

# Pflegekinderhilfe in der Schweiz: Aktuelle Zahlen und Strukturen

Nicolette Seiterle

## Empfehlungen der Internationalen Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen IAGJ zur Pflegekinderhilfe

Im November 2016 fand in Basel die Konferenz der Internationalen Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen (IAGJ) statt. Am Ende der Konferenz fassten die Teilnehmenden in einer Schlussklärung insgesamt sieben Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe zusammen (siehe z. B. <https://www.agj.de/arbeitsfelder/organisation-finanzierungs-und-rechtsfragen/news/artikel/news-artikel/iagj-tagung-2016.html>). Die Autorin erläutert die Situation der Pflegekinderhilfe in der Schweiz mit Blick auf die IAGJ-Empfehlungen zu den Themen Forschung und Statistik, Ausbau der Fachdienste, verlässliche Rahmen für flexible Pflegeverhältnisse.

## Forschung, Monitoring und Statistik zur Pflegekinderhilfe ausbauen

In der Schweiz fehlen verlässliche und aktuelle nationale statistische Angaben zu Pflege- und Heimkindern. Dies wird von der Praxis (vgl. Empfehlungen IAGJ im Kasten und Schnurr u.a. 2017), der Politik (Zatti 2005), der Forschung (Arnold u.a. 2008) und dem UN-Kinderrechtsausschuss (2015) bemängelt. Bisher ging man in der Schweiz auf Basis der Volkszählung vom Jahr 2000 von rund 13'000 Pflegekindern und 8'000 Heimkindern im Alter von 0–15 Jahren aus (Bundesrat 2006; Zatti 2005). Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz Kokes (2016) veröffentlichte für das Jahr 2015 erstmals eine Statistik zur Anzahl Kinder, die im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Kesb) fremdplatziert waren, also in einem Heim, bei einer Pflegefamilie oder bei Verwandten lebten: Dies waren gut 3400 Kinder und Jugendliche. Einvernehmliche Platzierungen – das sind jene ohne Anordnung durch die Kesb – sind hier jedoch nicht mitgezählt.

PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz möchte die statistischen Lücken füllen und hat deshalb eine Methode für eine möglichst aussagekräftige und dennoch einfache nationale Erhebung der Anzahl Kinder und Jugendliche vorgeschlagen, die in Pflegefamilien sowie in Kinder- und Jugendheimen untergebracht sind. Im Rahmen einer Bestandesaufnahme wurden die Kantone zu ihren statistischen Daten sowie zur Struktur und Organisation der Pflegekinderhilfe befragt. PACH erhebt die Statistik so lange, bis das Bundesamt für Justiz, welches zurzeit eine Statistik erarbeitet, Zahlen publiziert. Der folgende Aufsatz fasst die Ergebnisse der Bestandesaufnahme Pflegekinder Schweiz 2015 (Seiterle 2017) zusammen und verknüpft sie mit den Empfehlungen der IAGJ.

## Aktuelle Daten und Zahlen

Der Anteil platzierter Kinder in Pflegefamilien und Kinder- und Jugendheimen wurde von PACH im Rahmen einer Bestandesaufnahme zum Jahr 2015 anhand der Statistiken jener Kantone, welche Zahlen zur Verfügung stellen konnten, berechnet und betrug im Jahr 2015 durchschnittlich rund 1.1% der Schweizer Wohnbevölkerung im Alter von 0–18 Jahren.<sup>1</sup> Davon waren gut 0.3% Kinder in Pflegefamilien und rund 0.8% Kinder in Kinder- und Jugendheimen untergebracht. Eine – vorsichtige – Hochrechnung – auf alle 26 Kantone ergab, dass 2015 insgesamt ungefähr 18'000 Kinder und Jugendliche einvernehmlich oder im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme<sup>2</sup> in Pflegefamilien und Kinder- und Jugendheimen untergebracht waren.

Das Verhältnis Pflegekinder/Heimkinder zueinander ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich, vgl. Tabelle 1: In einigen Kantonen sind verhältnismässig viele Kinder in Pflegefamilien untergebracht, in anderen dagegen viel mehr in Kinder- und Jugendheimen. Diese Differenzen hängen unter anderem mit den sehr unterschiedlichen Heimstrukturen der Kantone zusammen, welche durch die föderalistische Struktur der Schweiz möglich wird.

---

1 Berechnungsgrundlage: Aus neun Kantonen (Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Baselland, Basel-Stadt, Bern, Glarus, Obwalden, St. Gallen und Schaffhausen) erhielt PACH sowohl Zahlen zu Pflege- als auch zu Heimkindern –, aus sieben Kantonen (Fribourg, Graubünden, Nidwalden, Solothurn, Thurgau, Zug und Zürich) lediglich Zahlen zu Pflegekindern.

