

4376

KR-Nr. 55/2003

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 55/2003 betreffend
bessere Arbeitsbedingungen für Pflegefamilien**

(vom 31. Januar 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 7. Februar 2005 folgendes von den Kantonsrätinnen Bettina Volland, Zürich, und Karin Maeder-Zuberbühler, Rüti, am 24. Februar 2003 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, aufzuzeigen, weshalb die Zahl der Pflegeverhältnisse im Vergleich zu Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen abgenommen hat. Aufgezeigt werden soll auch, welche Gründe zu Abbrüchen von Pflegeverhältnissen geführt haben und wie ein bedürfnisgerechtes Angebot gewährleistet werden kann. Insbesondere sollen Massnahmen aufgezeigt werden, wie die Arbeitsbedingungen (Beratung, Ausbildung, Entschädigung) für Pflegeeltern verbessert werden können.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Die Betreuung von Kindern und Jugendlichen ausserhalb ihrer Familien kann in die folgenden Kategorien eingeteilt werden:

- Wochen- und Dauerpflege in Familien:
Das Kind lebt von Montag bis Freitag oder ständig in der Pflegefamilie.
- Tagesbetreuung in Familien, Krippen und Horten:
Das Kind wird tagsüber von einer Tagesfamilie, in einer Krippe oder einem Hort betreut.
- Adoptivpflege:
Das Kind lebt während der gesetzlich vorgeschriebenen Frist bei seinen künftigen Adoptiveltern.

- Betreuung in Heimen:
Das Kind lebt in einem Wohn-, Schul- oder Ausbildungsheim.
- SOS-Platzierungen
Das Kind wird infolge einer familiären Notsituation für eine Übergangszeit in einer Familie oder einem Heim untergebracht.
- «Timeout-Platzierungen»:
Kurzfristige Platzierungen bis höchstens drei Monate in einer Familie oder einem Heim.
Das Postulat bezieht sich auf die erste dieser Kategorien, die Wochen- und Dauerpflege in Familien. Auf die anderen Betreuungsformen sowie die ambulante Begleitung und Unterstützung von Familien wie sozialpädagogische Familienbegleitung oder Familienentlastung wird, wo angezeigt, im Sinne eines Vergleichs eingegangen.

2. Gesetzliche Grundlagen

Die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Wochen- und Dauerpflege in Familien, das heisst in Pflegefamilien, ist in den folgenden Erlassen geregelt:

- *Art. 316 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210):*

¹ Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf einer Bewilligung der Vormundschaftsbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter deren Aufsicht.

^{1bis} Wird ein Pflegekind zum Zweck der späteren Adoption aufgenommen, so ist eine einzige kantonale Behörde zuständig.

² Der Bundesrat erlässt Ausführungsvorschriften.

- *Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO, SR 211.222.338):*

Art. 3 Abs. 1: Die Kantone sind befugt, zum Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über diese Verordnung hinausgehen.

Art. 4 Abs. 1: Wer ein Kind, das noch schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt ist, für mehr als drei Monate oder für unbestimmte Zeit entgeltlich oder unentgeltlich zur Pflege und Erziehung in seinen Haushalt aufnehmen will, benötigt eine Bewilligung der Behörde.

Art. 10 Abs. 1: Die Behörde bezeichnet eine geeignete Person, welche die Pflegefamilie so oft als nötig, jährlich aber wenigstens einmal, besucht.

– *Kantonale Verordnung über die Pflegekinderfürsorge vom 11. September 1969 (LS 852.22):*

§ 2 Abs. 1: Pflegekinder im Sinne dieser Verordnung sind Kinder bis zum zurückgelegten 15. Altersjahr, die auf längere Zeit mit oder ohne Entgelt anderen Personen als den Eltern zur Pflege und Erziehung anvertraut sind und die nicht in einem Jugendheim untergebracht sind.

§ 4: Wer Pflegekinder aufnehmen will, hat vor der Aufnahme des Kindes bei der Vormundschaftsbehörde seines Wohnortes um Bewilligung nachzusuchen. (...)

§ 14: Die Aufsicht über die Pflegekinderfürsorge obliegt der Bezirksjugendkommission. Sie kann die Ausübung der unmittelbaren Aufsicht dem Bezirksjugendsekretariat übertragen und dafür weitere geeignete Personen aus einzelnen Gemeinden beziehen.

§ 17: Jedes Pflegekind ist mindestens einmal im Jahr zu besuchen. (...)

3. Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots

Von 2000 bis 2005 waren sowohl die Platzierungen an Wochen- und Dauerpflegeplätzen in Familien als auch jene in Heimen tendenziell rückläufig. Wochen- und Dauerpflegeplätze nahmen um 15% von 635 auf 540 ab; die Platzierungen in zürcherischen und in ausserkantonalen Heimen um 7% von 1791 auf 1633.

Für 2005 wurde erstmals eine Nachfrage- bzw. Platzierungsstatistik erhoben. Aus Sicht der befragten Jugendhilfestellen war die Platzierung von 247 Kindern und Jugendlichen angezeigt. In 183 (74%) dieser Fälle wurde eine Pflegefamilie gefunden. Von den andern 64 Kindern konnten 31 (48%) anderweitig platziert werden, für 17 (27%) wurde eine ambulante Massnahme getroffen, und in 16 Fällen (25%) war zum Zeitpunkt der Erhebung noch keine Massnahme getroffen.

