

Das Pflegekinderwesen in der Schweiz

Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung

Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz

Dr. Kathrin Barbara Zatti

Juni 2005

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung

- | | |
|--|---|
| 1. Auftrag | 5 |
| 2. Vorgehensweise und Diskussion der Fragestellungen | 6 |

Teil 1

Analyse des Pflegekinderwesens in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen in ausgewählten europäischen Ländern

A Grundlagen und Ausgangslage

- | | |
|---|----|
| 1. Begriffsklärungen und Definitionen | 8 |
| 1.1 Pflegekinderwesen | 8 |
| 1.2 Pflegekind | 8 |
| 1.3 Pflegeverhältnis | 9 |
| 1.4 Formen von Pflegeverhältnissen | 9 |
| 1.5 Pflegefamilie | 10 |
| 1.6 Kategorien von Pflegefamilien | 10 |
| 1.7 Weitere Definitionen | 13 |
| 2. Qualitative und quantitative Bedeutung des Pflegekinderwesens in der Schweiz | 14 |
| 3. Statistische Grundlagen zum Pflegekinderwesen | 15 |

B Rechtliche Grundlagen in der Schweiz und ihre Umsetzung

- | | |
|--|----|
| 1. Die Bestimmungen im ZGB und die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) | 17 |
| 1.1 Abriss der Geschichte der PAVO | 17 |
| 1.2 Beurteilung der rechtlichen Grundlagen | 18 |
| 2. Vormundschaftsrecht | 20 |
| 3. Das Kindeswohl | 20 |
| 4. Grundlegende Unterschiede zu den rechtlichen Grundlagen in anderen Ländern | 21 |
| 5. Auswirkungen der UNO-Kinderrechtskonvention | 23 |

C Historische Entwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz

- | | |
|---|----|
| 1. Die Geschichte des Pflegekinderwesens in der Schweiz | 25 |
| 1.1 Ausbeutung von Kindern durch ihre Pflegefamilien | 25 |
| 1.2 Missbräuchliche Platzierung von Kindern in Pflegefamilien | 26 |
| 2. Auswirkungen auf das heutige Pflegekinderwesen | 26 |

D Das Pflegekinderwesen als Subsystem von unterschiedlichen Bereichen	
1. Schnittstelle privat öffentlich	28
1.1 Familie als Privatsphäre	28
1.2 Kontrolle und Aufsicht durch die Öffentlichkeit	28
2. Bereich ausserfamiliäre Betreuung	29
2.1 Schnittstelle familienergänzende Betreuung – Fremdplatzierung	29
2.2 Heimbereich und Pflegekinderwesen	29
2.3 Das Pflegekinderwesen als Teil der Familienpflege	31
3. Das Pflegekinderwesen als Subsystem der Kinder- und Jugendhilfe	31
3.1 Fremdplatzierung als Ultima Ratio	31
3.2 Platzierung in eine Pflegefamilie als präventive Massnahme	32
3.3 Vormundschaftswesen	32

E Begründung, Funktion und Qualität des Pflegekinderwesens in der Schweiz

1. Begründung des Pflegekinderwesens	37
2. Funktion des Pflegekinderwesens	37
3. Qualität im Pflegekinderwesen	38
3.1 Qualität im Pflegekinderwesen der Schweiz	38
4. Kantone im Vergleich	39
5. Entwicklungstendenzen	39
5.1 Vernetzungsmodelle	39
5.2 Private Firmen	40

Teil 2

AkteurInnen im Pflegekinderwesen, unter besonderer Berücksichtigung von Anforderungen und Qualifikationen
--

1. Pflegeeltern	42
1.1 Anforderungen an Pflegeeltern	43
1.2 Vorbereitung und Bildung von Pflegeeltern	44
1.3 Begleitung von Pflegeeltern	45
2. Abklärende, platzierende und begleitende Fachpersonen	46
2.1 Sozialdienste	46
2.2 Pflegekinderdienste	47
2.3 Vernetzungsmodelle im Pflegekinderwesen	48
3. Behördenmitglieder und MandatsträgerInnen	48

Teil 3

Das Pflegekinderwesen in Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Grossbritannien Ein Ländervergleich
--

1. Zusammenfassende Empfehlungen	52
2. Inhaltliche Zusammenfassung	53
2.1 Begriffe, statistische Grundlagen und Forschung im Pflegekinderwesen	53
2.2 Rechtliche Grundlagen	54
2.3 Historische Entwicklung	55
2.4 Subsystem Pflegekinderwesen	56
2.5 Vormundschaftswesen	56
2.6 Qualifizierung von Pflegeeltern	57

ANHANG

1. Tabellarischer Vergleich der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf und Zürich	1
1.1 Struktur des Pflegekinderwesens und der Jugendhilfe	1
1.2 Kantonale rechtliche Grundlagen des Pflegekinderwesens und der Jugendhilfe	2
1.3 Abklärung der Pflegeplätze und Anforderungen an die Pflegeeltern	2
1.4 Unterstützung, Beratung und Qualifizierung der Pflegeeltern	3
1.5 Formen von Pflegeverhältnissen	3
1.6 Professionalität der Fachpersonen bezüglich des Fachwissens im Pflegekinderwesen	4
1.7 Qualitätsstandards und Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen sowie entsprechende Tendenzen	5
1.8 Qualifizierung von Behördenmitgliedern und MandatsträgerInnen	5
2. Tabellarischer Vergleich der Länder Deutschland, Österreich, Grossbritannien, Frankreich und Italien	6
2.1 Organisation der Kinder- und Jugendhilfe	6
2.2 Rechtssystem der Kinder- und Jugendhilfe	7
2.3 Qualifizierung von Pflegeeltern	8
2.4 Beratung, Unterstützung und Begleitung von Pflegepersonen/Pflegeeltern und Pflegefamilien	9
2.5 Formen der Familienpflege	10
2.6 Anforderungen an Fachpersonen der Kinder- und Jugendhilfe/ Professionalität der Fachpersonen	11
2.7 Qualitätsentwicklung und Qualitätsstandards im Pflegekinderwesen	12
2.8 Entwicklungstendenzen im Pflegekinderwesen	13

Einleitung

1. Auftrag

Am 11.6.2002 reichte die Nationalrätin Jacqueline Fehr ein Postulat (02.3239) zum Pflegekinderwesen in der Schweiz mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat wird aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie das Pflegekinderwesen in der Schweiz professionalisiert werden könnte, sodass es den heute international anerkannten Qualitätsanforderungen entspricht. Dabei sollen auch die Möglichkeiten gesetzlicher Mindestanforderungen diskutiert werden, welche die Kantone in den Bereichen Aus- und Fortbildung der Vermittlungspersonen, der Pflegekinderaufsichten und der Pflegeeltern zu erfüllen hätten. Auch soll aufgezeigt werden, welche Rolle eine eidgenössische Koordinationsstelle bei der Vernetzung aller kantonalen und regionalen Stellen übernehmen könnte und inwiefern eine solche Koordinationsstelle ebenfalls mit allgemein verbindlichen Richtlinien und Standards beitragen könnte, das Pflegekinderwesen Schweiz weiter zu entwickeln.

Begründung

Pflegekinder sind darauf angewiesen, dass sie unter dem Schutz des öffentlichen Interesses stehen. Die Antwort auf eine Interpellation zu diesem Thema (01.3344) hat gezeigt, dass dem heute nicht so ist. So wissen wir in der Schweiz zwar, wie viele schwarze Schafe auf den Wiesen weiden, nicht aber, wie viele Kinder bei Pflegeeltern eine zweite Familie gefunden haben. Die Antwort auf die Interpellation macht klar, dass sich in der Schweiz niemand umfassend für das Pflegekinderwesen zuständig fühlt. Dazu passt auch, dass die eidgenössische Pflegekinderverordnung aus dem Jahre 1978 immer noch nicht von allen Kantonen umgesetzt ist. Einzelne Kantone haben nicht einmal eine verantwortliche Stelle für das Pflegekinderwesen bezeichnet.

Zwar ist die Zahl der Verdingkinder in der Schweiz in jüngerer Zeit zurückgegangen. Trotzdem wissen alle, die sich mit offenen Augen mit dem Pflegekinderwesen befassen, dass in diesem Bereich längst nicht überall nach Qualitätsstandards gearbeitet wird, die wir den betroffenen Kindern schuldig sind. Mangelnde Aus- und Weiterbildung der Fachpersonen und Behördenmitglieder, wenig interdisziplinäre Zusammenarbeit bei einer Platzierung und fehlende Richtlinien im Bereich Kinder- und Jugendhilfe auf eidgenössischer und kantonaler Ebene verleiten Behörden zu eingriffs- und massnahmenorientierten Entscheiden anstelle einer kindorientierten Hilfeplanung.

Oft ist die Koordination zwischen Aufsicht, zuweisenden Stellen (Vormundschaft, Sozialamt) und den betroffenen Betreuungs- und Erziehungspersonen (Pflegeeltern, Schule) zu wenig verbindlich. Ein Beispiel: Die Behörde weiss von einem Pflegekind, dass es traumatische Erlebnisse aus seiner frühen Kindheit zu verarbeiten hat. Die Pflegeeltern werden von der zuweisenden Behörde aber nur unzureichend darüber informiert. Die Pflegeeltern, aber auch die Lehrkräfte, können bei entsprechendem Verhalten des Kindes nicht adäquat auf dieses reagieren.

Pflegeeltern werden vielerorts für ihre schwierige Aufgabe viel zu wenig vorbereitet und oft auch ungenügend begleitet. Dies ist in der Regel deshalb der Fall, weil auch die verantwortlichen Behörden zu wenig über das Pflegekinderwesen wissen und ihrerseits ebenso überfordert sind.

Durch all diese Qualitätslücken kommt es zu Fehl- und Umplatzierungen, zu Überforderungen der Pflegeeltern und zum Abbruch des Pflegeverhältnisses vonseiten der Pflegeeltern. Pflegekinder müssen zurück ins Heim oder sich innert kurzer Zeit in eine neue Familie einleben. Oft äussert sich die Überforderung der Pflegeeltern aber auch in pädagogischem Fehlverhalten. Traumatische Erlebnisse können damit erneut aufbrechen oder seelische Verletzungen sich verstärken.

Pflegeeltern übernehmen eine Aufgabe, welche die öffentliche Hand sehr entlastet, indem Heimkosten gespart werden können. Insofern ist es unverständlich, weshalb wir nicht viel mehr Ressourcen in die Weiterentwicklung des Pflegekinderwesens stecken. Wir wissen auch, dass Pflegekinder auf ihrem späteren Lebensweg besonderen Risiken ausgesetzt sind. Prävention im Sinne eines in allen Bereichen qualitativ guten Pflegekinderwesens zahlt sich hier sowohl menschlich als auch finanziell für die Gesellschaft deutlich aus!»

Am 11.09.2002 nahm der Bundesrat das Postulat entgegen. In der Folge wurde Frau Dr. Kathrin Barbara Zatti auf der Basis einer Offerte der schweizerischen Fachstelle für das Pflegekinderwesen der Pflegekinder-Aktion Schweiz und aufgrund eines Gesprächs mit Herrn Dr. Hermann Schmid vom Bundesamt für Justiz

vom 18. Juni 2003 mit dem Verfassen eines Expertenberichts zuhanden des Bundesamtes für Justiz beauftragt.

Im Vertrag vom 10. Juni 2004 wird der Auftrag für den Expertenbericht, gestützt auf das erwähnte Postulat (02.3239) von Jacqueline Fehr, wie folgt umschrieben:

I

Ist-Zustand: Stand des Pflegekinderwesens unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Regelung in ausgewählten europäischen Ländern in den Themenbereichen:

Anforderungen an Pflegeeltern

Unterstützung, Beratung und Qualifizierung der Pflegeeltern

Formen der Familienpflege

Anforderungen an Fachpersonen

Qualitätsstandards und Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen sowie entsprechende Tendenzen

Der Ländervergleich berücksichtigt

- Deutschland
- Österreich
- Frankreich
- Italien (anhand des Beispiels der autonomen Republik Bozen)
- Grossbritannien
- Die Schweiz (ausgewählte Kantone, die über eine für den Vergleich ausreichende Basis an Grund- und Systemdaten im Pflegekinderwesen verfügen)
- Eventuell die Niederlande

II

Vorschlag für die Weiterentwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz, insbesondere de lege ferenda, betreffend Qualitätsentwicklung und Professionalisierung in den Bereichen:

Aus- und Fortbildung von Vermittlungspersonen und Pflegekinderaufsicht

Abklärung und Qualifizierung von Pflegeeltern

Strukturen (insbesondere ohne Änderung der Grundlagen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen)

Dabei sind Mindestanforderungen aufzuzeigen und zu diskutieren. Was braucht es, um eine im Sinne des Kindeswohls einheitliche Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen zu gewährleisten und zu fördern? Dabei soll insbesondere die Frage aufgeworfen und anhand eines Ländervergleichs diskutiert werden, inwieweit ein qualitativ gut ausgebautes Pflegekinderwesen eine echte Alternative zur Heimunterbringung darstellt und dadurch die öffentliche Hand entlastet werden kann.

2. Vorgehensweise und Diskussion der Fragestellungen

Da das Pflegekinderwesen ein äusserst komplexes Gefüge von unterschiedlichen Subsystemen darstellt, erscheint es der Verfasserin notwendig, vor der Darstellung und Diskussion der im Auftrag spezifisch genannten Themenbereiche zunächst die Grundlagen des Pflegekinderwesens in der Schweiz kurz darzustellen. Im Hinblick auf Qualitätsentwicklung muss nämlich davon ausgegangen werden, dass es angesichts der Komplexität nicht ausreicht, in einzelnen Bereichen Massnahmen zu ergreifen, da diese – wenn überhaupt – nur sehr beschränkt Wirkung entfalten würden. Nicht zuletzt aufgrund einer ökonomischen Betrachtungsweise ist es sinnvoll, zur Qualitätsentwicklung des Pflegekinderwesens mit möglichst wenigen und möglichst kostengünstigen Massnahmen eine möglichst breite Wirkung zu erzielen.

So würde es beispielsweise für die Entwicklungschancen von Pflegekindern wenig bringen, alle Pflegeeltern für ihre Aufgabe spezifisch vorzubereiten, auszubilden und auch kontinuierlich fortzubilden, wenn gleichzeitig die zuständigen und für die nötigen Entscheidungen verantwortlichen Behördenmitglieder wegen fehlender Fachgrundlagen und Interessenkollisionen Massnahmen treffen, die dem Kindeswohl entgegenlaufen. Insbesondere muss das Pflegekinderwesen als Teil der Kinder- und Jugendhilfe in einem weiteren Rahmen betrachtet und diskutiert werden.

Der deutsche Forscher Jürgen Blandow weist denn auch darauf hin, wie wichtig es ist, im Pflegekinderwesen die Gesamtrationalität des Systems zu erhöhen.¹

Weiter ist es wichtig, eine Situationsanalyse des Pflegekinderwesens in der Schweiz vorzunehmen, dies unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung, wie sie für die Schweiz spezifisch ist. Viele Phänomene, die sich heute im Pflegekinderwesen beobachten lassen, können ohne ihre historische Dimension nicht eingeordnet und verstanden werden.

Mit den Recherchen zum Ländervergleich und zu den Kantonen im Vergleich – diese beiden Teile werden je in einer tabellarischen Übersicht dargestellt – hat die Verfasserin Peter Grossniklaus-Schweizer als langjähriger Mitarbeiter der schweizerischen Fachstelle für das Pflegekinderwesen beauftragt.

Zu den *Beispielen* in diesem Bericht:

Alle aufgeführten Beispiele sind exemplarisch zu verstehen und haben illustrativen Charakter, sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und sind auch nicht repräsentativ.

Zu den EMPFEHLUNGEN in diesem Bericht:

Die Empfehlungen, welche der Bericht für die Weiterentwicklung und die Professionalisierung des Pflegekinderwesens macht, sind jeweils an derjenigen Stelle eingefügt, wo sich eine Empfehlung aufgrund der Ausführungen ergibt. Im Teil 4 werden die Empfehlungen zusammengefasst, gewichtet und in ihrer Bedeutung gewürdigt. Zudem werden dort zusätzlich jene Empfehlungen formuliert, welche sich aus der Synthese der einzelnen Teile und Bereiche des Berichtes ergeben.

¹ Blandow, Jürgen: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens, Juventa Verlag, Weinheim und München 2004

Teil 1

Analyse des Pflegekinderwesens in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen in ausgewählten europäischen Ländern

A Grundlagen und Ausgangslage

1. Begriffsklärungen und Definitionen

Da in der Schweiz bisher keine allgemein gültige und anerkannte Begrifflichkeit bezüglich des Pflegekinderwesens besteht, werden im Folgenden die wesentlichen Begriffe für diesen Bericht definiert. Es kann gut sein, dass die Begriffe in anderen Zusammenhängen mit anderen, mehr oder weniger abweichenden Bedeutungen verwendet werden.

1.1 Pflegekinderwesen

Pflegekinderwesen ist in der Schweiz wie auch in anderen Ländern ein gängiger Begriff, der jedoch keineswegs klar definiert ist. Für den vorliegenden Bericht wird für das Pflegekinderwesen folgende Definition verwendet:

Das Pflegekinderwesen bezeichnet die Gesamtheit von Akteuren und Akteurinnen, Institutionen und Organisationen, die mit Pflegekindern zu tun haben sowie mit den Prozessen, die dazu führen, dass ein Kind zu einem Pflegekind wird, weiter auch die gesetzlichen, sozialen Rahmenbedingungen und die gesellschaftlichen Strukturen, innerhalb deren diese Prozesse stattfinden und die auf Leben und Entwicklung von Pflegekindern einwirken.

Dass es sich beim Pflegekinderwesen um eine äusserst komplexe Angelegenheit handelt, zeigt allein schon diese Definition. Es ist wichtig, dass diese Komplexität nicht auf etwas einfacher Handhabbares reduziert wird, weil wesentliche Probleme des Pflegekinderwesens nicht betrachtet und gelöst werden können, ohne die Verflechtungen auf unterschiedlichen Ebenen einzubeziehen.

1.2 Pflegekind

Auch der Begriff Pflegekind ist nicht ganz klar definiert, insofern als in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (im Folgenden PAVO) Familienpflege, Tagespflege und Heimpflege abgehandelt werden. Obwohl im üblichen Sprachgebrauch unter Pflegekindern jene Kinder, die auf Dauer – das heisst zumindest während der Woche mit Übernachten – in einer Pflegefamilie leben, gemeint sind, werden in der Schweiz nach wie vor teilweise Tageskinder – die gebräuchliche Bezeichnung für Kinder, die während des Tages in einer Tagesfamilie betreut werden – ebenfalls als Pflegekinder bezeichnet.

In diesem Bericht wird der Begriff Pflegekind ausschliesslich für Kinder in Wochen- und Dauerpflege (siehe 1.4) verwendet. Er befasst sich demnach nicht mit der Tagespflege, obwohl es einen Bereich gibt, wo keine eindeutige und klare Grenze zwischen Tagespflege- und Dauerpflegeverhältnissen existiert. Dies ist beispielsweise dort der Fall, wo die Betreuung eines Kindes in einer Familie während des Tages nicht nur wegen der Erwerbstätigkeit der Mutter des Kindes notwendig ist, sondern zusätzlich als erzieherische Massnahme zugunsten des Kindes. Es kommt auch vor, dass Tagespflegeverhältnisse «schleichend», das heisst ohne eine explizite Entscheidung, die auf entsprechenden Abklärungen basiert, situationsbedingt in Wochen- oder Dauerpflege überführt werden.²

Eine weitere Unklarheit bezüglich des Begriffes ergibt sich aus der Altersbeschränkung, welche die PAVO für die Bewilligung betreffend die Aufnahme von Kindern «zur Pflege und Erziehung in seinen Haushalt» setzt: Die Bewilligungspflicht gilt nämlich nur für Kinder, die noch schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt sind (PAVO, Art. 4, Abs. 1). Kinder, die unter diesen Voraussetzungen in eine Pflegefamilie aufgenommen wurden, bleiben in der Regel länger dort als bis zum 15. Altersjahr und bleiben somit «Pflegekinder», auch wenn die gesetzliche Aufsichtspflicht über das Pflegeverhältnis entfällt. Der Bericht verwendet den Begriff Pflege-

² Niederberger, J.M. & Zeindl, Th. (1989): Karrieren fremdplatzierter Kinder. Erste Daten aus einer schweizerischen Studie, Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete, 58 (1), 46-62

Kind gemäss dem üblichen Sprachgebrauch: Gemeint sind Kinder und Jugendliche, die in einer Pflegefamilie leben, unabhängig von ihrem Alter, bis zu ihrer Volljährigkeit mit 18 Jahren.

Eine ausführliche juristische Diskussion des Begriffes Pflegekind, wie er in den rechtlichen Grundlagen verwendet wird, findet sich in der Untersuchung von Hans Bättig über die Pflegekinderaufsicht in Bund und Kantonen.³

1.3 Pflegeverhältnis

Mit Pflegeverhältnis wird im vorliegenden Bericht das Arrangement bezeichnet, innerhalb dessen ein Kind in einer Pflegefamilie lebt. An einem Pflegeverhältnis sind verschiedene Personen und institutionelle wie behördliche AkteurInnen beteiligt. Ein Pflegeverhältnis ist ein kompliziertes Konstrukt und stellt für die unmittelbar Beteiligten im Grunde genommen eine dreifache Ausnahmesituation dar:

- Für das Kind, weil es nicht bei seinen leiblichen Eltern oder einem Elternteil aufwachsen kann, so wie es in der Gesellschaft als «normal» und richtig betrachtet wird.
- Für die leiblichen Eltern, weil sie, aus welchen Gründen auch immer, ihre elterliche Funktion und Verantwortung nicht wahrnehmen können, aber trotzdem die leiblichen Eltern bleiben.
- Für die Pflegeeltern, da sie wie «richtige» Eltern mit dem Kind zusammenleben, aber nicht die leiblichen Eltern sind und (anders als bei der Adoption) nicht die elterliche Sorge für das Kind innehaben.

Ein Pflegeverhältnis stellt aber auch insgesamt eine Ausnahmesituation dar, insofern als durch Abklärungen, Platzierung, Begleitung, Bewilligung und Aufsicht eine Beteiligung und Kontrolle durch die öffentliche Hand in einem Bereich ausgeübt wird, der sonst explizit jeglicher Eingriffnahme von aussen entzogen wird (zumindest ideell und ideologisch): nämlich betreffend das Aufwachsen von Kindern in einer Familie.

1.4 Formen von Pflegeverhältnissen

Es gibt keine klar definierten Formen von Pflegeverhältnissen. In der Praxis haben sich unterschiedliche Formen unter teils verschiedenen Bezeichnungen entwickelt. So sollen hier nur die grundlegenden Formen kurz dargestellt werden:

- **Wochenpflege:** Wenn ein Kind während der Woche in der Pflegefamilie lebt, das Wochenende jedoch regelmässig bei seinen leiblichen Eltern oder einem Elternteil verbringt, spricht man von Wochenpflege. Obwohl Fachleute diese Form im Wesentlichen als wenig sinnvoll und oft problematisch einschätzen, werden Platzierungen von Kindern in Wochenpflege immer wieder gewünscht, insbesondere wenn die Kinder bei Verwandten oder in anderen milieunahen Pflegeverhältnissen untergebracht sind.

Man kann davon ausgehen, dass in den 70er- und 80er-Jahren mehr Kinder in Wochenpflege betreut wurden, insbesondere dann, wenn eine alleinerziehende Mutter oder ein alleinerziehender Vater aufgrund unregelmässiger Arbeitszeiten oder aufgrund eines fehlenden familienergänzenden Betreuungsangebots wie Hort oder Krippe während der Erwerbstätigkeit das Kind nicht selber betreuen konnte. Heute gibt es wohl kaum mehr Platzierungen in Wochenpflege allein aufgrund der Erwerbstätigkeit der Eltern.

- **Dauerpflege:** Mit Dauerpflege werden jene Pflegeverhältnisse bezeichnet, in welchen ein Kind auf Dauer – das heisst ohne eine klar definierte und zeitlich festgelegte Rückkehroption zu den leiblichen Eltern – in einer Pflegefamilie lebt. In der Regel kann man heute von Dauerpflege ausgehen, wenn ein Kind in eine Pflegefamilie platziert wird. Oft geschieht dies allerdings nicht explizit. Bei unfachlichen Platzierungen kommt es nicht selten vor, dass den leiblichen Eltern die Rückkehr des Kindes in die Familie und den Pflegeeltern der Verbleib des Kindes in der Pflegefamilie in Aussicht gestellt oder gar zugesichert wird. Ausnahmen sind die unten aufgeführten besonderen Formen von Platzierungen in eine Familie.
- **Bereitschaftspflege** (auch Kurzzeitpflege, SOS-Platzierungen, Notplatzierungen oder auch insbesondere bei Jugendlichen Time-out-Platzierungen genannt): Bei diesen speziellen Pflegeverhältnissen wird ein Kind oder eine Jugendliche aufgrund einer Notsituation, die ein sofortiges Handeln erfordert, für eine von vornherein begrenzte Zeit (in der Regel maximal drei Monate) in einer (in der Regel besonders vorbereiteten und qualifizierten) Pflegefamilie untergebracht. Während in solchen Notfallsituationen die betroffenen Kinder früher unabhängig von ihrem Alter häufig in eine Institution platziert wurden, hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren die Erkenntnis durchgesetzt, dass insbesondere jüngere Kinder (namentlich Säuglinge und Kleinkinder) in den meisten Fällen in einer Familie besser aufgehoben sind. Im Folgenden soll als einheitlicher Begriff die Bezeichnung *Bereitschaftspflege* gebraucht werden.

³ Bättig, Hans: Die Pflegekinderaufsicht im Bund und in den Kantonen. Schriftenreihe Jugend, Familie und Recht, Band 2. Hrsg. Dr. iur. Hans Fahrner, pro juventute, Zürich 1984

- **Tagespflege:** Wenn Kinder während des Tages in einer Familie – meist Tagesfamilie genannt – betreut werden, spricht man von Tagespflege. Auf die Tagespflege wird in diesem Bericht jedoch nur am Rande eingegangen, da es einen breiten Bereich von Tagespflege gibt, der dem gesamten Angebot von Kinderbetreuung während der Erwerbstätigkeit der Eltern zuzuordnen ist. Es besteht allerdings eine wohl nicht unerhebliche Schnittstelle zwischen dieser Form von Tagespflege und den Betreuungsformen in Pflegefamilien, welche aufgrund der Erziehungsschwierigkeiten und -unfähigkeit der Eltern zustande kommen. Tagespflege als eine Übergangsform kann in diesem Zusammenhang auch sinnvoll sein, wenn die Unterstützung für das Kind koordiniert wird und massgeschneidert dem Bedarf des Kindes angepasst werden kann.

1.5 Pflegefamilie

Selbstverständlich gibt es «die» Pflegefamilie nicht. Pflegefamilien sind ebenso vielfältig wie Familien überhaupt. Auch die Gründe, weshalb eine Familie Pflegekinder aufnimmt, sind sehr unterschiedlich.

Pflegefamilie ist der gängige Begriff für ein Paar, welches mit oder ohne leibliche Kinder, mit oder ohne Adoptivkinder, Pflegekinder aufnimmt. Es gibt zwar auch Pflegefamilien, wo eine alleinerziehende Pflegemutter oder ein alleinerziehender Pflegevater mit oder ohne leibliche Kinder Pflegekinder betreut, aber das ist die Ausnahme, obwohl es bestimmte Konstellationen und fachliche Gründe gibt, wo eine solche Pflegefamilie den besonderen Bedürfnissen eines Kindes am besten entspricht. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein Mädchen von seinem Vater sexuell ausgebeutet wurde und Abklärungen ergeben, dass es für das Mädchen besser ist, in seinem nahen Lebensumfeld nicht mit männlichen Personen konfrontiert zu sein, und zusätzlich eine Platzierung in eine Institution nicht als förderlich betrachtet wird.

In neuerer Zeit haben sich auch weitere Bezeichnungen eingebürgert: So sprechen manche Organisationen, welche Kinder in von der Organisation angestellte Pflegefamilien platzieren, von Partnerfamilie. Manchmal wird auch der Name der Organisation zur Bezeichnung verwendet: Im Verein ESPOIR beispielsweise heisst dann die Pflegefamilie ESPOIR-Familie.

1.6 Kategorien von Pflegefamilien

Entsprechend den Formen von Pflegeverhältnissen lassen sich Pflegefamilien in unterschiedliche Kategorien unterteilen:

- Nichtverwandte Pflegefamilien, in denen ein Kind auf Dauer lebt
- Pflegefamilien, die als Verwandte ein Kind betreuen
- Bereitschafts-Pflegefamilien, die sich ausschliesslich oder neben der Betreuung von Pflegekindern auf Dauer für die Aufnahme von Kindern in Bereitschaftspflege zur Verfügung stellen

Weiter lassen sich, anhand anderer Kriterien, zusätzliche Unterscheidungen von Pflegefamilien vornehmen. Diese sollen kurz vorgestellt werden, obwohl es keine scharfen Grenzen zwischen den verschiedenen Kategorien gibt. Es existiert in der Schweiz bis jetzt keinerlei Untersuchung über Pflegefamilien, welche allfällige Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausfiltert.

Traditionelle oder herkömmliche Pflegefamilie

Viele traditionelle Pflegefamilien sind wohl eher zufällig zu Pflegefamilien geworden: Oft war und ist es die Not eines Kindes – das beispielsweise mit leiblichen Kindern die Schule besucht –, welche zur Aufnahme eines Kindes führte. Oft wurde und wird eine Familie auch durch – beispielsweise – den Präsidenten der Vormundschaftsbehörde in der Gemeinde angefragt, ob sie sich nicht als Pflegefamilie für ein bestimmtes Kind zur Verfügung stellen würde, dann nämlich, wenn dringend ein Platz gefunden werden muss. Kennzeichnend für herkömmliche Pflegefamilien ist in der Regel das unprofessionelle Setting, innerhalb dessen sich die Platzierung wie auch die folgende Begleitung und Beaufsichtigung des Pflegeplatzes abspielen. Gewöhnlich handelt es sich um Familien mit einem traditionellen Rollenverständnis, wo die Mutter und Hausfrau ausschliesslich für Erziehung und Kinderbetreuung zuständig ist. Viele herkömmliche Pflegemütter nahmen und nehmen Pflegekinder auf, wenn die eigenen Kinder schon erwachsen sind.

Es ist unmöglich zu bestimmen, wie hoch der Anteil von traditionellen Pflegefamilien am Gesamttotal der Pflegefamilien war und ist. Tendenziell jedoch lässt sich vermuten, dass dieser Anteil abnimmt. Nicht zuletzt weil die Arbeit als Pflegeeltern zumindest teilweise und zunehmend ein professionelles Verständnis erfordert und weil auch viele Familien nicht mehr über die dafür notwendigen Ressourcen – seien es zeitliche, finanzielle, psychische, soziale oder auch räumliche – verfügen.

Verwandte Pflegefamilie

Sowohl in den USA wie auch in Grossbritannien und Deutschland ist die Verwandtenpflege in den letzten Jahren vermehrt ins Blickfeld gerückt. Dafür sind – abgesehen davon, dass es immer wieder zu grossen Problemen kam mit Kindern, die bei Verwandten aufwuchsen – zwei Gründe ausschlaggebend: Erstens hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren in Fachkreisen die Erkenntnis durchgesetzt, dass Kinder, die fremdplatziert werden müssen, am besten an einem Ort untergebracht werden, welcher der Herkunftsfamilie des Kindes möglichst nahe und ähnlich ist (milieunahe Unterbringung oder Lebensweltorientierung lautet der entsprechende Fachbegriff). Ausgangspunkt waren nicht zuletzt die Erfahrungen, dass Kinder, die aus sozial unterprivilegierten und zerrütteten Familien in Pflegefamilien kommen, die aus einer ganz anderen sozialen Schicht stammen und ganz andere Werte und Traditionen leben, mit dem Kulturwechsel oft überfordert werden. Wenn es in der weiteren Verwandtschaft des Kindes eine Familie gibt, welche fähig ist, das Kind aufzunehmen und angemessen zu betreuen und zu erziehen, so kann sich eine solche Platzierung eben wegen der Ähnlichkeit des Milieus und der ähnlichen sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Einbettung als förderlich erweisen: Verwandtenpflege kann in der Regel als sehr milieunahe Form bezeichnet werden. Zum andern haben für die vermehrte Beachtung der Verwandtenpflege auch ökonomische Überlegungen eine Rolle gespielt. In der Regel kommt eine Unterbringung eines Kindes bei Verwandten – es sind in den meisten Fällen die Grosseltern, davon hauptsächlich die Eltern der Mutter – günstiger zu stehen, viele verwandte Pflegeeltern bekommen kein Pflegegeld, und sehr oft möchten sie für ihre Betreuung und Erziehung des Kindes auch nicht ein Pflegegeld bekommen. Zwar brauchen sie, die oft selber in eher prekären finanziellen Verhältnissen leben, sehr wohl auch materielle Unterstützung, dies sollte aber eher in Form – beispielsweise – eines Beitrags an die Wohnungsmiete geschehen denn als Pflegegeld. Die Förderung von Verwandtenpflege hat somit auch eine Kosteneinsparung bei der Fremdplatzierung von Kindern zum Ziel. Voraussetzung dazu ist, wie Jürgen Blandow⁴ für Deutschland sehr klar herausgearbeitet hat, die Entwicklung spezieller Modelle, wie verwandte Pflegefamilien begleitet und unterstützt werden können. Diese Modelle müssen auf die spezifische Situation von verwandten Pflegeeltern massgeschneidert sein, die sich von der Situation anderer Pflegeeltern in vielen Punkten grundlegend unterscheidet.

In der Schweiz hat man sich bisher nicht speziell mit der Problematik und den Chancen der Verwandtenpflege befasst.

Professionelle Pflegefamilie

In der Schweiz hat sich seit den 70er-Jahren eine besondere Form von Pflegefamilien entwickelt, die unter dem Begriff «professionelle Pflegefamilien» (auch heilpädagogische oder sozialpädagogische Pflegefamilien genannt) zusammengefasst werden können. Ihnen ist gemeinsam, dass zumindest ein Elternteil eine sozial- oder heilpädagogische Ausbildung besitzt und dass der grössere Teil des Familieneinkommens mit der Betreuung und Erziehung von Pflegekindern erzielt wird. Professionelle Pflegefamilien hatten und haben in der Regel mehrere Pflegekinder und sind in Vereinen zusammengeschlossen. Zu ihrem professionellen Verständnis gehört es auch, dass zu ihrem Instrumentarium – ähnlich wie bei Betreuungspersonen in einem Kinder- oder Jugendheim – regelmässige Supervisionen, Fallbesprechungen und Weiterbildung gehört. Die Anforderungen an Pflegefamilien bezüglich Ausbildung, Leistung und Angebot sind gewöhnlich durch gemeinsame Richtlinien des Vereins klar definiert. Professionelle Pflegefamilien erhalten in der Regel ein höheres Pflegegeld.

«Semiprofessionelle» Pflegefamilie

Irgendwo zwischen den professionellen Pflegefamilien, wie oben definiert, und den «gewöhnlichen» Pflegefamilien steht eine Kategorie von Pflegefamilien, die sich in den letzten 10 bis 15 Jahren neu entwickelt hat. Sie haben, anders als herkömmliche Pflegefamilien, ein ausgeprägteres berufliches Selbstverständnis – sehen also ihre Arbeit auch als Beruf oder Teil ihrer beruflichen Tätigkeit – und erzielen damit wenigstens einen Teil ihres Familieneinkommens.

«Vernetzte» Pflegefamilie

Diese Pflegefamilien lassen sich der oben dargestellten Kategorie der semiprofessionellen Pflegefamilien zuordnen, wobei sich ihre Arbeit dadurch auszeichnet, dass sie in einem Netz von Pflegefamilien arbeiten,

⁴ Blandow, Jürgen; Walter, Michael: Bestandesaufnahme und strukturelle Analyse der Verwandtenpflege in der Bundesrepublik Deutschland. Kurzfassung des Untersuchungsberichts. Universität Bremen, Studiengang Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft, Januar 2004. Projekthomepage: www.uni-bremen.de/~walter

welches durch eine Organisation begleitet und unterstützt wird. Manche sind mit allen üblichen Sozialleistungen von der Organisation angestellt. In den letzten Jahren sind immer mehr unterschiedlich strukturierte Organisationen entstanden, die sich unter dem Begriff «Vernetzungsmodelle»⁵ zusammenfassen lassen. Damit ist – gegenüber dem traditionellen Pflegekinderwesen – eine neue Organisationsform entstanden, die unter bestimmten Voraussetzungen den heutigen Anforderungen besser gerecht wird.

Mischformen zwischen Pflegefamilie und institutionellen familiären Formen

Als Antwort auf Kritik an der Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen in den Heimen, wie sie in den 60er-Jahren auch in der Schweiz formuliert wurde, entwickelten sich verschiedene familienähnliche Betreuungsformen im Rahmen der Institutionen. Ein Ziel dieser Reformen in der Heimerziehung war es unter anderem, mehr Kontinuität in der Betreuung und Erziehung der Kinder sicherzustellen. 1986 haben Niederberger/Niederberger⁶ die Formenvielfalt in der Fremdbetreuung von Kindern untersucht. Sie kamen zum Schluss, dass familienähnliche Betreuungsformen innerhalb von Institutionen tatsächlich eine Familienähnlichkeit produzierten, dass aber genau dies bei den Kindern und Jugendlichen zu Enttäuschungen führte, aus dem einfachen Grund, weil die Familie eben doch nicht wirklich eine Familie war.

Abgesehen von den professionellen Pflegefamilien, welche als «autonome» Pflegefamilie lebten, aber durch ihre Berufsausbildung und meistens durch ihre Berufserfahrung als ErzieherInnen oder SozialpädagogInnen in Heimen professionell mit den organisatorischen Bereichen der Arbeit umgingen (beispielsweise mit Fallbesprechungen und im Umgang mit den Herkunftseltern und den einweisenden Stellen) – abgesehen von diesen professionellen Pflegefamilien also entstand erst in den 90er-Jahren die umgekehrte Bewegung zur «Familiarisierung» der institutionellen Betreuung: Indem nämlich ausgehend von den traditionellen Pflegefamilien institutionelle Elemente die eigentliche Betreuungs-, Beziehungs- und Erziehungsarbeit ergänzten, in der Regel nicht durch die Pflegefamilie selber, sondern durch das professionelle Netz, in welchem die Pflegefamilie eingebunden ist. Das Modell der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz beispielsweise wird vom Kanton Luzern als eine heimähnliche Institution bezeichnet, mit zentraler pädagogischer Leitung und dezentraler Betreuung und Erziehung der Kinder in den dem Modell angegliederten Pflegefamilien. Entsprechend anerkennt der Kanton Luzern das Modell als heimähnliche Einrichtung im Rahmen des Heimfinanzierungsgesetzes.

Das erste Modell, das mit Vernetzung – das heisst mit Begleitung und Betreuung der Pflegefamilien durch qualifizierte Fachleute – arbeitete, hat sich allerdings aus dem Heimbereich heraus entwickelt: Das Modell ESPOIR entstand Anfang der 90er-Jahre aus einem stadtzürcherischen Heim, als für HIV-betroffene Kinder neue Lösungen zur Betreuung gefunden werden mussten (weil damals HIV-positive Kinder nicht in ein Heim aufgenommen wurden). Erst als das Heim die ihm angegliederte Betreuung von Kindern in Pflegefamilien nicht weiterführen wollte, entstand der Verein ESPOIR als heimunabhängiges Modell, wie es – quantitativ und qualitativ weiterentwickelt – bis heute besteht. Dies zeigt, dass zwischen den beiden Betreuungsbereichen «institutionelle Betreuung» und «Betreuung in Pflegefamilien» keine eindeutigen Grenzen bestehen.

Diese Entwicklung hin zu vernetzten Pflegefamilien ist relativ neu, weitergehende Diskussionen – wie beispielsweise die Frage, wann eine Pflegefamilie wirklich noch eine Familie ist – sind bislang nicht geführt worden. Zusätzlich zu den vernetzten Modellen der Pflegefamilien haben sich in den letzten Jahren, teilweise Jahrzehnten, aber auch weitere Formen entwickelt, die sich irgendwo in dem Feld zwischen Heim und Pflegefamilie ansiedeln und am ehesten als Kleininstitutionen bezeichnet werden können. In manchen Regionen, wie beispielsweise im Kanton Bern, gibt es bereits eine längere Tradition von Kleininstitutionen, die sich gemeinsam im spib – im Verband sozialtherapeutischer und pädagogischer Kleininstitutionen im Kanton Bern – organisiert haben. In der eigentlichen Familie mit einem Elternpaar und allenfalls leiblichen Kindern arbeiten zusätzlich BetreuerInnen, PraktikantInnen, Hausangestellte mit, sie bieten Plätze für Kinder und Jugendliche, aber auch für Behinderte oder alte Menschen. Eine Vielzahl solcher Kleininstitutionen arbeitet aber auch für sich und ist nicht mit anderen Institutionen vernetzt oder in Vereinen organisiert. Sie befinden sich in einer Art Grauzone zwischen den eigentlichen Institutionen und den Pflegefamilien.

Bislang sind die verschiedenen Kategorien zwischen Pflegefamilie und Kleinheim und die entsprechenden Anforderungen an Aufsicht, Ausbildung der MitarbeiterInnen, Stellenschlüssel, Betreuungsschlüssel etc. auch nicht definiert worden.

Die Ausführungen zeigen, dass hier in einem breiten Bereich keine klaren Begrifflichkeiten existieren. Dies hängt damit zusammen, dass sich auch in der Schweiz das Pflegekinderwesen in den letzten 20 bis 25 Jahren sehr stark differenziert hat, wie dies Jürgen Blandow für Deutschland festgestellt hat: Er bezeichnet dies als das Dilemma des Pflegekinderwesens: «Dass es zwar vieles ist, in einem sehr breiten Zwischenraum

⁵ Es gibt bis jetzt keine offizielle Bezeichnung für diese Organisationsform.

⁶ Niederberger, J.M. & Bühler Niederberger, D.: Formenvielfalt in der Fremderziehung. Zwischen Anlehnung und Konstruktion, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1988

(zwischen den <einfachen> Kurzzeitunterbringungen und den professionalisierten oder sogar verberuflichten Formen des Pflegekinderwesens) aber so tut, als handle es sich um etwas Einheitliches.»⁷

1.7 Weitere Definitionen

Weitere, im Zusammenhang mit dem Pflegekinderwesen verwendete Begriffe sind nicht klar definiert und werden in verschiedenen Zusammenhängen unterschiedlich gebraucht. Hier soll nur eine für diesen Bericht geltende Definition vorgenommen werden, um Missverständnisse zu vermeiden.

Ausserfamiliäre Betreuung

Der Begriff ausserfamiliäre Betreuung steht für alle Formen, in denen Kinder für eine bestimmte Zeit ausserhalb ihrer leiblichen Familie betreut und erzogen werden.

Fremdplatzierung

Fremdplatzierung bedeutet, dass ein Kind – zeitlich befristet oder auf Dauer – nicht mehr in seiner Herkunftsfamilie lebt und von andern Menschen als seiner Mutter oder seinem Vater betreut und erzogen wird. Das Kind wächst in einer Pflegefamilie oder in einer Institution auf. Der Begriff Fremdplatzierung wird sowohl für den (Entscheidungs-)Prozess, der zur Unterbringung in einer (anderen) Pflegefamilie oder einer (anderen) Institution führt, als auch für die Aufenthaltsdauer in einer Institution bzw. die Dauer eines Pflegeverhältnisses verwendet. In den wohl meisten Fällen, bei denen es sich um dauerhafte Platzierungen handelt, geschieht dies gegen den Willen der leiblichen Eltern aufgrund von Kinderschutzmassnahmen. Das wesentliche Unterscheidungskriterium zwischen der familienergänzenden Betreuung und einer Fremdplatzierung ist die Beziehung des Kindes zu seinen Eltern: Ist diese gut, das heisst für das Kind und seine Entwicklung förderlich, kann das Kind bei seinen Eltern oder bei einem Elternteil leben und wird allenfalls temporär von anderen Menschen betreut – wie das im Übrigen zu allen Zeit der Fall war; mit den gesellschaftlichen Veränderungen haben sich allenfalls Formen und Ausmass geändert. Zu einer Fremdplatzierung hingegen kommt es, wenn die Beziehung zwischen Kind und Eltern oder einem Elternteil so stark gestört ist, dass einem Kind das Zusammenleben mit den Eltern nicht mehr zugemutet werden kann.

Für Betreuungsformen, wo das Kind den grössten Teil seines Alltags nicht in seiner Herkunftsfamilie verbringt, wird teilweise auch der Begriff familienersetzende Betreuung gebraucht. Dieser Begriff ist allerdings umstritten, da er möglicherweise Missverständnisse impliziert. Familienersetzend meint, dass die Herkunftsfamilie des betroffenen Kindes in ihrer Funktion als im Alltag für das Kind sorgende, für Betreuung und Erziehung verantwortliche Familie durch andere Personen – seien es die Pflegeeltern oder die ErzieherInnen in einem Heim – «ersetzt» werden. Hingegen ist eine Ersetzung der Bedeutung der Herkunftseltern als biologische Eltern für das Kind in jedem Fall nicht möglich. Wo auch immer das Kind lebt: Seine Herkunftseltern bleiben seine Eltern und spielen im Leben des Kindes eine spezifische Rolle, die je nach Verfügbarkeit und Fähigkeit der jeweiligen Mutter und des jeweiligen Vaters sehr verschieden ausgestaltet sein kann.

Familienergänzende Betreuung

Der Bereich der familienergänzenden Betreuung, der in den letzten beiden Jahrzehnten stark ausgebaut wurde und dessen Ausbau weiterhin gefordert wird, umfasst Krippen, Horte, Mittagstische, Tagesfamilien, Spielgruppen und ähnliche Formen mehr, wo Kinder, die in ihrer Herkunftsfamilie leben, während einer bestimmten Zeit des Tages betreut werden. Gründe dafür sind einerseits die berufsbedingte Abwesenheit der Eltern, andererseits geht es aber auch darum, Kindern ausserhalb der Familie soziale Erfahrungen zu ermöglichen, was insbesondere in jenen Fällen von Bedeutung ist, in denen ein Kind alleine in einer Familie oder in einer isolierten Wohnsituation aufwächst, sodass sich Kontakte und Beziehungen zu andern Kindern nicht automatisch ergeben.

Familienpflege

Unter diesem Begriff werden im Bericht, entsprechend der üblichen Sprachregelung in der Schweiz (mehheitlich, aber auch nicht ausschliesslich), alle Formen von Pflege in einer Familie verstanden, welche neben der Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen auch die Betreuung von behinderten, alten oder drogenabhängigen Menschen innerhalb einer nicht zur Verwandtschaft gehörenden Familie umfasst. Dem-

⁷ Jürgen Blandow: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens. Juventa, Weinheim und München 2004

gegenüber wird in Deutschland unter Familienpflege im engeren Sinn die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien verstanden.

EMPFEHLUNG

Damit überhaupt eine einheitliche Diskussionsgrundlage geschaffen werden kann, müssen die Begriffe – wie sie im Zusammenhang mit dem Pflegekinderwesen gebraucht werden – einheitlich definiert werden. Die verschiedenen Kategorien von Pflegeverhältnissen und die verschiedenen Formen von Pflegefamilien müssen innerhalb eines verbindlichen Rasters definiert werden. Dies muss – zusammen mit anderen Basisarbeiten, wie sie an später folgenden Stellen in diesem Bericht formuliert werden – durch eine mit einem verbindlichen Auftrag eingesetzte ExpertInnengruppe erarbeitet werden.

2. Qualitative und quantitative Bedeutung des Pflegekinderwesens in der Schweiz

Das Pflegekinderwesen ist ein tragender Pfeiler der Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz. Sobald ein Kind, aus welchen Gründen auch immer, nicht bei seinen leiblichen Eltern aufwachsen kann, muss es anders betreut werden. Grundsätzlich kommen dazu zwei Formen in Frage: die Betreuung in einer Institution oder die Betreuung in einer Familie. Wie in Kapitel 1.6 «Kategorien von Pflegefamilien» ausgeführt wird, haben sich etwa seit den 80er-Jahren sowohl vonseiten der Familienbetreuung wie der Heimbetreuung Formen entwickelt, die nicht mehr ganz eindeutig der einen oder andern Kategorie zugeordnet werden können.

Wie viele Pflegekinder in der Schweiz leben, weiss niemand genau. Das allein sagt sehr viel aus über den Stellenwert des Pflegekinderwesens in der Schweiz. Die einzige Zahl, die wenigstens einen Anhaltspunkt und eine Grössenordnung zu der Anzahl von Pflegekindern liefert, stammt aus der Volkszählung von 1990. Bei den Personen unter 15 Jahren erfasst die Volkszählung in der Kategorie «in Privathaushalten» Kinder unter 15 Jahren, die ohne Eltern und ohne Verwandte leben, sowie Kinder unter 15 Jahren, die, ohne Eltern, mit Verwandten leben. Abklärungen beim Bundesamt für Statistik haben vor einigen Jahren ergeben, dass man davon ausgehen kann, dass diese beiden Kategorien mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit die Pflegekinder in verwandten beziehungsweise nichtverwandten Pflegefamilien erfassen. Sicher ausgeschlossen werden kann, dass hier adoptierte Kinder mitgezählt wurden, da diese als Kinder mit beiden Eltern oder einem Elternteil erfasst wurden. Hingegen galten Adoptivkinder in der damals zweijährigen Vor-Adoptionszeit als Pflegekinder. Ausgeschlossen werden können Kinder in Heimen, für diese gilt in der Volkszählung die Kategorie «Kinder unter 15 Jahren in Kollektivhaushalten».

Demzufolge zählte die Schweiz 1990 8713 Pflegekinder sowie 5848 Pflegekinder in Verwandtenpflege, insgesamt 14'561 Pflegekinder. Auf diesen Grundlagen beruht die Annahme der Pflegekinder-Aktion Schweiz, die sich als einzige Organisation in der Schweiz auf nationaler Ebene mit der Thematik befasst, dass rund 15'000 Kinder in der Schweiz in Pflegefamilien aufwachsen. Ob sich allerdings die Zahlen in den letzten 15 Jahren verändert haben, bleibt dahingestellt.

