Anfrage Paul Sansonnens **Nr. 893.05**

Pflegefamilien

_____

Frage

Am 1. Januar 2005 ist das Gesetz zur Änderung des Gesetzes für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare in Kraft getreten. Dieses neue Gesetz sanktioniert die Schaffung professioneller Pflegefamilien und erlaubt es, diese wie ein Sonderheim anzuerkennen.

Gemäss der Botschaft Nr. 127 des Staatsrats zum Gesetzesentwurf sollte das Netzt professioneller Pflegefamilien 25 Plätze zählen. Der Voranschlag 2004 und der Finanzplan waren schon im Hinblick auf die Anerkennung dieser professionellen Pflegefamilien erarbeitet worden (Fr. 1'080'000.- im Voranschlag).

Der Staatsrat begründete diesen Bedarf an professionellen Pflegefamilien vor allem damit, dass nur eine beschränkte Zahl von Familien bereit sei, in nicht professioneller Funktion eines oder mehrere Kinder aufzunehmen, die einer besonderen erzieherischen Begleitung bedürfen, wo doch offiziell die Politik des Jugendamtes (JugA) darin bestehe, Kinder mit einem solchen Bedarf in nicht professionellen Pflegefamilien unterzubringen. Ein weiterer Zweck bestand darin, Alternativen zu Heimplatzierungen anzubieten, da die Zahl der Heimplätze beschränkt ist und der Selbstkostenpreis für einen Betreuungstag im Heim weit über demjenigen in einer Pflegefamilie liegt.

Wie viele neue Pflegefamilien haben seit dem Inkrafttreten des Gesetzes die Bewilligung erhalten, in professioneller Funktion Kinder aufzunehmen, die von amtlichen Dienststellen platziert wurden ? Hat die Zahl von Heimplatzierungen effektiv dank dieser neuen Betreuungsart abgenommen ?

Derzeit werden nach wie vor Kinder im Heim beherbergt, obwohl Familien sich für ihre Betreuung anbieten. Dies wäre für die Kinder eine Chance, endlich ein Familienleben kennen zu lernen, dessen sie so sehr bedürfen. Natürlich muss das JugA evaluieren, inwieweit diese Familien in der Lage sind, solche Kinder in guten Bedingungen aufzunehmen. Nichtsdestoweniger : ein Angebot von so wenig Alternativen zu Heimplatzierungen zeugt entweder von einer Dysfunktion oder von Übereifer.

Demnach stelle ich die folgenden Fragen :

- Wie steht es derzeit in der Bewilligung professioneller Pflegefamilien (Statistikzahlen) ?

- Wenn sich die Erfahrung mehrerer nicht professioneller Pflegefamilien bewahrheitet – das heisst, mehrere Familien erklären sich bereit, aber nur sehr wenige werden schliesslich zugelassen - : wie erklärt das JugA diese Situation ?

Um die Beurteilungs- und Bewilligungsverfahren transparenter und dem Datenschutzgesetz konformer zu machen :

- Welches sind die vom JugA verwendeten Kriterien für die Zulassung oder Nichtzulassung von Familien, die sich bewerben ?

- Welche Begleitung, Unterstützung, Beratung erhalten Familien, die Kinder mit einer schwierigen Vergangenheit aufnehmen ?

- Welche Informationen werden den nicht zugelassenen Familien mitgeteilt, und können sie Beschwerde einreichen ?

- Welche Rolle – komplementär zur Rolle des JugA – könnte ein Pflegefamilienverein in diesem Zusammenhang spielen ?

4. November 2005

Antwort des Staatsrats

An erster Stelle präzisiert der Staatsrat, dass der gesetzliche Rahmen für die Platzierung von Kindern ausserhalb ihrer Familie hauptsächlich durch den Artikel 316 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches und die Bundesverordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) gegeben ist. Die kantonale Anwendung dieser Bundesgesetzgebung stützt sich zum einen auf das Gebiet der Sonderheime (das durch das Gesetz vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare geregelt wird) und zum anderen auf den Artikel 86 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg, wonach das Jugendamt (JugA) beauftragt ist, die Stätten zu beurteilen, zu bewilligen und zu beaufsichtigen, die Kinder aufnehmen und betreuen: Pflegeeltern (Pflegefamilien), Pflegeeltern im Hinblick auf eine Adoption (Adoptivfamilien), Tageseltern, Einrichtungen für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter.

