

# Schlussfolgerung der IAGJ

Die 20. Tagung der **Internationalen Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen (IAGJ)** fand vom 01. bis 04. November 2016 in Basel, Schweiz, statt. Expertinnen und Experten der Kinder- und Jugendhilfe aus den Niederlanden, Deutschland, Österreich und der Schweiz diskutierten das Tagungsthema *Pflegekinderhilfe – System und Entwicklungen im internationalen Vergleich*. Die Ergebnisse der Tagung sowie die Empfehlungen der IAGJ werden im Folgenden dokumentiert.

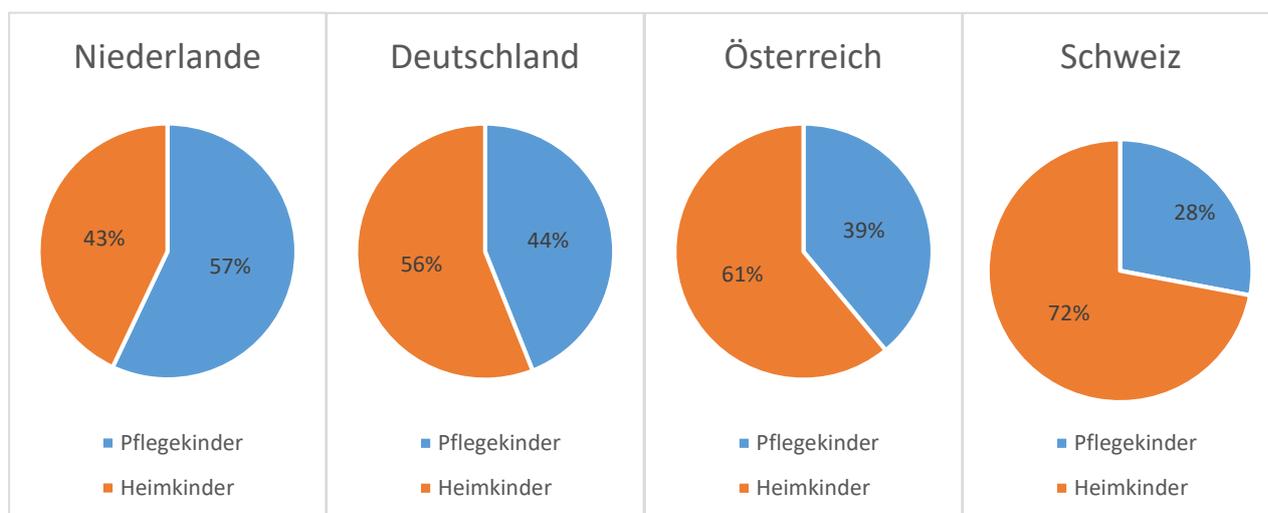


## Pflegekinderhilfe – Systeme und Entwicklungen im internationalen Vergleich

### 1. Die Pflegekinderhilfe in Deutschland, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz

Die Verfügbarkeit von Daten und die Datenqualität zur Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien und Heimen ist in den vier Ländern zwar unterschiedlich; wird aber in allen als insgesamt unbefriedigend angesehen. Deutschland, Österreich und die Niederlande führen Statistiken zur Kinder- und Jugendhilfe. Diese sind aber nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar. Für die Schweiz mit ihrem föderalistischen System der Kinder- und Jugendhilfe befindet sich eine landesweite Statistik erst im Aufbau. Die an der Tagung präsentierten Zahlen basieren auf unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen, teilweise auch auf Schätzungen; sie zeigen, dass die Anzahl von Familienplatzierungen im Verhältnis zu Heimplatzierungen zwischen den vier Ländern variieren.

*Kinder in Pflegefamilien und Heimen (Erziehungseinrichtungen)*



Quelle: Präsentationen der Länderdelegationen auf der Grundlage nationaler Statistiken und Studien.

In den Niederlanden sind die Familienplatzierungen in vergangenen 5 Jahren um über 40% gestiegen, während die Unterbringen in Einrichtungen leicht rückläufig waren. In Deutschland

wird im Zeitraum 2014 bis 2018 ein erheblicher Anstieg bei beiden Unterbringungsformen verzeichnet: bei den Heimplatzierungen um 26% und in der Vollzeitpflege (= Familienplatzierung) um 27%. In Österreich blieb die Zahl der fremduntergebrachten Kinder und Jugendlichen zwischen 2010 und 2014 ziemlich konstant, wobei der Anteil der Pflegekinder von 43% auf 40% abgenommen hat. Für das Berichtsjahr 2015 wurde eine neue Kinder- und Jugendhilfestatistik veröffentlicht, die auf dem Kinder- und Jugendhilfegesetz von 2013 basiert und alle Leistungen im Berichtszeitraum (1.1. – 31.12.) und nicht nur die betreuten Kinder und Jugendlichen am Stichtag (31.12.) erfasst. Die Zahlen sind daher nur mehr bedingt vergleichbar. Für die Eidgenossenschaft liegen keine statistischen Werte vor. Eine aktuelle Studie, die sich auf die Angaben von neun (von insgesamt 26) Kantonen stützt, kommt zu der Schätzung, dass in der gesamten Schweiz im Jahr 2015 ca. 18'000 Kinder platziert waren, davon 5'000 in Pflegefamilien.<sup>1</sup>

### 1.1. Die Pflegekinderhilfe in Deutschland

In Deutschland sind die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Sozialgesetzbuch VIII geregelt: Eltern und Kinder haben Anspruch auf Hilfen (zur Erziehung) wenn eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist. „Vollzeitpflege“ gehört zum Katalog dieser Hilfen. Die Jugendämter stehen in der Pflicht, die Hilfen in gemeinsamer Planung mit den Betroffenen zugänglich zu machen. Die Pflegekinderhilfe wird zu über 90% von den Jugendämtern direkt wahrgenommen, meist durch als „Pflegekinderdienste“ bezeichnete spezialisierte Abteilungen. In den vergangenen Jahren wurde dieser Leistungsbereich stark ausgebaut: Von 2010 auf 2014 konnte ein personeller Anstieg um 21,9% verzeichnet werden. Zu einem geringeren Teil erbringen aber auch freie Träger Leistungen der Pflegekinderhilfe.

Der Referenzbegriff für Pflegeverhältnisse in Deutschland ist „Vollzeitpflege“: Dies bezeichnet den Umstand, dass ein Kind Tag und Nacht in einer anderen als der eigenen Familie lebt. Diese Bezeichnung steht in Abgrenzung zu anderen Hilfeformen, insbesondere der Kindertagespflege. Unterformen der Vollzeitpflege sind die Bereitschaftspflege, aber auch „Erziehungsstellen“: private Unterbringungsarrangements, in denen mindestens eine der Betreuungspersonen pädagogisch-fachlich qualifiziert sein muss. Formell sind in Deutschland etwa 25% der Pflegekinder bei Verwandten untergebracht, es wird aber von einer weit grösseren Anzahl inoffizieller Verwandtenpflegeverhältnisse ausgegangen.

Pflegepersonen haben gegenüber dem Jugendamt Anspruch auf Entschädigung der für die Pflege des Kindes direkt entstehenden Kosten sowie auf ein Entgelt für die Erziehungsleistung. Die Pauschalen dafür können von Bundesland zu Bundesland oder sogar von Kommune zu Kommune variieren. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. stellt jedoch jedes Jahr neue Pauschalbeträge vor, die für die Bundesländer als wichtige Orientierungspunkte dienen. Derzeit liegt der Ansatz für den Sachaufwand je nach Alter des Kindes zwischen 508 und 676 Euro, derjenige für Pflege und Erziehung bei 237 Euro pro Monat und Kind. Besonders dieser Erziehungsbeitrag schwankt aber sehr stark. Die Spanne liegt zwischen 180 und 670 Euro. Bei der Pflege von Kindern mit Behinderungen, bei Kurzzeitpflege sowie bei der Pflege in professionellen Erziehungsstellen werden zuweilen auch höhere Entschädigungen gezahlt. Wenn sich das Kind bei Verwandten in gerader Linie (Grosseltern) in Pflege befindet, kann das Jugendamt unter bestimmten Voraussetzungen das Pflegegeld kürzen. In sehr vielen Fällen verzichten Verwandte Pflegepersonen auf ein Pflegegeld, das gilt

---

<sup>1</sup> Seiterle, N. (2017), Ergebnisbericht Bestandesaufnahme Pflegekinder Schweiz 2017, Zürich: PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz.

insbesondere bei Pflegeverhältnissen, die dem Jugendamt nicht bekannt sind. Unterhaltspflichtige Eltern werden entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit vom Jugendamt zu Beiträgen verpflichtet.

