

Regierungsratsbeschluss

vom 23. Oktober 2017

Nr. 2017/1778

KR.Nr. K 0175/2017 (DDI)

Kleine Anfrage Felix Lang (Grüne, Lostorf): Stärkung der Pflegekinder Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Pflegekinderhilfe ist eine wichtige Säule der öffentlichen Sorge für das Wohl von Kindern und Familien. Die Aufsicht von Pflegeverhältnissen ist Aufgabe der Kantone.

Die «Internationale Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen (IAGJ)» hat im November 2016 in Basel eine Tagung zur Entwicklung der Pflegekinderhilfe durchgeführt. An dieser Tagung haben Fachpersonen aus Deutschland, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz aktuelle Trends und Herausforderungen der Pflegekinderhilfe in den vier Ländern vorgestellt und auf dieser Grundlage konkrete Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe verabschiedet (siehe: Netz Spezial, Heft 8, 2016, Link: <http://pa-ch.ch/wp-content/uploads/2016/08/Netz-Spezial-Web.pdf> und den Schlussbericht der IAGJ unter https://www.agj.de/fileadmin/files/international/iagj/tagungsthemen/Schlusserklaerung_IAGJ_2016_final.pdf).

Vor diesem Hintergrund und im Wissen darum, dass die Pflegekinderhilfe einen hohen Stellenwert besitzt, wird die Regierung gebeten, nachfolgende Fragen zu beantworten und diese Fragen, soweit relevant, auch spezifisch in Bezug auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) zu behandeln und zu beantworten.

1. Wie beurteilt der Regierungsrat den Entwicklungsstand der Pflegekinderhilfe im Kanton Solothurn allgemein? Wie werden die Empfehlungen der IAGJ beurteilt und inwieweit sind diese im Kanton Solothurn für die Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe bereits berücksichtigt worden?
2. Bei den Empfehlungen der IAGJ steht die Stärkung der Rolle der Pflegekinder an erster Stelle. Zur konkreten Umsetzung werden zwei Wege vorgeschlagen: Vertrauenspersonen und fachlich unterstützte Selbstorganisation der Pflegekinder (das sind Gelegenheiten für Pflegekinder, sich zu treffen, sich auszutauschen und allfällige Anliegen zu formulieren). Dies führt zu den beiden nachfolgenden Fragen:
 - 2.1 Wie wird im Kanton Solothurn die Pflegekinderverordnung, insbesondere nachfolgender Artikel in Bezug auf Vertrauensperson umgesetzt? (PAVO Art. 1 a *Kindeswohl*:
² Die Kinderschutzbehörde sorgt dafür, dass das Kind, das in einer Pflegefamilie oder in einem Heim betreut wird: b. - eine Vertrauensperson zugewiesen erhält, an die es sich bei Fragen oder Problemen wenden kann; c. - an allen Entscheidungen, die einen wesentlichen Einfluss auf sein Leben haben, entsprechend seinem Alter beteiligt wird.)
 - 2.2 Wo steht der Kanton Solothurn in Bezug auf eine Förderung der Selbstorganisation von Pflegekindern?

2. Begründung

Die Begründung ist im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Auf Bundesebene richtet sich die Aufsicht und Bewilligungspflicht nach Art. 316 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) sowie nach der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338). Auf kantonaler Ebene enthält das Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) in den §§ 110 und 111 allgemeine Vorgaben zur Bewilligung und Aufsicht im Zusammenhang mit der Aufnahme von Pflegekindern.

Im Grundsatz legt Art. 2 der PAVO die Kindesschutzbehörden (KESB) am Ort der Unterbringung des Kindes als zuständige Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde fest. Gleichzeitig wird den Kantonen die Möglichkeit offengelassen, eine andere geeignete kantonale oder kommunale Behörde mit der Aufgabe der Aufsicht und Bewilligung zu beauftragen (Art. 2 Abs. 2 PAVO). Im Kanton Solothurn ist gestützt auf Art. 2 Abs. 2 PAVO das Departement des Innern, vertreten durch das Amt für soziale Sicherheit (ASO), zuständig. Damit sind im Kanton Solothurn in das Pflegekinderwesen zwei Behörden involviert. Einerseits das ASO als Aufsichtsbehörde, andererseits die KESB, welche für die Verfügung und Umsetzung von Kindesschutzmassnahmen gemäss Art. 307 ff. ZGB zuständig ist.