Der Staatsrat hat beschlossen, vermehrt die Betreuungsart zu unterstützen, die von Pflegeeltern geboten wird. Konkret schlug sich dies in der am 4. Mai 2004 erfolgten Änderung des Gesetzes für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare nieder, mit der die Anerkennung professioneller Pflegefamilien eingeführt wurde (s. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, Mai 2004, S. 564-568), sowie in der Botschaft Nr. 224 vom 25. Oktober 2005 zum Entwurf des Jugendgesetzes mit dem Vorschlag, gestützt auf verschiedene Massnahmen ein Netz nicht professioneller Pflegefamilien zu errichten.

1. *Wie steht es derzeit in der Bewilligung professioneller Pflegefamilien (Statistikzahlen) ?*

Drei Gesuche um Anerkennung als professionelle Pflegefamilie sind beim Sozialvorsorgeamt (SVA), das mit dem Vollzug des Gesetzes vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime betraut ist, eingereicht worden. Die entsprechenden Dossiers sind zur Stellungnahme an das JugA weitergeleitet worden, das sie unter dem Aspekt der PAVO prüfte. Bisher ergingen zwei positive Stellungnahmen an das SVA, das gemäss dem Gesetz die Anerkennung der professionellen Pflegefamilien auszusprechen hat. Eine erste Pflegefamilie, die seit 2001 als Pilotprojekt funktioniert, bietet 10 Betreuungsplätze. Die definitive Anerkennung dieser Einrichtung ist im Gang. Für die zweite Einrichtung, die daran interessiert ist, als professionelle Pflegefamilie zu arbeiten, laufen Gespräche zwischen dem SVA und der Familie, zwecks Klärung einiger finanzieller und organisatorischer Fragen. Sie kann 4 Betreuungsplätze anbieten. Die Familie, deren Dossier noch beim JugA geprüft wird, schlägt 6 Betreuungsplätze vor.

2. *Wenn sich die Erfahrung mehrerer nicht professioneller Pflegefamilien bewahrheitet – das heisst, mehrere Familien erklären sich bereit, aber nur sehr wenige werden schliesslich zugelassen - : wie erklärt das JugA diese Situation ?*

Der Staatsrat stellt fest, dass sich das Verfahren zur Platzierung eines Kindes bei Pflegeeltern als sehr komplex erweisen kann. Effektiv erteilt kein Punkt der einschlägigen Gesetzgebung einen Rechtsanspruch auf die Betreuung eines Kindes im Rahmen der Aufnahme bei Pflegeeltern. Die Bundesgesetzgebung (Art. 4 Abs. 1 PAVO) präzisiert : Wer ein Kind, das noch schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt ist, für mehr als drei Monate oder für unbe-

stimmte Zeit entgeltlich oder unentgeltlich zur Pflege und Erziehung in seinen Haushalt aufnehmen will, benötigt eine Bewilligung der Behörde.

Ausserdem müssen die spezifischen Bedürfnisse des unterzubringenden Kindes in einem strikten Rahmen, in dem der Schutz des Kindes gewährleistet ist, berücksichtigt werden. Diese Kinder haben stets schwierige Lebensumstände erfahren und bedürfen daher schützender Betreuungsbedingungen. Angesichts einer solchen Problematik ist es auch wichtig, das Betreuungsmilieu vorsorglich darauf hin zu beurteilen, dass es nicht seinerseits durch eine solche Aufnahme in Schwierigkeiten gerät.

In Berücksichtigung aller dieser Parameter entfaltet das JugA seine Tätigkeit. Diese beruht auf zwei voneinander getrennten Verfahren, die von den zwei getrennten Sektoren des JugA durchgeführt werden: Sektor Direkte Sozialarbeit (DSA) und Sektor Familienexterne Kinderbetreuung (FEKB).

Erstens ist das Kind im Rahmen von Schutzmassnahmen Gegenstand eines Verfahrens zur Platzierung in Heim oder Pflegefamilie. Dabei sind die Rollen wie folgt verteilt :

- Die Eltern, der Vormund (und in Ausweitung die Amtsvormundschaftsdienste), die Vormundschaftsbehörde, der Jugendrichter oder der Präsident des Bezirksgerichts können als Einzige die Platzierung eines Kindes beschliessen.
- Die Pflegeeltern als Pflegefamilie, das Familiennest oder die Grossfamilie und das Heim (Institution), dessen Leiterin oder Leiter die Rolle als Pflegeelternteil wahrnimmt, sind diejenigen, die das Kind aufnehmen.
- Die « platzierenden » Dienststellen wie das JugA haben - sofern sie kein Vormundschaftsmandat auszuüben haben – keine Befugnis, die Platzierung eines Kindes anzuordnen. Hingegen organisieren sie die Unterbringung innerhalb des Sektors DSA. Angesichts der spezifischen Bedürfnisse des Kindes suchen sie die Betreuungsstätte, die diese Bedürfnisse bestmöglich erfüllen kann.

