

Fachliche Stellungnahme

Verordnung über die Aufsicht von stationären und ambulanten Leistungen für Kinder (AKLV) Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV)

Integras Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik, Zürich, 5. Mai 2021

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Allemann,
Sehr geehrte Damen und Herren,

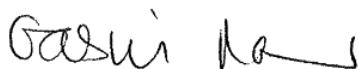
Als nationaler Fachverband vertritt Integras die Fachlichkeit in der Arbeit mit fremdplatzierten und/oder sonderpädagogisch geförderten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, indem wir ethisch und fachlich hohe Qualitätsansprüche fordern und fördern.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr und äussern uns zur Verordnung über die Aufsicht von stationären und ambulanten Leistungen für Kinder (AKLV) sowie zur Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV).

Die vorliegenden Verordnungen sollten insbesondere zum Ausdruck bringen, dass es sich um einen äusserst sensiblen Bereich des Kindesschutzes handelt. Hierbei sollten sich die Grundlagen zur Ausgestaltung der Verordnungen an der Umsetzung des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UN KRK), der Umsetzung der UN-Resolution 64/142 «Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern», den Quality4Children-Standards und den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektor*innen (SODK) sowie der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zur ausserfamiliären Platzierung orientieren und diesen Anforderungen Rechnung tragen. Gesamthaft mussten wir jedoch feststellen, dass der individuelle Schutz- und Förderbedarf, die damit verbundenen Prozesse sowie die Rechte von Kindern und Jugendlichen nicht primär im Zentrum der Überlegungen und Ausführungen in den beiden Verordnungen stehen. Vielmehr stellen wir ein Ungleichgewicht fest. So fallen die Ausführungen zur Finanzierungslogik umfangreicher aus als die pädagogischen Überlegungen des besonderen Förder- und Schutzbedarfs. Zentrale pädagogische Überlegungen aus der Perspektive des Kindes, der Jugendlichen, der Care-Leaver*innen sowie der Herkunftsfamilie wurden an einigen Stellen ausser Acht gelassen oder weniger stark gewichtet. Diesen Anforderungen müssen die Verordnungen jedoch in erster Linie Rechnung tragen und daher bedarf es einiger Ergänzungen bzw. einer Überarbeitung.

Gerne möchten wir im Folgenden auf zentrale Punkte eingehen und stützen uns in unseren Ausführungen vor allem auf die Inhalte der beiden Vorträge. Bei allfälligen Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Integras Fachverband für Sozial- und Sonderpädagogik

Gabriele E. Rauser, Geschäftsführerin

Ausführungen zur Vertrauensperson fehlen.

AKLV: Art. 2 Wahrung des Kindeswohls

Der Artikel ist dahingehend anzupassen, dass Kinder/Jugendliche ihre Vertrauensperson immer selbstbestimmt aussuchen können. Zudem ist die Formulierung «Vertrauensperson» von der Formulierung «vertraute Person» klar zu unterscheiden und zu spezifizieren.

Die im Vortrag erwähnten Ausführungen zur Vertrauensperson werden in Art. 2 nicht abgebildet und müssen überarbeitet werden. Ebenfalls finden sich im KFSV keine Ausführungen zu den Vertrauenspersonen bezüglich des Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtssystems. Diese Inhalte sind zu klären und zu ergänzen.

Die Aufnahme von mehr als zwei Pflegekindern darf nicht bewilligt werden.

AKLV: Art. 3 Bewilligungspflicht

Die AKLV sieht die Platzierung von bis zu drei Pflegekindern in einer Pflegefamilie vor. Studien weisen jedoch darauf hin, dass die Aufnahme von mehr als zwei Pflegekindern die höchste Anforderung an eine Pflegefamilie darstellt. Dies betrifft vor allem Pflegekinder mit unterschiedlichen Herkunftsfamilien.¹ Pflegekinder sind tendenziell stärker entwicklungsverzögert und traumatisiert als Gleichaltrige und benötigen in diesen Bereichen spezifische Unterstützung durch die Pflegefamilie. Zusätzlich sind solche Pflegeverhältnisse mit zahlreichen Terminen (Therapien, Schulgesprächen usw.) verbunden. Durch die Aufnahme von drei Pflegekindern (zusätzlich zu den eigenen Kindern) kann das Wohl der Pflegekinder und der Pflegefamilie nicht mehr ausreichend gesichert werden.