Wenn die Angaben unter den Kollektivhaushalten effektiv die Zahl der Kinder in Heimen wiedergeben, dann übersteigt die Anzahl der Pflegekinder jene der Kinder, die in Institutionen aufwachsen (11'541 Kinder gemäss Volkszählung 1990).

Aufgrund dieser Zahlen ergibt sich ein Anteil von 1,3 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren, die in Pflegefamilien aufwachsen (gegenüber 1 Prozent der Kinder in Institutionen). Bemerkenswert ist der grosse Anteil von Kindern bei verwandten Pflegeeltern.

Oberflächlich betrachtet scheint die Anzahl von rund 15'000 Kindern beziehungsweise der prozentuale Anteil von 1,3 Prozent Pflegekindern quantitativ nicht sehr bedeutend zu sein. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass für jedes dieser Kinder bezüglich seiner Entwicklungschancen ein erhöhtes Risiko besteht. Zudem können die Kinder nicht als einzelne Grösse betrachtet werden: In jedes Pflegeverhältnis sind die leiblichen Eltern involviert sowie ihre Verwandtschaft (oft die Grosseltern der Pflegekinder), die Pflegefamilie mit dem Elternpaar und den leiblichen Kindern sowie deren Verwandtschaft, weiter SozialarbeiterInnen, andere Fachleute, Vormundschaftsbehördenmitglieder, Pflegekinder-Aufsichtspersonen, je nach Fall weitere Personen, sodass man bei einem Durchschnitt von rund 10 bis 15 involvierten Personen von 150'000 bis 225'000 direkt Betroffenen ausgehen muss.

Als Vorteil der Zahlen aus der Volkszählung kann angeführt werden, dass sie sämtliche (und nicht nur die gemeldeten) Pflegeverhältnisse erfasst. Bei jeder Zählung der gemeldeten Pflegeverhältnisse müsste man von einer Dunkelziffer ausgehen, die unter Umständen recht hoch sein könnte. Zum Teil haben einzelne Kantone, wie der Kanton Thurgau, die Bewilligungspflicht für Verwandtschaftspflege aufgehoben. Zum andern ist davon auszugehen, dass sich gerade Verwandte, insbesondere Grosseltern, gar nicht als Pflegeeltern verstehen. Sie nehmen das Kind in ihre Familie mit einem Gefühl der Selbstverständlichkeit auf, in einer Notsituation innerhalb der Familie Lösungen zu finden, manchmal auch um Platzierungen in eine andere Familie oder in ein Heim zu verhindern. Es kommt ihnen vielfach gar nicht in den Sinn, für die Aufnahme des Kindes – das vielleicht zusammen mit seiner Mutter schon länger im Haushalt der Grosseltern lebte – um eine Bewilligung bei der Vormundschaftsbehörde zu ersuchen.

Die rudimentären Zahlen der Volkszählung können in Bezug gesetzt werden zu den Zahlen aus einer der wenigen Studien, die zum Pflegekinderwesen in der Schweiz durchgeführt worden sind und den Kanton Zürich betreffen. 1996 untersuchten die SoziologInnen Anna Juhasz und Carlos Suntisch die Daten von 726 Pflegekindern in 592 Pflegefamilien im Kanton Zürich.⁸ Die demografischen Daten mussten per Fragebogen bei den einzelnen für die Pflegeverhältnisse zuständigen Jugendsekretariaten erhoben werden. Nicht alle Fragebogen wurden retourniert, sodass in der Studie Missing-Raten von bis zu 30 Prozent verzeichnet werden mussten.

Auffallend war eine relativ hohe Rate von Pflegekindern zur Adoption. In der Studie wird ein Prozentsatz von 15 Prozent angegeben. Das bedeutet, dass die effektive Zahl der Pflegeverhältnisse weiter gesunken ist, nachdem eine einjährige Frist nur noch für Adoptionen von Kindern aus der Schweiz gilt, welche nur einen kleinen Prozentsatz der Gesamtadoptionen ausmachen. Weiter bestätigen die Zahlen in der Studie von Juhasz/Suntisch die Annahme einer Dunkelziffer insbesondere bei der Verwandtenpflege, da nach den erhobenen Daten nur gerade ein Drittel der Kinder in Wochen- und Dauerpflege bei Verwandten lebt. Die Studie ergab weitere interessante Anhaltspunkte – so zum Beispiel über das Alter und das Geschlecht der platzierten Kinder sowie die soziologischen Daten zu den Herkunftseltern und den Pflegefamilien –, aber insgesamt stellt diese punktuelle Aufnahme in nur einem Kanton eine zu kleine Datenbasis dar, um wirklich Schlüsse daraus ziehen zu können.

Es muss festgehalten werden, dass die wenigen überhaupt bekannten Zahlen zum Pflegekinderwesen eigentlich überhaupt keine Aussagen zulassen. Alles, was über die Feststellung hinausgeht, dass es eine unbestimmte Anzahl von Pflegeverhältnissen gibt, ist streng genommen im Bereich der Vermutungen und Spekulationen angesiedelt, auch wenn es für diese aus den Praxiserfahrungen durchaus Anhaltspunkte gibt.

Es ist deshalb absolut unerlässlich, dass als Erstes – als unverzichtbare Grundlage – im schweizerischen Pflegekinderwesen zumindest die Grunddaten erhoben werden (siehe Empfehlung weiter unten).

3. Statistische Grundlagen zum Pflegekinderwesen

In der Schweiz werden also Pflegekinder nicht statistisch erfasst, was erstaunt in einem Land, das ausführliche Statistiken über die Bestände von Rindern, Schafen, Ziegen, Schweinen führt. Ausgehend von der geltenden rechtlichen Regelung durch die PAVO muss in der Schweiz jedes Pflegeverhältnis durch die Vormundschaftsbehörde bewilligt werden. Es besteht somit ein Anhaltspunkt, um gesamtschweizerisch die statistischen Minimalgrundlagen zu erheben.

Nicht zuletzt um die quantitative Entwicklung im Verlauf der Zeit zu verfolgen, müssen die wesentlichen Parameter (wie Anzahl Kinder in Pflegefamilien, Altersstruktur der Kinder, Alter der Kinder bei Platzierung, Alter der Kinder bei Beendigung der Platzierung, Platzierungsgründe, Kinderschutzmassnahmen, zuständige platzierende Stelle, zuständige Behörde, Pflegefamilie: Basisdaten zur sozialen Stellung, Platzierungsverlauf, Beendigung des Pflegeverhältnisses: Gründe und Anschlusslösungen) erhoben werden. Dabei ist es auch nötig, die Erfassung mit den Statistiken, wie sie für den Heimbereich geführt werden, abzugleichen.

Solange es keine präzisen und differenzierten Zahlen zum Pflegekinderwesen in der Schweiz gibt, ist es nicht möglich, für diesen Bereich Faktoren zur Steuerung zu definieren, was aber nichts anderes bedeutet, als das Pflegekinderwesen und damit das Schicksal von vielen Kindern dem Zufall zu überlassen.

⁸ Juhasz, Anna und Suntisch, Carlos: (Un-)typische Familien. Pflegefamilien im Kanton Zürich. Eine empirische Untersuchung, Forschungsarbeit im Soziologischen Institut der Universität Zürich, 1996

Das Fehlen von statistischen Grundlagen in der Schweiz sowohl im Pflegekinderwesen wie allgemein die Kinder betreffend wird auch in den abschliessenden Bemerkungen des Komitees der UNO-Kinderrechtskonvention zum ersten Länderbericht der Schweizer Regierung festgehalten.⁹

EMPFEHLUNG

Es muss so rasch wie möglich eine zentrale Monitoringstelle geschaffen werden, welche die wesentlichen Parameter sammelt und statistisch auswertet.

Diese Daten können – durch die für die Bewilligung des Pflegeplatzes zuständige Stelle – anonym gemeldet werden, das heisst ohne Namen der Kinder, der leiblichen Eltern und der Pflegeeltern.

⁹ Committee on the rights of the child, thirtieth session: Consideration of reports submitted by state parties under article 44 of the convention. Concluding observations Switzerland. Unedited Version, CRC/C/15/Add.18, 7 June 2002, data collection. Vgl. insbesondere die Punkte 17 und 18, Seite 4

B Rechtliche Grundlagen in der Schweiz und ihre Umsetzung

1. Die Bestimmungen im ZGB und die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)

In der Schweiz ist das Pflegekinderwesen im ZGB erst seit 1978 und nur minimal geregelt. Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 regelt den Grundsatz der Bewilligungspflicht für «Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses», was sowohl für die Aufnahme in eine Institution wie in eine Familie gilt. Als zuständige Behörde für die Bewilligung wie auch die damit verbundene Aufsicht über die Pflegeverhältnisse bezeichnet die PAVO die Vormundschaftsbehörden am Wohnort der Pflegeeltern.

Den Kantonen wird in der PAVO zugestanden, die Bewilligungs- und Aufsichtsbefugnis an andere geeignete Stellen zu delegieren sowie Bestimmungen zu erlassen, die über die Bestimmungen der eidgenössischen Verordnung hinausgehen.

Während die der PAVO zugrunde liegende Bestimmung im ZGB (Art. 316 ZGB) einen Teil des zivilrechtlichen Kindesschutzes darstellt, enthält das ZGB weitere Bestimmungen zur rechtlichen Stellung der Pflegeeltern (insbesondere Art. 294 ZGB, Art. 300 ZGB) sowie namentlich innerhalb der Regelungen zu den Kindeschutzmassnahmen auch einzelne Bestimmungen, die Pflegekinder betreffen.

1.1 Abriss der Geschichte der PAVO

Bis zur Kindesrechtsrevision 1978, mit deren Ausarbeitung der Zürcher Professor Cyril Hegnauer beauftragt wurde, existierte der Begriff «Pflegekind» im schweizerischen Zivilrecht nicht. Bei der Schaffung des ZGB Anfang des 20. Jahrhunderts war es nicht als notwendig erachtet worden, dass Pflegekinder bundesweit des besonderen rechtlichen Schutzes bedürfen und dass die Stellung von Pflegeeltern rechtlich geregelt werden müsste. Bis in die 70er-Jahre existierten in der Schweiz lediglich einige kantonale Gesetze, in der Regel waren es die Armengesetze, welche Bestimmungen zu Pflegekindern enthielten. Auf nationaler Ebene enthielten lediglich das Bundesgesetz über die Bekämpfung der Tuberkulose von 1928 und die entsprechende Verordnung von 1930 eine aufsichtsrechtliche Bestimmung betreffend Pflegekinder. Diese zielten jedoch, wie es in der Gesetzesbezeichnung zum Ausdruck kommt, ausschliesslich auf die Bekämpfung der Tuberkulose. Artikel 40 der Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose vom 20. Juni 1930 sah vor, dass Kinder nur mit einer Bewilligung versorgt werden dürften, welche erst nach einer ärztlichen Untersuchung erteilt wurde. Zudem mussten die Wohnverhältnisse der Pflegefamilie zureichend sein.

1972, anlässlich der Revision des Adoptionsrechts, wurde eine Regelung der Pflegeverhältnisse diskutiert, aber nicht durchgeführt. Ins Adoptionsrecht wurde damals lediglich ein zweijähriges Pflegeverhältnis als Probezeit für eine Adoption aufgenommen.

In den Entwurf zum neuen Kindesrecht hatte die vorberatende Kommission mehrere Bestimmungen zugunsten der Pflegekinder aufgenommen, da sie der Ansicht war, dass Pflegekinder nicht genügend geschützt würden. Pflegeverhältnisse sollten umfassend geregelt werden, entsprechende Bestimmungen waren jedoch schon in der Expertenkommission umstritten. Von den ursprünglich vorgeschlagenen Bestimmungen kam in den Beratungen im Ständerat, nachdem Hegnauer die Expertenkommission von der Notwendigkeit einer wenigstens minimalen Bewilligungspflicht für Pflegeverhältnisse überzeugen konnte, nur Art. 316 ZGB als Teil des zivilrechtlichen Kindesschutzes knapp durch. Die zu diesem Artikel vorgesehenen Ausführungsbestimmungen waren nochmals stark umstritten. Mit Verweis auf den Föderalismus und das Prinzip der Verhältnismässigkeit versuchte der Ständerat den Erlass einer eidgenössischen Verordnung zu verhindern. Die Delegationsnorm wurde mit 18 zu 17 Stimmen angenommen. Damit erst war die gesetzliche Grundlage für die bis heute gültige Verordnung zur Aufnahme von Pflegekindern geschaffen.

Die PAVO ist seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1977 betreffend die Bestimmungen für Pflegekinder nicht geändert worden.¹⁰ Eine Revision der PAVO war 1996 anlässlich der Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter in Anwesenheit eines Vertreters des Bundesamtes für Justiz diskutiert worden. Einige Jugendamtsleiter aus der Romandie plädierten für eine Anpassung der veralteten Verordnung an die geänderten Verhältnisse. Ihre Deutschschweizer KollegInnen erachteten dies als unnötig, insofern als sie die Mängel weniger in der PAVO selber als in ihrer Umsetzung orteten. Von einer Empfehlung zur Revision der PAVO sah die Konferenz ab, nicht zuletzt weil der Fachmann aus dem Bundesamt für Justiz die Chancen für eine solche Revision zum damaligen Zeitpunkt als unrealistisch beurteilte.

¹⁰ Es gab zwei Revisionen, 1988 und 2002, wobei namentlich Letztere vor allem die Bestimmungen im Zusammenhang mit der internationalen Adoption betraf.

Kritik an der PAVO bezüglich ihrer Angemessenheit und Tauglichkeit angesichts der aktuellen Situation im schweizerischen Pflegekinderwesen ist immer wieder laut geworden, beschränkte sich allerdings auf engagierte Fachkreise, die in der Platzierung von Pflegekindern tätig sind. Die Mängel der PAVO waren beispielsweise immer wieder Gegenstand der informellen Arbeitsgruppe «Fachliche Standards», in welcher sich in zum Teil wechselnder Zusammensetzung seit über zehn Jahren Fachleute – insbesondere, aber nicht nur der regionalen Pflegekinder-Aktionen wie der Pflegekinder-Aktion Schweiz – treffen. Die Mängel wurden auch am ersten internationalen Fachkongress zum Pflegekinder- und Adoptionswesen 2000 in Zürich diskutiert.

1.2 Beurteilung der rechtlichen Grundlagen

Artikel 316 ZGB und die PAVO

Wie die Geschichte von Artikel 316 ZGB und der PAVO zeigt, war es Ende der 70er-Jahre ein grosser und recht heftig bekämpfter Fortschritt, dass für Pflegeverhältnisse überhaupt auf eidgenössischer Ebene eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht gesetzlich verankert wurde. Dies ist auf der Grundlage der bisherigen Praxis im Pflegekinderwesen (siehe Kapitel C, S. 25 ff.) zu verstehen, wo Pflegekinder in Familien vermittelt wurden, welche nicht über die notwendigen Voraussetzungen zur Betreuung und Erziehung eines Pflegekindes verfügten. So konstatiert der Jurist und Sozialarbeiter Christoph Häfeli, dass – nicht nur in der Schweiz notabene – bis «tief ins 20. Jahrhundert hinein Pflegekinder als Arbeitskräfte rekrutiert wurden».¹¹

In den bald 30 Jahren seit Inkrafttreten der PAVO hat sich allerdings gezeigt, dass die Bestimmungen der PAVO nicht mehr genügen, um den Schutz von Pflegekindern genügend wahrzunehmen. Schon gar nicht kann die PAVO ein funktionierendes Pflegekinderwesen garantieren, da sie nur auf einen ganz bestimmten Bereich fokussiert ist: nämlich auf die Bewilligung der Pflegeplätze und auf die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse.

Es ist zwar nach wie vor unbestritten, dass Pflegeverhältnisse von der öffentlichen Hand beaufsichtigt werden müssen. Aber die Art und Weise und die Organisationsform genügen in keiner Weise mehr. Zudem erfasst die PAVO wesentliche Bereiche, die ebenfalls einer gesetzlichen Rahmensetzung bedürfen, nicht.

Problematisch sind insbesondere die folgenden Punkte:

- Beschränkung der Bewilligungspflicht auf die Pflegefamilie: Am Gelingen eines Pflegeverhältnisses sind weitere AkteurInnen und Organisationen beteiligt, deren Wirken und Wirkung ebenfalls einer Qualitätsentwicklung und -kontrolle unterliegen müssten. Im Frühling 2005 hat beispielsweise die Gründung einer privaten Firma, welche Pflegekinder (insbesondere Jugendliche) in Pflegefamilien vermitteln will, durch einen in hängigen Gerichtsverfahren stehenden ehemaligen Pflegevater beziehungsweise Heimleiter zu kritischen Medienberichten geführt und grundsätzliche Fragen aufgeworfen.
- Die Form der Kontrolle, welcher sich Pflegefamilien unterziehen müssen: Hier werden Pflegeeltern nicht als PartnerInnen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe wahrgenommen. Es steht ausser Diskussion, dass die öffentliche Hand die Verantwortung für die Qualität und Eignung eines Pflegeplatzes übernehmen muss, aber die Art und Weise, wie dies zu erfassen ist, stammt aus einer Zeit, wo tatsächlich viele Pflegefamilien die Pflegekinder ausgebeutet haben, und ist nicht mehr zeitgemäss.
- Die Art und Weise, wie die Aufsicht wahrgenommen wird (in der Regel durch einen jährlichen Besuch).
- Die Qualifikationen und fachlichen Eignungen der mit der Pflegekinder-Aufsicht betrauten Personen.
- Die Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde am Wohnort der Pflegefamilie.
- Die Eignung der politisch zusammengesetzten und – in weiten Teilen der Schweiz – durch Laien besetzten Vormundschaftsbehörden für alle Belange rund um ein Pflegeverhältnis.
- Die Ansiedlung der zuständigen Instanzen auf Gemeindeebene: Das bedeutet nämlich, dass bei jedem Wohnortwechsel, sei es der leiblichen Eltern eines Kindes und/oder der Pflegefamilie, die Behörde wechselt und somit nicht einmal die Kontinuität der Zuständigkeit gegeben ist.

Problematisch ist auch, dass es den Kantonen freigestellt ist, die Bewilligungspflicht für die verwandtschaftlichen Pflegeverhältnisse aufzuheben und diese damit ganz in den privaten Bereich zu entlassen. Verwandtschaftspflege ist für viele Kinder eine gute Möglichkeit, birgt aber auch einige Brisanz. Die Verwandten, welche sich um ein Kind kümmern, benötigen Unterstützung, welche der besonderen Form der Verwandtenpflege angepasst sein muss.

¹¹ Christoph Häfeli: Die Pflegekindergesetzgebung als Teil des Zivilrechtlichen Kindesschutzes, in: Handbuch Pflegekinderwesen

Insofern, als es die PAVO gemäss dem schweizerischen Föderalismus den einzelnen Kantonen überlässt, weitergehende Vorschriften zu erlassen, bietet die PAVO die Möglichkeit, der Zeit und dem aktuellen Stand des Pflegekinderwesens angepasste neue Regelungen zu erlassen. Allerdings würden diese jeweils nur für einen einzigen Kanton greifen. Für die kleinen Schweizer Kantone liegt wohl die Durchführung eines solchen politischen Prozesses sowieso ausserhalb der Prioritäten und Möglichkeiten. Zudem ist zu bedenken, dass angesichts der heutigen Mobilität eine angemessene Regelung in einem Kanton allein von begrenzter Wirkung ist.

Diese Aufzählung zeigt, dass sich etliche Probleme überschneiden. Würden beispielsweise zur Abklärung der Tauglichkeit eines Pflegeplatzes andere Methoden – beispielsweise moderne Evaluationsmethoden anhand von Zielvereinbarungen und einer umfassenden Hilfeplanung für das betreffende Kind – zur Anwendung kommen als die mindestens einmal jährlichen Besuche durch eine von der Vormundschaftsbehörde mit der Aufsicht betraute Person, würde sich das Problem der ungenügenden Qualifikation dieser so genannten Pflegekinder-Aufsicht erübrigen.

Häfeli hat Ende der 90er-Jahre die PAVO als Rechtsgrundlage zum Schutz der Pflegekinder als genügend beurteilt, hingegen die Umsetzung als teilweise mangelhaft kritisiert.¹² Aus heutiger Sicht muss hingegen auch die PAVO – das heisst konkret die in der PAVO geregelten Punkte, welche die Bewilligung der Pflegeplätze und die Aufsicht von Pflegefamilien betreffen – als nicht mehr zeitgemäss taxiert werden.

Die Schweizer Regierung hat in ihrem Bericht zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention betreffend deren Artikel 20 die PAVO als Grundlage für den besonderen Schutz der Pflegekinder ohne inhaltliche Würdigung aufgeführt und ist dabei davon ausgegangen, dass in der Praxis der genaue Wortlaut der PAVO betreffend Eignungen von Pflegefamilien auch entsprechend umgesetzt wird.¹³ Der Bericht erwähnt zudem, dass die Aufsicht durch «Besuche einer kompetenten Person» gewährleistet wird.¹⁴ Dies ist allerdings mehr Wunschdenken, als dass es der Wirklichkeit entspricht. Sehr wohl gibt es kompetente Personen, welche die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse sehr qualifiziert ausüben, aber man kann – das zeigt die Praxiserfahrung – nicht davon ausgehen, dass dies der Regelfall ist.

EMPFEHLUNG: Es ist eine interdisziplinär zusammengesetzte ExpertInnenkommission einzusetzen, welche herausarbeitet, inwiefern das geltende Recht so verändert werden kann, dass es den heutigen Anforderungen Rechnung trägt und die heutigen Erkenntnisse in ausreichendem Mass berücksichtigt. Dabei ist zu klären, ob die Revision der PAVO allein ausreicht oder ob der Art. 316 ZGB erweitert werden muss.

Insbesondere muss den Kantonen verbindlich vorgeschrieben werden, was sie auf kantonaler Ebene für ein effizientes Pflegekinderwesen zu gewährleisten haben – von der finanziellen Gleichstellung mit dem Bereich der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen bis zum Anspruch von Pflegeeltern auf Begleitung, Unterstützung, Aus- und Fortbildung. Die zurzeit problematischen, fraglichen oder gar nicht geregelten Bereiche – wie die unangemessene und inadäquate Aufsicht über Pflegefamilien, die fehlenden verbindlichen Definitionen von Pflegeformen und von fachlichen Standards oder die fehlende Aufsicht über Anbieter von Pflegeplätzen – müssen neu geregelt werden. Insbesondere muss jeder Kanton eine Stelle bezeichnen, welche für die Organisation des Pflegekinderwesens zuständig ist, dies in Koordination und Zusammenarbeit mit den für den Heimbereich zuständigen kantonalen Stellen.

Der zivilrechtliche Kindesschutz

Die Bestimmungen betreffend den Kindesschutz (Art. 307-315 ZGB) gelten in Fachkreisen als vorbildlich. In einer kürzlich erschienenen vergleichenden internationalen Studie wird insbesondere die Abstufung der Massnahmen und die damit gegebenen Möglichkeiten, massgeschneidert den Situationen entsprechend von Rechts wegen einzugreifen, als vorbildlich hervorgehoben.¹⁵ Die Probleme, die trotzdem in der Praxis immer wieder auftauchen, hängen mit der mangelnden oder unqualifizierten Umsetzung der rechtlichen Grundlagen zusammen.

¹² Häfeli im Handbuch Pflegekinderwesen

¹³ Erster Bericht der Schweizer Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Bern, 1. November 2000, S. 84. www.ddip.admin.ch/sub_dipl/g/home/arti/report/rapun/child.Par.0002.UpFile.pdf/rp_001101_child1_g.pdf

¹⁴ ebenda

¹⁵ Zitelmann, M. u.a.: Vormundschaft und Kindeswohl. Forschung mit Folgen für Vormünder, Richter und Gesetzgeber, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2004

Wie das Pflegekinderwesen mit dem Kinderschutz allgemein zusammenhängt, wird in Kapitel D diskutiert werden. An dieser Stelle soll nur festgehalten werden, dass für einen wirksamen Kinderschutz die Kinderschutzmassnahmen an sich genügen, wie sie das ZGB anlässlich der erwähnten Revision des Kindesrechts unter der Leitung von Hegnauer einführte, der für seine Leistungen zugunsten der gefährdeten Kinder und Pflegekinder sowohl in der Schweiz wie auch im Ausland uneingeschränkte Wertschätzung fand. Hingegen muss die konkrete Praxis und Umsetzung in vielen Punkten verbessert werden – dies allerdings ist nur insofern Gegenstand dieses Berichtes, als unmittelbar Pflegekinder betroffen sind.

2. Vormundschaftsrecht

Die in den oben aufgeführten ZGB-Artikeln enthaltenen und in der PAVO ausgeführten Bestimmungen betreffend Pflegekinder weisen wesentliche Entscheidungen über das Leben und den Lebenslauf von Kindern, die zu Pflegekindern werden, und von Pflegekindern den Vormundschaftsbehörden zu. Behördenorganisation und Verfahren sind im Vormundschaftsrecht beziehungsweise in den kantonalen Verfahrensordnungen geregelt.

Ein wesentlicher Teil der Mängel und Schwierigkeiten im Pflegekinderwesen hat damit zu tun. Hier soll jedoch nicht weiter darauf eingegangen werden, da dies in Kapitel D ausgeführt wird. An dieser Stelle soll nur festgehalten werden, dass in diesem Bereich der rechtlichen Regelungen dringender Handlungsbedarf besteht. Die Revision des Vormundschaftsrechts ist die letzte Etappe der umfassenden, 1973 mit der Revision des Adoptionsrechts begonnenen Neuausrichtung des Familienrechts. Ein Vorentwurf für ein entsprechendes Bundesgesetz liegt seit 2003 vor.¹⁶

3. Das Kindeswohl

Das schweizerische Kindesrecht orientiert sich am Kindeswohl. Im Gesetz ist aber – zu Recht – nicht festgeschrieben, was das Kindeswohl konkret bedeutet. Die Schwierigkeit der Umsetzung der unbestrittenen Maxime des Kindeswohls liegt in der Konkretisierung. Es gibt keine verbindlichen Definitionen von Kriterien, anhand deren das Kindeswohl bestimmt werden kann. Obwohl ausgewiesene Fachleute bereits in den 70er-Jahren ein ausgezeichnetes Grundlagenwerk zum Kindeswohl vorgelegt haben, haben sich die notwendigen fachlichen Instrumente bei den Entscheidungsträgern bis heute nie wirklich durchgesetzt.¹⁷ Sehr wohl gibt es engagierte und qualifizierte Vormundschaftsbehördenmitglieder, die wirklich Entscheidungen gemäss dem Kindeswohl treffen können, indem sie beispielsweise wenn nötig zur Klärung des Sachverhalts auch Fachleute beiziehen, die mit adäquaten Methoden arbeiten. In der Mehrzahl der Fälle jedoch, wie sie für Pflegekinder typisch sind, zeigt sich in der Praxis, dass alle Beteiligten – von den leiblichen Eltern des Kindes bis zu den Vormunden, Beiständinnen und Behördenmitgliedern – trotz gegensätzlichen Meinungen und Handlungen davon überzeugt sind, zum Wohl des Kindes zu handeln. Anders als beispielsweise bei komplexen technischen Problemen, wo niemand zögert, sofort Fachleute beizuziehen, besteht betreffend das Kindeswohl eine weit verbreitete und breit verankerte Meinung, Kindeswohlfragen könnten mit dem gesunden Menschenverstand und dem eigenen persönlichen Erfahrungshorizont gelöst werden. Beides sind unverzichtbare Voraussetzungen, aber für sich allein genommen reichen sie nicht. Die meisten Menschen haben Erfahrungen mit Kindern – was die eigene Kindheit anbelangt, gilt dies für alle Menschen – und fühlen sich deshalb mit einer gewissen Selbstverständlichkeit in Kinderbelangen als Fachleute. Das mag auch weitgehend zutreffen, greift aber zu kurz, wo Kinder betroffen sind, die aus schwierigen, unter dem Begriff «Multiproblemfamilien» zusammengefassten, familiären Verhältnissen stammen und schon viel Gewalt und Leid erfahren haben, bis ihr Fall bei einer Vormundschaftsbehörde landet.

Wer sich eingehend mit dem Kindeswohl beschäftigt, sieht schnell, dass es sich dabei um ein komplexes und sehr schwer fassbares Phänomen handelt. Wenn es um Pflegekinder geht, gibt es keine einfachen Lösungen und keine einfachen Handlungsanweisungen. Wer sich damit auseinandersetzt, muss sich einer schwierigen und komplexen Lebensrealität stellen, die oft schwer auszuhalten ist.

Die deutsche Erziehungswissenschaftlerin Maud Zitelmann, die sich mit dem Kindeswohl und dem Kindeswillen intensiv auseinandergesetzt hat, hat für Deutschland festgestellt, dass man bei vielen Fachleuten im

¹⁶ Vorentwurf Juni 2003, Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht, Kindesrecht).

<http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.Par.0001.File.tmp/entw-zgb-d.pdf>

¹⁷ Goldstein, Joseph; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Jenseits des Kindeswohls. Suhrkamp, Frankfurt am Main, erste Auflage 1974, Neuaufgabe 1991

Goldstein, Joseph; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Diesseits des Kindeswohls. Suhrkamp, Frankfurt am Main, erste Auflage 1982. Dieses Buch ist leider vergriffen.

Goldstein, Joseph; Goldstein, Sonja; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Das Wohl des Kindes. Grenzen des professionellen Handelns. Suhrkamp, Frankfurt am Main, erste Auflage 1988

Kindesschutzbereich eigene Kindheitsgeschichten und Biografien findet, die einer Aufarbeitung bedürfen.¹⁸ Die Aufarbeitung muss nicht unbedingt in Form von Therapien erfolgen, aber selbstreflektive Formen müssen gemäss Zitelmann bereits Bestandteil der Ausbildung sein und die Grundlage für eine professionelle und für die betroffenen Kinder und Jugendlichen förderliche Arbeit im Kinderschutz bilden.¹⁹

Das Kindeswohl und seine Umsetzung sind ein zentraler Punkt des Kinderschutzes. Es ist nicht möglich, das Pflegekinderwesen zu behandeln, ohne die grundlegenden Fragen des Kindeswohls zu berücksichtigen.

In behördlichen Entscheidungen betreffend Pflegekinder stehen sehr oft die Interessen der Eltern dem Kindeswohl entgegen. Und obwohl das Kindeswohl als oberste Maxime gilt, wird oft zugunsten der Eltern oder eines Elternteils entschieden. Auch dies ist ein Phänomen, das schwer zu verstehen ist und wohl nur auf psychologischer Ebene erklärt werden kann. Die Praxis zeigt, dass es für die involvierten Behördenmitglieder ohne eine spezifische Qualifikation und ohne breite professionelle Erfahrung viel leichter ist, sich mit den Nöten und dem Leiden der Eltern zu identifizieren als mit der inneren und äusseren Realität der betroffenen Kinder. Die Identifikation auf Erwachsenenebene geschieht quasi automatisch – um auch die Kinder und ihr oft stilles Leiden wahrzunehmen, sind bewusste Schritte nötig, die ein entsprechendes Bewusstsein voraussetzen.

4. Grundlegende Unterschiede zu den rechtlichen Grundlagen in anderen Ländern

Im vorliegenden Bericht werden ausgewählte Aspekte des Pflegekinderwesens in Deutschland, Frankreich, Grossbritannien²⁰, Italien und Österreich miteinander verglichen. Die wesentlichen Parameter sind im Teil 3 in tabellarischer Form dargestellt.

Es besteht in allen fünf Ländern – wie in allen europäischen Ländern – Konsens darüber, dass die Erziehung von Kindern Recht und Pflicht der Eltern ist, dass bei Erziehungsproblemen der unterstützenden Hilfe der Vorzug zu geben ist und die Herausnahme und Fremdunterbringung möglichst zu vermeiden sind. In allen fünf Ländern nehmen die Elternrechte gegenüber den Kinderrechten einen hohen Stellenwert ein. Bei einer Fremdplatzierung verlieren die Herkunftseltern die elterliche Sorge in keinem der beschriebenen Länder vollständig.²¹

Die Gesetzgebung in Italien und in Frankreich ist grundsätzlich mit jener in der Schweiz vergleichbar. Im Unterschied zu Grossbritannien, Deutschland und Österreich existiert in Italien und Frankreich kein eigentliches gesetzlich bestimmtes Kinder- und Jugendhilfesystem. Während die Gesetze in Grossbritannien, Deutschland und Österreich ausser der Fremdplatzierung zahlreiche andere Hilfen zur Erziehung vorsehen und auf diese Weise auch einem «präventiven Kinderschutz» verpflichtet sind, beschränken sich die Gesetze in Frankreich und Italien auf Kinderschutzmassnahmen.

Die rechtlichen Grundlagen in Grossbritannien, Deutschland und Österreich hingegen unterscheiden sich grundsätzlich von jenen in der Schweiz. Alle drei Länder haben eigenständige Kinder- und Jugendhilfegesetze geschaffen, die sehr stark von der UNO-Kinderrechtskonvention beeinflusst worden sind. Mit diesen Kinder- und Jugendhilfegesetzgebungen wurde ein eigentlicher Paradigmawechsel eingeleitet. Zudem wurden in die Gesetzgebungen die vorhandenen und anerkannten Fachgrundlagen, so beispielsweise die neueren Ergebnisse der Bindungsforschung, aufgenommen.

Im Zentrum der nationalen Rahmengesetze betreffend Kinder- und Jugendhilfe stehen nicht Schutzmassnahmen, sondern die Hilfe für Kinder, Jugendliche und Familien. Die Kinderschutzmassnahmen werden in separaten Gesetzgebungen geregelt. In allen drei Ländern besteht ein Rechtsanspruch auf Hilfe. Allerdings haben – anders als der Titel des Gesetzes impliziert – nicht die Kinder und Jugendlichen einen Anspruch auf Hilfe, sondern in erster Linie ihre Familien. Im Begriff Hilfe kommt ein wesentliches Merkmal der Kinder- und Jugendhilfegesetze zum Ausdruck: Sie umschreiben nicht Sanktionen, sondern ein breit gefächertes Hilfsangebot für Eltern. Die unterschiedlichen Hilfsangebote werden in den Kinder- und Jugendhilfegesetzen definiert und detailliert beschrieben.

Problematisch ist allerdings – dies hat die Praxis bisher gezeigt –, dass die Kinder- und Jugendhilfegesetzgebung in Grossbritannien, Deutschland und Österreich im Prinzip ein Familienhilfegesetz ist. Familien haben einen Rechtsanspruch auf Unterstützung und Hilfe, um ihren Kindern die bestmöglichen Bedingungen zum Aufwachsen bieten zu können. Dieser an sich unbestrittenermassen sinnvolle Ansatz hat allerdings eine Kehrseite, indem in dieser Gesetzgebung die Elternrechte stark verankert sind. Dies bedeutet, dass ein Kin-

¹⁸ Zitelmann, Maud: Kindeswohl und Kindeswille im Spannungsfeld von Pädagogik und Recht. Votum-Verlag, Münster 2001

¹⁹ Interview mit Maud Zitelmann: Das Kindeswohl ist ein Zukunftsprojekt, Netz 3/02, p. 18-21

²⁰ Grossbritannien ist in vier Länder aufgeteilt. Der Ländervergleich bezieht sich auf England und Wales, da diese beiden Gebiete gleiche Strukturen aufweisen. Die Mitberücksichtigung von Schottland und Nordirland, die sich deutlich von England und Wales unterscheiden, hätte den Rahmen dieses Berichts gesprengt.

²¹ In Deutschland und Österreich haben Pflegeeltern bei Dauerpflege die Möglichkeit, die elterliche Sorge zu beantragen.

der- und Jugendhilfegesetz kombiniert werden muss mit einer klaren und auch anwendbaren Definition von Kinderschutzmassnahmen, wenn diese notwendig sind – dort nämlich, wo Eltern oder Elternteile nicht in der Lage sind, für ihre Kinder angemessen zu sorgen, und diese Kinder zu ihrem Schutz aus der Herkunftsfamilie an einen förderlichen Platz platziert werden müssen.

Pflegeeltern werden als Erbringer einer öffentlichen Leistung anerkannt. Die Gesetze regeln auch die Abläufe bei der Hilfeplanung. Die Stellen, die mit der Platzierung von Pflegekindern betraut sind, müssen einen schriftlichen Hilfeplan erstellen. Der Hilfeplan sieht regelmässige Standortgespräche zwischen allen am Pflegeverhältnis beteiligten Personen vor. Kennzeichnend für die Kinder- und Jugendhilfegesetze ist auch der Partizipationsgedanke: Kinder, Jugendliche sowie Herkunftseltern und Pflegeeltern werden als PartnerInnen an der Hilfeplanung beteiligt und nicht wie KlientInnen behandelt. In Deutschland und Österreich kommt diese partnerschaftliche Haltung gegenüber Pflegeeltern zum Beispiel darin zum Ausdruck, dass an einem Pflegeverhältnis interessierte Pflegeeltern als BewerberInnen bezeichnet werden. Im Unterschied zur Schweiz werden nicht in erster Linie und ausschliesslich die Pflegeeltern als Garanten für die Wirksamkeit der Pflegeleistung betrachtet und verantwortlich gemacht. Der Erfolg wird vielmehr am gemeinsam erarbeiteten Hilfeplan gemessen.

Deutschland hat zudem auf gesetzlicher Ebene das so genannte Wächteramt festgeschrieben: Die Verfassung überträgt der staatlichen Gemeinschaft ein Wächteramt. Das Wächteramt soll den besonderen Schutzbedürfnissen des Kindes Rechnung tragen und das verfassungsrechtlich verankerte Kindeswohl wahren. Mit dem Wächteramt werden insbesondere die Jugendämter und die Familiengerichte betraut. Sie sind dafür verantwortlich, dass die angeordneten Hilfeleistungen und Kinderschutzmassnahmen tatsächlich dem Wohl des Kindes dienen, und können – das ist neu – für Verfehlungen eingeklagt werden.

Für die Steuerung der Hilfsangebote sind sowohl in Deutschland wie in Österreich und Grossbritannien auf lokaler Ebene angesiedelte (in der Schweiz würde diese politische Ebene ungefähr den Bezirken entsprechen), politisch zusammengesetzte Gremien verantwortlich. Sie verwalten das entsprechende Budget und entscheiden darüber, für welche Hilfsangebote wie viel Geld investiert werden soll. Die eigentliche Dienstleistung erbringen öffentliche bzw. private – gemeinnützige – Trägerschaften, so genannte private Träger mit einem Leistungsauftrag und entsprechender Abgeltung.

Kinderschutz

In allen fünf Ländern werden Kinderschutzmassnahmen durch Gerichte verfügt. Die Schweiz stellt insofern europaweit einen Sonderfall dar, als Kinderschutzmassnahmen nicht durch Gerichte verfügt, sondern durch kommunale Behörden angeordnet werden. In Grossbritannien, Deutschland und Österreich sind spezialisierte Familiengerichte auf Bezirksebene dafür zuständig.

Anwalt des Kindes/Verfahrenspflege

Deutschland (Verfahrenspflege), Österreich, Grossbritannien und Frankreich kennen die Institution «Anwalt des Kindes». In all diesen Ländern ist das System der unabhängigen anwaltschaftlichen Vertretung der Kinder – mit zwei grundsätzlich unterschiedlichen Modellen in Grossbritannien einerseits und Deutschland wie Österreich andererseits – unterdessen fachlich weit entwickelt worden. So arbeiten beispielsweise in Deutschland die so genannten VerfahrenspflegerInnen nach national verbindlichen fachlichen Standards. Wie die Praxis gezeigt hat, wird durch diese anwaltschaftliche Vertretung die Position des Kindes entscheidend gestärkt. Voraussetzung ist allerdings die nötige fachliche Qualifizierung der mit der Vertretung des Kindes betrauten Person. Die unabhängige anwaltschaftliche Vertretung von Kindern und Jugendlichen ist eine äusserst komplexe, interdisziplinäre Aufgabe.

Es ist im Rahmen dieses Berichtes nicht möglich, die Realisierungschancen und insbesondere den Zeitraum einer allfälligen Umsetzung eines solchen nationalen Kinder- und Jugendhilfegesetzes abzuschätzen. Eine allfällige Revision der PAVO muss jedoch auf diesem Hintergrund beurteilt werden. Wenn ein Kinder- und Jugendhilfegesetz nicht in relativ kurzer Frist realisiert werden kann – spätestens in 5 bis 10 Jahren –, ist eine Revision der PAVO unumgänglich. Andernfalls kann das Pflegekinderwesen in der Schweiz qualitativ kaum verbessert werden.

5. Auswirkungen der UNO-Kinderrechtskonvention

Ein wichtiger neuer Bereich, was die gesetzlichen Grundlagen des Pflegekinderwesens betrifft, eröffnet sich durch die 1989 verabschiedete und 1990 in Kraft getretene UNO-Kinderrechtskonvention, die 1997 von der Schweiz als einem der letzten Staaten ratifiziert wurde.

Die UNO-Kinderrechtskonvention betrifft Pflegekinder auf dreifache Weise:

Kindeswohl

Zum einen schreibt die Kinderrechtskonvention den Vorrang des Kindeswohls fest. Der ursprüngliche Entwurf postulierte das Kindeswohl noch als «the paramount consideration». Diese Formulierung wurde abgeschwächt, und in der geltenden Konvention wird das Kindeswohl «nur» noch als «a primary consideration» betrachtet. Trotzdem wird durch die UNO-Kinderrechtskonvention das Kindeswohl gestärkt. Dass dieses in der Schweiz – obwohl es wie oben dargestellt im Kindesrecht als oberste Maxime installiert wurde – nur ungenügend umgesetzt wird, hat der UNO-Kinderrechtsausschuss bei der Prüfung des Schweizer Berichtes zur Umsetzung der Konvention konstatiert.²²

Schutz der Pflegekinder

Die Konvention deklariert den besonderen Schutz von Pflegekindern in Artikel 20:

«Ein Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst wird oder dem der Verbleib in dieser Umgebung im eigenen Interesse nicht gestattet werden kann, hat Anspruch auf einen besonderen Schutz und Beistand des Staates (Art. 20/1). Die Vertragsstaaten stellen nach Massgabe ihres innerstaatlichen Rechts andere Formen der Betreuung eines solchen Kindes sicher (Art. 20/2). Als eine andere Form der Betreuung kommt unter anderem die Aufnahme in eine Pflegefamilie, die Kafala nach islamischem Recht, die Adoption oder falls erforderlich die Unterbringung in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung in Betracht. Bei der Wahl zwischen diesen Lösungen sind die erwünschte Kontinuität in der Erziehung des Kindes sowie die ethnische, religiöse, kulturelle und sprachliche Herkunft gebührend zu berücksichtigen (Art.20/3).»

Dies verpflichtet die unterzeichnenden Staaten, die notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung dieses Schutzes zu ergreifen. In der Berichterstattung der Schweizer Regierung wird diesbezüglich auf die PAVO und die massgeblichen Gesetzesbestimmungen verwiesen. Formaljuristisch ist dies wohl kaum anfechtbar, aber die Argumentation lässt ausser Acht, dass einerseits gravierende Vollzugsdefizite bestehen und dass andererseits das Instrument der PAVO nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten angepasst ist.²³

Anhörung und Vertretung des Kindes in gerichtlichen und behördlichen Verfahren

Weiter zielt die UNO-Kinderrechtskonvention auf eine Verbesserung der Situation von Kindern in gerichtlichen und behördlichen Verfahren ab. Davon sind auch Pflegekinder betroffen sowie Kinder, bei denen aus einem Verfahren möglicherweise eine Fremdplatzierung in eine Familie resultiert und die dadurch zu einem Pflegekind werden. Nach Artikel 12 hat jedes Kind das Recht, in den das Kind betreffenden Angelegenheiten direkt oder durch eine Vertretung angehört zu werden. Die Meinung des Kindes muss entsprechend seinem Alter und seiner Reife angemessen berücksichtigt werden.

Die Schweiz hat bisher nur minimal ihre Gesetzgebung an diese Anforderungen der Kinderrechtskonvention angepasst. Bei der Revision des Scheidungsrechts wurde die Anhörung des Kindes in die gesetzlichen Grundlagen aufgenommen. Allerdings beschränkt sich das Recht des Kindes auf Anhörung auf das «urteilsfähige Kind». In der bisherigen Praxis liegt die diesbezügliche untere Altersgrenze bei ca. 9 bis 12 Jahren, wobei auch diese Richtgrösse nicht verbindlich ist. Pflegekinder sind in fast allen Fällen nicht von gerichtlichen, sondern von behördlichen Verfahren betroffen, da (ausser selten in einem einer Fremdplatzierung vorausgehenden Scheidungsverfahren) praktisch alle Entscheidungen betreffend Kindesschutzmassnahmen und allenfalls folgender Platzierung sowie die Bewilligung eines Pflegeplatzes und die Ernennung einer Pflegekinder-Aufsicht durch Vormundschaftsbehörden entschieden werden. Artikel 314 ZGB, Abs. 1 verfügt neu, dass das kantonale Recht unter dem folgenden Vorbehalt geordnet wird:

²² Berichterstattung der Schweizer Regierung.

http://www.ddip.admin.ch/content/sub_dipl/g/home/arti/report/rapun/child.ContentPar.0001.UpFile.pdf/rp_001101_sumchild1_g.pdf

²³ Committee on the rights of the child: Concluding observations Switzerland, 7 June 2002

«Vor dem Erlass von Kinderschutzmassnahmen ist das Kind in geeigneter Weise durch die vormundschaftlichen Behörden oder durch eine beauftragte Drittperson persönlich anzuhören, soweit nicht sein Alter oder andere wichtige Gründe dagegensprechen.»

Während die rechtliche Grundlage – bis auf die umstrittene Altersbeschränkung – klar ist, ergeben sich bei der Umsetzung immer wieder Schwierigkeiten. So ist die Qualität der Anhörung durch die Mitglieder der Vormundschaftsbehörden sehr unterschiedlich.

Wird allein die Anhörung von urteilsfähigen Kindern in den vormundschaftsbehördlichen Verfahren in Erwägung gezogen und durchgeführt, so ist das für das Kind nur unter bestimmten Voraussetzungen von Nutzen und ist auf Kinder im Alter von 9 bis 12 Jahren begrenzt. Fachleute plädieren jedoch dafür, dass auch kleinere Kinder im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ihrem Alter entsprechend angehört werden müssen.

Dies bedingt einerseits, dass die anhörende Person die Anhörung kindergerecht durchführt, was eine spezifische Qualifizierung voraussetzt, wie sie zwar zum Beispiel im Kanton Zürich vom Marie-Meierhofer-Institut für das Kind angeboten, aber keineswegs überall praktiziert wird. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass bei mehrfachen Anhörungen – wie sie nicht selten vorkommen, wenn ein Fall über mehrere Instanzen gezogen wird – Kinder und Jugendliche stark belastet bis – im Extremfall – durch das Verfahren mit den wiederholten Anhörungen traumatisiert werden können.

Während in Deutschland die so genannte Verfahrenspflege die Anwaltschaft für Kinder bereits recht weitgehend und auf differenzierten fachlichen Grundlagen beruhend institutionalisiert hat, kennt die Schweiz «den Anwalt des Kindes», das heisst eine anwaltschaftliche Vertretung von Kindern und Jugendlichen in den sie betreffenden Verfahren, erst dank wenigen engagierten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten in einem Pionierstadium. Artikel 146 ZGB sieht die Vertretung des Kindes durch einen Anwalt vor, allerdings nur «aus wichtigen Gründen» und durch Anordnung des Gerichtes. Dies gilt also nicht für vormundschaftliche Verfahren. Erfahrungen aus Deutschland zeigen zudem, dass einer Anordnung durch das Gericht selber Hindernisse im Wege stehen, beispielsweise wenn das Gericht eine Beistandschaft für das Kind als unnötig erachtet.

Dies ist, wie erste Erfahrungen zeigen, ein steiniger Weg. Ein Antrag eines Anwalt oder einer Anwältin, in einem Verfahren vor der Vormundschaftsbehörde als Beistand des Kindes eingesetzt zu werden, wird oft erst in zweiter Instanz bewilligt. Dasselbe gilt für die kostenlose Rechtsverbeiständung. Da Kinder und Jugendliche eine unabhängige Vertretung zur Wahrnehmung ihrer Interessen im Verfahren ja nicht selber finanzieren können, besteht der Rechtsanspruch auf Unentgeltlichkeit (ausser die Eltern des betreffenden Kindes sind vermögend, was aber in diesen Fällen praktisch nicht zutrifft). Aber das bedeutet keineswegs, dass einem diesbezüglichen Antrag auch stattgegeben wird. Auch hier ist der Weg zur zweiten oder dritten Instanz oft unumgänglich.

Die Vorgaben der UNO-Kinderrechtskonvention müssten – ähnlich wie dies sowohl in Grossbritannien, Österreich und Deutschland schon geschehen ist – im Rahmen der Schaffung eines nationalen Kinder- und Jugendhilfegesetzes in der schweizerischen Gesetzgebung umgesetzt werden.

C Historische Entwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz

1. Die Geschichte des Pflegekinderwesens in der Schweiz

Die Geschichte des Pflegekinderwesens ist in der Schweiz nie umfassend historisch aufgearbeitet worden, obwohl einige besonders dunkle Kapitel dringend der Aufarbeitung bedürften, aber bis anhin trotz einiger Initiativen zur Aufarbeiten mehr der Tabuisierung anheim gefallen sind.

Die historische Betrachtung ist insofern für das heutige Pflegekinderwesen von Bedeutung, als diesem Bereich ein Negativimage anhaftet, welches durch die Missbräuche der Vergangenheit bedingt ist. Obwohl schwer fassbar und kaum zu quantifizieren, wirkt sich der Schatten der Vergangenheit auf das Leben der Pflegekinder hinderlich aus. Zu beidem – den Negativschlagzeilen der Vergangenheit und der Auswirkung auf das Pflegekinderwesen und damit die betroffenen Kinder – sollen hier wenige Stichworte genügen. Es liegt ausserhalb der Möglichkeiten dieses Berichts, diese beiden Aspekte zu vertiefen.