2 Art. 310 ZGB (Zivilgesetzbuch): Kann der Gefährdung des Kindes nicht anders begegnet werden, so hat die Kesb es den Eltern oder, wenn es sich bei Dritten befindet, diesen wegzunehmen und in angemessener Weise unterzubringen.

Tabelle 1: *Verhältnis Pflegekinder – Heimkinder im Jahr 2015*

	Anteil Pflegekinder	Anteil Heimkinder
Appenzell Innerrhoden	50%	50%
Appenzell Ausserrhoden	73%	27%
Baselland	20%	80%
Basel-Stadt	15%	85%
Bern	29%	71%
Glarus	60%	40%
Obwalden	80%	20%
St. Gallen	67%	33%
Schaffhausen	56%	44%

Des Weiteren wurde der Anteil verwandtschaftlicher (34%) und nicht verwandtschaftlicher (66%) Pflegeverhältnisse anhand von zwölf Kantonen, welche diese Zahlen in ihrer Statistik aufführen, erhoben.<sup>3</sup> Die Zahlen können nicht mit jenen der Volkszählung vom Jahr 2000 verglichen werden, da die Berechnungsmethode eine andere ist.

Auch zeigen sich in der Verteilung der durch die Kesb angeordneten im Vergleich zu nicht angeordneten, einvernehmlichen Platzierungen in Pflegefamilien und Heimen deutliche Unterschiede. Zu den von der Kesb angeordneten Platzierungen werden all jene im Rahmen einer Kinderschutzmassnahme gezählt (insb. Zivilgesetzbuch Art. 310), nicht jedoch Platzierungen im Rahmen einer jugendstrafrechtlichen Massnahme nach Strafgesetzbuch. Auffällig ist, dass über die Hälfte der Platzierungen einvernehmlich geschehen. Da die Verteilung in den Kantonen jedoch sehr unterschiedlich ist, ist die Durchschnittsberechnung mit Vorsicht zu geniessen. So finden wir in Bern 23 Prozent angeordnete Pflegeverhältnisse und in Obwalden schon 77 Prozent.

Herausfordernd bei der Erhebung war, dass viele Kantone noch keine Statistik zu Pflege- und Heimkindern führen. Jene Kantone, welche eine Statistik führen, erheben teilweise unterschiedliche Zahlen, und häufig besteht noch kein zentralisiertes Vorgehen bei der Erhebung. PACH hat zwar bei allen Kantonen um die gleichen Zahlen gebeten, dennoch ist ein Vergleich nur mit Vorbehalt möglich und auch die Hochrechnung der Gesamtanzahl ist lediglich eine Annäherung. Die Forderung der IAGJ nach einem Ausbau von Forschung, Monitoring und Statistik zur Pflegekinderhilfe für die Schweiz ist deshalb aus NGO-Sicht sehr zu unterstützen. Das Ziel besteht darin, dass sich zum einen alle Kantone (und nicht nur jene der Deutschschweiz) an der statistischen Erhebung beteiligen, zum anderen, dass in allen Kantonen die gleichen Zahlen erhoben werden, um deren Vergleichbarkeit zu garantieren. Eine Ursache für die Schwierigkeit einer einheitlichen nationalen Statistik hängt mit den verschiedenen Typologien von Pflegeverhältnissen in der Schweiz zusammen, welche der folgende Abschnitt beleuchtet.

### **Fachdienste zur Begleitung von Pflegepersonen ausbauen**

Die Pflegekinderhilfe der lateinischen Schweiz und der Deutschschweiz sind sehr unterschiedlich organisiert, denn in der Deutschschweiz wird ein grosser Anteil der Akquise und Auswahl an einen der ungefähr 60 privaten Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege – DAF – (Keller 2012; Seiterle 2017) delegiert, während in der Romandie und im Tessin fast alles staatlich organisiert ist und lediglich punktuell eine Zusammenarbeit mit einem DAF stattfindet. Die Verantwortlichen der frankophonen Schweiz unterstützen die Etablierung von DAF nicht, weil sie die Pflegekinderhilfe als öffentliche Aufgabe sehen und sie nicht als Geschäftsfeld für Private öffnen wollen.

Bei Pflegefamilien, die organisatorisch bei einem DAF angegliedert sind, übernimmt diese Organisation in erster Linie die Auswahl und Akquise, während Bewilligung, Abklärung und Aufsicht i.d.R. auf kommunaler oder kantonaler Ebene angesiedelt sein. In den meisten Kantonen ist eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Kesb) dafür zuständig, teilweise aber auch der Gemeinderat oder eine kantonale Fachstelle in den Bereichen Pflegekinder, Soziales und/oder Kinder und Jugendliche. Die Auswahl und Akquise nicht

3 Appenzell Innerrhoden, Baselland, Basel-Stadt, Bern, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Uri und Zug.

verwandter Pflegefamilien, welche nicht einem DAF angegliedert sind – sog. nicht-professionelle Pflegefamilien – obliegt kantonalen Fachstellen, der Kesb oder der Gemeinde.