In Art. 3 AKLV sollte die Obergrenze für die Aufnahme von Pflegekindern auf zwei Kinder festgelegt werden.

Alle Pflegeverhältnisse müssen professionell begleitet und entgeltet werden.

KFSV: Art. 3 f Ambulante Leistungen (Sozialpädagogische Begleitung bei Langzeitunterbringungen in der Familienpflege) / Art. 26 Bemessung der Abgeltung

Aus der fachlichen Perspektive ist nicht nachvollziehbar, warum Kinder und Jugendliche in Pflegeverhältnissen nur bei Bedarf eine ambulante Leistung beziehen können. Eine kontinuierliche Begleitung des Pflegeverhältnisses durch Fachpersonen wirkt stabilisierend auf das Pflegeverhältnis, sodass alle Betroffenen auch bei Krisen oder Überlastungssituationen frühzeitig und präventiv Unterstützung erhalten. Das kindsorientierte Case-Management und die prozessorientierte Vernetzungsarbeit der zahlreichen Beteiligten können die Pflegefamilien nicht selbst übernehmen. Ohne eine professionelle Begleitung und Beratung ergeben sich massive Rollenkonflikte für die Pflegeeltern und Loyalitätskonflikte für die Pflegekinder. Eine bedarfsorientierte Leistungserbringung ist zu begrüssen, jedoch sollten alle Pflegefamilien – auch in verwandtschaftlichen Verhältnissen – begleitet werden. So wird in den SODK/KOKES-Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung hervorgehoben, dass die Unterbringung in der erweiterten Familie dem Kind mehr Stabilität auf seinem Lebensweg geben kann. Hierbei müssen diese Systeme für sie spezifische Herausforderungen bewältigen.² In Anbetracht dieser Ausführungen sollten

¹ integras Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik. (2013). Leitfaden Fremdplatzierung. Zürich. Vgl. Seite 102

² «Potenzielle Interessens- oder Loyalitätskonflikte können allenfalls durch eine Fachperson gemindert werden. Hierfür könnten beispielsweise Fachpersonen eines DAF beigezogen werden.» Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und. (2021). Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zur Ausserfamiliären Unterbringung. Bern: Generalsekretariat SODK und Generalsekretariat KOKES. Abgerufen am 1. Februar 2021 von www.kokes.ch

die Begleitung und der Betreuungsaufwand für verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse gleichermaßen entgeltet werden.

Da es zentral ist, dass Pflegefamilien³ bereits zu Beginn und kontinuierlich begleitet und betreut werden, sind insbesondere Art. 3 Bst. f und Art. 26 KFSV anzupassen. Art. 26 KFSV ist zusätzlich dahingehend zu ergänzen, dass verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse gleich entgeltet werden wie nichtverwandtschaftliche Pflegeverhältnisse.

Die Nachbetreuung von Care-Leaver*innen muss bis zum 25. Lebensjahr gewährleistet werden.

KFSV: Art. 3 Ambulante Leistungen / Art. 22 Bemessung und Auszahlung

Care-Leaver*innen sind bei Volljährigkeit in der Schweiz mehrheitlich an kein soziales Unterstützungssystem angebunden. Studien weisen darauf hin, dass sie dadurch stärker von Armut betroffen sind oder auch an höheren gesundheitlichen Belastungen leiden.⁴ Daher ist es zentral, dass Care-Leaver*innen eine Nachbetreuung bis zum 25. Lebensjahr erhalten, sofern nach Erreichen der Volljährigkeit die Indikation für den Bedarf einer Leistung besteht und diese von den Care-Leaver*innen gewünscht ist.