1.1 Ausbeutung von Kindern durch ihre Pflegefamilien

Vor dem Hintergrund einer verbreiteten Armut in weiten Teilen der Bevölkerung hat sich in der Schweiz im 19. Jahrhundert eine besonders grausame Methode zur Unterbringung von Kindern aus mittellosen Familien oder elternlosen Kindern entwickelt, die hauptsächlich in ländlichen Gebieten lange praktiziert wurde. Das so genannte Verdingkinderwesen bestand im Wesentlichen darin, dass Kinder, die von ihren leiblichen Eltern, aus welchen Gründen auch immer, nicht selber versorgt werden konnten, auf öffentlichen Jahrmärkten an diejenigen versteigert wurden, welche für das Kind das geringste Kostgeld verlangten. Es waren sehr häufig Bauernfamilien – ihrerseits unter starkem ökonomischem Druck –, welche solche Kinder aufnahmen und in der Regel als billige Arbeitskräfte missbrauchten. Allein im Kanton Bern, wo das Verdingkinderwesen besonders weit verbreitet war, lebten 1910 rund 10'000 so genannte Verdingkinder, die faktisch ihrer Pflegefamilie schutz- und rechtlos ausgeliefert waren.

Jeremias Gotthelf hat das Schicksal von Verdingkindern in seinem bekannten «Der Bauernspiegel» eindrücklich geschildert. Viele dieser Kinder starben an den Folgen von Misshandlungen oder verhungerten und verdursteten jämmerlich. Andere überlebten, litten aber zeitlebens an der Traumatisierung durch Lieblosigkeit, Gewalt und Verachtung. Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wurde die Verdingung von Kindern praktiziert.

Die einzige Studie, die sich bisher in der Schweiz mit Verdingkindern befasst hat, ist die Lizentiatsarbeit des Historikers Marco Leuenberger²⁴.

Der grosse Stellenwert der PAVO ist auf dem Hintergrund des Verdingkinderwesens zu verstehen. Tatsächlich bedeutete es Ende der 70er-Jahre einen grossen Fortschritt, dass das Schweizer Recht die Pflegekinder unter Aufsicht stellte. Bis anhin war es zufälligen politischen Konstellationen und dem Engagement von einzelnen Personen und/oder gemeinnützigen Organisationen überlassen gewesen, ob in einem Kanton ein einigermaßen wirksamer Schutz bestand oder gar nichts.

In letzter Zeit sind die Geschichten der Verdingkinder wenigstens zu einem national viel beachteten Thema in den Medien geworden. Dazu beigetragen haben neben dem hartnäckigen jahrelangen und ehrenamtlichen Engagement einzelner Personen und ehemaliger Verdingkinder der 90-minütige Dokumentarfilm «Turi» von Lotty Wohlwend und Renato Müller über die Kindheit des bekannten Schriftstellers Arthur Honegger, der 2004 in die Schweizer Kinos kam, wie auch die Motion des ehemaligen Nationalrates Ruedi Baumann von 2003 für eine «fundierte historische Aufarbeitung der Problematik der Verdingkinder».

Mit mehr als 90 Unterzeichnenden reichte Ruedi Baumann am 16. Juni 2003 seine Motion mit folgender Begründung ein:

«Weil die Fürsorgepolitik in der Schweiz im Wesentlichen in die Kompetenz der Gemeinden und Kantone fällt, fehlt nach wie vor eine nationale Studie über die Art und Weise, wie die bürgerliche Gesellschaft im 20. Jahrhundert gewisse soziale Fragen gelöst hat. Dabei ist die Problematik der Verdingkinder ein (weiteres) dunkles Kapitel in der schweizerischen Sozial- und Fürsorgepolitik. Bisher sind aber nur sehr bruchstückhaft unmenschliche Einzelschicksale von Verdingkindern in der Öffentlichkeit bekannt geworden. Eine fundierte historische Studie ist auch aus zeitlichen Gründen dringend, weil sonst viele Zeitzeugen nicht mehr am Leben sind. Eine diesbezügliche Studie wäre auch ein erster Schritt zur Aufarbeitung des Unrechts, das zahlreichen Menschen in unserem Land widerfahren ist.»

²⁴ Marco Leuenberger: Verdingkinder. Geschichte der armenrechtlichen Kinderfürsorge im Kanton Bern 1847-1945, Lizentiatsarbeit an der Universität Freiburg/Schweiz, 1991

Die Motion wurde vom Bundesrat am 29. September 2003 abgelehnt, indem der Bundesrat auf das seit 2000 laufende Nationale Forschungsprogramm NFP 51 unter dem Titel «Integration und Ausschluss» verwies.

Allerdings befasst sich das genannte Forschungsprogramm nicht mit dem Verdingkinderwesen. Seither hat sich eine Initiativgruppe um die Historiker Marco Leuenberger und Thomas Huonker gebildet, die eine historische Aufarbeitung auch deshalb vorantreiben, weil ehemalige Verdingkinder wegen ihres Alters nicht mehr lange mittels der Methoden der «oral history» als ZeitzeugInnen befragt werden können. Dabei sind sie in vielen Fällen die Einzigen, die etwas Licht in dieses düstere Kapitel Schweizer Sozialgeschichte bringen können.

1.2 Missbräuchliche Platzierung von Kindern in Pflegefamilien

Mit der Inkraftsetzung des ZGB von 1912 wurden auf eidgenössischer Ebene zwei Instrumente für den Schutz von Kindern und Jugendlichen festgeschrieben, welche den Vormundschaftsbehörden in den Gemeinden zur Verfügung stehen: Sie haben die Möglichkeit mittels Obhutsentzug, den Eltern – die ihre Kinder nicht selber betreuen und erziehen können – die Kinder wegzunehmen und sie fremdzuplatzieren, oder sie können den Eltern die elterliche Sorge ganz entziehen.

Diese behördlichen Massnahmen beinhalten die Möglichkeit zum Missbrauch und sind denn auch tatsächlich nicht immer zum Wohl der Kinder angewendet worden. Bekannt geworden sind im Wesentlichen zwei verschiedene missbräuchliche Anwendungen der Kindesschutzmassnahmen in der Schweiz im 20. Jahrhundert: zum einen im Zusammenhang mit der Disziplinierung der Arbeiterschaft in Zürich in den 20er- und 30er-Jahren und zum anderen als Mittel zur Zerstörung der jenen Kultur in der Schweiz seit der Gründung des Hilfswerks «Kinder der Landstrasse», 1926.

Die Dissertation der Historikerin Nadia Ramsauer zeigt auf, wie bürgerliche Fürsorgerinnen im Auftrag der Amtsvormundschaft die Situation von Kindern in Arbeiterfamilien inspizierten und aufgrund ihrer – von den zum Teil unmenschlichen Lebensumständen der Arbeiter und ihrer Frauen weit entfernten – Vorstellungen über Erziehung beurteilten. Viele Kinder wurden ihren Eltern mittels der neuen Kindesschutzmassnahmen im ZGB weggenommen und in Pflegefamilien und Heimen untergebracht, wo sie aber keineswegs eine «bessere» Erziehung erhielten, sondern oft misshandelt und sexuell ausgebeutet wurden.²⁵

Die Geschichte der «Kinder der Landstrasse» ist neben den Zeugnissen von betroffenen Kindern aus jenen Familien durch die Studie der Zürcher Historiker Leimgruber, Meier, Sablonier wenigstens in Umrissen bekannt geworden. Für eine detaillierte und dem Ausmass des Missbrauchs angemessene Untersuchung reichten die der Studie zur Verfügung stehenden 60'000 Franken nicht, obwohl die Autoren gemessen am Budget eine ausgezeichnete Studie lieferten. 1926 hatte die Stiftung pro juventute unter der Leitung von Alfred Siegfried das private «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» gegründet, welches teilweise mit Bundessubventionen finanziell unterstützt wurde. Bis in die 70er-Jahre wurden unter dem Vorwand des Kindeswohls über 600 Kinder ihren jenen Familien in der Regel mit brutaler Gewalt entzogen und in Schweizer Pflegefamilien oder Heimen untergebracht. Auch diese Kinder wurden durch die Wegnahme traumatisiert und litten zudem an Misshandlungen wie auch sexueller Ausbeutung in den Familien oder Institutionen, in denen sie versorgt wurden.²⁶

2. Auswirkungen auf das heutige Pflegekinderwesen

Gerade weil die Missstände bisher nicht umfassend aufgearbeitet worden sind, beeinflussen sie das heutige Pflegekinderwesen negativ. Ohne klare historische Grundlagen und eine vertiefte Auseinandersetzung ist es in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit nicht möglich, die Missbrauchssituationen von der effektiven Arbeit im Pflegekinderwesen zu differenzieren.

Was das für Folgen auf die gesamte Arbeit mit Pflegekindern hat, soll im Folgenden kurz dargestellt werden:

Pflegeeltern/Pflegefamilien

Pflegeeltern stehen unter einem generellen unterschweligen Verdacht, dass die Betreuung von Pflegekindern weniger den Kindern als eigenen Interessen dient. Zumindest werden Pflegeeltern – anders als leibliche Eltern – gefragt, weshalb sie diese Kinder aufnehmen.

²⁵ Nadia Ramsauer: Verwahrlost. Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900-1945. Chronos-Verlag, Zürich 2000

²⁶ Leimgruber, Meier, Sablonier: Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Historische Studie aufgrund der Akten der Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998

Die Pflegefamilie hat bis heute eine negative Konnotation, was sich sowohl auf die gesellschaftliche Wertschätzung wie auch auf die Honorierung der Arbeit auswirkt. Beides wiederum hat zur Folge, dass es – ganz abgesehen von der Honorierung der Arbeit – nicht besonders attraktiv ist, sich als Pflegefamilie zur Verfügung zu stellen. Es ist denn auch ein Problem in der Praxis, genügend geeignete Pflegefamilien zu finden.

Für ihre anspruchsvolle Arbeit brauchen Pflegeeltern das Gegenteil einer «Deprimierung» – das heisst eine positive Berufsidentität mit einer positiven Perspektive. «Pflegekindern eine Entwicklungschance bieten» müsste das Motto für die Arbeit von Pflegefamilien sein wie auch für die Wahrnehmung durch eine breitere Öffentlichkeit, nicht die Belastung durch einen unfassbaren Missbrauchsverdacht. Eine der wenigen Studien, die in der Schweiz zur Erziehung in Pflegefamilien durchgeführt wurden, zeigt eine hohe Korrelation der positiven Verläufe von Pflegeverhältnissen mit der Zufriedenheit von Pflegeeltern mit ihrer Aufgabe.²⁷ Dies weist deutlich darauf hin, dass ein positives Umfeld – vom unmittelbaren persönlichen sozialen Netz der Familie bis hin zur öffentlichen Wertschätzung – für die Pflegekinder effektiv von grosser Bedeutung ist.

In den Medien spiegelt sich dies wider, indem, wenn überhaupt vom Pflegekinderwesen je die Rede ist, praktisch ausschliesslich problematische Konstellationen skandalisiert werden. Die von der Pflegekinder-Aktion Schweiz herausgegebene Zeitschrift für das Pflegekinderwesen, «Netz», ist die einzige Publikation, die seit bald zehn Jahren fachlich und modellhaft die Themen des Pflegekinderwesens behandelt.

Behörden und Fachleute

Auch die Arbeit von Vormundschaftsbehörden und Fachleuten steht unter einem gewissen Verdacht, dass die getroffenen Massnahmen nicht wirklich den Kindern dienen. Die in der Vergangenheit tatsächlich geschehenen Missbräuche – namentlich die ungerechtfertigte Herausnahme von Kindern aus ihren Familien – haben in der Praxis dazu geführt, dass das Pendel in die andere Richtung ausgeschlagen hat: Die zuständigen Behörden und Fachleute warten tendenziell zu lange, bis sie die notwendigen Massnahmen zum Schutz von Kindern in Familien, die sie vernachlässigen oder misshandeln, ergreifen.

Allgemein

Durch die Tabuisierung bedingt, führt das gesamte Pflegekinderwesen eine Art Schattendasein, was die notwendige Entwicklung erschwert bis verunmöglicht.

EMPFEHLUNG

Damit die Qualität des Pflegekinderwesens entwickelt werden und die notwendige Professionalisierung auf allen Ebenen stattfinden kann, ist es unumgänglich, dass die Geschichte des Pflegekinderwesens in der Schweiz möglichst rasch und umfassend aufgearbeitet wird.

²⁷ Gassmann, Yvonne: Zwischen zusammen wachsen und auseinander gehen. Eine Studie zur Wahrnehmung und zum Erleben von Pflegebeziehungen durch Pflegeeltern. Lizentiatsarbeit an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (CH), Lysingur/Bottenwil 2000

D Das Pflegekinderwesen als Subsystem von unterschiedlichen Bereichen

Eine der Schwierigkeiten des Pflegekinderwesens besteht darin, dass es als System verschiedene Schnittstellen mit anderen Systemen aufweist. Daraus resultiert ein komplexes Gebilde, das schwer zu erfassen ist. Im Folgenden sollen die wichtigsten Schnittstellen und die damit verbundenen Probleme in der Praxis kurz diskutiert werden, zudem soll das Pflegekinderwesen als Subsystem in den wesentlichen übergeordneten Systemen verortet werden.

1. Schnittstelle privat – öffentlich

1.1 Familie als Privatsphäre

Dass das Pflegekinderwesen insgesamt ein Schattendasein führt und wenig im öffentlichen Bewusstsein verankert ist, hat wesentlich damit zu tun, dass die Familie generell in der Schweiz dem privaten Bereich zugeordnet wird. Die Familie gilt als eine vor der Öffentlichkeit explizit geschützte Sphäre. Die gesamte Erziehung von Kindern ist seit je zur Privatsache erklärt worden – dies gilt auch für die Erziehung von Pflegekindern.

Historisch hat sich das Pflegekinderwesen – die Unterbringung von elternlosen Kindern – in eine Familie denn auch so entwickelt. Das Pflegekinderwesen ist so gesehen nichts anderes als ein Bereich privater Selbsthilfe in Notsituationen. Man kann davon ausgehen, dass die allermeisten Kinder als Pflegekinder von verwandten Familien aufgenommen und dort auch gut betreut wurden. Noch heute sind sich viele Verwandten wie beispielsweise Grosseltern nicht bewusst, dass die Betreuung ihres Enkelkinds rechtlich einem Pflegeverhältnis entspricht.

Dass Pflegefamilien sich in dieser Schnittstelle zwischen privat und öffentlich befinden, hat auch Auswirkungen auf den «Zugriff» auf Pflegefamilien: Die zurzeit laufende Erhebung im Rahmen des Nationalfondsprojekts «Pflegefamilien und Heimplatzierungen: Der Prozess der Hilfeplanung und seine Auswirkung auf die betroffenen Kinder, Jugendlichen und Familien» im nationalen Forschungsprogramm «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» (NFP 52) haben sehr deutlich gezeigt, wie schwierig es ist, Pflegefamilien für die Befragungen zu finden. Statt einer ursprünglich geplanten Stichprobe von 25 Platzierungen in eine Pflegefamilie gegenüber 25 Platzierungen in ein Heim konnten für die nun laufenden Untersuchungen nur 45 Untersuchungsfälle und davon nur gerade 7 Pflegefamilien gefunden werden, dies trotz grosser Werbebemühungen und intensivem Networking des Projektteams. «Insbesondere im Falle von Pflegefamilienplatzierungen ist es schwierig, einen wissenschaftlichen Einblick in Ablauf und Qualität von Hilfeplanung und Platzierungsprozesse zu gewinnen. Trotz öffentlichem Mandat werden diese oft mit einem starken Anspruch auf Privatheit assoziiert. Jedenfalls blieb die Stichprobe erfasster Pflegefamilien trotz intensiven Akquisitionsbemühungen weit unter den Erwartungen», schreibt die ForscherInnen-Gruppe in einem internen Zwischenbericht.

1.2 Kontrolle und Aufsicht durch die Öffentlichkeit

Diese Zuordnung zum privaten Bereich hat natürlich Regelungen durch die öffentliche Hand sehr erschwert und tut es weiterhin. Während ein Heim als eine Institution zur Betreuung und Erziehung von Kindern viel selbstverständlicher einer öffentlichen Kontrolle unterliegt (wenn dies auch nicht immer konsequent umgesetzt wird), so stellt die Kontrolle von Pflegeverhältnissen in sich eine grosse Schwierigkeit dar. Dies bezeichnet heute auch einen der Widersprüche, in denen sich Pflegefamilien wiederfinden. Die deutsche Fachfrau Irmela Wiemann hat denn auch die Pflegefamilie treffend ein «unmögliches Konstrukt» genannt, da eine Pflegefamilie mit der Aufnahme eines Kindes den öffentlichen Auftrag erhält, in ihrem privaten familiären Rahmen, das heisst in ihrem alltäglichen Zusammenleben, ein «fremdes» Kind zu erziehen. Jedes Pflegeverhältnis, so hat es der Forscher Jürgen Blandow ebenso treffend bezeichnet, ist an sich ein Dilemma, und zwar für alle Beteiligten: Das Kind kann nicht bei seinen leiblichen Eltern aufwachsen, die leiblichen Eltern, die gesamte Herkunftsfamilie muss – in der Regel unfreiwillig – das in ihrer Familie geborene Kind weggeben, und die Pflegefamilie lebt mit einem Kind zusammen, das woanders noch eine biologische Mutter und einen biologischen Vater hat. Dies widerspricht recht tiefgreifend dem «normalen» Empfinden und der Lebensrealität der meisten Menschen: dass nämlich Kinder bei den Eltern aufwachsen, die sie gezeugt und geboren haben – wenigstens bei einem leiblichen Elternteil. Auch wenn heute viele Familien nicht mehr dem traditionellen Bild der Familie als einem Elternpaar mit ihren biologischen Kindern entsprechen, so widerspricht das Aufwachsen in einer «fremden» Familie nach wie vor dem durchschnittlichen Empfinden der

meisten Menschen. Sowohl Pflegekinder wie ihre Herkunftsfamilien und ihre Pflegefamilien befinden sich in einer gesellschaftlichen und sozialen Ausnahmesituation.

Diese spezielle Konstruktion und das ihr innewohnende Dilemma sind zwar an sich unauflösbar, aber es gibt sehr wohl viele Möglichkeiten, auf eine sinnvolle Weise damit umzugehen. Allerdings hat die Praxis in aller Klarheit gezeigt, dass die bis anhin geltenden Regelungen Pflegeverhältnissen nicht gerecht werden. So wird beispielsweise von vielen Pflegefamilien der vorgeschriebene jährliche Besuch der Pflegekinder-Aufsichtsperson als unangebrachte Einmischung in ihre Familie empfunden oder im besseren Fall zumindest als völlig nutzlos erlebt. Nicht weil sie sich grundsätzlich gegen eine Beaufsichtigung durch die öffentliche Hand wehren würden, sondern vielmehr weil die Form und die Art und Weise inadäquat sind. Es gibt – das soll hier explizit festgehalten werden – sehr kompetente und erfahrene Personen, welche die Pflegekinder-Aufsicht ausüben und dies auch auf eine angemessene Art und Weise tun können, aber in der Regel sind Pflegekinder-Aufsichtspersonen für ihre Aufgabe weder vorbereitet noch qualifiziert und gerade in kleineren Gemeinden beschränkt sich ihre Aufgabe während ihrer Amtszeit auf eine einzige Aufsicht über eine Pflegefamilie. Das heisst, es ist unmöglich, dass sie ein Erfahrungswissen aufbauen können.

Für die «Aufsicht» und «Kontrolle» von Pflegefamilien müssen also andere und wirksame Instrumente entwickelt werden. In der Praxis sind – dort, wo Pflegekinderdienste tätig sind – denn auch bereits Modelle entwickelt worden, es fehlt aber in der Schweiz sowohl an Koordination, nationalem fachlichem Austausch wie an durch Standards und Kriterien geregelter Verbindlichkeit.

2. Bereich ausserfamiliäre Betreuung

2.1 Schnittstelle familienergänzende Betreuung – Fremdplatzierung

Zwischen den Bereichen der familienergänzenden Betreuung und der Fremdplatzierung gibt es eine Schnittstelle. Nicht immer ist es ganz klar, ob eine Betreuung des Kindes beispielsweise in einer Tagesfamilie nur aufgrund von berufsbedingter Abwesenheit der Eltern nötig ist oder ob auch Erziehungsschwierigkeiten eine Rolle spielen. So hat denn auch die von Niederberger und Zeindl durchgeführte Studie von 1990 festgestellt, dass rund ein Drittel aller fremdplatzierten Kinder – sei es in einem Heim oder in einer Pflegefamilie – vor der Platzierung in einer Tagesfamilie betreut wurde. Dies ist – neben den Praxiserfahrungen von Fachleuten, welche sowohl im Bereich der Tagespflege wie der Dauerpflege tätig sind – ein starkes Indiz dafür, dass es in doch recht vielen Fällen eine Art fließenden Übergang zwischen der familienergänzenden Betreuung und der Fremdplatzierung gibt.²⁸

2.2 Heimbereich und Pflegekinderwesen

Das Pflegekinderwesen ist im System der Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen auf derselben Ebene angesiedelt wie die Kinder- und Jugendheime. Beide bieten Plätze für Kinder und Jugendliche, die nicht oder nicht mehr in ihrer Herkunftsfamilie leben können, unterscheiden sich aber doch so stark, dass sie als zwei verschiedene Bereiche innerhalb der Fremdplatzierung beschrieben werden können. Zwischen der Familie und der Institution hat sich seit Ende der 60er-Jahre eine Vielzahl von Formen entwickelt, welche – je nachdem, von welchem Pol aus die Entwicklung stattfindet – darauf abzielt, die Pflegefamilie mit institutionellen Konstanten auszustatten oder das Heim mit familienähnlichen Betreuungsformen zu «entinstitutionalisieren».

Nach wie vor aber stellt die Frage nach einer Platzierung in eine Familie oder in ein Heim eine der Grundentscheidungen dar, vor welcher die EntscheidungsträgerInnen stehen. «Wohin kommt ein Kind, wenn es fremdplatziert werden muss?», ist eine der Fragen, die bisher in der Schweiz nicht systematisch untersucht worden sind.

Das bereits erwähnte Nationalfondsprojekt untersucht diese Fragen, indem Platzierungsverläufe zum Teil während des Platzierungsprozesses selber, zum Teil retrospektiv nach der Platzierung verfolgt werden. Diesbezügliche Erkenntnisse sind aber erst 2006 zu erwarten. Hingegen hat die Untersuchung bereits aufgezeigt, wie komplex und heterogen in der Schweiz die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe sind. Es wurden grosse Qualitätsunterschiede zwischen den einzelnen Kantonen, aber auch zwischen städtischen und ländlichen Gebieten festgestellt.

Klare Kriterien, anhand deren entschieden werden kann, wann welches Kind besser in eine Pflegefamilie oder in eine Institution platziert wird, sind in der Schweiz bisher nicht entwickelt worden. Zwar gibt es in Fachkreisen Einigkeit bezüglich einiger Indikatoren, aber eine umfassende fachliche Grundlage fehlt. Zudem zeigt die Praxis, dass sehr oft, wenn nicht in der Mehrzahl der Fälle, gar nicht aufgrund von fachlichen Krite-

²⁸ Niederberger/Zeindl, S. 265

rien eine Heim- oder eine Familienplatzierung verfügt wird, sondern dass dafür andere Gründe verantwortlich sind, von denen hier nur einige aufgelistet werden sollen:

- Die Platzierung ist abhängig vom Angebot in der Region. Wo wenig oder keine Heimplätze verfügbar sind, wie zum Beispiel im Kanton Thurgau, werden auch solche Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien platziert, mit welchen eine Familie, auch eine professionelle Pflegefamilie, überfordert ist (aufgrund der Geschichte und Problematik des Kindes).
- Die Platzierung ist vom Zufall abhängig: Wo gerade ein Platz frei ist, sei es in einem Heim oder sei es in einer Familie, die gerade ihr Interesse als Pflegefamilie angemeldet hat, wird das Kind platziert. Da die Platzierungen oft unter Zeitdruck durchgeführt werden, spielt das Zufallsprinzip noch eine grössere Rolle. Es ist nicht möglich, auf einen geeigneten Platz zu warten, da die dazu notwendigen Bereitschaftspflegestellen, seien es solche in einer Familie oder institutionelle, nicht existieren.
- Für die Wahl der Platzierung sind finanzielle Gründe ausschlaggebend: Oft wählen die Zuständigen diejenige Lösung, welche für die betroffene Gemeinde die günstigste ist. Dies kann je nach den regionalen und lokalen Verhältnissen einen Heimplatz begünstigen oder eine Pflegefamilie. So ein Kanton die Heime subventioniert, ist oft eine Heimplatzierung billiger. Muss eine Gemeinde die vollen Kosten für eine Platzierung in ein Heim bezahlen, kommt in der Regel eine Pflegefamilie billiger. Der Kostenaspekt führt auch dazu, dass Kinder – die eigentlich in eine professionelle oder eine besonders qualifizierte Familie platziert werden müssten – in einer «gewöhnlichen» Pflegefamilie untergebracht werden. Die Folge davon sind nicht nur Abbrüche und Umplatzierungen, sondern auch ein «Verschleiss» von Pflegefamilien.

Der Bereich der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und das Pflegekinderwesen sind sowohl strukturell, organisatorisch und finanziell ganz unterschiedlich geregelt, obwohl beide Bereiche im Grunde genommen dasselbe zur Verfügung stellen: Plätze für Kinder und Jugendliche, die aufgrund von Defiziten in der Erziehungsfähigkeit der Eltern zeitweise oder dauernd nicht von ihren leiblichen Eltern betreut und erzogen werden können. Anstatt innerhalb eines einzigen Bereiches fachlich definiert und organisiert zu werden, stehen sich institutionelle Betreuung und Betreuung in Pflegefamilien oft als Konkurrenz gegenüber, besonders dort, wo ausschliesslich finanzielle Überlegungen für den Platzierungsentscheid in ein Heim oder in eine Familie eine Rolle spielen.

Viele Kinder, die in ein Heim platziert werden, haben vorher in einer oder mehreren Pflegefamilien gelebt. Heute wird vermehrt für Jugendliche aus Heimen ein Time-out in einer Pflegefamilie gesucht. Viele Kinder sind, wie Fachleute feststellen, in Heimen platziert, obwohl für sie eine Pflegefamilie ein mindestens ebenso guter Ort zum Aufwachsen wäre – dadurch werden in den Heimen Plätze mit einem spezifischen Angebot besetzt, welche dann für andere Kinder, die genau ein solches Angebot brauchen, fehlen.

Es bestehen vielfältige Wechselwirkungen zwischen den beiden Bereichen. Diese sind bis anhin jedoch nie untersucht und beurteilt worden. Abgesehen von punktuellen Überschneidungen lässt sich vielmehr ein isoliertes Nebeneinander, sowohl organisatorisch wie auch strukturell und kulturell, konstatieren.

Ausgehend von der Tatsache, dass es immer eine bestimmte Anzahl an Plätzen für die Fremdbetreuung von Kindern braucht, muss der gesamte Bereich, der entsprechende Plätze anbietet, in eine Gesamtplanung einbezogen werden. Für die von Vernachlässigung, Gewalt durch die eigenen Eltern, sexueller Ausbeutung in der eigenen Familie betroffenen Kinder und Jugendlichen ist es absolut notwendig, dass neben einem gut funktionierenden und effektiven Kinderschutz eine Vielfalt von Betreuungsplätzen zur Verfügung steht, so dass für jedes Kind die angemessene Lösung gefunden werden kann. Diese Plätze – seien sie in einem Heim, in einer Pflegefamilie oder in einer der vielen Zwischenformen – müssen sofort verfügbar sein. Für jede Region ist ein ausreichendes Angebot in der nötigen Vielfalt zur Verfügung zu stellen. Die Finanzierung einer Platzierung, sei es in eine Familie oder in ein Heim, muss für beide Bereiche wie auch für alle Zwischenformen gleich gehandhabt werden, das heisst, dass auch Pflegeplätze in Pflegefamilien über kantonale und interkantonale Vereinbarungen finanziert und kantonal oder regional subventioniert werden. Weiterhin wird es auch ein Spektrum an unterschiedlichen Tagessätzen für eine Platzierung geben, diese Unterschiede müssen sich aber ausschliesslich an den Anforderungen an den Platz und an den Leistungen der Erbringer messen.

EMPFEHLUNG

Das Pflegekinderwesen in der Schweiz ist sowohl strukturell wie auch organisatorisch und finanziell dem Heimbereich gleichzustellen. Beide Bereiche sind im Rahmen einer nationalen und regionalen Gesamtplanung auf die Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Jugendlichen auszurichten. Die Platzierung in ein Heim oder in eine Pflegefamilie muss nach ausschliesslich fachlichen Kriterien aufgrund der Situation und der Bedürfnisse des Kindes erfolgen. Es muss ein entsprechendes Tarif- und Finanzierungssystem entwickelt werden.

2.3 Das Pflegekinderwesen als Teil der Familienpflege

In den letzten rund 10 bis 15 Jahren lässt sich in der Schweiz ein Trend zur Betreuung in Familien feststellen: Sowohl für die Betreuung von alten Menschen, von behinderten oder drogenabhängigen Menschen wie auch Kindern und Jugendlichen werden vermehrt Familien in Betracht gezogen. Allerdings existieren keine Untersuchungen oder quantitative Daten dazu. Diese Entwicklung ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass insbesondere in ländlichen Gebieten mit vielen Familien, die in Landwirtschaft oder Gewerbe tätig waren, durch die strukturellen Veränderungen Familien vermehrt dazu gezwungen sind, neben ihrer ursprünglichen Erwerbstätigkeit auf dem Hof oder im Gewerbebetrieb zusätzliches Einkommen zu generieren. Im Emmental beispielsweise verfügen viele Frauen, die mit ihrem Mann einen Hof mitbewirtschaften, über eine Ausbildung als Krankenschwester, Lehrerin, Kindergärtnerin, Psychiatriepflegerin o.ä. Für sie ist es unter Umständen attraktiver, innerhalb der Familie, das heisst auf dem Hof – in der Regel stehen ausreichend grosse Gebäulichkeiten und viel Wohnraum zur Verfügung –, durch die Betreuung von pflege- oder betreuungsbedürftigen Menschen einen Nebenverdienst zu erzielen, anstatt auswärts einer Teilzeitarbeit nachzugehen. Diese Familien stellen auch als Pflegefamilien ein grosses Potenzial dar. Dieser Trend kann somit bis zu einem gewissen Grad den an manchen Orten feststellbaren Mangel an geeigneten Pflegefamilien ausgleichen, unter der Voraussetzung, dass die Familien angemessen vorbereitet und in ihrer Arbeit fachlich begleitet und professionell unterstützt werden. Das Projekt Integration hat im Emmental diesbezüglich Pionierarbeit geleistet, indem im Rahmen des Regionalentwicklungsprogramms Agenda 21 in einem Dorf mehrere so genannte Partnerfamilien für die Aufnahme von Pflegekindern oder Jugendlichen in Time-out-Situationen qualifiziert wurden. Eine entsprechende Ausbildung für die Betreuung in der Familie – nicht nur von Kindern und Jugendlichen, sondern ebenso von andern pflege- und betreuungsbedürftigen Menschen – wurde lanciert.

Es muss sichergestellt werden, dass alle Beteiligten, die im Rahmen der Familienpflege Pflegekinder betreuen, über spezifische Kenntnisse im Pflegekinderwesen verfügen und die Familien professionell auf ihre Aufgabe vorbereitet, begleitet und unterstützt werden.

3. Das Pflegekinderwesen als Subsystem der Kinder- und Jugendhilfe

3.1 Fremdplatzierung als Ultima Ratio

Das Pflegekinderwesen ist auf doppelte Weise mit der Kinder- und Jugendhilfe korreliert. Zum einen steht eine Platzierung in eine Pflegefamilie fast immer am Ende einer langen Kette von schwierigen Entwicklungen, das heisst, sie wird dann eingesetzt, wenn gar nichts anderes mehr geht. Einer Fremdplatzierung vorausgegangen sind – in der Regel – viele Bemühungen, die Familie des Kindes so zu stützen, dass das Kind in seiner Herkunftsfamilie aufwachsen kann. In den letzten beiden Jahrzehnten sind auch in der Schweiz die ambulanten Massnahmen zur Unterstützung von Familien mit Schwierigkeiten – seien diese finanzieller, sozialer, psychischer Art – ausgebaut worden. Zwar gibt es auch diesbezüglich weder gesamtschweizerische Untersuchungen noch statistische Daten, aber die Praxiserfahrungen weisen diesen Trend eindeutig aus: Für das Pflegekinderwesen bedeutet dies, dass einerseits weniger Kinder fremdplatziert werden müssen, dass aber andererseits diejenigen Kinder, die dann doch in eine Pflegefamilie platziert werden, bereits – in der Regel – eine lange «Karriere» hinter sich haben. Viele Kinder, die als Pflegekinder in eine Familie kommen, sind traumatisierte Kinder, zuweilen schwer traumatisierte Kinder, was die Anforderungen an die Pflegefamilien und deren fachliche Begleitung tendenziell dramatisch erhöht.

3.2 Platzierung in eine Pflegefamilie als präventive Massnahme

Zum andern kommt der Arbeit von Pflegefamilien eine wichtige präventive Wirkung zu, die hier als sekundär präventiv bezeichnet wird: Wenn ein Kind durch Misshandlungen, Vernachlässigung oder sexuelle Ausbeutung in seiner Herkunftsfamilie geschädigt wurde – wie es immer wieder vorkommt und immer wieder vorkommen wird –, ist die Möglichkeit, dass es «korrigierende Erfahrungen» machen kann, für seine weitere Entwicklung umso wichtiger. Tatsächlich kann die Betreuung und Erziehung in einer Pflegefamilie einem traumatisierten Kind eine Chance bieten, allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen. Fachleute sind sich einig, dass einerseits diese Voraussetzungen unabdingbar sind und dass sie andererseits auf verschiedenen Ebenen wirksam sein müssen. Die wichtigsten davon sollen im Folgenden summarisch aufgelistet werden:

- Die Prozesse, die im Rahmen des Kindes- und Jugendschutzes zu einer Platzierung führen, müssen professionell durch spezifisch für diese Arbeit qualifizierte und erfahrene Fachleute durchgeführt werden
- Der Prozess der Platzierung selber und des Matching muss professionell durchgeführt werden, das heisst durch spezifisch für diese Arbeit qualifizierte und erfahrene Fachleute
- Die Perspektive für das Pflegeverhältnis muss von Anfang an gegenüber allen Beteiligten geklärt und klar definiert sein. Für das Kind ist Kontinuität der wesentliche Faktor: Unsicherheiten und Umplatzierungen, das heisst weitere Abbrüche und Trennungen, müssen unbedingt vermieden werden
- Die Pflegefamilie muss auf ihre Aufgabe generell und spezifisch auf das jeweilige Kind bezogen vorbereitet werden
- Die Pflegefamilie muss in ihrer Arbeit kontinuierlich professionell unterstützt und als Partnerin begleitet werden, sie muss auch für ihre Arbeit entsprechend honoriert werden
- Die Herkunftsfamilie des Kindes muss ebenfalls begleitet und in ihrem Prozess der Loslösung und der Findung einer neuen Rolle dem Kind gegenüber unterstützt werden
- Eine wesentliche Voraussetzung ist auch, dass der gesamte Prozess in einer Zusammenarbeit aller Beteiligten durchgeführt und von einer nichtinvolvierten, das heisst unabhängigen, Fachperson professionell gesteuert wird
- Voraussetzung ist weiter, dass ein vielfältiges Angebot von Pflegeplätzen zur Verfügung steht: Nicht jedes Kind passt in jede Familie, nicht jede Familie ist zur Betreuung und Erziehung eines bestimmten Kindes geeignet – ein Pflegeverhältnis kann aber nur gelingen, wenn Kind und Pflegefamilie zusammenpassen. Dabei spielt auch immer ein «irrationaler» Faktor mit, der sich durch keinerlei fachliche Instrumente erfassen lässt und den Pflegeeltern als «Liebe auf den ersten Blick» angesichts des potenziellen Pflegekindes beschrieben haben.

Kurz zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die gesamten Prozesse – von einer Verdachtsmeldung auf Gefährdung des Kindes in seiner Herkunftsfamilie bis zu seinem Alltag in einer Pflegefamilie – professionell durchgeführt werden müssen, wenn eine Platzierung in eine Pflegefamilie tatsächlich eine sekundär präventive Wirkung entfalten soll. Weiter ist ein vielfältiges Angebot an Pflegeplätzen in Familien für die Prävention von völlig «entgleisten» Lebensläufen von misshandelten, vernachlässigten, sexuell ausgebeuteten Kindern und Jugendlichen notwendig. Dabei müssen die Betreuungsplätze in Pflegefamilien im grösseren Zusammenhang mit den Betreuungsplätzen in stationären Einrichtungen betrachtet und organisiert und koordiniert werden. Es braucht ein Gesamtangebot an solchen Plätzen, wobei den Pflegeplätzen in Familien eine spezifische, durch fachliche Kriterien definierte Bedeutung zukommt.

3.3 Vormundschaftswesen

Da für allenfalls notwendige Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Schädigung in ihrer eigenen Familie und durch Familienangehörige aufgrund der rechtlichen Regelung in der Schweiz die Vormundschaftsbehörden zuständig sind, ergeben sich allgemein dieselben Probleme wie spezifisch für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegeplätzen. Sie sollen hier nicht weiter ausgeführt werden. Insgesamt ist der Kindes- und Jugendschutz wie die Kinder- und Jugendhilfe generell in der Schweiz stark verbesserungsbedürftig, wie dies der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung im Juni 1992 unmissverständlich und detailliert mit einer Reihe von Empfehlungen festgehalten hat.²⁹ Im Folgenden werden lediglich die für das Pflegekinderwesen spezifischen Probleme im Vormundschaftswesen erörtert.

²⁹ Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung: Kindesmisshandlungen in der Schweiz. Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes des Innern, Bern, Juni 1992

Vormundschaftsbehörden spielen im Pflegekinderwesen eine entscheidende Rolle:

- Sie ordnen, wenn nötig, Kindesschutzmassnahmen an, bis hin zum Entzug der elterlichen Sorge, und entscheiden somit auch über eine allfällige Fremdplatzierung. Bevor ein Kind heute überhaupt zu einem Pflegekind wird, ist in der Regel eine Massnahme gemäss den ZGB-Artikeln 307 ff. getroffen worden
- Sie entscheiden im Falle einer Fremdplatzierung, ob das Kind in eine Pflegefamilie oder in eine Institution platziert wird
- Sie ernennen, bei einer entsprechenden Kindesschutzmassnahme, für das Kind einen Vormund oder eine Beiständin
- Sie erteilen – im Falle einer Platzierung in eine Pflegefamilie – die von der PAVO vorgeschriebene Bewilligung für den Pflegeplatz
- Sie ernennen diejenige Person, welche für die Aufsicht des Pflegeplatzes gemäss PAVO zuständig ist
- Sie bestimmen, wenn nötig, wie und in welchem Umfang die Besuchskontakte des Pflegekindes zur Herkunftsfamilie stattfinden
- Sie beschliessen über allfällige Um- und Rückplatzierungen des Kindes

Diese Entscheidungen sind somit für den Lebensverlauf eines betroffenen Kindes von grosser Bedeutung. Die Vormundschaftsbehörden spielen eine Schlüsselrolle im Pflegekinderwesen wie auch für den Kinder- und Jugendschutz allgemein. Für eine Reihe von Mängeln im Pflegekinderwesen ist die Behörden- und Verfahrensorganisation verantwortlich.

Marginale Stellung des Pflegekinderwesens

Vormundschaftsbehörden haben eine breite Palette von Aufgaben: Jene Entscheidungen, welche Pflegekinder und Kinder wie Jugendliche überhaupt betreffen, machen in der Regel nur einen kleinen Teil der Arbeit von Vormundschaftsbehördenmitgliedern aus – auch hier kommt dem Pflegekinderwesen in den allermeisten Fällen nur eine marginale Stellung zu. Aber auch der Kindes- und Jugendschutz spielt oft, rein quantitativ, eine untergeordnete Rolle. Auch dort, wo, wie in einigen der grössten Gemeinden der Schweiz, die Ausführung der von den Vormundschaftsbehörden getroffenen Massnahmen an professionelle Amtsvormundschaften übertragen sind, werden die Kindesschutzfälle wie auch die Fremdplatzierungsfälle nicht immer von spezialisierten Fachleuten betreut. Immerhin verfügen die professionellen Vormundschaftsbehörden in den grösseren Städten wie Zürich über Fachleute und Fallzahlen, welche ein eigentliches Fachknowhow betreffend Kindes- und Jugendschutz sowie das Pflegekinderwesen ermöglichen.

Politisch gewählte Laiengremien

Vormundschaftsbehörden sind in aller Regel politisch gewählte Gremien. Für den Einsitz in diese Behörde ist ein fachliches Knowhow keine Voraussetzung. Im Durchschnitt kann von Vormundschaftsbehördenmitgliedern kein professionelles Handeln erwartet werden, auch wenn dies an und für sich auch für Laien möglich wäre. Die dazu notwendigen Vorbereitungen, Qualifizierungen und regelmässigen Weiterbildungen würden die zeitlichen Möglichkeiten der Behördenmitglieder übersteigen.

In der Regel werden die Mitglieder von Vormundschaftsbehörden nicht auf ihre Aufgabe vorbereitet. So kann es vorkommen, dass neu für das Pflegekinderwesen zuständige Behördenmitglieder beispielsweise noch nie von der PAVO gehört haben und die entsprechenden Unterlagen auch nicht vorfinden. Auch in der Westschweiz sind professionelle Systeme nur in Neuenburg und Genf umgesetzt worden. In den Kantonen Waadt und Freiburg amtet eine Friedensrichterin/ein Friedensrichter beziehungsweise ein Friedensgericht als Vormundschaftsbehörde – sie sind ebenfalls Laien und erledigen zudem diese Aufgabe als Einzelperson, anders als in den Deutschschweizer Gemeinden, wo die Vormundschaftsbehörde ein aus mehreren Mitgliedern zusammengesetztes Gremium ist.

Behörden auf Gemeindeebene

Vormundschaftsbehörden sind – in der deutschen Schweiz – mehrheitlich auf Gemeindeebene angesiedelt. In der französischsprachigen Schweiz sind in der Regel Gerichte auf Bezirksebene mit den Vormundschaftsaufgaben betraut.

In vielen kleineren Gemeinden amtiert der Gemeinderat zugleich als Vormundschaftsbehörde, oft präsidiert vom Präsidenten oder der Präsidentin des Gemeinderates. In vielen Gemeinden muss sich die Vormundschaftsbehörde oft jahrelang nicht mit einer Fremdplatzierung oder überhaupt einem Kinderschutzfall beschäftigen. Das bedeutet, dass sich ein praxisbezogenes Fachknowhow in der Regel gar nicht ausbilden kann. Mit den komplexen Fällen von Kinderschutz wie auch mit dem Pflegekinderwesen sind die allermeisten Vormundschaftsbehördenmitglieder überfordert. Es gibt sehr wohl sehr engagierte und professionell arbeitende ehrenamtliche Laien, das ist aber eher als eine Ausnahme denn als Regel zu betrachten. Das Ehren- und Nebenamt in der Vormundschaftsbehörde muss jedoch nicht unbedingt bedeuten, dass falsche, für die Kinder schädliche Entscheidungen getroffen werden: Sind sich die mit dieser Aufgabe betrauten Personen über diese Beschränkungen bewusst und suchen sie die Zusammenarbeit mit professionellen Stellen – zum Beispiel zur Vermittlung von Pflegeplätzen –, können sehr wohl gute Lösungen für die betroffenen Kinder resultieren. Es wäre somit auch unzutreffend, unprofessionelles Handeln allein den Vormundschaftsbehörden anzulasten. Vielerorts, wo allgemeine Sozialdienste – seien es gemeindeeigene oder regional organisierte – für die Pflegeplatzabklärungen und die Platzierung wie auch die Begleitung von Pflegeverhältnissen zuständig sind, ist die Professionalität nicht gewährleistet, weil SozialarbeiterInnen gewöhnlich nicht über das spezifische Fachwissen im Pflegekinderwesen verfügen. Wegen zum Teil hoher Fluktuationen sowohl bei den Behördenmitgliedern wie bei den MitarbeiterInnen der Sozialdienste sowie der Begrenzung auf ein kleines Einzugsgebiet geht oft auch wertvolles Knowhow verloren, sobald die Person, die sich «on the job» qualifiziert hat, ihr Amt abgibt oder ihre Stelle verlässt.

Im Zuge der sich jetzt immer deutlicher abzeichnenden Schwierigkeiten, für politische Ämter in den Gemeinden überhaupt noch Interessierte zu finden, wird sich auch der «Notstand» in den Vormundschaftsbehörden bezüglich Kinderschutz und Pflegekinderwesen verschärfen.

Viele Gemeinden haben einen Vormundschaftssekretär oder eine -sekretärin eingesetzt, eine fest angestellte Mitarbeiterin der Gemeindekanzlei, welche die Geschäfte der Vormundschaftsbehörde vorbereitet. Dies garantiert immerhin eine gewisse Professionalität, je nach Eignung und Interesse der Stelleninhaberin oder des Stelleninhabers und gewährleistet auch eine gewisse Kontinuität in der Arbeit. Aber auch für diese oft sehr engagierten Personen gilt, was auch auf die SozialarbeiterInnen zutrifft: Sie arbeiten zwar professionell, können sich aber wegen der kleinen Anzahl von Fällen im Bereich Kinderschutz und Pflegekinderwesen nicht so qualifizieren, dass man von einer wirklich professionellen Arbeit auf den notwendigen fachlichen Grundlagen ausgehen könnte. Dies ist umso gravierender, als es sich bei diesen beiden Bereichen um sehr komplexe und diffizile Bereiche handelt, die grosse, lebenslange Auswirkungen auf die betroffenen Kinder zeitigen können.

Interessenkonflikte auf Gemeindeebene

Oft ist die Vormundschaftsbehörde zugleich die Fürsorgebehörde der Gemeinde. Kinderschutzmassnahmen wie auch Fremdplatzierungen von Kindern werden damit von jenen entschieden, die finanziell für die Kosten der Massnahme aufkommen müssen. Dies bestärkt den Trend, nicht die für das betroffene Kind angemessene Lösung zu wählen, sondern diejenige, welche die Gemeinde am billigsten zu stehen kommt. Ganz allgemein lässt sich in kleineren Gemeinden ein latenter Konflikt zwischen den finanziellen Interessen der Gemeinde (Steuerfuss) und den in einem Kinderschutzfall notwendigen Massnahmen beobachten. In diesem Zusammenhang kommt es nicht selten vor, dass ein Kind in eine Pflegefamilie platziert wird, weil dies für die Gemeinde am billigsten kommt – ungeachtet jeglicher Indikationen. Aus Kostengründen werden oft auch die an sich nötigen Abklärungen und Begutachtungen nicht in Auftrag gegeben. In Anbetracht des zunehmenden Kostendruckes infolge der Abwälzung sozialer Probleme in die Gemeinden ist in der näheren Zukunft eine Verschärfung dieses Problems zu erwarten.

Beiständinnen und Vormunde

Die Vormundschaftsbehörden ernennen bei den entsprechenden Kinderschutzmassnahmen für die Kinder einen Beistand oder eine Vormundin. Sofern der Gemeinde nicht eine Amtsvormundschaft zur Verfügung steht, das heisst in den kleineren und mittelgrossen Gemeinden der Schweiz, wird diese Aufgabe in der Regel an private Mandatsträger übertragen. Fachleute wie zum Beispiel Christoph Häfeli plädieren jedoch schon seit längerem dafür, dass in den schwierigen und komplexen Kinderschutzfällen Fachleute mit ausreichenden sozialpädagogischen, entwicklungspsychologischen, familiendynamischen und juristischen Kenntnissen die Beistandschaften und Vormundschaften übernehmen müssten. Sowohl die Beistände wie die Vormundinnen spielen für das Kind und seine weitere Entwicklung eine wichtige Rolle.

Vormundschaftsverfahren als Verwaltungsverfahren

Anders als in allen europäischen Ländern, wo Vormundschaftsfragen durch Gerichte behandelt und entschieden werden, kennt die Schweiz im Vormundschaftsbereich ein behördliches Verfahren. Auch das Milizsystem der auf kommunaler Ebene angesiedelten Vormundschaftsbehörden ist eine schweizerische Eigenart. Dieses System ist wegen seiner strukturellen Mängel immer wieder kritisiert worden. Gegenüber dem gerichtlichen Verfahren zeichnet sich das Verwaltungsverfahren dadurch aus, dass es praktisch ausschliesslich ein schriftliches Verfahren ist: Die Behörde hört – beispielsweise im Falle der allenfalls notwendigen Anordnung einer Kindesschutzmassnahme – alle Beteiligten einzeln an (inklusive das Kind gemäss Art. 314 ZGB, wenn nicht sein Alter oder andere gewichtige Gründe dagegen sprechen); über die Entscheidung werden die Beteiligten anschliessend auf schriftlichem Weg informiert.

Kinder und Jugendliche in vormundschaftlichen Verfahren

Jedes Verfahren vor einem Gericht oder einer Behörde bedeutet für die Betroffenen eine Belastung. Dies gilt umso mehr für Kinder und Jugendliche, die in der Mehrzahl der Fälle nach wie vor als Verfahrensobjekte betrachtet und auch so behandelt werden. Dass Kinder wie auch Jugendliche in rechtlicher Hinsicht eigenständige Subjekte sind, setzt sich in der Schweiz auch nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention erst langsam und zögerlich durch. Für viele Kinder sind die Verfahren und die damit verbundene Unsicherheit nicht nur belastend, sondern können darüber hinaus auch traumatisierend wirken. Während es über Kinder und Jugendliche in Scheidungsverfahren mehr Fachliteratur gibt und sie mehr Aufmerksamkeit erfahren, werden gefährdete Kinder in Kindesschutzverfahren und betreffend Fremdplatzierungen nach wie vor sehr «vernachlässigt». Gemäss Art. 314 ZGB Abs. 1 muss ein Kind im vormundschaftlichen Verfahren angehört werden – sofern «nicht sein Alter oder wichtige Gründe dagegen sprechen», doch bedeutet das einerseits für viele Kinder eine Belastung und garantiert andererseits per se noch nicht, dass die Bedürfnisse und die Sicht des Kindes auch wirklich wahrgenommen werden. Gerade Kinder, die sich nicht auf den Beistand und die Unterstützung ihrer Eltern und oft auch keiner andern erwachsenen Vertrauensperson stützen können, sind auch in den Verfahren und in den oft – in der Zeitperspektive des Kindes – langwierigen Entscheidungs- und Platzierungsprozessen sekundär gefährdet.