Das Pflegekinderwesen ist in den letzten Jahren professioneller geworden. Dies wurde mit Einführung des Pflegekinderkonzepts ab dem Jahre 2007 auch bewusst angestrebt. Die seither gemachten Erfahrungen sind in die letzte Überarbeitung der kantonalen Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien eingeflossen. Die aktualisierte Version ist im Juli 2015 in Kraft getreten. Diese Richtlinien konkretisieren die Pflegekinderverordnung für den Kanton Solothurn und widerspiegeln den aktuellen Stand der Entwicklung. Ergänzend zu diesen Richtlinien wurde ein Handbuch erarbeitet. Es richtet sich an Pflegefamilien, interessierte Personen, Behörden und Fachstellen. Es enthält weiterführende Informationen und praxisorientierte Erklärungen (bspw. zu den Rechten und Pflichten von Pflegeeltern und Pflegekindern, zu den finanziellen Leistungen oder zu den Kriterien, die bei einer Eignungsabklärung geprüft werden). Die Richtlinien und das Handbuch stehen auf der Homepage des ASO zur Verfügung (<https://www.so.ch/verwaltung/departement-des-innern/amt-fuer-soziale-sicherheit/familie-generationen/pflegefamilien/>).

Minderjährige Personen aus dem Asylbereich (MNA – mineurs non accompagnés) werden soweit möglich und im Sinne des Kindeswohls seit Ende 2015 in Pflegefamilien platziert. Zum aktuellen Zeitpunkt sind 26 MNA so untergebracht. Die Pflegefamilien durchlaufen das übliche Bewilligungsverfahren und erhalten eine kinderspezifische Bewilligung gestützt auf die Pflegekinderverordnung. Sie werden von der kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde gleich behandelt wie alle anderen Pflegefamilien; es gilt derselbe Rechte- und Pflichtenrahmen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie beurteilt der Regierungsrat den Entwicklungsstand der Pflegekinderhilfe im Kanton Solothurn allgemein? Wie werden die Empfehlungen der IAGJ beurteilt und inwieweit sind diese im Kanton Solothurn für die Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe bereits berücksichtigt worden?

Die IAGJ hat anlässlich ihrer letzten Tagung im November 2016 sieben Forderungen gestellt, die auf unterschiedliche Aspekte und Ebenen des Pflegekinderwesens fokussieren. Nicht alle Forderungen betreffen den Kompetenzbereich der kantonalen Aufsichtsbehörde. Die einzelnen Forderungen der IAGJ sind nachfolgend erläutert.

Rolle der Pflegekinder stärken

Gemäss Art. 1a i. V. m. Art. 10 der PAVO hat die Aufsichtsbehörde die Pflicht, bei ihrer Aufsichtstätigkeit vorrangig das Kindeswohl zu berücksichtigen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die Pflegekinder an Entscheidungen, die einen wesentlichen Einfluss auf ihr Leben haben, entsprechend ihrem Alter beteiligt werden. Beide Artikel fassen auf der UN-Konvention über die Rechte des Kindes und sind in dieser Fassung seit 1. Januar 2013 in Kraft. Seither ist es im Kanton Solothurn zu einer fachlichen Auseinandersetzung und stärkeren Partizipation des Pflegekindes gekommen. Mittlerweile ist dazu auch ein spezifisches Konzept über die Beteiligung des Pflegekindes im Aufsichtsverfahren erarbeitet worden. Dieses wird seit dem Frühjahr 2017 umgesetzt. Die Pflegekinder nehmen heute altersentsprechend an den Gesprächen teil und werden von den abklärenden Fachpersonen über das Verfahren informiert.