Art. 3 KFSV muss daher dahingehend ergänzt werden, dass die Nachbetreuung gewährleistet wird. Des Weiteren sollte in Art. 22 KFSV ergänzt werden, wie Care-Leaver*innen Zugang zur Nachbetreuung erhalten sowie wie lange und wie oft sie diese Leistung in Anspruch nehmen können.

Aus- und Weiterbildungsangebote sind obligatorisch zu besuchen.

KFSV: Art. 3 k Ambulante Leistungen (Aus- und Weiterbildung von Pflegefamilien)

Der Besuch von Weiterbildungsangeboten und/oder Vernetzungsveranstaltungen und/oder Supervisionen sollte für Pflegeeltern aus Qualitätsgründen obligatorisch sein, denn die wenigsten Pflegeeltern verfügen per se über genügend Hintergrundwissen zu den spezifischen Herausforderungen von Pflegekindern. Hierbei gilt es zu beachten, dass neben dem Wissenserwerb auch den Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch und der Vernetzung der Pflegefamilien untereinander ein hoher Stellenwert eingeräumt wird, wie beispielsweise dies im Kanton St. Gallen der Fall ist.⁵ Im Rahmen eines von der Stiftung Mercator Schweiz sowie von der ZHAW Soziale Arbeit unterstützten partizipativen Forschungs- und Entwicklungsprojekts wurden ehemalige Pflegekinder und Fachpersonen zu ihrem Unterstützungsbedarf befragt. Hierbei zeigte sich, dass sowohl die befragten Pflegekinder als auch die Fachpersonen der Kinder- und Jugendhilfe verschiedene Formen von Unterstützung als bedeutsam erachteten. Es wurde deutlich, dass Unterstützung nicht nur durch Fachpersonen erfolgen sollte, sondern auch durch ehemalige Pflegekinder.⁶ Die Weiterbildungsangebote und Vernetzungsmöglichkeiten für Pflegekinder sollten fakultativ, deren Finanzierbarkeit sollte jedoch gesichert sein.

Daher kann, wie in Art. 3 Bst. k KFSV definiert, a) das Ermessen des Weiterbildungsbedarfs nicht nur über die Pflegeeltern bestimmt sein und es sollten b) die Weiterbildungsangebote auch auf die leistungsbeziehenden Kinder und Jugendlichen erweitert werden.

³ Dies schliesst verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse mit ein.

⁴ Hierzu u. a. Schaffner, Dorothee & Ahmed, Sarina & Rein, Angela. (2020). Schaffner, Dorothee/Rein, Angela/Ahmed, Sarina (2019). Beratung und Unterstützung im Übergang ins Erwachsenenalter. In: Soziale Innovation. (2019). S. 24-26.

⁵ Kanton St.Gallen. (12. Januar 2021). Pflegefamilien. Von www.sg.ch abgerufen

⁶ Renate, Stohler & Karin. Werner. (12. Mai 2020). TAKE OFF" : ein Mentoring-Projekt ermöglicht niederschwellige Unterstützung für Care Leaver. Integras Newsletter. Von Übergang in die Selbständigkeit: Pflegekinder wirken mit!: www.zhaw.ch abgerufen

Die Trennung zwischen Trägerschaft und operativer Leitung ist auch bei ambulanten Leistungen nötig.

KFSV: Art. 9 Organisation bei ausschliesslich ambulanten Leistungen

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Auflage in Art. 16 Abs. 1 und 2 KFSV der personellen Trennung zwischen Trägerschaft und operativer Leitung zwar für stationäre Leistungserbringer*innen vorgesehen ist, nicht aber für ambulante Leistungserbringer*innen gelten soll. Die für die stationären Leistungserbringer*innen angeführten Argumente in Art. 16 Abs. 1 und 2 KFSV gelten gleichermassen für die ambulanten Leistungserbringer*innen. Diese Ungleichbehandlung lässt sich nicht rechtfertigen, da bei allen Angeboten die Sicherstellung des Kindeswohls im Vordergrund steht.