Die Mängel im schweizerischen Vormundschaftswesen sind schon seit längerem bekannt, und das Vormundschaftsrecht sollte – als letzte Etappe – im Zuge der 1972 mit der Revision des Adoptionsrechts begonnenen Revision des Familienrechts den heutigen Verhältnissen und Entwicklungen angepasst werden. Seit 1995 liegt denn auch der Bericht der Expertengruppe vor, welche vorschlägt, anstelle der heutigen kommunalen Laienverwaltungsbehörden interdisziplinär zusammengesetzte Fachgerichte auf regionaler Ebene einzusetzen. Damit würden die schlimmsten strukturellen Schwächen des Vormundschaftswesens in der Schweiz auch betreffend das Pflegekinderwesen aufgehoben. Allerdings garantieren auch gerichtliche Verfahren mit fachlich qualifizierten RichterInnen nicht per se für einen besseren Kindesschutz, wie das Beispiel von Deutschland zeigt. Zudem drohen auch an den vormundschaftlichen Fachgerichten angesichts der gesamten Aufgabe dieser Gerichte die Belange von Kindern und Jugendlichen marginalisiert zu werden.

EMPFEHLUNGEN

Im Interesse eines wirksamen Kindes- und Jugendschutzes in der Schweiz – das Pflegekinderwesen inbegriffen – muss der Revision des Vormundschaftsrechts eine hohe Priorität auf der politischen Agenda eingeräumt werden.

Alle EntscheidungsträgerInnen, die mit Entscheidungen und Umsetzungen von Massnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Pflegekinderwesen betraut sind, müssen für diese Aufgaben qualifiziert und regelmässig weitergebildet werden.

In den Amtsvormundschaften wie auch bei den MandatsträgerInnen muss eine Aufteilung und Spezialisierung bezüglich Kinderschutzmassnahmen und Erwachsenenschutzmassnahmen erfolgen, damit das fachliche Knowhow im Bereich Kinderschutz aufgebaut, weiterentwickelt und gesichert werden kann.

Die Position der betroffenen Kinder in den Verfahren – seien es Verwaltungsverfahren vor den Vormundschaftsbehörden oder gerichtliche Verfahren (allenfalls nach der Revision des Vormundschaftsrechts) vor Vormundschaftsgerichten – muss unbedingt gestärkt werden. Kinder und Jugendliche brauchen eine unabhängige anwaltschaftliche Vertretung in allen sie betreffenden Verfahren.

E Begründung, Funktion und Qualität des Pflegekinderwesens in der Schweiz

Um eine qualitative Beurteilung des Pflegekinderwesens vornehmen zu können, müssen die Funktion und die Qualitätsstandards des Pflegekinderwesens definiert werden. Auf der Grundlage dieser «Folie» kann beurteilt werden, ob das Pflegekinderwesen als Ganzes seine Funktion erfüllt und ob die einzelnen Bereiche des Pflegekinderwesens die festgelegten Qualitätsstandards erfüllen. Eine ausführliche und systematische Erörterung dieser Themen würde den Rahmen dieses Berichts sprengen.

1. Begründung des Pflegekinderwesens

Es gibt spezifische fachliche Gründe, die in vielen Fällen dafür sprechen, ein Kind in eine Pflegefamilie zu platzieren. Der grosse Vorteil der Erziehung in einer Pflegefamilie gegenüber der institutionellen Erziehung besteht darin, dass das Lebensfeld Familie für die überwiegende Mehrheit der Kinder und Jugendlichen den Normalfall darstellt: Normalerweise wächst «man» in einer Familie auf. Kinder empfinden es als normaler, in einer Familie zu leben als in einem Heim. Ihr Alltag unterscheidet sich nicht grundsätzlich von dem anderer Kinder in ihren Familien, auch wenn die Eltern nicht ihre leiblichen Eltern sind. Ein weiterer entscheidender Vorteil des Sozialisationsfeldes Pflegefamilie gegenüber den institutionellen Einrichtungen besteht in der Kontinuität der Beziehungen und in der Kontinuität der Lebensbedingungen: Erwachsene und Kinder teilen in der Familie ihren gesamten Alltag, rund um die Uhr. Während SozialpädagogInnen in einem Heim kündigen und ihre Arbeitsstelle wechseln, ist das für Pflegeeltern nicht so leicht möglich. Das bedeutet natürlich auch ein Risiko für die Pflegefamilie: Nimmt sie ein Kind auf, so lässt sie sich auf ein «Abenteuer» ein, das 24 Stunden am Tag dauert und dessen genauer Verlauf nicht absehbar ist. Genau weil das den Chancen entsprechende Risiko in einer Pflegefamilie gross ist, braucht es einen professionellen Umgang damit: Das reicht von der Eignungsabklärung über das Matching für ein bestimmtes Kind bis hin zur Begleitung und Unterstützung der Familie in ihrer Aufgabe durch ausgewiesene und spezifisch qualifizierte Fachleute (siehe auch Teil 2). In Fachkreisen ist es unbestritten, dass je jünger ein zu platzierendes Kind ist, desto eher eine Pflegefamilie zu bevorzugen ist.

Pflegefamilien eignen sich aber nicht nur als Ort zum Aufwachsen für dauerplatzierte Kinder, sondern auch für Bereitschaftspflegeplätze. Da bei Misshandlungen welcher Art auch immer das Kind in der Regel notfallmässig zu seinem Schutz aus der Familie herausgenommen werden muss, ohne dass wegen des Zeitdrucks bereits eine Lösung erarbeitet werden konnte, empfiehlt es sich in sehr vielen Kinderschutzfällen, das betroffene Kind vorerst an einem Übergangsort unterzubringen, wo es für die Dauer der nötigen Abklärungen und Lösungsfindungen betreut wird. Während bis ca. Ende der 80er-Jahre solche Übergangsorte fast nur von Heimen angeboten wurden, hat sich die Bereitschaftspflege als eine besondere Form der Platzierung in eine Pflegefamilie seit den 90er-Jahren entwickelt. Es besteht in Fachkreisen Einigkeit, dass vor allem, aber nicht nur für Säuglinge und kleinere Kinder die Betreuung in einer Familie durch eine permanent anwesende Bezugsperson am besten ist.

Es gibt natürlich auch fachliche Gründe, die für die Platzierung eines Kindes in ein Heim sprechen: So ist innerhalb einer institutionellen Platzierung die Gefahr der Rivalisierung zwischen Pflegefamilie und Herkunftsfamilie und damit eines Loyalitätskonfliktes für das Kind weniger gross. Zudem verfügt ein Heim über eine «institutionalisierte Stabilität» und kann gerade in grösseren Krisen eine kontinuierlichere Betreuung garantieren. Dies gilt allerdings hauptsächlich für die strukturelle Kontinuität – die Betreuungskontinuität und die Beziehungskonstanz sind in der Regel in einem Heim wenig gewährleistet, was die Kinder und Jugendlichen natürlich empfinden.

2. Funktion des Pflegekinderwesens

Die Aufgabe des Pflegekinderwesens besteht darin, denjenigen Kindern, die aus welchen Gründen auch immer vorübergehend oder auf Dauer nicht bei ihren leiblichen Eltern oder Elternteilen aufwachsen können, eine vorübergehende oder auf Dauer angelegte Möglichkeit der Betreuung und/oder des Aufwachsens in einer Familie bereitzustellen. Auf dieser Ebene stellt das Pflegekinderwesen mit seinem Angebot eine Alternative zu der institutionellen Betreuung und Erziehung von Kindern dar, die nicht in ihrer Herkunftsfamilie leben können.

Aus dem Hintergrund und der bisherigen Geschichte der betroffenen Kinder ergibt sich die Notwendigkeit, dass die bereitgestellten und angebotenen Plätze in einer Familie entweder für einen bestimmten, entsprechend der Indikation für diese Platzierung klar definierten Zeitraum oder auf Dauer kontinuierlich die Betreuung und Erziehung der Kinder garantieren können. Da nicht jedes Kind in eine beliebige Familie passt und

nicht jede Familie ein beliebiges Kind aufnehmen kann, braucht es eine bestimmte Anzahl von Pflegeplätzen für Kinder und Jugendliche innerhalb eines vielfältigen Spektrums von Familien sowie innerhalb einer sinnvollen regionalen Verteilung. Das gesamte Pflegekinderwesen muss so angelegt sein, dass die Betreuung und Erziehung auf die spezifischen Bedürfnisse der Kinder und der Jugendlichen allgemein wie auch in jedem einzelnen Fall individuell abgestimmt sind.

3. Qualität im Pflegekinderwesen

Die Qualität des Pflegekinderwesens beinhaltet verschiedene Bereiche. Sie werden im Folgenden aufgelistet, ohne dass hier diejenigen Details wiederholt werden, welche an andern Orten des Berichtes schon ausgeführt wurden:

- Die Qualität der leistungserbringenden Pflegefamilie: Diese Ebene bezeichnet das alltägliche Leben und Zusammenleben in der Familie, die Betreuungs- und Erziehungsleistung, welche die Pflegefamilie gegenüber dem Kind erbringt. Was dies im Einzelnen genau bedeutet, hängt sowohl vom Kind und seinen Bedürfnissen einerseits wie auch vom Auftrag an die Familie bezüglich des Kindes ab.
- Die Qualität der Prozesse, die zur Fremdplatzierung des Kindes geführt haben: Bis ein Kind zu einem Pflegekind wird, ist in der Regel ein längerer Prozess passiert, der von einer Gefährdungsmeldung über Abklärungen und familienstützende Massnahmen bis hin zu dem oft unumgänglichen Treffen von Kinderschutzmassnahmen durch die zuständige Behörde sowie dem darauf folgenden Platzierungsprozess reicht. Diese Prozesse zeichnen sich dadurch aus, dass viele verschiedene AkteurInnen mit zum Teil unterschiedlichen bis gegensätzlichen Interessen darin involviert sind. Sie laufen auch auf verschiedenen Ebenen ab. Die Qualität dieser Prozesse bemisst sich einerseits am Ablauf der einzelnen Schritte – beispielsweise wie eine Gefährdungsmeldung eingegeben und bearbeitet wird – und andererseits an der Qualität der Steuerung dieser einzelnen Prozesse.
- Die Qualität der Arbeit der involvierten Fachleute und Behördenmitglieder: Für die anspruchsvolle Arbeit im Pflegekinderwesen braucht es eine entsprechende und angemessene Qualifizierung und Praxiserfahrung. Die nötigen fachlichen Grundlagen beinhalten eine Reihe von Themen, die einzeln und in ihrer Kombination Pflegekinderwesen-spezifisch sind und somit nur in der Arbeit im Pflegekinderwesen erworben werden können. Dazu gehören unter anderem Erkenntnisse aus der Bindungstheorie, Traumaforschung und Traumaheilung, inter- und innerfamiliären Familiendynamik und der Entwicklungspsychologie. Oft sind auch Kenntnisse über Drogenabhängigkeit oder psychische und physische Krankheiten sowie über Perspektivenklärung, Hilfeplanung, Prozesssteuerung und Case Management notwendig.

In jedem der genannten Bereiche müssen für die einzelnen Leistungen und Prozesse Indikatoren bestimmt und Qualitätsstandards definiert werden. Gerade im Fall des hochkomplexen Pflegekinderwesens, bei dem verschiedene Subsysteme ineinander greifen und einander gegenseitig beeinflussen, muss ausdrücklich betont werden, dass die Gesamtrationalität nur durch das optimale Zusammenspiel aller Bereiche erhöht werden kann.

3.1 Qualität im Pflegekinderwesen der Schweiz

Die Qualität des Pflegekinderwesens Schweiz ist zum einen schwer zu beurteilen, weil bis anhin kaum, geschweige denn offiziell anerkannte Qualitätskriterien für die Abläufe und Leistungen im Pflegekinderwesen definiert wurden. Zum anderen fehlen – wie bereits mehrfach erwähnt – Basisdaten und wissenschaftliche Grundlagen zum Pflegekinderwesen in der Schweiz. So gibt es nicht einmal Kennzahlen, wie viele Pflegeplätze es in der Schweiz für ein funktionierendes Pflegekinderwesen braucht. Dass es nicht viele wissenschaftliche Untersuchungen über Pflegekinder, die Sozialisation in Pflegefamilien und das Pflegekinderwesen im Allgemeinen gibt, ist seinerseits Ausdruck der Marginalisierung des Pflegekinderwesens. Als weitere erschwerende Bedingung für die Beurteilung der Qualität im Schweizer Pflegekinderwesen kommt die föderalistische Ausprägung hinzu. Das Pflegekinderwesen ist in jedem Kanton unterschiedlich weit entwickelt. Die Abweichungen sind zum Teil sehr gross. Es können also nicht mehr als Vermutungen geäussert werden aufgrund der wenigen vorhandenen Forschungsergebnisse und im Wesentlichen aufgrund der langjährigen Praxiserfahrungen der regionalen wie auch der nationalen Fachstellen der Pflegekinder-Aktion und weiterer im Pflegekinderwesen speziell qualifizierter Stellen und Organisationen. Auf dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse in diesem Bericht ist die Funktionalität in weiten Teilen des schweizerischen Pflegekinderwesens eher kritisch zu beurteilen. Das heisst, dass die fachlichen Grundlagen, wie sie vorhanden und anwendbar sind, nicht eine angemessene Umsetzung in die Praxis gefunden haben. Pauschal lässt sich sagen, dass viele Pflegeverhältnisse in der Schweiz eher zufällig denn fachlich begründet, klar indiziert und fachlich gesteuert zustande kommen. Zu vermuten ist, dass durch viele Umplatzierungen und ungeplante Abbrüche von Pflegeverhältnissen sowie ungerechtfertigte und unfachliche Rückplatzierungen die Betreuungskontinuität nicht

genügend wahrgenommen wird, obwohl gerade sie die oberste Leitlinie für das Wohl des Kindes darstellt (eine gute Betreuungs- und Erziehungsqualität vorausgesetzt).

Eine der wenigen Studien, die in der Schweiz die Platzierungsverläufe untersucht hat, ist die Studie «Entscheidungsprozesse in der Fremdplatzierung von Kindern» von Josef Martin Niederberger und Thomas Zeindl, die von 1990 datiert.³⁰ Von den damals untersuchten Fällen war ein Viertel der betroffenen Kinder und Jugendlichen vor der eigentlichen Platzierung (in ein Heim oder eine Pflegefamilie) vorher einmal bis mehrfach fremdplatziert gewesen – bei diesen Platzierungen handelte es sich mehrheitlich um Notfall- oder Überbrückungsplatzierungen, also nur in seltenen Fällen um Platzierungen zur Abklärung und Perspektivenklärung vor der eigentlichen Platzierung. Ausgangspunkt der Studie war denn auch die Vermutung aufgrund von unsystematischem Zahlenmaterial eines früheren Projektes, welches darauf hindeutete, «dass ein grosser Teil der fremdplatzierten Kinder mindestens ein weiteres Mal, wenn nicht mehrere Male platziert wird».³¹

4. Kantone im Vergleich

Für den vorliegenden Bericht wurden vier Kantone ausgewählt. Es handelt sich dabei einerseits um die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt, welche im Pflegekinderwesen seit November 2004 ein Kooperationsprojekt umsetzen. Da dieser in der Schweiz erstmals eingerichtete eigentliche «Pflegefamiliendienst» – auf gemeinnütziger Basis, durch Leistungsverträge von der öffentlichen Hand finanziert – erst vor kurzem seine Arbeit aufgenommen hat, stehen Erfahrungen noch aus.

Einbezogen wird ausserdem der Kanton Genf, bei dem es sich wie beim Kanton Basel-Stadt um einen Stadtkanton handelt. Auch hier sind, wie generell in den grösseren Städten, die Strukturen verhältnismässig professionell. Von den Deutschschweizer Kantonen unterscheidet sich Genf im Wesentlichen durch seine interdisziplinär zusammengesetzte Vormundschaftsbehörde, somit eine Fachbehörde. Zudem wurde der Kanton Zürich ausgewählt. Er gilt als derjenige Kanton in der Schweiz, der das Pflegekinderwesen am meisten entwickelt hat und in einigen Bereichen als vorbildlich dasteht.

Dargestellt werden also jene Kantone, welche bezüglich Entwicklung und Professionalisierung des Pflegekinderwesens in der Schweiz führend sind. Ihnen gegenüber stehen insbesondere die ländlichen Kantone, deren Strukturen im Pflegekinderwesen zum Teil völlig ungenügend sind, so zum Beispiel der Kanton Aargau und der Kanton Thurgau. Insgesamt lässt sich feststellen, dass ein Vergleich der einzelnen Kantone wenig Aussagen zulässt, sofern nicht eine vertiefte und detaillierte Analyse durchgeführt wird, wie dies im Rahmen dieses Berichtes nicht möglich ist. Zudem fehlt auch auf kantonaler Ebene das notwendige statistische Grundlagenmaterial.

Der tabellarische Kantonsvergleich findet sich im Anhang, Seite 1.

5. Entwicklungstendenzen

5.1 Vernetzungsmodelle

Das Schweizer Pflegekinderwesen zeichnet sich durch eine paradoxe Entwicklung aus. Einerseits sind weite Teile – wie oben erläutert – unterentwickelt. Andererseits ist zusätzlich zum relativ kleinen, aber bedeutsamen Bereich der professionellen Pflegefamilien, wie er schon seit über 20 Jahren erfolgreich arbeitet, ungefähr in den letzten zehn Jahren ein Sektor entstanden, der hochprofessionell neue Vernetzungsmodelle für das Pflegekinderwesen entwickelt hat und nach wie vor weiterentwickelt. Dazu gehören mehrere zum Teil unterschiedliche Projekte, welche sich jedoch in ihren Kernpunkten gleichen. Es waren zuerst private Nonprofit-Organisationen, welche zunächst im kleinen Rahmen jene Erkenntnisse aus der Praxis und der fachlichen Praxisforschung umgesetzt haben: beispielsweise im Kanton Zürich als einer der Ersten der ursprünglich aus einem stadtzürcherischen Heim entstandene Verein ESPOIR oder in den Zentralschweizer Kantonen die Fachstelle Kinderbetreuung der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz, beide mit einem umfassenden Angebot an familienunterstützenden und familienergänzenden Massnahmen bis hin zu Platzierungen in begleitete und speziell qualifizierte Pflegefamilien für Kinder, die auf Dauer ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie leben (müssen).

³⁰ Niederberger, Josef Martin; Zeindl, Thomas: Entscheidungsprozesse in der Fremdplatzierung von Kindern. Bericht zuhanden des Jugendamtes des Kantons Zürich und des schweizerischen Nationalfonds, Projekt 3.903.86/32-9019.86, 1990

³¹ a.a.O., p.iii

Die Vernetzungsmodelle haben gewisse Gemeinsamkeiten und unterscheiden sich zugleich auch in manchen Punkten. Gemeinsam sind ihnen die folgenden Punkte:

- Die Pflegefamilien werden durch Fachleute gesucht, die spezifisch im Pflegekinderwesen qualifiziert sind (mehr durch Praxiserfahrungen und Weiterbildungen, da eine Ausbildung in der Schweiz nicht existiert). Von diesen Fachleuten werden die Familien auf ihre Eignung für ihre Aufgabe abgeklärt, vorbereitet und qualifiziert (in der Regel durch organisationsinterne Kurse, aber nicht nur) und in ihrer Arbeit begleitet und unterstützt.
- Die Pflegefamilien sind entweder von der Vernetzungsorganisation angestellt oder erhalten ein Pflegegeld, das höher ist als die üblichen Pflegegeldansätze des jeweiligen Kantons, sodass sie als Selbständigerwerbende oder Teilselbständigerwerbende mit einem höheren Honorar entschädigt werden als «gewöhnliche» Pflegefamilien.
- Die Fachleute der Organisation suchen auf Anfrage für die betreffenden Kinder innerhalb ihrer Pflegefamilien einen geeigneten Platz und übernehmen die eigentliche Platzierung in die Familie zusammen mit der einweisenden Stelle, sofern ein solcher geeigneter Platz vorhanden ist.
- Manche der Vernetzungsorganisationen bieten, wie oben kurz erwähnt, auch familienpädagogische Begleitungen an – das heisst, ihr Angebot setzt bereits dort an, wo eine Fremdplatzierung noch nicht unbedingt nötig ist. Sollte sich dennoch eine Platzierung in eine Pflegefamilie aufdrängen, dann kann die familienbegleitende Massnahme direkt in eine Platzierung überführt werden. Für eines der neusten und noch in Entwicklung begriffenen Angebote arbeitet ESPOIR daran, die sozialpädagogischen Familienbegleitungen als eine besondere Form von Abklärungen zu verwenden, um die Situation in der Familie fundiert zu beurteilen (zum Beispiel bei der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Mutter oder ein Elternpaar in der Lage ist, ihr Kind selber zu betreuen). Ein ähnliches Abklärungsmodell wird auch vom Zürcher Marie-Meierhofer-Institut für das Kind entwickelt.
- Die Pflegefamilien werden in ihrer eigentlichen Betreuungs- und Erziehungsaufgabe von den Fachleuten begleitet und unterstützt. Insbesondere übernehmen die zuständigen Fachleute die administrativen Aufgaben, wie beispielsweise die Abrechnung der Entschädigungen für Kleider und besondere Auslagen für die Pflegekinder, die Zusammenarbeit mit den Beiständinnen und Vormündern bei den entsprechenden Kinderschutzmassnahmen sowie die eigentliche Fallführung innerhalb der Organisation.
- Mit Supervision und Fallbesprechungen sowie regelmässigen Fortbildungsangeboten nähert sich der professionelle Standard jenem in den Institutionen immer mehr an, wenn auch für eine Pflegefamilie andere Formen sinnvoll sind als in einem Heim, wo angestellte SozialpädagogInnen mit einem Privat- und Familienleben ausserhalb des Arbeitsplatzes tätig sind.
- Die Fachleute sind auch zuständig für die Zusammenarbeit mit den leiblichen Eltern und der gesamten Herkunftsfamilie der Pflegekinder, was für die Pflegeeltern eine grosse Entlastung darstellt, insofern als alltägliche Schwierigkeiten und Konflikte im Zusammenhang mit den Besuchskontakten für das Pflegekind (wie beispielsweise regelmässige Verspätungen der Mutter beim wöchentlichen Besuchstermin) einen der Hauptbelastungsfaktoren in einem Pflegeverhältnis darstellen.

Die Vernetzungsorganisationen sind bisher in der überwiegenden Mehrheit ohne öffentlichen Auftrag tätig. In der Regel aber konstatieren sie mehr Anfragen, als sie Plätze anbieten können. Dies hängt damit zusammen, dass die einweisenden Stellen zunehmend mit Kindern konfrontiert sind, die eine schwierige Geschichte mit Traumatisierungen durch die Herkunftsfamilie hinter sich haben und teilweise bereits mehrfach platziert worden sind. Weil solche Kinder nicht einfach in irgendeiner Familie untergebracht werden können, gelangen viele einweisende Stellen an die Vernetzungsorganisationen: Diese garantieren für eine hohe Professionalität sowohl der Prozesse wie der eigentlichen Betreuungs- und Erziehungsleistung der Pflegefamilie – und die einweisenden Stellen sind auch bereit, einen deutlich höheren Ansatz zu finanzieren als bei einer Platzierung in eine Pflegefamilie, die nach dem kantonalen Pflegegeldansatz bezahlt wird.

5.2 Private Firmen

Zusätzlich zu diesen Vernetzungsorganisationen sind in den letzten fünf bis zehn Jahren private Firmen entstanden, welche Betreuungsplätze in von ihnen angestellten und qualifizierten Pflegefamilien anbieten. Das Spektrum reicht dabei von Dauerpflege für Kinder bis zu Time-out-Angeboten für Jugendliche. Viele der unter den Vernetzungsmodellen aufgeführten Punkte treffen auch auf die privaten Firmen zu, welche Pflegeplätze in Pflegefamilien anbieten. Von den Vernetzungsorganisationen unterscheiden sie sich im Wesentlichen dadurch, dass sie kommerziell und nicht gemeinnützig ausgerichtet sind. Problematisch ist dabei die Tatsache, dass eine solche Vermittlungsfirma heute keinerlei Bewilligung braucht und dass es keine Minimalstandards gibt, an welche sie sich halten muss – anders als die immerhin durch einen Verein breiter abgestützten

und anhand eines gemeinnützigen Leitbildes arbeitenden Nonprofit-Organisationen. Damit ist ein Missbrauch nicht ausgeschlossen.

Gesamthaft lässt sich feststellen, dass in einem dynamischen Bereich des Pflegekinderwesens aus – praktisch immer – privatem Engagement professionelle und differenzierte Modelle entstanden sind, welche eine adäquate Antwort auf die heutigen Anforderungen im Pflegekinderwesen darstellen. Was bislang fehlt oder erst in Ansätzen vorhanden ist, sind hingegen übergeordnete Koordination und verbindliche Minimalstandards für die Arbeit im Pflegekinderwesen. Dies führt insgesamt zu einem Knowhow-Verlust, indem beispielsweise verschiedene Organisationen innerhalb ihrer Organisation eigene Fachgrundlagen, Standards und Qualitätssicherungssysteme entwickeln.

Zwar findet ein informeller Austausch zwischen den Fachleuten der verschiedenen Organisationen statt, die einzelnen Organisationen befinden sich aber, je nach den regionalen Verhältnissen, auch in einer Konkurrenzsituation zueinander. Dies betrifft einerseits – und das muss als eine der Gefahren dieser an sich positiven Entwicklung gewertet werden – die Werbung von Pflegefamilien und andererseits die Aufträge von einweisenden Stellen, welche – teilweise neben Spendengeldern – die Arbeit der Organisation finanzieren.

Kurz zusammengefasst zeichnet sich dieser professionelle Bereich durch professionelle Abklärungs-, Platzierungs-, Qualifizierungs- sowie Begleitungs- und Betreuungsprozesse mit den fachlich adäquaten Instrumenten wie Hilfeplanung und einem Pflegeplatzangebot in speziell qualifizierten semiprofessionellen Pflegefamilien aus. Neben diesen professionellen Organisationen und dem ebenfalls professionell organisierten Pflegekinderwesen in grösseren Städten oder dem relativ weit entwickelten Pflegekinderwesen im Kanton Zürich gibt es in der Schweiz weiterhin einen wohl noch immer sehr grossen Bereich, wo Platzierungen von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien ohne fachliche Grundlagen und am ehesten nach dem Zufallsprinzip stattfinden. Hier ist dringend Handlungsbedarf angezeigt.

EMPFEHLUNG

Um überhaupt die notwendigen Grunddaten für eine übergeordnete Steuerung des Pflegekinderwesens in der Schweiz zu erheben, muss auch in die Forschung investiert werden. Die Grunddaten müssen regelmässig erhoben werden (Anzahl Pflegekinder, Anzahl Kinder in Heimen, Verläufe von Platzierungen), die unterschiedlichen Modelle und Organisationsformen müssen erfasst, untersucht und bewertet werden. Insbesondere ist Wert auf kontinuierliche Praxisforschungen zu legen, sodass die Erfahrungen, die in einem Projekt gewonnen werden, auch auf andere Projekte in anderen Regionen angewandt werden können. Nur so kann sich das Gesamtsystem Pflegekinderwesen weiterentwickeln.

Teil 2

AkteurInnen im Pflegekinderwesen, unter besonderer Berücksichtigung von Anforderungen und Qualifikationen

1. Pflegeeltern

Pflegeeltern sind die eigentlichen Leistungserbringer im Pflegekinderwesen: Sie erbringen eine sozialpädagogische Leistung gegenüber dem Pflegekind. In der Schweiz wird diese Leistung kaum wahrgenommen und anerkannt. Eine systematische und adäquate Bewertung dieser Leistung, welche überprüfbare Rechte und Pflichten von Pflegeeltern voraussetzt, blieb bis anhin ebenfalls aus. Die Leistung der Pflegeeltern wird in der Regel weder auf der Ebene der finanziellen Abgeltung noch im Bereich der persönlichen Wertschätzung gebührend honoriert. Die historische Entwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz und die rudimentären rechtlichen Grundlagen liefern wichtige Erklärungen dafür (siehe auch Teil 1, S. 17 ff.). Ein weiterer, wesentlicher Grund für die Nichtanerkennung ist aber auch der familiäre Rahmen, in dem die Leistung erbracht wird. In der Schweiz wird die Familie nach wie vor der Privatsphäre zugeordnet (siehe auch Teil 1, S. 28). Dadurch wird in der Öffentlichkeit und Politik kaum wahrgenommen, dass Pflegeeltern einen öffentlichen Auftrag erfüllen. Zur Erfüllung dieses öffentlichen Auftrags benötigen Pflegeeltern eine professionelle Vorbereitung, Beratung, Begleitung, Unterstützung sowie kontinuierliche Bildungsangebote. Die dringend notwendige Qualifizierung von Pflegeeltern darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Pflegeeltern auf ebenso qualifizierte PartnerInnen und gute strukturelle Rahmenbedingungen angewiesen sind. Die folgenden Ausführungen sind daher auf dem Hintergrund zu lesen, dass das Pflegekinderwesen in der Schweiz als Gesamtsystem ausgebaut und professionalisiert werden muss.

Der familiäre Rahmen

Der Arbeitsplatz Familie unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von einer (beruflichen) Tätigkeit, die ausserhalb der Familie ausgeübt wird. Rosa Heim hat aufgrund dieser Unterschiede einen innovativen Lehrgang in Familienpädagogik entwickelt.³² Der Lehrgang richtet sich an Erwachsene in professionellen Lebensgemeinschaften mit Kindern und Jugendlichen. Ihre grundsätzlichen Überlegungen haben aber für alle Kategorien von Pflegefamilien Gültigkeit: Alle Pflegeeltern, unabhängig von ihrem jeweiligen professionellen Status, müssen eine Identität als Pflegeeltern ausbilden.

Der Alltag in Pflegefamilien unterscheidet sich nicht grundlegend vom Alltag anderer Familien. Für Pflegeeltern ist es daher schwierig, ihr alltägliches Handeln von ihrem professionellen Handeln als Pflegeeltern abzugrenzen. Weder eine spezifische Berufskleidung noch eine räumliche oder zeitliche Abtrennung markieren den Wechsel von der Privatperson in die Rolle der Pflegemutter/des Pflegevaters. Durch die Alltagsnähe fehlt ein Arbeitsrahmen, der die Pflegeeltern in ihrem Selbstverständnis bestätigt. Die Alltagsnähe ist aber auch ein Grund dafür, dass Pflegeeltern wenig Bestätigung von aussen erhalten. Unter diesen Voraussetzungen besteht die Gefahr, dass die Identität als Pflegemutter / Pflegevater nicht ausgebildet wird bzw. wieder aus dem Bewusstsein verschwindet.

Für die Qualifizierung von Pflegeeltern ergeben sich folgende Konsequenzen: Das Selbstverständnis von Pflegeeltern muss in Form von Beratung, Begleitung und Fortbildung kontinuierlich, das heisst während der gesamten Dauer des Pflegeverhältnisses, unterstützt werden. Ein einmaliger Vorbereitungskurs auf diese Aufgabe reicht nicht aus. Die Angebote müssen so ausgestaltet werden, dass in Abgrenzung zu unreflektiertem Alltagshandeln bewusste, zielgerichtete, pädagogische Handlungen für Pflegeeltern sichtbar und umsetzbar sind. Der familiäre Rahmen spricht nicht dafür, Pflegeeltern weniger, sondern mindestens so viel Beratung, Begleitung, Unterstützung und Fortbildung zukommen zu lassen wie Heil- und SozialpädagogInnen, die in einer Institution tätig sind.

³² Heim, Rosa: Zu familienpädagogischem Handeln befähigen. Ausbildung in Familienpädagogik, in: Heim, Rosa und Posch, Christian (Hrsg.): Familienpädagogik. Familiäre Beziehungen mit Kindern professionell gestalten. StudienVerlag, Innsbruck, Wien, München und Bozen 2003

1.1 Anforderungen an Pflegeeltern

Die Anforderungen, die an Pflegeeltern gestellt werden, sind sehr hoch. Die Vorstellung vom gesunden, zufriedenen Säugling, der einen neuen Platz in einer Pflegefamilie benötigt, ist immer noch weit verbreitet. Sie deckt sich häufig mit den Erwartungen von Personen, die sich für ein Pflegekind interessieren, entspricht aber keineswegs der Realität. Kinder, die in Pflegefamilien platziert werden, haben in der Regel bereits eine längere und schwierige Lebensgeschichte. Sie bleiben tendenziell länger als früher in den Herkunftsfamilien und werden häufiger als früher unvermittelt in Pflegefamilien platziert. Diese Entwicklung ist zum einen auf den Ausbau der ambulanten Familienhilfe zurückzuführen. Zum anderen besteht auf dem Hintergrund der Geschichte der Kinder der Landstrasse und der Verdingkinder in der Schweiz eine historisch bedingte Zurückhaltung, was die Fremdplatzierung von Kindern anbelangt (siehe Teil 1, S. 25 ff.). Die Erfahrungen und Biografien von Pflegekindern sind allerdings sehr unterschiedlich. Der deutsche Experte Jürgen Blandow hat die Pflegekinder in fünf Gruppen unterteilt:³³

1. Kinder, die in ihren ersten Lebensjahren verwirrende, oft auch traumatische Erfahrungen gemacht haben, die in verelendeten Patchwork-Familien lebten, hin und her gereicht wurden und ambivalent an ihre Herkunftseltern gebunden sind.
2. Kinder, die bereits in sehr frühem Alter aus ihrer Familie herausgenommen wurden, da die Eltern ihren Erziehungsaufgaben nicht nachkommen können. Die Eltern bzw. die Mütter haben häufig Suchtprobleme.
3. Kinder, die aus Familien stammen, in denen die Verhältnisse «unklar» sind, da die Eltern/Mütter einerseits an ihre Kinder gebunden und andererseits vorübergehend oder dauernd in ihrer Erziehungsfähigkeit erheblich beeinträchtigt sind. Die Eltern bzw. die Mütter leiden häufig unter psychischen Erkrankungen.
4. Ältere Kinder, die nach zugespitzten, konfliktreichen Situationen im Elternhaus aus ihrer Familie ausgestossen werden.
5. Ältere Kinder und Jugendliche, die aus ihrer Familie fliehen, weil sie die langjährigen Spannungen in ihrer Herkunftsfamilie nicht mehr ertragen.

In der Realität finden sich natürlich viele besondere Ausprägungen, die den beschriebenen Profilen der Kinder nicht genau entsprechen. Ob sich die Gruppierung mit den Verhältnissen in der Schweiz deckt, ist unklar, da keine entsprechende Untersuchung vorliegt. Unabhängig davon illustriert die Aufgliederung, mit welcher verschiedenen und komplexen Problemen Pflegeeltern konfrontiert werden. Die Anforderungen an Pflegeeltern sind folglich nicht nur sehr hoch, sondern auch sehr unterschiedlich. Bei der Qualifizierung von Pflegeeltern muss dieser Komplexität Rechnung getragen werden, sowohl was den Umfang als auch die Ziele, Inhalte, Formen und Methoden in der Begleitung, Beratung, Unterstützung und Bildung von Pflegeeltern anbelangt.

Abklärung

Bevor ein Pflegekind in eine Pflegefamilie vermittelt wird, muss abgeklärt werden, ob sich die an einem Pflegekind interessierten Personen grundsätzlich als Pflegeeltern eignen. Die Pflegeeltern sollten ihrerseits Gelegenheit haben, sich konkrete Vorstellungen von der Aufgabe als Pflegeeltern zu verschaffen. In ihrer Entscheidungsfindung für oder gegen die Pflegeelternschaft sollten sie unterstützt und begleitet werden. Die Abklärung der Eignung potenzieller Pflegeeltern gehört zu den wichtigsten Prozessen im Pflegekinderwesen. Eine weitere Abklärung erfolgt vor der eigentlichen Platzierung eines Pflegekindes in eine Pflegefamilie. Bei der so genannten Passung – auch Matching genannt – wird geklärt, welches Kind zu welcher abgeklärten und vorbereiteten Familie bzw. bereits bestehenden Pflegefamilie passt. In Anbetracht der oben aufgeführten Unterschiede zwischen den einzelnen Pflegekindern trägt die sorgfältig vorgenommene Passung ebenfalls wesentlich zum Gelingen eines Pflegeverhältnisses bei.

Im Unterschied zur Schweiz haben Pflegeeltern in Grossbritannien, Deutschland und Österreich einen in den jeweiligen Kinder- und Jugendhilfegesetzen festgeschriebenen Anspruch auf Abklärung, verbunden mit der entsprechenden Pflicht (siehe Teil 3, S. 49 f.). Die Abklärung von Pflegeeltern ist in den genannten drei Ländern also verbindlich. Die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) sieht lediglich eine Bewilligungspflicht für Pflegeeltern vor. Die Abklärung von Pflegeeltern gehört in der Schweiz daher nicht zum festen Bestandteil des Pflegekinderwesens. Es bestehen folglich auch keine national anerkannten Anforderungs- und Abklärungskriterien für Pflegeeltern. Private Vernetzer haben zum Teil standardisierte Verfahren zur Abklärung von Pflegeeltern entwickelt. Eine Arbeitsgruppe, die sich aus Fach-

³³ Blandow, Jürgen: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens. Juventa Verlag, Weinheim und München 2004

personen im Pflegekinderwesen zusammensetzt, hat gemeinsam einen Leitfaden zur Abklärung von Pflegeeltern erarbeitet.³⁴ Der Leitfaden beschreibt folgende Bereiche, welche platzierende Stellen und an einem Pflegekind interessierte Personen abklären sollten:

- Persönliche Voraussetzungen (Motivation und aktuelle Lebenssituation)
- Biografie (Bereitschaft zur Reflexion über Verlauf der eigenen Kindheit, Krisenbewältigung in der eigenen Herkunftsfamilie etc.)
- Erzieherische Kompetenzen und Erfahrung
- Beziehungs- und Bindungsfähigkeit (gegenüber dem Kind und den Herkunftseltern)
- Kooperationsfähigkeit im Rahmen des Pflegeverhältnisses (Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Behörden, Fachpersonen etc.)
- Formale Voraussetzungen (ausreichender Wohnraum, gesicherte finanzielle Verhältnisse etc.)

Die Liste dokumentiert noch einmal, wie anspruchsvoll die Aufgabe und Abklärung von Pflegeeltern ist. Pflegeeltern sind bereit und offen, sich persönlich und in ihren Beziehungen auf einen Prozess einzulassen, der ihr Leben verändern wird. Auf der Kooperationsebene werden sie PartnerInnen im komplizierten System eines Pflegeverhältnisses. Und sie sind bereit, ihre Kompetenzen in verschiedenen Fachbereichen offen zu legen und zu erweitern.

1.2 Vorbereitung und Bildung von Pflegeeltern

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass alle Pflegeeltern auf ihre Aufgabe vorbereitet werden müssen. In der Schweiz ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. Gemäss der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO), Art. 3, Abs. 2, Bst. a, ist es den Kantonen vorbehalten, das Pflegekinderwesen zu fördern, insbesondere Massnahmen zur Ausbildung, Weiterbildung und Beratung von Pflegeeltern zu treffen. Im Unterschied zur Schweiz haben Pflegeeltern in Grossbritannien, Deutschland und Österreich ein in den jeweiligen Kinder- und Jugendgesetzen festgeschriebenes Recht auf Vorbereitung (siehe Teil 3). In den drei untersuchten Ländern bestehen Unterschiede, was die Formen, Methoden und den zeitlichen Umfang der Vorbereitung anbelangt. Die Themen, mit denen sich Pflegeeltern auseinandersetzen, stimmen mehrheitlich überein.

Einführungskurse

In der Schweiz sind es in der Regel private Vernetzer, die Pflegeeltern auf ihre Aufgabe vorbereiten. Die Kurse laufen in der Deutschschweiz mehrheitlich unter dem Namen «Einführungskurse». Sie werden in den Regionen durchgeführt, wobei zu betonen ist, dass bei weitem nicht in allen Kantonen Einführungskurse angeboten werden. Die bestehenden Kurse wurden bis anhin weder systematisch erfasst noch evaluiert. Einheitliche Qualitätsstandards bezüglich der Vorbereitung von Pflegeeltern existieren nicht. Die Abklärung von Pflegeeltern (siehe oben) ist teilweise integraler Bestandteil der Einführungskurse. In Einführungskursen haben an einem Pflegekind interessierte Personen oft erstmals Gelegenheit, sich untereinander kennen zu lernen und zu vernetzen.

Fortbildungsangebote

Pflegeeltern brauchen nicht nur eine Vorbereitung, sie müssen sich auch fortbilden können. Durch Fortbildung können Pflegeeltern ihr Wissen und ihre Fähigkeiten in einzelnen Themenbereichen erweitern und vertiefen, sei es, weil sie die notwendigen Kompetenzen nicht mitbringen, sei es, weil sie in ihrem Pflegeverhältnis mit ganz spezifischen Problemen (z.B. Suchtproblematik, Behinderung) konfrontiert werden. Wie bei der Vorbereitung sind es mehrheitlich private Trägerorganisationen, die Fortbildungsangebote für Pflegeeltern geschaffen haben. Die Pflegekinder-Aktion Schweiz stellt in Kooperation mit der Schweizerischen Fachstelle für Adoption ein jährliches Fortbildungsprogramm zu Themen im Pflegekinderwesen zusammen. Sie bietet Pflegeeltern 10 bis 12 Fortbildungskurse pro Jahr an. Ein Kurs dauert in der Regel einen Tag. Die Kurse werden an verschiedenen Orten in der Deutschschweiz durchgeführt. Das Angebot steht allen interessierten Pflegeeltern offen. Private Vernetzer führen für jene Pflegeeltern, die sie begleiten, zum Teil eigene Fortbildungsveranstaltungen durch. An Fachhochschulen werden zum Teil spezifische Nachdiplomkurse für professionelle Pflegefamilien angeboten.

³⁴ Leitfaden zur Abklärung der Eignung und der Auswahl von Personen, die sich für die Aufnahme eines Pflegekindes in Wochen- und Dauerpflege interessieren. Der Leitfaden kann bezogen werden bei der Fachstelle der Pflegekinder-Aktion Schweiz, Bederstrasse 105a, 8002 Zürich.

Ausbildung

Im Unterschied zu den professionellen Pflegefamilien, in denen mindestens ein Elternteil eine sozial- oder heilpädagogische Ausbildung absolviert hat, wird bei den übrigen Kategorien von Pflegefamilien keine Ausbildung vorausgesetzt, obwohl viele, wenn nicht die meisten Pflegeeltern in der Betreuung und Erziehung der Pflegekinder eine Arbeit leisten, die mit der Arbeit von ErzieherInnen und SozialpädagogInnen oder auch HeilpädagogInnen (wo es sich um behinderte Pflegekinder handelt) in Institutionen vergleichbar ist.

In der Deutschschweiz existiert immerhin seit 1997 eine Ausbildung, die auf Pflegeeltern ohne sozial- oder heilpädagogische Berufsausbildung ausgerichtet ist. Der Verein Heilpädagogischer Grossfamilien und Kleingruppenschulen (VHPG) und die Schweizer Pflegekinder-Aktion bieten gemeinsam die – anbieterunabhängige – «Ausbildung zur qualifizierten Erziehung von Pflegekindern» (AK) an. Der praxis- und prozessorientierte Lehrgang dauert zweieinhalb Jahre und wird mit einem Zertifikat abgeschlossen. Innerhalb von drei Ausbildungsblöcken werden 30 Ausbildungstage angeboten. Die Ausbildungsgänge werden alternierend in Bern, Zürich und St. Gallen durchgeführt.

Exkurs: Pflegeelternschulen in Deutschland

In mehreren Bundesländern in Deutschland existieren so genannte Pflegeelternschulen. Anstelle des Begriffs Bildung wird in Deutschland in Zusammenhang mit Pflegeeltern der Terminus Schulung verwendet. Pflegeelternschulen sind keine eigentlichen Schulen, sondern in der Regel private Trägerschaften, die sich auf die Bildung im Pflegekinderwesen spezialisiert haben. Sie erbringen Dienstleistungen für Jugendämter und Pflegekinderdienste, indem sie Pflegeeltern für ihre Aufgabe qualifizieren. Zum Teil machen sie auch direkte (Fort-)Bildungsangebote für Pflegeeltern. Einige Pflegeelternschulen übernehmen auch Aufgaben im Bereich Beratung und Begleitung von Pflegeeltern. Sie bieten beispielsweise Fallberatungen und Praxisbegleitungen in Pflegefamiliengruppen an. Pflegeelternschulen tragen dem Umstand Rechnung, dass aufgrund des kleinen Einzugsgebiets und/oder der beschränkten Ressourcen nicht jeder Pflegekinderdienst in der Lage ist, ein eigenes Bildungsprogramm zu entwickeln.

1.3 Begleitung von Pflegeeltern

Dass Pflegeeltern in ihrer Arbeit Beratung, Unterstützung und Begleitung benötigen, ist in der Forschung, unter ExpertInnen im Pflegekinderwesen und unter Pflegeeltern absolut unbestritten. Dennoch kommt der Mehrheit der Pflegeeltern in der Schweiz weder regelmässige Beratung, Unterstützung noch Begleitung zu. Die Übergänge zwischen Beratung, Unterstützung, Begleitung und Bildung sind fliessend. Sie beinhalten eine breite Palette von Angeboten wie Standortgespräche, individuelle Beratungen, Familienbesuche, Supervision, Intervision, Fallbesprechungen, Erziehungsberatungen, Pflegefamiliengruppen, Notfalldienste etc. Diese Angebote werden im Folgenden unter dem Begriff Begleitung zusammengefasst. In der Schweiz profitieren gegenwärtig ausschliesslich die so genannten «vernetzten» Pflegefamilien von diesen Angeboten. Sie arbeiten in einem Netz von Pflegefamilien, welches durch Vernetzer – in aller Regel private Trägerorganisationen – begleitet und unterstützt wird. Manche Vernetzer stellen die Pflegefamilien an, sie schliessen also einen Arbeitsvertrag mit ihnen ab (siehe auch Teil 1, S. 39 ff.). Die Ausgestaltung der Begleitung ist sehr unterschiedlich. Es bestehen bis anhin keine einheitlichen Standards, was die Qualität dieser Begleitung anbelangt.

Exkurs: Qualifizierung von verwandten Pflegeeltern

Es stellt sich die Frage, ob verwandte Pflegeeltern dieselben Anforderungen erfüllen müssen wie nicht-verwandte Pflegeeltern. Verwandte Pflegeeltern unterscheiden sich in wesentlichen Punkten von nicht-verwandten Pflegeeltern. Sie entschliessen sich nicht grundsätzlich dazu, Pflegeeltern zu werden, sondern nehmen ein bestimmtes, mit ihnen verwandtes Kind in Pflege. Der Entscheid fällt häufig spontan, aufgrund einer akuten Krisensituation. Für viele verwandte Pflegeeltern – es sind in den meisten Fällen die Eltern der Mutter, das heisst die Grosseltern mütterlicherseits – ist es selbstverständlich, in einer Notlage für das betroffene Kind zu sorgen. Der Entscheid kann durch Familiensinn, Verantwortungsbewusstsein, moralische Verpflichtung oder Schuldgefühle begründet sein. Verwandte Pflegeeltern kennen nicht nur die Biografie des Kindes, sie sind selber Teil dieser Biografie. Darin liegen die Chancen und die Risiken eines verwandtschaftlichen Pflegeverhältnisses. Die Familienkultur und das familiäre Umfeld sind dem Kind vertraut. Dem Kind wird die schwierige Anpassung an ein anderes familiäres – und oft auch neues soziales – Milieu erspart. Andererseits sind verwandte Pflegeeltern in die Biografie des Kindes verstrickt. Es bestehen beispielsweise häufig belastende Konflikte zwischen den Grosseltern und den Eltern des Kindes. Bei Krankheit der Grosseltern,

Suchtproblemen in der verwandten Familie und verfahrenen Beziehungen zu den Eltern des Kindes ist die Aufnahme eines Kindes ausgeschlossen. Traumatisierte Kinder sollten ebenfalls nicht bei Verwandten untergebracht werden.

Verwandte und nichtverwandte Pflegeeltern unterscheiden sich sowohl in sozialer als auch in persönlicher Hinsicht deutlich voneinander. Eine Untersuchung zur Verwandtenpflege in Deutschland weist nach, dass verwandte Pflegeeltern im Vergleich zu nichtverwandten Pflegeeltern durchschnittlich älter und häufiger alleinerziehend sind, bildungsferneren Schichten entstammen sowie über ein geringeres Pro-Kopf-Einkommen und über schlechtere Wohnbedingungen verfügen.³⁵ Eine statistische Auswertung zu den Pflegegrosseltern im Kanton Basel-Stadt weist in eine ähnliche Richtung.³⁶ Daraus ist aber nicht zu schliessen, dass verwandte Pflegeeltern grundsätzlich schlechtere Pflegeeltern sind als nichtverwandte. Die Verwandtenpflege ist vielmehr eine eigene, spezifische Pflegeform, für die entsprechende Methoden und Modelle entwickelt werden müssen. Dies gilt auch für die Beratung, Begleitung, Unterstützung und Bildung von verwandten Pflegeeltern. Auf kognitive und gruppenspezifisch orientierte Methoden oder strukturierte Beratungsverfahren sprechen verwandte Pflegeeltern beispielsweise oft nicht an. Erfahrungen aus den USA zeigen, dass lockere Gespräche beim Kaffeetrinken mit und unter Pflegegrosseltern sehr viel erfolgversprechender sind. Die Klärung, ob sich Verwandte für die Pflege eines Kindes eignen, muss ebenfalls sorgfältig, aber anders erfolgen. In Schweden wurde zum Beispiel das Modell der Familiengruppen-Konferenz entwickelt. SozialarbeiterInnen unterstützen und helfen Herkunftsfamilien, sich gemeinsam an einen Tisch zu setzen, in einer entspannten Atmosphäre über den Verbleib des Kindes innerhalb oder ausserhalb der Verwandtschaft zu diskutieren und einen Vorschlag zu erarbeiten, der von möglichst allen Beteiligten mitgetragen wird. Entsprechende Modelle und Methoden für die Abklärung, Begleitung und Unterstützung von verwandten Pflegeeltern sind in der Schweiz bislang nicht entwickelt worden.

In Grossbritannien und Deutschland ist die Verwandtenpflege der Nichtverwandtenpflege in allen Belangen gleichgestellt.

