Meldungen entgegen (Art. 20 a PAVO). Für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen, die durch Vermittlung von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege zustande kommen (Art. 2 PAVO), sind die KESB zuständig. Die Dienstleister müssen (gemäss PAVO Art. 20 d) Verzeichnisse führen über die Pflegefamilien, mit denen sie zusammenarbeiten und bei denen sie Pflegeplätze vermitteln, sowie über die Kinder, für die sie Pflegeplätze vermittelt haben. Die Verzeichnisse sind beim Amt für Soziales und Gesundheit einzureichen.

Grundlage für die Bewilligung und Aufsicht von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege (DAF) bildet im Kanton Schwyz neben der PAVO die Verordnung über Betreuungseinrichtungen (BetreuVO), welche das Gesetz über Soziale Einrichtungen (SEG) ergänzt. Die BetreuVO ist gemäss Art. 2 SEG anwendbar auf «Einrichtungen für [...] die gewerbsmässige Vermittlung von Pflege- und Betreuungsplätzen». Die Unterstellung unter die Bewilligungspflicht ist gemäss BetreuVO gegeben, wenn der Sitz des Vermittlers für eine dauernde Unterbringung eines Kindes oder Jugendlichen im Kanton Schwyz liegt

¹²⁵ https://www.sz.ch/public/upload/assets/54452/Merkblatt_Ich%20m%C3%B6chte%20ein%20Pflegekind%20aufnehmen.pdf (Zugriff: 30.8.2021).

(Art. 1 Geltungsbereich). Sie gilt sowohl für Vermittlungstätigkeiten innerhalb des Kantons Schwyz als auch für solche in den Kanton hinein, aus dem Kanton heraus oder ausserhalb des Kantons.

Die Bewilligung wird vom Departement des Innern erteilt (Art. 3 Bewilligungspflicht), das die Einhaltung der Bewilligungsaufgaben in geeigneter Form prüft. Dies kann durch die Sichtung der jährlichen Berichterstattung, das Einfordern von zusätzlichen bzw. aktualisierten Unterlagen oder durch Besuche vor Ort geschehen (Art. 9 Aufsicht). Massgebend hierzu ist das Melde- und Aufsichtsraaster für Dienstleister in der Familienpflege (gemäss Art. 20 a–f PAVO) der Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz ZGSDK vom 30.4.2014 (Stand: 2.12.2015), welches eine Checkliste mit Qualitätskategorien und -indikatoren umfasst. Ferner werden Empfehlungen und Richtlinien der SODK und KO-KES, Quality4Children, der Integras und der Wissenslandschaft Fremdplatzierung WIF für das Prozessverständnis berücksichtigt.

Das einzige DAF im Kanton Schwyz, das derzeit über eine Bewilligung für eine FPO verfügt, ist der Verein *Netzwerk Familie* (ehemals IG Familienpflege Kanton Schwyz). Das Angebot richtet sich in erster Linie an die KESB und die Sozialdienste im Kanton Schwyz und in den angrenzenden Kantonen. Die FPO vermittelt und begleitet Fremdplatzierungen in Pflegefamilien. Das Angebot umfasst Dauerplatzierungen, Notfallplatzierungen, Time-Out-Platzierungen, Entlastungsplatzierungen an Wochenenden und/oder Ferien, Platzierungen in einer sozialpädagogischen Pflegefamilie sowie pädagogische Familienbegleitung. Letzteres ist ein Angebot für Kinder und Jugendliche, die nach einer Pflegefamilienplatzierung wieder in ihrer Herkunftsfamilie leben.

Der Verein Netzwerk Familie sucht auch aktiv nach Pflegefamilien. Grundsätzlich besteht eine Offenheit gegenüber allen Familienmodellen. Auch der Zivilstand spielt keine Rolle. Ausschlusskriterien sind laut dem Amt für Soziales und Gesundheit andere, zum Beispiel ein einseitiges Interesse zur Aufnahme eines Kindes der Pflegeeltern, ein unerfüllter Kinderwunsch oder vornehmlich finanzielle Erwägungen.¹²⁶ Als weitere FPO, die für den Kanton Schwyz relevant sind, nennt das KESI die Fachstelle Kinderbetreuung der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz, Shelter Schweiz, den Verein Espoir, Caritas, Kolive, Subito und Team-Werk.¹²⁷

Ausserkantonale FPO brauchen keine Bewilligung des Kantons Schwyz. Dieser stützt sich auf die Bewilligung der Standortkantone. Ist eine FPO neu oder noch unbekannt, nimmt das Amt für Soziales und Gesundheit Einsicht in die Bewilligung. Konzepte und Leitbilder anderer FPO werden bei Bedarf angeschaut. Es besteht ein grundsätzliches Interesse, die verschiedenen Modelle und Organisationen zu kennen, auch um eine Weiterentwicklung zu ermöglichen. Regelmässig findet ein Austausch mit den Zentralschweizer Kantonen statt, zirka zwei bis dreimal pro Jahr. Bei spezifischen Fragen kommt es auch zu informellen, bilateralen Kontakten der Aufsichtsstellen. Dieser Austausch wird gerade für einen kleinen Kanton wie Schwyz, in dem der Aufgabenbereich der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter breit ist und es keine Fachstelle für Pflegekinder gibt, als wichtig erachtet. Ein Netzwerk von Ansprechpersonen sei hilfreich, um informiert zu bleiben und den Wissenstransfer sicherzustellen, auch wenn die Kantone ihre Aufgaben unterschiedlich wahrnehmen würden.

¹²⁶ <https://www.netzwerkfamilie.ch/familienplatzierung/angebot/> (Zugriff: 30.8.2021). Online zugänglich sind beim Verein Netzwerk Familie: Konzept Familienplatzierung, Leitfaden für Pflegeeltern, Checkliste Anfrage Familienplatzierung, Richtlinien individuelles Budget, Tarifliste Fremdplatzierung.

¹²⁷ <https://www.sz.ch/departement-des-innern/amt-fuer-kindes-und-erwachsenenschutz/kesi/tages-und-pflegekinder/tages-und-pflegekinder.html/72-416-387-383-4274-5196-5213-5237> (Zugriff: 30.8.2021).

Für die Aufsichtsübung sind die Besuche bei der Geschäftsstelle und Gespräche mit den verantwortlichen Fachpersonen der FPO auf dem Amt wichtig. Es werden auch Unterlagen geprüft. So wird zum Beispiel Einsicht in Geschäftsunterlagen und Konzepte genommen. Die Dokumentenprüfung findet vorgängig statt. In der Regel können verschiedene Angelegenheiten bereits im Vorhinein geklärt werden. Vom Gespräch wird ein Protokoll und/oder ein Bericht erstellt. Manchmal müssen Unterlagen nachgereicht werden. Die Aufsichtsbesuche finden alle zwei Jahre statt. Zwischendurch gibt es häufig Ad-hoc-Treffen oder Telefongespräche zu aktuellen Fragen.

Das Ziel ist es, die Aufsicht so zu installieren, dass aufgrund der Empfehlungen an die FPO eine Qualitätsentwicklung stattfinden kann. Es soll ein Spiegel vorgehalten, auf blinde Flecken hingewiesen oder Ausstehendes eingefordert werden. Bei manchen Angelegenheiten werde nicht lange diskutiert. So müssen beispielsweise Strafregisterauszüge immer eingeholt werden. Wenn es um Organisationsentwicklung und Qualitätsverbesserungen geht, so sei es eine Sache, den Mangel festzustellen, eine andere, ihn zu beheben. Die Bereitschaft, sich darauf einzulassen, müsse vorhanden sein. Regelmässige Gespräche auf Augenhöhe seien meist zielführend. Sie würden Missverständnissen vorbeugen. Ein regelmässiger Austausch wird als wichtiger Bestandteil der Aufsichtskultur erachtet. Die Aufsicht soll sich nicht auf offizielle Besuche beschränken.

2.5 Finanzierung von Pflegeverhältnissen

Die Finanzierung von Pflegeverhältnissen erfolgt gemäss Sozialhilfegesetz subsidiär durch die Gemeinden, unabhängig davon, ob es sich um ein angeordnetes oder ein einvernehmliches Pflegeverhältnis handelt. Die Sozialhilfe der Gemeinden umfasst den Vollzug von Aufträgen und Anordnungen der Fürsorge- sowie der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (Art. 11 Abs. 2 f, Gesetz über Sozialhilfe des Kantons Schwyz (ShG) vom 18. Mai 1983).

2.5.1 Finanzierung von angeordneten Pflegeverhältnissen

Die Unterhaltspflicht der Eltern bleibt auch bei einer Kindesschutzmassnahme für das Kind bestehen (Art. 276 ZGB). Der Unterhalt umfasst die direkten Kinderkosten, wie die Kosten für Nahrung und Kleidung oder Wohn- und Fremdbetreuungskosten. Die Unterhaltspflicht der Eltern dauert mindestens bis zur Volljährigkeit des Kindes bzw. bis zum ordentlichen Abschluss einer angemessenen Ausbildung.

Die Kostenbeteiligung der Eltern wird nicht vom Kanton geregelt. Es gibt Gemeinden, welche die Kosten vollständig übernehmen, andere rechnen einen Eigenbeitrag der Eltern ab. Bei innerfamiliären Platzierungen spielen die finanziellen Verhältnisse der Verwandten eine Rolle.

Die Tarife für die Pflegefamilien müssen im Pflegevertrag festgehalten sein und werden mit den Gemeinden ausgehandelt. Die Tagespauschale variiert von Gemeinde zu Gemeinde. Die KESB stellt sicher, dass die einzelnen Komponenten im Pflegevertrag erfüllt sind.

Das Tarifsystem für Pflegefamilien wird zurzeit nicht proaktiv vom Kanton gesteuert. Die FPO des Vereins Netzwerk Familie verfügt über eine Tarifliste. Die Tarife richten sich nach der Vollkostenrechnung und sind in den vergangenen Jahren stabil geblieben. Es gibt kein standardisiertes Verfahren des Kantons, mit dem Taxen der FPO bewilligt werden, aber einen regelmässigen Austausch.

Familienplatzierungen sind bei den Behörden gut akzeptiert. Sie sind deshalb für die Aufsicht kaum ein Thema. Die Gemeinden würden aus Kostengründen Pflegeverhältnisse in Familien bevorzugen.

Umstritten seien vor allem Heimplatzierungen. Die Entschädigung für die Pflegeeltern wird in der Regel zwischen dem Beistand des Kindes bzw. den Eltern und der Gemeinde ausgehandelt. Es kann zu Streitigkeiten kommen, wenn die Situation unterschiedlich eingeschätzt wird. Die Kostenfrage kann also auch bei Familienplatzierungen relevant werden.

2.5.2 Finanzierung von einvernehmlichen Pflegeverhältnissen

Lebt das Kind nicht unter der Obhut der Eltern, muss das Pflegegeld von den Eltern sichergestellt werden (Art. 276 ZGB). Können die Eltern keinen Kostenbeitrag leisten, so hat die unterstützungspflichtige Gemeinde für die Kosten aufzukommen. Die Praxis der kommunalen Behörden konnte im Rahmen der Abklärungen nicht untersucht werden. Dafür wäre die Befragung mindestens einer weiteren Schlüsselperson nötig.

2.6 Umgang mit den Kindeswohlnormen der PAVO

Als Vertrauenspersonen werden Mitarbeitende des Abklärungsdienstes der KESB eingesetzt, welche die Bewilligung prüfen und die Aufsicht über das Pflegeverhältnis ausüben. Die Kinder werden darauf hingewiesen, dass sie sich jederzeit beim KESI melden können. Die zeitlichen Ressourcen sind jedoch beschränkt. Es ist für die Mitarbeitenden auch nicht möglich, etwa Personen über das SRK zu rekrutieren, die als Paten und Patinnen fungieren und eine Vertrauensbasis zu einem Kind aufbauen könnten. Manchmal gibt es eine Person im direkten Umfeld des Kindes. Aber in den meisten Fällen sei niemand da. Das Postulat wird vom KESI als sehr sinnvoll, aber aufgrund der beschränkten Mittel als schwierig umsetzbar erachtet.

Anhörungen werden bei der KESB Innerschwyz standardmässig durchgeführt. Die Kinder werden ab einem gewissen Alter angehört oder zumindest über die Situation aufgeklärt. Die Anhörung findet meistens durch die Beistandspersonen statt, die in Beziehung zum Kind stehen. Die Beistandspersonen reden mit den Kindern, aber auch mit den Familienangehörigen und anderen Beteiligten. Nur äusserst selten ist der Abklärungsdienst involviert, zirka ein- bis zweimal im Jahr. Bei einvernehmlichen Pflegeverhältnissen, welche die Mehrheit darstellen, ist die KESB Innerschwyz ausschliesslich für die Bewilligung und Aufsicht zuständig. Sie prüft die Verfügung pro forma. Haben die Pflegeeltern ihren Wohnsitz im Kreis Innerschwyz, so werden die Kinder vor der Platzierung von einem Behördenmitglied befragt. Bei einer Notfallplatzierung findet die Anhörung nach der Platzierung statt. Die KESB befragt alle Kinder regelmässig anlässlich des jährlichen Aufsichtsbesuchs. Es findet eine Einzelbefragung mit dem Kind statt. Dabei wird geprüft, ob das Kind am Familienleben partizipieren kann und seinem Alter entsprechend in Entscheide einbezogen wird. Die KESB stellt sicher, dass das Kind bekommt, was es braucht. Wenn Kinder in die Pubertät kommen und die Identitätsentwicklung zunimmt, ist diese Aufgabe aus Sicht der KESB besonders wichtig. Die Innerschwyz Bevölkerung sei konservativ. Es gebe klare Vorstellungen der Lebensführung bei den Erziehungsberechtigten, gegen die sich Jugendliche schlecht wehren könnten.

Für die FPO des Vereins *Netzwerk Familie* ist während des ganzen Aufnahmeprozesses die Partizipation des Kindes von zentraler Bedeutung. Die Kindeswohlnormen sind auch für die Aufsicht wichtig. Sie werden nicht standardmässig geprüft. Sie gehören zum allgemeinen Begleitauftrag und sind ein wichtiges Thema. In den Konzepten muss ihre Umsetzung ausgewiesen sein. Ob sie berücksichtigt werden, geht aber auch aus den Gesprächen mit den Verantwortlichen hervor, die für die Pflegeeltern,

die Pflegekinder und auch für die leiblichen Eltern da sind, wo das möglich ist. Die Kindeswohlnormen sind zudem Teil des Ausbildungsangebots, etwa der jährlichen Fachtagung sowie von Fachreferaten und Supervisionen. Im Zusammenhang mit dem Begleitauftrag wird das Kindeswohl und die Partizipation von Kindern immer wieder thematisiert.

2.7 Angebote für Pflegekinder, Pflegeeltern und Herkunftseltern

Die *Schweizerische Fachstelle Pflegefamilie* (SFP) engagiert sich für die Anliegen von Pflegefamilien und bietet als gemeinnütziger Verein Vernetzung und Unterstützung. Zusammen mit der Albert Koechlin Stiftung und weiteren Unterstützern realisiert die SFP das Projekt *Gemeinsam mit und für Pflegefamilien Zentralschweiz*. Im Rahmen dieses Projektes (2021–2026) können Pflegeeltern, Pflegefamilien und Pflegekinder aus den Kantonen Schwyz, Uri, Zug, Luzern, Nidwalden und Obwalden von 2021 bis 2026 kostenlos an vielfältigen Angeboten wie Pflegeelterntreffen, Pflegefamilienausflügen, Pflegekinderanlässen, Weiterbildungen und Beratungen teilnehmen.

2.7.1 Angebote für Pflegekinder

Die FPO des Vereins Netzwerk Familie bietet im Rahmen der Familienplatzierung eine pädagogische Familienbegleitung an. Dieses Angebot richtet sich an Kinder und Jugendliche, die nach einer Pflegefamilienplatzierung wieder in ihrer Herkunftsfamilie leben.