Art. 9 KFSV ist dahingehend anzupassen.

Die Sichtweise des Kindes und des Jugendlichen wird stringent und partizipativ einbezogen und abgebildet.

KFSV: Art. 12 (Titel fehlt in der Verordnung)

AKLV: Art. 18 Bewilligungsvoraussetzungen

Mit den aktuellen Bestimmungen wird versucht, das Leistungsangebot so zu operationalisieren, dass verbindliche Ziele und Indikationen klar erkennbar, abgestimmt und überprüfbar sind. Diese Bestimmungen und weiterführenden Ausführungen zu den Konzepten und Methoden sind aus fachlicher Perspektive dringend zu ergänzen.

Zu beanstanden ist vor allem, dass weder das Kind noch die Herkunftsfamilie partizipativ in die Vereinbarung der Leistungsziele eingebunden wird. Gemäss den Quality4Children-Standards müssen Kinder/Jugendliche in die Definition der (Leistungs-)Ziele einbezogen und bei der Verwirklichung dieser begleitet und unterstützt werden.⁷

Der Bedarf von Kindern/Jugendlichen kann bzw. wird sich im Verlauf der Platzierung verändern (bspw. durch Identitätsentwicklung, biologische Prozesse, kognitive Prozesse, Systemveränderungen usw.). Insofern müssen vom Bedarf der Kinder/Jugendlichen ausgehend Leistungsziele gemeinsam sowie in Absprache mit den Kindern/Jugendlichen und falls möglich auch mit den Herkunftseltern prozesshaft erarbeitet, überprüft und angepasst werden. Die Leistungsziele müssen jeweils bedarfsorientiert formuliert werden, d. h. für jedes Kind/jede*n Jugendliche*n an seine/ihre spezifische Situation und seinen/ihren Bedarf angepasst werden.

Die aktuellen Ausführungen rücken in ihrer Beschreibung die Bedürfnisse und die Gesamtentwicklung der einzelnen Adressat*innen in den Hintergrund und suggerieren, dass Fachpersonen Ziele für Adressatenkreise vorweg bestimmen könnten. Dies widerspricht den Quality4Children-Standards, welche explizit fordern, dass individuelle Betreuungspläne zu definieren sind.⁸

Entsprechend gilt es, Art. 12 KFSV anzupassen, sodass die Sichtweise der Adressat*innen und der Herkunftsfamilie einbezogen wird.

Darüber hinaus wäre es wünschenswert, dass die Richtlinien wie in Art. 12 KFSV zu den «vertraglichen Bestimmungen zur Leistungserbringung, Leistungsabgeltung und Rechnungsführung» oder die in Art.

⁷ Hierzu mehr im Standard 3: Ein professionell gestalteter Entscheidungsfindungsprozess stellt die bestmögliche Betreuung für das Kind sicher und Standard 11: Das Kind wird befähigt, Entscheidungen aktiv mitzutreffen, die direkten Einfluss auf sein Leben haben. Zu finden unter: <https://www.integras.ch/qualityforchildren/Standards>

⁸ Standard 6 Der ausserfamiliäre Betreuungsprozess folgt einem individuellen Betreuungsplan. Zu finden unter: <https://www.integras.ch/qualityforchildren/Standards>

18 Abs. 2 AKLV beschriebenen «Richtlinien zu den Bewilligungsvoraussetzungen» mit Fachpersonen, Fachverbänden der Kinder und Jugendhilfe sowie Adressat*innen definiert und geprüft werden.

Die genannten Richtlinien sind nicht öffentlich zugänglich. Für eine differenzierte Stellungnahme ist ein Zugang nötig.⁹

Der Kanton übernimmt die Verantwortung zur Sicherung des Kindeswohls, indem er eine strategische Arbeits- und Tarifpolitik ansteuert.