Neben Pflegefamilien, die einem DAF angegliedert sind, gibt es sowohl in der Deutsch- als auch in der lateinischen Schweiz *sozialpädagogische Pflegefamilien*: Kinder mit besonderen Bedürfnissen, z.B. Entwicklungsbeeinträchtigungen, Verhaltensschwierigkeiten oder Behinderungen, sind in professionellen, spezialisierten Pflegefamilien untergebracht. Mindestens ein Elternteil verfügt hier über eine entsprechende Ausbildung und ist hauptberuflich erzieherisch in der Pflegefamilie tätig.

Bezogen auf die Dauer von Pflegeverhältnissen gibt es in der Schweiz Dauer-, Wochenend-/Ferien- und befristete Krisen- resp. Notfallplatzierungen. Sowohl in der Romandie als auch in der Deutschschweiz werden Pflegekinder bei verwandten und auch bei nicht verwandten Pflegefamilien untergebracht – dies ist eine der Gemeinsamkeiten der beiden Regionen. Die Platzierungen können in beiden Regionen von der Kesb im Rahmen einer Kinderschutzmassnahme angeordnet oder nicht angeordnet resp. einvernehmlich geschehen.

Ein weiteres aktuelles Thema, das von den an der Bestandesaufnahme teilnehmenden Fachstellen zugleich als Chance und als Herausforderung wahrgenommen wird, ist die zunehmende Zentralisierung und Professionalisierung im Pflegekinderbereich als Folge der Revision der Pflegekinderverordnung Pavo im Jahr 2014. Die Einführung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden Kesb führte zu einer Professionalisierung der Fachpersonen, welche von diesen begrüsst wird. Da die Kesb aber noch eine neue Institution ist und viele verschiedene Akteur\_innen gegenüber den Pflegeeltern auftreten, muss in Bezug auf die Zusammenarbeit der beteiligten Akteur\_innen – Fachpersonen vom jeweiligen Sozial- oder Jugendamt und von der Kesb, Pflegeeltern, Pflegekind, Herkunftseltern – noch vieles geklärt werden und es gilt, Abläufe festzulegen. Dies hängt mit der dritten Empfehlung der IAGJ (*Ausbau Fachdienste zur Begleitung von Pflegepersonen* – in der Schweiz sind das Pflegeeltern) zusammen, welche von PACH ebenfalls unterstützt wird.

### **Verlässliche Rahmen für flexible Pflegeverhältnisse gewährleisten**

In der Schweiz gibt es kein nationales Kinder- und Jugendhilfegesetz. Auf nationaler Ebene gibt es jedoch die *Pflegekinderverordnung Pavo* (2014), welche die Bewilligung und Aufsicht für die Aufnahme von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses regelt. Für ihre Umsetzung sind die Kantone zuständig. Laut Pavo sind alle Pflegeverhältnisse bewilligungspflichtig, auch verwandtschaftliche. Mindestens einmal jährlich sollen Aufsichtsbesuche bei den Pflegefamilien (i.d.R. durch die Kesb) stattfinden.

Ein Passus der Pavo ist jener zur sog. „*Vertrauensperson*“: Jedes Pflegekind soll eine Vertrauensperson haben, an die es sich bei Fragen oder Problemen in der Pflegefamilie wenden kann. Pflegekinder können sich bspw. an ihre jeweilige Vertrauensperson wenden, wenn sie sich in der Pflegefamilie nicht gut aufgehoben fühlen. Darüber, wer diese Rolle einnehmen soll und wie diese Regelung am besten umzusetzen ist, damit sie im Interesse der betroffenen Kinder und Jugendlichen tatsächlich funktionieren kann, herrscht unter Fachpersonen zurzeit noch Uneinigkeit – so die Antworten einiger Kantone, die an der Bestandesaufnahme teilnahmen. Zudem ist noch kaum Wissen dazu vorhanden, wie der Passus bisher in den Kantonen umgesetzt wird. Aus diesen Gründen ist die Empfehlung der IAGJ, *die Rolle der Pflegekinder zu stärken* (vgl. Kasten), in der Schweiz nur ansatzweise erfüllt; das Begehren, dies zu ändern, wird von PACH unterstützt.