Neben dem Recht auf finanzielle Entschädigung haben Pflegepersonen im Bedarfsfall auch einen eigenen Anspruch auf Beratung und Unterstützung sowie auf Weiterbildung. Sie haben die Befugnis, bei Angelegenheiten des täglichen Lebens für das Kind/den Jugendlichen allein zu entscheiden und die Sorgerechthinhaber zu vertreten.

Für Pflegeverhältnisse, die im Rahmen einer Hilfe zur Erziehung, also vom Jugendamt hergestellt und begleitet werden, besteht keine gesonderte Bewilligungs- und Aufsichtspflicht. Dies bedeutet nicht, dass in diesen Fällen der staatliche Schutz reduziert sein soll: der Gesetzgeber geht vielmehr davon aus, dass im Rahmen der bestehenden Pflichten des Jugendamtes, namentlich die Auswahl der Pflegepersonen, die Hilfeplanung und die fachliche Begleitung, ein mindestens gleichwertiger Schutz gewährleistet ist<sup>2</sup>.

Ebenfalls keine gesonderte Aufsichts- und Bewilligungspflicht besteht für verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse bis zum 3. Grad, was damit begründet wird, dass der Staat sich nicht in verwandtschaftliche Erziehungsverhältnisse einmischen will. Wird innerhalb des verwandtschaftlichen Pflegeverhältnisses jedoch angestrebt, dass die Pflegepersonen vom Jugendamt Pflegegeld erhalten soll, hat das Jugendamt über die so entstehenden Bezüge gewisse Möglichkeiten, Hilfedarf zu erkennen und gegebenenfalls Kinderschutzmassnahmen einzuleiten. Selbstverständlich gelten zudem die allgemeinen Kinderschutzregelungen.

Die bestehende gesetzliche Bewilligungs- und Aufsichtspflicht beschränkt sich somit auf Pflegepersonen, welche nichtverwandte Kinder aufnehmen möchten, und welche diese Aufnahmen ausserhalb der rechtlichen und fachlichen Rahmung einer „Hilfe zur Erziehung“ planen. Nur ein geringer Teil der Pflegeverhältnisse entspricht diesen Voraussetzungen.

Anlässlich der Tagung formulierten die Sachverständigen aus Deutschland folgenden Bedarf für die Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe:

- Vergleichbare Ausstattungsstandards in den Pflegekinderdiensten sowie vergleich- und nachvollziehbare Pflegegeldzahlungen und Unterstützungsleistungen für die Pflegefamilien.
- Verstärken von Massnahmen zum Sichern der Beziehungs-Kontinuität für das Kind (mit Pflege-, aber auch Herkunftseltern).
- Stärkere Gewichtung der Arbeit mit Herkunftsfamilien.
- Ausbau migrationssensibler Dienste und Angebote. Derzeit sind Weltanschauung und Religion etc. in der Pflegekinderhilfe noch zu wenig mitgedacht.
- Größere Aufmerksamkeit und verbesserte Hilfen für Pflegepersonen mit Pflegekindern mit Behinderungen.
- Gezieltere Unterstützung kritischer Übergangsphasen.
- Die Rolle der Pflegekinderhilfe gegenüber Pflegeverhältnissen im verwandtschaftlichen und sozialen Umfeld ist weitgehende ungeklärt. Es stellt sich die Frage, ob hier sozialräumliche, milieuorientierte Ansätze ausgebaut werden sollten.
- Stärken der Beteiligungsrechte der Pflegekinder und der Herkunftseltern. Einrichten oder zugänglicher machen von Ombudschaft für Betroffene.

---

<sup>2</sup> Vgl. Morsberger, Th. (2015) Zweiter Abschnitt. Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen, S. 715 in: Reinhard Wiesner, SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, 5. überarb. Auflage, München: Beck

## 1.2. Die Pflegekinderhilfe in den Niederlanden

Am 1. Januar 2015 trat in den Niederlanden ein neues Jugendhilfegesetz in Kraft. Dieses verschob die Zuständigkeit für Kinder- und Jugendhilfe von der Landesregierung, den Provinzen und den Grossstädten zu den Gemeinden. Dies hat zu einer drastischen Auswirkung auf die bestehenden Strukturen, und zum anderen wurde der Spardruck erheblich erhöht.

Die Aufsichten über Kinderschutzmassnahmen, werden von den – ebenfalls kommunal angelegten – Kinderschutzräten (Raad voor de Kinderbescherming) vorgenommen. Kinderschutzmassnahmen, die die elterlichen Rechte einschränken (Beistandschaften), Entzug des elterlichen Sorgerechts) errichtet das Jugendgericht auf Antrag des Kinderschutzrats.

Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe können (auch) in den Niederlanden auf freiwilliger wie auch auf angeordneter Basis erfolgen. Die fallführenden Dienste sind entweder Verwaltungsabteilungen der Gemeinden oder aber gemeinnützige freie Träger mit einem Leistungsauftrag der Gemeinden. Um angeordnete Kinderschutzmassnahmen durchführen zu dürfen, müssen sich diese Dienste in einem speziellen Verfahren zertifizieren lassen.

In den Niederlanden sind mehr Kinder in Pflegefamilien platziert als in Heimen. Fast 6 von 10 platzierten Kindern befinden sich in einer Form von Familienpflege. Zum Gewinn von Pflegefamilien wurde 2016 eine nationale Werbekampagne gefahren. Sie hat allerdings nicht zum gewünschten Resultat neuer Zugänge von aufnahmewilligen Pflegeeltern geführt. Die Nachfrage ist grösser als das Angebot. Für Neuaufnahmen in Pflegefamilien werden Wartelisten geführt.

Ein spezieller Typus der Familienpflege sind die Familienheime. Das sind Kleinst-Einrichtungen, wo jeweils ein pädagogisch ausgebildetes Paar drei bis vier Kinder langfristig betreut. Begrifflich wird in den Niederlanden unterschieden zwischen Pflegesorge und Erziehungsvariante. Bei Pflegesorge werden die Entwicklungsbedingungen der Herkunftsfamilie zunächst genauer untersucht und es wird auf eine Rückplatzierung hingearbeitet, während bei der Erziehungsvariante das Kind für längere Zeit bei der Pflegefamilie lebt mit dem Ziel, dass es Kontinuität erfährt und dadurch gute Entwicklungschancen gewährleistet werden.

Die meisten Aufgaben rund um die Pflegeverhältnisse werden von den insgesamt 28 grossregional tätigen Pflegehilfeorganisationen wahrgenommen (pleegzorgorganisatie). Diese suchen, qualifizieren, begleiten und beaufsichtigen die Pflegefamilien. Bei den Unterbringungen sind es auch diese Organisationen, die die Vermittlungs- und Passungsprozesse gestalten. Der Wettbewerb zwischen diesen Organisationen ist minimal, da sich ihre Zuständigkeitsregionen kaum überschneiden und sie die Territoriumsgrenzen gegenseitig respektieren. Einige wenige, auf jeweils spezifische Segmente an Pflegeplätzen spezialisierte Organisationen sind auch überregional aktiv. So gibt es zum Beispiel eine grosse Organisation, die Pflegeplätze für Kinder mit Behinderungen organisiert und begleitet. Die für die Platzierungen zuständigen Gemeinden stehen mit den Organisationen in Leistungsvereinbarungen. Mit der Verlagerung der Kinder- und Jugendhilfe auf die Gemeinden sind auch die Tarife für die Platzierungen unter Druck gekommen. Da die Entschädigung der Pflegeeltern national festgelegt ist, wirkt sich dieser Druck vor allem auf die Ressourcen und damit auf die Qualität der Qualifizierung und Begleitung der Pflegeeltern aus.

Grundsätzlich können Eltern selbst entscheiden, ob ihr Kind beispielsweise bei Freunden oder Verwandten platziert wird. Dies gilt jedoch nicht, wenn das Kind jünger als 6 Monate ist. Pflegeverhältnisse für 0-6 Monate alte Kinder brauchen immer die Bewilligung durch die Kinderschutzbehörde. Informelle Pflegeverhältnisse (Kind lebt bei Freunden, Verwandten) werden den Behörden i.d.R. nicht bekannt, solange diese kein Entgelt in Anspruch nehmen möchten.