KFSV: Art. 16 Betriebskostenanteil

Die stationären und ambulanten Leistungserbringer*innen übernehmen in ihrer Funktion eine zentrale Aufgabe zur Sicherung des Kindeswohls und haben für die Gesellschaft, Politik und Wirtschaft eine Schlüsselbedeutung. Um die Qualität der Facharbeit zu gewährleisten, ist es notwendig, dass auf kantonalen Ebene für die stationären und ambulanten Leistungserbringer*innen ein Lohnsystem vorgegeben und dabei eine strategische Arbeits- und Tarifpolitik angesteuert wird.

Im Rahmen der Studie «Sociosclerose» wurde ermittelt, dass die Löhne und Arbeitsbedingungen in der Sozialwirtschaft¹⁰ zu grossen Teilen unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts liegen. Insbesondere in den stark wachsenden Bereichen der Sozialwirtschaft schlägt sich dies in wachsenden Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Fachkräften nieder. Die vielfältigen Arbeitgeber*innen-Arbeitnehmer*innen-Beziehungen mit einer unübersichtlichen bzw. intransparenten Heterogenität sind unter anderem ursächlich dafür, dass die Sozialwirtschaft gegenüber Politik und Sozialverwaltung nicht kraftvoll genug agieren und sich als interessante Branche für potenzielle Arbeitnehmer*innen profilieren kann. Mittel- und langfristige ist daher mit einer drastischen Verschärfung der Probleme zu rechnen. Es ist indessen auch bekannt, dass einigermassen einheitliche Lohn- und Arbeitsbedingungen Einfluss auf die Qualität der Produkte und Dienstleistungen haben.¹¹ Eine solche Nichtregelung setzt die stationären und ambulanten Einrichtungen im hochsensiblen Bereich des Kinderschutzes unter Druck. Es ist zusätzlich fragwürdig, warum soziale Dienstleistungen trotz ihrer Gemeinwohlorientierung in Konkurrenz gestellt werden. Hierbei darf sich der Kanton seiner Verantwortung und seiner Pflicht zur Sicherung des Kindeswohls nicht entziehen.

In Anbetracht der vorgebrachten Inhalte gilt es, Art. 16 KFSV in der aktuellen Formulierung abzulehnen.

⁹ Gemeint sind die aufgeführten Richtlinien im Art. 12, Art. 13 und Art. 30 KFSV und Art. Art. 23 ALKV.

¹⁰ Mit sozialwirtschaftlichen Unternehmen und Organisationen sind Social Business / Sozialwerke / Soziale Organisationen gemeint, welche soziale oder gemeinwohlorientierte Ziele in ihrer unternehmerischen Tätigkeit in den Vordergrund stellen.

¹¹ Josef, Hilbert, Michaela, Evans. & Viacheslav, Galchenko: Sociosclerose – Zukunftsfähigkeit gefährdet. In: SOZIALwirtschaft 03/ 2013, S. 7-9. Die Ergebnisse beziehen sich insbesondere auf die Verhältnisse der deutschen Sozialwirtschaft. Trotz sozialpolitischer Unterschiede sind die Rückschlüsse aus der Studie ebenso für die Schweiz von Bedeutung.

Die Diversität der Angebote fördern und pflegen.

KFSV: Art. 26 Bemessung der Abgeltung

Prinzipiell ist der Staat dazu aufgefordert, sicherzustellen, dass eine Bandbreite alternativer Betreuungsangebote zur Verfügung steht, die den allgemeinen Grundsätzen der UN 64/142-Leitlinien entsprechen. Aktuell gibt es im Bereich der Familienpflege ein über die Jahre gewachsenes etabliertes und differenziertes System mit Angebot an Pflegefamilien, professionellen sozialpädagogischen Pflegefamilien und die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF).

Die Ausführungen in Art. 26 KFSV schliessen das Angebot von professionellen sozialpädagogischen Pflegefamilien aus und sollten dahingehend ergänzt werden.

Gleichwertigkeit bezüglich des Betreuungsaufwands in der Familien- und Heimpflege.