## Die Rolle der Pflegekinder stärken

Neben der oben angesprochenen Schwierigkeit einer einheitlichen statistischen Datenerhebung im Pflegekinderbereich erweist sich in vielen Kantonen die Platzierung *unbegleiteter minderjähriger Ausländer\_innen/französisch Mineur-e-s non accompagné-e-s* (kurz *MNA*) in Pflegefamilien als schwierig, weil u. a. speziell für diese Gruppe von Pflegekindern geeignete Pflegefamilien gefunden werden müssen und migrations-spezifische Kompetenzen erforderlich sind. Der Kanton Baselland beispielsweise macht mit der Einrichtung eines Erstaufnahmezentrums für MNA und der Schaffung einer Teilzeitstelle für Rekrutierung, Begleitung und Betreuung von MNA-Pflegefamilien gute Erfahrungen. Das Vorgehen dieses Kantons könnte auch für andere Kantone richtungweisend sein.

In den meisten Kantonen werden Pflegeverhältnisse volljähriger Pflegekinder nicht mehr finanziell unterstützt, weil sie zu diesem Zeitpunkt gemäss Pavo offiziell enden. Ein Problem besteht aus Sicht einiger Kantone, die an der Bestandesaufnahme teilnahmen, darin, dass viele über 18-jährige Pflegekinder nach wie vor bei einer Pflegefamilie leben und noch in Ausbildung sind. Weil hier ein Handlungsbedarf besteht, erhalten volljährige Pflegekinder in einigen Kantonen nach wie vor finanzielle Unterstützung über die Jugendhilfe. Für die anderen Kantone gilt es aus Sicht von PACH, die IAGJ-Forderung nach einer *Stärkung der Rolle der Pflegekinder* zu unterstützen.

## Weitere Forderungen

Aufgrund der heterogenen und föderalistisch strukturierten Organisation der Pflegekinderhilfe besteht ausserdem kein einheitliches Entgeltregime. Dies führt zu Ungleichbehandlungen zum einen abhängig vom Wohnort der Pflegeeltern, zum anderen von verwandten Pflegeeltern, welche in einigen Kantonen weniger oder gar kein Betreuungsgeld erhalten. Deshalb ist die zweite Empfehlung der IAGJ, *faire und transparente Entgeltregimes einzuführen*, aus Sicht von PACH sehr zu unterstützen.

Auch die vierte Empfehlung (*Betreuungspersonen in nichtformalisierten Pflegeverhältnissen unterstützen*) hängt insofern damit zusammen und ist zu unterstützen, als teilweise bei verwandten Pflegeverhältnissen davon ausgegangen wird, diese seien nichtformalisiert – und das, obwohl in der Schweiz für alle Pflegefamilien eine Bewilligungspflicht besteht und verwandte Pflegefamilien somit ebenso formalisiert sind wie nicht verwandte.

## Literatur

- Arnold, Claudia/Huwiler, Kurt/Raulf, Barbara/ Taner, Hannes/Wicki, Tanja (2008): Pflegefamilien- und Heimplatzierungen. Eine empirische Studie über den Hilfeprozess und die Partizipation von Eltern und Kindern. Zürich: Rüegger.
- Bundesrat (2006): „Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Bericht des Bundesrates“. Bern. Gefunden am 5.1.2017 unter <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2006.html>
- Keller, Andrea (2012): „Familienplatzierungs- Organisationen in der Schweiz. Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren“. Zürich: Fachstelle Integras.
- Kokes (Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz) (2016): „Kokes-Statistik 2015. Anzahl Kinder mit Schutzmassnahmen per 31.12.2015“. [www.kokes.ch](http://www.kokes.ch)
- Pavo, Pflegekinderverordnung (2014): Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Stand am 1. Januar 2014). Gefunden am 31.3.2017 unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19770243/index.html>
- Schnurr, Stefan/Blülle, Stefan/Meierhofer, Karin/Seiterle, Nicolette (2017): „Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe. Unsere konkreten Forderungen“. NETZ Spezial 1 (2017): 36–39.
- Seiterle, Nicolette (2017): „Ergebnisbericht Bestandesaufnahme Pflegekinder Schweiz 2015/16“. Zürich: PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz.
- UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2015): „Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz“. Genf.
- Zatti, Kathrin Barbara (2005): „Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung“. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz.
- ZGB, Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2017). Gefunden am 5.1.2017 unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/index.html>

## Informationen zur Autorin:

*Dr. phil. des. Nicolette Seiterle*, Doktorandin Universität Basel und wissenschaftliche Mitarbeiterin PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz, E-Mail: [nicolette.seiterle@pa-ch.ch](mailto:nicolette.seiterle@pa-ch.ch)

## Zitieren:

Seiterle Nicolette (2017): *Pflegekinderhilfe in der Schweiz: Aktuelle Zahlen und Strukturen*. In: Forum Erziehungshilfen 5/23, S. 305-308.