In diesem Fall müssen sie sich einer Pflegehilfeorganisation anschliessen und werden damit zu anerkannten Pflegepersonen.

Wer Pflegeperson werden will, braucht eine offizielle Erklärung des Kindesschutzrates, die bestätigt, dass keine Umstände vorliegen, die gegen die Platzierung eines Kindes bei der Pflegeperson sprechen. Der Kindesschutzrat verlangt dazu unter anderem von allen an der Pflegepersonen-Adresse wohnenden Personen über 12 Jahre eine Erklärung, dass sie mit der Aufnahme eines Kindes einverstanden sind. Weiter ist die Aufnahme der Pflegepersonen in eine Pflegesorge-Organisation erforderlich. Um aufgenommen zu werden, sind einige Voraussetzungen zu erfüllen: Die Personen dürfen nicht vorbestraft sein und müssen ein Gesundheitszeugnis vorweisen. Ein weiteres Kriterium ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Herkunftseltern sowie die Bereitschaft zur Umsetzung des Hilfeplans und zur Annahme von Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe. Zudem müssen sie eine Ausbildung absolvieren. Bei anerkannten Pflegepersonen dauert die Vorbereitung bis zur Übernahme eines Kindes in der Regel zwischen 6 und 9 Monaten.

Alle anerkannten Pflegefamilien sind einer Pflegesorge-Organisation zugeordnet. Diese Organisationen verpflichten die Pflegeeltern zum Besuch von Kursen. Die Abhängigkeit der Pflegepersonen von den Pflegehilfeorganisationen ist sehr hoch. Ein Gesetzesentwurf sieht nun vor, dass sie sich mit Pflegeelternräten gegenüber diesen Organisationen vertreten lassen können, ein Zustimmungsrecht zu den Hilfeleistungsplänen sowie geeignete externe Hilfe bei Differenzen mit ihrer Organisation erhalten.

Bereits 2014 wurde die Rechtsstellung der Pflegeeltern im Zuge einer Erneuerung der Gesetzgebung im Bereich der Kinderschutzmassnahmen verbessert: Pflegeeltern erhalten ein Beteiligungsrecht in Kinderschutzverfahren für das Kind, wenn dieses mindestens ein Jahr in der Pflegefamilie gelebt hat.

Bereits mit der oben erwähnten Reorganisation der Kinder- und Jugendhilfe wurden auch die Kinderschutzmassnahmen und hier insbesondere die Aufhebung der elterlichen Sorge, neu geregelt. Ein Sorgerechtsentzug kann verfügt werden, wenn das Kind misshandelt wurde, oder wenn es aus anderen Gründen in seiner Entwicklung ernsthaft bedroht ist und die Eltern nicht im Stande sind, innerhalb eines akzeptablen Zeitrahmens selber für das Kind zu sorgen. Als akzeptabel wird ein Zeitraum von maximal 2 Jahren angenommen. Der Kinderschutzrat (Raad voor de Kinderbescherming) muss daher bei den als Kinderschutzmassnahmen angeordneten oder mit Kinderschutzmassnahmen begleiteten Unterbringungen nach Ablauf von 2 Jahren prüfen, ob den leiblichen Eltern das Sorgerecht entzogen werden soll. Dies wird dann als indiziert angesehen, wenn die Verantwortbarkeit einer Rückplatzierung des Kindes zu den Eltern als unwahrscheinlich beurteilt wird.

Dieser Mechanismus trägt dazu bei, dass Eltern eher zu einer „freiwilligen“ Unterbringung tendieren. So kommen sie möglicherweise einer Kinderschutzmassnahme zuvor und laufen nach Ablauf von 2 Jahren nicht Gefahr, dass Ihnen das Sorgerecht über ihr Kind entzogen wird.

Generell wird aufgrund der neuen Gesetze die Interessenlage der Kinder heute stärker berücksichtigt als früher, insbesondere dadurch, dass das Recht auf Kontinuität der Erziehung als zentrales Entscheidungskriterium festgelegt wurde. Weiter haben die Kinder ab 12 Jahren, deren Eltern wie auch Pflegepersonen die Möglichkeit, das Jugendgericht bei Differenzen mit der fallführenden zertifizierten Stelle um Hilfe zu ersuchen.

Die Höhe der Entschädigung der Pflegepersonen wird mit nationaler Gültigkeit jährlich durch das Ministerium für Gesundheit, Wohlstand und Sport, jährlich festgelegt. Der Betrag wird nach Alter des Kindes abgestuft und liegt zurzeit zwischen 543 und 667 Euro pro Monat. Für zu-

sätzliche besondere Kosten, die den Pflegeeltern entstehen, sowie bei besonders aufwändigen Betreuungsarrangements sind Zuschläge in der Höhe von rund max. 300 Euro pro Kind und Monat vorgesehen. Zusätzliche Mittel können in besonderen Fällen gewährt werden.

Besondere Herausforderungen in den Niederlanden sind:

- Der Umstand, dass für alle Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe erheblicher Spardruck besteht. Dieser zwingt zu einem Qualitätsabbau bei den Leistungen. Ursache für diesen Druck ist die erfolgte Übertragung der inhaltlichen und finanziellen Verantwortung an die Gemeinden. Gemeinden, Pflegeorganisationen und Kinderschutzräte schieben sich gegenseitig Kosten zu.
- Seit der Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Gemeinden haben früher geltende Standards an Bedeutung eingebüßt. So folgen die Gemeinden heute bei Entscheidungen über die Verlängerung von Pflegeverhältnissen nach Erreichen der Volljährigkeit unterschiedlichen Kriterien.
- Es sollten mehr Möglichkeiten geschaffen werden, um bei einem Mehrbedarf oder in Krisensituationen den Pflegepersonen flexibel zusätzliche Unterstützung anzubieten, damit sie dem Pflegekind mehr Aufmerksamkeit schenken können („Elternzeitmodelle“ für Pflegeeltern).
- Modelle für eine rasche und transparente Klärung der Erziehungsperspektive: Rückführung zu den Herkunftseltern oder langfristige Perspektive bei den Pflegepersonen?
- Verbesserung von Zugängen für Pflegekinder zu Therapien und spezifischen Behandlungsformen.
- Der mangelnde Support und die fehlende Aufsicht gegenüber den privaten/ informellen Familienplatzierungen. Dies bedeutet, dass bei den betroffenen Kindern Risiken nicht erkannt und behoben werden können.

### 1.3. Die Pflegekinderhilfe Österreich

Inhaltlich und begrifflich ist die Kinder- und Jugendhilfe Österreichs auf Bundesebene gestaltet. Das Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz definiert die Leistungen, welche die Bundesländer, im Gesetz als Träger der Kinder- und Jugendhilfe bezeichnet, zu erbringen haben. Ihre Ausführungsgesetze regeln die Details der Leistungserbringung. Diese Leistungen umfassen im Wesentlichen zwei Kategorien:

1. Soziale Dienste: diese können von „werdenden Eltern, Familien, Kindern und Jugendlichen nach ihrem eigenen Ermessen in Anspruch genommen werden.“
2. Erziehungshilfen: Diese werden bei Kindeswohlgefährdung entweder mit den Eltern vereinbart oder gerichtlich angeordnet und sind verbindlich wahrzunehmen. Dabei wird zwischen folgenden zwei Formen unterschieden:
  - *Unterstützung der Erziehung*: Dabei wohnt der/die Minderjährige im bisherigen Familienverband und Eltern, Kinder und Jugendliche erhalten einzelfallgerecht Unterstützung und Entlastung in Erziehungsfragen z.B. regelmäßige Beratung, sozialarbeiterische Betreuung.
  - *Volle Erziehung*: Unterbringung bei Pflegepersonen oder in einer sozialpädagogischen Einrichtung

Die Pflegeverhältnisse der vollen Erziehung werden zwischen der zuständigen Stelle der Kinder- und Jugendhilfe und der Pflegeperson begründet. Dabei wird zwischen Verwandten-Dau-

erpflege, Krisen-/ Bereitschaftspflege sowie sozialpädagogische Pflegeverhältnissen unterschieden. Letztere sind oft strukturell an eine stationäre Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe angebunden, und die Erziehungsaufgabe wird von sozialpädagogisch qualifizierten Pflegepersonen wahrgenommen.

Davon zu unterscheiden sind private Pflegeverhältnisse. Diese werden zwischen Herkunftseltern und Pflegepersonen vereinbart. Diese Form wird besonders dann gewählt, wenn Eltern aus beruflichen Gründen die Erziehung der Kinder selber nicht ausreichend gewährleisten könnten. Bei diesen privaten Pflegeverhältnissen besteht die einzige staatliche Einflussnahme darin, die Eignung der Pflegepersonen zu prüfen und, wenn diese gegeben ist, die Bewilligung zur Aufnahme eines Kindes zu erteilen. Die Betreuung innerhalb der erweiterten Familie z.B. durch Großeltern ist kein privates Pflegeverhältnis.

Als Voraussetzung für das Erteilen einer positiven Eignungsbeurteilung wird in Österreich grosser Wert auf die Teilnahme der angehenden Pflegepersonen an einer Schulung gelegt. Zu deren Konzeption und Umfang haben sich die Bundesländer auf Empfehlungen geeinigt, welche bundesweit eingehalten werden. Die Schulungen dauern mindestens 45 Unterrichtseinheiten und beinhalten Themen wie Biografiearbeit, Psychologie und Gesundheit, Erziehung, Beziehung und Konfliktregelung, Krisen, Kontaktpflege mit leiblichen Eltern, rechtliche Grundlagen und Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe.

In Bezug auf Pflegeverhältnisse enthält nicht nur das Kinder- und Jugendhilfegesetz, sondern auch das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch Rechtssetzungen zu Pflegeverhältnissen. Die Begriffsbestimmungen dazu sind allerdings in den beiden Gesetzen unterschiedlich, was zum Teil zu Irritationen führt. Im Wesentlichen bezieht sich das Kinder- und Jugendhilfegesetz auf die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und die Zugänge zu diesen Leistungen, während das Bürgerliche Gesetzbuch die Rechtsverhältnisse zwischen Kindern und Eltern, beziehungsweise Pflegeeltern, zum Gegenstand hat. Ein bemerkenswerter Unterschied liegt auch darin, dass das Bürgerliche Gesetzbuch den Begriff „Pflegeeltern“ führt, während das Kinder- und Jugendhilfegesetz von „Pflegepersonen“ spricht und damit dem Umstand Rechnung trägt, dass es Pflegepersonen nicht nur als Paar gibt.

Für das Gewinnen von Pflegepersonen gab es in der jüngeren Vergangenheit vermehrt Werbekampagnen. Mit Plakaten, im Internet sowie in den sozialen Medien wurden Informationen über Pflegeelternschaft verbreitet und Interessierte dazu aufgerufen, sich bei den Fachstellen zu melden. Mittels vertiefender Informationsveranstaltungen und Einzelgesprächen konnten dann aus den Anfragen die für die Aufgabe geeigneten Personen er- und vermittelt werden. Besonders erfolgreich war eine solche 2006 in Wien geführte Kampagne, die auf Plakaten nebst heterosexuellen auch homosexuelle Paare und Solo-Männer und Frauen als potentielle Pflegepersonen zeigte, was eine grössere öffentliche Kontroverse auslöste, die wiederum Aufmerksamkeit auf die Möglichkeit der Pflegeelternschaft zu lenken vermochte.

Pflegepersonen haben Anspruch auf ein Pflegekindergeld, welches die durch das Kind entstehenden Kosten deckt, aber keine Entlohnung für die Tätigkeit als Pflegepersonen beinhaltet. Diese Entschädigung wird bis zum 18., in bestimmten Fällen auch bis zum 21. Geburtstag des Kindes ausgerichtet. Im Arbeits- und Sozialrecht sind Pflegeeltern – analog zu leiblichen Eltern – Privilegien zugewiesen: die Elternkarenz als Möglichkeit auf vorübergehenden unbezahlten Unterbruch des Arbeitsverhältnisses mit einer entsprechenden Garantie, danach wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren zu können, bei gleichzeitigem Bezug von Kinderbetreuungsgeld; die Familienbeihilfe, der Kinderabsetzbetrag, das Schulstartgeld. Dazu kommen – je nach Bundesland verschiedene – Formen der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung der Pflegepersonen. Diese sind allerdings sehr limitiert.

In Ihrem Verhältnis zum Pflegekind haben die Pflegepersonen eigene Rechte. So muss das Gericht „einem Pflegeelternpaar (Pflegeelternanteil) auf seinen Antrag die Obsorge für das Kind ganz oder teilweise zu übertragen, wenn das Pflegeverhältnis nicht nur für kurze Zeit beabsichtigt ist und die Übertragung dem Wohl des Kindes entspricht.“ Auch haben Pflegeeltern ein Kontaktrecht zum Kind, wenn das Pflegeverhältnis abgeschlossen ist.

Pflegeeltern haben aber auch Pflichten. Insbesondere müssen sie mit der für sie zuständigen Stelle der Kinder- und Jugendhilfe kooperieren, und sie müssen die Kontakte des Kindes zu seinen leiblichen Eltern unterstützen und fördern.

Pflegekinder haben ab Vollendung des 14. Altersjahrs ein eigenes Antragsrecht bezüglich ihrer Pflege und Erziehung beim Gericht, und sie können sich am entsprechenden Verfahren beteiligen, ohne eine gesetzliche Vertretung beizuziehen.

In den österreichischen Fachkreisen der Pflegefamilienhilfe werden zurzeit vor allem die folgenden Fragen thematisiert:

- Lässt sich eine Platzierungsdauer definieren, ab der eine Rückführung des Kindes in die Herkunftsfamilie (generell) nicht mehr als in seinem Interesse verstanden und daher unterbunden werden soll? Diese Frage betrifft das Verhältnis, bzw. die Güterabwägung, zwischen dem Recht der leiblichen Eltern auf Einheit ihrer Familie gegenüber dem Interesse des Kindes auf Kontinuität und Sicherheit seiner Beziehungen zur Pflegefamilie.
- Die Forderung der Kinder- und Jugendhilfeträger, Pflegeeltern sozialversicherungsrechtlich besser abzusichern
- Die Harmonisierung der Definitionen von Pflegeelternschaft im Kinder- und Jugendhilfegesetz und im Zivilrecht
- Unterstützungsleistungen für Pflegeverhältnisse bei Verwandten: Die zusätzliche Herausforderung, die sich verwandten Pflegeeltern stellen kann, liegt im Umstand, dass sie in der Regel auch gegenüber den Herkunftseltern in einer loyalen Beziehung stehen, welche (möglicherweise) das Kind gefährdet haben, Unterstützungsangebote sind teilweise nicht vorhanden, oder aber sie werden nicht genutzt, weil zu sehr auf das „natürliche“ Funktionieren der verwandtschaftlichen Beziehungen vertraut wird.
- Vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe stellt sich außerdem die Frage, ob und wieweit für die Pflegefamilienhilfe spezialisierte Organisationseinheiten eingerichtet werden sollten.

#### **1.4. Die Pflegekinderhilfe in der Schweiz**

In der Schweiz fehlt auf nationaler Ebene ein Leistungsgesetz zur Kinder- und Jugendhilfe. Für diesen Bereich sind primär die Kantone und Kommunen zuständig. Die wichtigsten landesweit geltenden Bestimmungen zur Pflegekinderhilfe finden sich im Zivilgesetzbuch (ZGB) und in der seit 1977 bestehend und 2014 umfassend revidierten „Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern“ (Pflegekinderverordnung, PAVO).