Zweitens erfolgt die Zulassung von Pflegefamilien durch den Sektor FEKB, der diese Familien beurteilt, ihnen die Bewilligung erteilt und sie beaufsichtigt, entsprechend seiner Rolle als kantonale Aufsichtsbehörde, welche für die Anwendung der PAVO bezeichnet ist (Verfahren gemäss der Bundesgesetzgebung).

Eine Platzierung kann also organisiert werden, indem an erster Stelle die spezifischen Bedürfnisse des Kindes und dann, an zweiter Stelle, die Merkmale einer beurteilten Familie berücksichtigt werden.

Für diese klar unterschiedenen Tätigkeiten zeigen die folgenden Zahlen den Umfang der vom JugA und seiner beiden Sektoren durchgeführte Arbeit auf. Ende September 2005 wurden 2306 Fälle von Kindern oder Jugendlichen vom JugA betreut. Unter diesen waren 301 Kinder Gegenstand einer Heimplatzierung und bei 121 Kindern handelte es sich um die Unterbringung in einer Pflegefamilie. Ende September 2005 sind 111 Kinder in 83 bewilligten Pflegefamilien und 10 Kinder in professionellen Pflegefamilien untergebracht. Über seinen Sektor Familienexterne Kinderbetreuung befasst sich das JugA derzeit mit der Beurteilung von 21 potenziellen nicht professionellen Pflegefamilien. Zwei Drittel dieser Familien haben sich im Jahr 2005 beworben, indem sie auf die in der Presse veröffentlichten Inserate antworteten.

In diesem Rahmen arbeitet das JugA in Berücksichtigung eines wesentlichen Faktors, wie er in Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention festgeschrieben ist :

«Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzge-

bungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.»

Der Rückgriff auf professionelle und nicht professionelle Pflegefamilien muss diesem Grundsatz entsprechen. Die Pflegefamilien müssen Kindern, die aufgrund ihrer sehr heiklen und schwierigen Lebensumstände dringend des Schutzes bedürfen, einen sicheren Rahmen bieten, damit diese Kinder bestmöglich gedeihen können.

Nach Auffassung des Staatrats ergibt sich die von der PAVO und der kantonalen Gesetzgebung zur Anwendung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Art. 86) eingeführte Regelung für die Unterbringung von Kindern im Wesentlichen aus der Domäne des Kinderschutzes. Demzufolge muss jede andere Erwägung, vor allem in Sachen Datenschutz, diesem vorrangigen Grundsatz – dem höheren Interesse des Kindes - dienen.

3. *Welches sind die vom JugA verwendeten Kriterien für die Zulassung oder Nichtzulassung von Familien, die sich bewerben ?*

Nach Artikel 86 des Einführungsgesetzes vom 11. November 1922 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (EGZGB) ist das JugA für die Erteilung der Aufnahmebewilligungen und für die Beaufsichtigung der Aufnahmeplätze zuständig. Es ist auch zuständig für den Entzug der Bewilligung und für die andern in der Gesetzgebung von Bund und Kantonen über die Aufnahme von Pflegekindern vorgesehenen Massnahmen, namentlich für die Massnahmen im Sinne des Artikels 3 Abs. 2 Bst. a und b der Verordnung des Bundesrates über die Aufnahme von Pflegekindern.

Hierfür verfügen die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die diese Aufgabe wahrnehmen, seit mehreren Jahren über Beurteilungsinstrumente, die anfangs 2005 aktualisiert und der Direktion für Gesundheit und Soziales unterbreitet wurden. Diese Beurteilungsmittel sind standardisiert und der Gesetzgebung konform. Sie waren namentlich Gegenstand wechselseitiger Evaluationen in allen für den Kinderschutz zuständigen Ämtern der Westschweiz, da diese die gleichen Mandate für die Anwendung der Bundesgesetzgebung in ihrem jeweiligen Kanton wahrnehmen.

Somit gilt sowohl in Freiburg als auch in den übrigen Westschweizer Kantonen, die auf Pflegefamilien zurück greifen, die folgende allgemeine Praxis : Die Situation des Kindes und seine eigenen Merkmale sind es, die dazu führen, dass die Wahl auf die eine oder die andere Pflegefamilie fällt. Die Tatsache, dass eine Familie sich bewirbt, bedeutet noch längst nicht, dass sie das für dieses bestimmte Kind erwünschte Umfeld bieten wird. Ausserdem geniesst jedes Kind, das in einer Pflegefamilie untergebracht werden muss, über Schutzmassnahmen, die von der Vormundschaftsbehörde eingesetzt werden. In den meisten Fällen hat diese Behörde eine Sozialarbeiterin oder einen Sozialarbeiter des JugA-Sektors Direkte Sozialarbeit beauftragt, das zu platzierende Kind gesetzlich zu vertreten. Die Beurteilung und die Beaufsichtigung der Aufnahmestätte erfolgt durch eine Sozialarbeiterin oder einen Sozialarbeiter des JugA-Sektors Familienexterne Kinderbetreuung. Die Bewilligung der Aufnahmestätte wird durch den Vorsteher des JugA und den Leiter des Sektors Familienexterne Kinderbetreuung erteilt..