2.7.2 Angebote für Pflegeeltern

Im Kanton Schwyz führt die Schweizerische Fachstelle Pflegefamilien SFP regelmässig Aus- und Weiterbildungen für Pflegeeltern durch. Das Angebot umfasst Grundlagen- und Fortbildungskurse. Die Angebote des Vereins Netzwerk Familie richten sich an Pflegefamilien, mit denen die FPO zusammenarbeitet und die im Verein sind.

Die Pflegeeltern werden von der KESB Innerschwyz motiviert, an Tagungen zu gehen, Austausch mit anderen Pflegefamilien zu pflegen und sich fortzubilden. Die KESB macht die Pflegeeltern auf entsprechende Angebote aufmerksam. Eine Finanzierung durch den Kanton gab es bisher nicht. Neuerdings gibt es ein Angebot einer Mitarbeiterin des Amtes für Gesundheit und Soziales.

Aufgrund der geltenden Bestimmungen können Pflegeeltern im Kanton Schwyz nicht zur Aus- und Weiterbildung verpflichtet werden. Aus Sicht der KESB Innerschwyz wäre es wünschenswert, dass alle Pflegefamilien einen Vorbereitungskurs besuchen und einer Organisation angeschlossen sind. Die Kurse der FPO des Vereins Netzwerk Familie sind vertraglich geregelt und für die Pflegefamilien, die mit der FPO zusammenarbeiten, verpflichtend. Sie sind Teil der Qualitätssicherung.

2.7.3 Angebote für Herkunftseltern

Im Kanton Schwyz gibt es kein Angebot, das sich spezifisch an Herkunftseltern richtet. Sie werden von den Beistandspersonen, den FPO und den KESB begleitet.

2.8 Fazit

Das Pflegekinderwesen im Kanton Schwyz ist fragmentiert und wenig koordiniert. Die Regelungsdichte ist tief, zugleich sind, wie in anderen Kantonen, unterschiedliche Akteurinnen und Akteure involviert. Eine Fachstelle für Pflegekinder, welche die Zusammenarbeit koordinieren und das Wissen sowie die Kompetenzen bündeln könnte, gibt es bisher im Kanton Schwyz nicht.

Eine zentrale Rolle nehmen die beiden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) ein. Sie bewilligen und beaufsichtigen die Pflegefamilien, Pflegeplätze und Pflegeverhältnisse. Während die beiden KESB um eine Angleichung der Praxis bemüht sind und Formulare sowie Richtlinien überarbeiten und standardisieren, tauscht sich die Aufsichtsstelle für Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) beim Amt für Soziales und Gesundheit regelmässig mit den entsprechenden Stellen der Zentralschweizer Kantone aus. Für die Bewilligung und Aufsicht der DAF ist ein Melde- und Aufsichtsraster erarbeitet worden. Die Kindes- und Erwachsenenschutzkommission berät die Behörden bei der Zusammenarbeit.

Der Verein Netzwerk Familie führt die einzige Familienplatzierungsorganisation (FPO) mit Sitz im Kanton Schwyz. Die KESB arbeiten auch mit ausserkantonalen FPO zusammen. Die Erfahrungen der KESB Innerschwyz mit den FPO sind sehr positiv. Die FPO nehmen mit der Vermittlung und Begleitung sowie der Ausbildung von Pflegefamilien wichtige Aufgaben wahr, die von den kantonalen Behörden nicht geleistet werden können.

Die Gemeinden spielen ebenfalls eine wichtige Rolle im Pflegekinderwesen. Sie initiieren einvernehmliche Familienplatzierungen und sind für die Finanzierung sowohl der angeordneten als auch der einvernehmlichen Familienplatzierungen zuständig. Sie leisten bei Bedürftigkeit der Eltern einen Kostenbeitrag. Massgeblich dafür ist das Sozialhilfegesetz. Die Höhe der gesprochenen Beiträge ist unterschiedlich. Die Tarife für Pflegefamilien werden nicht vom Kanton vorgegeben, sondern in der Regel von den Beistandspersonen der Kinder bzw. Eltern mit den Gemeinden ausgehandelt. Die FPO des Vereins Netzwerk Familie verfügt über eigene Tariflisten.

Ein Vorstoss zur Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden hat den Regierungsrat mit der Revision der gesetzlichen Grundlage beauftragt. Er muss dem Kantonsrat bis Anfang Februar 2022 einen entsprechenden Antrag unterbreiten.¹²⁸ Die rechtlichen Regelungen des Pflegekinderwesens sollen von der Verwaltung breit evaluiert werden. Geprüft wird auch, ob aufgrund der Empfehlungen der KOKES und der SODK Anpassungen notwendig sind. Entsprechende Bestrebungen stehen noch am Anfang.

¹²⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 2.1.

«Pflegekinder – next generation»: Vergleich von kantonalen Strukturen

Das Pflegekindersystem im Kanton Tessin

Nadja Ramsauer

Autorin:

Nadja Ramsauer, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, nadja.ramsauer@zhaw.ch, www.zhaw.ch/ikjf

Zitiervorschlag:

Ramsauer, Nadja (2024) Das Pflegekindersystem im Kanton Tessin. Mit einem Beitrag von Gisela Kilde. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonalen Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.1 Bericht zur Durchführung der Recherchen

Um das Pflegekindersystem des Kantons Tessin zu beschreiben, wurden die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten für Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen, Finanzierungsmodelle und Angebote zur Unterstützung von Pflegekindern, Pflegeeltern und Herkunftseltern recherchiert und anschliessend beschrieben.

Im Kanton Tessin sind die relevanten kantonalen Rechtserlasse und einige Dokumente online verfügbar. Auch die Zuständigkeiten der Behörden lassen sich aufgrund der zur Verfügung gestellten Informationen gut rekonstruieren. Da das Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP) im Bereich des Pflegekinderwesens der wichtigste kantonale Akteur ist, wurden die Informationen in einem Interview mit dessen Direktorin ergänzt und überprüft.

Der Bericht widerspiegelt den Stand der kantonalen Struktur im Pflegekinderwesen, so wie er bis Ende 2021 erhoben werden konnte.

1.2 Beteiligte

Für den vorliegenden Bericht wurden befragt:

- Sabina Beffa, Direktorin des Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP) und Pamela Grassi, Mitarbeiterin UAP, Interview vom 21.7.2021, durchgeführt von Nadja Ramsauer, ZHAW
- Stefania Caffi, Sozialarbeiterin bei der Associazione ticinese famiglie affidatarie (ATFA), Interview vom 18.5.2021, durchgeführt von Camilla Zambelli, Centro competenze innovazione e ricerca sui sistemi educativi, Dipartimento formazione e apprendimento, SUPSI Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana

Für die Recherchen und das Verfassen des Berichts verantwortlich ist:

- Nadja Ramsauer, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Autorin der juristischen Einschätzung in Kapitel 2.9 ist:

- Gisela Kilde, School of Management and Law, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

2 Kanton Tessin

Die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Tessin betrug im Jahr 2019 insgesamt 351'491 Personen, davon waren 56'140 Personen unter 18 Jahren.¹²⁹ Im Jahre 2019 gab es 188 sogenannte family-Pflegeverhältnisse und 28 SOS-Platzierungen. 2018 waren es 182 family- und 28 SOS-Platzierungen und 2017 179 family- und 26 SOS-Platzierungen.¹³⁰ Die Beendigung von Pflegeverhältnissen wird im Tessin statistisch mit vier Kategorien erfasst: Volljährigkeit, Rückkehr in die Herkunftsfamilie, Umplatzierung in ein Erziehungsheim und andere Gründe, wobei letzteres nicht weiter ausdifferenziert wird.¹³¹

Gemäss KOKES-Statistik gab es im Kanton Tessin im Jahr 2019 keine Entziehung der elterlichen Sorge nach Art. 311/312 ZGB. Der Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts nach Art. 310 ZGB bestand total 219 Mal, davon in 204 Fällen von Amtes wegen, in elf Fällen auf Antrag und in vier Fällen als Verbot der Rücknahme. Es gab sechs Mal eine Verfahrensvertretung. Im Kanton Tessin hatten insgesamt 27.79 Kinder pro Tausend Kinder eine Kinderschutzmassnahme. Mit diesem Verhältnis liegt der Tessin genau im schweizerischen Schnitt von 27.70 pro Tausend Kinder.¹³²

Für Pflegefamilienplatzierungen gibt es im Kanton Tessin die beiden Kategorien family und SOS. Family meint ein mittel- und langfristiges Pflegeverhältnis bei verwandten oder nicht-verwandten Pflegeeltern. Dazu zählen auch Unterbringungen von Kindern, die am Wochenende bei den Herkunftseltern sind. Demgegenüber sind SOS-Pflegeverhältnisse Notfallplatzierungen und Timeout-Unterbringungen, die maximal drei bis sechs Monate dauern. Angebote für Entlastungsunterbringungen am Wochenende oder in den Ferien gibt es im Kanton Tessin nicht. Einvernehmliche Platzierungen finden oft bei Verwandten des Kindes statt, wohingegen bei den angeordneten Platzierungen meistens nicht-verwandte Pflegeeltern zum Zuge kommen.

Das Verhältnis von Pflegekindern, die einen Platz brauchen und Pflegeeltern, die ein Kind aufnehmen möchten, ist im Tessin relativ ausgewogen und stabil. Es kann vorkommen, dass für ein Kind zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht unmittelbar Pflegeeltern zur Verfügung stehen. In einem bestimmten Moment kann der Bedarf an Pflegefamilien grösser sein als das Angebot, und umgekehrt. Das ist aber nicht die Regel. Das kantonale Monitoring der wartenden Pflegekinder und Pflegefamilien ist konstant.

Die Bewerberinnen und Bewerber können angeben, ob sie ein Neugeborenes oder ein älteres Kind bevorzugen, werden aber unabhängig von der Altersspanne, die sie angeben, auf die entsprechenden Kompetenzen geprüft.¹³³

¹²⁹ https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0102010000_101/-/px-x-0102010000_101.px/ (Zugriff am 22.7.2021).

¹³⁰ Diese Zahlen entsprechen nicht der Anzahl Kinder, da es für ein Kind in Ausnahmefällen zu mehreren Platzierungen pro Jahr kommen kann. Sämtliche statistischen Daten sammelt das Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP) intern. Die genannten Zahlen wurden für den Bericht zur Publikation zur Verfügung gestellt. Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin des UAP, 21.7.2021.

¹³¹ In diesem Sinne werden gescheiterte Pflegefamilienplatzierungen nicht separat erfasst. Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin des UAP, 21.7.2021.

¹³² Siehe www.kokes.ch (Dokumentation, Statistik) respektive https://www.kokes.ch/application/files/1115/9911/4092/KOKES-Statistik_2019_Kinder_Bestand_A3.pdf (Zugriff am 22.7.2021).

¹³³ Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin des UAP, 21.7.2021.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die materiellen Bestimmungen des Bundes in ZGB und PAVO sind im Kanton Tessin durch zwei einschlägige rechtliche Erlasse ergänzt. Wichtigstes kantonales Gesetz ist das Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni, kurz Legge per le famiglie genannt, vom 15. September 2003.¹³⁴ Die Ausführungsbestimmungen dazu sind in einer Verordnung erlassen, dem Regolamento della Legge per le famiglie, heute in der Version vom 20. Dezember 2005 in Kraft.¹³⁵ Zusätzlich zu diesen beiden kantonalen Erlassen werden Empfehlungen mit den Beträgen der an die Pflegefamilien gezahlten Vergütungen veröffentlicht.¹³⁶

Übergeordnetes Ziel des kantonalen Familiengesetzes ist es, Familien in ihrer Autonomie und Verantwortung zu fördern. Unter Titel 3 sind die Leistungen des Kantons beschrieben, die in die Bereiche Unterstützungsaktivitäten, Schutzmassnahmen und generelle Aktivitäten unterteilt sind. Es ist eine breite Palette an Anstrengungen und Massnahmen von der ausserfamiliären Kleinkinderbetreuung über die schulischen und ausserschulischen Aktivitäten bis zur Fremdplatzierung vorgesehen.

Der Kanton hat spezifische Leistungen zu erbringen, die Familien und Minderjährige unterstützen, wenn sie mit Krisensituationen konfrontiert sind. Dazu gehören die Unterbringungen in Pflegefamilien oder Erziehungsheimen.¹³⁷ Die Schutzmassnahme kann auf Antrag der Familien, von sorgeberechtigten Dritten oder aufgrund eines Entscheids einer Schutzbehörde oder eines Gerichts errichtet werden. Jede Intervention erfolgt im Interesse der betroffenen Minderjährigen. Ihr Recht auf Anhörung ist garantiert.¹³⁸ Gemäss Subsidiaritätsprinzip können Kinder und Jugendliche dann Dritten anvertraut werden, wenn die Eltern ihre Entwicklung und ihr Wohlbefinden nicht garantieren können, wobei Armut der Eltern kein Grund für eine Fremdplatzierung ist.

Sind die Voraussetzungen gemäss Artikel 21 der Legge per le famiglie gegeben, wird im Kanton Tessin die Pflegefamilie gegenüber einem Erziehungsheim bevorzugt. Dies gilt insbesondere bei Säuglingen und Kindern. Ein Erziehungsheim ist dann in Betracht zu ziehen, wenn die spezifischen Bedürfnisse eines Minderjährigen die Begleitung durch Fachleute erfordern.¹³⁹ Die Unterbringung kann auf freiwilliger Basis im Einvernehmen mit den Eltern erfolgen oder auf Anordnung einer Behörde oder eines Gerichts nach Beurteilung der Situation. Auf Ersuchen hin prüft anschliessend das Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP) die Art der Fremdplatzierung und bereitet die Unterbringung vor. Nun muss ein Erziehungsplan erstellt werden. Die Umsetzung dieses Plans wird als Erziehungsprojekt bezeichnet.¹⁴⁰ Der Kontakt zur Herkunftsfamilie wird grundsätzlich aufrechterhalten, wobei das Wohls des Kindes zu berücksichtigen ist.

¹³⁴ <https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/345> (Zugriff am 22.7.2021).

¹³⁵ <https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/346> (Zugriff am 22.7.2021).

¹³⁶ <https://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/pdfatto/atto/2605> (Zugriff am 22.7.2021).

¹³⁷ Legge per le famiglie, Art. 1 und 2.

¹³⁸ Legge per le famiglie, Art. 15.

¹³⁹ Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin UAP, 21.7.2021.

¹⁴⁰ Legge per le famiglie, Art. 21 und 23; Regolamento della Legge per le famiglie, Art. 60. Im Erziehungsplan festgehalten sind die Anamnesedaten, die Beweggründe und die Ziele der ausserfamiliären Erziehung in einer Pflegefamilie oder in einem Heim, die voraussichtliche Dauer der Platzierung und der Arbeitsplan sowie die Koordination der involvierten Stellen. Das UAP bezeichnet den/die Koordinator/in des Erziehungsprojektes aus dem Settore famiglie e minorenni. Regolamento della Legge per le famiglie, Art. 61.

2.2 Organisationsmodell des kantonalen Pflegekindersystems

Das Pflegekinderwesen im Tessin liegt in kantonaler Kompetenz. Das Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) wendet das kantonale Familienrecht und die entsprechende Bundesverordnung an.¹⁴¹ Das DSS verfügt über drei Einheiten: Istituto delle assicurazioni sociali, Divisione della salute pubblica und Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF). Für das Pflegekinderwesen zuständig ist innerhalb des DASF das Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP). Es lässt sich von seiner Funktion her vergleichen mit den Jugendschutzdiensten, dem Service de protection de la jeunesse, in der Roman-die.¹⁴² Die Direktion befindet sich in Bellinzona und die insgesamt vier regionalen UAP – Bellinzona e Tre Valli, Locarno, Lugano und Mendrisio – sind in zwei Hauptbereiche unterteilt: Settore famiglia e minorenni und Settore curatele e tutele. Hinzu kommt der Settore affidamenti familiari e adozioni – ACC/TI mit Sitz in Bellinzona.¹⁴³ Diese Abteilung ACC/TI für Pflegefamilien und Adoptionen übernimmt die in die Zuständigkeit des UAP fallenden Aufgaben als kantonale Zentralbehörde (Autorità Centrale Cantonale ACC/TI), in Anwendung der einschlägigen Bundesverordnungen.