EMPFEHLUNG

Damit Pflegeeltern ihre Arbeit und anspruchsvolle Aufgabe angemessen erfüllen können, braucht es sowohl eine sorgfältig und qualifiziert vorgenommene Abklärung als auch eine angemessene Vorbereitung auf ihre Aufgabe, eine spezifische Aus- und Weiterbildung und eine fachlich qualifizierte kontinuierliche Begleitung des Pflegeverhältnisses. Diese Voraussetzungen sollen in den neu zu erarbeitenden gesetzlichen Grundlagen, wie in Empfehlung auf Seite 19 dargestellt, geregelt werden.

2. Abklärende, platzierende und begleitende Fachpersonen

2.1 Sozialdienste

Platzierungen von Kindern in Pflegefamilien werden in der Schweiz von verschiedenen Personen durchgeführt. Es kann sein, dass eine Vormundschaftsbehörde eine Platzierung durch eines ihrer Mitglieder selber vornimmt, dies ist insbesondere in kleineren Landgemeinden wohl nach wie vor nicht selten der Fall. Mehrheitlich aber kann man davon ausgehen, dass die Behörde im Falle einer notwendigen Platzierung den kommunalen oder regionalen Sozialdienst, dem die Gemeinde angeschlossen ist, mit der Platzierung beauftragt. Es obliegt somit – vermutlich – in der Mehrheit der Fälle einem allgemeinen Sozialdienst, für ein Kind eine geeignete Pflegefamilie zu suchen und die Platzierung vorzunehmen.

Neben der eigentlichen Platzierung obliegt den Sozialdiensten im Auftrag der Vormundschaftsbehörde oft auch die Abklärung eines Kindes und seiner Familie, beispielsweise im Falle einer Gefährdungsmeldung bezüglich Kindesmisshandlung. Da Sozialdienste oft mit gefährdeten Familien im Rahmen ihrer Arbeit im Kontakt sind – sei es bei Drogenabhängigkeit oder bei einer psychischen Erkrankung eines Elternteils –, sind die MitarbeiterInnen nicht selten auch die Ersten, welche Gefährdungen des Kindes in seiner Familie feststellen können. In erster Linie sind aber die SozialarbeiterInnen zuständig für die Erwachsenen, was mit ein Grund

³⁵ Blandow, Jürgen; Walter, Michael: Bestandesaufnahme und strukturelle Analyse der Verwandtenpflege in der Bundesrepublik Deutschland. Kurzfassung des Untersuchungsberichts, Universität Bremen, Studiengang Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft, Januar 2004. Projekthomepage: www.uni-bremen.de/~walter

³⁶ Ellenbroek-Lehmann, Renata; Herrmann-Wunderli, Cornelia: Grosseltern als Pflegeeltern ihrer Enkelkinder. Ein Schattenthema ins Licht gerückt, Diplomarbeit an der Fachhochschule für soziale Arbeit beider Basel, November 2000. Eine nationale Untersuchung zur Verwandtenpflege in der Schweiz wurde bislang nicht durchgeführt.

sein mag, weshalb die Wahrnehmung der Kinder und ihres Wohlergehens in vielen Fällen erst bei recht grossen Auffälligkeiten des Kindes geschieht – sei es in der Schule oder bei Verletzungen durch Misshandlung durch die Eltern bei einer Ärztin oder im Krankenhaus. Es ist auch nicht selten der Fall, dass SozialarbeiterInnen durch den Kontakt mit den Eltern eines Kindes durch eine gewisse Identifikation auf Erwachsenen-ebene die Bedürfnisse der Kinder schlecht wahrnehmen können.

Betreut ein Sozialdienst eine Familie, in welcher die Kinder gefährdet sind, so besteht mindestens die Gefahr einer Rollenvermischung. Die Praxis hat gezeigt, dass es in solchen Fällen nicht möglich ist, dass eine einzige Fachperson gleichzeitig die Interessen der Erwachsenen wie jene der Kinder wahrnehmen und vertreten kann. Durch die Einsetzung eines Beistandes oder einer Vormundin wird im Prinzip dieser Rollenkonflikt gelöst, indem die Interessen des Kindes durch Beiständin/Vormund vertreten werden, jene der betroffenen Eltern oder Elternteile durch die SozialarbeiterInnen. Dies funktioniert aber nur bei Beistand- und Vormundschaften, welche durch unabhängige, also nicht mit dem Sozialdienst verbundene und qualifizierte MandatsträgerInnen übernommen werden.

Platziert ein Sozialdienst ein Kind in eine von ihm abgeklärte Pflegefamilie, so droht ein weiterer Rollenkonflikt: Herkunftsfamilie und Pflegefamilie haben in Bezug auf das Kind in den meisten Fällen unterschiedliche Interessen, beispielsweise was Besuchskontakte oder Fragen des Alltags betrifft. Hier wird in Fachkreisen schon lange die Meinung vertreten, dass für Herkunftsfamilie einerseits und Pflegefamilie andererseits verschiedene begleitende und betreuende Fachpersonen zuständig sein müssen.

Die MitarbeiterInnen von Sozialdiensten sind ausgebildete Fachleute, in der Regel SozialarbeiterInnen, welche in ihrem Aufgabengebiet eine Reihe von verschiedenen Bereichen zu betreuen haben, dies erstreckt sich von Alkohol- und Drogenberatung über das Asylwesen bis hin zur Betreuung von alten Menschen. In vielen Sozialdiensten spielt das Pflegekinderwesen eine vergleichsweise kleine Rolle. Die Abklärung von Pflegeplätzen, die Platzierung von Kindern und die Begleitung der Pflegeverhältnisse macht nur einen kleinen Teil der Arbeit aus. Dies hat zur Folge, dass sich kaum ein Pflegekinderwesen-spezifisches Fachknowhow mit der entsprechenden Erfahrung aufbauen kann, obwohl es sehr wohl langjährige MitarbeiterInnen von Sozialdiensten gibt, welche für diese Arbeit aufgrund ihrer Praxiserfahrung und ihrer spezifischen Weiterbildung gut qualifiziert sind. Dies ist aber eher als die Ausnahme denn als Regel zu betrachten. In ihrer Ausbildung an den Fachhochschulen für Sozialarbeit werden sie nicht oder nicht genügend auf die allfälligen Tätigkeiten im Pflegekinderwesen vorbereitet. Eine vertiefte Ausbildung in diesem Bereich ist aber auch nicht unbedingt sinnvoll, insofern als viele SozialarbeiterInnen in ihrer späteren Tätigkeit mit dem Pflegekinderwesen nicht in Kontakt kommen. Empfehlenswert wären allenfalls Fort- und Weiterbildungsangebote auf Nachdiplomenebene für eine Weiterqualifizierung im Pflegekinderwesen, die von den Fachhochschulen angeboten werden müssten.

Die meisten Sozialdienste sind heute mit hohen Fallzahlen belastet und verfügen zudem nicht über die nötigen Ressourcen für eine – meistens aufwändige – Platzierung eines Kindes in eine Pflegefamilie. Anders als eine Platzierung in ein Heim oder eine heimähnliche Institution verursacht eine Platzierung in eine Familie weit mehr Arbeit für die platzierende und begleitende Person – im Übrigen mit ein Grund, weshalb oft eine Heimplatzierung einer Platzierung in eine Familie vorgezogen wird, auch wenn für das betreffende Kind vielleicht eine Pflegefamilie die bessere und den Entwicklungsbedingungen des Kindes besser angepasste Möglichkeit dargestellt hätte.

Insgesamt muss davon ausgegangen werden, dass die MitarbeiterInnen von Sozialdiensten nicht in jedem Fall über das nötige Fachwissen und das nötige Zeitbudget verfügen, um Platzierungen in eine Pflegefamilie fachgerecht durchzuführen.

2.2 Pflegekinderdienste

Um diese Defizite auszugleichen, braucht es eine Bündelung des Fachknowhows betreffend Pflegekinderwesen. Dies ist, wie Erfahrungen aus Deutschland und Österreich zeigen, eigentlich nur durch die Schaffung von eigenen Pflegekinderdiensten möglich. Diese Stellen befassen sich ausschliesslich mit der Eignungsabklärung von Pflegefamilien, der Platzierung von Kindern in Pflegefamilien, der Betreuung und Begleitung des Pflegeverhältnisses. Je nach dem Angebotsspektrum dieser Dienste gehören neben diesem «Kerngeschäft» weitere Bereiche zu ihren Aufgaben. Dies kann sich von sozialpädagogischer Familienbegleitung über Abklärungen bei Misshandlungsverdacht bis hin zum Organisieren und Führen von Gruppen leiblicher Kinder der Pflegefamilien oder Ferienlagern von Pflegekindern erstrecken.

Einen eigentlichen Pflegekinderdienst, der im öffentlichen Auftrag arbeitet, gibt es in der Schweiz erst seit November 2004. Die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben für ihr Kantonsgebiet einen privaten Träger mit den Aufgaben des Pflegekinderdienstes betraut. Für eine Auswertung der Erfahrungen ist es natürlich noch zu früh.

Pflegekinderdienste in Deutschland werden in der Regel von SozialarbeiterInnen geführt, welche ihr Know-how in der Arbeit selber sowie durch gezielte Fort- oder Weiterbildungen erworben haben. Eine spezifische Grundausbildung gibt es auch in Deutschland nicht. Durch die Konzentration der Aufgaben auf die eigentlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Abklärung, Qualifizierung von Pflegefamilien, Vermittlungen, Platzierungen, Begleitungen der Pflegeverhältnisse lässt sich jedoch innerhalb eines eigentlichen Pflegekinderdienstes die nötige Praxiserfahrung aufbauen. Viele Pflegekinderdienste werten ihre Arbeit auch mit wissenschaftlichen Begleitforschungen aus. Der Pflegefamiliendienst beider Basel wird nach der dreijährigen Projektphase evaluiert (durch Selbstevaluation, Evaluation der Begleitgruppe und eine Fremdevaluation, Umfrage bei einweisenden Stellen und Pflegefamilien).

2.3 Vernetzungsmodelle im Pflegekinderwesen

Einen «Pflegekinderdienst» bieten auch die Vernetzungsmodelle an, von denen in der Schweiz einige unter verschiedenen regionalen und lokalen Gegebenheiten und Bedingungen entstanden sind. Zu ihnen gehören unter anderem der Verein ESPOIR, das Angebot der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz, der Verein Kompass im Kanton Solothurn, das Projekt INTEGRATION, welches Pflegekinder in Bauernfamilien im Emmental im Rahmen der Regionalentwicklung platziert, oder die Agentur für Pflegefamilien des Vereins Heilpädagogischer Grossfamilien (VHP)G in der Ostschweiz. Sie alle sind private Nonprofit-Organisationen und arbeiten ohne öffentlichen Auftrag (siehe auch Teil 1, S. 39).

Die Fachleute der Vernetzungsmodelle suchen geeignete Pflegefamilien und qualifizieren sie meistens in eigenen Kursangeboten. Die Pflegefamilien sind entweder angestellt oder erhalten einen Tagessatz als Honorar, der über den üblichen Pflegegelderansätzen liegt. Die Pflegefamilien werden von einer Fachperson in ihrer Arbeit begleitet und unterstützt, oft treffen sie sich in Pflegeeltern-Gruppen.

Vernetzungsmodelle und Pflegekinderdienste überschneiden sich zum Teil, wobei in der Schweiz wie erwähnt erst seit kurzem ein einziger Pflegekinderdienst im öffentlichen Auftrag tätig ist. Die genaue Differenzierung und Kategorisierung dieser Pflegekinderwesen-spezifischen Angebote wurde bis anhin nicht vorgenommen und kann im Rahmen dieses Berichtes nicht geleistet werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass in diesen Vernetzungsmodellen sehr gute und erfolgreiche Arbeit geleistet wird – was sich nicht zuletzt dadurch ausdrückt, dass die Anfragen durch einweisende Stellen in der Regel das Angebot an Pflegeplätzen übersteigt. Insbesondere konnte und kann sich innerhalb dieser Modelle, und teilweise auch im Austausch untereinander, ein differenziertes Fachknowhow für diese spezifische Arbeit ausbilden. Die verschiedenen Modelle wie auch Angebote innerhalb der Vernetzungsmodelle befinden sich in einer laufenden Entwicklung.

3. Behördenmitglieder und MandatsträgerInnen

Für Behördenmitglieder wie auch für MandatsträgerInnen gibt es kaum Qualifizierungs- und Bildungsangebote, welche speziell auf die Tätigkeit im Kinder- und Jugendschutz sowie im Pflegekinderwesen ausgerichtet sind. Sie bilden denn auch keine Voraussetzung für ihre Arbeit. In der Regel verfügen weder Behördenmitglieder noch private MandatsträgerInnen über spezifisches Fachwissen, was aber nicht notwendigerweise bedeutet, dass ihre Arbeit unqualifiziert ist. Viele Fachleute machen gute Erfahrungen mit Laienbehördenmitgliedern, welche – gerade weil sie selber nicht über das nötige Fachwissen verfügen – die Zusammenarbeit mit professionellen Stellen suchen und auch für die nötigen Abklärungen und Begutachtungen qualifizierte Fachleute beiziehen.

Teil 3

Das Pflegekinderwesen in Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Grossbritannien Ein Ländervergleich

Die umfangreichen Recherchen zum Ländervergleich hat Peter Grossniklaus-Schweizer durchgeführt. Sie sollten als Grundlage für einen Vergleich zwischen den ausgewählten Ländern dienen, welcher wiederum mit der Situation in der Schweiz in Bezug gesetzt werden sollte. Das Ergebnis entspricht nicht den Erwartungen: Der Ländervergleich zwischen ausgewählten europäischen Ländern konnte im vorliegenden Bericht nicht wie gewünscht umgesetzt werden. Verschiedene Gründe sind dafür verantwortlich. So fehlen dazu die notwendigen statistischen Grundlagen, welche eine vergleichbare Datenbasis liefern würden. Ebenso wenig wie auf interkantonaler Ebene gibt es ein EU-weites Monitoring mit den Grunddaten für das Pflegekinderwesen. Diejenigen Parameter und Indikatoren, die für einen Vergleich notwendig sind, waren entweder gar nicht oder nur teilweise und insbesondere nicht in einer Form, die einen Vergleich ermöglicht hätte, zu erheben. Die für den Ländervergleich in einem Recherchenleitfaden formulierten massgeblichen Fragen konnten aufgrund des vorhandenen Datenmaterials und der Fachliteratur nur zum geringsten Teil befriedigend beantwortet werden:

Recherchenleitfaden für den internationalen Vergleich im Pflegekinderwesen

Anzahl fremdplatzierte Kinder
Anzahl Kinder in Heimen
Anzahl Kinder in Pflegefamilien
Anteil fremdplatzierte Kinder gemessen an der Gesamtzahl von Kindern bis 16 Jahre - Heim - Pflegefamilie
Einschätzung: Bedeutung des Pflegekinderwesens
Einschätzung: Pflegekinderwesen als öffentliche Aufgabe? Privater Initiative überlassen?
Verhältnis zum Adoptionswesen Zusammenarbeit zwischen Bereich PKW und Adoption
EU: Gibt es Standards, die EU-weit gelten? Stand und Perspektiven der EU-Projekte
Zuständigkeiten für vormundschaftliche Entscheidungen: Qualifikation? Professionalisierung?
Platzierungen in Pflegefamilien: Kategorien von Pflegefamilien Was gibt es für spezifische Traditionen?
Entschädigung der Arbeit der Pflegefamilien, Honorar, Lohn, Pflegegeld
Platzierungen in Pflegefamilien Welche Stellen sind dafür zuständig? Wie sind sie qualifiziert?
Nach was für (expliziten oder impliziten) Konzepten wird platziert?

Wie werden Platzierungen ausgewertet? Statistisches Material über erfolgreiche Platzierung, Rückplatzierungen, Abbrüche?
Begleitung der Pflegefamilie in ihrer Arbeit Von wem? Wie?
Fachleute: Werden sie ausgebildet? Qualifiziert? Wie? Von wem?
Bedeutung der öffentlichen Hand bezüglich Pflegekinderwesen
Private Träger: Bedeutung, Modelle
Gibt es landesweite Qualitätsstandards? Sind sie verbindlich?

Das bedeutet, dass sich im vorliegenden Bericht der Ländervergleich gezwungenermassen auf wenige Aussagen beschränken muss, welche in erster Linie auf modellhafte rechtliche Grundlagen und Praxismodelle fokussieren.

Gesamthaft lassen sich hier einleitend jedoch für alle EU-Länder folgende gemeinsamen Entwicklungstendenzen feststellen:

- Rückgang der stationären Unterbringung von Kindern in Heimen
- Die Entwicklung weg von den grossen stationären Einrichtungen zu kleineren Einrichtungen im bisherigen Lebensumfeld der Kinder
- Eine Differenzierung sowohl im Pflegekinderwesen wie auch in der Heimerziehung
- Professionalisierung von MitarbeiterInnen in den Institutionen und auch der Pflegeeltern
- Tendenz zu zunehmender Platzierung in gut qualifizierte und begleitete Pflegefamilien als Alternative zur Heimerziehung.³⁷

Die Ergebnisse des Ländervergleichs werden in tabellarischer Form dargestellt (im Anhang, Seite 7 ff.), um sie möglichst übersichtlich zu präsentieren. Weitere Ausführungen mit einem umfangreichen Literaturverzeichnis zum Ländervergleich im Umfang von ca. 40 Seiten können bei der Schweizerischen Fachstelle für das Pflegekinderwesen (Pflegekinder-Aktion Schweiz, Bederstrasse 105a, 8002 Zürich) bezogen werden.

³⁷ Colton, Hellinckx: Foster and residential care in the EU. In: Colla, u.a. (Hrsg.): Handbuch Heimerziehung und Pflegekinderwesen in Europa, Neuwied/Kriftel 2001, Seite 41 ff.

Teil 4

Zusammenfassung

Das Pflegekinderwesen in der Schweiz, und darin unterscheidet es sich grundsätzlich nicht von den entsprechenden Systemen in andern europäischen Ländern, ist ein komplexer Bereich mit einer grossen Vielfalt von Formen – sowohl was die Pflegeverhältnisse wie auch die Pflegefamilien oder pflegefamilienähnliche Formen betrifft. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich dieser Bereich stark ausdifferenziert, weist als System Schnittstellen mit mehreren anderen Systemen auf. In der Schweiz hat sich das Pflegekinderwesen lokal und regional sehr unterschiedlich entwickelt. Gerade in den letzten Jahren sind im Bereich Pflegekinderwesen neue Trends zu beobachten, wie die Plätze für Kinder und Jugendliche, die von privaten Firmen angeboten werden. Die Pflegefamilien werden von den Firmen rekrutiert und begleitet. Strukturen (je nach Kanton oder je nach Gemeinde), Definitionen (zum Beispiel, wie viele Pflegekinder eine Familie aufnehmen kann), Angebote an Pflegeplätzen, Pflegegelder für die Pflegefamilien, Tarife für Pflegeplätze sind höchst unterschiedlich, und es existiert in der Schweiz keine zusammenfassende Darstellung des Pflegekinderwesens. Es gibt weder verbindliche Standards noch verbindliche Kriterien für alle Prozesse rund um die Platzierung eines Kindes in eine Pflegefamilie.

1. Zusammenfassende Empfehlungen

Um das schweizerische Pflegekinderwesen weiter zu entwickeln und zu professionalisieren, sind Massnahmen auf verschiedenen Ebenen nötig. Im vorliegenden Bericht sind die Empfehlungen an der Stelle der jeweils abgehandelten Themen/Bereiche formuliert worden. Sie sollen hier nochmals zusammenfassend in Kurzform dargelegt werden. Darüber hinaus müssen für eine Weiterentwicklung und Professionalisierung und zur Bereitstellung eines funktionsfähigen Pflegekinderwesens auch übergeordnete und koordinierende Massnahmen ergriffen werden. Sie werden an dieser Stelle als Synthese formuliert.

Rechtliche Grundlagen und ihre Umsetzung

Die Kinderschutzmassnahmen im ZGB genügen als rechtliche Grundlage, hier muss jedoch die Umsetzung verbessert werden, sodass gefährdete Kinder und Jugendliche den nötigen Schutz erhalten.

Dazu muss prioritär die Revision des Vormundschaftsrechts, wie sie schon länger geplant ist, umgesetzt werden. Für die Kinder- und Jugendhilfe sind interdisziplinär zusammengesetzte Fachgerichte oder Fachbehörden auf regionaler Ebene unerlässlich. Auf jeden Fall aber muss in diesen Fachgerichten oder Fachbehörden das spezifische Fachknowhow in Kinder- und Jugendschutzbelangen wie im Pflegekinderwesen sichergestellt werden.

Die Stellung der betroffenen Kinder und Jugendlichen in den (zurzeit hauptsächlich) behördlichen und (zukünftigen) gerichtlichen Verfahren muss durch eine unabhängige anwaltschaftliche Vertretung der Kinder gestärkt werden.

Neben den Verbesserungen im Vormundschaftsrecht braucht es aber auch dringend ein materielles Recht betreffend das Pflegekinderwesen. Hier muss eine interdisziplinär eingesetzte ExpertInnenkommission arbeiten, wie und auf welcher Ebene dies am besten umgesetzt werden kann.

Insgesamt muss das Kindeswohl ganz allgemein und insbesondere betreffend diejenigen Kinder, die am stärksten schutzbedürftig sind (Kinder, deren Interessen und Wohl nicht durch anwesende, liebevolle, präsente, fähige und kompetente Eltern oder Elternteile wahrgenommen wird), sowohl in der Rechtsprechung wie in den Verfahren und in der Umsetzung stärker gewichtet werden.

Gleichstellung des Pflegekinderwesens und der Heimerziehung

Der Zweck des Pflegekinderwesens wie des Bereichs der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen besteht in der Bereitstellung einer genügenden Anzahl von Betreuungsplätzen in der notwendigen Vielfalt für die bedürftigen Kinder. Sowohl die Erziehung in einer Familie wie in einer Institution muss in eine Gesamtplanung integriert werden. Das Pflegekinderwesen ist dem Heimbereich sowohl strukturell wie auch organisatorisch und finanziell gleichzustellen. Plätze in Pflegefamilien oder in einem Heim sind über dieselben Finanzierungsmodelle zu bezahlen.

Qualifizierung der AkteurInnen im Pflegekinderwesen

Da die Arbeit im Zusammenhang mit Platzierungen von Kindern und Jugendlichen in eine Pflegefamilie eine hoch anspruchsvolle Arbeit für alle Beteiligten ist, ist es unabdingbar, dass alle für ihre jeweils spezifischen Tätigkeiten qualifiziert sind und kontinuierlich weitergebildet werden. Die angemessenen Bildungsangebote müssen national auf Fachebene erarbeitet werden und als verbindliche Minimalstandards in die Praxis umgesetzt werden.

Grunddaten zum Pflegekinderwesen

Um das Pflegekinderwesen in der Schweiz überhaupt weiterentwickeln zu können, müssen die Grunddaten erhoben werden. In diesem Zusammenhang braucht es auch umfassende Langzeitstudien, welche einerseits eine Situationsanalyse machen, insbesondere was die unterschiedlichen kantonalen und lokalen Strukturen im Pflegekinderwesen betrifft, und andererseits die Platzierungsverläufe repräsentativ auswerten.

Nationale Koordination und Steuerung des Pflegekinderwesens

Im Bundesamt für Justiz bzw. beim bereits mehrfach eingeforderten Bundesamt für Kinder-, Jugend- und Familienfragen muss ein nationales Kompetenzzentrum für das Pflegekinderwesen geschaffen werden. Das Kompetenzzentrum muss mit der Erarbeitung von nationalen und verbindlichen Qualitätsstandards auf jeder Ebene des Pflegekinderwesens und insbesondere auch mit der nationalen Koordination im Pflegekinderwesen betraut werden.

2. Inhaltliche Zusammenfassung

Der vorliegende Expertenbericht geht auf das Postulat von Nationalrätin Jacqueline Fehr (02.3239) zum Pflegekinderwesen in der Schweiz zurück. Sie fordert den Bundesrat auf, in einem Bericht aufzuzeigen, wie das Pflegekinderwesen in der Schweiz professionalisiert werden könnte, sodass es den heute international anerkannten Qualitätsanforderungen entspricht. Mit der Verfassung des Berichts wurde Dr. Kathrin Barbara Zatti beauftragt.

Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in vier Teile gegliedert. Im ersten Teil wird das Pflegekinderwesen in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen in ausgewählten europäischen Ländern analysiert. Darin werden die wesentlichen Begriffe geklärt und definiert, die rechtlichen Grundlagen und deren Umsetzung diskutiert und die historische Entwicklung des Pflegekinderwesens in der Schweiz nachgezeichnet. Die Autorin zeigt auf, wie das Pflegekinderwesen als Subsystem an der Schnittstelle privat – öffentlich, im Bereich der ausserfamiliären Betreuung sowie in der Kinder- und Jugendhilfe zu verorten ist. Im zweiten Teil stehen die AkteurInnen im Pflegekinderwesen im Blickpunkt. Die Autorin illustriert, welche Leistungen Pflegeeltern, Fachpersonen sowie Behördenmitglieder und MandatsträgerInnen erbringen, welche Anforderungen an sie gestellt werden und wie sie für ihre Arbeit qualifiziert werden. Der dritte Teil beinhaltet einen Vergleich des Pflegekinderwesens in den fünf europäischen Ländern Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Grossbritannien. Da ein Monitoring des Pflegekinderwesens auf europäischer Ebene bis anhin fehlt, sind nur bedingt vergleichende Schlussfolgerungen möglich. Im vierten Teil werden die zentralen Empfehlungen des Berichts in einer Synthese zusammengefasst.

2.1 Begriffe, statistische Grundlagen und Forschung im Pflegekinderwesen

Die Begriffe im Pflegekinderwesen sind nicht einheitlich definiert. Sowohl in Fachkreisen als auch in der breiten Öffentlichkeit werden für denselben Sachverhalt unterschiedliche Bezeichnungen verwendet. Die Begriffsvielfalt illustriert die historische Entwicklung und die fachliche Disparität im Pflegekinderwesen. Darin kommt auch die mangelnde Steuerung im Pflegekinderwesen zum Ausdruck. Ein nationales Fachgremium, das sich mit solchen Fragen auseinandersetzt, fehlt. Ein hochkomplexes System wie das Pflegekinderwesen, an dem Laien und Fachleute aus ganz unterschiedlichen Disziplinen beteiligt sind und das wesentlich von der Qualität der Zusammenarbeit aller Beteiligten abhängt, kann ohne ein einheitliches Begriffsraster nicht angemessen funktionieren.

EMPFEHLUNG

Damit überhaupt eine einheitliche Diskussionsgrundlage geschaffen werden kann, müssen die Begriffe – wie sie im Zusammenhang mit dem Pflegekinderwesen gebraucht werden – einheitlich definiert werden. Die verschiedenen Kategorien von Pflegeverhältnissen und die verschiedenen Formen von Pflegefamilien müssen innerhalb eines verbindlichen Rasters definiert werden. Dies muss – zusammen mit anderen Basisarbeiten, wie sie an später folgenden Stellen in diesem Bericht formuliert werden – durch eine mit einem verbindlichen Auftrag eingesetzte ExpertInnengruppe erarbeitet werden.

Ebenso mangelhaft sind die statistischen Grundlagen im Pflegekinderwesen. So werden Pflegekinder in der Schweiz nicht statistisch erfasst. Es kann also keine Aussage darüber gemacht werden, wie viele Pflegekinder in der Schweiz leben. Neben der Anzahl Kinder, die in Pflegefamilien leben, müssen mindestens auch die folgenden Parameter erhoben werden: Altersstruktur der Kinder, Platzierungsgründe, Kinderschutzmassnahmen, zuständige platzierende Behörde, Basisdaten zur sozialen Stellung der Pflegefamilie, Platzierungsverlauf und die Gründe, die zur Beendigung eines Pflegeverhältnisses führen.

EMPFEHLUNG

Es muss so rasch wie möglich eine zentrale Monitoringstelle geschaffen werden, welche die wesentlichen Parameter sammelt und statistisch auswertet.

Diese Daten können – durch die für die Bewilligung des Pflegeplatzes zuständige Stelle – anonym gemeldet werden, das heisst ohne Namen der Kinder, der leiblichen Eltern und der Pflegeeltern.

Wissenschaftliche Untersuchungen zum Pflegekinderwesen gibt es in der Schweiz auffällig wenige. Zu vielen Teilbereichen wie zum Bildungsbereich oder zu den unterschiedlichen Modellen und Organisationsformen im Pflegekinderwesen können daher gar keine gültigen Aussagen gemacht werden. Die Datenbasis der vorhandenen Studien beschränkt sich häufig auf ein kleines Einzugsgebiet, sodass sie keinen repräsentativen Anspruch erheben können. Die Forschungsergebnisse aus anderen Ländern sind nur sehr bedingt auf die Verhältnisse in der Schweiz übertragbar. Solange keine statistischen Grundlagen und wissenschaftlichen Studien zum Pflegekinderwesen in der Schweiz vorliegen, ist es auch nicht möglich, Faktoren zur Steuerung des Pflegekinderwesens zu definieren. Dies bedeutet nichts anderes, als dass in der Schweiz das Schicksal vieler Kinder dem Zufall überlassen wird.

EMPFEHLUNG

Um überhaupt die notwendigen Grunddaten für eine übergeordnete Steuerung des Pflegekinderwesens in der Schweiz zu erheben, muss auch in die Forschung investiert werden. Die Grunddaten müssen regelmässig erhoben werden (Anzahl Pflegekinder, Anzahl Kinder in Heimen, Verläufe von Platzierungen), die unterschiedlichen Modelle und Organisationsformen müssen erfasst, untersucht und bewertet werden. Insbesondere ist Wert auf kontinuierliche Praxisforschung zu legen, sodass die Erfahrungen, die in einem Projekt gewonnen werden, auch auf andere Projekte in anderen Regionen angewandt werden können. Nur so kann sich das Gesamtsystem Pflegekinderwesen weiterentwickeln.

2.2 Rechtliche Grundlagen

Aus der Darstellung und Beurteilung der rechtlichen Grundlagen in der Schweiz sowie dem Vergleich mit den rechtlichen Bestimmungen in anderen Ländern geht klar hervor, dass auch in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht. Das Pflegekinderwesen basiert auf den rechtlichen Bestimmungen im Zivilgesetzbuch (ZGB). Relevant sind insbesondere die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO), welcher Art. 316 ZGB zugrunde liegt, und die zivilrechtlichen Bestimmungen zum Kinderschutz (ZGB Art. 307–315).

Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)

Die Bestimmungen der PAVO genügen den heutigen Anforderungen an ein qualitativ hochstehendes Pflegekinderwesen nicht mehr. Sie fokussieren lediglich auf die Bewilligung der Pflegeplätze und die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse. Damit erfasst die PAVO wesentliche Bereiche, die ebenfalls einer gesetzlichen Rahmensetzung bedürfen, nicht. Problematisch ist beispielsweise die Beschränkung der Bewilligungspflicht auf die Pflegefamilie. An einem Pflegeverhältnis sind weitere AkteurInnen und Organisationen beteiligt, deren Arbeit ebenfalls einer Qualitätsentwicklung und -kontrolle unterliegen muss. Die Aufgaben und Qualifikationen der Pflegeeltern und der an einem Pflegeverhältnis beteiligten VertreterInnen der Öffentlichkeit (Fachpersonen, Behördenmitglieder, MandatsträgerInnen) müssen neu und klar definiert werden. Die Aufgabe der zuständigen Instanzen besteht nicht primär darin, Pflegeeltern als KlientInnen zu «beaufsichtigen» oder zu «kontrollieren», sondern sie als PartnerInnen in ihrer Aufgabe zu begleiten und zu unterstützen. Die Kantone haben gemäss PAVO die Möglichkeit, die Bewilligungspflicht für verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse aufzuheben. Die Verwandtenpflege, die grosse Chancen, aber auch Risiken in sich birgt, darf indessen nicht vollständig der privaten Verantwortung überlassen werden.

Die Kantone haben zwar die Möglichkeit, weitergehende, dem aktuellen Stand des Pflegekinderwesens angepasste neue Bestimmungen zu erlassen. Die einzelnen Kantone haben von dieser Möglichkeit aber nur sehr bedingt Gebrauch gemacht.

EMPFEHLUNG: Es ist eine interdisziplinär zusammengesetzte ExpertInnenkommission einzusetzen, welche herausarbeitet, inwiefern das geltende Recht so verändert werden kann, dass es den heutigen Anforderungen Rechnung trägt und die heutigen Erkenntnisse in ausreichendem Mass berücksichtigt. Dabei ist zu klären, ob die Revision der PAVO allein ausreicht oder ob der Art. 316 ZGB erweitert werden muss.

Insbesondere muss den Kantonen verbindlich vorgeschrieben werden, was sie auf kantonaler Ebene für ein effizientes Pflegekinderwesen zu gewährleisten haben – von der finanziellen Gleichstellung mit dem Bereich der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen bis zum Anspruch von Pflegeeltern auf Begleitung, Unterstützung, Aus- und Fortbildung. Die zurzeit problematischen, fraglichen oder gar nicht geregelten Bereiche – wie die unangemessene und inadäquate Aufsicht über Pflegefamilien, die fehlenden verbindlichen Definitionen von Pflegeformen und von fachlichen Standards oder die fehlende Aufsicht über Anbieter von Pflegeplätzen – müssen neu geregelt werden. Insbesondere muss jeder Kanton eine Stelle bezeichnen, welche für die Organisation des Pflegekinderwesens zuständig ist, dies in Koordination und Zusammenarbeit mit den für den Heimbereich zuständigen kantonalen Stellen.

Zivilrechtlicher Kinderschutz

Der zivilrechtliche Kinderschutz gilt in Fachkreisen als vorbildlich und hält auch einem internationalen Vergleich stand. Probleme, die in der Praxis dennoch auftauchen, sind auf eine mangelhafte Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen zurückzuführen. Die für die Umsetzung zuständigen Vormundschaftsbehörden – in kleineren Gemeinden handelt es sich oft um Laienbehörden – verfügen häufig nicht über das notwendige Fachwissen. Die Schwierigkeiten im Vormundschaftswesen werden weiter unten ausgeführt.

2.3 Historische Entwicklung

Die Geschichte des Pflegekinderwesens ist in der Schweiz historisch nie umfassend aufgearbeitet worden. Einige dunkle Kapitel in der Geschichte des Pflegekinderwesens bedürfen indessen dringend der Aufarbeitung. Namentlich seien das so genannte Verdingkinderwesen und die Geschichte des Hilfswerks «Kinder der Landstrasse» erwähnt. Die Missbräuche der Vergangenheit belasten das heutige Pflegekinderwesen; es haftet ihm ein Negativimage an. Obwohl der Schatten der Vergangenheit schwer fassbar und quantifizierbar ist, wirkt er sich auf das Leben von Pflegefamilien hinderlich aus. So stehen Pflegeeltern unter dem generellen unterschweligen Verdacht, dass die Betreuung von Pflegekindern weniger den Kindern als ihren eigenen Interessen dient. Ohne klare historische Grundlagen und ohne eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Vergangenheit ist eine differenzierte öffentliche Wahrnehmung, die deutlich zwischen Missbrauchssituationen und der effektiven Arbeit im Pflegekinderwesen unterscheidet, kaum möglich.

EMPFEHLUNG

Damit die Qualität des Pflegekinderwesens entwickelt werden und die notwendige Professionalisierung auf allen Ebenen stattfinden kann, ist es unumgänglich, dass die Geschichte des Pflegekinderwesens in der Schweiz möglichst rasch und umfassend aufgearbeitet wird.

2.4 Subsystem Pflegekinderwesen

Das Pflegekinderwesen weist Schnittstellen zu mehreren anderen Bereichen auf. Es kann auch als Subsystem mehrerer übergeordneter Systeme betrachtet werden. Daraus resultiert ein komplexes Gebilde, das schwer fassbar ist.

Schnittstelle Privatsphäre – Öffentlichkeit

Das Pflegekinderwesen bewegt sich an der Schnittstelle zwischen Öffentlichkeit und Privatsphäre. Die Familie wird in der Schweiz generell der Privatsphäre zugeordnet. Pflegefamilien haben indessen einen öffentlichen Auftrag. Mit der Aufnahme eines Pflegekindes übernehmen sie die Aufgabe, in ihrem familiären Rahmen ein «fremdes» Kind zu erziehen. Dieses «Dilemma» ist und bleibt ein Merkmal des Pflegekinderwesens.

Bereich ausserfamiliäre Betreuung

Das Pflegekinderwesen gehört zum Bereich der ausserfamiliären Betreuung. Einerseits bestehen fließende Übergänge zwischen familienergänzenden Betreuungsangeboten und der Fremdplatzierung in einer Pflegefamilie. Ein Kind wird beispielsweise nicht selten zuerst in einer Tagesfamilie betreut und anschliessend in einer Pflegefamilie platziert. Andererseits ist das Pflegekinderwesen im Bereich der Fremdplatzierung angesiedelt. Für Kinder, die fremdplatziert werden müssen, wird entweder ein Platz in einer Institution, in der Regel in einem Kinder- und Jugendheim, oder in einer Pflegefamilie gesucht. Dieser Entscheid fällt in der Regel nicht auf der Grundlage von fachlichen Überlegungen. Vielmehr ist er in vielen Fällen vom verfügbaren Angebot in einer Region oder vom Zufall abhängig. Für die Wahl der Platzierung sind oft auch finanzielle Überlegungen ausschlaggebend: Es wird jene Lösung begünstigt, die am wenigsten Kosten verursacht. Der Bereich der institutionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und das Pflegekinderwesen sind strukturell, organisatorisch und finanziell ganz unterschiedlich geregelt, obwohl sie dasselbe Ziel verfolgen: Sie bieten Kindern, die aufgrund von Defiziten in der Erziehungsfähigkeit zeitweise oder auf Dauer nicht von ihren leiblichen Eltern erzogen und betreut werden können, einen für ihre Entwicklung förderlichen Betreuungsplatz an.

EMPFEHLUNG

Das Pflegekinderwesen in der Schweiz ist sowohl strukturell wie auch organisatorisch und finanziell dem Heimbereich gleichzustellen. Beide Bereiche sind im Rahmen einer nationalen und regionalen Gesamtplanung auf die Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Jugendlichen auszurichten. Die Platzierung in ein Heim oder in eine Pflegefamilie muss nach ausschliesslich fachlichen Kriterien aufgrund der Situation und der Bedürfnisse des Kindes erfolgen. Es muss ein entsprechendes Tarif- und Finanzierungssystem entwickelt werden.

2.5 Vormundschaftswesen

Das Pflegekinderwesen weist eine weitere, wesentliche Schnittstelle zum Vormundschaftswesen auf. Es bildet nur einen Teilbereich des Vormundschaftswesens, da die zuständigen Vormundschaftsbehörden sowohl Erwachsenenschutzmassnahmen als auch Kindesschutzmassnahmen anordnen. Die Vormundschaftsbehörden fällen Entscheide, die für die Biografie von Kindern einschneidend sind. Sie ordnen Kindesschutzmassnahmen an und entscheiden über eine allfällige Fremdplatzierung. Sie entscheiden, ob ein Kind in eine Pflegefamilie oder in ein Heim platziert wird. Sie ernennen bei einer entsprechenden Kindesschutzmassnahme eine Beiständin oder einen Vormund für das Kind. Sie erteilen die Bewilligung für einen Pflegeplatz, und sie regeln falls nötig Besuchskontakte des Pflegekindes zur Herkunftsfamilie. Und sie beschliessen auch über allfällige Um- und Rückplatzierungen des Kindes. Diese Verantwortung setzt ein hohes fachliches Knowhow und eine unabhängige Position, die ausschliesslich dem Wohl des Kindes verpflichtet ist, voraus. Gegenwärtig sind diese Voraussetzungen keineswegs gewährleistet. Als Stichworte seien lediglich die marginale Stellung des Pflegekinderwesens bei den Vormundschaftsbehörden, das Problem der politisch gewählten Laiengremien, die Interessenkonflikte auf kommunaler Ebene, die Nachteile des Verwaltungsverfahrens und die ungenügende Vertretung der Interessen der Kinder in diesen Verfahren genannt. Die Mängel im schweizerischen Vormundschaftswesen sind seit längerem bekannt, die Revision des Vormundschaftsrechts ist im Gange. Dieses Gesetzesprojekt ist dringend voranzutreiben:

EMPFEHLUNGEN

Im Interesse eines wirksamen Kinder- und Jugendschutzes in der Schweiz – das Pflegekinderwesen inbegriffen – muss der Revision des Vormundschaftsrechts eine hohe Priorität auf der politischen Agenda eingeräumt werden.

Alle EntscheidungsträgerInnen, die mit Entscheidungen und Umsetzungen von Massnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Pflegekinderwesen betraut sind, müssen für diese Aufgaben qualifiziert und regelmässig weitergebildet werden.

In den Amtsvormundschaften wie auch bei den MandatsträgerInnen muss eine Aufteilung und Spezialisierung bezüglich Kindesschutzmassnahmen und Erwachsenenschutzmassnahmen erfolgen, damit das fachliche Knowhow im Bereich Kindesschutz aufgebaut, weiterentwickelt und gesichert werden kann.

Die Position der betroffenen Kinder in den Verfahren – seien es Verwaltungsverfahren vor den Vormundschaftsbehörden oder gerichtliche Verfahren (allenfalls nach der Revision des Vormundschaftsrechts) vor Vormundschaftsgerichten – muss unbedingt gestärkt werden. Kinder und Jugendliche brauchen eine unabhängige anwaltschaftliche Vertretung in allen sie betreffenden Verfahren.

2.6 Qualifizierung von Pflegeeltern

Die Pflegeeltern sind die eigentlichen Leistungserbringer im Pflegekinderwesen: Sie erbringen gegenüber dem Pflegekind eine sozialpädagogische Leistung. In der Schweiz wird diese Leistung aufgrund des familiären Rahmens, in der sie erbracht wird, kaum wahrgenommen und anerkannt. Sie wird in der Regel weder auf der Ebene der finanziellen Abgeltung noch im Bereich der persönlichen Wertschätzung gebührend honoriert. Pflegeeltern erfüllen ebenso wie die MitarbeiterInnen in einem Kinder- und Jugendheim einen öffentlichen Auftrag. Ihre Aufgabe ist genauso anspruchsvoll. Kinder, die in eine Pflegefamilie platziert werden, haben häufig bereits über längere Zeit äusserst belastende Lebenserfahrungen gemacht, die sie in ihrer Entwicklung beeinträchtigen. Ein Teil der Pflegekinder ist aufgrund von psychischen oder physischen Misshandlungen traumatisiert. Andere leiden unter den Auswirkungen der Suchtprobleme oder psychischen Erkrankungen ihrer Eltern. Die Betreuung und Erziehung jedes einzelnen Kindes stellt für Pflegeeltern eine besondere Herausforderung dar. Damit Pflegeeltern ihre Aufgabe bewältigen können, brauchen sie eine fundierte Vorbereitung, kontinuierliche Begleitung, Beratung und Unterstützung sowie ein differenziertes Bildungsangebot. Gegenwärtig kommt nur ein kleiner Teil der Pflegeeltern in den Genuss dieser Angebote. Dies kann zu Rollenkonflikten und Überforderungssituationen von Pflegefamilien führen, die unter Umständen im Abbruch des Pflegeverhältnisses enden. Für die vom Abbruch betroffenen Pflegekinder bedeutet dies, dass sie in der Regel nicht mehr fähig sind, sich auf die Beziehungsangebote von Erwachsenen wirklich einzulassen und dass sie damit auch nicht jene «korrigierenden» Erfahrungen machen können, welche nötig sind, damit sie ihre Deprivierungserfahrungen zumindest teilweise verarbeiten und überwinden können. Für Pflegeeltern ist das «Scheitern» eines Pflegeverhältnisses schmerzhaft und kann eine Familie ernsthaft gefährden. Im Unterschied zur Schweiz müssen sich Pflegeeltern in Deutschland, Österreich und Grossbritannien für ihre Aufgabe qualifizieren (Abklärung). In den drei genannten Ländern haben Pflegeeltern ein gesetzlich festgeschriebenes Recht auf Abklärung und Vorbereitung.

EMPFEHLUNG

Damit Pflegeeltern ihre Arbeit und anspruchsvolle Aufgabe angemessen erfüllen können, braucht es sowohl eine sorgfältig und qualifiziert vorgenommene Abklärung als auch eine angemessene Vorbereitung auf ihre Aufgabe, eine spezifische Aus- und Weiterbildung und eine fachlich qualifizierte kontinuierliche Begleitung des Pflegeverhältnisses. Diese Voraussetzungen sollen in den neu zu erarbeitenden gesetzlichen Grundlagen, wie in Empfehlung auf Seite 19 dargestellt, geregelt werden.

Abschliessend muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass die Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen der Schweiz nicht durch vereinzelte Massnahmen in einigen ausgewählten Bereichen erzielt werden kann. Im komplexen Pflegekinderwesen ist die Koordination der Massnahmen und die Sicht auf das Gesamtsystem unerlässlich.

1. Tabellarischer Vergleich der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf und Zürich

1.1 Struktur des Pflegekinderwesens und der Jugendhilfe

Basel-Landschaft	Basel-Stadt	Genf	Zürich
<p>Für Abklärung, Erteilung der Bewilligungen und Aufsicht über die Pflegeplätze und die Pflegeverhältnisse ist die Vormundschaftsbehörde am Wohnort der Pflegeeltern zuständig.</p> <p>Für Kinderschutzmassnahmen sind die Vormundschaftsbehörden der Gemeinde zuständig.</p> <p>Öffentlichkeitsarbeit und die Werbung von geeigneten Pflegefamilien liegt im Aufgabenbereich des seit November 2004 arbeitenden Pflegefamiliendienstes beider Basel.</p> <p>Der Pflegefamiliendienst arbeitet nur im freiwilligen Bereich der Beratung, Qualifizierung und Begleitung von Pflegefamilien. Er nimmt keine gesetzlichen Aufgaben wahr.</p>	<p>Für die Bewilligungen der Pflegeplätze und die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse ist das Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abt. Sozialpädagogik, zuständig.</p> <p>Für Kinderschutzmassnahmen ist die Vormundschaftsbehörde zuständig, bestehend aus der Abteilung für Kinder- und Jugendschutz (AKJS) und den Amtsvormundschaften.</p> <p>Standardisierte Eignungsabklärung von potenziellen Pflegeeltern durch Ressort Dienste, Abt. Sozialpädagogik.</p> <p>Vermittlung von Pflegekindern geschieht seit November 2004 durch den Pflegefamiliendienst beider Basel oder durch die platzierenden Stellen, z.B. eine Amtsvormundschaft.</p> <p>Öffentlichkeitsarbeit und die Werbung von geeigneten Pflegefamilien liegt im Aufgabenbereich des Pflegefamiliendienstes beider Basel.</p>	<p>Für die Bewilligungen der Pflegeplätze und die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse ist das Office jeunesse (Jugendamt) zuständig.</p> <p>Abklärung von potenziellen Pflegeeltern und Vermittlung von Pflegekindern geschieht durch das Office jeunesse.</p> <p>Öffentlichkeitsarbeit und das Werben von geeigneten Pflegefamilien erfolgt durch das Office jeunesse und die AGFAH = association genevoise des familles d'accueil avec hébergement.</p>	<p>Für die Bewilligungen der Pflegeplätze und die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse sind die Vormundschaftsbehörden der Gemeinden, die Jugendsekretariate auf Bezirksebene (durch Delegation der Aufsicht an Beistände) und die Pflegekinder-Aufsichten der Gemeinden zuständig.</p> <p>Kinderschutzmassnahmen werden von den Vormundschaftsbehörden erlassen, die Jugendsekretariate machen fachliche Abklärungen, oft auch zusammen mit anderen Stellen.</p> <p>Abklärung von potenziellen Pflegeeltern und Vermittlung von Pflegekindern geschieht durch die Jugendsekretariate.</p> <p>Stadt Zürich: Die Vormundschaftsbehörde (Waisenrat) ist eine professionelle Behörde.</p> <p>Der Fachbereich Pflegekinder der Sozialen Dienste der Stadt Zürich ist für alle Aufgaben (Abklärung, Platzierung, Begleitung und Beratung, Aufsicht) wie auch für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig.</p> <p>Öffentlichkeitsarbeit und die Werbung von Pflegeeltern geschieht hauptsächlich durch private Organisationen.</p>

1.2 Kantonale rechtliche Grundlagen des Pflegekinderwesens und der Jugendhilfe

Basel-Landschaft	Basel-Stadt	Genf	Zürich
<p>Pflegekindergesetz vom 22. April 1982 und Verordnung zum Pflegekindergesetz vom 22. April 1982</p> <p>(Gesetz und Verordnung werden aufgelöst, und alles wird neu in der Sozialhilfeverordnung geregelt.</p> <p>Verwandtschaftliche Pflegeverhältnisse sind bis dato nicht bewilligungspflichtig, Gesetzesrevision befindet sich in der Regierung, sofern sie vom Landrat wie vorgesehen verabschiedet wird, tritt sie auf April 2006 in Kraft).</p>	<p>Verordnung über die Aufnahme von Kindern in Familien- und Heimpflege vom 9. September 1997</p> <p>Verordnung über die Beiträge und die Betreuung von Kindern in Familien- und Heimpflege vom 25. Oktober 1998</p> <p>Ab 2006 soll eine neue Verordnung in Kraft treten.</p>	<p>Ordonnance réglant le placement d'enfants de 19. Oktober 1977</p>	<p>Verordnung über die Pflegekinderfürsorge im Kanton Zürich vom 11. September 1989</p>

1.3 Abklärung der Pflegeplätze und Anforderungen an die Pflegeeltern

Basel-Landschaft	Basel-Stadt	Genf	Zürich
<p>Freiwillige und unverbindliche Eignungsabklärung und Vorbereitung durch den Pflegefamiliendienst beider Basel</p> <p>Die Eignungsabklärung erfolgt durch Familien- und Einzelgespräche (Hausbesuche) und die Vorbereitung durch thematische Gruppenarbeit (2–3 Abende und ein Wochenende, zurzeit läuft ein Pilotkurs).</p> <p>Ab 2006 sollen auch Fortbildungsangebote und eine Qualifizierung zur Fachpflegefamilie möglich werden.</p>	<p>Standardisierte Eignungsabklärung durch Ressort Dienste (u.a. durch das Einholen von Erkundigungen sowie Familien- und Einzelgespräche, Hausbesuch)</p> <p>Vorbereitung der Pflegeeltern auf freiwilliger Basis durch den Pflegefamiliendienst beider Basel</p> <p>In Planung (2006): die Möglichkeit zur Qualifizierung zur Fachpflegefamilie und Fortbildungsangebote.</p>	<p>Eignungsabklärung durch Office jeunesse, bis dato keine Vorbereitungskurse</p>	<p>Eignungsabklärung durch MitarbeiterInnen der Jugendsekretariate (Kanton) und des Fachbereiches Pflegekinder (Stadt Zürich)</p>

1.4 Unterstützung, Beratung und Qualifizierung der Pflegeeltern

Basel-Landschaft	Basel-Stadt	Genf	Zürich
Beratungs- und Fortbildungsangebot durch den Pflegefamiliendienst beider Basel, ab 2006 auch Qualifizierung zur Fachpflegefamilie möglich	Beratungs- und Fortbildungsangebot durch den Pflegefamiliendienst beider Basel, Qualifizierung zur Fachpflegefamilie in Planung	Association genevoise des familles d'accueil avec hébergement (AGFAH), ein Verein von 25 Pflegefamilien, bietet 4- bis 6-mal jährlich Veranstaltungen für Pflegeeltern an, u.a. Erfahrungsaustausch, themenorientierte Gespräche mit den MitarbeiterInnen des Office jeunesse und anderen Fachpersonen.	Regelmässige Unterstützung und Beratung erhalten ausschliesslich die Pflegeeltern von ESPOIR, Supervision nach Bedarf für alle Pflegeeltern kann bei der Pflegekinder-Aktion Zürich beantragt werden. Bei contetto, den sozialpädagogischen Pflegefamilien, geschieht Beratung, Supervision und Qualifizierung im Rahmen des Qualitätskonzeptes.