Die für die Beurteilung verwendeten Kriterien wurden aufgrund von Artikel 5 PAVO erstellt, der die allgemeinen Voraussetzungen für die Bewilligung von Pflegeeltern sehr klar festsetzt :

« Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Pflegeeltern und ihre Hausgenossen nach Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Eignung sowie nach den Wohnverhältnissen für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes Gewähr bieten und das Wohl anderer im der Pflegefamilie lebender Kinder nicht gefährdet wird ».

Ergänzt werden diese Elemente durch die Berücksichtigung der Geschichte und der spezifischen Bedürfnisse des unterzubringenden Kindes und durch die Art der für dieses Kind gewünschten Aufnahme (Not-Aufnahme, Aufnahme aushilfsweise, Aufnahme für ständig oder während Wochenenden oder Ferien).

4. Welche Begleitung, Unterstützung, Beratung erhalten Familien, die Kinder mit einer schwierigen Vergangenheit aufnehmen ?

Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die das Kind platziert haben, sowie diejenigen, die die Aufsicht wahrnehmen, sind mit den Pflegeeltern in Kontakt und unterstützen sie von Fall zu Fall mit Beratung. Zwischen 2003 und 2005 sind jedoch vom JugA zwei Ausbildungsprojekte für Pflegefamilien erstellt worden. Erstens haben diese Projekte aufgezeigt, dass es nötig ist, den Pflegefamilien diese Art von Unterstützung anzubieten. Zweitens führten sie zur Feststellung, dass eine solche Ausbildung in spezifischen Modulen organisiert und zusammengesetzt werden muss.

Was die Unterstützung der Pflegefamilien angeht, so hat der Staatsrat im Entwurf zum Jugendgesetz den Rahmen gesetzt, in dem er ein Pflegefamiliennetz errichten will. Die entsprechenden Bestimmungen erlauben es, die von Pflegefamilien angebotene Betreuungsart fest zu verankern, und sie zeigen klar auf, wie der Staat in diese unverzichtbare Betreuungsart, deren Besonderheiten zu beachten sind, impliziert ist. Der Staatsrat schlägt drei Achsen für die Errichtung und Unterstützung dieses Netzes vor :

a) Organisation von Informations- und Ausbildungskursen;
b) Erlass der Entschädigungstarife;
c) Erlass von Regeln für die Übernahme der Nebenkosten.

5. Welche Informationen werden den nicht zugelassenen Familien mitgeteilt, und können sie Beschwerde einreichen ?

Der Staatsrat präzisiert, dass die Artikel 300 und 316 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches die Kompetenzen von Pflegeeltern abstecken und die PAVO den äusserst zwingenden Rahmen des Kinderschutzes bei der Platzierung des Kindes ausserhalb seiner Familie setzt.

Diese Bestimmungen werden den Personen, die sich als Pflegeeltern bewerben, von den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, die mit der Beurteilung der künftigen Aufnahmestätten betraut sind, klar erläutert. Eine im ersten Halbjahr 2005 erstellte, vollständige Dokumentation wird vom JugA zur Verfügung gestellt. Der Entscheid über die vom JugA erteilte Aufnahmebewilligung nennt stets die Rechtsmittel nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege und wird begründet. Die Beschwerdeinstanz in diesem Rahmen ist die Direktion für Gesundheit und Soziales.

6. Welche Rolle – komplementär zur Rolle des JugA – könnte ein Pflegefamilienverein in diesem Zusammenhang spielen ?

Nach Auffassung des Staatsrats könnte ein Pflegefamilienverein – sofern der gesetzliche Rahmen und das System des Kinderschutzes, für das die Vormundschaftsbehörden und das JugA im Kanton Freiburg zuständig sind, gewahrt bleiben - als Vernehmlassungsorgan befragt werden, wo es um Projekte auf dem Gebiet der Aufnahme bei Pflegeeltern geht, und im Rahmen von Intervisionen unter seinen Mitgliedern tätig sein.

Freiburg, den 17. Januar 2006