ACC/TI ist zuständig für die Eignungsabklärung und Aufsicht der Pflegefamilien und arbeitet eng mit dem Settore famiglia e minorenni zusammen, der für die Projekte des Minderjährigen in Pflege verantwortlich ist. Dort begleitet die/der dem Pflegekind zugewiesene Sozialarbeiter:in das Erziehungsprojekt und ist zuständig für die Angelegenheiten des Minderjährigen. Sie schätzt beim platzierten Kind auch immer wieder neu ein, ob eine Pflegefamilie oder ein Heim angezeigt und eine Umplatzierung nötig ist.¹⁴⁴

Ordnet die Autorità regionali di protezione (ARP, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) eine Massnahme nach Art. 310ff ZGB an, kann auch der Settore curatele e tutele des UAP mit einer Vormundsoder einer Beistandsperson involviert werden, was in der Regel mit einer Sozialarbeiterin oder einem Sozialarbeiter geschieht. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (ARP) ist im Kanton Tessin als Verwaltungsbehörde der Gemeindeverbände auf interkommunaler Ebene organisiert. Auch bei angeordneten Unterbringungen in Pflegefamilien beurteilt das UAP die Pflegeeltern und genehmigt die individuelle Unterbringung.¹⁴⁵

Das UAP arbeitet innerhalb des DASF eng mit dem Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani (UFaG) zusammen. Das UFaG unterstützt Aktivitäten im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienfragen und ist innerhalb des Pflegekinderwesens dafür zuständig, mit der privaten Associazione ticinese famiglia affidatarie (ATFA) den Leistungserbringungsvertrag zu vereinbaren.¹⁴⁶

¹⁴¹ Das DSS kann die Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern aufheben gemäss Bundesgesetz, die Anerkennung von öffentlichen oder privaten gemeinnützigen Organisationen widerrufen, Empfehlungen zur Vergütung von Pflegeeltern nach Art. 294 des Zivilgesetzbuches abgeben und Richtlinien erlassen, die den Umfang der Pflege für Minderjährige gegenüber Dritten regeln.

¹⁴² Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin UAP, 21.7.2021.

¹⁴³ <https://www4.ti.ch/dss/dasf/uap/ufficio/> (Zugriff am 22.7.2021).

¹⁴⁴ Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin UAP, 21.7.2021.

¹⁴⁵ Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin UAP, 21.7.2021. Zur ARP vgl. <https://www4.ti.ch/poteri/giudiziaro/giustizia-civile/autorita-regionali-di-protezione/> (Zugriff am 22.7.2021).

¹⁴⁶ Zum UFaG vgl. <https://www4.ti.ch/dss/dasf/ufag/ufficio/> (Zugriff am 22.7.2021).

Die ATFA war 1981 als Erfahrungsaustauschgruppe von Pflegeeltern gegründet worden.¹⁴⁷ Die Vereinigung hat das Ziel, in der Bevölkerung für neue Pflegefamilien zu werben. Die ATFA organisiert zudem die obligatorischen Einführungskurse für an der Familienpflege interessierte Personen und fördert die permanente Weiterbildung von Pflegeeltern und den Erfahrungsaustausch in der Gruppe. Die Vereinigung stärkt Pflegeeltern in ihrer Rolle. Die ATFA ist aber nicht vergleichbar mit Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege der Deutschschweizer Kantone, die teilweise Eignungsabklärungen durchführen. Die Eignungsabklärung und die Auswahl von Pflegeeltern liegt im Tessin ausschliesslich in der Kompetenz des UAP.¹⁴⁸ Die ATFA ist ein privater Verein, in dem Pflegeeltern Mitglied werden und sich zum Erfahrungsaustausch treffen können.

2.3 Bewilligung und Aufsicht

Das UAP respektive der Settore affidamenti familiari e adozioni – ACC/TI erbringt die in Artikel 16 des Familiengesetzes genannten individuellen sozialen Dienstleistungen und bewilligt die Unterbringung in Pflegefamilien. ACC/TI ist dafür die zuständige Behörde im Sinne von Artikel 12 und 23 der PAVO. Potenzielle Pflegeeltern können ihr Interesse bei ACC/TI anmelden. ACC/TI definiert den Prozess der Eignungsabklärung gemäss den internen Richtlinien.¹⁴⁹ Die Interessentinnen und Interessenten besuchen einen obligatorischen Einführungskurs bei der ATFA, der aus vier Teilen besteht.¹⁵⁰ Nach Abschluss des Kurses können sie sich offiziell bei ACC/TI bewerben. Bei ACC/TI kann eine Anleitung angefordert werden, wie das Bewerbungsdossier einzureichen ist.¹⁵¹ Anschliessend führen zwei Fachpersonen von ACC/TI aus Sozialer Arbeit und Psychologie die Eignungsabklärung mit den Kandidatinnen und Kandidaten durch. Die anschliessende Wartezeit für ein Pflegekind ist unterschiedlich lang.

Wenn ein Pflegeverhältnisprojekt genehmigt ist, wird auf Veranlassung von ACC/TI ein schriftlicher Vertrag zwischen der Rechtsvertretung des Kindes und den Pflegeeltern errichtet. In diesem ist der Erziehungsplan beschrieben, die Vergütung festgelegt und definiert, wer Entscheide betreffend Schule, Gesundheit, Ferien, ausserschulischer Angebote und religiöser Erziehung fällt.¹⁵²

ACC/TI ist auch verantwortlich für die Aufsicht über die Pflegefamilien.¹⁵³ Durch den Einsatz eines Teams von Sozialarbeiter:innen und Psycholog:innen gewährleistet ACC/TI die Beurteilung und Aufsicht von Pflegefamilien. Die zuständigen Fachkräfte bieten ihnen auch während des Pflegeverhältnisses Unterstützung und Beratung an, um die Pflegeelternschaft zu unterstützen, immer im Interesse

¹⁴⁷ ATFA war 1991 vom Kanton anerkannt und ab da zu 75% finanziert worden. Seit 2011 besteht ein Leistungserbringungsvertrag mit dem UFaG und der Kanton finanziert die ATFA zu 93%. Vgl. <https://atfa.info/atfa/chisiamo/> (Zugriff am 22.7.2021).

¹⁴⁸ Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin UAP, 21.7.2021.

¹⁴⁹ <https://www4.ti.ch/dss/dasf/uap/affidamenti-famigliari-e-adozioni/affidamento-famigliare/procedura-di-affido/> (Zugriff am 6.6.2021); Interview mit Sabina Beffa, Direktorin UAP, 21.7.2021.

¹⁵⁰ Am ersten Treffen stellt ACC/TI die Arbeit des UAP vor, informiert über die Rechte und Pflichten der Pflegeeltern und veranschaulicht, wie das UAP die Platzierungsentscheide fällt. Am zweiten Treffen gibt eine Pflegefamilie Einblick in ihren Alltag und ihre Erfahrungen. An den letzten beiden Treffen besteht mit zwei Psychotherapeut:innen zusammen ein geschützter Raum für Reflexion. Vgl. Interview mit Stefania Caffi, Sozialarbeiterin bei ATFA, 18.5.2021.

¹⁵¹ <https://www4.ti.ch/dss/dasf/uap/affidamenti-famigliari-e-adozioni/affidamento-famigliare/formulari/> (Zugriff am 2.8.2021).

¹⁵² Regolamento della Legge per le famiglie, Art. 62.

¹⁵³ Regolamento della Legge per le famiglie, Art. 73.

der aufgenommenen Kinder. ACC/TI kontrolliert die Pflegefamilien also nicht nur, sondern bietet ihnen auch Beratung. Bestenfalls wird die/der zuständige Sozialarbeiter:in zur Vertrauensperson, an die sich die Pflegeeltern bei Fragen oder Schwierigkeiten wenden. Mit dieser Philosophie setzt ACC/TI die Aufsichtspflicht um, die von der PAVO vorgegeben ist, und nutzt gleichzeitig deren Spielraum, um ein vertrauensvolles Verhältnis aufzubauen.

Jede Pflegefamilie trifft im Rahmen dieser Aufsicht die zuständige Fachkraft mindestens einmal pro Jahr anlässlich eines Besuches. Bei komplexen Konstellationen oder Schwierigkeiten wird die Anzahl Besuche erhöht. Für die Ausübung der Aufsichtspflicht gibt es bei ACC/TI interne Richtlinien. Die Pflegeeltern müssen ausserdem jedes Jahr einen schriftlichen Bericht über die Entwicklung des Kindes bei der/dem Sozialarbeiter:in des Settore famiglia e minorenni einreichen und ihre Lebenssituation jährlich gegenüber der/dem Sozialarbeiter:in der Aufsichtsbehörde ACC/TI schriftlich darlegen und deklarieren im Hinblick auf eine ständige Aktualisierung. Sie geben darüber Auskunft, wie sich das Pflegekind in die Familie integriert und wie sich die Beziehung entwickelt hat. Auch über die ausserfamiliären sozialen Kontakte und die Gesundheit des Kindes legen sie Rechenschaft ab. Ebenfalls befragt werden sie zum Verhältnis des Kindes zu seiner Herkunftsfamilie. Die Pflegeeltern sollen darüber hinaus über Probleme berichten und weitere Beobachtungen notieren.¹⁵⁴ Es liegt in ihrer Verantwortung und Pflicht, jede wesentliche Änderung ihrer Lebenssituation unverzüglich zu melden.

Da es im Tessin keine mit den Deutschschweizer Kantonen vergleichbaren privaten Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege gibt, sondern die Aufgabe, Pflegeeltern zu suchen und zu evaluieren, allein bei ACC/TI liegt, entfällt auch die entsprechende Aufsicht über solche Anbieter. Der private Verein ATFA hat mit dem UFaG einen Dienstleistungsvertrag abgeschlossen. Die ATFA muss jedes Jahr einen Bericht zu den Tätigkeiten einschliesslich der Finanzverwaltung vorlegen.¹⁵⁵

2.4 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

Gemäss Verordnung zum Familiengesetz fördert, koordiniert und setzt das UAP Massnahmen zur Weiterbildung, Beratung und Mediation für Pflegefamilien um. Es kann einen Teil dieser Aufgaben aber auch an öffentliche oder private Stellen delegieren. Von diesem Zusatz in der Verordnung zum kantonalen Familiengesetz macht das UAP Gebrauch, indem es die ATFA mit den Einführungs- und Weiterbildungskursen für Pflegeeltern betraut.¹⁵⁶ Die Kurse sind sowohl bei einvernehmlichen als auch bei angeordneten Pflegeverhältnissen für die Pflegeeltern verpflichtend.

Hauptakteur im Pflegekinderwesen ist das UAP. Ein:e Sozialarbeiter:in des Settore famiglia e minorenni ist mit dem Erziehungsprojekt und der entsprechenden Dossierführung für die Minderjährigen betraut. Sie/er steht im direkten Kontakt mit dem Pflegekind. Auch bei ACC/TI ist es ein:e Sozialarbei-

¹⁵⁴ <https://www4.ti.ch/dss/dasf/uap/affidamenti-famigliari-e-adozioni/affidamento-famigliare/formulari/> (Zugriff am 2.8.2021).

¹⁵⁵ Vgl. Interview mit Stefania Caffi, Sozialarbeiterin bei ATFA, 18.5.2021.

¹⁵⁶ Regolamento della Legge per le famiglie, Art. 72.

ter:in, die/der für die Aufsicht über die Pflegefamilie zuständig ist. Es kann bei angeordneten Pflegeverhältnissen zudem eine Beistandsperson involviert sein, die z. B. Therapien für das Pflegekind organisiert.

2.5 Finanzierung von Pflegeverhältnissen

Verwandte erhalten eine Entschädigung von 900 CHF pro Monat, bei Platzierungen ausserhalb der Verwandtschaft sind es 1500 CHF und bei professionellen SOS-Pflegeverhältnissen 2000 CHF pro Monat und Kind. Die Herkunftseltern sollten davon je nach ihrer finanziellen Situation zwischen 220 CHF und dem vollen Betrag der Entschädigung übernehmen. Für das zweite und das dritte Kind einer Familie gibt es eine Reduktion des Kostenbeitrags der Eltern von 30%.¹⁵⁷

Innerhalb des DASF berechnet in der Sektion Sozialhilfe das Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) den von den Eltern zu bezahlenden Unterhaltsbeitrag. Das USSI streckt die Entschädigung an die Pflegeeltern nach Art. 24 des Familiengesetzes vor, unabhängig davon, ob die Platzierung durch die Beistandsperson, eine Schutzbehörde oder eine juristische Instanz angeordnet wurde.¹⁵⁸ Die Höhe des Beitrags der Herkunftseltern orientiert sich an den Parametern, die in der Legge sull'assistenza sociale definiert sind.¹⁵⁹ Bei der Finanzierung von angeordneten und einvernehmlichen Pflegeverhältnissen gibt es keine Unterschiede.¹⁶⁰

2.6 Umgang mit den Kindeswohlnormen der PAVO

Die KOKES-Empfehlungen zu den Kindeswohlnormen der PAVO sind im Tessin ein wichtiges Thema und werden in den letzten Jahren immer fokussierter in der Praxis umgesetzt. Minderjährige werden bei angeordneten Platzierungen durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (ARP) angehört. Manchmal wird eine Vormunds- oder Beistandsperson des UAP eingesetzt, die eine wichtige Rolle hat, weil sie die elterlichen Rechte als Vormund:in innehat oder das Kind als Beistand:in begleitet und berät. Bei freiwilligen Platzierungen hört ACC/TI die Minderjährigen unter Einbezug der/des Sozialarbeiter:in des Settore famiglia e minorenni an, die/der in allen Belangen deren direkte Ansprechperson ist. Somit ist eine Vormunds- oder Beistandsperson bei angeordneten Unterbringungen und in jedem Fall die/der Sozialarbeiter:in des Settore famiglia e minorenni bei einvernehmlichen Lösungen die Vertrauenspersonen für das Pflegekind. Die/der Sozialarbeiter:in des Settore famiglia e minorenni führt in jedem Fall das Erziehungsprojekt durch, sowohl bei angeordneten als auch freiwilligen Platzierungen. Die Vertrauensperson wird fast nie formell benannt.¹⁶¹

In der Beziehung zum Pflegekind ist die Aufklärung der Minderjährigen über ihre Rechte ein wichtiger Teil der sozialarbeiterischen respektive vormundschaftlichen Praxis und wird in den letzten Jahren

¹⁵⁷ <https://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/pdfatto/atto/2605> (Zugriff am 6.6.2021).

¹⁵⁸ Regolamento della Legge per le famiglie, Art. 67.

¹⁵⁹ Regolamento della Legge per le famiglie, Art. 70.

¹⁶⁰ Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin UAP, 21.7.2021.

¹⁶¹ Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin UAP, 21.7.2021 und Nachtrag per E-Mail vom 28.10.2021.

immer strukturierter umgesetzt. Seit 2021 ist die/der für das Erziehungsprojekt zuständige Sozialarbeiter:in verpflichtet, das Pflegekind mindestens einmal pro Jahr zu treffen. Bei komplexen Problemen finden mehrere Treffen statt. Das Treffen muss protokolliert und dokumentiert werden und in der Akte des Kindes aufgenommen werden.¹⁶²

2.7 Angebote für Pflegekinder, Pflegeeltern und Herkunftseltern

Die Begleitung der Pflegeverhältnisse ist durch das UAP in Zusammenarbeit mit der ATFA sichergestellt. Das Pflegekind wird durch die/den zuständige:n Sozialarbeiter:in des Settore famiglia e minorenni und, falls vorhanden, auch von der Vormunds- oder Beistandsperson unterstützt. Für Volljährige nach Abschluss des Pflegeverhältnisses gibt es keine auf ihre Situation bezogenen Angebote. Das kantonale Familiengesetz sieht jedoch die Möglichkeit vor, das Pflegeverhältnis bis zur Vollendung des 20. Lebensjahres fortzusetzen, wenn ein nachgewiesener Bedarf besteht.