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) enthält Bestimmungen zum Generationsverhältnis (Rechte und Pflichten von Eltern und Kindern) sowie Bestimmungen zu Schutzmassnahmen, die angeordnet werden können, wenn das Wohl eines Kindes gefährdet ist und die Eltern nicht willens oder nicht in der Lage sind, diesen zu begegnen. Weiter bestimmt das ZGB eine Bewilligungspflicht für die Aufnahme von Pflegekindern; es gewährt Pflegeeltern einen Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld und räumt ihnen eine beschränkte elterliche Vertretungs-

befugnis ein. Schliesslich verlangt das ZGB die Anhörung der Pflegeeltern vor wichtigen Entscheidungen, und es ermöglicht den Schutz des Pflegeverhältnisses, wenn dieses lange gedauert hat, vor einem kurzfristigen Abbruch. Pflegekinder und Pflegeeltern sind im ZGB explizit mit als Adressaten von Kinderschutzmassnahmen bezeichnet. Die Pflegekinderverordnung nimmt Bezug auf die im ZGB verankerte Bewilligungspflicht und auf weitere nationale und internationale Gesetzesgrundlagen und präzisiert und erweitert deren Bestimmungen. Eine davon betrifft die Pflicht, dass jedes in einer Pflegefamilie oder in einem Heim platzierte Kind eine Vertrauensperson zugewiesen erhält, an die es sich bei Fragen oder Problemen wenden kann. Diese Bestimmung ist jedoch erst in Ansätzen umgesetzt. Es bestehen noch erhebliche Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten, wie diese Funktion zu bestimmen und zu gestalten ist. Es ist festzuhalten, dass für keinen anderen Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ähnlich viele landesweit geltende gesetzliche Normen bestehen wie für die Pflegekinderhilfe. In der Umsetzung bestehen gleichwohl erhebliche (sprach-)regionale Unterschiede.

In der deutschsprachigen Schweiz sind die *Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe* weitgehend Sache der Kommunen, und nur in den grösseren Städten werden sie durch spezialisierte Dienste wahrgenommen. In der französisch- und italienischsprachigen Schweiz sind diese Aufgaben vermehrt auf der Ebene der Kantone angesiedelt. Durch die sich daraus ergebenden grösseren Versorgungsräume sind hier spezialisierte Dienste vorherrschend. Für *das Anordnen* von Unterbringungen sind die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zuständig. Sie delegieren die mit den Entscheidungen verbundenen Umsetzungs- und Begleitaufgaben entweder an Mandatscenter oder an die kommunalen, regionalen oder kantonalen polyvalenten Sozialdienste oder an Kinder- und Jugenddienste, soweit solche vorhanden sind. Wegen dieser föderalistischen Prägung sind die Stellen, welche „Jugendamtsfunktionen“ (nach deutschem Modell) wahrnehmen, von Kanton zu Kanton und von Region zu Region sehr unterschiedlich strukturiert.

In Bezug auf die Pflegekinderhilfe lassen sich in der Schweiz drei Funktionen unterscheiden. Die bereits erwähnte, erst ansatzweise umgesetzte Funktion der Vertrauensperson des Kindes wird hier ausgeklammert:

- Die Funktion der Zuweisung und Platzierungsbegleitung: Dazu gehören auch das Gewährleisten der Finanzierung der Unterbringung sowie kindbezogenen Hilfeprozesse für die Eltern der Kinder.
- Die Funktion der Bewilligung und Aufsicht: Die dazugehörigen Aufgaben beziehen sich gemäß Pflegekinderverordnung ausdrücklich auf Pflegeverhältnisse und beinhalten damit auch das Matching Pflegeeltern – Pflegekind sowie Aspekte der Gestaltung der Beziehung zwischen Kind, Herkunftsfamilie und Pflegeeltern.
- Die Funktion des Supports gegenüber den Pflegeeltern: Die Supportaufgaben sind in der Bundesgesetzgebung nicht explizit vorgesehen, sondern werden dort als Teil der Aufsicht verstanden: die Aufsichtsperson „steht den Pflegeeltern bei Bedarf beratend zur Seite“ (Art. 10, PAVO). Den Kantonen ist es jedoch „vorbehalten, das Pflegekinderwesen zu fördern“, insbesondere mit Massnahmen „zur Ausbildung, Weiterbildung und Beratung von Pflegeeltern und Fachpersonen sowie zur Vermittlung guter Pflegeplätze (...)“ (Art. 3, Abs. 1, PAVO). Damit ist den Kantonen die Befugnis, jedoch keine Verpflichtung, für das Einrichten von Supportfunktionen zugewiesen.

Diese Funktionen sind kantonal und regional unterschiedlich ausgestaltet. Eine der Unterschiedlichkeiten betrifft das Auseinanderhalten, bzw. die Kombination der Aufsichts- und Supportfunktion. Die zuweisenden sowie die beaufsichtigenden bzw. support-bietenden Stellen haben sich bezüglich ihres Engagements und der Ausgestaltung ihrer Rollenprofile zuweilen

komplementär zueinander entwickelt, je nachdem, mit welchen Ressourcen die entsprechenden Stellen in der jeweiligen Region ausgestattet waren und sind.

In manchen Kantonen gibt es Dienste oder Abteilungen, die sich auf *Pflegekinderhilfe* spezialisiert haben und die Aufgabe der Akquirierung und Begleitung von Pflegepersonen übernehmen. In der deutschsprachigen Schweiz haben sich unter anderem *sogenannte private Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege/DAF* herausgebildet, welche – teilweise quer zu den Strukturen der Kantone und Gemeinden – Leistungspakete anbieten.

Der prinzipielle Anspruch der Pflegeeltern auf ein angemessenes Pflegegeld ist – wie bereits angefügt – im Zivilgesetzbuch festgelegt. Den Kantonen ist es vorbehalten, Richtlinien für die Festsetzung von Pflegegeldern zu erlassen (Art. 3, Abs. 2, PAVO). Die Ansätze weichen in der Höhe denn auch stark voneinander ab. Wenn das Kind bei nahen Verwandten untergebracht ist, geht das Gesetz von der Vermutung aus, dass die Pflege unentgeltlich erfolgt (298 Abs. 2 ZGB). Manche Kantone interpretieren diese Unentgeltlichkeitsvermutung so, dass sie für verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse erheblich reduzierte Pflegegeld-Vergütung vorsehen. Nach einer aktuellen rechtswissenschaftlichen Studie ist dies mit dem verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag unvereinbar.<sup>3</sup>

Die Herausforderungen für die Pflegekinderhilfe der Schweiz beziehen sich zunächst auf die statistische Erhebung, aber auch auf Massnahmen zur Standardisierung sowie zur Rollenklärung der vielen beteiligten Akteure.

- Eine einheitliche statistische Datenerhebung für den Bereich der ausserfamiliären Unterbringung, einschliesslich der Unterbringung in Pflegefamilien, würde eine wichtige Grundlage für die interkantonal und international vergleichenden Diskussionen bilden. Bis dahin gibt es in der Schweiz dazu keine zuverlässigen Daten. Der Verein PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz hat jedoch für das Jahr 2015 eine Untersuchung durchgeführt, die von nun an jährlich fortgeschrieben aktualisiert werden soll. Mit dem Projekt Casadata des Bundesamtes für Justiz wird zudem die Erhebung einer staatlich finanzierten und organisierten Statistik angestrebt.
- Die Profile der verschiedenen professionellen Rollen im System müssen geklärt und funktional aufeinander abgestimmt werden. Mit Blick auf die Praxis anderer Länder gilt es zu prüfen, ob und wie die Zahl der gegenüber den Pflegeverhältnissen auftretenden professionellen Akteure reduziert werden kann.
- Die Rolle der Vertrauensperson des Kindes ist hinsichtlich der Anforderungen, der Einsetzungsprocedere und der Kompetenzen zu klären. Die Mitwirkung des Kindes bei der Bestimmung der Vertrauensperson ist dabei unabdingbar.
- Die Entschädigungsregeln der Kantone sollten einander angeglichen werden. Moderate, mit regional unterschiedlichen Lebenskosten begründete Unterschiede sollen dabei toleriert werden. Der Umgang mit der Unentgeltlichkeitsvermutung der Pflege bei Verwandten ist zu überdenken.
- Die Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) resp. mineur-e-s non accompagné-e-s (MNA) in Pflegefamilien stellt neue Herausforderungen an alle Beteiligten. Hinsichtlich der Voraussetzungen für die Angemessenheit solcher Unterbringungen und des spezifischen Supports gegenüber diesen Pflegeverhältnissen besteht Orientierungs- und Entwicklungsbedarf.

---

<sup>3</sup> Anderer, K. (2012) Das Pflegegeld in der Dauerfamilienpflege und die sozialversicherungsrechtliche Stellung der Pflegeeltern, Zürich: Schulthess

## 2. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe

Auf der Grundlage der Länderberichte und weiterer Fachbeiträge diskutierten die Tagungsteilnehmenden intensiv über Unterschiede und Ähnlichkeiten in den Systemen der Pflegekinderhilfe in den vier Ländern und identifizierten die aus ihrer Sicht vorrangigen Entwicklungsfelder und -richtungen. Diese werden im Folgenden vorgestellt.