KFSV: Art. 28 Reduktion der Abgeltung

AKLV: Art. 22 Strafregisterauszüge

Es ist nicht nachvollziehbar, warum Anpassungen/Senkungen im Tarif von 20 % nur bei den Pflegefamilien zum Tragen kommen, während die Unterbringung in einem Heim keine solche Anpassung kennt. Die jetzige Formulierung des Art. 28 KFSV suggeriert, dass der Betreuungsaufwand nur in der Pflegefamilie im Verlauf der Platzierung abnimmt. Diese Behauptung ist weder nachvollziehbar noch haltbar. Zudem geht die Reduktion des Pflegegeldes zu Lasten berufstätiger Pflegeeltern. Insbesondere aus Gründen der Gendergerechtigkeit wäre dieser Schritt nicht wünschenswert, da er vor allem Pflegemütter betrifft.

Der Betreuungsaufwand in der Familien- und Heimpflege ist gleich zu werten und die jetzige Formulierung des Art. 28 KFSV ist zu verwerfen.

Zum Schutz der Pflegekinder ist es sinnvoll, auch von den Pflegeeltern und Leistungsanbieter*innen der Familienpflege einen Strafregisterauszug einzufordern. Dies wird in Art. 22 ALKV bereits für die in stationären Einrichtungen tätigen Personen verlangt und sollte auf ambulante Settings erweitert werden.

Die Kostenbeteiligung für Care-Leaver*innen etabliert diskriminierende Strukturen.

KFSV: Art. 32 Leistungsbezogenerinnen und Leistungsbezügler

Care-Leaver*innen befinden sich gegenüber Gleichaltrigen, die in ihrer Herkunftsfamilie aufgewachsen sind, in einer deutlich erschwerten Ausgangssituation. Die in Art. 32 KFSV beschriebene Kostenbeteiligung stellt eine strukturelle Diskriminierung von Care-Leaver*innen dar. Gemäss diesen Ausführungen müssen Care-Leaver*innen im Vergleich zu ihren Peers nicht nur mit den bekannten sozialen und gesundheitlichen Erschwernissen umgehen, sondern auch für ihre Grundrechte – emotionale Unversehrtheit, Chancengerechtigkeit, Bildung usw. – selbst finanziell aufkommen. Mit dieser Regelung werden Care-Leaver*innen aufgrund ihres sozialen Status in der Gesellschaft zusätzlich strukturell benachteiligt bzw. strukturell diskriminiert. Das Aufwachsen unter erschwerten Bedingungen ist hierbei nicht selbstverschuldet und sollte nicht den Kindern/Jugendlichen/Care-Leaver*innen finanziell angerechnet werden.

Art. 32 KFSV ist zu überarbeiten.

Insgesamt lässt sich in den weiterführenden Beschreibungen des Kapitels 6 der Verordnung zur Kostenbeteiligung eine Unverhältnismässigkeit feststellen, welche sich als Nachteil für die Kinder/Jugendlichen herausstellt. So beschäftigen sich Art. 32 bis Art. 49 KFSV mit der Kostenbeteiligung von Beitragspflichtigen und deren Bemessungsgrundlagen. Demgegenüber fällt die Beschreibung des besonderen Förder- und Schutzbedarfs deutlich kürzer aus. Diese Unverhältnismässigkeit ist gesamthaft zu überarbeiten und der besondere Förder- und Schutzbedarf differenziert auszuführen.

Ein Betriebskonzept orientiert sich an Fachinhalten.

AKLV: Art. 19 Konzeptionelle Grundlagen

Das Betriebskonzept muss sich an den UN-Kinderrechten, den Quality4Children-Standards und insbesondere an fachlichen Grundsätzen (psychologischen, soziologischen und pädagogischen Bezügen) orientieren. Auch bei Einrichtungen mit konfessioneller Ausrichtung müssen die fachlichen Bezüge im Vordergrund stehen und spezifisch fachliche Konzepte eingefordert werden.

Diese beiden Aspekte werden in Art. 19 AKLV bei den Ausführungen zum Betriebskonzept nicht ersichtlich und sollten ergänzt werden.