Die Pflegeeltern können sich bei Problemen und Fragen an die/den Sozialarbeiter:in von ACC/TI wenden. Manchmal geschieht es, dass sie zunächst an die ATFA gelangen, weil sie dort bereits im Erfahrungsaustausch mit anderen Pflegeeltern stehen.

Für die Herkunftseltern gibt es seitens UAP keine spezifischen Angebote. Sie wenden sich bei Fragen und Problemen an die/den zuständige:n Sozialarbeiter:in des Settore per famiglia e minorenni, die/der andere in dem Gebiet verfügbare Dienste aktivieren kann. Oft werden die Herkunftseltern von einer Therapeutin oder einem Therapeuten begleitet.

2.8 Fazit

Übergeordnetes Ziel des kantonalen Familiengesetzes ist es, Familien in ihrer Autonomie und Verantwortung zu fördern. Das Gesetz sieht einen breiten Massnahmenkatalog von der ausserfamiliären Kleinkinderbetreuung über die schulischen und ausserschulischen Aktivitäten bis zur Fremdplatzierung vor. Familienpflegeverhältnisse sind Teil eines Kontinuums. Die Pflegefamilie wird, wenn aufgrund der Bedürfnisse des Kindes möglich, gegenüber dem Erziehungsheim bevorzugt. Bei Pflegeverhältnissen bestehen häufig verwandtschaftliche Beziehungen. Angebot und Nachfrage stehen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander. Angeordnete und einvernehmliche Pflegeverhältnisse werden in vielerlei Hinsicht in der Praxis ähnlich behandelt, zum Beispiel bezüglich Finanzierung.

Der Kanton Tessin arbeitet daran, möglichst einvernehmliche und vertrauensvolle Lösungen für Pflegekinder zu finden. Dieser Fokus soll in den nächsten Jahren noch stärker akzentuiert werden. Diesem Ansatz kommt entgegen, dass das UAP zentraler kantonaler Akteur im Pflegekinderbereich ist, sowohl bei den angeordneten als auch einvernehmlichen Platzierungen.

¹⁶² Vgl. Interview mit Sabina Beffa, Direktorin UAP, 21.7.2021.

2.9 Juristische Einschätzung zur Kohärenz mit Bundesrecht und internationalem Recht

Im Kanton Tessin gibt es keine vollständig mit den DAF, wie sie in den Deutschschweizer Kantonen verbreitet sind, übereinstimmende Einrichtungen.¹⁶³ Einige der in der Deutschschweiz von den DAF bereitgestellten Dienstleistungen sind vielmehr im Tessin von kantonalen Stellen gewährleistet, im Besonderen UAP mit ACC/TI und Settore famiglia e minorenni.

Laut Bericht wird das Pflegekind im Kanton Tessin über seine Rechte aufgeklärt, womit das Informationsrecht umgesetzt wird. Bezüglich Vertrauensperson weist der Kanton Tessin noch Verbesserungsbedarf auf: Die Tatsache, dass im Tessin die Vormunds- oder Beistandsperson oder die/der Sozialarbeiter:in des Settore famiglia e minorenni die Vertrauensperson für das Pflegekind ist, setzt die Bestimmung nach Art. 1a Abs. 2 lit. b PAVO, wie sie der Verordnungsgeber vorgesehen hat,¹⁶⁴ noch nicht um. Im Bericht konnten wenige Ausführungen zur Beteiligung nach Art. 1 a Abs. 2 lit. c PAVO gefunden werden. Seit 2021 ist der/die für das Erziehungsprojekt zuständige Sozialarbeiter:in verpflichtet, das Pflegekind mindestens einmal pro Jahr zu treffen und den Austausch zu dokumentieren. Es ist fraglich, ob die Tessiner Praxis die Beteiligung, und nicht nur die Anhörung, bereits genügend berücksichtigt.

Die Begleitung der Pflegeverhältnisse ist trotz Abwesenheit von privaten Dienstleistungsanbietern im Kanton Tessin insbesondere durch das UAP gewährleistet, vgl. Art. 72 des Regolamento. Pflegefamilien werden im Kanton Tessin durch das ACC/TI nicht nur beaufsichtigt, sondern auch beraten,¹⁶⁵ wodurch der Beratungsaspekt von Art. 10 Abs. 2 PAVO umgesetzt wird. Die zwei Tätigkeiten der Aufsicht und Beratung werden allerdings von der gleichen Fachperson ausgeübt. Weiter begleitet der/die für das Erziehungsprojekt verantwortliche Sozialarbeiter:in des Settore famiglia e minorenni das Pflegekind und ist für dessen Angelegenheiten zuständig.

Zudem gewährleistet das UAP unterschiedliche kostenlose soziale Dienstleistungen nach Art. 16 des Legge per le famiglia. Darunter fallen namentlich auch Beratungen (Abs. 1 lit. c). Es wird aufgrund des Wortlauts – «famiglia o ai loro singoli membri» – davon ausgegangen, dass diese Dienstleistungen für alle Anspruchsgruppen, das heisst Pflegeeltern, Pflegekinder und Herkunftseltern zugänglich sind. Die Nachbetreuung von Care Leaver:innen ist im Tessin ausbaufähig. Die Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern setzt der Kanton Tessin durch die von der privaten ATFA organisierten obligatorischen Einführungskurse und die permanente Weiterbildung gemäss Art. 72 Regolamento della Legge per le famiglia um. Des Weiteren entspricht das Erziehungsprojekt einem Betreuungsplan.¹⁶⁶

¹⁶³ Gemäss Art. 20a lit. c PAVO ist das Anbieten von Aus- und Weiterbildung, was die ATFA im Kanton Tessin gewährleistet, eine mögliche Tätigkeit eines DAF. In einigen Deutschschweizer Kantonen übernehmen DAF weitere Aufgaben.

¹⁶⁴ EJPD, 2013: Erläuterungen zu den revidierten Bestimmungen der Pflegekinderverordnung (S. 3-4).

¹⁶⁵ Die/der zuständige Sozialarbeiter:in wird gemäss Bericht im besten Fall zur Vertrauensperson der Pflegeeltern.

¹⁶⁶ Zum Erziehungsprojekt siehe z.B. Art. 23 Legge per le famiglia und Art. 61 des Regolamento. Vgl. zum Betreuungsplan Standard 6 der Quality4Children-Standards, Quality4Children, 2008, S. 27-28.

«Pflegekinder – next generation»: Vergleich von kantonalen Strukturen

Das Pflegekindersystem im Kanton Uri

Ida Ofelia Brink

Autorin:

Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ida.brink@zhaw.ch, www.zhaw.ch/ikjf

Zitiervorschlag:

Brink, Ida Ofelia (2024) Das Pflegekindersystem im Kanton Uri. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonaler Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.1 Bericht zur Durchführung der Recherchen

Um das Pflegekindersystem des Kantons Uri zu beschreiben, wurden die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten für Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen, Finanzierungsmodelle und Angebote zur Unterstützung von Pflegekindern, Pflegeeltern und Herkunftseltern recherchiert und anschliessend beschrieben.

Im Kanton Uri bestehen wenig öffentlich zugänglichen Unterlagen, die zur Organisation und konkreten Umsetzung im Pflegekinderwesen Auskunft geben. Ein persönliches Gespräch mit der zuständigen Fachperson war aus diesem Grund von grosser Bedeutung. Sowohl gesetzlich als auch konzeptionell ist das Pflegekinderwesen auf Kantonsebene in Uri nicht sehr stark verankert.

Der Bericht widerspiegelt den Stand der kantonalen Struktur im Pflegekinderwesen, so wie er bis Ende 2021 erhoben werden konnte.

1.2 Beteiligte

Für den vorliegenden Bericht wurde befragt:

- Alice Arnold, Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz, Fachbereich Soziales, Interview vom 09.09.2021, durchgeführt von Ida Ofelia Brink, ZHAW

Für das Verfassen des Berichts verantwortlich ist:

- Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

2 Kanton Uri

Die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Uri lag 2019 bei 36'703 Personen. Der Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren betrug 6'559 Personen.¹⁶⁷ Gemäss KOKES-Statistik gab es im Jahr 2019 insgesamt zehn Fälle von Entziehung des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310 ZGB), wovon neun von Amtes wegen und ein Fall auf Antrag erfolgten, in zwei Fällen mit Verbot auf Rücknahme. Es gab keine Fälle, in denen die elterliche Sorge (Art. 311/312 ZGB) entzogen war.¹⁶⁸

Der Kanton selbst führt keine eigenen, über die Zahlen der KOKES hinausgehenden Statistiken zu den Pflegeverhältnissen.

¹⁶⁷ https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101.px/table/tableViewLayout2/ (Zugriff am 15.7.2021).

¹⁶⁸ KOKES-Statistik 2019 https://www.kokes.ch/application/files/1115/9911/4092/KOKES-Statistik_2019_Kinder_Bestand_A3.pdf (Zugriff am 15.7.2021).

2.1 Rechtliche Grundlagen

Im Kanton Uri ist das Reglement über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (Pflegerinderreglement) vom 3. Dezember 2013, Stand 1. Januar 2014, massgeblich. In diesem Reglement sind die Zuständigkeiten für die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Familienpflege und für Dienstleistungsangebote festgehalten. Es legt auch fest, dass die Vertrauensperson nicht zwingend der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde angehören muss.

Das Urner Reglement stützt sich bei der Bestimmung, dass der Regierungsrat leitende und oberste vollziehende Behörde ist, auf Art. 94 Abs. 1 der Kantonsverfassung. Die Ausführungsbestimmungen werden in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) dargelegt, und im entsprechenden Konkretisierungsgrad vom Kanton Uri angewandt.

Die praxisorientierte Regelung des Pflegekinderwesens ist im Konzept Pflegefamilie / Aufsicht Kanton Uri der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Uri beschrieben. Es handelt sich dabei um eine Handlungsanleitung, die auf der Grundlage der Empfehlungen der SODK und KOKES entstanden ist. Das Konzept liegt bis zur endgültigen, noch ausstehenden Genehmigung durch den Regierungsrat im Entwurfsstatus vor und wird aus diesem Grund im vorliegenden Bericht nur bezüglich der wichtigsten Punkte zitiert. Es gibt keine weiteren gesetzlichen Grundlagen für das Pflegekinderwesen im Kanton Uri.

2.2 Organisationsmodell des kantonalen Pflegekindersystems

Die Hauptverantwortung für das Pflegekinderwesen im Kanton Uri liegt beim Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (AKES) Uri, das bei der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD) angegliedert ist.¹⁶⁹ Die einzelnen Fachbereiche des AKES führen im Auftrag der KESB die notwendigen Abklärungen durch und bereiten deren Entscheide vor. Der Amtsvorsteher und Präsident der KESB trägt die Hauptverantwortung für die Bewilligung von Pflegeverhältnissen. Mit einer Mitarbeiterin des Fachbereichs Soziales, die für die Abklärung und Aufsicht zuständig ist, sind es somit im Kanton Uri zwei Personen, die für die Familienpflege zuständig sind. Zwischen einvernehmlichen und angeordneten Platzierungen wird kein Unterschied gemacht.

Derzeit befindet sich der Pflegekinderbereich des Kantons Uri in einer Phase der Reorganisation. Aktuell ist das Amt für Soziales – ebenfalls der Direktion GSUD unterstellt – für die Bewilligung und Aufsicht der Familienplatzierungsorganisationen und für die Kinder- und Jugendheime zuständig, während für die Familienplatzierungen die KESB verantwortlich zeichnet. Da sowohl die administrative Trennung der Aufgaben als auch allfällige Rollenkonflikte – zu denken ist etwa an gleichzeitige Abklärungs- und Aufsichtszuständigkeit bei Platzierungen im Rahmen von Kindesschutzverfahren – für die Klientinnen und Klienten der KESB ein Problem darstellen können, zielt die zukünftige Bestrebung darauf ab, den gesamten Bereich der Fremdunterbringung einem einzigen Amt zu unterstellen.

Gemäss Interviewpartnerin war der Pflegekinderbereich in den vergangenen Jahren konzeptuell kaum verankert. Deshalb war die Umsetzung der Aufgaben stark vom Wissen der jeweils zuständigen Person abhängig. Seit kurzem liegt, wie schon erwähnt, eine konzeptionelle Grundlage als Entwurf vor. Die

¹⁶⁹ <https://www.ur.ch/unterinstanzen/1007> (Zugriff am 15.7.2021).

Genehmigung durch den Regierungsrat steht aus. Erst dann kann die Reorganisation vollzogen werden.

Da Uri ein kleiner Kanton ist, sind die Strukturen, Prozesse und Verantwortlichkeiten gemäss Interviewpartnerin überschaubar und die Kontaktgestaltung mit anderen Ämtern und den Familien daher niederschwellig möglich. Entsprechend bestehe auch viel Kontakt und Austausch mit dem Amt für Soziales, den Pflegefamilien und der einzigen DAF im Kanton, der Stiftung papilio, zu der auch eine heilpädagogische Schule gehört.¹⁷⁰

2.3 Bewilligung und Aufsicht

Gemäss kantonalem Pflegekinderreglement (Art. 1) ist die KESB zuständig für die Bewilligung und die Entgegennahme von Meldungen sowie für die Abklärung und Aufsicht der Pflegefamilien nach den Bestimmungen der PAVO (Art. 2 Abs. 1 und Art. 2a PAVO). Bewilligungspflichtig sind alle Formen von Pflegefamilien, die Kinder für mehr als einen Monat aufnehmen, auch bei verwandtschaftlichen Verhältnissen, im Rahmen von Kriseninterventionen oder behördlichen Unterbringungen.¹⁷¹ Die Abklärung und die Aufsicht können gemäss Pflegekinderreglement, gestützt auf die PAVO, an andere Stellen delegiert werden, beispielsweise an eine DAF oder einen Sozialdienst. Die Bewilligungserteilung erfolgt über den Präsidenten der KESB und Amtsvorsteher des Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz. Die zuständige Mitarbeiterin des Fachdienstes ist die ausführende Instanz. Sie gestaltet den Abklärungsprozess, erstellt auf dieser Grundlage einen Eignungsbericht und führt die jährlichen Aufsichtsbesuche durch. Daneben kann sie in Einzelfällen und nach Bedarf den Pflegeeltern auch beratend zur Seite stehen.

Der Bewilligungserteilung geht die Abklärung der zukünftigen Pflegefamilie voraus. Die leitenden Kriterien stützen sich hauptsächlich auf die PAVO und beziehen sich entsprechend auf die Wohnsituation, die Motivation der Pflegeeltern, allfällig vorhandene Kinderschutzmassnahmen etc. Bei Familien, die bereits über eine DAF abgeklärt wurden und nach der Bewilligung bei dieser angestellt sein werden, verlaufe gemäss Interviewaussage der Abklärungsprozess etwas abgekürzt. Demgegenüber wird insbesondere bei verwandt- oder bekanntschaftlichen Platzierungen der Fokus stärker auf die Beziehungsgestaltung der zuständigen Fachperson zum Kind gelegt, um ihm eine zusätzliche Ansprechperson auf fachlicher Seite zu garantieren. Gerade für den Einstieg ins Platzierungsverhältnis kann eine Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) eingerichtet werden, um die Pflegefamilie fachlich zu begleiten. In der Regel haben diese Familien, im Vergleich zu professionell begleiteten und bei DAF angestellten Familien, weniger Möglichkeiten für fachlichen Austausch und Weiterbildungen. Gegenüber der Bewilligungsbehörde kann die SPF der Familie ausserdem eine vorgängige Aus- oder Weiterbildung empfehlen. Bei Familien, die bei einer DAF angestellt sind, sind die fachliche Begleitung sowie die Zurverfügungstellung von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten Aufgabe der entsprechenden Organisation.

¹⁷⁰ Die Stiftung papilio und die heilpädagogische Schule sind aus der historischen Entwicklung des ehemaligen Kinder- und Jugendheims des Kantons Uri in Altdorf entstanden. Vgl. Susanne Businger, Nadja Ramsauer (2022). Fürsorgerische Zwangsmassnahmen im Kanton Uri. Historisches Neujahrsblatt: Altdorf.

¹⁷¹ Konzept im Entwurfsstatus, S. 4 f.

Der Hausbesuch zur Abklärung besteht in der Regel aus drei Teilen. In einem ersten Schritt stehen das Kind und dessen Bedürfnisse im Zentrum. Es wird ein Gespräch mit dem Kind geführt, und seine Entwicklung, Schulbildung und Integration ins soziale Umfeld begutachtet. Zudem wird abgeklärt, wie es um den Kontakt zu den Eltern und der Vertrauensperson bestellt ist. Im zweiten Teil geht es um die Pflegeeltern, deren Erziehungsstil, die Stellung des Kindes in der Familie, den Umgang mit Differenzen und herausfordernden Situationen als Paar, die Zusammenarbeit mit der DAF und den anderen involvierten Fachpersonen sowie um die kindgerechte Einrichtung und Infrastruktur. Schliesslich betrifft der dritte Teil den Einbezug der Herkunftsfamilie, deren Einvernehmen, die Versicherung des Kindes sowie Absprachen für Kontakte und Besuche.

Im Rahmen der gesetzlichen Pflegekinderaufsicht führt der Fachbereich Soziales regelmässig die vorgeschriebenen Kontrollen in Form von jährlichen Hausbesuchen bei den anerkannten Pflegefamilien durch und prüft zuhause der KESB, ob die Bewilligungsvoraussetzungen noch gegeben sind.¹⁷² Die Kriterien für die Aufsicht stützen sich wiederum auf die PAVO. Ein zusätzlicher eigener Kriterienkatalog bestehe als internes, nicht öffentliches Dokument. Im Zentrum steht die Frage, wie die Kontakte zu den involvierten Stellen wahrgenommen werden und ob eine Vertrauensperson für das Kind vorhanden ist.

2.4 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

Zuständige Dienststelle für die Entgegennahme von Meldungen, die Bewilligung und die Aufsicht von Dienstleistungsanbietenden in der Familienpflege (DAF) ist das Amt für Soziales. Im Kanton Uri besteht derzeit eine DAF, die Stiftung papilio. Allerdings gibt es im Kanton Uri auch Pflegefamilien, die mit ausserkantonalen DAF zusammenarbeiten, wie beispielsweise mit Espoir oder der Fachstelle Kinderbetreuung Luzern. Es gibt auch Entlastungsplätze über Compass Hubelmatt.

Mit dem Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz und den DAF besteht gemäss Interviewaussage ein regelmässiger Austausch. Beispielsweise wird bei den Aufsichtsbesuchen der Pflegefamilien auch eine Einschätzung der jeweiligen DAF zur Frage der Zusammenarbeit eingeholt und die DAF werden über Verlängerungen von Bewilligungen informiert. Ebenso können sich Pflegeeltern bei Fragestellungen melden. Das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz verfügt seinerseits über eine Liste der bewilligten und durch DAF begleiteten Pflegeverhältnisse.

2.5 Finanzierung von Pflegeverhältnissen

Betreffend Finanzierung von Pflegeverhältnissen macht es im Kanton Uri keinen Unterschied, ob eine Platzierung angeordnet und einvernehmlich erfolgt. In beiden Fällen ist es Aufgabe des zuständigen Sozialdienstes, mit den Eltern deren Beiträge festzulegen. Die KESB ist in diesen Prozessen nicht involviert. Das Sozialamt übernimmt die Pflegekosten, sollten die Eltern nicht dazu in der Lage sein.

Die Pflegesätze respektive die Löhne der Pflegeeltern sind von der jeweiligen DAF abhängig. Es gibt Pflegefamilien, die bei mehreren DAF angestellt sind und daher verschiedene Löhne beziehen. Inwiefern und welche Pflegefamilienkategorien bestehen, dazu kann die Interviewpartnerin keine Auskunft geben.

¹⁷² <https://www.ur.ch/unterinstanzen/1558> (Zugriff am 15.7.2021).

2.6 Umgang mit den Kindeswohlnormen der PAVO

Gemäss Interviewpartnerin ist das Thema Vertrauensperson für das Kind eine schwierige Aufgabe. Vom Grundsatz her und aus fachlicher Perspektive sei es ein wichtiger und guter Gedanke, die Umsetzung in der Praxis gestalte sich jedoch sehr schwierig. Das kantonale Pflegekinderreglement sagt lediglich aus, dass die Vertrauensperson nicht zwingend der KESB angehören muss. Nach fachlichem Verständnis der Interviewpartnerin widerspricht sich der Auftrag, Vertrauensperson zu sein, und gleichzeitig zugeteilt worden zu sein. Dem Kind wurde in einem solchen Fall eine fremde Fachperson an die Seite gestellt, zu der keine persönliche Beziehung besteht. Zudem hat das Kind diese Person meistens nicht selbst gewählt. Mitarbeitende der KESB oder anderer Dienste sind aus Sicht der Interviewpartnerin auf der Beziehungsebene zu weit weg vom Kind. Deshalb sei das Vertrauen oft nicht in der gewünschten Intensität vorhanden.

Den Kindern wird bei der Anhörung jedoch immer ihr Recht auf eine Vertrauensperson mitgeteilt und eine Broschüre zur Aufklärung über ihre Rechte mitgegeben. In einigen Fällen ist es für die Kinder aber schwierig, eine solche Person zu benennen. Auffällig oft würden ältere Geschwister benannt oder Fachpersonen wie Lehrer:innen oder Beiständ:innen. Sind Erziehungsbeiständ:innen involviert, werden diese oder die DAF in den Prozess zur Vorbereitung der Platzierung einbezogen.

Für die teilweise sensiblen Prozesse der Rückplatzierung ist die KESB nur bei der Entscheidung beteiligt, jedoch nicht in der Begleitung der Rückplatzierung. Die KESB setzt jedoch für diese Begleitung eine Fachstelle ein, wie zum Beispiel eine DAF oder eine psychologische Begleitung.

2.7 Angebote für Pflegekinder, Pflegeeltern und Herkunftseltern

2.7.1 Angebote für Pflegekinder

Seitens des Kantons Uri werden nach Kenntnisstand der Interviewpartnerin keine konkreten Angebote oder finanziellen Leistungen für Care Leaver:innen angeboten.

2.7.2 Angebote für Pflegeeltern

Der Kanton selbst bietet keine Beratung oder Aus- und Weiterbildungen für Pflegeeltern an. Es werden auch keine Pflegefamilien angeworben oder ein entsprechendes Verzeichnis über in Frage kommende Pflegefamilien geführt.

Interessierte Pflegeeltern wenden sich im Regelfall zuerst direkt an eine DAF, welche die Meldung dann an die KESB weiterleitet. Auch die einzige bewilligte DAF im Kanton Uri selbst, die Stiftung *papilio*, verfügt nach Auskunft der Interviewpartnerin nur über wenige Weiterbildungsangebote. Es gibt einen regelmässigen Austausch für Pflegefamilien in Form von Familiencafés, die bei Bedarf mit fachlichen Inputs ergänzt werden können. Viele Pflegeeltern besuchen wegen des geringen Angebots in Uri ausserkantonale Weiterbildungen.

Für Familien, die nicht mit einer DAF zusammenarbeiten, ist die KESB erste Ansprechpartnerin bei Anliegen, Unsicherheiten oder Problemen. Die Begleitung besteht in diesen Fällen aus einem fachlichen Austausch oder es erfolgt eine Triage an spezialisierte Fachstellen. Auch die Vermittlung eines Coachings gehört dazu, das gegebenenfalls über den Sozialdienst finanziert wird.

2.7.3 Angebote für Herkunftseltern

Die KESB bietet für die Herkunftseltern keine Angebote. Jedoch haben Eltern, bei denen eine angeordnete Erwachsenenschutzmassnahme besteht, die Möglichkeit, bei Bedarf die Aufgaben der zuständigen Beistandsperson zu erweitern, beispielsweise mit psychologischer Beratung.

2.8 Fazit

Kurze Wege im Pflegekinderwesen sind für den kleinen Kanton Uri charakteristisch. Die Übersichtbarkeit des Kantons hat einen grossen Einfluss auf die Strukturen des Pflegekinderwesens. Die Kleinräumigkeit ist insofern vorteilhaft, als die Zuständigkeiten gut überblickbar und somit niederschwellige Kontakte möglich sind.

Als Nachteil erweist sich, dass der Pflegekinderbereich nicht derart institutionalisiert ist wie in grösseren Kantonen. Die Abläufe und Prozesse sind wenig verankert, noch nicht handlungsleitend verschriftlicht und somit abhängig vom Wissen der einzigen zuständigen Fachperson. Gerade weil der Pflegekinderbereich mit verhältnismässig wenig Fällen – zusätzlich zu sechs Timeouts gibt es gesamthaft sieben Pflegefamilien – sehr überschaubar ist, macht er im ganzen Aufgabenspektrum der zuständigen Fachperson nur einen kleinen Teil aus.

3 Literatur und Internetseiten

https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101.px/table/tableViewLayout2/

<https://www.ur.ch/unterinstanzen/1558>

Kanton Uri (2014), *Reglement über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (Pflegekinderreglement)*, vom 3. Dezember 2013, Stand am 1. Januar 2014.

«Pflegekinder – next generation»: Vergleich von kantonalen Strukturen

Das Pflegekindersystem im Kanton Zug

Ida Ofelia Brink

Autorin:

Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ida.brink@zhaw.ch, www.zhaw.ch/ikjf

Zitiervorschlag:

Brink, Ida Ofelia (2024) Das Pflegekindersystem im Kanton Zug. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonalen Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.1 Bericht zur Durchführung der Recherchen

Um das Pflegekindersystem des Kantons Zug zu beschreiben, wurden die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten für Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen, Finanzierungsmodelle und Angebote zur Unterstützung von Pflegekindern, Pflegeeltern und Herkunftseltern recherchiert und anschliessend beschrieben.

Da die Zuständigkeiten für das Pflegekinderwesen im Kanton Zug übersichtlich sind, konnten die für den Bericht nötigen Informationen in erster Linie über zwei Gespräche mit einem Interviewpartner eingeholt werden. Vorgängige Recherchen waren nicht ausreichend, um die für den Bericht notwendigen Informationen zusammenzutragen, da online nur wenige Angaben und Dokumente verfügbar sind. Der Bereich der Familienplatzierungsorganisationen liegt in der Kompetenz des kantonalen Sozialamts, dessen zuständige Fachperson für die Familienplatzierungsorganisationen den Bericht mit Augenmerk auf ihre Verantwortlichkeiten ergänzt und auf Richtigkeit geprüft hat.

1.2 Beteiligte

Für den vorliegenden Bericht wurden befragt resp. der Bericht zur Prüfung und inhaltlichen Ergänzung vorgelegt:

- Mario Häfliger, Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz, Amtsleiter und Präsident Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Zug, Interview vom 31.08.2021 und 9.9.2021, durchgeführt von Ida Ofelia Brink, ZHAW
- Inhaltliche Ergänzungen wurden durch die Fachperson im kantonalen Sozialamt vorgenommen, die für die Familienplatzierungsorganisationen verantwortlich ist. Diese Kommentierung hat Ida Ofelia Brink, ZHAW in den Bericht eingearbeitet.

Für das Verfassen des Berichts verantwortlich ist:

- Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

2 Kanton Zug

Im Kanton Zug lag die Gesamtbevölkerung im Jahr 2019 bei 127'642 Personen, darunter betrug der Anteil der Wohnbevölkerung von Personen unter 18 Jahren bei 23'406.¹⁷³

Die KOKES-Statistik zeigt auf, dass es im Kanton Zug per 31.12.2019 in 35 Fällen eine Entziehung des Aufenthaltsbestimmungsrechts nach Art. 310 ZGB gab, davon in 34 Fällen von Amtes wegen und in einem Fall auf Antrag. Es gab keine Verbote auf Rücknahme und es kam auch in keinem Fall zur Entziehung der elterlichen Sorge (Art. 311/312 ZGB).¹⁷⁴ Im Kanton Zug waren per 31.12.2019 insgesamt 35 bewilligte Pflegeplätze vorhanden, per 31.12.2020 waren es insgesamt 31 Pflegeplätze.¹⁷⁵

2.1 Rechtliche Grundlagen

Der Pflegekinderbereich und alle darin enthaltenen Aufgaben stützen sich im Kanton Zug auf das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) und auf die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO). Der Kanton Zug hat wenige ergänzende Regelungen erlassen. Für die Finanzierung von Pflegeplätzen, die einer vom Kanton bewilligten Pflegeplatzierungsorganisation angeschlossen sind, gilt das Reglement über die Bemessung der Eigenleistung von betreuten Personen an die Kosten für den Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung,¹⁷⁶ während die Finanzierung von Pflegeplätzen, die keiner Platzierungsorganisation angegliedert sind, zu Lasten der Eltern bzw. bei Sozialhilfebezug zu Lasten der Sozialhilfe gehen.

2.2 Organisationsmodell des kantonalen Pflegekindersystems

Die Verantwortung für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegeplätzen im Kanton Zug liegt beim Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) und dort im Fachbereich Adoptiv- und Pflegekinderwesen. Das KES ist an die Direktion des Innern angegliedert. Vier Abteilungen gehören zum KES: die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), die unterstützenden Dienste (KESUD), das Mandatszentrum für Beistände (MaZ) sowie die zentralen Dienste.¹⁷⁷

Aufgaben im Pflegekinderwesen übernehmen die KESB als Behörde für die Erteilung von Pflegeplatzbewilligungen, die unterstützenden Dienste zur Abklärung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen sowie das Mandatszentrum für die Ernennung der Beistandspersonen, falls dies aus Gründen des Kindeswohls nötig ist. Die fachliche Begleitung von Pflegefamilien gehört nicht in den Aufgabenbereich des KES.

Die Bewerbung von Pflegefamilien läuft im Kanton Zug ausschliesslich über private Organisationen bzw. Dienstleistungserbringende in der Familienpflege (DAF), die zumeist über einen eigenen Pool an

¹⁷³ https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101.px/table/tableViewLayout2/ (Zugriff am 15.07.2021).

¹⁷⁴ KOKES-Statistik 2019 https://www.kokes.ch/application/files/1115/9911/4092/KOKES-Statistik_2019_Kinder_Bestand_A3.pdf (Zugriff am 15.07.2021).

¹⁷⁵ Kanton Zug (2019). Geschäftsbericht 2019. Zug: Kanton Zug, S. 116; 2020, S. 113.

¹⁷⁶ BGS 861.514 - Reglement über die Bemessung der Eigenleistung von betreuten Personen an die Kosten für den Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung, vom 02.02.2011, in Kraft seit 01.01.2011.

¹⁷⁷ <https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/kues/ueber-das-kes> (Zugriff am 15.07.2021).

Pflegefamilien verfügen. Das KES bewirbt nicht explizit Pflegefamilien. In der Regel gehen die Mandatsträger auf die entsprechenden Organisationen zu, wenn sie auf der Suche nach einem Pflegeplatz sind. Die Anstellung bei einer DAF wird vom Kanton als Qualitätsgarantie begrüsst, da so die Familien fachlich begleitet werden. Ein Teil der Pflegeverhältnisse im Kanton Zug sind verwandtschaftlicher Art oder bestehen innerhalb der Bekanntschaft einer Familie.

Im Kanton Zug ist das Angebot an Pflegefamilien gemessen an der Nachfrage ausreichend. Sowohl Institutionen wie Kinder- und Jugendheime, als auch Pflegefamilien spielen im Kanton Zug aus Sicht des Interviewpartners eine wichtige Rolle, um auf die Ansprüche und Bedürfnisse der zu platzierenden Minderjährigen flexibel zu reagieren.

2.3 Bewilligung und Aufsicht

Im Kanton Zug ist die KESB für die Erteilung von sämtlichen Pflegeplatzbewilligungen zuständig, unabhängig davon, ob die Pflegeeltern bei einer DAF angestellt sind oder nicht. Anträge für Bewilligungen werden in der Regel durch die Pflegeeltern mit einem Formular gestellt, können aber auch durch die DAF, der sie angeschlossen sind, durch die Mandatsträger oder die unterstützenden Dienste eingereicht werden. Handelt es sich um eine freiwillige Platzierung, kann die zuständige Mandatsperson in Absprache mit den Eltern und unter Einbezug der/des Minderjährigen einen Pflegeplatz suchen. Da in diesen Fällen der/dem Minderjährigen nicht zwingend eine Mandatsperson zugewiesen wird, besteht die Aufgabe der KESB lediglich in der Bewilligung des Pflegeplatzes.

Anschliessend prüft die/der zuständige Mitarbeiter:in des KESUD, ob die entsprechende Pflegefamilie geeignet und das Kindeswohl in der Familie sichergestellt ist. Er/sie beaufsichtigt anschliessend das Pflegeverhältnis mindestens einmal pro Jahr. Im Abklärungsprozess soll neben der Eignung der zukünftigen Pflegeeltern vor allem die Passung zwischen der/dem entsprechenden Minderjährigen und der Pflegefamilie sorgfältig abgeklärt werden. Dabei kommen die Kriterien der PAVO und eine interne Kriterienliste zur Anwendung. Im Anschluss an die Abklärung stellen die Mitarbeitenden der KESUD einen Antrag auf Bewilligung oder Nicht-Bewilligung des Pflegeplatzes an die KESB.

Bei angeordneten Platzierungen überschneiden sich die Aufgaben der zuständigen Stellen. Allfällige Interessenskonflikte, die daraus resultieren könnten, dass die gleiche Person der KESB – in der Regel die Verfahrensleitung – für die Erteilung der Pflegeplatzbewilligung und zugleich für die Kindesschutzmassnahmen zuständig ist, werden vermieden.

Die Aufsicht, die einmal jährlich durch die KESUD und dabei durch die gleiche Person sichergestellt wird, welche die Abklärung vornimmt, ist weniger für die Begleitung der Pflegefamilie als vielmehr für die stetige Prüfung der Passung zwischen Pflegekind und Pflegefamilie zuständig. Bei den Aufsichtsbesuchen werden alle im Haushalt lebenden Personen, weitere für das Pflegekind zuständige Personen wie zum Beispiel Vertrauensperson oder Beistand, sowie das Pflegekind selbst zu Gesprächen gebeten. Die Aufsicht wird mit einem Bericht abgeschlossen. Dieser muss der Verfahrensleitung der Behörde vorgelegt werden.

Die unterstützenden Dienste können als Aufsichtsinstanz in Einzelfällen, z. B. in schwierigen Situationen auch als Ansprechpartner für ratsuchende Pflegeeltern agieren. Dies kann insbesondere für Familien nützlich sein, die keiner DAF angeschlossen sind oder bei verwandtschaftlichen Pflegeverhältnis-

sen, da diese häufig nicht begleitet sind. Für umfangreiche Unterstützung verweisen die unterstützenden Dienste jedoch an spezialisierte Dienste, Weiterbildungsanbieter:innen oder empfehlen den Anschluss an eine Familienplatzierungsorganisation.

2.4 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

Familienplatzierungsorganisationen (FPO) im Kanton Zug werden durch die Abteilung Soziale Einrichtungen des Kantonalen Sozialamts bewilligt und beaufsichtigt. Auch die Planung und Steuerung von Angeboten für Erwachsene mit Behinderung und die Anerkennung sozialer Einrichtungen liegen in ihrem Aufgabenbereich. Zugleich gewährt sie die Kostenübernahmegarantien (KÜG) und fungiert als Verbindungsstelle der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE).¹⁷⁸

Im Kanton Zug benötigen Platzierungsorganisationen eine Betriebsbewilligung, mit deren Ausstellung zugleich betriebliche und qualitative Standards gewährleistet werden sollen. Das Bewilligungsverfahren trägt zur Qualitätssicherung und -entwicklung bei. Die Abteilung Soziale Einrichtungen stellt dies durch regelmässige Überprüfung der Voraussetzungen und der Qualität der Dienstleistungen, Austausch mit anderen Ämtern und Kantonen, Information und Beratung sicher.¹⁷⁹ Bei Mängeln kann sie Weisungen erteilen und eine begründete vorzeitige Prüfung der Bewilligung und Anerkennung vornehmen. Geregelt sind die Voraussetzungen für eine Bewilligung im Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) § 9, der Verordnung zum Gesetz über soziale Einrichtungen (SEV) §§ 9-14¹⁸⁰ und der Pflegekinderverordnung (PAVO) Artikel 13 ff.

Um als Organisation eine Betriebsbewilligung zu erhalten, definiert die Verordnung zum Gesetz über soziale Einrichtungen (SEV) §§ 9-14 verschiedene Anforderungen an die Leitung und das Fachpersonal, die Leistungserbringung, die betrieblichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, die Rechte und Pflichten der zu betreuenden Personen sowie zum Verzeichnis über die betreuten Personen. Die Bewilligungsvoraussetzungen werden in der Regel alle zwei Jahre in Form von Betriebsbesuchen vor Ort durch zuständige Fachpersonen der Direktion des Innern geprüft. Im Fokus stehen dabei die Prüfung der konzeptionellen und qualitativen Grundlagen sowie das Befinden der Dienstleistungsnutzer:innen. Die Ergebnisse und Eindrücke werden in einem abschliessenden Bericht festgehalten. Im formalen Teil des Berichts ist aufgeführt, ob die gesetzlichen Bewilligungsvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Überprüfung erfüllt sind und welche Auflagen gegebenenfalls verfügt werden. Im zweiten Teil werden Einschätzungen und Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung aufgeführt.

Plätze in Pflegefamilien, die einer DAF resp. FPO angeschlossen sind, bilden im Kanton Zug eine wichtige Ergänzung oder Alternative zu Heimplätzen. DAF haben ihrerseits ein eigenes Abklärungsverfahren und Kriterien, mit denen Sie künftige Pflegefamilien prüfen. Gemäss PAVO sind die FPO verpflichtet, ein Verzeichnis zu führen.

¹⁷⁸ <https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/abteilung-soziale-einrichtungen> (Zugriff am 15.07.2021).

¹⁷⁹ <https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/abteilung-soziale-einrichtungen/4-betriebsbewilligung-und-erkennung> (Zugriff am 15.07.2021).

¹⁸⁰ [BGS 861.512 - Verordnung zum Gesetz über soziale Einrichtungen - Kanton Zug - Erlass-Sammlung \(zg.ch\)](#) (Zugriff am 15.07.2021).

2.5 Finanzierung von Pflegeverhältnissen

Bei freiwilligen Platzierungen sind die leiblichen Eltern die Schuldner und müssen für die Pflegekosten aufkommen. Ordnet die KESB die Platzierung an, ist wiederum zu unterscheiden zwischen Platzierungen in Pflegefamilien, die einer kantonal bewilligten Pflegeplatzorganisation angeschlossen sind und solchen, die keiner Pflegeplatzorganisation angeschlossen sind. Für die Finanzierung von Pflegeplätzen, die einer von den Kantonen bewilligten Pflegeplatzorganisation angeschlossen sind, gilt das Reglement über die Bemessung der Eigenleistungen. Für die Finanzierung von Pflegeplätzen, die keiner Pflegeplatzorganisation angeschlossen sind, gehen die Kosten der Platzierung zu Lasten der Eltern oder, falls diese die Kosten nicht übernehmen können, zu Lasten der Sozialhilfe. Die Wohnsitzgemeinde wird nur informiert, wenn die Eltern die Kosten der Pflegefamilie nicht übernehmen können. Die zuständige Gemeinde klärt dann mit den Eltern, zu welchen Teilen sie die Kosten nach ihren Möglichkeiten tragen können. Dabei orientieren sich die Gemeinden an den SKOS-Richtlinien, den kantonalen Pflegesätzen und den Richtlinien der wirtschaftlichen Hilfe. Die Pflegeeltern müssen eine Rechnung stellen.

In Fällen, in denen die Pflegefamilien nicht über eine DAF angestellt sind, handelt es sich nicht um ein Arbeits- sondern um ein Auftragsverhältnis. Besteht ein Arbeitsverhältnis mit einer DAF, stellt diese im Auftrag der Pflegeeltern die Rechnung und die DAF zahlt der Pflegefamilie einen Lohn. Erfolgt die Platzierung über eine Pflegeplatzorganisation, so beantragt diese via Kostenübernahmegesuch an den Kanton die Übernahme der Kosten.¹⁸¹ Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um eine freiwillige oder angeordnete Platzierung handelt. Die Eltern müssen in einem solchen Fall die Eigenleistung für Minderjährige bis zum Ende der Schulberechtigung zahlen. Dieser Beitrag entspricht einer Höhe von CHF 7.40 pro Tag. Nach Abschluss der Schulberechtigung beläuft er sich auf einen Beitrag in Höhe von CHF 30.00 pro Kalendertag.¹⁸² Können sie diesen Beitrag nicht aufbringen, wird die Wohnsitzgemeinde informiert.

2.6 Umgang mit den Kindeswohlnormen der PAVO

Gemäss Interviewpartner ist die Frage der Vertrauensperson heikel, weil es eine solche im sozialen Umfeld der Pflegekinder oftmals nicht gibt. Eine Person zu ernennen für diese Aufgabe läge nicht im Sinne der Sache, die eigentlich darauf abzielt, dass es sich um eine Person handelt, die für das Kind erreichbar ist. Es sollte eine Beziehung und ein Vertrauensverhältnis seitens des Kindes bestehen.

Da in der Praxis eine Vertrauensperson oft nicht vorhanden sei, kommt zumeist die Verfahrensvertretung gemäss Art. 314 a^{bis} ZGB zur Sicherstellung des Kindsinteresses zum Zug. Problematisch sei zudem, dass in den gesamten Prozess eine grosse Anzahl von Personen involviert ist, die je eigene Vorstellungen zum Wohl des Kindes vertreten. Diese verschiedenen Meinungen und Ansprüche in Entscheidungsprozessen zusammen zu bringen, sei in der Praxis sehr anspruchsvoll.

Auch die Partizipation der Minderjährigen wird im gesamten Prozess über die Verfahrensvertretung sichergestellt. Die Anhörung des Kindes bei Prozessen der Fremdplatzierung, seine Beteiligung an Ent-

¹⁸¹ <https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/abteilung-soziale-einrichtungen/3-individuelle-kostenuebernahmegarantie-kueg> (Zugriff am 15.07.2021).

¹⁸² Reglement über die Bemessung der Eigenleistungen von betreuten Personen an die Kosten für den Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung, BGS 861.514: §6 und §7

scheiden sowie die Aufklärung über Verfahrensrechte, sei insbesondere bei angeordneten Massnahmen über die Verfahrensvertretung gemäss Art. 314 a^{bis} ZGB sichergestellt. Über diese Person kann die/der Minderjährige bei Bedarf eigene Anträge stellen. Allerdings sind diese Personen lediglich für die Zeit der Verfahrensdauer involviert.

2.7 Angebote für Pflegekinder, Pflegeeltern und Herkunftseltern

2.7.1 Angebote für Pflegekinder

Wenn es fachlich begründet ist, dass jemand über die Volljährigkeit hinaus in einer Pflegefamilie verbleibt, kann der Kanton die Kosten weiterhin, z.B. bis ein halbes Jahr nach Ausbildungsende, übernehmen.

Spezifische Angebote für Care Leaver:innen im Kanton Zug sind dem Interviewpartner nicht bekannt.

2.7.2 Angebote für Pflegeeltern

Der Kanton Zug bietet selbst keine Aus- oder Weiterbildungen für Pflegeeltern an. Der Kanton verweist jedoch bei privaten Pflegefamilien an die Angebote der FPO oder anderer Organisationen zum Besuch von Weiterbildungen.

Anlässlich der Aufsichtsbesuche legen die zuständigen Fachpersonen explizit ein Auge auf den fachlichen Bedarf der Pflegefamilien, sodass themenspezifische Kurse empfohlen werden können. Die Rolle der Pflegeeltern in Abgrenzung zur Herkunftsfamilie sei ein häufiger Diskussionspunkt.

2.7.3 Angebote für Herkunftseltern

Für Herkunftseltern gibt es die Organisation punkto, die Eltern in schwierigen und belasteten Situationen beraten und unterstützen kann und auch Rückplatzierungsprozesse von Kindern in ihre Herkunftsfamilie begleitet.¹⁸³ Der Kanton kann Herkunftseltern auf dieses Angebot aufmerksam machen. Die Organisation wird vom Kanton über eine Leistungsvereinbarung subventioniert. Das Angebot ist für die Zielgruppe kostenlos.

2.8 Fazit

Der Pflegekinderbereich in Zug ist übersichtlich organisiert, indem er in einer einzigen Zuständigkeit liegt und kantonal geregelt ist. Zudem ist die Anzahl der Pflegeverhältnisse im Kanton Zug mit knapp über 30 überschaubar. Inhaltlich und organisatorisch davon getrennt ist der Verantwortungsbereich für FPO resp. Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege. Dieser Bereich liegt in der Kompetenz eines anderen kantonalen Amtes und wird operativ durch einen Anbieter abgedeckt, wobei Pflegefamilien auch bei ausserkantonalen Organisationen angestellt sein können.

Als zuständiges Amt laufen beim Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) die Aufgaben für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen und beim Kantonalen Sozialamt die Zuständigkeit für die Bewilligung der FPO zusammen.

¹⁸³ <https://punkto-zug.ch/> (Zugriff am 15.07.2021).

Die kurzen Wege können von Vorteil sein. Inhaltliche Überschneidungen, insbesondere in heiklen Fällen, werden so vermieden und gegenüber den Klientinnen und Klienten entstehen keine Interessenskonflikte.

Literatur

Reglement über die Bemessung der Eigenleistung von betreuten Personen an die Kosten für den Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung, vom 02.02.2011, in Kraft seit 01.01.2011 (BGS 861.514), online verfügbar unter: [BGS 861.514 - Reglement über die Bemessung der Eigenleistung von betreuten Personen an die Kosten für den Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung - Kanton Zug - Erlass-Sammlung \(zg.ch\) \(Zugriff am 15.07.2021\)](#).

Kanton Zug. (2019). Geschäftsbericht 2019. Zug: Kanton Zug, online verfügbar unter: <https://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/finanzen-und-geschaeftsberichte> (Zugriff am 15.07.2021).

«Pflegekinder – next generation»: Vergleich von kantonalen Strukturen

Das Pflegekindersystem im Kanton Zürich

Ida Ofelia Brink

Autorin:

Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ida.brink@zhaw.ch, www.zhaw.ch/ikjf

Zitiervorschlag:

Brink, Ida Ofelia (2024) Das Pflegekindersystem im Kanton Zürich. In: Rein, A., Colombo, A., Lambert B., Schnurr, St., Ramsauer, N. (Hg) Einblicke in kantonale Pflegekindersysteme: Working Papers aus dem Projekt «Pflegekinder – next generation – Vergleich kantonalen Strukturen», Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.1 Bericht zur Durchführung der Recherchen

Um das Pflegekindersystem des Kantons Zürich zu beschreiben, wurden die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten für Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen, Finanzierungsmodelle und Angebote zur Unterstützung von Pflegekindern, Pflegeeltern und Herkunftseltern recherchiert und anschliessend beschrieben.