Faire und transparente Entgeltregimes schaffen

Gemäss Art. 294 Abs. 1 ZGB haben Pflegeeltern, sofern nichts Abweichendes vereinbart ist oder sich eindeutig aus den Umständen ergibt, Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld. Schuldner des Pflegegeldes sind in erster Linie die leiblichen Eltern. Bei behördlich angeordneten Platzierungen ist das Gemeinwesen Schuldner des Pflegegeldes, wobei dieses gestützt auf Art. 289 Abs. 2 ZGB Regress auf die leiblichen Eltern nehmen kann. Im Kanton Solothurn sind die Sozialregionen zuständig für Platzierungskosten, wenn eine Platzierung behördlich angeordnet wird. Der Kanton ist somit nicht Vertragspartei eines Pflegeverhältnisses. Die Aufsichtsbehörde gibt aber Empfehlungen ab, die auch publiziert sind. Zudem werden alle Pflegeeltern, Behörden, Mandatsträger und Fachpersonen von der kantonalen Behörde transparent informiert und bei Bedarf beraten. Im Weiteren enthalten die Bewilligungen des Kantons Solothurns standardisiert die Auflage, dass ein schriftlicher Pflegevertrag abgeschlossen werden muss, damit die finanziellen Rahmenbedingungen der Pflegeverhältnisse im Einzelfall geklärt werden.

Pflegefamilien, die MNA betreuen, werden vom Kanton entschädigt. Die entsprechenden Tarife sind auf der Homepage des ASO aufgeschaltet. Die Entschädigung erfolgt in Form von Tagestaxen, welche eine Betreuungsentschädigung (Lohnanteil), den Unterhalt (Kost und Logis) sowie Nebenkosten beinhalten. Für Laienpflegefamilien beträgt die Tagespauschale Fr. 75.-, für ausgebildete sozialpädagogische Pflegefamilien Fr. 125.-.

Fachdienste zur Begleitung von Pflegepersonen ausbauen

Dem Kanton Solothurn ist die Qualifizierung von Pflegeeltern wichtig. Bei jeder Abklärung werden die zukünftigen Pflegeeltern deshalb über die Möglichkeit, sich durch eine Familienplatzierungsorganisation (FPO) begleiten zu lassen, informiert. Sie profitieren dabei nicht nur von einer fachlichen Begleitung, sondern auch von regelmässigen Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen. Alle Pflegeeltern werden zudem auf die Bezugsmöglichkeit von Bildungsgutschriften (Maximalbetrag Fr. 1000 pro Familie alle 2 Jahre) aufmerksam gemacht. Diese ermöglicht ihnen einen vergünstigten Zugang zu Aus- und Weiterbildungen sowie zu Beratungsangeboten, über die sie ebenfalls regelmässig informiert werden.

Pflegefamilien, die MNA betreuen, stehen vor spezifischen Herausforderungen. Um diese gezielt unterstützen zu können, hat der Kanton der Fachstelle kompass für die Jahre 2016 und 2017 den Auftrag erteilt, fachlich begleitete und moderierte Erfahrungsaustauschtreffen für MNA-Pflegeeltern durchzuführen. Dieses Angebot wird von den MNA-Pflegefamilien rege genutzt.

Die Arbeit mit Herkunftseltern intensivieren

In Fachkreisen ist man sich einig, dass Pflegeverhältnisse besser gelingen, wenn die Herkunftseltern ebenfalls begleitet und gestützt werden. Zuständig für die Arbeit mit Herkunftseltern sind bei behördlicher Beteiligung die Beistände und Beiständinnen von Pflegekindern. Bei Kinderschutzfällen wird diese Funktion in aller Regel von Fachpersonen des zuständigen Sozialdienstes

wahrgenommen. Ihnen sind die Ressourcen, die durch eine Zusammenarbeit mit der Herkunftsfamilie entstehen, bekannt und sie versuchen, diese zu nutzen. Auch bei freiwilligen Platzierungen (ohne Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechtes durch die KESB) sind meist Fachpersonen einbezogen, welche die Arbeit mit der Herkunftsfamilie anstossen können. Zudem werden die Inhaber der elterlichen Sorge durch die Aufsichtsbehörde über durchgeführte Aufsichtsbesuche informiert und damit eingebunden.