### 2.1. Die Rolle von Pflegekindern stärken: Selbstorganisation und Vertrauenspersonen

Pflegekinder stehen vor der sehr anspruchsvollen Aufgabe, ihre Platzierung in einer Pflegefamilie einzuordnen und zu verstehen, sich in der neuen Familie zu orientieren und ihre Loyalität zu Herkunftsfamilie und Pflegefamilie auszubalancieren<sup>4</sup>. Im Gesamtsystem der Pflegekinderhilfe sind sie in struktureller Hinsicht in einer schwachen Position. Oft fehlen ihnen Kenntnisse des Hilfesystems und ihrer Rechte. Platzierungen beinhalten ausserdem das Risiko der Isolation und des Verlustes wichtiger sozialer Beziehungen. Mit der Einführung strukturell verankerten Gelegenheiten zur Selbstorganisation sowie von Vertrauenspersonen kann die Rolle und Position von Pflegekindern nachhaltig gestärkt werden.

Wir empfehlen, dass Pflegekinder Gelegenheiten zur *Selbstorganisation* erhalten. Die primäre Funktion solcher Orte bzw. Gelegenheiten zur Selbstorganisation besteht darin, Austauschmöglichkeiten und Öffentlichkeiten von Pflegekindern für Pflegekinder herzustellen. Sie bieten Räume zum Entdecken und Artikulieren von Anliegen, Befindlichkeiten und Interessen – auch (aber nicht *nur*) solchen, die mit dem «biografischen Ereignis Familienplatzierung» und der «Lebenslage Pflegekind» verbunden sind. Diese Gelegenheiten müssen strukturell abgesichert werden. Zudem sind die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen. Ressourcen sind erforderlich für Treffpunkte, Räume und Mobilitätskosten. Solche Orte und Gelegenheiten der Selbstorganisation müssen professionell begleitet werden. Die Aufgabe der Professionellen liegt darin, die Pflegekinder zum Entdecken und Artikulieren von Anliegen zu ermutigen, sie dabei zu unterstützen und ggf. Übersetzungshilfen ins Jugendhilfesystem oder zu den Akteuren und Arenen der Kinder- und Jugendpolitik anzubieten. Eine weitere Aufgabe liegt darin, für altersgerechte bzw. diversitätsgerechte Formate zu sorgen. Die Teilnahme und Mitwirkung an Gelegenheiten der Selbstorganisation muss für die Pflegekinder freiwillig sein. Als Orientierung können hier beispielsweise *Pesäpuu ry* ([www.pesapuu.fi](http://www.pesapuu.fi)) in Finnland und das europäische Netzwerk *power4youth* ([www.power4youth.net/](http://www.power4youth.net/)) dienen. Auch in Deutschland und Österreich wurden dazu bereits punktuell Strukturen aufgebaut, die bei der Zielgruppe gute Resonanz erzielt haben; ihre materielle Absicherung steht allerdings noch aus.

Eine weitere Massnahme zur Stärkung der Rolle von Pflegekindern kann die Einführung eines Anspruchs auf eine *Vertrauensperson* sein. In der Schweiz gibt es bereits eine bundesgesetzliche Vorschrift, die die Kinderschutzbehörde mit einer entsprechenden Aufgabe betraut (Art. 1 der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, PAVO). Die Anforderungen an diese Rolle sind jedoch noch ungenügend bestimmt und über die praktische Umsetzung ist noch wenig bekannt. Insofern besteht diesbezüglich ein genereller Entwicklungsbedarf. Die primäre Funktion der Vertrauenspersonen wird darin gesehen, für das Pflegekind ansprechbar

---

<sup>4</sup> Blülle, St. (2017), Die Förderung ins Zentrum rücken. Aufgaben und Rollen in der Pflegekinderhilfe, in: Sozial Aktuell, 49, 1, 20-22; Gassmann, Y. (2016): Zufriedene Pflegekinder, in: Pflegekind-Aktion Schweiz (Hrsg.): Handbuch Pflegekinder, Aspekte und Perspektiven. Zürich: Pflegekinder-Aktion Schweiz

zu sein, seine Sichtweisen und Anliegen sichtbar zu machen und Übersetzungsleistungen gegenüber dem Hilfesystem zu erbringen. Dazu ist es notwendig, dass die Vertrauensperson durch das Kind gewählt wird. Die Verantwortung dafür, dass das Kind entsprechend informiert wird, seinen Anspruch geltend machen kann und Gelegenheit bekommt, in einem altersgerechten Prozess eine Person seines Vertrauens zu bestimmen, darf jedoch nicht an das Kind delegiert werden. In jedem System der Kinder- und Jugendhilfe wären daher eine jeweils geeignete Stelle zu bestimmen (Fachdienst, Amt, Behörde, Gericht), die die Verantwortung dafür übernimmt, dass ein Pflegekind eine Vertrauensperson bestimmen und auf seinen eigenen Wunsch hin gegebenenfalls auch wechseln kann. Vieles spricht dafür, die Wahl einer Vertrauensperson durch das Kind als Teil des Hilfeplanprozesses zu gestalten.

## **2.2. Für faire und transparente Entgeltregimes**

Entgeltregimes für Pflegepersonen variieren nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Nationalstaaten und verschiedenen Regionen sowie Versorgungsgebieten ausserordentlich stark. Teilweise weichen nicht nur die absoluten Beträge, sondern auch ihre Berechnungsgrundlagen erheblich voneinander ab. Noch immer gibt es Versorgungsregionen, in denen Pflegepersonen nur einen Ausgleich für Aufwendungen wie Unterkunft und Ernährung erhalten – aber keine Vergütung für ihre Betreuungsleistungen. Dies steht im krassen Widerspruch dazu, dass Familienpflege eine unverzichtbare Säule öffentlich verantworteter Erziehung ist.

Wer ein Pflegekind bei sich aufnimmt, hat Anspruch auf eine faire Vergütung und Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit. Pflegepersonen, die mit dem Pflegekind verwandt sind, dürfen nicht schlechter gestellt werden als andere Pflegepersonen. Es ist zu gewährleisten, dass alle Pflegepersonen innerhalb einer Versorgungsregion nach gleichen und transparenten Standards vergütet werden und sozial abgesichert sind. Diese Standards sind rechtsförmig auszugestalten. Mit Vorteil sind sie Bestandteil der Regelungen, die das Pflegeverhältnis und damit die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen den entscheidungsbefugten öffentlichen Körperschaften eines jeweiligen Kinder- und Jugendhilfesystems und den Pflegepersonen regeln.

Die Anwendung der Vergütungsstandards gehört in die Verantwortung öffentlicher Verwaltungen. Bei der Ausgestaltung der Vergütungsregeln empfiehlt es sich, zwischen allgemeinen und besonderen Kosten zu unterscheiden. Kosten für Ferien der Pflegekinder und für Besuche bei den Herkunftseltern sollten Bestandteil der Grundpauschalen sein. Für besondere Aufwendungen im Zusammenhang mit spezifischen Förderungsleistungen für Pflegekinder (zum Beispiel bei spezifischen Begabungen oder Beeinträchtigungen) sollten entsprechende zusätzliche Aufwandsentschädigungen eingeführt werden. Diese können sich an den effektiven Kosten orientieren oder durch Pauschalen geregelt werden.

Ohne transparente und faire Entgeltregimes dürfte es zukünftig immer schwerer werden, genügend qualifizierte Pflegepersonen zu finden. Transparente Strukturen und transparente Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren in einem Pflegekindersystem sind wichtige Voraussetzungen für den Erfolg von Familienplatzierungen. Sie sind auch wichtig dafür, dass sich Pflegepersonen und Pflegekinder in diesem System orientieren können. Fehlende Informationen über Standards der Vergütung können als Zugangsbarrieren für potentielle Pflegepersonen wirken. In einem öffentlichen Klima, das mehrheitlich von der Annahme geleitet wird, dass Familienpflege eine ehrenamtliche Aufgabe ist, dürfte die Bereitschaft zur Aufnahme von Pflegekindern eher gering sein. Von Pflegekindern kann es als Täuschung erlebt werden, wenn Informationen über Entgelte zurückgehalten werden. Die Vergütung ist als ein legitimes Motiv für das Eingehen eines Pflegeverhältnisses anzuerkennen. Eine Kultur der Heimlichkeiten und des schlechten Gewissens dient weder Pflegepersonen noch Pflegekindern.

### **2.3. Professionalisierte Fachdienste zur Unterstützung und Begleitung von Pflegepersonen ausbauen**

Pflegeverhältnisse werden ermöglicht, weil Pflegepersonen dem Kind Intimität, Vertrauen und zuverlässige persönliche Zuwendung schenken. Mit diesem Geschenk, das in eine öffentliche Hilfe eingebracht wird, muss gut umgegangen werden. Pflegepersonen und Pflegekinder haben Anspruch auf eine verlässliche, sensible und fachkundige Begleitung, die ihre Privatsphäre respektiert. Wer ein Kind in Pflege nimmt, muss relativ kurzfristig Beratung und Begleitung abrufen können – von Fachkräften, die mit den Herausforderungen von Pflegeverhältnissen vertraut sind und das Pflegekindersystem kennen. Solche Fachdienste, die u.a. mit den besonderen Dynamiken in den Beziehungen zwischen Pflegepersonen, Pflegekind, Herkunftseltern und platzierenden Stellen und mit typischen Phasen von Pflegeverhältnissen vertraut sind, müssen Pflegepersonen über den gesamten Zeitraum eines Pflegeverhältnisses und auch danach zur Verfügung stehen. Dies ist insbesondere bei Rückführungen zu den Herkunftseltern sehr wichtig.

Das Spektrum möglicher Unterstützungsanlässe reicht von der Klärung der Rolle von Pflegepersonen, der Gestaltung der Beziehungen zum Pflegekind und den Herkunftseltern bis hin zur Beratung im Erziehungsalltag. Fachdienste können auch eine wichtige Unterstützungsressource bei der konkreten Gestaltung der Kontakte, Zuständigkeiten und Kommunikationsweisen zwischen Pflegepersonen, Pflegekind und Herkunftseltern sein (Wer spricht wie über wen? Besuche usw.). Sie können insbesondere bei Veränderungen und Übergängen Klärungshilfe, Begleitung und Sicherheit bieten. Indem solche Fachdienste eine kontinuierliche und verlässliche Begleitung anbieten und bei Bedarf zeitnah beraten und unterstützen, können Sie erheblich zur Stabilität von Pflegeverhältnissen (bei gleichzeitiger Entwicklungsoffenheit) beitragen.

Dies gelingt insbesondere dann, wenn die begleitenden Fachkräfte neben Kenntnissen und Erfahrungen im Pflegekindersystem hohe Beratungskompetenzen mitbringen. Von professionalisierten Fachdiensten, die sich auf die Begleitung von Pflegeverhältnissen spezialisiert haben, ist am ehesten zu erwarten, dass sie die dafür erforderlichen Kompetenzen, Erfahrungen und ein geeignetes methodisches Repertoire aufbauen und fortlaufend weiterentwickeln. Durch aktive Teilnahme am wissenschaftlichen und fachlichen Austausch, Vernetzung sowie durch die gezielte Auswahl und Weiterbildung qualifizierter Fachpersonen kann in der Begleitung von Pflegepersonen und Pflegekindern eine hohe Qualität erreicht werden. Weiter sind sie sehr gut in der Lage, erfahrungs- und wissensbasierte Programme der Qualifikation und Weiterbildung von Pflegepersonen anzubieten. Obwohl der Nutzen solcher Dienste seit langem bekannt ist, sind sie an vielen Orten immer noch nicht verfügbar. Der flächendeckende Ausbau einer professionalisierten Infrastruktur für Pflegepersonen ist ein unverzichtbarer Entwicklungsschritt zu einem leistungsfähigen Pflegekindersystem.

### **2.4. Die Arbeit mit den Herkunftseltern intensivieren**

Eltern, deren Kinder bei Pflegepersonen leben, brauchen ebenfalls eine auf ihre Rolle und Bedürfnisse zugeschnittene fachliche Begleitung und Unterstützung, sowohl im Entscheidungs- und Platzierungsprozess als auch in den Phasen nach erfolgter Platzierung. Grundsätzlich sollten die Herkunftseltern an der Entscheidung über die Familienplatzierung beteiligt werden. Durch eine transparente Gestaltung des Platzierungsprozesses können die Chancen auf Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft zwischen den beteiligten Akteuren erhöht werden. Dazu kann es auch gehören, die Eltern über die in Frage kommenden oder gewählten Pflegepersonen zu informieren.

Oft scheinen sich Fachdienste nur so lange für die Herkunftseltern zu interessieren, bis die Platzierung erfolgt bzw. auf Dauer eingerichtet ist. Danach bricht der Kontakt oft ab und Herkunftseltern werden in einer kritischen Phase allein gelassen: einer Phase, in der sie die Fremdplatzierung für sich verarbeiten müssen, sich in ihrer neuen Rolle zurechtfinden müssen und (in den meisten Fällen) herausgefordert sind, den Kontakt zu ihrem Kind neu zu gestalten. Wenn Herkunftseltern in dieser Phase und darüber hinaus kompetent begleitet werden, entlastet dies auch die Pflegepersonen. Aber auch die Vorbereitung der Rückführung und die Wiedereingliederung in die Herkunftsfamilie bedarf einer guten Betreuung der leiblichen Eltern. Die Aufgabe, die Herkunftseltern darin zu begleiten, sich in ihrer Rolle zurechtzufinden und die Beziehungen zum Kind und den Pflegepersonen zu gestalten, darf nicht auf die Pflegepersonen abgewälzt werden. Sie gehört in öffentlicher Verantwortung und in die Hände kompetenter Fachpersonen.

Pilotprojekte in Deutschland (z.B. Kinder-Jugend-Eltern-Beratungsstelle Gallus in Frankfurt/Main; PFIFF e.V. Hamburg)<sup>5</sup> konnten zeigen, dass eine aktive Arbeit mit den Herkunftseltern wesentlich dazu beitragen kann, die Beziehungen im Verhältnis Pflegepersonen/Pflegekind/Herkunftseltern zu entlasten und letztendlich der Stabilität von Pflegeverhältnissen und dem Wohl von Pflegekindern dient. Diese Chance zur Unterstützung von Pflegeverhältnissen wird bislang noch viel zu wenig genutzt.

## **2.5. Verlässliche Rahmen für flexible Pflegeverhältnisse schaffen**

Der Umgang mit den widersprüchlichen Anforderungen an Kontinuität und Flexibilität ist eine der zentralen Herausforderungen bei der Gestaltung von Pflegeverhältnissen. Kontrovers wird zurzeit die Frage diskutiert, unter welchen Umständen der Kontakt von Pflegekindern mit den Herkunftseltern den Aufbau einer stabilen Bindung zu den Pflegepersonen erschweren kann. Einerseits scheint es grundlegend wichtig, dass Kinder die emotionale Erlaubnis spüren, in der Pflegefamilie leben und gleichzeitig Kontakt zu ihrer Herkunftsfamilie haben zu können. Andererseits kann es für das Kind und seine Bezugspersonen (Pflegepersonen, Herkunftseltern) wichtig sein, Gewissheiten über den Lebensort zu haben und „zur Ruhe“ zu kommen.

Eine weitere Kontroverse betrifft die Frage der Kontinuität von Pflegeverhältnissen. Einerseits ist es unbestritten, dass Pflegeverhältnisse Kontinuität brauchen. Andererseits kann es problematisch werden, wenn die Dauer (in Monaten/Jahren) zum ausschlaggebenden Kriterium für die Qualität von Pflegeverhältnissen gemacht wird und dadurch andere Qualitätsdimensionen aus dem Blick geraten. Eine Fixierung auf die Dauer unter Ausblendung anderer Gesichtspunkte kann dazu führen, dass die Flexibilität und Entwicklungsoffenheit von Pflegeverhältnissen leidet. Die Erfahrung zeigt, dass es keine pauschalen und schematischen Antworten auf die Frage gibt, wieviel Eindeutigkeit durch eine Perspektivklärung (d.h. die Verständigung über eine geplante Dauer eines Pflegeverhältnisses sowie Art und Umfang des Kontakts zwischen Pflegekind und Herkunftseltern) zu welchem Zeitpunkt bereits möglich und sinnvoll ist bzw. welche Art von Schwebezuständen dem Kind zugemutet werden können.