Worauf der Rückgang der Pflegeplätze um 15% zurückzuführen ist, kann nicht mit Bestimmtheit erklärt werden. Im Vordergrund stehen die folgenden Feststellungen:

- Dank einem ausgebauten Angebot der Kleinkindberatung und einer erhöhten Aufmerksamkeit für Risikosituationen können Probleme früher behoben werden. Zudem werden im Interesse des

Kindes und auf Wunsch der Eltern eher unterstützende als ersetzende Massnahmen gewählt. Dadurch kommt es tendenziell später zu Fremdplatzierungen. Bei Jugendlichen ist eine Pflegefamilie auf Grund des Alters oft nicht mehr die geeignete Platzierungsform.

- Eltern stehen einer länger dauernden Fremdplatzierung oft skeptisch bis ablehnend gegenüber, weshalb kürzere Massnahmen gewählt werden. Die Unterbringung in einer Pflegefamilie ist demgegenüber auf längere Frist angelegt.
- Es stehen mehr massgeschneiderte und vielfältigere Alternativen zur Verfügung, namentlich die Tagesbetreuung in Familien, Krippen oder Horten, sozialpädagogische Familienbegleitung sowie professionelle Pflegefamilien und Kurzzeit-Angebote.

4. Abbrüche von Pflegeverhältnissen

Das Amt für Jugend und Berufsberatung der Bildungsdirektion führt regelmässig eine Erhebung über die Auflösung von Pflegeverhältnissen durch und fragt dabei nach den folgenden möglichen Auflösungsgründen:

- Erreichen der Altersgrenze (15 Jahre bzw. abgeschlossene Schulpflicht)
- Veränderte Situation Kernfamilie
- Wohnsitzwechsel
- Konflikt Pflegefamilie – Pflegekind
- Konflikt Pflegefamilie – Herkunftsfamilie
- Wunsch der Eltern
- Wunsch des Pflegekindes

Um Abbrüche handelt es sich, wenn Pflegeverhältnisse wegen Konflikten zwischen Pflegefamilie und Pflegekind bzw. Herkunftsfamilie sowie auf Wunsch der Eltern oder des Pflegekindes aufgelöst werden. Sie haben sich wie folgt entwickelt:

- 2002: Total aufgelöst: 96 / davon abgebrochen: 33 (34%)
- 2003: Total aufgelöst: 175 / davon abgebrochen: 54 (31%)
- 2005: Total aufgelöst: 105 / davon abgebrochen: 26 (25%)

Angesichts des Umstandes, dass ein Abbruch des Pflegeverhältnisses das betroffene Kind in der Regel stark belastet, ist die Zahl von durchschnittlich 30% Abbrüche als hoch zu beurteilen.

5. Arbeitsbedingungen von Pflegeeltern

Die Tätigkeit der Pflegeeltern kennzeichnen folgende Merkmale:

- Pflegeeltern betreuen die ihnen anvertrauten Kinder im familiären Rahmen, benötigen dafür aber eine Bewilligung der Vormundschaftsbehörde und stehen unter behördlicher Aufsicht. Sie sind sowohl den Eltern des Kindes als auch der platzierenden Fachstelle und der zahlenden Behörde verpflichtet. Es handelt sich um eine selbstständige Erwerbstätigkeit. Auftrag, Anforderungen und Erwartungen sind häufig zu wenig klar umschrieben sowie Rechte und Pflichten von Auftraggebenden und Auftragnehmenden nicht verbindlich geregelt.
- Pflegefamilien sind in hohem Masse auf sich gestellt.
- Die Entschädigung der Pflegeeltern ist angesichts des anspruchsvollen Auftrags und im Vergleich zu anderen Formen der Fremdplatzierung niedrig. So verrechnet z. B. ein Wohnheim der platzierenden Gemeinde mindestens Fr. 205 pro Tag und eine professionelle sozialpädagogische Pflegefamilie Fr. 185. Demgegenüber wird Wochen- und Dauerpflege in Pflegefamilien gemäss den kantonalen Richtlinien zur Berechnung des Pflegegeldes mit Fr. 53 bis Fr. 62 pro Tag entschädigt.
- Aus Sicht von Pflegeeltern geniesst die Betreuung von Pflegekindern weder in der Politik noch bei Behörden oder in der Öffentlichkeit besondere Beachtung oder hohe Wertschätzung.

6. Schlussfolgerungen

Sind für Kinder oder Jugendliche im Vorschul- oder Schulalter längerfristige Betreuungen im familiären Rahmen angezeigt, stellt die Unterbringung in einer Pflegefamilie zur Wochen- oder Dauerpflege eine kindgerechte, kostengünstige und Erfolg versprechende Jugendhilfemassnahme dar. Pflegeeltern übernehmen eine Aufgabe im öffentlichen Interesse, die der institutionellen Kinderbetreuung in Krippen, Horten und Heimen vergleichbar ist. Es ist deshalb ein Ziel der Jugend- und Familienhilfe, dieses Angebot in ausreichendem Umfang und in der erforderlichen Qualität aufrechtzuerhalten.

Folgende Massnahmen werden geprüft, um die Abbrüche von Pflegeverhältnissen zu verringern und die Arbeitsbedingungen der Pflegeeltern zu verbessern:

- Erlass von Abklärungs- und Platzierungsstandards und Bereitstellung von Arbeitsmaterialien für die Jugendhilfestellen.

- Erarbeitung von Qualitätskriterien zur Auswahl und Vorbereitung von Pflegeeltern.
- Erlass von Standards zur Begleitung und Unterstützung von Pflegeverhältnissen sowie Gewährleistung der entsprechenden Unterstützung von Pflegefamilien in den Jugendhilfestellen.
- Erhöhung der Entschädigung der Pflegeeltern.
- Information und Schulung der Sozial- und Schulbehörden.

7. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 55/2003 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Diener Husi