Betreuungspersonen in nichtformalisierten Pflegeverhältnissen unterstützen

Die IAGJ spricht von nichtformalisierten Pflegeverhältnissen, wenn Pflegepersonen dauerhafte Betreuungs- und Erziehungsaufgaben übernehmen, ohne von Fachdiensten oder Behörden vermittelt oder begleitet zu werden. Da in der Schweiz alle Pflegeverhältnisse bewilligungspflichtig sind, werden auch diese von der kantonalen Aufsichtsbehörde erfasst. In diesem Sinne richten sich die Beratungsangebote der kantonalen Aufsichtsbehörde auch an nichtformalisierte Pflegeverhältnisse. Ebenso können sie von den oben erwähnten Bildungsgutschriften profitieren und werden im Rahmen der Aufsicht aktiv über die Angebote und Unterstützungsmöglichkeiten informiert.

Verlässliche Rahmen für flexible Pflegeverhältnisse gewährleisten

Gemäss den kantonalen Richtlinien über die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien werden im Kanton Solothurn verschiedene Arten von Platzierungsverhältnissen (Dauer- und Entlastungspflege, Pflege im Rahmen von Kriseninterventionen) unterschieden. Die Bewilligungsbehörde prüft, für welche Art von Pflegeverhältnis sich eine Pflegeperson eignet und stellt entsprechende Eignungsbestätigungen aus. Der Entscheid, in welchem Rahmen ein Kind platziert wird, liegt dann bei der zuständigen Kinderschutzhilfe. Die Zusammenarbeit dieser beiden Behörden ist gut institutionalisiert; dadurch sind massgeschneiderte, individuelle und kindswohlgerechte Lösungen möglich, die bei Bedarf auch angepasst werden. Damit wird der Forderung der IAGJ nachgelebt.

Forschung, Monitoring und Statistik zur Pflegekinderhilfe aufbauen

Die Aufsichtsbehörde erfasst statistische Kennzahlen der Pflegefamilien im Kanton Solothurn. Seit 2016 arbeitet die PA-CH (Fachstelle Pflege- und Adoptivkinder Schweiz) an einer nationalen Bestandesaufnahme zu den Pflegekindern. Die erste Erhebung wurde 2016 über das Jahr 2015 durchgeführt, aktuell werden die Zahlen über das Jahr 2016 bei den Kantonen erhoben. Der Kanton Solothurn befürwortet diese Bestrebung der PA-CH und beteiligt sich daran; er war insbesondere in die Piloterhebung und beim Testen des Fragebogens eingebunden. In keinem Fall kann aber der Aufbau der Forschung, eines Monitorings bzw. einer Statistik die Aufgabe einer einzelnen kantonalen Behörde sein. Unserer Meinung nach muss dieser Forderung auf nationaler Ebene nachgelebt werden. Hier steht auch der Bund in der Verantwortung.

Zusammenfassend sind wir der Meinung, dass die Pflegekinderhilfe im Kanton Solothurn auf einem guten Entwicklungsstand ist. Die Forderungen der IAGJ werden angemessen erfüllt.