Bei der Rahmung und fortlaufenden Gestaltung von Pflegeverhältnissen ist darauf zu achten, dass sie sich an veränderte Bedarfslagen anpassen können. Vor diesem Hintergrund wird eine Akzentverschiebung vorgeschlagen, die nicht mehr die Dauer als solche (in Monaten/Jahren)

---

<sup>5</sup> Helming, E. / Wiemann, I. / Ris, E. (2010) Die Arbeit mit der Herkunftsfamilie, in: Kindler H., Helming E., Meysen T. & Jurczyk K. (Hg.) (2010) Handbuch Pflegekinderhilfe. München: Deutsches Jugendinstitut e.V., S. 524-559

als höchstes Ziel und ausschlaggebendes Kriterium der Qualität von Pflegeverhältnissen ansieht, sondern ihre Stabilität im Sinne einer Verlässlichkeit, die auch Veränderungen zulässt. Pflegeverhältnisse wie auch die Beziehungen zu den Herkunftseltern müssen sich im Verlauf der Zeit noch ändern können. Dazu ist es erforderlich, dass insbesondere in Anfangs- und Übergangsphasen verlässliche Begleitung durch Fachdienste der Pflegekinderhilfe verfügbar ist.

## **2.6. Unterstützung für Betreuungspersonen in nicht-formalisierten Pflegeverhältnissen (Verwandtenpflege, Netzwerkpflege u.a.)**

In einigen Ländern erfahren nicht-formalisierte Pflegeverhältnissen zurzeit eine erhöhte Aufmerksamkeit. Von nicht-formalisierten Pflegeverhältnissen wird gesprochen, wenn Personen innerhalb von Verwandtschaftssystemen und sozialen Netzen ohne eine Vermittlung von Fachdiensten Aufgaben der Betreuung und Erziehung von Kindern in auf Dauer angelegten Arrangements übernehmen. Ob solche Pflegeverhältnisse zahlenmässig zunehmen, oder ob sie derzeit nur stärker auffallen, lässt sich nicht zuverlässig beantworten. Dasselbe gilt für bisweilen geäußerte Vermutungen zu einem Zusammenhang von Migration und nicht-formalisierten Pflegeverhältnissen.

Während in der Schweiz die Aufnahme von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses generell einer Bewilligungspflicht unterliegt (somit auch verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse), sind Regelanlässe, die bewirken, dass nicht-formalisierte Pflegeverhältnissen unter die Aufmerksamkeit von Fachstellen der Kinder- und Jugendhilfe geraten, in Deutschland, Österreich und den Niederlanden weniger stark ausgeprägt.<sup>6</sup> Das Angebot an Dienstleistungen für diese Zielgruppe ist in allen vier Ländern als unterentwickelt einzuschätzen. Da die nicht-formalisierten Pflegeverhältnisse vermutlich einen erheblichen Anteil der Pflegeverhältnisse insgesamt ausmachen, ist es erforderlich, fachliche Antworten auf diese Gegebenheit zu entwickeln und zu erproben. Gefragt ist die Entwicklung von geeigneten Strategien, die sicherstellen, dass auch Betreuungspersonen in nicht formalisierten Pflegeverhältnissen im Bedarfsfall Beratung und fachliche Unterstützung finden können. Zum einen können sich die Fachdienste der Pflegekinderhilfe diesen Zielgruppen öffnen. Zum anderen könnten bestehende Beratungsangebote wie zum Beispiel Eltern- und Erziehungsberatungsstellen diesen Zielgruppen mehr Aufmerksamkeit schenken und dafür sorgen, dass ihr Angebot bei diesen Zielgruppen bekannt ist.

## **2.7. Forschung, Statistik und Monitoring zum Pflegekindersystem ausbauen**

Die IAGJ tritt für den Auf- bzw. Ausbau umfassender Statistiken zur Lage des Pflegekinderwesens auf nationaler Ebene ein, um ein umfassendes Gesamtbild zu erhalten. Sie sieht einen erheblichen Forschungsbedarf in Fragen der Ausgestaltung der Pflegekinderdienste, ihrer strukturellen Rahmungen und eines effektiven Begleit- und Unterstützungssystems. Desgleichen sieht sie einen erheblichen Forschungsbedarf zu Fragen der Wirksamkeit von Leistungen im Pflegekindersystem und insgesamt zu den Zusammenhängen Zwischenmerkmalen des Leistungssystems, Verläufen von Pflegekinderbeziehungen und der Entwicklung von Pflegekindern.

Der Föderalismus wird zwar bezogen auf die lebensweltnahe individuelle Gestaltung der Pflegeverhältnisse und ihre strukturelle Einbettung in ein Begleit- und Unterstützungssystem

---

<sup>6</sup> In Deutschland unterliegen informelle Pflegeverhältnisse bei nicht verwandten Personen einer Erlaubnispflicht nach Art. 44 SGB VIII, nicht aber Pflegeverhältnisse bei Verwandten und Verschwägerten bis zum 3. Grad.

grundsätzlich vorteilhaft angesehen. Gleichzeitig erweist es sich jedoch als ein Hemmnis für den Aufbau einer auf das Pflegekindersystem bezogenen Statistik und ihre fortlaufende Weiterentwicklung im Einklang mit konzeptionellen und fachlichen Fragen.

In den beteiligten Ländern zeigt sich das Pflegekinderwesen als ein außerordentlich differenziertes und heterogenes Leistungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Erhebliche Unterschiede bestehen nicht nur zwischen den Ländern. Es fällt auf, dass selbst zwischen den Bundesländern in Österreich und Deutschland resp. zwischen den Kantonen in der Schweiz das Feld sehr verschiedenartig ausgestaltet ist. Ohne Statistik kann kein Gesamtbild über Ausmaß und Strukturen des Leistungssystems entstehen. Damit fehlen wichtige Informationen für eine fachliche Beurteilung und Weiterentwicklung.

Schätzungen zum Umfang der Pflegekinderhilfe zeigen, dass dieses Leistungsfeld längst aus seiner Nischenfunktion im Sinne einer allein ehrenamtlich organisierten Hilfe herausgekommen ist und inzwischen einen bedeutsamen Platz in den Systemen der Hilfe und Förderung von Kindern und Jugendlichen – und z.T. auch jungen Erwachsenen – einnimmt. Angesichts der wachsenden Bedeutung des Pflegekinderwesens in allen vier Ländern sind Anstrengungen zu einer systematischen Erfassung des Leistungsfeldes durch ein differenziertes Datenerhebungssystem ebenso dringlich wie der Ausbau von Forschung.

Obwohl der Umfang differenzierter Wissensbestände über das Leistungsfeld in den letzten Jahren zugenommen hat, führt die empirische Forschung zum Pflegekindersystem, Pflegeverhältnissen und Pflegekindern im deutschsprachigen Raum immer noch ein Schattendasein. Im Vergleich zu anderen Formen der Kinder- und Jugendhilfe stellt sich bezogen auf das Pflegekinderwesen der Anteil der Forschungsansätze insgesamt als defizitär dar. Forschung wird aber dringend gebraucht, um konzeptionelle Grundfragen zu klären und für die komplexen Entscheidungsaufgaben in diesem Feld sinnvolle Kriterien und Orientierungen anzubieten. Dabei scheinen folgende Themen und Gegenstände wichtig:

#### Statistik und Monitoring

- Anzahl, Art und Dauer von Pflegeverhältnissen
- Merkmale von Pflegepersonen und Pflegekindern: Alter, Geschlecht, Bildung usw.
- Merkmale von Fachdiensten und Angeboten im Pflegekindes System: Umfang, Programm, räumliche Zugänglichkeit, Ausstattung, Qualifikationen, Leistungsprofile etc.
- Verläufe von Pflegeverhältnissen (Zeitmuster, Abbrüche)

#### Forschungsthemen

- Bedürfnisse von Kindern an die Gestaltung von Pflegeverhältnissen
- Bedürfnisse von Pflegepersonen
- Bedürfnisse von Herkunftseltern
- Pflegekinder mit Behinderungen (Bedürfnisse, Erfahrungen)
- Kontinuität vs. Flexibilität von Pflegeverhältnissen
- Junge Erwachsene, Care Leaver aus Pflegefamilien
- Kinderschutz in Pflegefamilien
- Lebensgeschichten von Pflegekindern (Langzeitperspektive)
- Beteiligung von Kindern an den Entscheidungen zur Fremdunterbringung
- Erfahrungen mit unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in der Pflegekinderhilfe
- Diversität der Pflegeverhältnisse