1.5 Formen von Pflegeverhältnissen

Basel-Landschaft	Basel-Stadt	Genf	Zürich
<ul style="list-style-type: none"> Wochen- und Dauerpflege Gross(pflege-)familien (sozialpädagogische Familien), gelten ab 2006 als Kleinheime mit einer Heimbewilligung <p>Ab 2006 Fachpflegefamilien für</p> <ul style="list-style-type: none"> Langzeitbetreuung (Wochen- und Dauerpflege) Kurzzeitbetreuung (mit Sofortaufnahme- und geplanten Aufnahmemöglichkeiten) 	<ul style="list-style-type: none"> Wochen- und Dauerpflege <p>Ab 2006 Fachpflegefamilien für</p> <ul style="list-style-type: none"> Langzeitbetreuung (Wochen- und Dauerpflege) Kurzzeitbetreuung (mit Sofortaufnahme- und geplanten Aufnahmemöglichkeiten) 	<ul style="list-style-type: none"> Wochen- und Dauerpflege <p>Zwei sozialpädagogische Pflegefamilien bieten Krisenintervention, Dauerpflege und Time-out im professionellen Setting an.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Wochen- und Dauerpflege <p>Contetto, sozialpädagogische Pflegefamilien, bietet Krisenintervention, Dauerpflege im prof. Setting an. ESPOIR bietet neben Wochen- und Dauerpflege verschiedene individuelle Settings an (sozialräumliche und lebensweltorientierte).</p> <p>Eins-zu-eins-Betreuung von traumatisierten Kindern bei professionellen Pflegeeltern in Privathaushalten (Arbeitgeber ist die Stiftung Kinderheim Grünau, die seit 2003 3–4 Plätze in diesem Bereich anbietet.</p>

1.6 Professionalität der Fachpersonen bezüglich des Fachwissens im Pflegekinderwesen

Basel-Landschaft	Basel-Stadt	Genf	Zürich
<p>Alle Fachpersonen verfügen über einen Diplomabschluss in Sozialer Arbeit einer Fachhochschule.</p> <p>Einige verfügen über Zusatzausbildung in Familienberatung, Familientherapie.</p>	<p>Alle Fachpersonen verfügen über einen Diplomabschluss in Sozialer Arbeit einer Fachhochschule.</p> <p>Vielfach Zusatzausbildung in Familienberatung, Familientherapie</p>	<p>Alle Fachpersonen verfügen über einen Diplomabschluss in Sozialer Arbeit einer Fachhochschule.</p>	<p>Alle Fachpersonen verfügen über einen Diplomabschluss in Sozialer Arbeit einer Fachhochschule.</p> <p>Vielfach Zusatzausbildung in Familienberatung, Familientherapie</p> <p>Erfahrungsaustausch und Austausch von Fachwissen in der Fachgruppe Pflegekinderwesen des AJB. (Die kantonale Fachgruppe Pflegekinderwesen umfasst alle MitarbeiterInnen der Jugendsekretariate mit dem Schwerpunkt Pflegekinder. Sie ist Koordinationsorgan des kantonalen Amts für Jugend und Berufsberatung und dient somit auch der Weiterentwicklung des Bereichs Pflegekinderwesen.)</p>

1.7 Qualitätsstandards und Qualitätsentwicklung im Pflegekinderwesen sowie entsprechende Tendenzen

Basel-Landschaft	Basel-Stadt	Genf	Zürich
<p>Die Kantone BL und BS entwickeln zurzeit zusammen mit dem Pflegefamiliendienst beider Basel Qualitätsstandards für die Qualifizierung von Pflegeeltern zu Fachpflegefamilien.</p> <p>Mit einer Ergänzung des Gesetzes über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe wird die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien als ergänzendes und alternatives Angebot zur Heimunterbringung gefördert. Der Kanton leistet Beiträge an die Unterbringungen in Pflegefamilien. Damit wird die Finanzierung der Aufenthalte in Pflegefamilien mit jenen in Heimen gleichgestellt.</p>	<p>Die Kantonsverantwortlichen der Kantone BL und BS entwickeln zurzeit zusammen mit dem Pflegefamiliendienst beider Basel Qualitätsstandards für die Qualifizierung von Pflegeeltern zu Fachpflegefamilien.</p>	<p>Die Association genevoise des familles d'accueil avec hébergement (AGFAH) versucht in Gesprächen mit dem Office jeunesse eine (fakultative) Basisqualifikation für Pflegeeltern zu erarbeiten mit dem Ziel, dass Pflegeeltern sich vor einer Platzierung vorbereiten können und nicht einfach ins «kalte Wasser» geschmissen werden.</p>	<p>Im Fachbereich Pflegekinder der Stadt Zürich werden Standards zur Hilfeplanung/ Zielvereinbarung in Pflegeverhältnissen vor allem bei Kinderschutzmassnahmen entwickelt.</p> <p>Der Verein ESPOIR erarbeitet zusammen mit anderen Vermittlungsorganisationen ein Label für die Zertifizierung dieser Organisationen.</p>

1.8 Qualifizierung von Behördenmitgliedern und MandatsträgerInnen

Basel-Landschaft	Basel-Stadt	Genf	Zürich
<p>NDS und NDK der FHS Nordwestschweiz in Vormundschafts- und Kindesrecht für die MitarbeiterInnen der Sozialdienste der Gemeinden</p>	<p>Die Vormundschaftsbehörde (Amtsvormundschaften und AKJS) ist professionalisiert.</p> <p>NDS und NDK der FHS Nordwestschweiz in Vormundschafts- und Kindesrecht für die MitarbeiterInnen des AKJS und der Amtsvormundschaft</p>	<p>Die Vormundschaftsbehörde ist eine professionelle Fachbehörde.</p> <p>NDS und NDK der FHS für die MitarbeiterInnen des Office jeunesse in Vormundschafts- und Kindesrecht durch EESP in Lausanne</p>	<p>Die Sozialkonferenz des Kantons Zürich, Ressort Weiterbildung, bietet pro Jahr ca. 10–12 Weiterbildungskurse für Behördenmitglieder und MandatsträgerInnen im Bereich Vormundschaftsrecht und Kindesrecht an.</p> <p>NDS und NDK der FHS/HS Soziale Arbeit Zürich für die MitarbeiterInnen der Jugendsekretariate und Sozialzentren (Stadt Zürich)</p>

2. Tabellarischer Vergleich der Länder Deutschland, Österreich, Grossbritannien, Frankreich und Italien

2.1 Organisation der Kinder- und Jugendhilfe

Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Österreich
<ul style="list-style-type: none"> • SGB VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), die Vollzeitpflege ist eine der Hilfen zur Erziehung (§ 33) • Föderale Struktur, in 16 Bundesländer gegliedert • Dezentralisiert: Landkreise, Gemeinden für Leistungen zuständig • BMFSFJ (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend): Gesetzgebung; Verantwortung der Ausübung geht an die Regionen (Kreise und Kommunen) • Entscheidungen über Kindes-schutz: Familiengericht • Überörtliche Ebene: Landes-jugendämter • Örtliche Ebene: Jugendämter (örtliche Behörde zuständig u.a. für Kinderschutzmassnahmen und Gewährung der Hilfen zu Erziehung) • Pflegekinderdienst als Spezial-dienst des Jugendamtes 	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrale Struktur • Gesetzgebung einheitlich für ganz Frankreich • Verantwortung der Ausübung geht an Regionen: an Conseille Général und Service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) – der für alle Hilfe und Unterstützung für das Kind zuständig ist. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufteilung in 4 Länder mit jeweils separater Kinder- und Jugend-hilfe-Gesetzgebung und den ent-sprechenden Behörden und Ministerien • Hoch zentralisiert durch Depart-ment of Health für ganz Gross-britannien: Gesundheitsdienste; Soziale Dienste; Jugendhilfe • Örtliche Ebene: Local Authorities (LA), die für die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe zuständig sind 	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrale Struktur • Gesetzgebung einheitlich für ganz Italien • Verantwortung der Ausübung geht an die Provinzen • Ausführende sind die Sozialen Dienste der Provinzen und für das Pflegekinderwesen gemeinnützige freie Träger im Auftrag der Pro-vinz – oder Kommunalbehörden 	<ul style="list-style-type: none"> • Föderale Struktur mit 9 Bundes-ländern • Bundes-Rahmengesetz der Jugendwohlfahrt (JWG). Die Bundesländer haben eigene Jugendwohlfahrtsgesetze (JGW), die die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Detail regeln. • Im Pflegekinderwesen gibt es nur die Zuständigkeit auf Länder-ebene; das jeweilige JWG des Bundeslandes regelt diese Zuständigkeiten. • Aufgaben im Pflegekinderwesen durch Pflegekinderdienste von gemeinnützigen freien Trägern übernommen (Leistungsauftrag durch Landesregierung), Aus-nahme ist Wien, wo das Amt für Jugend und Familie (MA 11) zu-ständig ist.

2.2 Rechtssystem der Kinder- und Jugendhilfe

Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Österreich
<ul style="list-style-type: none"> • SGB VIII, KJHG von 1991 • breites Spektrum an Hilfen zur Erziehung und anderen Dienstleistungen der Jugendhilfe, Netzwerk für Jugendhilfetätigkeiten • enge Verbindung mit Familienrecht, Kinderschutzrecht, BGB, SGB und Jugendstrafrecht • Grundmaxime: junge Menschen haben gemäß §1 das Recht auf Förderung; Wohl der Kinder ist oberste Maxime • Starker Einfluss der UNO-Konvention auf SGB VIII, KJHG • Wesentliche Kernpunkte des KJHG • Leistungen der Jugendhilfe (§§ 11-41) und andere (hoheitliche) Aufgaben (§§ 42-60): • §§ 11-41 regeln die Leistungen, auf die die Familien Anspruch haben (Hilfearten, ambulante oder stationäre Hilfen), und §§ 42- 60 die örtlichen Zuständigkeiten. • Orientierung an der Lebenswelt • Rechtsanspruch der Eltern auf Hilfen zur Erziehung (§ 27) und auf die daraus folgenden Angebote (§§ 28-35) • Elternrechte sehr stark, Unterstützung der Erziehungsfähigkeit, Hilfe, Elternbildung; elterliche Sorge geht auch bei Trennung nicht verloren • § 36 Hilfeplan zentral bei Hilfen zur Erziehung • Rechtliche Eingriffe in die Elternrechte nur mit Hürde des § 1666 BGB in Form eines gerichtlichen Beschlusses bei Gefährdung des Kindeswohls • Inobhutnahmen als Notfallintervention ohne Gericht durch das zuständige Jugendamt möglich • Staatliches Wächteramt (Über die Betätigung der Eltern wacht die staatliche Gemeinschaft (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz; § 1 Abs. 2 SGB VIII). • JA ist verpflichtet, in seinem Gebiet Hilfen anzubieten und den freien Trägern beim Angebot der Hilfen Vorrang zu geben (Subsidiarität) 	<ul style="list-style-type: none"> • Code de l'action sociale et des familles • regelt im Art. 221-1 ff die Aufgaben des ASE • Code civile § 375 ff listet die Kinderschutzmassnahmen auf • Art. 1181 ff des Nouveau Code de procédure civile regelt die Zuständigkeiten und die Abläufe der richterlichen Behörden u.a. im Bereich des Kinderschutzes • Das Gesetz 92-642 du 12 Juillet 1992 regelt die Tätigkeiten des/der assistante maternelle – SozialpädagogInnen – die im ASE für die Familienplatzierungen im Allgemeinen und im Speziellen für die Unterbringung von Kindern im Rahmen des Placement familial (Parents nourriciers) zuständig sind. 	<ul style="list-style-type: none"> • Children Act (CA) 1989 • Breite Palette von Verantwortlichkeiten und Pflichten für Eltern, Gerichte und Local Authorities LA zum Wohle der jungen Menschen • Umfassende Gesetzgebung: Organisation der Dienstleistungen der Jugendhilfe; Familienrecht (elterliche Sorge, Vormundschaft); Gerichtsbeschlüsse • Grundmaxime des CA 89 und der daraus abgeleiteten Praxis: Kinder sind am besten in ihrer Familie aufgehoben. • Starker Einfluss der UNO-Konvention auf CA 89. • Wesentliche Kernpunkte des Children Act (CA) 1989 • LA sind zur Familienunterstützung verpflichtet; • Nichtstigmatisierend: Unterstützung bedeutet kein Versagen der Eltern • Parental responsibility als zentrales Merkmal, kann bei Fremdunterbringung nicht verloren gehen (residence order, care order) Partnerschaft mit Eltern • Eingriff in Familie zunächst nur beratend oder auf freiwilliger Basis; Trennung nur durch care order, emergency protection order • Vier orders, die Beziehung zwischen Eltern und Kindern regeln • Gerichtliche Beschlüsse immer mit welfare checklist verbunden • LA sind verpflichtet, children in need zu identifizieren und dementsprechend Dienstleistungen anzubieten • Unterscheidung «accommodated» und «in care» (gesetzliche Kinderschutzmassnahmen und «freiwillige» Unterbringung des Kindes) • LA sind verpflichtet, auf freie und private Träger der Kinder- und Jugendhilfe zurückzugreifen (Heime, Fostering Services) 	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 4 maggio 1983 n 184 • Regelt das Recht auf die eigene Familie (Art. 1) und im Falle einer Fremdunterbringung die Pflegeanvertraung in anderer Familie (Art. 2 und 3) sowie die Zuständigkeiten der kommunalen Sozialdienste und das Vorgehen bei Kinderschutzmassnahmen (Art. 4 ff), wo der Herausnahmeentscheid in die Zuständigkeit des Vormundschaftsgerichtes fällt. • Grundmaximen im Gesetz sind: Wenn Fremdunterbringung, dann in Pflegefamilie, und Fremdunterbringung soll möglichst kurz dauern (nach einem Jahr wird der Beschluss überprüft bzw. muss neu beschlossen werden). 	<ul style="list-style-type: none"> • Das JWG 1989 • breites Spektrum an Hilfen zur Erziehung und anderen Dienstleistungen der Jugendhilfe; • Förderung der Eltern in ihrer Erziehungskompetenz • Regelt die Abläufe und Zuständigkeiten (Landes-JWG) im Pflegekinderwesen (§§ 14 ff.), Pflegeplätze in Familien, Heimen und sonstigen Einrichtungen, besonders Kinderdörfern und sozialpädagogischen Wohngemeinschaften. • Erziehungs- und Familienberatung, Kinderschutzzentren, vorbeugende und therapeutische Hilfen für Minderjährige und deren Familien, Hilfen für Eltern • Früherkennung und Behandlung abweichenden Verhaltens Minderjähriger, etwa durch Mutter-Kind-Wohnungen und Tagesbetreuung (§ 21a) • Betreuung Minderjähriger durch niederschwellige Dienste, etwa Streetwork, betreute Notschlafstellen.

2.3 Qualifizierung von Pflegeeltern

Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Österreich
<p>Pflegepersonen bewerben sich beim örtlichen Jugendamt um ein Pflege- oder Adoptivkind</p> <p>Qualifizierungsverfahren (Generelle Eignungsabklärung und Basis-, Vorbereitungskurse in verschiedenen Formen von ca. 30 Std.) durch die öffentlichen PKD und immer mehr freie Träger der Wohlfahrtsverbände im Leistungsauftrag</p> <p>Pflegeelternschulen in einzelnen Ländern in Zusammenarbeit mit den Landesverbänden der Pflege- und Adoptiveltern. Eine Qualifizierung in einer Form (Grundqualifikation, Thematische Gruppenarbeit, Pflegeelternschule u.a.) ist Voraussetzung für die Leistungsvereinbarung im Rahmen der Vollzeitpflege.</p>	<p>Eignungsabklärung durch ASE</p> <p>Freiwillige Qualifizierung durch Vorbereitungs- und Fortbildungskurse durch ANPF (L'Association nationale des placements familiaux), Angebote durch den nationalen und mehrere regionale Pflegeelternverbände.</p>	<p>Eignungsabklärung durch Soziale Dienste</p> <p>Freiwillige Qualifizierung, Angebote durch Pflegeelternverbände von England und Wales, Schottland und Nordirland</p>	<p>Eignungsabklärung durch Sozialpsychiatrischen Dienst. In Bozen durch Sozialsprengel und Amt für Familie, Frau und Jugend</p>	<p>Qualifizierungsverfahren: Eignungsabklärung, Basis- oder Vorbereitungskurse durch die PKD der Freien Träger (Leistungsauftrag)</p> <p>Die PKD qualifizieren Pflegebewerber unterschiedlich, eine Qualifizierung ist aber im Rahmen der Jugendwohlfahrt (volle Erziehung in Familien) Grundvoraussetzung für ein Pflegeverhältnis.</p>

2.4 Beratung, Unterstützung und Begleitung von Pflegepersonen/Pflegeeltern und Pflegefamilien

Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Österreich
<p>SGB VIII, KJHG schreibt eine Beratung und Begleitung bei den Hilfen zur Erziehung im Rahmen des Hilfeplanes und der Leistungsvereinbarungen zwingend vor. Vonseiten der Pflegepersonen besteht dadurch auch ein Rechtsanspruch auf kompetente Beratung, Unterstützung und Begleitung. Der Hilfeplan regelt die Art und Weise der Beratung und Begleitung und durch welche Personen diese erfolgt, die Leistungsvereinbarung regelt die «wirtschaftliche Jugendhilfe». Zuständig PKD (Pflegepersonen) und ASD (Ursprungseltern)</p> <p>Zahlreiche Angebote der PKD, Freie Träger im Pflegekinderbereich, der Landesverbände der Pflege- und Adoptiveltern und des Bundesverbandes Pflege und Adoption sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft Pflege- und Adoptiveltern und der Stiftung zum Wohl des Pflegekindes</p>	<p>Durch ASE und AEMO (action éducative en milieu ouverte)</p>	<p>Begleitung und Beratung durch Soziale Dienste</p> <p>Fortbildung durch die Fachstellen der regionalen Verbände (England, Wales, Schottland und Nordirland)</p>	<p>In Bozen Beratung durch Sozialsprenkel und Amt für Familie, Frau und Jugend</p>	<p>Im Rahmen des JWG haben Pflegeeltern und Herkunftseltern Anspruch auf Begleitung und Beratung. Angeboten werden diese durch die Pflegekinderdienste der Bundesländer; im Hilfeplan werden Beratung und Begleitung situationsadäquat geregelt sowohl für Pflegeeltern wie Herkunftsfamilien.</p> <p>Daneben auch zahlreiche Fortbildungsangebote der Pflege- und Adoptiveltern-Verbände auf Bundes- und Landesebene</p>

2.5 Formen der Familienpflege

Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Österreich
<p>Vollzeitpflege</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kurzzeitpflege wird bei einem befristeten Ausfall der Herkunftsfamilie angeboten. Die Aufnahme erfolgt in Not- und Krisensituationen, in denen Kinder aus ihren Lebenszusammenhängen herausgenommen werden müssen und in Übergangszeiträumen, in denen die weitere Entwicklung geklärt werden soll. • Dauerpflege wird ohne kontinuierliche Mitwirkung der Eltern auf Dauer eingesetzt. Die Pflegefamilie wird dann Ersatzfamilie. Zwischen diesen beiden Formen der Pflege liegt die • Übergangspflege als eine befristete Pflege. Auf kürzere oder längere Dauer übernehmen Pflegefamilien die Versorgung und Erziehung des Kindes, z.B. bei Krankheit, Gefängnisstrafe oder Notlage der leiblichen Eltern. Jedoch behält die Herkunftsfamilie weiterhin die Verantwortung für das Kind. • Verwandtenpflege <p>Erziehungsstellen sind professionelle Pflegepersonen, die in der Zusammenarbeit mit therapeutischen Institutionen Pflegekinder in einem familiären Umfeld betreuen.</p>	<p>Le placement familial enfants</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans le cadre d'un "accueil provisoire", l'enfant est directement confié au service par ses parents. En principe, la durée de son placement est limitée. Ses parents peuvent demander son retour à tout moment. • Dans le cadre d'une "mesure de garde" (articles 350 et 375 du code civil), il est confié par le juge des enfants qui a retiré momentanément aux parents l'exercice de leur droit de garde. Dans ce cas, si les parents souhaitent le retour de leur enfant, ils doivent en faire la demande auprès du juge des enfants. <p>Les pupilles de l'état constituent une troisième catégorie de placement pris en charge par l'ASE sous l'autorité du conseil de famille.</p>	<p>Foster care</p> <ul style="list-style-type: none"> • Short-term placements sind kurze Unterbringungen (z.B. bei Ferien oder Spitalaufenthalt, Notfallschutz). Es gibt keine vorgeschriebene Dauer von Kurzzeitpflege, sie kann nur wenige Tage oder Monate dauern, je nach Situation des Kindes. • Bei long-term placements wird das Kind von seinen Pflegepersonen auf einer geplanten Langzeitbasis mit der Absicht betreut, dass es mit seiner Pflegefamilie unabhängig lebt. In Jugendhilfekreisen ist anerkannt, dass Kinder in ihrer Entwicklung einen gewissen Grad an Permanenz brauchen. Es gibt einen Grad an Unsicherheit, dass die Pflegeeltern nicht die elterliche Sorge für ihre Pflegekinder erhalten und ein Sozialarbeiter involviert ist, der die Unterbringung beaufsichtigt. • Bridging or link placement wird genutzt, wenn Langzeitunterbringungen gescheitert sind oder Kurzzeitunterbringung nicht weiter fortgeführt werden kann und noch keine Langzeitpflegestelle gefunden ist. Manche Kinder kommen auch nach der Unterbringung in Heimen in diese Überbrückungspflege. Die Dauer der Unterbringung hängt von der Situation des Kindes ab und wie schnell eine geeignete Langzeitpflegestelle gefunden wird. • Respite or shared care Massnahmen beinhalten Tagespflege, geteilt von Herkunftsfamilie und Pflegefamilie. Diese werden angeboten, wenn das Kind spezielle Bedürfnisse hat. Die Familie und das Kind haben so regelmäßige Pausen voneinander, und die Probleme belasten die Familien nicht mehr ununterbrochen. • Ein weiterer Typ der Pflege ist fostering with a view to adoption (Adoptionspflege). • Bei foster placements with relatives (Verwandtenpflege). Ein Verwandter kann ein behördlich geprüfter Pfleger für ein bestimmtes Kind werden. Hier gelten für die local authority dieselben rechtlichen Vorschriften wie bei anderen Pflegern, das schliesst Bezahlung bei einer Pflegeerlaubnis ein. 	<p>Vollzeit-Pflegeanvertrauung</p> <p>Dauerpflege, wobei die Pflegeverhältnisse in der Regel von kurzer Dauer sein sollen, die «besondere Adoption» ist ein Pflegeverhältnis, das davon ausgeht, dass ein Kind bis zur Selbständigkeit in der Pflegefamilie verbleibt.</p>	<p>«Volle Erziehung» in Familien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Krisenpflege • Familienbegleitete Pflege <p>Dauerpflege im Rahmen der vollen Erziehung in der Familie und die Unterbringung in «professionellen» familienähnlichen Gemeinschaften (SOS-Kinderdorf-Familien und Heilpädagogische Pflegestellen für verhaltensauffällige und behinderte Kinder)</p>

2.6 Anforderungen an Fachpersonen der Kinder- und Jugendhilfe/Professionalität der Fachpersonen

Es gibt nirgends eine spezifische Qualifizierung für das Pflegekinderwesen, welches als ein Teil der Kinder- und Jugendhilfe verstanden wird. Eine Berufsausbildung oder ein Studium im Sozialbereich beinhaltet deshalb immer eine Kenntnis der Kinder- und Jugendhilfe und der gesetzlichen Grundlagen.

Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Österreich
<p>Bezugsdisziplin: Sozialpädagogik</p> <p>Berufsausbildung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ErzieherIn (nichtakademisch) • Diplom-Sozialarbeiter (FH) • Diplom-Pädagoge (Universität) <p>Fachkräftegebot SGB VIII, § 72 regelt die Grundsätze über die Qualifikation von MitarbeiterInnen in der Kinder- und Jugendhilfe:</p> <p>Kompetenzen und Voraussetzungen für MitarbeiterInnen eines PKD (Vollzeitpflege, § 33 SGB VIII):</p> <p>Die Aufgabe des Mitarbeiters im Pflegekinderdienst ist es, für Kinder und Jugendliche, für die diese Massnahme angezeigt erscheint, eine geeignete Pflegefamilie zu finden. Darüber hinaus haben sowohl die Herkunftsfamilie als auch die Pflegeeltern einen ständigen Unterstützungs- und Beratungsanspruch. In diesem Kontext hat die Fachperson in erster Linie das Wohl des Kindes zu berücksichtigen.</p> <p>Die Tätigkeit erfordert neben dem notwendigen Einfühlungsvermögen auch spezielles sozialpädagogisches und psychologisches Fach- und Erfahrungswissen, entsprechende gutachterliche Kompetenzen und Kenntnisse im Bereich der Kinderpsychologie. Darüber hinaus sind gründliche Rechtskenntnisse, Kenntnisse über die Sozialisation des Kindes und über unterschiedliche Beratungsansätze erforderlich.</p> <p>Hohe Anforderungen an die Fachpraxis, Wächteramt der staatlichen Behörde (Jugendamt), komplexe durch Gesetze und Gerichte bestimmte Hilfeplanungsprozesse, Partizipation der Adressaten, Teamarbeit.</p>	<p>Bezugsdisziplin: Sozialarbeit und Sozialpädagogik</p> <p>Berufsausbildung:</p> <p>Assistante familial/maternelle (nichtakademisch)</p> <p>Diplom-Sozialarbeiter (FH)</p>	<p>Bezugsdisziplin: social work</p> <p>Berufsausbildung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DipSW (nichtakademisch) • Bachelor in Social Work • Master in Social Work 	<p>Bezugsdisziplin: Sozialarbeit</p> <p>Berufsausbildung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sozialarbeiter (FH) • Kaderausbildung Sozialarbeit (Universität) • Einführung von BA/MA-Studiengängen ab 2004 	<p>Bezugsdisziplin: Sozialpädagogik und Sozialarbeit</p> <p>Berufsausbildung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mag. in Sozialarbeit (FH) • Mag. in Sozialpädagogik

2.7 Qualitätsentwicklung und Qualitätsstandards im Pflegekinderwesen

Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Österreich
<p>Partizipation</p> <p>KJHG schreibt Partizipation in vielen Paragraphen vor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wichtig: § 5 Wunsch und Wahlrecht • Wichtig: § 36 Hilfeplanung • Wichtig: § 80 Jugendhilfeplanung <p>Hilfeplan</p> <p>§ 36 KJHG schreibt zentralen Grundsatz vor bei jeder Hilfe zur Erziehung bei Entscheidung und Auswahl beraten und Betroffene am Hilfeplan beteiligen</p> <p>Diagnose und Aushandlung</p> <p>Ablauf</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anamnese: Ermittlung des erzieherischen Bedarfs für die Kinder und Jugendlichen • Diagnose: Art der Hilfe in Übereinstimmung mit den Betroffenen festlegen • Intervention: notwendige Leistungen, für die Adressaten der Hilfe • Evaluation: regelmässige Überprüfung des Hilfeplanes und Reaktion auf eventuelle Änderungen <p>Im Rahmen der QE und QS muss jeder Pflegekinderdienst bzw. das Landesjugendamt (Hilfen zur Erziehung) Standards entwickeln bezüglich</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werben/Qualifizierung von Pflegeeltern • Zusammenarbeit/Kooperation im Pflegeverhältnis • Reflexion der Fachpersonen • Entlastung für die Pflegefamilien • Prozessgestaltung im PKW • Qualitätssicherung <p>Verfahrenspflege (§ 50 FGG): Das Gericht kann dem minderjährigen Kind einen Pfleger für ein seine Person betreffendes Verfahren bestellen, soweit dies zur Wahrnehmung seiner Interessen erforderlich ist.</p> <p>Die Bestellung ist in der Regel erforderlich, wenn das Interesse des Kindes zu dem seiner gesetzlichen Vertreter in erheblichem Gegensatz steht.</p>	<p>Contrat d'accueil</p> <p>nach Art. 123.3 de la loi du 12 juillet 1992</p> <p>Standards für Pflegeeltern, Pflegefamilien durch anfp, l'Association nationale des placements familiaux, die in jährlichen nationalen «Journées d'Etude» zu bestimmten Themen die Grundlagen für die Standards erarbeitet.</p> <p>Z.B. 2003: «Le placement familial: un dispositif de soin et de protection de l'enfance»</p> <p>2002: «Droits des usagers, Autorité parentale, protection de l'enfance. Conflits de légitimités?»</p> <p>2001: «Le labyrinthe du placement familial: Places – Représentations – Idéaux»</p>	<p>Partizipation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pflicht der LA Bedürfnisse und Wünsche der Kinder und Jugendlichen sicherzustellen • Review meetings; Überprüfung/Evaluation Care plan Die zuständigen Stellen (Sozialdienste, SSD) müssen für junge Menschen erreichbar sein • Section 8 orders dürfen von Kindern beantragt werden • Care Plan <p>Nicht explizit im CA 89 festgelegt: kein konkretes Prozedere</p> <p>Richtlinien:</p> <ul style="list-style-type: none"> • assesment and action records, um Bedarf herauszustellen • Safety in care planning and placement Practice • spezifische Prozedere der SSD • Placement plan: • placement agreement meeting in Übereinstimmung mit allen Betroffenen, detaillierter Einrichtungsplan • Soll schon vor der Intervention fertig gestellt sein • Momentaufnahme, deshalb Evaluation (reviews) nötig und auch gesetzlich vorgeschrieben, um Plan up to date zu halten <p>National Minimum Standards of Foster Care (durch das Dep. Of Health in Zusammenarbeit mit dem Government of Ireland, durch eine Experten-komm. Standards bez. Achtung der Kinderechte, Hilfeplanung, Mating, Assessment für Pflegeeltern, Training von Pflegeeltern, Supervision und Support und Kinderschutz, (ausführlich siehe Lit.-verzeichnis) und</p> <p>Fostering Services, National Minimum Standards Fostering Services Regulation</p> <p>Sind für Grossbritannien verbindlich (erlassen durch Dep. Of Health, Quelle Lit.-verzeichnis) Umfassen 32 Standards, aufgeteilt in 11 Bereiche wie «Management of the fostering service», «Securing and promoting welfare», und «Recruiting, checking, managing, supporting and training staff and foster cares»</p>	<p>In Bozen durch das Amt für Soziales, national hauptsächlich durch anfaa, associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie. Es gibt aber auch lokale Initiativen wie z.B. in Mailand C.A.M., das freie Zentrum für die Probleme Minderjähriger. Vorrangiges Ziel des anfaa ist es aber, die Kinder aus den asili, den Waisenhäusern, in Familien unterzubringen.</p>	<p>Partizipation und Hilfeplanung sind durch die JWG der Bundesländer gewährleistet.</p> <p>Qualitätsentwicklung im Bereich der Jugendwohlfahrt ist in allen Bundesländern auf Regierungsebene und auf Bezirksebene ein Thema, d.h., es müssen in den Bundesländern spezifische QS/QM-Systeme entwickelt und evaluiert werden. (wie, was heisst das?)</p> <p>Die von den Landesregierungen beauftragten Pflegekinderdienste haben bereits verbindliche Qualitätsstandards entwickelt, z.B. Vorarlberg zu «Auswahl und Qualifizierung von Pflegeeltern».</p> <p>Standards sind auf Ebene der einzelnen PKD vorhanden und umgesetzt, die sich aus der Praxisforschung und der Auswertung der Arbeit ergeben haben:</p> <p>Auswahl und Qualifizierung von Pflegeeltern in unterschiedlicher Art, angepasst an die Qualifizierungssysteme der Bundesländer, z.B. Assessment für Pflegeeltern, Basiskurs für Pflegeeltern, Weiterqualifizierung durch den Besuch von Fortbildungskursen etc.</p> <p>Kinder- und Jugendanwalt (§ 10 JWG) nun in allen Bundesländern, aber teilweise unterschiedliche Aufgaben und personelle Ausstattung (Interessenvertretung der Kinder und Jugendlichen, Ombudsstelle, Empfehlungen an Gebietskörperschaften etc.)</p>

2.8 Entwicklungstendenzen im Pflegekinderwesen

Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Österreich
<p>Trend zu den ambulanten Hilfen zur Erziehung: Späte Unterbringung von Kindern in Heimen oder Pflegefamilien (Vorrang haben immer mehr ambulante Hilfen, auch unter dem Druck der Finanzen)</p> <p>«Professionalisierung» der Prozesse im PKW und der Hilfeplanung</p> <p>Tendenz zu lebensweltorientierten Hilfen und sozialräumlichen Kurzzeit-Unterbringungen in Bereitschafts- und Übergangspflege</p> <p>Verfahrenspflege (Anwalt des Kindes) immer mehr auch in behördlichen Verfahren (Jugendamt)</p>	<p>Die anfp professionalisiert sich, ansonsten ist es sehr schwierig, nat. Trends auszumachen.</p> <p>Frankreich kennt seit längerem den «Anwalt des Kindes» und richtet sich in allen Belangen, die Kinder betreffen, sehr stark nach der UNO-Kinderrechtskonvention aus.</p>	<p>Weiterhin eindeutiger Trend zur Pflegefamilie, im Speziellen Verwandtenpflege, aus zwei Gründen: Kosten und das schlechte Image der Heimerziehung.</p>	<p>Ausbau des Angebotes an Pflegefamilien, speziell Pflegeverhältnisse für Jugendliche und Sonderpflege-stelle, aber regional sehr unterschiedlich</p>	<p>Professionalisierung der Pflegeeltern im Sinne einer ständigen Weiterbildung und des Sozialversicherungsrechtes (so genannt angestellte Pflegeeltern), z.B. in den Bundesländern Wien und Steiermark.</p>

Le placement d'enfants en Suisse

Analyse, développement de la qualité et professionnalisation

Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral de la justice

Kathrin Barbara Zatti

Juin 2005

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

1. Mandat	5
2. Démarche et discussion des problématiques	6

Première partie

Analyse du placement d'enfants en Suisse, notamment sous l'angle des dispositions légales de pays européens choisis

A Bases et situation initiale

1. Explication des notions et définitions	8
1.1 Le placement d'enfants	8
1.2 L'enfant placé	8
1.3 Le lien nourricier	9
1.4 Les formes de lien nourricier	9
1.5 La famille nourricière	10
1.6 Les catégories de familles nourricières	10
1.7 Autres définitions	13
2. Importance qualitative et quantitative du placement d'enfants en Suisse	14
3. Bases statistiques sur le placement d'enfants	16

B Bases juridiques en Suisse et application des dispositions

1. Dispositions du Code civil (CC) et de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)	17
1.1 L'historique de l'OPEE en bref	17
1.2 Evaluation des bases juridiques	18
2. Le droit de la tutelle	20
3. Le bien-être de l'enfant	20
4. Les différences fondamentales par rapport aux bases juridiques des autres pays	21
5. Effets de la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant	23

C Développement historique du placement d'enfants en Suisse

1. Histoire du placement d'enfants en Suisse	25
1.1 L'exploitation des enfants par leur famille nourricière	25
1.2 Le placement abusif d'enfants dans des familles nourricières	26
2. Effets sur le placement actuel des enfants	26

D	Le placement d'enfant, un sous-système de divers domaines	
1.	L'interface «privé – public»	28
1.1	La famille comme sphère privée	28
1.2	Contrôle et surveillance des pouvoirs publics	28
2.	Le domaine de l'encadrement extra-familial	29
2.1	L'interface «encadrement para-familial – placement»	29
2.2	Le domaine institutionnel et le placement familial d'enfants	29
2.3	Le placement d'enfants, une composante des soins familiaux	31
3.	Le placement d'enfants comme sous-système de l'aide aux enfants et à la jeunesse	31
3.1	Le placement, une mesure de dernier recours	31
3.2	Le placement dans une famille nourricière à titre préventif	32
3.3	La tutelle	32

E Justification, fonction et qualité du placement d'enfants en Suisse

1.	Justification du placement d'enfants	37
2.	Fonction du placement d'enfants	37
3.	Qualité du placement d'enfant	38
3.1	La qualité du placement d'enfants en Suisse	38
4.	Comparaison intercantonale	39
5.	Tendances	39
5.1	Modèles de réseaux	39
5.2	Entreprises privées	40

Deuxième partie

Les acteurs du placement d'enfants : exigences et qualifications

1.	Les parents nourriciers	42
1.1	Les exigences posées aux parents nourriciers	42
1.2	La préparation et la formation des parents nourriciers	44
1.3	L'accompagnement des parents nourriciers	45
2.	Les professionnels de la clarification, du placement et de l'accompagnement	46
2.1	Les services sociaux	46
2.2	Les services de placement d'enfants	47
2.3	Les modèles de réseau du placement d'enfants	48
3.	Les membres des autorités et les mandataires	48

Troisième partie

Le placement d'enfants en Allemagne, en Autriche, en France, en Italie et en Grande-Bretagne : une comparaison internationale

1. Recommandations en guise de synthèse	52
2. Résumé des développements	53
2.1 Concepts, bases statistiques et recherches dans le domaine du placement d'enfants	53
2.2 Bases juridiques	54
2.3 Développement historique	55
2.4 Le placement d'enfants comme sous-système	56
2.5 La tutelle	56
2.6 La qualification des parents nourriciers	57

ANNEXES

1. Tableau synoptique des cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève et Zurich	1
1.1 Structure du placement d'enfants et de l'aide à la jeunesse	1
1.2 Bases juridiques cantonales du placement d'enfants et de l'aide à la jeunesse	2
1.3 Clarification quant aux places d'accueil; exigences posées aux parents nourriciers	2
1.4 Soutien, conseil et qualification des parents nourriciers	3
1.5 Formes de liens nourriciers	3
1.6 Professionnalisme du personnel quant aux connaissances spécialisées en matière de placement d'enfants	4
1.7 Standards de qualité et développement de la qualité du placement d'enfants; tendances	5
1.8 Qualification des membres des autorités et des mandataires	5
2. Tableau synoptique de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la France, et de l'Italie	6
2.1 Organisation de l'aide aux enfants et à la jeunesse	6
2.2 Système juridique de l'aide aux enfants et à la jeunesse	7
2.3 Qualification des parents nourriciers	8
2.4 Conseil, soutien et accompagnement de personnes / de parents nourriciers et de familles nourricières	9
2.5 Formes de soins familiaux	10
2.6 Exigences posées aux professionnels de l'aide aux enfants et à la jeunesse / professionnalisme du personnel	11
2.7 Développement de la qualité et normes de qualité dans le placement d'enfants	12
2.8 Tendances dans le domaine du placement d'enfants	13

Introduction

1. Mandat

En date du 11 juin 2002, Mme Jacqueline Fehr, conseillère nationale, déposait le postulat «Améliorer la situation en matière de placement d'enfants» (02.3239) qui était libellé comme suit :

«Le Conseil fédéral est invité à montrer, dans un rapport, comment on pourrait professionnaliser le placement d'enfants en Suisse afin qu'il réponde aux exigences de qualité reconnues au plan international. (Le canton de Lucerne est un bon exemple à cet égard.) Le gouvernement est aussi appelé à discuter les possibilités de fixer dans la loi des exigences minimales que les cantons devraient satisfaire en ce qui concerne la formation de base et la formation complémentaire des personnes appelées à placer les enfants, la surveillance en la matière ainsi que les parents nourriciers. Ce rapport indiquera par ailleurs quel rôle un organe fédéral pourrait jouer en matière de coordination de tous les services cantonaux et régionaux et dans quelle mesure un tel organe pourrait aussi contribuer à optimiser le placement d'enfants en Suisse, en édictant des directives et des normes contraignantes.

Développement

Les enfants placés dépendent de la protection des pouvoirs publics. La réponse à une interpellation à ce sujet (01.3344) a montré qu'il n'en est rien aujourd'hui. Certes, nous savons en Suisse combien de moutons noirs broutent nos prairies, mais nous ne savons pas combien d'enfants ont été placés dans une famille d'accueil. La réponse à l'interpellation précitée montre qu'en Suisse personne ne se sent pleinement responsable du placement d'enfants. Il n'est donc pas surprenant que l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants datant de 1978 ne soit toujours pas appliquée par tous les cantons. Certains d'entre eux n'ont toujours pas désigné d'organisme responsable.

Le nombre des enfants placés a certes reculé ces derniers temps en Suisse. Tous ceux qui s'occupent d'enfants placés et qui sont conscients des problèmes savent cependant que, dans ce domaine, on n'applique de loin pas partout les normes de qualité qui s'imposent. En raison du manque de formation de base ou de formation continue des personnes travaillant dans ce domaine et des autorités, de l'insuffisance de la collaboration interdisciplinaire en cas de placement et de l'absence de directives fédérales et cantonales régissant l'aide aux enfants et aux adolescents, les autorités sont souvent enclines à opter pour des interventions et des mesures au lieu de planifier une aide axée sur les besoins des enfants.

Souvent la coordination entre la surveillance, les autorités de tutelle ou les services sociaux et les personnes qui accueillent et éduquent l'enfant (parents nourriciers, école) n'est pas assez contraignante. Un exemple : les autorités savent qu'un enfant a vécu des traumatismes dans sa petite enfance, mais elles n'en informent qu'insuffisamment les parents nourriciers. De ce fait, les enseignants qui s'occupent de l'enfant ne peuvent eux non plus pas réagir de façon adéquate face au comportement de l'enfant.

Souvent les parents nourriciers ne sont pas assez préparés - tant s'en faut - et ils sont mal encadrés pour assumer leur tâche difficile. Cela s'explique en général par le fait que les autorités responsables sont, elles aussi, trop peu au fait des problèmes qui se posent, et qu'elles sont par conséquent dépassées.

Toutes ces lacunes sont à l'origine de placements peu judicieux, qui font que l'enfant doit être replacé, que les parents nourriciers sont débordés et décident de rompre leur engagement. Les enfants doivent alors retourner dans un foyer ou s'habituer rapidement à une autre famille d'accueil. Souvent, le fait que les parents nourriciers soient dépassés par l'ampleur de la tâche entraîne aussi des comportements pédagogiques inadaptés de leur part, qui risquent de raviver des traumatismes ou des blessures psychologiques chez l'enfant.

Les parents nourriciers assument une tâche qui décharge beaucoup les pouvoirs publics, qui économisent ainsi les frais d'un foyer. On ne comprend donc pas pourquoi nous n'investissons pas beaucoup plus de ressources dans l'optimisation du placement d'enfants, alors que chacun sait que les enfants placés sont exposés à des risques particuliers par la suite. La prévention au sens d'un placement de bonne qualité sur tous les plans serait nettement dans l'intérêt de notre société, tant sur les plans humain que financier.»

Le 11 septembre 2002, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter le postulat. Mme Kathrin Barbara Zatti a ensuite été mandatée pour rédiger un rapport d'expert à l'attention de l'Office fédéral de la justice. Ce

mandat reposait sur une offre du Centre spécialisé en matière d'accueil familial de l'Association suisse pour les enfants en placement et sur un entretien, qui avait eu lieu le 18 juin 2003 avec Monsieur Hermann Schmid, de l'Office fédéral de la justice.

Un contrat, daté du 10 juin 2004, précise comme suit ce mandat de rapport d'expert en s'appuyant sur le postulat de Mme Jacqueline Fehr déjà mentionné (02.3239) :

I

Présentation de l'existant : situation actuelle du placement d'enfants, compte tenu notamment des dispositions légales afférentes aux domaines suivants dans des pays européens choisis :

- exigences posées aux parents nourriciers;
- soutien, conseil et qualifications des parents nourriciers;
- formes des soins familiaux;
- exigences posées au personnel spécialisé;
- normes de qualité et développement de la qualité en matière de placement d'enfants; tendances;

La comparaison internationale couvre :

- l'Allemagne,
- l'Autriche,
- la France,
- l'Italie (exemple de la province autonome de Bozano),
- la Grande-Bretagne,
- la Suisse (sélection de cantons disposant d'un fond, suffisant à la comparaison, de données de base et systémiques en matière de placement d'enfants),
- éventuellement les Pays-Bas.

II

Proposition de développement du placement d'enfants en Suisse, dans la perspective notamment d'une amélioration des dispositions légales existantes (*de lege ferenda*), en ce qui concerne le développement de la qualité et la professionnalisation dans les domaines suivants :

- formation et perfectionnement du personnel responsable du placement et de la surveillance;
- renseignements sur les parents nourriciers; qualifications des parents nourriciers;
- structures (n'impliquant en particulier aucune modification des bases de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons).

Dans ce cadre, il conviendra de présenter et de discuter les exigences minimales. Quels sont les éléments utiles pour garantir et promouvoir un développement uniforme de la qualité du placement des enfants concourant à leur bien-être ? Ce faisant, il faudra notamment aborder et discuter, sur le mode d'une comparaison internationale, la question de savoir dans quelle mesure un système qualitativement bien développé de placement d'enfants dans des familles d'accueil constitue une véritable solution de remplacement à leur hébergement en institution et jusqu'à quel point cette solution permettrait d'alléger les charges pesant sur les pouvoirs publics.

2. Démarche et discussion des problématiques

Comme le placement d'enfants constitue un ensemble extrêmement complexe de divers sous-systèmes, il paraît nécessaire à l'auteur d'en présenter brièvement les fondements en Suisse avant de décrire et de discuter les thématiques spécifiées dans son mandat. S'agissant du développement de la qualité en matière de placement d'enfants, il y a lieu d'admettre qu'il ne suffit pas, eu égard à la complexité mentionnée, de prendre des mesures dans différents domaines, car leur impact serait au mieux très limité. D'un point de vue économique notamment, il est judicieux de produire des effets de portée maximale par des mesures aussi peu nombreuses et aussi peu coûteuses que possible.

Par exemple, ce ne serait pas vraiment promouvoir les chances de développement des enfants placés que de préparer spécifiquement les parents nourriciers à leurs tâches, de les former et de les perfectionner constamment, si les membres des autorités compétentes et responsables des décisions nécessaires prenaient

parallèlement des mesures contraires au bien-être de l'enfant par manque de connaissances de base spécifiques et pour cause de conflits d'intérêts. Il convient en particulier de considérer le placement d'enfants dans un cadre plus large, comme une composante de l'aide aux enfants et à la jeunesse.

Le chercheur allemand Jürgen Blandow signale lui aussi combien il importe d'accroître la rationalité d'ensemble du système en matière de placement d'enfants.¹

En outre, il est important de procéder à une analyse de la situation du placement d'enfants telle qu'elle prévaut en Suisse, en tenant particulièrement compte de l'évolution historique spécifique de notre pays. Nombre de phénomènes observables aujourd'hui dans le domaine du placement d'enfants ne sauraient être ni classés ni compris sans référence à leur dimension historique.

L'auteur a mandaté Peter Grossniklaus-Schweizer, qui œuvre depuis de nombreuses années au Centre spécialisé en matière d'accueil familial, pour qu'il conduise les recherches en vue de la comparaison internationale et de la comparaison intercantonale (chacune de ces comparaisons est résumée dans un tableau synoptique).

Remarque concernant les *exemples* du présent rapport :

Tous les exemples cités sont des échantillons à valeur d'illustration; ils ne sont ni exhaustifs ni représentatifs.

Remarque concernant les RECOMMANDATIONS du présent rapport :

Les recommandations faites en vue du développement et de la professionnalisation du placement d'enfants apparaissent aux endroits de ce rapport où les explications fournies les appellent. Elles sont résumées, pondérées et appréciées selon leur degré d'importance dans la quatrième partie, où le lecteur trouvera en outre des recommandations qui émanent de la synthèse des différents domaines et parties du rapport.

¹ Blandow, Jürgen: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens, Juventa Verlag, Weinheim et Munich 2004.

Première partie

Analyse du placement d'enfants en Suisse, notamment sous l'angle des dispositions légales de pays européens choisis

A Bases et situation initiale

1. Explication des notions et définitions

Comme aucune terminologie généralement valable et reconnue n'existe actuellement en Suisse en matière de placement d'enfants, nous définissons ci-après les principaux concepts utiles au présent rapport. Il est tout à fait possible que les termes retenus présentent des acceptions plus ou moins différentes dans d'autres contextes.

1.1 Le placement d'enfants

Le «placement d'enfants» est une expression courante en Suisse comme dans d'autres pays, mais sa définition n'est pas du tout claire. Dans le présent rapport, nous donnerons à l'expression «placement d'enfants» la définition que voici :

Par «placement d'enfants», nous entendons l'ensemble des actrices et des acteurs, des institutions et des organisations concernés par les enfants placés, de même que les processus qui conduisent un enfant à être placé et qui influencent sa vie et son développement, y compris les conditions cadre légales et sociales ainsi que les structures sociétales dans lesquelles surviennent de tels processus et qui affectent la vie et le développement de l'enfant placé.