3.2.2 Zu Frage 2:

Bei den Empfehlungen der IAGJ steht die Stärkung der Rolle der Pflegekinder an erster Stelle. Zur konkreten Umsetzung werden zwei Wege vorgeschlagen: Vertrauenspersonen und fachlich unterstützte Selbstorganisation der Pflegekinder (das sind Gelegenheiten für Pflegekinder, sich zu treffen, sich auszutauschen und allfällige Anliegen zu formulieren). Dies führt zu den beiden nachfolgenden Fragen:

2.1 *Wie wird im Kanton Solothurn die Pflegekinderverordnung, insbesondere nachfolgender Artikel in Bezug auf Vertrauensperson umgesetzt? (PAVO Art. 1 a [Kindeswohl](#)):*

² *Die Kinderschutzhilfe sorgt dafür, dass das Kind, das in einer Pflegefamilie oder in einem Heim betreut wird: b. - eine Vertrauensperson zugewiesen erhält,*

an die es sich bei Fragen oder Problemen wenden kann; c. - an allen Entscheidungen, die einen wesentlichen Einfluss auf sein Leben haben, entsprechend seinem Alter beteiligt wird.)

2.2 Wo steht der Kanton Solothurn in Bezug auf eine Förderung der Selbstorganisation von Pflegekindern?

Gemäss Art. 1a Abs. 2 Buchstabe b PAVO ist die Kinderschutzbehörde zuständig für die Zuweisung einer Vertrauensperson an ein Kind, das in einer Pflegefamilie oder in einem Heim betreut wird. In der Regel wird für Kinder, welche durch die KESB in einer Pflegefamilie oder in einem Heim untergebracht werden, eine Beistandschaft errichtet. Die Beistandsperson hat jeweils den Auftrag, die Fremdplatzierung zu begleiten und als Ansprechperson für das Kind zu dienen. Die Beistandsperson hat somit auch die Funktion einer Vertrauensperson im Sinne der PAVO. In Fachkreisen wird diesbezüglich darauf hingewiesen, dass die Personalunion von Vertrauensperson und Beistand in gewissen Konstellationen zu Interessenkonflikten führen kann. Dem sind sich die beteiligten Behörden bewusst und würden nach anderen Lösungen suchen, wenn sich die Notwendigkeit zeigen sollte.

Bei Kindern, welche ohne die Mitwirkung der KESB fremdplatziert werden (sog. "freiwillige Platzierungen"), bestellt die KESB dem Kind nötigenfalls eine Vertrauensperson, wenn sie eine entsprechende Meldung erhält. Sollte sich im Rahmen einer solchen Unterbringung zeigen, dass es im Interesse des Kindes wichtig ist, einen Beistand und/oder eine Vertrauensperson zu erhalten, würde das ASO bei der Erteilung der Pflegeplatzbewilligung eine Meldung an die KESB machen. Darüber hinaus zeigt die Erfahrung, dass es nicht in jedem dieser Fälle nötig ist, behördlich einzugreifen. Freiwillige Platzierungen sind oft Ausdruck davon, dass die vorhandenen Systeme, insbesondere die Herkunftsfamilie, eigenverantwortlich im Interesse des Kindes handeln und dabei auch ein Zugang zu einer Vertrauensperson gewährt ist. Hier würde die behördliche Zuweisung eher kontraproduktiv wirken. Wichtig ist jedoch in jedem Falle, dass die betroffenen Kinder um ihr Recht auf Partizipation wissen und ebenso davon Kenntnis haben, wo sie Hilfe erhalten können. Dieser Aufklärungspflicht wird im Rahmen des Bewilligungsverfahrens und der späteren Aufsicht nachgelebt.

Die Förderung der Selbstorganisation von Pflegekindern ist kein Schwerpunkt in der Begleitung der durch den Kanton bewilligten Pflegepersonen. Die PA-CH bietet im Rahmen ihrer Veranstaltungen regelmässig Angebote für Pflegekinder an (z.B. „Werkstatt über mich“), bei welchen die Auseinandersetzung mit der eigenen Biographie sowie der Austausch mit anderen Pflegekindern im Fokus stehen. Die Pflegefamilien werden im Rahmen der Aufsichtstätigkeit sowie mittels schriftlichen Hinweisen regelmässig über derartige Angebote für Pflegekinder aufmerksam gemacht. Ein zusätzlicher Handlungsbedarf ist nicht auszumachen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, SCH, FUR, BOR (2017-056)
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat