

Einfache Anfrage Haag-St.Gallen vom 19. November 2012

Sozialpädagogische Grossfamilien

Schriftliche Antwort der Regierung vom 22. Januar 2013

Agnes Haag-St.Gallen erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 19. November 2012 nach der Stellung der sozialpädagogischen Grossfamilien im Kanton St.Gallen aufgrund der Gesamtrevision der Pflegekinderverordnung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Erlass einer neuen Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern war aufgrund der neuen Zuständigkeitsordnung zur Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und der Teilrevision der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO) erforderlich. Namentlich wurde auch im Bereich des Pflegekinderwesens eine organisatorische Verbesserung zum grösseren Schutz der betroffenen Kinder angestrebt. Dies wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht allseits begrüsst. In der Vernehmlassung zum Entwurf für eine neue Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern vom 19. Juni 2012 wurde die in der Vorlage eher nebensächliche Abgrenzungsfrage von Heim- und Familienpflege allerdings kontrovers beurteilt. Dies ist auch Gegenstand der vorliegenden Einfachen Anfrage.

Die Übernahme der Bewilligung und Aufsicht über Pflegefamilien durch den Kanton aufgrund der Auflösung der kommunalen Vormundschaftsämter erfolgte auch mit der Absicht, die bundesrechtlich vorgegebenen Aufgaben in der Heim- und Familienpflege wie beispielsweise im Kanton Thurgau künftig integral wahrzunehmen und die Schnittstellen zu verbessern. Die Regierung erwog deshalb im Rahmen der Vernehmlassung, dass nicht allein die Anzahl betreuter Minderjähriger massgeblich für die Definition als Heim ist. Die Ergänzung leitete sich direkt aus den geltenden bundesrechtlichen Bestimmungen ab, wonach Familienpflege im eigenen Haushalt erbracht wird (Art. 4 PAVO).

Der Begriff der sozialpädagogischen Grossfamilie ist insofern irreführend, als damit der Eindruck erweckt wird, es handle sich um Angebote der Familienpflege. Dabei definieren sich die professionellen Grossfamilien selbst als Institutionen und bekennen sich zu entsprechenden Qualitätsstandards. Sie berücksichtigen die Komplexität von Pflegeverhältnissen und das Spannungsverhältnis von familiärem Miteinander und professioneller Betreuung. Paarbeziehungen und Familien sind durch die professionelle Betreuung mehrerer Pflegekinder grossem Druck ausgesetzt, weil sie anders als bei Heimen primär im selben Haushalt erfolgen soll. Gerade der Schutz der Kernfamilie und das Recht der eigenen Kinder auf das Familienleben, auch wenn die Eltern eine Kleininstitution (Grossfamilie) führen, sind dabei wichtige Punkte, die in den Qualitätsstandards des Fachverbandes sozialpädagogischer Kleininstitutionen festgehalten werden (Qualitätsmerkmale des Fachverbandes sozialpädagogischer Kleininstitutionen Schweiz, Version 2.2). Die Herausforderungen dieser Betreuungsform sind äusserst vielschichtig. Vor diesem Hintergrund wurde dem Schutz der betroffenen leiblichen Kinder sowie der Pflegekinder bei der Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs höchste Priorität beigemessen.

Schliesslich wird unabhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen festgestellt, dass das Angebot familiärer Betreuungsformen durch gesellschaftlich bedingte Veränderungen (insbesondere Vereinbarkeit von Beruf und Familie) stetig abnimmt. Der Bedarf an Betreuungsangeboten

für fremdplatzierte Kinder bleibt aber trotz der demographischen Entwicklung auf hohem Niveau. Die Sicherung eines breiten Angebotsspektrums, das den individuellen Bedürfnissen der aufgenommenen Kinder Rechnung trägt, ist somit ebenso wichtig wie wünschenswert.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung teilt die Meinung, dass sozialpädagogische Grossfamilien ergänzende Angebote in der Heimpflege sind. Der Verordnungsentwurf vom 19. Juni 2012 hat sich denn auch nicht gegen die sozialpädagogischen Grossfamilien gerichtet.
2. Die Studie der Hochschule Luzern (Stationäre Kinder- und Jugendhilfe im Kanton St.Gallen – Bedarfsanalyse für die Angebotsentwicklung im Planungszeitraum 2012 bis 2016 vom 6. Juli 2011) wurde vom Kanton in Auftrag gegeben. Der Kanton kommt damit der bundesrechtlichen Pflicht nach, mittels Heimplanung alle vier Jahre den Bedarf an Justizheimen nachzuweisen. Auf dieser Basis schliesst der Bund mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen ab und richtet Betriebsbeiträge an stationäre Einrichtungen aus, die als Justizheime anerkannt sind. Die zitierte Studie weist den künftigen Bedarf an Platzangeboten in stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe im Kanton St.Gallen aus. Dabei wird insbesondere ein erhöhter Bedarf in «Angebotsbereich 2: Wohnangebot für schulpflichtige Kinder und Jugendliche ab 6 Jahren» für die Zeitperiode bis ins Jahr 2016 erwartet. Unter diesen Angebotsbereich fallen unter anderem auch Angebote sozialpädagogischer Grossfamilien, wobei der entsprechende Bedarf insgesamt und nicht spezifisch für sozialpädagogische Grossfamilien ausgewiesen wird.
3. Bisher mussten Familien, die drei oder vier Kinder aufnehmen wollten, in jedem Fall die Anforderungen an ein institutionelles Betreuungsangebot gemäss Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV) erfüllen. Die Bewilligungsvoraussetzungen an eine Einrichtung der Heimpflege gemäss PAVO und KJV liessen sich jedoch nur beschränkt auf das System der professionellen Grossfamilie übertragen, was diese in den vergangenen Jahren immer wieder an organisatorische, strukturelle und konzeptionelle Grenzen führte. Daher wurde bei der Erarbeitung der neuen Pflegekinderverordnung eine gewisse Flexibilisierung angestrebt. Diese Flexibilisierung zielte darauf ab, dass für die professionellen Grossfamilien die Bewilligungsvoraussetzungen der Familienpflege zur Anwendung hätten kommen sollen, die dem System Grossfamilie wesentlich stärker entsprechen als jene der Heimpflege. So hätten die professionellen Grossfamilien unter dem Titel Pflegefamilie weiterhin bestehen können. Das von Seiten der sozialpädagogischen Grossfamilien in der Vernehmlassung vorgebrachte Argument, dass ihr Angebot sich durch das Kriterium der Professionalität von Angeboten der Familienpflege unterscheidet, trifft nur teilweise zu. Die Fachlichkeit der Betreuung eignet sich nicht zur Abgrenzung, da auch einige Angebote der Familienpflege nicht durch Laien wahrgenommen werden (z.B. verfügen auch Pflegeeltern bei Familienangeboten des Vereins tipiti oder Gastfamilien, die durch die Kinder- und Jugendhilfe St.Gallen vermittelt werden, teilweise über eine sozialpädagogische Ausbildung).

Auf die ursprünglich vorgeschlagene Änderung in Art. 1 KJV hat die Regierung beim Erlass der Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern vom 4. Dezember 2012 aber verzichtet. In der seit 1. Januar 2013 geltenden Fassung der KJV können sozialpädagogische Grossfamilien mit mehr als drei Kindern nun weiterhin nach den Kriterien der Heimpflege beurteilt werden. Personen, die eine sozialpädagogische Grossfamilie führen, benötigen in diesem Rahmen jedoch professionelle Entlastungen und Möglichkeiten, um zeitliche und räumliche Ressourcen für sich und die eigenen Kinder zu haben. Die Gewichtung der verschiedenen Interessen, also die konkrete Umsetzung der KJV, ist Teil der üblichen Vollzugsaufgaben des Amtes für Soziales. Es verfügt über vielfältige Erfahrungen in diesem Bereich.

4. Es ist richtig, dass die professionellen Grossfamilien, sofern sie fremdplatzierte Kinder im eigenen Haushalt betreut hätten, als Pflegefamilien und nicht als Einrichtungen gemäss KJV behandelt worden wären. Letztere werden über die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31) finanziert. Die Finanzierung von Heim- und Familienpflege erfolgt zwar gestützt auf unterschiedliche Grundlagen, eine Finanzierung über eine Sozialversicherung ist aber in der Regel bei beiden Angeboten nicht gegeben. Die Kostentragung bei Aufhalten in Einrichtungen der Heimpflege erfolgt gemäss Art. 43 Abs. 1 Bst. a des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) durch Kanton und Gemeinden. Dabei übernehmen die Wohnsitzgemeinde zwei Drittel und der Kanton einen Drittel der Aufenthaltskosten, soweit keine anderen gesetzlichen Kostenträger beigezogen werden können. Die Tagespauschale pro Kind in einer Grossfamilie mit Heimbewilligung liegt in der Höhe von durchschnittlich rund Fr. 180.–. Im Unterschied dazu erfolgt die Entschädigung von Pflegefamilien über das Pflegegeld, dessen Höhe sich unter anderem nach dem Bedarf des Pflegekindes richtet. Der hierfür angewendete Mindestansatz ist in den kantonalen Pflegegeldrichtlinien vom 1. Januar 2010 definiert und beträgt bei der Dauerbetreuung rund Fr. 60.– pro Tag und Kind. Unabhängig von der Finanzierungsgrundlage von Grossfamilien ist die Platzierung eines Kindes in der Familienpflege somit regelmässig günstiger als in einem Heim. Die öffentliche Hand wird somit grundsätzlich stärker belastet, wenn ein Kind in einer Einrichtung der Heimpflege und nicht in einer Pflegefamilie platziert wird.

Ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen für fremdplatzierte Kinder kann bei Waisen oder Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der Alters- oder Invalidenversicherung begründen, entstehen. Um Fehlanreize bei der Platzierung von Pflegekindern zu vermeiden, hat die Regierung die Anspruchsberechtigung ab 1. Januar 2013 für den Aufenthalt in Pflegefamilien ausgedehnt (Art. 1b der Verordnung über die nach Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale; sGS 351.52). Sozialversicherungsrechtlich sind somit Aufenthalte in Pflegefamilien und Kinder- und Jugendheimen nun gleichgestellt.

5. Der Vorschlag, die maximale Anzahl Pflegekinder in privaten Pflegefamilien von zwei auf fünf zu erhöhen, erfolgte aufgrund der beabsichtigten neuen Abgrenzungskriterien zwischen Heim- und Familienpflege. Die Regierung ist sich bewusst, dass die Betreuung von mehr als drei Kindern in einer nicht professionellen Pflegefamilie nur in Ausnahmefällen erfolgen kann. Die Anpassung der Pflegekinderzahl sollte aber gerade das Weiterbestehen der Grossfamilien sichern. Da diese Angebote aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse nun aber von der KJV erfasst bleiben, wurde die zulässige Anzahl Pflegekinder in privaten Pflegefamilien auf drei reduziert. Gleichzeitig wurde aber daran festgehalten, dass in Ausnahmefällen, nämlich bei der Aufnahme von Geschwistern, mehr als drei Minderjährige in eine Pflegefamilie aufgenommen werden können.