Cette seule définition suffit à montrer que le placement d'enfants est une question extrêmement complexe. Il importe de ne pas réduire cette complexité à un concept plus simple d'emploi, car certains problèmes essentiels du placement d'enfants ne sauraient être pris en compte et résolus si l'on fait abstraction des enchevêtrements des différents niveaux de réalité.

1.2 L'enfant placé

De même, la notion d'«enfant placé» n'est pas tout à fait claire, dans la mesure où l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) couvre tant le placement chez des parents nourriciers que le placement à la journée et le placement dans des institutions. Bien que, dans le langage courant, on entende par «enfants placés» les enfants qui vivent durablement dans une famille d'accueil, c'est-à-dire ceux qui y séjournent au moins la semaine et y passent la nuit, il arrive aussi que l'on désigne encore en Suisse d'«enfants placés» ceux qui ne passent que la journée dans une famille d'accueil (les «enfants de jour» dans le langage courant).

Dans le présent rapport, le concept d'enfant placé est exclusivement réservé aux enfants placés à la semaine ou en permanence (cf. point 1.4). Notre rapport ne couvre donc pas l'accueil à la journée, bien qu'il existe un domaine où n'existe aucune limite claire et nette entre le placement à la journée et le placement permanent. Un tel cas se présente par exemple lorsque l'encadrement d'un enfant dans une famille durant la journée ne s'impose pas seulement en raison de l'activité professionnelle de sa mère, mais aussi à des fins éducatives en faveur de l'enfant. Il arrive aussi qu'un placement à la journée se mue imperceptiblement, c'est-à-dire sans décision explicite basée sur des clarifications correspondantes, en un placement hebdomadaire ou permanent selon la situation.²

Flou, le concept l'est également en raison de la limite d'âge fixée par l'OPEE à l'obligation d'obtenir l'autorisation d'accueillir chez soi un enfant «pour assurer son entretien et son éducation». En effet, l'autorisation n'est obligatoire que pour l'enfant «soumis à la scolarité obligatoire ou qui n'a pas quinze ans révolus» (OPEE, art. 4, al. 1). Les enfants qui ont été accueillis dans une famille sous ce régime y demeurent généralement au-delà de leur quinzième année; ils restent donc des «enfants placés» même si l'obligation légale de surveillance du placement est échue. Dans le cadre de ce rapport, nous emploierons l'expression d'«enfant

² Niederberger, J.M. & Zeindl, Th. (1989): Karrieren fremdplatzierter Kinder. Erste Daten aus einer schweizerischen Studie, Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete, 58 (1), 46-62

placé» dans son acception usuelle : l'enfant ou le jeune qui vit dans une famille d'accueil, quel que soit son âge, jusqu'à son accession à la majorité à 18 ans.

L'étude sur la surveillance des enfants placés, que Hans Bättig a conduite aux niveaux de la Confédération et des cantons, comporte une discussion juridique complète du concept d'enfant placé, tel qu'il est utilisé dans les bases juridiques.³

1.3 Le lien nourricier

Par «lien nourricier», on entend dans ce rapport l'arrangement permettant à un enfant de vivre dans une famille nourricière. Des personnes et des acteurs institutionnels ou officiels divers sont parties à un tel lien. Il s'agit d'une structure compliquée, qui représente au fond, pour les intéressés directs, une situation d'exception à trois égards :

- pour l'enfant, parce qu'il ne peut pas grandir chez ses parents biologiques ou chez l'un d'entre eux, comme on le trouve «normal» et correct dans notre société;
- pour les parents biologiques, parce qu'ils ne peuvent pas, pour quelque raison que ce soit, assumer leur fonction et leur responsabilité de parents, mais qu'ils demeurent les parents biologiques;
- pour les parents nourriciers, parce qu'ils vivent avec l'enfant comme de «véritables» parents, sans pourtant être les parents biologiques et que, contrairement au cas de l'adoption, ils ne sont pas pourvus de l'autorité parentale.

Globalement, le lien nourricier constitue aussi une situation d'exception dans la mesure où les pouvoirs publics s'impliquent et qu'ils exercent une activité de contrôle sous forme de clarification, de placement, d'accompagnement, d'autorisation et de surveillance dans un domaine explicitement soustrait en d'autres circonstances à toute forme d'intervention extérieure (du moins au niveau idéal et idéologique), à savoir le développement des enfants au sein de la famille.

1.4 Les formes de lien nourricier

Il n'existe aucune forme clairement définie de lien nourricier. Dans la pratique, diverses formes se sont développées, dans certains cas sous des appellations différentes. Nous n'en présenterons ici brièvement que les formes fondamentales.

- **Le placement hebdomadaire.** On parle de placement hebdomadaire ou à la semaine, lorsqu'un enfant vit durant la semaine dans une famille nourricière, mais qu'il passe régulièrement les fins de semaines chez ses parents biologiques ou chez l'un d'entre eux. Bien que les spécialistes estiment cette forme d'organisation peu judicieuse et souvent problématique, il arrive régulièrement que l'on souhaite placer des enfants à la semaine, en particulier lorsque les enfants logent durant la semaine chez des membres de la parenté ou que le lien nourricier est établi dans un contexte apparenté au milieu des intéressés.

Nous pouvons admettre que davantage d'enfants ont été placés à la semaine durant les années 1970 et 1980, en particulier lorsque la mère ou le père qui les éduquait seul ne pouvait pas les encadrer personnellement durant leur activité professionnelle, que ce soit en raison d'horaires de travail irréguliers ou par manque d'une offre d'encadrement para-familial comme les classes gardiennes ou les crèches. De nos jours, on ne trouve plus guère de placements hebdomadaires au seul motif de l'activité professionnelle des parents.

- **Placement permanent.** On appelle «placement permanent» le lien nourricier dans lequel un enfant vit dans une famille nourricière pour une longue période, sans option de retour chez ses parents biologiques qui soit clairement définie et fixée dans le temps. Aujourd'hui, lorsqu'un enfant vit dans une famille nourricière, il s'agit en règle générale d'un placement permanent. Souvent toutefois, cette situation n'est pas explicitée. Lors de placements non organisés par du personnel spécialisé, il n'est pas rare que l'on fasse envisager, voire que l'on garantisse le retour de l'enfant dans sa famille aux parents biologiques, tandis qu'on laisse entendre ou assure les parents nourriciers que l'enfant restera chez eux. Les formes particulières de placement dans une famille qui sont mentionnées ci-dessous constituent des exceptions.
- **Placement provisoire** (également appelé selon les cas «placement à court terme», «placement de détresse» ou, en particulier pour les jeunes, «placement à titre de temporisation» («time-out»). Dans ces cas particulier de lien nourricier, l'enfant ou le jeune est placé dans une famille nourricière (généralement spécialement préparée et qualifiée) pour un laps de temps d'emblée limité (la période est norma-

³ Bättig, Hans: Die Pflegekinderaufsicht im Bund und in den Kantonen, Schriftenreihe Jugend, Familie und Recht, Band 2. Ed. Dr. iur. Hans Fahrner, pro juventute, Zurich 1984

lement de trois mois au maximum) en raison d'une situation d'urgence requérant une mesure immédiate. Si, dans de telles situations d'urgence, il était autrefois fréquent de placer les enfants concernés dans une institution, indépendamment de leur âge, il s'est avéré au cours des 10 à 15 dernières années que les enfants assez jeunes en particulier (notamment les bébés et les petits enfants) sont généralement mieux pris en charge au sein d'une famille. Ci-après, nous emploierons l'expression générique de «placement provisoire».

- **Placement à la journée.** On parle de placement à la journée lorsqu'un enfant est accueilli durant la journée dans une famille communément appelée «famille de jour». Dans le présent rapport, nous n'aborderons toutefois le placement à la journée que marginalement, car une large part de ce mode de placement relève de l'ensemble des offres d'encadrement des enfants durant l'activité professionnelle des parents. Toutefois, il existe une interface non négligeable entre la forme du placement à la journée et les formes d'encadrement fournies par des familles nourricières lorsque les parents ont des difficultés à assurer l'éducation de leurs enfants ou qu'ils en sont incapables. Dans un tel contexte, le placement à la journée peut également s'avérer judicieux en tant que forme transitoire, si le soutien de l'enfant est coordonné et s'il est possible de l'ajuster aux besoins individuels de l'enfant.

1.5 La famille nourricière

Evidemment, «la» famille nourricière n'existe pas. Les familles nourricières sont aussi diverses que les familles en soi. Les raisons mêmes qui poussent une famille à prendre en charge des enfants placés sont très différentes.

L'appellation de «famille nourricière» s'applique couramment à un couple, avec ou sans enfants biologiques et adoptifs, qui recueille un ou des enfants placés. Certes, il existe aussi des familles nourricières composées d'une seule mère nourricière ou d'un seul père nourricier, avec ou sans enfants biologiques. Il s'agit là cependant d'une exception, même s'il se peut qu'une telle famille réponde le mieux aux besoins particuliers d'un enfant dans une constellation donnée et selon l'avis des spécialistes. Ce peut être le cas, par exemple, lorsqu'une jeune fille a été abusée sexuellement par son père et qu'il apparaît préférable, selon les clarifications, de ne pas l'exposer à des personnes de sexe masculin dans son environnement de vie immédiat, tandis qu'un placement en institution ne semble pas propice de surcroît.

Récemment, d'autres désignations se sont établies. Nombre d'organisations chargées du placement d'enfants dans des familles nourricières qu'elles engagent, parlent de «familles partenaires». Il arrive aussi que le nom même de l'organisation serve à la désignation. Ainsi, la société ESPOIR appelle la famille nourricière «famille ESPOIR».

1.6 Les catégories de familles nourricières

Selon les formes de lien nourricier, on peut classer les familles nourricières en différentes catégories :

- les familles nourricières extérieures à la parenté, dans lesquelles un enfant est placé durablement;
- les familles nourricières apparentées, qui s'occupent d'un enfant issu de la famille élargie;
- les familles nourricières provisoires, qui sont prêtes à accueillir des enfants placés provisoirement, exclusivement ou en plus d'enfants placés sur le long terme.

Il est en outre possible de distinguer les familles nourricières selon des critères supplémentaires. Nous en présentons brièvement ci-après les catégories, bien que leurs délimitations soient floues. A ce jour, aucune étude n'a fait ressortir les points communs et les différences des familles nourricières en Suisse.

La famille nourricière traditionnelle

Nombre de familles nourricières traditionnelles le sont devenues et le deviennent aujourd'hui encore plus ou moins par hasard : la détresse d'un enfant (ce peut être un camarade de classe des propres enfants du couple nourricier), est souvent la raison de sa prise en charge. Aujourd'hui comme hier, alors qu'on doit trouver une place dans l'urgence, il est aussi fréquent qu'une famille soit contactée, par exemple par le président de l'autorité tutélaire de la commune, pour savoir si elle serait disposée à devenir la famille nourricière d'un enfant déterminé. Généralement, les familles nourricières traditionnelles se caractérisent par le contexte non professionnel dans lequel se déroulent le placement, puis les mesures d'accompagnement et la surveillance du lieu d'accueil. Ordinairement, il s'agit de familles où la distribution des rôles respectifs est traditionnelle, la mère et femme au foyer étant exclusivement responsable de l'éducation et de l'encadrement des enfants.

Nombre de mères nourricières traditionnelles, aujourd'hui comme hier, prennent en charge des enfants placés alors que leurs propres enfants sont adultes.

Il est impossible de déterminer la proportion de familles nourricières traditionnelles dans l'ensemble des familles nourricières. Cette remarque vaut pour le passé comme pour le présent. On peut toutefois supposer que leur part tend à diminuer. Cette évolution s'explique par le fait que la tâche des parents nourriciers requiert de plus en plus, du moins dans certains cas, une compétence professionnelle; elle est aussi due à ce que de nombreuses familles ne disposent plus aujourd'hui des ressources nécessaires, qu'elles soient temporelles, financières, psychiques, sociales ou infrastructurelles.

La famille nourricière apparentée

Tant aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne et en Allemagne, le placement au sein de la famille élargie a suscité une attention croissante au cours des dernières années. Hormis le fait que de sérieux problèmes sont régulièrement apparus concernant des enfants recueillis chez de la parenté, deux raisons peuvent expliquer cet intérêt. *Premièrement*, la conception s'est établie parmi les spécialistes au cours des 10 à 15 dernières années selon laquelle le placement d'un enfant, s'il s'avère nécessaire, est d'autant plus favorable que le milieu d'accueil est plus proche de la famille d'origine de l'enfant et qu'il lui est plus semblable (dans le jargon, on parle d'hébergement de proximité ou d'approche axée sur le milieu de vie). Cette évolution s'explique : on a constaté que les enfants issus de familles socialement défavorisées et perturbées sont souvent surmenés par le changement culturel qu'implique leur placement dans une famille nourricière d'une couche sociale totalement différente et dont les valeurs et les traditions sont tout à fait autres. Lorsque la parenté élargie de l'enfant comprend une famille capable de le recueillir, de l'encadrer et de l'éduquer convenablement, il peut être favorable d'y placer l'enfant en raison de la similarité du milieu et de l'ancrage social, culturel et sociétal. Le placement au sein de la parenté peut être généralement considéré comme une forme d'hébergement de forte proximité. *Deuxièmement*, des considérations d'ordre économique expliquent également l'attention accrue portée au mode de placement parmi la parenté. En règle générale, l'hébergement d'un enfant au sein de la parenté est plus avantageux (il s'agit la plupart du temps des grands-parents, en particulier les parents de la mère), car nombre de parents nourriciers appartenant à la parenté ne reçoivent pas de rémunération et ils ne souhaiteraient souvent pas que leur encadrement de l'enfant et son éducation soient rémunérés. Certes, il se peut fort bien qu'ils aient besoin d'un soutien, lorsqu'ils vivent eux-mêmes dans des conditions financières assez précaires, comme cela arrive fréquemment, mais cet apport peut prendre la forme d'une contribution au loyer plutôt que celle d'une rémunération. L'encouragement du placement d'enfants auprès de la parenté poursuit donc aussi le but de réduire les coûts. La condition préalable à une telle pratique est le développement de modèles spéciaux d'accompagnement et de soutien des familles nourricières apparentées, ainsi que Jürgen Blandow⁴ l'a très clairement mis en évidence pour l'Allemagne. Ces modèles doivent être adaptés à la situation spécifique des parents nourriciers apparentés, qui se distingue fondamentalement, à de nombreux égards, de la situation des autres parents nourriciers.

En Suisse, on ne s'est pas particulièrement occupé à ce jour de la problématique et des opportunités du placement d'enfants au sein de leur parenté.

La famille nourricière professionnelle

Depuis les années 1970, des familles nourricières d'une forme particulière se sont développées en Suisse, que l'on peut regrouper sous l'appellation de «familles nourricières professionnelles». Il s'agit de familles d'accueil à visée pédagogique ou curative, dont les dénominateurs communs sont qu'au moins l'un des parents possède une formation en pédagogie sociale ou curative et que la majeure partie du revenu familial provient de l'encadrement et de l'éducation d'enfants placés. Aujourd'hui comme hier, les familles nourricières professionnelles s'occupent en général de plusieurs enfants placés et elles se regroupent en associations. Elles considèrent que leur profession implique de recourir, tout comme le personnel d'encadrement des foyers d'enfants ou de jeunes, aux instruments que sont les supervisions régulières, les discussions de cas et la formation continue. Généralement, des directives communes au sein de l'association définissent clairement les exigences posées à ces familles nourricières quant à la formation, la performance et l'offre. Les familles nourricières professionnelles reçoivent normalement une rémunération plus élevée que les familles nourricières traditionnelles ou semi-professionnelles.

⁴ Blandow, Jürgen; Walter, Michael: Bestandesaufnahme und strukturelle Analyse der Verwandtenpflege in der Bundesrepublik Deutschland. Kurzfassung des Untersuchungsberichts, Universität Bremen, Studiengang Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft, janvier 2004. Site du projet : www.uni-bremen.de/~walter

La famille nourricière semi-professionnelle

Entre la famille nourricière professionnelle, telle que nous venons de la définir, et la famille nourricière traditionnelle, on trouve une catégorie nouvelle qui s'est développée durant ces 10 à 15 dernières années : la famille nourricière semi-professionnelle. Contrairement à la famille nourricière traditionnelle, ce type de famille nourricière implique une conception plus professionnelle du rôle à jouer : on y considère la fonction d'encadrement comme un métier ou comme une activité partiellement professionnelle, d'où provient au moins une part du revenu familial.

La famille nourricière en réseau

Ce type de famille nourricière fait partie de la catégorie des familles nourricières semi-professionnelles définie ci-dessus, leur fonctionnement se distinguant par leur insertion dans un réseau de familles nourricières accompagnées et soutenues par une organisation. Nombre de ces familles sont engagées par l'organisation avec toutes les prestations sociales usuelles. Ces dernières années, toujours plus d'organisations diversement structurées sont apparues que l'on peut regrouper dans la catégorie des «modèles en réseau»⁵. A certaines conditions, cette nouvelle forme d'organisation répond mieux aux exigences actuelles que le placement d'enfants traditionnel.

Formes mixtes comprises entre la famille nourricière et les formes d'institutions à caractère familial

Diverses formes d'encadrement institutionnel à caractère familial se sont développées en réponse aux critiques dirigées contre l'encadrement et l'éducation des enfants et des jeunes placés en foyer, tel qu'on les concevait notamment en Suisse dans les années 1960. L'un des objectifs de ces réformes de l'éducation en institution était notamment de garantir davantage de continuité dans l'encadrement et l'éducation des enfants. En 1986, Niederberger/Niederberger⁶ ont étudié les diverses formes d'encadrement d'enfants par des tiers. Ils sont parvenus à la conclusion que les formes d'encadrement à caractère familial en milieu institutionnel présentent effectivement une similitude à l'environnement familial, mais qu'il en résulte justement des déceptions chez les enfants et les jeunes pour la simple raison que cette «famille» n'en est pas vraiment une finalement.

Abstraction faite des parents nourriciers professionnels, qui vivaient comme des familles nourricières «autonomes», mais géraient toutefois professionnellement les aspects organisationnels du travail grâce à leur formation professionnelle et, généralement, à l'expérience professionnelle qu'ils avaient gagnée dans des foyers en tant qu'éducateurs ou pédagogues sociaux (p. ex. discussions de cas, interactions avec les parents d'origine et les services de placement), le mouvement inverse de «familiarisation» de l'encadrement institutionnel n'est apparu que dans les années 1990. A partir des familles nourricières traditionnelles, on a alors complété le travail d'encadrement, de relation et d'éducation proprement dit par des éléments institutionnels fournis généralement non par la famille nourricière même, mais par le réseau professionnel dans lequel cette famille était insérée. Par exemple, le canton de Lucerne désigne le modèle de l'Association pour enfants en placement de Suisse centrale («Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz») comme une institution apparentée à un foyer, dotée d'une direction pédagogique centrale et d'une éducation ainsi que d'un encadrement décentralisés des enfants au sein des familles associées au modèle. C'est pourquoi le canton de Lucerne reconnaît ce modèle en l'assimilant à un foyer dans le cadre de la loi sur le financement des foyers.

Cependant, c'est dans le domaine des foyers que s'est développé le premier modèle de familles nourricières en réseau, c'est-à-dire dans lequel des familles nourricières étaient accompagnées et encadrées par des professionnels qualifiés : le modèle ESPOIR est né au début des années 1990 d'un foyer de la ville de Zurich, alors qu'on devait trouver de nouvelles solutions pour l'encadrement d'enfants concernés par le VIH (à l'époque, les enfants porteurs du VIH n'étaient pas accueillis dans les foyers). L'association ESPOIR ne s'est constituée en modèle indépendant des foyers, telle qu'on la connaît aujourd'hui dans une forme qui a été encore développée quantitativement et qualitativement depuis lors, qu'à partir du moment où le foyer n'a plus voulu poursuivre l'encadrement (qui lui était rattaché) d'enfants placés dans des familles nourricières. Un tel développement montre qu'il n'existe pas de frontière nette entre le domaine de l'encadrement institutionnel et celui des familles nourricières.

Cette évolution vers des familles nourricières en réseau est relativement nouvelle. Des discussions plus approfondies à ce sujet, par exemple la question de savoir jusqu'à quel point une famille nourricière est véritablement encore une famille, n'ont pas encore été conduites jusqu'ici. Outre les modèles de familles nourricières-

⁵ A ce stade, il n'existe pas de désignation officielle pour cette forme d'organisation.

⁶ Niederberger, J.M. & Bühler Niederberger, D.: Formenvielfalt in der Fremderziehung. Zwischen Anlehnung und Konstruktion, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1988

res en réseau, on a vu se développer ces dernières années, dans certains cas ces dernières décennies, également d'autres formes situées entre le foyer et la famille nourricière, que nous nommerons «petites institutions». Dans nombre de régions, ces petites institutions ont déjà une longue tradition. C'est le cas par exemple dans la partie germanique du canton de Berne, où elles se sont organisées en une association, le spib (Verband der sozialtherapeutischen und pädagogischen Kleininstitutionen im Kanton Bern). Dans la famille même, outre le couple de parents, éventuellement accompagnés de leurs enfants biologiques, travaillent des accompagnants, des stagiaires et le personnel de maison. Ils proposent des places à des enfants et à des jeunes, mais aussi à des handicapés et à des personnes âgées. Nombre de ces petites institutions fonctionnent de manière autonome, sans être reliées à un réseau d'autres institutions ou de sociétés. Elles se situent alors aux confins des institutions proprement dites et des familles nourricières.

A ce jour, du reste, on n'a pas défini les diverses catégories comprises entre les familles nourricières et les petites institutions, pas plus que les exigences correspondantes en matière de surveillance, de formation du personnel, de dotation en postes, de répartition des responsabilités, etc.

Les réalisations démontrent que des concepts clairs font largement défaut dans ce domaine. Cette situation est notamment due au fait que, en Suisse également, le placement d'enfants s'est très fortement différencié au cours des dernières 20 à 25 années, comme Jürgen Blandow l'a constaté pour l'Allemagne. Il décrit le phénomène comme une contradiction : «Certes, entre le «simple» hébergement à court terme et les formes professionnalisées, voire professionnelles du placement d'enfants, l'éventail est très large et varié, mais on s'y réfère comme s'il était uniforme dans une zone médiane très étendue.»⁷

1.7 Autres définitions

D'autres notions employées en relation au placement d'enfants ne sont pas définies clairement et leurs acceptions sont disparates selon le contexte. Nous nous bornons ci-après à en fournir une définition valable pour le présent rapport, afin d'éviter des malentendus.

L'encadrement extra-familial

Le concept d'encadrement extra-familial s'applique à toutes les formes d'encadrement par lesquelles des enfants sont encadrés et éduqués pour un temps déterminé hors de leur famille naturelle.

Le placement

Le placement d'un enfant signifie que celui-ci ne vit plus dans sa famille d'origine et qu'il est encadré et éduqué par d'autres personnes que sa mère ou son père, ceci pour une période déterminée ou sur le long terme. L'enfant placé grandit dans une famille nourricière ou dans une institution. Le concept de placement s'applique tant au processus (décisionnel) qui conduit à l'hébergement dans une (autre) famille nourricière ou une (autre) institution qu'à la période de séjour en institution ou à la durée du lien nourricier. Dans la plupart des cas, lorsqu'il s'agit de placements de longue durée, la mesure est prise contre le gré des parents biologiques aux fins de protection de l'enfant. Le critère essentiel permettant de choisir entre l'encadrement para-familial et le placement est la relation de l'enfant à ses parents : si elle est bonne, c'est-à-dire favorable à l'enfant et à son développement, l'enfant peut vivre chez ses parents ou chez l'un d'eux, tout en étant éventuellement encadré temporairement par d'autres personnes (cette situation a toujours eu cours, mais les changements de société en ont éventuellement modifié les formes et la portée). En revanche, le placement intervient lorsque la relation entre l'enfant et ses parents ou l'un d'eux est si perturbée que l'on ne saurait raisonnablement exiger de l'enfant qu'il vive avec ses parents.

S'agissant des formes d'encadrement dans lesquelles l'enfant passe la majeure partie de son quotidien hors de sa famille d'origine, on trouve encore la notion d'encadrement substitutif à la famille ou d'accueil de substitution. Cette conception est toutefois controversée, car elle peut impliquer des malentendus. Un encadrement de substitution signifie que des tiers, qu'il s'agisse de parents nourriciers ou d'éducateurs de foyer, «remplacent» la famille d'origine dans sa fonction quotidienne d'instance responsable du soin, de l'encadrement et de l'éducation de l'enfant concerné. Or, pour l'enfant, il n'est en aucun cas possible de remplacer ses parents d'origine en leur qualité cruciale de parents biologiques. Où que vive l'enfant, ses parents d'origine demeurent ses parents et jouent dans sa vie un rôle spécifique, qui peut prendre des formes très diverses selon la disponibilité et la capacité de la mère ou du père.

⁷ Jürgen Blandow: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens. Juventa, Weinheim et Munich 2004.

L'encadrement para-familial

Le domaine de l'encadrement para-familial a été fortement étoffé au cours des deux dernières décennies et des voix continuent de s'élever pour demander la poursuite de son développement. Il comprend les crèches, les classes gardiennes, les repas de midi, les familles dites «de jour», les groupes de jeu, et d'autres formes similaires où des enfants qui vivent dans leur famille d'origine sont encadrés pendant une certaine période de la journée. Cette évolution est due pour une part à l'absence des parents pour des raisons professionnelles et, d'autre part, à la volonté de donner aux enfants la possibilité d'expériences sociales en dehors de leur milieu familial, ce qui est particulièrement important lorsqu'un enfant grandit seul dans une famille ou que son lieu de résidence est isolé au point que les contacts et les relations à d'autres enfants ne surviennent pas automatiquement.

Soins familiaux

Dans le présent rapport, conformément à l'acception courante en Suisse, nous entendons généralement, mais pas exclusivement par «soins familiaux» («Familienpflege» en allemand) toutes les formes de soins prodigués au sein d'une famille, à savoir l'encadrement et l'éducation des enfants et des jeunes, mais aussi les soins apportés aux personnes handicapées, âgées ou toxicodépendantes dans une famille extérieure à la parenté. (Par contre, en Allemagne, l'expression «Familienpflege» s'applique spécifiquement à l'encadrement familial d'enfants et de jeunes placés dans des familles nourricières.)

RECOMMANDATION

On ne saurait constituer une base de discussion uniforme sans définir de manière cohérente les concepts utilisés dans le domaine du placement d'enfants. Il faut définir les diverses catégories de liens nourriciers et les diverses formes de familles nourricières selon un schéma obligé. Un groupe d'experts formellement mandatés doit assumer cette tâche, en plus d'autres travaux de base formulés ci-après dans ce rapport.

2. Importance qualitative et quantitative du placement d'enfants en Suisse

Le placement d'enfants est l'un des piliers de l'aide aux enfants et à la jeunesse en Suisse. Dès qu'un enfant ne peut grandir auprès de ses parents biologiques, quelle qu'en soit la raison, son encadrement doit être assuré d'une autre manière. Fondamentalement, deux formes de placement entrent alors en question : l'encadrement institutionnel et l'encadrement familial. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 1.6, «Les catégories de familles nourricières», des formes d'encadrement se sont développées depuis les années 1980 environ, tant dans le cadre familial que dans le cadre institutionnel, qu'il n'est plus possible d'attribuer clairement à l'une ou à l'autre catégorie.

Nul ne sait exactement combien d'enfants placés vivent en Suisse. Ce fait, à lui seul, en dit long sur l'intérêt que l'on y porte au placement d'enfants. Le seul chiffre qui fournisse à tout le moins un repère et un ordre de grandeur quant au nombre d'enfants placés nous vient du recensement de la population de 1990. Parmi les personnes dont l'âge est inférieur à 15 ans, ce recensement relève dans la catégorie «ménages privés» les enfants de moins de 15 ans qui vivent sans parents ni parenté ainsi que ceux de moins de 15 ans qui vivent sans parents avec des membres de leur parenté. Des clarifications auprès de l'Office fédéral de la statistique ont indiqué, il y a quelques années, que ces deux catégories recourent avec une forte probabilité les enfants placés dans une famille nourricière extérieure à leur parenté et ceux placés dans une famille nourricière apparentée. On peut être sûr que les enfants adoptés n'y sont pas comptés, car ils sont recensés comme enfants avec le ou les parents. En revanche, les enfants adoptés ont été considérés comme enfants placés durant la période préalable à l'adoption, d'une durée de deux ans à l'époque. On peut exclure de cette catégorie les enfants placés en foyer, car le recensement les attribuait à la catégorie des «ménages collectifs».

Il ressort donc que la Suisse comptait en 1990 8713 enfants placés dans des familles extérieures à leur parenté et 5848 enfants confiés aux soins de familles nourricières apparentées, soit au total 14'561 enfants placés. En s'appuyant sur de telles bases, l'Association suisse pour les enfants en placement, seule organisation de Suisse à se consacrer à cette thématique sur le plan national, postule que 15'000 enfants environ

grandissent dans des familles nourricières en Suisse. La question de savoir si ces chiffres ont évolué au cours des 15 dernières années reste toutefois ouverte.

Si les données recensées sous «ménages collectifs» reflètent bien le nombre des enfants en foyer, l'effectif des enfants placés dans des familles nourricières est supérieur à celui des enfants placés dans des institutions (11'541 enfants selon le recensement de 1990).

On peut déduire de ces chiffres que 1,3 % de tous les enfants âgés de moins de 15 ans grandissent dans des familles nourricières (contre 1 % en institution). La proportion importante d'enfants placés dans des familles nourricières apparentées est remarquable.

Vu de loin, l'effectif d'environ 15'000 enfants placés dans des familles nourricières et leur pourcentage de 1,3 % n'apparaissent pas très importants quantitativement. Mais il faut songer au fait qu'un risque accru pèse sur les chances de développement de chacun de ces enfants. En outre, on ne saurait considérer ces enfants comme des entités individuelles : chaque lien nourricier implique les parents biologiques et leur parenté (souvent les grands-parents des enfants placés), la famille nourricière, à savoir le couple, leurs enfants biologiques et leur parenté, les travailleurs sociaux, d'autres spécialistes, les membres des autorités tutélaires, le personnel de surveillance et d'autres personnes encore selon les circonstances, si bien que l'on doit envisager en moyenne quelque 10 à 15 acteurs par enfants, soit entre 150'000 et 225'000 personnes directement concernées.

L'avantage des chiffres fournis par le recensement de la population est de couvrir l'ensemble des liens nourriciers (et non pas seulement ceux qui sont déclarés). Lors de chaque comptage du nombre des liens nourriciers annoncés, il faudrait admettre un effectif occulte important selon les circonstances. D'une part, certains cantons, comme celui de Thurgovie, ont renoncé à subordonner les placements auprès de la parenté au régime de l'autorisation. D'autre part, il y a lieu de penser que les membres de la parenté, en particulier les grands-parents, ne se perçoivent pas comme des parents nourriciers. Ils accueillent l'enfant dans leur foyer avec le sentiment qu'il est naturel de trouver des solutions à une situation d'urgence au sein même de la famille, parfois aussi pour éviter que l'enfant ne soit placé dans une autre famille ou dans un foyer institutionnel. Il ne leur vient souvent même pas à l'esprit de demander à l'autorité tutélaire l'autorisation de recueillir l'enfant, qui a peut-être vécu longtemps déjà avec sa mère sous le toit de ses grands-parents.

Ces données chiffrées rudimentaires du recensement de la population peuvent être mises en rapport avec celles de l'une des rares études conduites à ce jour sur le placement d'enfants en Suisse, qui concerne le canton de Zurich. En 1996, les sociologues Anna Juhasz et Carlos Suntisch ont étudié les données de 726 enfants placés dans 592 familles nourricières sur le territoire du canton de Zurich.⁸ Les informations démographiques ont dû être relevées à l'aide d'un questionnaire auprès des divers secrétariats à la jeunesse («Jugendsekretariate»), responsables des liens nourriciers. Tous les questionnaires n'ont pas été retournés : le taux de non retour a atteint 30 %.

La proportion relativement élevée d'enfants placés en vue de l'adoption y était remarquable (15 %). De ce fait, le nombre effectif de placements dans une famille dite nourricière a encore diminué depuis lors, puisque le délai d'attente précédant l'adoption, de un an, ne vaut plus désormais que pour les enfants suisses, qui ne forment qu'un pourcentage minime sur l'ensemble des adoptions. En outre, les éléments de l'étude produite par Juhasz/Suntisch corroborent l'hypothèse que des chiffres occultes existent, en particulier pour le placement auprès de la parenté : selon les données relevées, un tiers à peine des enfants séjournaient à la semaine ou de manière ininterrompue dans une famille apparentée. Cette étude a apporté d'autres éléments de référence intéressants, par exemple concernant l'âge et le sexe des enfants placés, et des informations sociologiques sur les parents d'origine et les familles nourricières, mais dans l'ensemble, ce relevé ponctuel limité à un seul canton constitue une base de données trop étroite pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions probantes.

Nous devons constater que les rares chiffres somme toute connus en matière de placement d'enfants ne permettent en rien de se prononcer. Au-delà du constat que le nombre de placements en famille nourricière est indéterminé, tout avis relève, au sens strict, de la supposition et de la spéculation, même si des repères tirés de l'expérience pratique viennent l'étayer.

Il est donc absolument nécessaire de commencer par recenser les données de base sur le placement d'enfants en Suisse, afin de constituer l'indispensable base d'information (cf. recommandation ci-dessous).

⁸ Juhasz, Anna und Suntisch, Carlos: (Un-)typische Familien. Pflegefamilien im Kanton Zürich. Eine empirische Untersuchung (Travail de recherche à l'Institut de sociologie de l'Université de Zurich, 1996).

3. Bases statistiques sur le placement d'enfants

Les enfants placés ne font pas l'objet d'un relevé statistique en Suisse. Ce point étonne d'un pays qui tient des statistiques complètes sur les cheptels de bovins, de moutons, de chèvres et de porcs. En vertu des dispositions en vigueur de l'OPEE, tout lien nourricier est soumis en Suisse à l'autorisation de l'autorité tutélaire. On dispose ainsi d'un point de référence permettant de relever les données statistiques minimales à l'échelle nationale.

Il faut recenser les paramètres essentiels, notamment pour être en mesure de suivre l'évolution quantitative. Ces paramètres comprennent : le nombre d'enfants placés dans des familles nourricières, la structure des âges de ces enfants, l'âge des enfants au début du placement, l'âge des enfants à la fin du placement, les raisons du placement, les mesures de protection de l'enfant, le service responsable du placement, l'autorité compétente, la famille nourricière (données de base quant au statut social, déroulement du placement, fin du lien nourricier : motifs et solutions subséquentes). Il est également nécessaire d'aligner le relevé de ces données sur les statistiques existantes pour le domaine des foyers.

Aussi longtemps que des chiffres précis et différenciés n'existeront pas quant au placement d'enfants en Suisse, il ne sera pas possible de définir des facteurs utiles au pilotage dans ce domaine; en d'autres termes, l'absence de ces chiffres équivaut à laisser au hasard le placement des enfants, c'est-à-dire le destin de nombre d'entre eux.

Dans ses remarques finales quant au premier rapport national de la Suisse, le Comité institué par la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant constate également le manque de bases statistiques en Suisse en ce qui concerne le placement d'enfants et les enfants en général.⁹

RECOMMANDATION

Il faut créer aussi rapidement que possible une centrale de monitoring pour collecter et évaluer statistiquement les paramètres essentiels du placement d'enfants.

L'instance responsable de l'autorisation de placement pourra transmettre ces données sous une forme anonyme, c'est-à-dire sans mentionner les noms de l'enfant, de ses parents biologiques et de ses parents nourriciers.

⁹ Committee on the rights of the child, thirtieth session: Consideration of reports submitted by state parties under article 44 of the convention. Concluding observations Switzerland. Unedited Version, CRC/C/15/Add.18, 7 June 2002, data collection. Cf. en particulier les points 17 et 18, page 4.

B Bases juridiques en Suisse et application des dispositions

1. Dispositions du code civil (CC) et de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)

En Suisse, le placement d'enfants n'est réglementé que depuis 1978 et à un degré minimal par le code civil. L'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants établit les fondements de l'obligation d'autorisation pour «le placement d'enfants hors du foyer familial», qui couvre aussi bien le placement en institution que l'accueil dans une famille. L'OPEE désigne l'autorité tutélaire du lieu de résidence des parents nourriciers comme autorité responsable de l'octroi de l'autorisation et de la surveillance correspondante des liens nourriciers.

En vertu de l'OPEE, les cantons peuvent déléguer la compétence d'accorder l'autorisation et d'exercer la surveillance à d'autres instances adéquates et ils sont habilités à édicter des dispositions pour compléter celles de l'ordonnance fédérale.

Outre la disposition du code civil fondant l'OPEE (art. 316 CC), constitutive du droit civil concernant la protection de l'enfant, le code civil comporte d'autres dispositions afférentes au statut juridique des parents nourriciers (en particulier les art. 294 et 300 CC) et diverses dispositions concernant les enfants placés qui sont expressément insérées dans les dispositions réglant les mesures de protection de l'enfant.

1.1 L'historique de l'OPEE en bref

La notion d'«enfant placé» n'existait pas dans le droit civil suisse jusqu'à la révision en 1978 du droit de l'enfant, dont l'élaboration fut confiée au professeur zurichois Cyril Hegnauer. Lors de l'instauration du code civil au début du 20^e siècle, on n'avait pas jugé nécessaire de munir les enfants placés d'une protection juridique particulière à l'échelle nationale et de régler la situation juridique des parents nourriciers. Jusqu'aux années 1970, il n'existait en Suisse que quelques lois cantonales en la matière; généralement, on trouvait les dispositions relatives aux enfants placés dans les lois sur les pauvres. Sur le plan national, seule la loi fédérale de 1928 sur la lutte contre la tuberculose et son ordonnance d'exécution de 1930 comprenaient des dispositions réglant la surveillance des enfants placés. Comme l'indique la désignation de la loi, ces dispositions visaient uniquement à combattre la tuberculose. A son article 40, l'ordonnance d'exécution du 20 juin 1930 de la loi fédérale sur la lutte contre la tuberculose prévoyait que les enfants ne pouvaient être recueillis sans une autorisation, elle-même soumise à un examen médical préalable. De plus, les conditions d'habitation de la famille nourricière devaient être satisfaisantes.

En 1972, lors de la révision du droit de l'adoption, on a discuté un règlement des liens nourriciers, mais le projet n'a pas été mis à exécution. A l'époque, on a seulement introduit dans la législation afférente un placement de deux ans comme période probatoire en vue de l'adoption.

La commission chargée de l'examen préalable avait inclus dans le projet de nouveau droit de l'enfant plusieurs dispositions en faveur des enfants placés, car elle était de l'avis que ceux-ci n'étaient pas suffisamment protégés. Les liens nourriciers devaient être exhaustivement réglementés, mais les dispositions correspondantes étaient déjà l'objet de controverses au sein de la commission d'experts. Parmi les dispositions initialement proposées, seul l'art. 316 CC passa de justesse l'étape des délibérations au Conseil des Etats, au titre de la protection de l'enfant relevant du droit civil, après qu'Hegnauer eut convaincu la commission d'experts de la nécessité d'une obligation d'autorisation à tout le moins minimale au placement d'enfants. Les dispositions d'exécution de cet article furent à leur tour fortement controversées. Le Conseil des Etats tenta d'éviter la création d'une ordonnance fédérale en se référant au fédéralisme et au principe de proportionnalité. La norme de délégation fut acceptée par 18 voix contre 17. La base légale était ainsi constituée pour l'ordonnance réglant le placement d'enfants, qui est aujourd'hui encore en vigueur.

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1977, l'OPEE n'a pas été modifiée s'agissant des dispositions relatives aux enfants placés.¹⁰ Une révision de l'OPEE a fait l'objet d'une discussion en 1966, en présence d'un représentant de l'Office fédéral de justice, lors de la Conférence des chefs d'offices cantonaux de la jeunesse. Certains chefs d'office de Suisse romande plaidèrent alors pour que l'on adapte l'ordonnance devenue obsolète aux nouvelles conditions. Leurs collègues suisses alémaniques jugèrent une telle mesure inutile, dans la mesure où ils identifiaient moins de lacunes dans l'OPEE même que dans son application. La Conférence renonça à formuler une recommandation de révision de l'OPEE, notamment parce que le spécialiste de l'Office fédéral de justice jugeait irréaliste à l'époque qu'une telle révision aboutisse.

¹⁰ Deux révisions sont survenues, en 1988 et en 2002, cette dernière portant surtout sur des dispositions en relation avec l'adoption internationale.

Des critiques se sont régulièrement élevées pour dire que l'OPEE n'était pas adaptée et ne répondait pas à la situation actuelle du placement d'enfants en Suisse. Mais elles provenaient seulement de cercles professionnels engagés et actifs dans le placement des enfants. Ainsi, le groupe de travail informel «normes professionnelles» («Fachliche Standards») s'est-il régulièrement consacré aux lacunes de l'OPEE; ce groupe, dont la composition peut varier au gré des réunions, réunit notamment depuis plus de dix ans des spécialistes issus des associations régionales pour les enfants en placement et de l'Association suisse pour les enfants en placement. Les lacunes en question ont aussi fait l'objet de discussions lors du 1^{er} congrès international en matière de placement d'enfants et d'adoption, qui s'est tenu à Zurich en 2000 («Fachkongress zum Pflegekinder- und Adoptionswesen»).

1.2 Evaluation des bases juridiques

Article 316 CC et OPEE

L'historique de l'article 316 CC et de l'OPEE le montre : à la fin des années 1970, ce fut somme toute une percée âprement disputée que d'ancrer dans la loi au niveau fédéral une obligation d'autorisation et de surveillance en matière de placement d'enfants. On comprend mieux ce point en considérant la pratique à ce jour en matière de placement d'enfants (cf. chapitre C, page 25 ss.), par laquelle on a confié des enfants à des familles qui ne remplissaient pas les conditions nécessaires à l'encadrement et à l'éducation d'un enfant placé. De fait, le juriste et travailleur social Christoph Häfeli constate que «des enfants ont été placés comme forces de travail longtemps encore au 20^e siècle» (la Suisse, notons-le, n'étant pas une exception).¹¹

Au cours des 30 années écoulées depuis l'entrée en vigueur de l'OPEE, on a cependant pu constater que les dispositions de l'ordonnance ne suffisent plus à garantir la protection des enfants placés. L'OPEE ne saurait garantir le fonctionnement du placement d'enfants en raison déjà du fait qu'elle se concentre entièrement sur le domaine spécifique de l'autorisation des placements et sur la surveillance des liens nourriciers.

Certes, aujourd'hui comme hier, nul ne conteste que les liens nourriciers doivent être surveillés par les pouvoirs publics. Mais le mode opératoire et la forme d'organisation ne sont plus du tout adéquats. Par ailleurs, l'OPEE ne couvre pas certains domaines essentiels qui requièrent également un cadre légal.

Les aspects suivants, en particulier, sont problématiques :

- La limitation de l'obligation d'autorisation à la famille nourricière : la réussite d'un placement dépend aussi d'autres acteurs et organisations, dont l'action et l'efficacité devraient également faire l'objet d'un contrôle et d'un développement de la qualité. Au printemps 2005, par exemple, la création d'une entreprise privée, qui projetait de placer des enfants (en particulier des jeunes) dans des familles nourricières, a suscité des commentaires critiques de la presse et soulevé des questions fondamentales, car le responsable était un ancien père nourricier ou responsable de foyer impliqué dans une procédure judiciaire.
- La forme du contrôle auquel les familles nourricières doivent se soumettre : les parents nourriciers ne sont pas considérés comme des partenaires au sein de l'aide aux enfants et à la jeunesse. Il ne fait aucun doute que les pouvoirs publics doivent assumer la responsabilité de la qualité et de l'adéquation du placement, mais la façon d'y procéder est dépassée, car elle remonte à une époque où nombre de familles nourricières exploitaient effectivement les enfants qu'on leur confiait.
- Les modalités de la surveillance (une visite annuelle en règle générale).
- Les qualifications et les aptitudes professionnelles des personnes en charge de la surveillance des enfants placés.
- La compétence de l'autorité tutélaire du lieu de résidence de la famille nourricière.
- L'aptitude des autorités tutélaires pour toutes les questions touchant le lien nourricier (organes composés selon des critères politiques et dont les membres, en de larges régions de Suisse, sont insuffisamment compétents).
- Le rattachement des instances compétentes au niveau communal : à chaque déménagement des parents biologiques d'un enfant et/ou de sa famille nourricière, la continuité de la responsabilité n'est pas même conservée, car les autorités changent.

Il est aussi problématique que les cantons puissent supprimer l'obligation d'autorisation en cas de placement d'enfants au sein de la parenté et abandonner ainsi entièrement le processus au domaine privé. Le placement au sein de leur parenté constitue pour nombre d'enfants une bonne solution, mais il constitue aussi

¹¹ Christoph Häfeli: Die Pflegekindergesetzgebung als Teil des Zivilrechtlichen Kindesschutzes, in: Handbuch Pflegekinderwesen («tief ins 20. Jahrhundert hinein [wurden] Pflegekinder als Arbeitskräfte rekrutiert»).

une situation délicate : les membres de la parenté en charge d'un enfant ont besoin du soutien requis par la forme particulière du placement dans la famille élargie.

Dans la mesure où l'OPEE permet aux cantons d'édicter des prescriptions supplémentaires, dans l'esprit du fédéralisme helvétique, elle offre la possibilité de prévoir de nouvelles réglementations adaptées à notre époque et à la situation actuelle du placement d'enfants. Ces innovations ne vaudraient toutefois que pour un seul canton. Pour les petits cantons suisses, la réalisation de ce processus politique n'est pas au nombre des priorités et des possibilités. De plus, il faut songer qu'une réglementation appropriée, mais limitée à un seul canton, aurait un effet réduit en raison de la mobilité actuelle.

Cette énumération indique que de nombreux problèmes se recourent. Par exemple, le problème de la qualification insuffisante des instances dites de surveillance des enfants placés disparaîtrait si, pour clarifier l'adéquation du placement, on renonçait aux visites minimales annuelles des responsables de la surveillance désignés par l'autorité tutélaire. Les méthodes d'évaluation modernes, comprenant la fixation d'objectifs et une planification complète du soutien pour l'enfant concerné, constituent une option.

Häfeli, à la fin des années 1990, a jugé l'OPEE suffisante comme base juridique de la protection des enfants placés, mais il en a critiqué la mise en œuvre comme partiellement lacunaire.¹² Aujourd'hui, en revanche, nous devons considérer que l'OPEE elle-même n'est plus à jour : concrètement, les aspects réglés par l'ordonnance concernant l'autorisation des places d'accueil et la surveillance des familles nourricières ne sont plus actuels.

Dans son rapport sur la mise en œuvre de la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, en référence à l'article 20 de ladite convention, le gouvernement de la Suisse a mentionné l'OPEE comme base de la protection particulière des enfants placés, sans autre appréciation quant à ses contenus. Ce faisant, elle a postulé que le libellé précis de l'OPEE concernant l'aptitude des familles nourricières est appliqué.¹³ Le rapport mentionne en outre que la surveillance est garantie par «les visites d'une personne compétente et qualifiée».¹⁴ Il s'agit là pourtant plus d'un vœu que de la réalité. Assurément, il se trouve des personnes compétentes pour exercer la surveillance des conditions de placement de manière très qualifiée. Au vu de l'expérience toutefois, on ne peut escompter que ce soit la règle.

RECOMMANDATION

Il faut instituer une commission interdisciplinaire d'experts pour qu'elle mette en évidence dans quelle mesure le droit en vigueur peut être modifié pour être conforme aux exigences actuelles et tenir suffisamment compte des éléments connus aujourd'hui. Dans ce contexte, il s'agit de clarifier si la révision de l'OPEE suffit ou s'il faut élargir la portée de l'article 316 CC.

On doit en particulier prescrire aux cantons, de manière contraignante, ce qu'ils doivent garantir sur leur territoire pour assurer l'efficacité du placement familial d'enfants (de son assimilation à l'encadrement institutionnel des enfants et des jeunes, s'agissant des aspects financiers, au droit des parents nourriciers à bénéficier d'un accompagnement, d'un soutien, d'une formation et d'un perfectionnement). Les domaines aujourd'hui problématiques, discutables, voire totalement exempts de règles, tels que la surveillance inadéquate des familles nourricières, le manque de définitions rigoureuses des formes de placement et des normes professionnelles, ou encore les lacunes dans la surveillance des fournisseurs de places d'accueil doivent faire l'objet d'une nouvelle réglementation. Chaque canton doit notamment assigner la responsabilité d'organiser le placement d'enfants dans les familles nourricières à un service qui travaille en coordination et en coopération avec les services cantonaux en charge du domaine institutionnel.

La protection de l'enfant dans le droit civil

Les milieux spécialisés considèrent que les dispositions relatives à la protection de l'enfant (art. 307-315 CC) sont exemplaires. Une étude comparative internationale récemment parue souligne en particulier, pour leur caractère exemplaire, la gradation des mesures et les possibilités qu'elles fournissent d'intervenir de plein

¹² Häfeli, in: Handbuch Pflegekinderwesen.

¹³ Rapport initial du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant. Berne, 1^{er} novembre 2000, p. 90.

http://www.ddip.admin.ch/content/sub_dipl/f/home/arti/report/rapun/child.ContentPar.0009.UpFile.pdf/rp_001101_child_f.pdf

¹⁴ Ibid.

droit spécifiquement en fonction des situations.¹⁵ Les problèmes qui surgissent régulièrement malgré ce dispositif sont dus à une mise en œuvre lacunaire ou incompétente des bases juridiques.

Nous discuterons au chapitre D les rapports généraux qui existent entre le placement d'enfants et la protection de l'enfant. Pour l'heure, notons seulement que les mesures de protection de l'enfant introduites dans le code civil lors de la révision déjà mentionnée du droit de l'enfant suffisent en soi à une protection efficace de l'enfant. Le professeur Hegnauer, qui dirigea cette révision, s'acquit en Suisse et à l'étranger une considération sans réserve pour ses contributions en faveur des enfants menacés et des enfants placés. En revanche, il faut améliorer les aspects concrets de la pratique et de la mise en œuvre à de nombreux égards. Toutefois, le présent rapport ne couvre ce point que dans la mesure où les enfants placés sont directement concernés.