Dank der transparenten Online-Berichterstattung über die Neuerungen im Pflegekinderbereich konnten zunächst niederschwellig die für den Bericht relevanten Informationen eingeholt werden. In einem persönlichen Interview mit den für den Pflegekinderbereich und DAF zuständigen Fachpersonen wurde ein erster Berichtsentwurf diskutiert.

Aufgrund der aktuellen Gesetzesrevision verzögerte sich jedoch die endgültige Abnahme des Berichts bis zum Beschluss des Zürcher Regierungsrats über die Kinder- und Jugendheimverordnung (KJV) vom 6.10.2021.

Der Bericht stützt sich auf die gesetzlichen Grundlagen, die auf der Homepage des Amts für Jugend und Berufsberatung (AJB) zugänglichen Informationen sowie auf die Aussagen aus den durchgeführten Interviews mit Schlüsselpersonen.

1.2 Beteiligte

Für den vorliegenden Bericht wurden befragt:

- Zwei wissenschaftliche Mitarbeiterinnen sowie eine Mitarbeiterin in einer Leitungsfunktion des Zentralbereichs Ergänzende Hilfen zur Erziehung des Amts für Jugend und Berufsberatung (AJB). Die Interviews fanden am 23.8.2021 und am 29.11.2021 statt. Sie wurden von Ida Ofelia Brink, ZHAW durchgeführt.

Für das Verfassen des Berichts verantwortlich ist:

- Ida Ofelia Brink, Institut für Kindheit, Jugend und Familie, Departement Soziale Arbeit, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

2 Kanton Zürich

Die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Zürich lag im Bezugsjahr 2019 bei 1'539'275 Personen, darunter waren 276'283 Personen unter 18 Jahre alt.¹⁸⁴ Gemäss KESB-Kennzahlen von 2019 lag der Bestand behördlicher Unterbringungen im Kanton Zürich bei 767.¹⁸⁵ Aus der KOKES-Statistik geht hervor, dass in 754 Fällen das Aufenthaltsbestimmungsrecht nach Art. 310 ZGB entzogen wurde. Die Unterbringung erfolgte in 736 Fällen von Amtes wegen und in 30 Fällen auf Antrag. In weiteren neun Fällen gab es ein Verbot auf Rücknahme. Zur Entziehung der elterlichen Sorge gemäss Art. 311/312 ZGB kam es in 25 Fällen, davon in 19 Fällen aufgrund verletzter Pflichten bzw. weil die Eltern ausserstande waren oder sich nicht gekümmert hatten und in sechs Fällen auf Antrag der Eltern.¹⁸⁶

Die Anzahl Pflegekinder wurde im Kanton Zürich vor der Inkraftsetzung des Kinder- und Jugendheimgesetzes (KJG) per 1. Januar 2022 nicht zentral erfasst, weshalb genaue Angaben zur Anzahl Pflegeverhältnisse vor diesem Zeitpunkt fehlen. In den Jahren 2016 bis 2020 waren gemäss einer im AJB geführten Statistik jeweils zwischen 550 und 630 Pflegeverhältnisse in rund 550 Pflegefamilien erfasst.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die rechtliche Grundlage des Pflegekinderwesens bildet im Kanton Zürich hauptsächlich das neue Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG), das per 1.1.2022 in Kraft getreten ist. Daneben wird die zugehörige Kinder- und Jugendheimverordnung (KJV) die konkrete Ausführung spezifizieren. Das Pflegekinderwesen im Kanton Zürich orientiert sich an der PAVO und am Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

2.2 Organisationsmodell des kantonalen Pflegekindersystems

Das Pflegekindersystem des Kantons Zürich befindet sich derzeit im Umbruch. Um den Bedürfnissen einer zeitgemässen Kinder- und Jugendhilfe gerecht zu werden,¹⁸⁷ beschloss der Regierungsrat 2013 eine Totalrevision und legte entsprechende Ziele fest. 2017 wurde das von der Bildungsdirektion erarbeitete KJG vom Kantonsrat verabschiedet. Dieses neue KJG trat per 1.1.2022 in Kraft und brachte verschiedene Änderungen in den Bereichen Bewilligung, Aufsicht und Finanzierung für die Erbringer von KJG-Leistungen mit sich. Im Rahmen der Betriebsvorbereitung wurden die zuständigen kantonalen Stellen umstrukturiert und entsprechend der neuen Aufgabengebiete erweitert.

Das AJB übernimmt im Auftrag des Kantons die ihm mit dem KJG neu zugewiesenen Aufgaben. Das heisst, der Pflegekinderbereich wird im AJB zentralisiert und die bisher zuständigen Regionalstellen und die Fachstelle Pflegekinder der Stadt Zürich werden in die Abteilung Pflegefamilien des Zentralbereichs Ergänzende Hilfen zur Erziehung des AJB überführt. Die KESB und die Gerichte können nach wie vor Platzierungen anordnen und die entsprechenden Mandatspersonen ernennen, die das Kind während des Pflegeverhältnisses begleiten.

¹⁸⁴ https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0102010000_101/-/px-x-0102010000_101.px/

¹⁸⁵ KESB Präsidentenvereinigung Kanton Zürich (2020), KESB-Kennzahlen Kanton Zürich, Bericht 2019. Zürich [online unter: [KESB-Kennzahlen Bericht 2020-definitiv.pdf \(kesb-zh.ch\)](#)] (Zugriff am 15.07.2021).

¹⁸⁶ KOKES-Statistik 2019, https://www.kokes.ch/application/files/1115/9911/4092/KOKES-Statistik_2019_Kinder_Bestand_A3.pdf (Zugriff am 15.07.2021).

¹⁸⁷ Kanton Zürich 2019, S. 4.

Das neue KJG löst das bestehende Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge ab. Es regelt sämtliche ergänzende Hilfen zur Erziehung, also Heimpflege, Familienpflege, Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) und die sozialpädagogische Familienhilfe. Damit wird eine kantonale Gesamtplanung für ein bedarfsgerechtes Angebot an ergänzenden Hilfen zur Erziehung sichergestellt. Das neue KJG regelt die Planung und Finanzierung des Angebots sowie die melde- und bewilligungspflichtigen Tätigkeiten (§1 Abs. 1 lit a. und b KJG). Die zugehörige Kinder- und Jugendheimverordnung (KJV), die den konkreten Leistungskatalog beschreibt, wurde am 6. Oktober 2021 vom Regierungsrat (RRB-2021-1133) erlassen und trat gleichzeitig mit dem KJG in Kraft.

Das neue Gesetz soll insbesondere Rechtssicherheit garantieren, indem Anspruch und Finanzierung der ergänzenden Hilfen gesetzlich festgelegt sind. Zudem ermöglicht es einen flexiblen Einsatz der Hilfen nach Intensität und Invasivität. Die Finanzierung wird vereinfacht, indem nicht mehr die Eltern Schuldner der Leistungen sind, sondern die öffentliche Hand, und indem nur noch pauschale Beiträge an die Verpflegungskosten erhoben werden (§ 19 Abs. 1 KJG). Auf Grundlage einer Gesamtplanung bestellt der Kanton die nötigen Leistungen. Zugleich ist er für die Erteilung von Kostenübernahmegarantien zuständig und kann so Einzelfälle besser steuern.

Bisher übernahmen der Kanton, ausgeführt durch regionale Fachstellen und Kinder- und Jugendhilfzentren (kjz) des AJB und die Sozialen Dienste der Stadt Zürich (SOD) die Aufsicht und die Entgegennahme der Meldung von Pflegeverhältnissen. Für die Bewilligung der Pflegeverhältnisse waren bis am 31.12.2021 die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) verantwortlich.

2.3 Bewilligung und Aufsicht

Gemäss KJG (§ 8) und KJV (§§ 12, 29) ist das AJB für die Bewilligung, die Aufsicht und die Prüfung der Anträge auf Kostenübernahmegarantien für Pflegeverhältnisse zuständig. Liegt der Wohnsitz einer Pflegefamilie, die ein Pflegekind mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich aufnimmt, ausserhalb des Kantons Zürich, so obliegt die Bewilligung und Aufsicht der zuständigen Stelle ihres Wohnkantons. Über das KJG können diese Pflegefamilien bei Bedarf eine sozialpädagogische Begleitung durch eine DAF in Anspruch nehmen. Bei fachlichen Fragen können die Fachpersonen der Abteilung Pflegefamilien die Pflegefamilien an spezifische Fachstellen oder DAF triagieren oder den Familien eine DAF empfehlen. Ist eine Begleitung einer Pflegefamilie durch eine DAF angezeigt, kann dies über eine entsprechende Auflage in der Bewilligung verfügt werden.

Die Grundlage für die Bewilligung von Pflegeverhältnissen im Kanton Zürich bilden die Kriterien und Voraussetzungen gemäss Art. 5 Abs. 1 PAVO sowie in detaillierter Ausführung die KJV. Bewilligungspflichtig ist Familienpflege gemäss § 12 Abs. 1 KJV, wenn Minderjährige¹⁸⁸ mehr als 60 Stunden pro Woche oder mehr als 30 Tage im Jahr in der Pflegefamilie aufgenommen werden oder mehr als dreimal pro Woche bei den Pflegeeltern übernachten und die Kriterien gemäss den Bestimmungen aus Art. 4 PAVO erfüllt sind.

¹⁸⁸ Dies bezieht sich auf maximal fünf Leistungsbeziehende mit Ausnahme von Geschwistern von bereits in der Pflegefamilie betreuten Minderjährigen.

Zuständig für die Durchführung von Eignungsabklärungen zukünftiger Pflegeeltern ist die Abteilung Pflegefamilien des Zentralbereichs Ergänzende Hilfen zur Erziehung (ZBE) des AJB. Zukünftige Pflegeeltern, durchaus mit verschiedenen Familienformen,¹⁸⁹ reichen dort ihren Antrag auf Grundeignung mit einem Strafregisterauszug, sowie mit einem Sonderprivat- und Betreibungsregisterauszug ein. Die Abklärung, die alle Pflegeeltern im Kanton Zürich durchlaufen müssen, setzt sich aus zwei Phasen zusammen.

Zunächst wird die generelle Grundeignung abgeklärt. Nach der obligatorischen Teilnahme an einer Online-Informationsveranstaltung und einem ebenfalls virtuell stattfindenden Informationsgespräch findet ein formaler Datenaustausch über das eingerichtete Portal statt. Anschliessend erfolgt mindestens ein Hausbesuch vor Ort mit allen im Haushalt lebenden Personen und zur Erfassung aller Anliegen und Ansichten. Neben der Erfüllung der formalen Grundkriterien¹⁹⁰ müssen die Bewerber:innen nachweisen, dass sie persönlich, gesundheitlich, organisatorisch, fachlich und erzieherisch in der Lage sind, die mit dem Pflegeverhältnis verbundenen Aufgaben zu erfüllen. Das Kind muss zu diesem Zeitpunkt noch nicht zwingend bekannt sein. Neben Merkmalen wie Wohnraum und Wohnumgebung, Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Grundhaltung wird auch geprüft, inwieweit die Pflegeeltern geeignet sind, das Pflegekind in seiner emotionalen, sozialen, intellektuellen und körperlichen Entwicklung zu fördern, und inwieweit sie in der Lage sind, ihre persönliche Situation und auch jene des Pflegekindes zu reflektieren. Dazu gehört die Einschätzung, inwieweit die Pflegeeltern Bewältigungsstrategien für den Umgang mit Problemen kennen und sich in Krisen geeignete Unterstützung suchen. Zur Abklärung der erzieherischen Eignung gehört die Fähigkeit, das Kind entsprechend seiner Bedürfnisse und Fähigkeiten zu betreuen, seine Rechte sicherzustellen und eine angemessene Erziehung und Ausbildung zu gewährleisten. Die Pflegefamilie erhält im Falle eines negativen Bescheids betreffend der Grundeignung rechtliches Gehör. Zu einem solchen kommt es, wenn die Erziehungsfähigkeit der Pflegeeltern dahingehend eingeschränkt ist, dass das Kindeswohl nicht gewährleistet werden kann. Die Grundeignung wird mit einer Gültigkeit von drei Jahren ausgestellt, muss bei sich ändernden Lebensumständen¹⁹¹ neu geprüft und nach Ablauf mit einem erneuten Antrag erneuert werden.

Fortgesetzt wird der Eignungsprozess mit der zweiten Phase zur spezifischen Passung der kindlichen Bedürfnisse und Individualität mit den Eigenheiten und Anliegen der Pflegefamilie, sobald das konkrete Kind bekannt ist. Der Entscheidungs-, Vermittlungs- und Kennenlernprozess wird durch die vermittelnde Stelle, wie zum Beispiel die Beiständin oder den Beistand, begleitet. Sind Beistandspersonen in den Platzierungsprozess involviert, wird von ihnen immer ein Passungsbericht eingefordert, der erläutert, wieso das Kind aus Sicht der Beistandsperson zur Pflegefamilie passt. Die abklärende Fachperson der Abteilung Pflegefamilien hält in einem abschliessenden Abklärungsbericht die Beurteilung der Rahmenbedingungen, Ressourcen und Risikofaktoren der Pflegefamilie sowie eine Empfehlung fest, der den Pflegefamilien zur Kenntnis vorgelegt wird. Der Passungs- und der Abklärungsbericht dienen als Grundlage für die Bewilligung des Pflegeverhältnisses, die schriftlich erteilt wird. Eine besondere Berücksichtigung wird lebensweltnahen Pflegeverhältnissen geschenkt, also wenn ein verwandtschaftliches oder bekanntschaftliches Verhältnis zwischen Pflegekind und Pflegefamilie besteht. Es

¹⁸⁹ Als Beispiele seien gleich- und verschiedengeschlechtliche Paare, Einzelpersonen und Familien mit anderer Hauptsprache als Deutsch genannt.

¹⁹⁰ Diese umfassen z.B., dass der Wohnsitz im Kanton Zürich ist, dass keine Einträge im Straf- oder Betreibungsregister vorhanden sind, dass die Stabilität der familiären und finanziellen Verhältnisse nachgewiesen werden kann, oder dass keine Kinderschutzmassnahmen für leibliche Kinder bestehen.

¹⁹¹ Z. B. Umzug oder Geburt leiblicher Kinder.

kann vorkommen, dass Pflegefamilien nicht alle Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen, das Kindeswohl aber in dieser Pflegefamilie gleichwohl besser gewahrt ist als bei einem erneuten Bindungsabbruch in einer dem Kind noch unbekanntem Pflegefamilie. Um dem entgegenzuwirken, kann eine Bewilligung unter Auflagen erteilt werden. Verfügt eine Familie über die Bescheinigung der Grundeignung und ist die Passungsabklärung positiv ausgefallen, wird der Pflegefamilie seitens AJB die Bewilligung für das spezifische Pflegeverhältnis erteilt.

Sollte es nach der Prüfung der Grundeignung nicht direkt zu einer Platzierung eines Pflegekindes kommen, wird die Familie im kantonalen Pool, im Verzeichnis von abgeklärten Pflegefamilien mit bestätigter Grundeignung, aufgenommen.

Ausserdem erteilt das AJB die Bewilligungen für Pflegeeltern für die Aufnahme von Pflegekindern im Rahmen von Kriseninterventionen gemäss Art. 4 Abs. 2 PAVO. Diese Bewilligungen werden jeweils für die Dauer von zwei Jahren ausgestellt und müssen nach Ablauf ebenfalls erneuert werden. Auch in Fällen von Platzierungen im Rahmen einer Krisenintervention muss das spezifische Pflegeverhältnis immer bewilligt werden.

Die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse und die Überprüfung der Bewilligungsvoraussetzungen erfolgen mindestens einmal jährlich in Form eines Hausbesuchs durch eine Fachperson der Abteilung Pflegefamilien. Im Zentrum steht die Sicherung des Kindeswohls. Bei den Besuchen sollen die Entwicklung des Kindes verfolgt, ein allfälliger Bedarf in der Begleitung, sowie die Berücksichtigung der Rechte des Kindes festgestellt werden. Die Aufsichtsperson kann bei Bedarf beratend zur Seite stehen oder Empfehlungen zur Verfügung von Auflagen aussprechen. Das Pflegekind soll, neben den Pflegeeltern und allenfalls weiteren im Haushalt lebenden Personen, bei den angekündigten Aufsichtsbesuchen anwesend sein und in einem Einzelgespräch mit der Aufsichtsperson sein Befinden, seine Bedürfnisse sowie allfällige Belastungen mitteilen. Zudem wird das Kind danach gefragt, ob es eine Vertrauensperson hat oder benennen möchte.

Das AJB hat verschiedene Themenschwerpunkte definiert, an denen sich der Aufsichtsbesuch und die Einschätzung der Situation orientieren. Dafür stehen intern standardisierte Hilfsmittel zur Verfügung, die laufend weiterentwickelt werden. Zusammengefasst beziehen sich die Schwerpunkte auf den Verlauf des Pflegeverhältnisses, sowie auf die Beziehung des Pflegekindes zur Pflegefamilie, die Entwicklungsverläufe, Erziehungsthemen, Wohlbefinden, Kontakte zur Herkunftsfamilie und die Zusammenarbeit mit allen Beteiligten. Mit den Besuchen werden ausserdem verschiedene Ziele verfolgt. Das Pflegekind erhält dadurch die Möglichkeit, sich über seine Situation und Anliegen angemessen zu äussern. Es soll dabei auch in Erfahrung gebracht werden, ob betreffend seiner Partizipation Handlungsbedarf besteht. Die Pflegeeltern werden neben der Möglichkeit, sich selbst zu äussern und Fragen zu deponieren, ebenfalls in den Prozess eingebunden. Es soll gemeinsam festgelegt werden, wie allfällige Probleme angegangen werden können. Der Aufsichtsperson wird bei den Besuchen die Aufgabe zuteil, die Beteiligten über allfällige Neuerungen zu informieren, das Pflegeverhältnis zu beurteilen, allfälligen Bedarf und Probleme aufzunehmen und den Pflegeeltern beratend zur Seite zu stehen. Im Sinne der Transparenz gibt sie den Pflegeeltern eine mündliche Einschätzung. Auch allfällige Auflagen sind zu thematisieren. Der Aufsichtsbericht wird den Pflegeeltern von der Aufsichtsperson im Anschluss zur Kenntnis- und Stellungnahme geschickt. Die finale Version des Berichts erhalten die Pflegeeltern mit der weiterführenden Bewilligung des Pflegeverhältnisses.

2.4 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

Im Kanton Zürich sind die Dienstleistungsanbietenden in der Familienpflege (DAF) ein wichtiger Bestandteil des Pflegekindersystems und übernehmen zentrale Aufgaben in der Begleitung des Pflegeverhältnisses. Anbieter:innen von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege sind gemäss Art. 20 a PAVO und § 10 KJV gegenüber der kantonalen Behörde meldepflichtig und im Kanton Zürich der Aufsicht des AJB unterstellt.

Die von den DAF erbrachten Leistungen unterscheiden sich je nach Organisation. Einige der Zürcher DAF bieten z.B. ausschliesslich Aus- und Weiterbildungen für Pflegefamilien an, andere übernehmen darüber hinaus auch die Vermittlung von Pflegeplätzen, die sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen oder die sozialpädagogische Begleitung von Betreuung und Wohnen in der bisherigen Pflegefamilie von Leistungsbeziehenden nach dem vollendeten 18. Lebensjahr. Beratung und Therapien für Pflegekinder, gemäss Art. 20 a lit. d. PAVO, stellen hingegen keine KJG-Leistung dar. Das KJG sieht eine bedarfsgerechte sozialpädagogische Begleitung nach individuellem Hilfebedarf vor. Das heisst, dass auch vorübergehende, zeitlich befristete Begleitungen von Pflegeverhältnissen durch eine DAF in besonders herausfordernden Situationen möglich sind.

Pflegefamilien haben die Möglichkeit, sich bei einer DAF mit Leistungsvereinbarung im Rahmen eines sozialversicherungsrechtlichen Arbeitsverhältnisses anstellen zu lassen. Insofern eine DAF dies anbietet, bestellt das AJB bei der DAF die Leistung Familienpflege oder Fachfamilienpflege. Die Abgeltung der Pflegefamilie erfolgt über die DAF. Diese wiederum stellt die Leistung dem AJB in Rechnung. Die Leistung «sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen» kann unabhängig dessen, ob eine Pflegefamilie bei einer DAF angestellt ist oder nicht, ausgeführt und abgegolten werden. Die Anzahl dieser Leistung wird in der Leistungsvereinbarung zwischen AJB und dem DAF-Anbietenden bestellt bzw. entsprechend geregelt. DAF mit einer Leistungsvereinbarung sind gegenüber dem AJB zur jährlichen Berichterstattung über den Geschäftsgang inkl. Jahresrechnung verpflichtet.

2.5 Finanzierung von Pflegeverhältnissen

Mit dem KJG wird auch die Finanzierung von ergänzenden Hilfen zur Erziehung neu geregelt und solidarisch als Aufgabe der öffentlichen Hand eingeordnet. Kanton und Gemeinden teilen sich nach dem Gesamtkostenmodell die Aufwendungen nach dem Schlüssel 40:60. Während bisher die Gemeinden für die Erteilung von Kostengutsprachen zuständig waren, ist mit dem KJG neu das AJB für die Erteilung von Kostenübernahmegarantien (KÜG) für Kinder mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich und die Finanzierung von Pflegeverhältnissen zuständig. Das kommt einem grundlegenden Systemwechsel gleich.

Eltern sind im Grundsatz nicht mehr Schuldner der Leistungen. Gemäss § 19 Abs. 1 KJG werden aber pauschale Beiträge an die Verpflegungs- und Nebenkosten erhoben. Das heisst, die unterhaltspflichtigen Eltern sind verpflichtet, den Pflegeeltern Verpflegungsbeiträge von CHF 25 pro Aufenthaltstag zu bezahlen und wie bisher die Nebenkosten wie z. B. Kleider, Schuhe, Taschengeld, individuelle Freizeitaktivitäten, ärztliche und zahnärztliche Behandlungen oder nicht-kassenpflichtige Medikamente zu übernehmen. Eltern können sich für Unterstützung an die zuständige Sozialbehörde ihrer Gemeinde wenden.

Stehen Pflegeeltern nicht in einem Anstellungsverhältnis mit einer DAF, benötigen sie neben einer KÜG eine Leistungsvereinbarung (LV) mit dem AJB als Voraussetzung für die Abgeltung ihrer Leistung.

In der LV sind die Abgeltungsmodalitäten geregelt. Bei den Pflegefamilien ohne Anstellung über eine DAF gilt das AJB als sozialversicherungsrechtliche Arbeitgeberorganisation. Die Finanzierung erfolgt nach einheitlichen Tarifen und unabhängig davon, ob ein Pflegeverhältnis verwandtschaftlich ist oder nicht. Mittels Standardtarifen, die neben einem Anteil für die Betreuung des Kindes auch einen Anteil für die Unterkunft, einen Unkostenbeitrag für das Einfordern der Verpflegungsbeiträge und Nebenkosten sowie einen Anteil an Aus- und Weiterbildung für Pflegeeltern beinhalten, werden die erbrachten Leistungen von Pflegefamilien mit einer gültigen KÜG pro Tag abgegolten: Dies sind CHF 75 pro Tag und leistungsbeziehende Person für Familienpflege, sowie CHF 140 pro Tag und leistungsbeziehende Person für Fachpflegefamilien.¹⁹² Die Abgeltung des Pflegeverhältnisses erfolgt rückwirkend ab Antragsdatum eines bewilligten KÜG-Antrags für die jeweils in der KÜG gesprochene Anzahl Tage pro Woche oder Monat.

Für die Anerkennung als Fachpflegefamilien müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. So muss das betreute Pflegekind besondere Bedürfnisse wie z.B. eine körperliche oder geistige Beeinträchtigung aufweisen, die eine spezialisierte oder intensive Betreuung erfordern. Ausserdem darf der hauptsächlich für die Betreuung verantwortliche Elternteil maximal 20% nebenbei arbeiten und muss über einen Ausbildungsabschluss gemäss § 21 KJV, zum Beispiel in Sozialer Arbeit oder Sozialpädagogik HF verfügen.

Die Finanzierung betreffend gibt es keine Unterscheidung zwischen einvernehmlichen und angeordneten Pflegeverhältnissen.

2.6 Umgang mit den Kindeswohlnormen der PAVO

Insbesondere bei angeordneten Platzierungen steht der altersentsprechende Einbezug des Kindes im Zentrum. Ihm muss eine Vertrauensperson zugewiesen und es muss über seine Rechte informiert werden. Wichtig dabei ist, dass das Kind auch über die Funktion der Vertrauensperson informiert und am Prozess, diese zu finden und zu benennen, beteiligt wird. Zuständig ist bei den angeordneten Massnahmen die KESB, bei den nicht angeordneten Platzierungen die zuständige Fachperson.

2.7 Angebote für Pflegekinder, Pflegeeltern und Herkunftseltern

2.7.1 Angebote für Pflegekinder

Nicht nur derzeitigen, sondern auch Pflegekindern im Übergang zur Selbständigkeit sollen mit dem KJG spezifische Angebote zur Verfügung gestellt werden. Der Übergang mit Blick auf die Volljährigkeit wird von der zuständigen Aufsichtsperson beim letzten Aufsichtsbesuch thematisiert. Dabei geht es um eine frühzeitige Information des Pflegekindes und der Pflegeeltern und um Hinweise auf relevante, vor der Volljährigkeit zu klärende Fragen.

Grundsätzlich besteht der Anspruch auf Leistungen gemäss KJG bis zur Volljährigkeit. Der Anspruch kann unter bestimmten Voraussetzungen darüber hinaus bis maximal zur Vollendung des 25. Alters-

¹⁹² Für die Entschädigung von Fachfamilienpflege gelten besondere Herausforderungen gemäss § 34 KJV.

jahrs verlängert werden, etwa wenn das Pflegeverhältnis weitergeführt werden muss, um die nachhaltige Wirkung für das Pflegekind sicherzustellen. Ab Volljährigkeit des Pflegekindes ist das Pflegeverhältnis nicht mehr bewilligungspflichtig und untersteht nicht mehr der Aufsicht.

2.7.2 Angebote für Pflegeeltern

Das KJG sieht keine zwingende sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen vor. Wird durch die involvierte Fachperson oder von der Pflegefamilie selbst jedoch ein konkreter Bedarf festgestellt, kann eine vorübergehende Begleitung durch eine DAF beantragt und bei Vorliegen einer Kostenübernahmegarantie über das KJG finanziert werden. Das AJB verweist auf seiner Homepage auf entsprechende Dienstleistungsanbieter. Daneben ist das AJB bei allgemeinen Fragen erster Ansprechpartner für Pflegefamilien.

Das AJB setzt den regelmässigen Besuch von Aus- und Weiterbildungen der Pflegeeltern voraus, auch wenn es selbst keine Kurse anbietet. Auf der Homepage werden entsprechende Angebote aufgelistet. Ein Betrag dafür ist im Tagesstarif einberechnet. Auch der Besuch von Supervisionen bei einer DAF kann, nach Antrag auf Kostenübernahmegarantie, finanziert werden, sofern die entsprechende DAF über eine Leistungsvereinbarung mit dem AJB verfügt.

2.7.3 Angebote für Herkunftseltern

Die Begleitung von Herkunftsfamilien bleibt weiterhin eine Aufgabe der KESB resp. der Beistandspersonen.

2.8 Fazit

Der Pflegekinderbereich des Kantons Zürich wird derzeit grundlegend überarbeitet. Nicht nur die Zentralisierung der Kompetenzen beim Kanton, namentlich beim AJB, sondern auch die Flexibilisierung der Leistungen ist ein wichtiges Ziel der Reform. So wird es mit dem neuen Gesetz (KJG) beispielsweise möglich, besondere Hilfen, wie etwa Einzelcoachings oder Besuchsbegleitung, über die Volljährigkeit der Pflegekinder hinaus flexibler zu gestalten und individueller einzusetzen als bisher.

Eine grundlegende Neuerung liegt mit Inkraftsetzung des KJG darin, dass nicht mehr die Eltern Schuldner der Leistungen sind, sondern die Kosten solidarisch zwischen Kanton und Gemeinden geteilt werden. Mit dem neuen Gesetz erhält der Pflegekinderbereich auch in der Öffentlichkeit mehr Aufmerksamkeit und generell mehr Gewicht innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe. Die Aufgabenbündelung beim AJB erlaubt es schliesslich, eine zuverlässige Datenbasis für das umfassende Monitoring zu gewährleisten.

3 Literatur

Bundesamt für Statistik, ständige und nichtständige Wohnbevölkerung, verfügbar unter: https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101/px-x-0103010000_101.px/table/tableViewLayout2/ (Zugriff am 15.07.2021).

KESB Präsidienvereinigung Kanton Zürich (2020), KESB-Kennzahlen Kanton Zürich, Bericht 2019. Zürich, verfügbar unter: <https://kesb-zh.ch/medienmitteilung-zu-den-kesb-kennzahlen-2019/>

KOKES-Statistik 2019, verfügbar unter: https://www.kokes.ch/application/files/1115/9911/4092/KOKES-Statistik_2019_Kinder_Bestand_A3.pdf (Zugriff am 15.07.2021).

Homepage AJB «Pflegefamilien», verfügbar unter: <https://www.zh.ch/de/familie/ergaenzende-hilfen-zur-erziehung/pflegefamilien.html> (Zugriff am 25.02.2022).

Regierungsratsbeschluss Nr. 1133/2021, verfügbar unter: [Regierungsratsbeschluss Nr. 1133/2021 | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#) (Zugriff am 25.02.2022).

Kinder- und Jugendheimgesetz, beschlossen 27. November 2017, Inkraftsetzung per 01.01.2022, verfügbar unter: [Kinder- und Jugendheimgesetz \(KJG\) | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#) (Zugriff am 25.02.2022).

Kinder- und Jugendheimverordnung, Erlass per 6. Oktober 2021, Inkraftsetzung per 01.01.2022, verfügbar unter: [Kinder- und Jugendheimverordnung \(KJV\) | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#) (Zugriff am 25.02.2022).

Weitere Informationen:

Webseiten:

<https://pflegekinder-nextgeneration.ch/forschung/>

<https://pa-ch.ch/produkt/netz-spezial-1-24-pdf/>

https://www.hets-fr.ch/fr/recherche-appliquee-et-developpement/projets-de-recherche/enfants_places/

<https://www.fhnw.ch/de/forschung-und-dienstleistungen/soziale-arbeit/kinder-und-jugendhilfe/pflegekinder-next-generation-vergleich-kantonaler-strukturen>

<https://www.zhaw.ch/de/forschung/projekt/72762>

<https://www.ost.ch/de/projekt/partizipation-von-pflegekindern-663>

Publkationen:

Colombo, Annamaria., Lambert, Béatrice, Rein, Angela, & Schnurr, Stefan (2023). Schlussbericht zum Projekt «Pflegekinder – next generation: Vergleich von kantonalen Strukturen». Mit einem Beitrag von Gisela Kilde. (30.09.2023). [Schlussbericht]. https://pflegekinder-nextgeneration.ch/wp-content/uploads/2023/11/Schlussbericht_-Vergleich-kantonaler-Strukturen_30.09.2023_def_mit-Korrekturen_09.10.2023.pdf

Wolf, Klaus, Aeby, Gaëlle, Colombo, Annamaria, Köngeter, Stefan, Reimer, Daniela, & Schnurr, Stefan (Hrsg.). (2025). [Herausforderungen der Pflegekinderhilfe: Partizipation, Begleitung, Akteure, Strukturen. Les défis du placement d'enfants en famille d'accueil: participation, accompagnement, acteurs, structures](#). Beltz Juventa.