2. Le droit de la tutelle

Les dispositions relatives aux enfants placés qui sont visées aux articles du CC mentionnés ci-dessus et précisées dans l'OPEE assignent aux autorités de tutelle des pouvoirs de décision fondamentaux quant à la vie et à la trajectoire des enfants en voie de placement et des enfants placés. L'organisation des autorités et les procédures sont réglementées dans le droit de la tutelle ou dans les règlements de procédure des cantons.

Dans une large mesure, les lacunes et les difficultés observées dans le placement d'enfants émanent de cette situation. Nous ne nous y attardons pas davantage, le chapitre D étant consacré à cette problématique. En l'occurrence, nous voulons seulement noter que des mesures doivent être prises d'urgence en ce domaine de la réglementation juridique. La révision du droit de la tutelle est la dernière étape de la réorientation complète du droit de la famille, qui a commencé en 1973 par la révision du droit de l'adoption. Un projet préliminaire de loi fédérale en la matière est prêt depuis 2003.¹⁶

3. Le bien-être de l'enfant

En Suisse, le droit de l'enfant est axé sur le bien-être de l'enfant. A juste titre toutefois, la loi ne précise pas ce que signifie concrètement le bien-être de l'enfant. La difficulté à appliquer la maxime du bien-être de l'enfant, qui n'est pas controversée, réside dans sa concrétisation. On ne trouve aucune définition contraignante des critères qui permettraient de déterminer le bien-être de l'enfant. Bien que des experts avérés aient présenté dès les années 1970 d'excellentes bases de travail quant au bien-être de l'enfant, les instruments professionnels requis ne se sont jamais vraiment imposés à ce jour auprès des décisionnaires.¹⁷ Assurément, il se trouve des membres d'autorités tutélaires engagés et qualifiés, capables de prendre des décisions au sens du bien-être de l'enfant, par exemple en faisant appel à des spécialistes qui maîtrisent les méthodes adéquates pour clarifier la situation en cas de besoin. En pratique cependant, dans la majorité des cas typiques d'enfants placés, les parties qui entourent ces derniers (des parents biologiques de l'enfant aux autorités tutélaires, en passant par les conseillers et les membres des autorités) sont toutes persuadées, malgré leurs divergences d'opinion et d'action, d'œuvrer dans le sens du bien-être de l'enfant. Contrairement à ce qui prévaut par exemple en cas de problèmes techniques complexes, pour lesquels nul n'hésite à faire immédiatement appel aux spécialistes, l'avis que les questions relevant du bien-être de l'enfant peuvent se résoudre par le bon sens et sur la base de l'expérience personnelle propre est largement répandu et profondément enraciné. Or, si le bon sens et l'expérience sont des conditions indispensables, ils ne suffisent pas à eux seuls. La plupart des personnes ont une expérience des enfants (toutes mêmes, si elles se réfèrent à leur propre enfance), ce qui tend naturellement à leur donner le sentiment d'être expertes en la matière. Il se peut qu'elles disposent effectivement d'une large compétence, mais celle-ci ne suffit pas dès lors qu'il s'agit d'enfants issus de situations familiales difficiles à problèmes multiples, qui ont déjà éprouvé beaucoup de violence et de souffrance avant de se retrouver auprès d'une autorité de tutelle.

¹⁵ Zitelmann, M. et al.: Vormundschaft und Kindeswohl. Forschung mit Folgen für Vormünder, Richter und Gesetzgeber, Bundesanzeiger Verlag, Cologne 2004.

¹⁶ Avant-projet, juin 2003, Code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation). <http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.Par.0002.File.tmp/entw-zgb-f.pdf>

¹⁷ Goldstein, Joseph; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Jenseits des Kindeswohls, Suhrkamp, Francfort/Main, 1^{ère} éd. 1974, nouvelle édition 1991.

Goldstein, Joseph; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Diesseits des Kindeswohls, Suhrkamp, Francfort/Main, 1^{ère} éd. 1982. Cet ouvrage est malheureusement épuisé.

Goldstein, Joseph; Goldstein, Sonja; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Das Wohl des Kindes. Grenzen des professionellen Handelns. Suhrkamp, Francfort/Main, 1^{ère} éd. 1988

Quiconque approfondit la question du bien-être de l'enfant comprend très vite qu'il s'agit là d'un phénomène complexe et difficile à appréhender. Lorsqu'il s'agit d'enfants placés, les solutions et les directives simples n'existent pas. Pour étudier de tels cas, il faut faire face à une réalité biographique pénible et complexe, souvent difficilement supportable.

Maud Zitelmann, la scientifique allemande en matière d'éducation qui a intensivement analysé le bien-être et la volonté de l'enfant, a constaté en Allemagne que nombre de spécialistes engagés dans le domaine de la protection de l'enfant présentent eux-mêmes des enfances et des biographies qui requerraient un traitement.¹⁸ Ce traitement ne devrait pas nécessairement prendre la forme d'une thérapie; Zitelmann est toutefois d'avis que des éléments autoréflexifs devraient être prévus dès le stade de la formation, de manière à former la base d'un travail de protection de l'enfant qui soit professionnel et propice aux enfants et aux jeunes concernés.¹⁹

Le bien-être de l'enfant et sa mise en œuvre sont un point crucial de la protection de l'enfant. On ne saurait traiter du placement des enfants sans considérer les questions fondamentales de leur bien-être.

Au moment de prendre une décision quant à des enfants placés, les autorités se trouvent très souvent face aux intérêts contradictoires des parents et du bien-être de l'enfant. Et même si le bien-être de l'enfant est invoqué comme principe suprême, la décision est fréquemment prise au bénéfice des parents ou d'un parent. Il s'agit ici encore d'un phénomène difficile à comprendre, que l'on ne saurait guère expliquer sans recourir à la psychologie. L'expérience pratique l'indique : il est beaucoup plus facile aux membres impliqués des autorités, lorsqu'ils sont dépourvus de qualification spécifique et d'une large expérience professionnelle, de s'identifier à la détresse et aux souffrances des parents qu'à la réalité intérieure et extérieure des enfants concernés. L'identification au niveau des adultes survient de manière quasi automatique, tandis qu'il faut des efforts conscients, qui supposent un degré de conscience correspondant, pour percevoir les enfants et leur souffrance souvent muette.

4. Les différences fondamentales par rapport aux bases juridiques des autres pays

Dans le présent rapport, nous comparons des aspects choisis du placement d'enfants en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne²⁰, en Italie et en Autriche. Les paramètres essentiels en sont présentés dans la troisième partie sous forme de tableau.

Dans ces cinq pays, comme dans tous les pays européens, le consensus prévaut que l'éducation des enfants est le droit et le devoir des parents, que la priorité doit aller à l'appui auxiliaire en cas de problèmes d'éducation et qu'il faut éviter autant que possible de retirer les enfants aux parents pour les héberger chez des tiers. Dans les cinq pays considérés, les droits des parents revêtent une grande importance par rapport à ceux des enfants. Dans aucun des pays décrits, les parents d'origine ne perdent l'autorité parentale complètement en cas de placement des enfants.²¹

Les législations italienne et française sont fondamentalement comparables à celle de la Suisse. Contrairement à la Grande-Bretagne, à l'Allemagne et à l'Autriche, l'Italie et la France n'ont pas à proprement parler de système d'aide aux enfants et à la jeunesse déterminé par la loi. Tandis que les lois de Grande-Bretagne, d'Allemagne et d'Autriche comprennent, outre le placement d'enfants, de nombreuses mesures supplémentaires d'aide à l'éducation, qui correspondent à une obligation de «protection préventive de l'enfant», les dispositions légales en France et en Italie se limitent aux mesures de protection de l'enfant.

En revanche, les bases juridiques britanniques, allemandes et autrichiennes se distinguent fondamentalement de celles de la Suisse. Chacun de ces trois pays a créé des lois spécifiques d'aide aux enfants et à la jeunesse qui sont fortement influencées par la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. L'introduction de ces législations d'aide aux enfants et à la jeunesse correspondait à un véritable changement de paradigme. De plus, elles intégraient les bases professionnelles existantes et reconnues, par exemple les résultats récents de la recherche sur l'attachement.

Les législations cadre de ces pays en matière d'aide aux enfants et à la jeunesse ne sont pas centrées sur les mesures de protection, mais sur l'aide aux enfants, aux jeunes et aux familles. Les mesures de protection de l'enfant sont réglementées par des dispositions légales distinctes. Chacun des trois pays considérés donne un droit à recevoir de l'aide. Cependant, contrairement à ce que semble impliquer le titre de la loi, le droit à

¹⁸ Zitelmann, Maud: *Kindeswohl und Kindeswille im Spannungsfeld von Pädagogik und Recht*, Votum-Verlag, Münster 2001

¹⁹ Interview mit Maud Zitelmann: *Das Kindeswohl ist ein Zukunftsprojekt*, Netz 3/02, p. 18-21

²⁰ La Grande-Bretagne est divisée en quatre régions. La présente comparaison se rapporte à l'Angleterre et au Pays de Galles, car leurs structures sont pareilles. Le cadre de ce rapport ne permettait pas de prendre en compte l'Ecosse et l'Irlande du Nord, qui se distinguent nettement de l'Angleterre et du Pays de Galles.

²¹ En Allemagne et en Autriche, les parents nourriciers ont la possibilité, en cas de placement durable, de demander l'autorité parentale.

l'aide n'est pas donné aux enfants et aux jeunes, mais en premier lieu à leurs familles. La notion d'aide exprime une caractéristique essentielle des lois sur l'aide aux enfants et à la jeunesse : celles-ci ne prévoient pas des sanctions, mais un large éventail d'offres de soutien pour les parents. Ces différentes offres sont définies et décrites en détail dans les lois sur l'aide aux enfants et à la jeunesse.

Comme on peut cependant le constater en pratique, il est toutefois problématique que les législations britannique, allemande et autrichienne sur l'aide aux enfants et à la jeunesse soient en principe une loi sur l'aide aux familles. Les familles ont droit à un soutien et à une aide pour être en mesure d'offrir à leurs enfants les meilleures conditions d'éducation possibles. Mais cette approche, dont le caractère judicieux n'est pas contesté, comporte toutefois un inconvénient : elle ancre fortement les droits des parents. Cette observation signifie qu'une loi sur l'aide aux enfants et à la jeunesse doit être combinée avec une définition claire et applicable des mesures de protection de l'enfant, pour le cas où celles-ci deviendraient nécessaires. Une telle situation se présente notamment lorsque les parents ou l'un d'eux ne sont pas en mesure de veiller de manière appropriée à leurs enfants, au point qu'il faut soustraire ces derniers à leur famille d'origine pour les protéger et les placer en un endroit propice à leur développement.

Les parents nourriciers sont reconnus comme prestataires d'un service public. Les lois règlent également les procédures de planification de l'aide. Les services auxquels est confié le placement d'enfants doivent établir un programme d'aide par écrit. Ce programme prévoit des entretiens réguliers sur les lieux entre toutes les personnes parties au placement. Ces lois sur l'aide aux enfants et à la jeunesse se caractérisent aussi par un esprit de participation : les enfants, les jeunes, leurs parents d'origine et leurs parents nourriciers sont impliqués en qualité de partenaires dans la planification de l'aide plutôt que d'être traités en clients. En Allemagne et en Autriche, cette attitude partenariale envers les parents nourriciers trouve par exemple son expression dans le fait que les parents nourriciers potentiels qu'intéresse un placement sont désignés comme candidats. Contrairement à la Suisse, où l'on tient exclusivement les parents nourriciers pour garants et responsables de l'efficacité du placement, ces pays mesurent davantage le succès au programme d'aide élaboré conjointement.

En outre, l'Allemagne a ancré dans la loi un office chargé de la surveillance : le «Wächteramt». Cet office doit prendre en compte les besoins de protection particuliers des enfants et préserver leur bien-être en vertu des dispositions prévues par la Constitution. Les fonctions du «Wächteramt» sont surtout exercées par les offices de la jeunesse et par les tribunaux des affaires familiales. Ils sont responsables de ce que les prestations d'aide et les mesures de protection de l'enfant ordonnées servent effectivement au bien-être de l'enfant. Ils peuvent – ce point est nouveau – être poursuivis en justice en cas de manquement.

En Allemagne, en Autriche et en Grande-Bretagne, la responsabilité du pilotage des offres de soutien incombe à des organismes composés selon des critères politiques au niveau régional (correspondant environ au niveau politique du district en Suisse). Ces organismes gèrent le budget correspondant et décident des sommes allouées aux diverses offres d'aide. Des acteurs publics ou des acteurs privés d'intérêt public fournissent les prestations proprement dites contre rémunération et sur la base d'un mandat de prestations.

La protection de l'enfant

Dans les cinq pays sous revue, des tribunaux décident des mesures de protection de l'enfant. La Suisse est un cas particulier en Europe, puisque les mesures de protection de l'enfant n'y sont pas décidées par les tribunaux, mais ordonnées par les autorités communales. En Grande-Bretagne, en Allemagne et en Autriche, ce rôle est réservé aux tribunaux des affaires familiales, responsables au niveau du district.

«Avocat de l'enfant» / «Verfahrenspflege»

L'Allemagne («Verfahrenspflege»), l'Autriche, la Grande-Bretagne et la France connaissent l'institution dite de l'«avocat de l'enfant». Dans ces pays, on a désormais bien développé techniquement le système de la représentation des enfants par un avocat indépendant, en faisant appel à des modèles foncièrement différents en Grande-Bretagne d'une part, en Allemagne et en Autriche, d'autre part. Ainsi, en Allemagne, les représentants des enfants («VerfahrenspflegerInnen») travaillent-ils selon des normes contraignantes à l'échelle nationale. A en juger selon l'expérience pratique, cette représentation par un avocat renforce la position de l'enfant de manière déterminante, pour autant toutefois que la personne chargée de représenter l'enfant dispose de la qualification technique requise. La représentation indépendante des enfants ou des jeunes par un avocat est une tâche interdisciplinaire extrêmement complexe.

Le cadre de ce rapport ne permet pas d'apprécier les chances de réalisation ni en particulier le laps de temps nécessaire à l'éventuelle mise en œuvre d'une loi nationale analogue sur l'aide aux enfants et à la jeunesse. Il faut pourtant évaluer une éventuelle révision de l'OPEE dans ce contexte. Si une loi sur l'aide aux enfants et à la jeunesse n'est pas réalisable en relativement peu de temps (au plus tard dans 5 à 10 ans), une révi-

sion de l'OPEE s'impose, sans quoi on ne saurait guère améliorer qualitativement le placement d'enfants en Suisse.

5. Effets de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989 et entrée en vigueur en 1990, que la Suisse a été l'un des derniers pays à ratifier en 1997, ouvre un domaine important et inédit en ce qui concerne les bases légales du placement d'enfants.

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant concerne les enfants placés de trois manières :

Le bien-être de l'enfant

Premièrement, la Convention relative aux droits de l'enfant érige le bien-être de l'enfant en priorité. Le projet initial caractérisait encore le bien-être de l'enfant de dimension suprême («paramount consideration»). Cette formulation fut ensuite quelque peu édulcorée et la Convention actuelle vise le bien-être de l'enfant «seulement» comme une dimension prioritaire («a primary consideration»). Néanmoins, la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant renforce le principe du bien-être de l'enfant. Or, la Commission instituée par la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant a constaté, lors de son examen du rapport national de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention, que ce principe est insuffisamment appliqué en Suisse, bien qu'il y soit institué dans le droit de l'enfant comme valeur supérieure, ainsi que nous l'avons vu ci-dessus.²²

La protection des enfants placés

La Convention, par son article 20, affirme le droit des enfants placés à une protection particulière:

«Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat (art. 20/1). Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale (art. 20/2). Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique (art.20/3).»

Cet article oblige les Etats signataires à prendre les mesures nécessaires pour garantir une telle protection. Le compte-rendu du gouvernement de la Suisse renvoie à cet égard à l'OPEE et aux dispositions légales déterminantes. Du point de vue juridique formel, il n'y a guère à objecter, mais cette argumentation omet d'une part que de graves déficits d'exécution existent et que, d'autre part, l'instrument de l'OPEE n'est plus adapté aux réalités actuelles.²³

Audition et représentation de l'enfant au cours des procédures judiciaires et administratives

Deuxièmement, la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant vise à améliorer la situation des enfants dans les procédures judiciaires et administratives. Les enfants placés sont notamment concernés, de même que les enfants virtuellement placés dans une famille en raison d'une procédure en cours. Aux termes de l'article 12, tout enfant a le droit d'être entendu quant aux affaires le concernant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant. Il convient de considérer l'avis de l'enfant en tenant dûment compte de son âge et de son degré de maturité.

A ce stade, la Suisse n'a adapté sa législation à ces exigences de la Convention relative aux droits de l'enfant que dans une mesure minimale. Lors de la révision du droit du divorce, l'audition de l'enfant a été intégrée dans les bases légales. Cependant, le droit de l'enfant à être entendu se limite à l'«enfant capable de discernement». La pratique actuelle à cet égard situe la limite d'âge minimale entre 9 et 12 ans environ, cette fourchette indicative n'étant pas contraignante. Dans chaque cas ou presque, les enfants placés ne sont pas concernés par des procédures judiciaires, mais par des procédures administratives : c'est l'autorité tutélaire

²² Compte-rendu de la Suisse.

http://www.ddip.admin.ch/content/sub_dipl/f/home/arti/report/rapun/child.ContentPar.0010.UpFile.pdf/rp_081101_childsu_f.pdf

²³ Comité des droits de l'enfant, Observations finales du 7 juin 2002 sur la Suisse.

qui décide dans pratiquement tous les cas s'agissant de la protection de l'enfant, d'un éventuel placement subséquent, de l'autorisation de placement et de la nomination d'une instance de surveillance des enfants placés (hormis le cas rare d'une procédure de divorce précédant un placement). L'art. 314 CC, al. 1, introduit la réserve suivante à la procédure réglée par la législation cantonale :

«avant d'ordonner une mesure de protection de l'enfant, l'autorité tutélaire ou le tiers nommé à cet effet entend l'enfant personnellement et de manière appropriée, pour autant que son âge ou d'autres motifs importants ne s'opposent pas à l'audition».

Si seule est envisagée et pratiquée l'audition d'enfants capables de discernement dans les procédures conduites par l'autorité de tutelle, l'enfant n'y trouve une utilité qu'à certaines conditions et seuls les enfants à partir de 9 - 12 ans en bénéficient. Or les spécialistes plaident pour que les enfants même plus jeunes soient aussi entendus, dans le cadre de leurs possibilités et en raison de leur âge.

Une telle demande signifie d'abord que l'interlocuteur de l'enfant conduise l'audition de manière conforme aux besoins et aux possibilités de l'enfant, ce qui présuppose une qualification spécifique (l'institut Marie-Meierhofer, dans le canton de Zurich, propose par exemple une offre correspondante pour l'enfant, mais cette pratique n'est assurément pas établie partout). Ensuite, il faut considérer que lors d'auditions répétées – un scénario qui n'est pas rare si le cas passe par plusieurs instances – les enfants et les jeunes sont parfois mis fortement à contribution, voire traumatisés dans les cas extrêmes par les auditions à répétition.

Si, en Allemagne, le recours à un avocat de l'enfant est déjà très largement institutionnalisé sur des bases professionnelles différenciées dans le cadre de la procédure («Verfahrenspflege»), la Suisse ne connaît l'«avocat de l'enfant», c'est-à-dire la représentation des enfants ou des jeunes par un avocat dans les procédures qui les concerne, que par le mérite de quelques rares avocats engagés qui font œuvre de pionniers. L'art. 146 CC prévoit certes la représentation de l'enfant par un curateur, mais seulement «lorsque de justes motifs l'exigent» et si le juge l'ordonne. Cette disposition ne s'applique donc pas en cas de procédure soumise à l'autorité tutélaire. En outre, les expériences venues d'Allemagne montrent que des obstacles peuvent s'interposer même lors d'une procédure judiciaire, par exemple lorsque le juge n'estime pas nécessaire de nommer un représentant à l'enfant.

Les premières expériences le démontrent : il s'agit d'un chemin difficile. La proposition d'un avocat d'être nommé comme représentant de l'enfant, faite en cours de procédure par devant l'autorité tutélaire, n'est fréquemment approuvée qu'en deuxième instance. La même remarque s'applique à l'assistance judiciaire gratuite : comme les enfants et les jeunes ne sont pas en mesure de financer eux-mêmes une représentation indépendante pour défendre leurs intérêts durant la procédure, ils ont droit à la gratuité (sauf si les parents de l'enfant concerné sont fortunés, ce qui n'est pratiquement jamais le cas dans de telles situations). Mais ce droit ne signifie aucunement qu'une demande correspondante soit acceptée. Dans ce cas de figure également, on doit souvent comparaître devant une deuxième, voire une troisième instance.

Il faudrait transposer les directives de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant dans la législation suisse en élaborant sur le plan national une loi d'aide aux enfants et à la jeunesse, comme la Grande-Bretagne, l'Autriche et l'Allemagne l'ont déjà fait.

C Développement historique du placement d'enfants en Suisse

1. Histoire du placement d'enfants en Suisse

L'histoire du placement d'enfants en Suisse n'a jamais fait l'objet d'une analyse complète, même s'il faudrait en étudier d'urgence certains chapitres particulièrement sombres. A ce jour, malgré quelques initiatives pour en rendre compte, ce sujet est resté largement tabou.

L'approche historique est actuellement importante pour le placement d'enfants, car les abus du passé en ternissent l'image. Même si ce point est difficile à appréhender et qu'il n'est guère quantifiable, l'ombre du passé constitue un handicap dans la vie des enfants placés. Nous nous bornerons ici à mentionner quelques éléments clés concernant la réputation négative émanant du passé et ses effets actuels sur le placement d'enfants et sur les enfants placés. Approfondir ces deux aspects excéderait la capacité du présent rapport.

1.1 L'exploitation des enfants par leur famille nourricière

Alors que la pauvreté sévissait dans de larges parties de la population, une méthode particulièrement cruelle d'hébergement des orphelins ou des enfants issus de famille démunies s'est développée en Suisse au 19^e siècle. Cette pratique a persisté longtemps, principalement dans les zones rurales. Le phénomène des «enfants en service» consistait pour l'essentiel en ce que les enfants dont les parents biologiques ne pouvaient pas, pour une quelconque raison, assumer eux-mêmes l'éducation, étaient mis aux enchères lors de la foire annuelle et attribués à celui qui exigeait l'indemnisation la plus modeste pour l'enfant. Très souvent, les enfants étaient ainsi confiés à des familles de paysans, elles-mêmes soumises à une forte pression économique, qui profitaient généralement des enfants comme d'une main d'œuvre bon marché. En 1910, dans le seul canton de Berne où la pratique du travail des enfants placés était particulièrement répandue, on dénombrait quelque 10'000 enfants en service livrés de fait sans protection ni droit à leur famille nourricière.

Dans son fameux roman, «Le miroir du paysan» («Der Bauernspiegel»), Jeremias Gotthelf a dépeint de façon saisissante le destin de ces enfants en service. Nombre d'entre eux moururent misérablement de faim, de soif ou des suites de mauvais traitements. D'autres, qui survécurent, souffrirent une vie durant des traumatismes causés par l'absence d'amour, la violence et le mépris. Cette pratique de l'engagement d'enfants au service d'une famille nourricière s'est maintenue longtemps encore au 20^e siècle.

La seule étude conduite à ce jour en Suisse sur le thème des enfants en service est le travail de licence de l'historien Marco Leuenberger.²⁴

Le rôle important de l'OPEE se comprend dans le contexte des enfants en service. De fait, à la fin des années 1970, soumettre le placement d'enfants à une surveillance constituait un grand progrès du droit suisse. Jusque là, l'existence ou l'absence d'une protection plus ou moins efficace au niveau cantonal dépendait des constellations politiques fortuites et de l'engagement d'individus et/ou d'organisations d'intérêt public.

Récemment du moins, les histoires d'enfants en service sont devenues un thème médiatique suivi attentivement au niveau national, grâce à l'engagement tenace et bénévole, soutenu pendant de nombreuses années, de diverses personnes parmi lesquelles on compte d'anciens enfants placés au service d'une famille nourricière; «Turi», le film documentaire de 90 minutes que Lotty Wohlwend et Renato Müller ont consacré à l'enfance du célèbre écrivain Arthur Honegger et qui a été projeté dans les salles de cinéma de Suisse en 2004, y a aussi contribué, de même que la motion déposée en 2003 par l'ancien conseiller national Ruedi Baumann pour que soit réalisée une «recherche historique approfondie sur la question des enfants placés de force».

Le 16 juin 2003, Ruedi Baumann déposait sa motion, munie de plus de 90 signatures, en la motivant comme suit :

«La prévoyance sociale étant essentiellement du ressort des cantons et des communes, la Suisse ne dispose pas d'une étude nationale sur la manière dont la société bourgeoise a répondu à certaines questions sociales au 20^e siècle. Le sort inhumain des enfants placés de force fait partie des chapitres les plus sombres de notre politique sociale, dont nous ne connaissons que des bribes à travers le témoignage de quelques victimes. Une étude approfondie s'impose de toute urgence, avant que les derniers témoins disparaissent, car elle serait un premier pas vers la réparation de l'injustice faite à de nombreux habitants de notre pays.»

²⁴ Marco Leuenberger: Verdingkinder. Geschichte der armenrechtlichen Kinderfürsorge im Kanton Bern 1847-1945, Travail de licence de l'Université de Fribourg/Suisse, 1991

Le 29 septembre 2003, le Conseil fédéral rejetait la motion en faisant référence au programme de recherche nationale PRN 51 «Intégration et exclusion».

Cependant, ce programme de recherche ne porte pas sur le placement d'enfants mis au service de leur famille nourricière. Depuis lors, un groupe d'initiative s'est formé autour des historiens Marco Leuenberger et Thomas Huonker. Ceux-ci plaident notamment en faveur d'un traitement historique parce que, du fait de leur âge, les anciens enfants en service ne seront plus longtemps là pour répondre aux questions en leur qualité de témoins directs, selon les méthodes de l'«histoire orale». Or, dans nombre de cas, ils sont les seuls à pouvoir apporter quelque lumière dans ce chapitre sombre de l'histoire sociale de la Suisse.

1.2 Le placement abusif d'enfants dans les familles nourricières

L'entrée en vigueur du code civil de 1912 a apporté, sur le plan national, deux instruments de protection des enfants et des jeunes à l'usage des autorités tutélaires des communes : le retrait de la garde combiné au placement des enfants, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'encadrer et d'éduquer eux-mêmes leurs enfants, ou le retrait complet de l'autorité parentale.

Ces mesures administratives ne sont pas à l'abri d'abus et, de fait, on ne les a pas toujours appliquées au bénéfice du bien-être des enfants. Pour l'essentiel, on connaît deux sortes d'application abusive des mesures de protection de l'enfant en Suisse au 20^e siècle : d'une part en relation aux mesures visant à discipliner les travailleurs à Zurich dans les années 1920 et 1930, d'autre part comme moyen de détruire la culture yéniche en Suisse depuis la création de l'«Oeuvre d'entraide des enfants de la grand-route» en 1926.

Dans son travail de doctorat, l'historienne Nadia Ramsauer présente comment, sur mandat de l'autorité de tutelle, les assistantes sociales bourgeoises inspectaient la situation des enfants de familles d'ouvriers et comment elles l'évaluaient sur la base de leurs conceptions éducatives fort éloignées des conditions de vie parfois inhumaines des travailleurs et de leurs femmes. De nombreux enfants furent alors enlevés à leurs parents, en vertu des nouvelles mesures de protection de l'enfant prévues par le code civil, et placés dans des familles nourricières et dans des maisons d'accueil. Là, ils ne recevaient pourtant pas une «meilleure» éducation, ils étaient souvent maltraités et exploités sexuellement.²⁵

L'histoire des «enfants de la grand-route» est connue, à tout le moins dans les grandes lignes, grâce aux témoignages des enfants de familles yéniches concernés et à l'étude des historiens zurichois Leimgruber, Meier et Sablonier. Les 60'000 francs mis à disposition de l'étude n'ont pas suffi à un examen détaillé et adapté à l'ampleur de l'abus, bien que les auteurs aient livré une étude excellente compte tenu de leur budget. En 1926, la Fondation pro juventute, sous la direction d'Alfred Siegfried, créa l'«Oeuvre d'entraide des enfants de la grand-route», qui fut partiellement financée par des subventions de la Confédération. Jusque dans les années 1970, sous le prétexte du bien-être de l'enfant, plus de 600 enfants yéniches furent arrachés à leur famille, généralement par l'usage de la force brutale, pour être placés dans des familles nourricières suisses ou dans des maisons d'accueil. Ces enfants-là aussi ont été traumatisés par cet enlèvement et ils ont dû souffrir des mauvais traitements et subir l'exploitation sexuelle dans les familles ou les institutions où on les hébergeait.²⁶

2. Effets sur le placement actuel des enfants

Le fait que de telles irrégularités passées n'aient jamais fait l'objet d'un examen complet influence négativement le placement actuel des enfants. En l'absence de bases historiques claires et sans étude approfondie, le public ne saurait percevoir ni distinguer les situations d'abus et le travail effectivement réalisé dans le placement d'enfants.

Nous voulons présenter brièvement ci-après les conséquences de cette situation sur l'ensemble du travail effectué avec les enfants placés.

Parents nourriciers / familles nourricières

Les parents nourriciers sont généralement en butte au soupçon larvé qu'ils poursuivent davantage leurs propres intérêts que ceux des enfants encadrés. En tout cas, on demande aux parents nourriciers, contrairement aux parents biologiques, pourquoi ils prennent ces enfants en charge.

²⁵ Nadia Ramsauer: Verwahrlost. Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900-1945, Chronos-Verlag, Zurich 2000

²⁶ Leimgruber, Meier, Sablonier: Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Historische Studie aufgrund der Akten der Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv, Berne 1998

Jusqu'à nos jours, la famille nourricière est associée à des connotations négatives, ce qui se répercute aussi bien sur la valorisation sociale que sur la rémunération du travail. Il n'est donc pas particulièrement intéressant de se mettre à disposition comme famille nourricière. Du reste, il est problématique en pratique de trouver suffisamment de familles nourricières adéquates.

Pour faire face aux exigences de leur travail, les parents nourriciers ont besoin d'une identité professionnelle positive assortie d'une perspective favorable, soit tout le contraire d'une situation déprimante. «Offrir aux enfants placés une chance de s'épanouir», telle devrait être la devise guidant le travail des familles nourricières et la perception qu'en a l'opinion publique (et non cet accablant et diffus soupçon d'abus). L'une des rares études consacrées en Suisse à l'éducation dans les familles nourricières fait ressortir une forte corrélation entre le développement positif des liens nourriciers et la satisfaction des parents nourriciers dans leur tâche.²⁷ Ce résultat indique clairement qu'il est effectivement très important pour les enfants placés de bénéficier d'un environnement positif, du réseau social personnel immédiat de la famille à la valorisation au sein de la société.

La situation se reflète dans les médias : pour peu que l'on y parle du placement d'enfants, c'est presque sans exception pour monter en épingle des constellations problématiques. La revue sur le placement d'enfants que publie depuis bientôt dix ans l'Association suisse pour les enfants en placement – «Netz» («réseau», paraît en allemand seulement) – est la seule publication qui traite professionnellement, en se référant à des cas typiques, des thèmes liés au placement d'enfants.

Autorités et spécialistes

Le travail des autorités de tutelle et des spécialistes, lui aussi, est grevé d'un certain soupçon que les mesures prises ne servent pas vraiment aux enfants. Les abus effectivement survenus par le passé, savoir l'arrachement injustifié d'enfants à leurs familles, ont conduit en pratique à un retour de balancier : les autorités compétentes et les spécialistes sont enclins à attendre trop longtemps pour prendre les mesures de protection des enfants négligés ou maltraités dans leurs familles.

Remarque générale

Le tabou qui entoure le placement d'enfants dans son ensemble le réduit à une sorte d'existence souterraine : elle entrave, quand elle n'empêche pas son nécessaire développement.

RECOMMANDATION

Il est indispensable d'étudier l'histoire du placement d'enfants en Suisse aussi complètement et rapidement que possible, afin que l'on puisse développer la qualité du placement d'enfants et procéder à la professionnalisation requise à tous les niveaux.

²⁷ Gassmann, Yvonne: Zwischen zusammen wachsen und auseinander gehen. Eine Studie zur Wahrnehmung und zum Erleben von Pflegebeziehungen durch Pflegeeltern, Travail de licence à la Faculté des lettres de l'Université de Fribourg/CH, Lysin-
gur/Bottenwil 2000.

D Le placement d'enfants, un sous-système de divers domaines

L'une des difficultés inhérentes au placement d'enfants est qu'il constitue un système présentant diverses interfaces à d'autres systèmes. Il en résulte une structure complexe difficile à appréhender. Ci-après, nous voulons discuter brièvement les principales interfaces et les problèmes qu'elles réservent en pratique; nous entendons aussi montrer comment le placement d'enfants s'insère comme sous-système au sein des systèmes fondamentaux de rang supérieur.

1. L'interface «privé – public»

1.1 La famille comme sphère privée

Si le placement d'enfants reste globalement discret et que son existence n'est guère présente dans la conscience du public, c'est essentiellement dû au fait que la famille relève généralement en Suisse du domaine privé : elle y constitue une sphère explicitement protégée des intrusions publiques. De tous temps, l'éducation des enfants a relevé du privé, l'éducation des enfants placés ne faisant pas exception.

Historiquement, c'est ainsi que le placement d'enfants dans une famille (l'hébergement familial d'enfants sans parents) s'est développé. De ce point de vue, le placement d'enfants n'est rien d'autre qu'un domaine de l'entraide privée en situation d'urgence. On peut admettre que la plupart des enfants ont été recueillis par des familles apparentées et qu'ils y ont été bien encadrés. Aujourd'hui encore, nombre de membres de la parenté, par exemple les grands-parents, ne sont pas conscients que l'encadrement de leur petit-enfant correspond à un lien nourricier juridique.

Le fait que les familles nourricières se trouvent à cette interface entre le privé et le public affecte également les possibilités d'entrer en contact avec elles : le relevé actuellement en cours dans le cadre du projet du Fonds national «Placement dans des familles d'adoption et des foyers : le processus de planification de l'aide et ses effets sur les enfants, les adolescents et les familles concernées», compris dans le programme de recherche national «L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation» (PNR 52) a très clairement démontré combien il est difficile de trouver des familles nourricières pour les enquêtes. Malgré d'importants efforts de prospection et un travail en réseau intensif de l'équipe de projet, il n'a été possible à ce stade, pour les études en cours, de trouver que 45 cas, dont 7 familles nourricières seulement, au lieu de l'échantillon initialement prévu de 25 placements dans une famille nourricière et 25 placements en foyer. Dans un rapport intermédiaire interne, le groupe de chercheurs constate : «Il est difficile, en particulier pour les placements dans des familles nourricières, d'obtenir des éléments scientifiques quant au déroulement et à la qualité de la planification de l'aide et des processus de placement. Malgré le caractère public du mandat, ces placements sont fréquemment associés à des revendications relevant de la sphère privée. En tout état de cause, malgré l'intensité des efforts d'acquisition déployés, l'échantillon des familles nourricières est resté largement en deçà des attentes».

1.2 Contrôle et surveillance des pouvoirs publics

Ce classement dans le domaine privé a évidemment entravé et continue de gêner considérablement le travail de réglementation des pouvoirs publics. Si le contrôle public d'un foyer, en sa qualité d'institution d'encadrement et d'éducation d'enfants, semble beaucoup plus aller de soi (même si ces contrôles ne sont pas toujours effectués avec la conséquence voulue), le contrôle des liens nourriciers constitue en soi une difficulté majeure. Cette situation reflète l'une des contradictions où se trouvent actuellement les familles nourricières. La spécialiste allemande Irmela Wiemann n'a-t-elle pas pertinemment caractérisé la famille nourricière de «construction impossible», parce que cette famille reçoit le mandat public d'accueillir un enfant dans son cadre familial privé, c'est-à-dire d'éduquer un enfant «étranger» dans sa vie intime quotidienne. Tout lien nourricier est un dilemme en soi, et ce pour tous les intéressés, comme l'a également bien décrit le chercheur Jürgen Blandow : l'enfant ne peut pas grandir chez ses parents biologiques, ceux-ci et avec eux toute la famille d'origine doit (généralement contre son gré) remettre l'enfant qui est né dans son sein, et la famille nourricière doit vivre avec un enfant qui a encore quelque part ailleurs une mère et un père biologiques. Une telle situation contredit profondément ce que la plupart des êtres humains perçoivent comme «normal» et ce qu'ils vivent en réalité : le fait que les enfants grandissent auprès de l'un au moins des parents qui les ont procréés et qui les ont mis au monde. Même si, de nos jours, nombre de familles ne correspondent plus à l'image traditionnelle du couple des parents et de leurs enfants biologiques, grandir dans une famille «étrangère» entre encore en contradiction avec la sensibilité moyenne de la plupart des person-

nes. Tant l'enfant placé que sa famille d'origine et sa famille nourricière sont dans une situation sociale et sociétale d'exception.

Certes, on ne saurait supprimer cette construction spéciale et le dilemme qui lui est inhérent, mais les possibilités de gérer judicieusement cette situation ne manquent pas. La pratique a toutefois montré clairement que les règles en vigueur jusqu'ici ne sont pas conformes au lien nourricier. Ainsi, nombreuses sont les familles nourricières qui éprouvent la visite annuelle prescrite de la personne chargée de la surveillance de l'enfant comme une intrusion inadéquate dans leur famille ou qui, dans le meilleur des cas, la considère comme totalement dénuée d'utilité. Pourtant, ces familles ne sont pas fondamentalement opposées à une surveillance exercée par les pouvoirs publics : elles réagissent à la forme et au mode inadéquats qu'on lui donne. Il convient de noter en toutes lettres que l'on trouve des personnes, très compétentes et expérimentées pour assurer la surveillance des enfants placés, qui savent s'en acquitter d'une manière et selon des modalités appropriées. En général toutefois, les personnes chargées de la surveillance des enfants placés ne sont ni préparées ni qualifiées pour assumer leur tâche; en outre, dans les plus petites communes en particulier, leur tâche se limite, durant la durée de leurs fonctions, à une seule surveillance portant sur une seule famille nourricière. Il leur est donc impossible de gagner en expérience.

La «surveillance» et le «contrôle» des familles nourricières impliquent donc que l'on développe d'autres instruments qui soient efficaces. En pratique, là où des services de placement d'enfants sont à l'œuvre, on a déjà développé des modèles. En Suisse toutefois, la coordination manque, les échanges entre les professionnels au niveau national sont insuffisants et le caractère obligatoire de normes et de critères contraignants fait défaut.

2. Le domaine de l'encadrement extra-familial

2.1 L'interface «encadrement para-familial – placement»

Les domaines de l'encadrement para-familial et celui du placement présentent une interface commune. Par exemple, on ne voit pas toujours clairement si l'encadrement de l'enfant dans une famille de jour répond uniquement à l'absence des parents pour des raisons professionnelles ou si des difficultés d'éducation jouent également un rôle. Niederberger et Zeindl, dans leur étude de 1990, constatent qu'environ un tiers de tous les enfants placés, que ce soit dans un foyer ou dans une famille nourricière, ont été encadrés dans une famille de jour avant leur placement. Ce constat, allié à l'expérience de terrain des spécialistes actifs tant dans le domaine de l'encadrement à la journée que du placement sur le long terme, suggère fortement qu'une frontière nette entre l'encadrement para-familial et le placement d'enfants n'existe pas dans un grand nombre de cas.²⁸

2.2 Le domaine institutionnel et le placement familial d'enfants

Dans le système du placement d'enfants et de jeunes, le placement dans des familles nourricières est mis sur le même pied que les foyers d'enfants et de jeunes. Ces deux modes de placement offrent des structures d'accueil aux enfants et aux jeunes qui ne peuvent pas ou plus vivre dans leur famille d'origine, mais ils se distinguent suffisamment l'un de l'autre pour qu'on les décrivent comme deux domaines différents du placement d'enfants. Entre la famille et l'institution, une multitude de formes se sont développées depuis la fin des années 1960 : selon le pôle d'où elles émanent, elles visent à munir la famille nourricière de constantes institutionnelles ou à désinstitutionnaliser le foyer en le dotant de formes d'encadrement à caractère familial.

Aujourd'hui comme hier, toutefois, décider s'il faut placer un enfant dans une famille ou dans un foyer est l'une des tâches fondamentales qui incombent aux instances décisionnaires. «Où va l'enfant qui doit être placé ?» Cette question, parmi d'autres, n'a pas été étudiée systématiquement en Suisse.

Le projet du Fonds national déjà mentionné étudie ces questions en examinant le déroulement des placements d'enfants, en partie durant le processus et en partie rétrospectivement après la fin du placement. Les résultats n'en sont cependant attendus qu'en 2006. En revanche, cet examen a déjà montré à quel point les structures d'aide aux enfants et à la jeunesse sont complexes et hétérogènes en Suisse. On a relevé de grandes différences qualitatives entre les différents cantons, de même qu'entre les zones urbaines et les zones rurales.

A ce jour, on n'a pas développé en Suisse de critères clairs à l'aide desquels on puisse définir les conditions dans lesquelles un enfant déterminé doit être dirigé vers une famille nourricière plutôt que vers une institution. Certes, les spécialistes convergent quant à certains indicateurs, mais une base professionnelle complète

²⁸ Niederberger/Zeindl, p. 265

fait défaut. De plus, on observe très souvent, si ce n'est dans la majorité des cas, que le choix du placement en famille ou en foyer ne repose pas en pratique sur des critères professionnels, mais sur d'autres considérations, dont nous ne mentionnons ci-après que quelques-unes.

- Le placement dépend de l'offre dans la région. Là où l'on ne trouve pas ou peu de places en institution, comme c'est le cas par exemple dans le canton de Thurgovie, on place également dans des familles les enfants et les jeunes qui, en raison de leur biographie et de leur problématique, dépassent la capacité d'une famille nourricière, même professionnelle.
- Le placement est fortuit : l'enfant est placé là où une place est justement disponible, qu'il s'agisse d'un foyer ou d'une famille qui vient de manifester son intérêt à assumer le rôle de famille nourricière. Le principe du hasard joue un rôle d'autant plus important que les placements surviennent souvent sous la pression du temps. Il n'est pas possible d'attendre qu'une place adéquate soit disponible, car les solutions de placement provisoires nécessaires à cet effet, qu'elles soient familiales ou institutionnelles, n'existent pas.
- Des considérations financières déterminent le choix du placement : les responsables choisissent souvent la solution la plus économique pour la commune concernée. Selon les conditions régionales ou locales, ce critère peut favoriser l'option d'une famille ou celle d'un foyer. Par exemple, dans un canton qui subventionne les foyers, le placement dans une institution sera souvent moins onéreux; si une commune doit supporter l'intégralité des coûts de placement dans une institution, la solution d'une famille nourricière sera généralement plus économique. L'aspect économique conduit aussi à placer dans une famille nourricière «ordinaire» des enfants qui requerraient en fait une famille professionnelle ou une famille particulièrement qualifiée. Il en résulte non seulement des ruptures de liens nourriciers et des transferts, mais aussi un gaspillage de familles nourricières.

Le domaine de l'encadrement institutionnel d'enfants et de jeunes en foyers et celui du placement dans des familles nourricières sont réglementés de manière tout à fait différente des points de vue structurel, organisationnel et financier, bien qu'ils proposent au fond les mêmes services : des places pour des enfants et des jeunes que leurs parents biologiques ne sont pas en mesure d'encadrer et d'éduquer en raison de déficits momentanés ou permanents. Au lieu d'être définis et organisés dans un seul et même domaine, les modes d'encadrement institutionnel et familial se font souvent concurrence, en particulier lorsque seules des considérations d'ordre financier déterminent si l'enfant ira dans un foyer ou dans une famille.

Nombre d'enfants placés dans un foyer ont vécu préalablement dans une ou plusieurs familles nourricières. De nos jours, on cherche plus fréquemment des solutions de temporisation («time-out») dans des familles nourricières pour les jeunes placés en foyer. Les spécialistes constatent que de nombreux enfants placés en institution trouveraient dans une famille nourricière un accueil au moins aussi propice à leur épanouissement, tandis qu'ils occupent en foyer des places dotées d'une offre spécifique qui manquent justement à d'autres enfants.

De nombreuses interactions existent entre ces deux domaines, mais elles n'ont jamais fait l'objet d'une analyse ni d'une évaluation à cette date. Hormis des recoupements ponctuels, les deux modes de placement demeurent plutôt isolés en se juxtaposant sur les plans organisationnel, structurel et culturel.

Compte tenu du fait qu'il faut toujours un certain nombre de places pour l'encadrement d'enfants par des tiers, il y a lieu d'intégrer l'ensemble du domaine qui propose de telles places dans une planification globale. Pour les enfants et les jeunes qui ont été ou négligés, ou violentés par leurs propres parents, ou sexuellement exploités dans leur propre famille, il est absolument indispensable de disposer, outre une protection de l'enfant efficiente et efficace, de toute une variété de places d'encadrement permettant de trouver une solution appropriée à chaque cas particulier. Ces places doivent être immédiatement disponibles, qu'il s'agisse d'un foyer, d'une famille nourricière ou de l'une des nombreuses formes intermédiaires. Il faut constituer dans chaque région une offre de places suffisamment étoffée et variée. Le financement du placement, qu'il s'agisse d'une famille, d'un foyer ou d'une forme intermédiaire, doit être réglé uniformément. En d'autres termes, les places dans les familles nourricières doivent être également financées par le truchement d'accords cantonaux et intercantonaux ou subventionnées sur le plan régional ou cantonal. Un éventail de tarifs journaliers différents selon le placement subsistera, mais seules les exigences posées à la place et les prestations fournies pourront justifier les prix.

RECOMMANDATION

Le placement d'enfants en Suisse doit être assimilé au domaine institutionnel quant aux aspects structurels, organisationnels et financiers. Le domaine familial et le domaine institutionnel doivent être axés l'un et l'autre sur les besoins des enfants et des jeunes concernés, dans le cadre d'une planification nationale et régionale d'ensemble. Le choix du placement, institutionnel ou familial, dépendra de critères exclusivement professionnels et sera fonction de la situation et des besoins de l'enfant. Il faut développer un système de tarification et de financement correspondant.

2.3 Le placement d'enfants, une composante des soins familiaux

Depuis environ 10 à 15 ans, on observe en Suisse une tendance à l'encadrement en famille : toujours plus, on envisage des familles pour accueillir des personnes âgées, des handicapés, des toxicodépendants ou des enfants et des jeunes. Mais on ne dispose pas d'étude ni de données quantitatives à ce sujet. Cette évolution est notamment due, en particulier dans les zones rurales, au fait que de nombreuses familles qui étaient actives dans l'agriculture ou l'artisanat sont de plus en plus contraintes, en raison des changements structurels, de générer un revenu supplémentaire en complément à leur activité d'origine à la ferme ou dans leur entreprise. Dans l'Emmental, par exemple, nombre de femmes qui exploitent une ferme avec leur mari ont une formation d'infirmière, d'enseignante, de maîtresse d'école enfantine, d'assistante en psychiatrie, etc. Plutôt que d'aller travailler à l'extérieur à temps partiel, il est plus attrayant selon les circonstances pour ces femmes de s'occuper de personnes requérant des soins ou un encadrement pour gagner un salaire accessoire au sein même de leur famille, c'est-à-dire en restant à la ferme (où l'on dispose généralement en suffisance de locaux spacieux et de beaucoup d'espace habitable). Ces familles représentent un grand potentiel également comme familles nourricières. La tendance décrite peut donc, dans une certaine mesure, compenser le manque observable en maints endroits de familles nourricières adéquates, à la condition toutefois que ces familles soient dûment préparées et qu'on les accompagne et les soutienne professionnellement dans leur travail. Le projet «Intégration» représente à cet égard un travail de pionnier dans l'Emmental : dans le cadre du programme de développement régional «Agenda 21», plusieurs familles d'un village, dites «familles partenaires» ont acquis les qualifications nécessaires pour accueillir des enfants et des jeunes placés en situation de temporisation («time-out»). On a initié une formation correspondante pour préparer à l'encadrement familial non seulement d'enfants et de jeunes, mais de toute personne dépendante de soins et d'un encadrement.

Il s'agit de garantir que toutes les personnes qui encadrent des enfants placés dans le cadre de soins familiaux disposent des connaissances spécifiques du placement d'enfants; il faut veiller à ce que les familles soient préparées à leurs tâches, accompagnées et soutenues de manière professionnelle.

3. Le placement d'enfants comme sous-système de l'aide aux enfants et à la jeunesse

3.1 Le placement, une mesure de dernier recours

Le placement d'enfants est doublement corrélé avec l'aide aux enfants et à la jeunesse. D'une part, le placement dans une famille nourricière survient presque toujours au bout d'un long enchaînement de développements difficiles. En d'autres termes, on ne recourt au placement que si plus rien d'autre ne fonctionne. En règle générale, le placement ne survient qu'au terme de nombreux efforts visant à aider la famille d'origine pour que l'enfant puisse y grandir. Au cours des deux dernières décennies, on a également développé en Suisse des mesures ambulatoires destinées à soutenir les familles en difficultés, que celles-ci soient de nature financière, sociale ou psychique. Certes, on ne dispose à ce sujet également d'aucune étude à l'échelle nationale et d'aucune information statistique, mais les expériences pratiques indiquent clairement cette tendance. S'agissant de l'encadrement des enfants, cette évolution signifie d'une part que le nombre d'enfants requérant un placement diminue; mais elle implique aussi qu'ils ont généralement déjà parcouru une longue «carrière» s'ils doivent malgré tout être confiés à une famille nourricière. De nombreux enfants placés dans une famille sont des enfants traumatisés, voire gravement traumatisés pour certains : les exigences posées aux familles nourricières et aux professionnels chargés de leur accompagnement tendent de ce fait à s'accroître dramatiquement.

3.2 Le placement dans une famille nourricière à titre préventif

Par ailleurs, le travail des familles nourricières revêt un effet préventif important, que nous qualifions de prévention secondaire : si un enfant a subi des mauvais traitements, des négligences ou des abus d'ordre sexuel dans sa famille d'origine, une situation qui se présente régulièrement et se présentera toujours, il est d'autant plus important qu'il puisse faire des «expériences correctrices» pour son développement futur. De fait, l'encadrement et l'éducation apportés par une famille nourricière peuvent représenter une chance pour l'enfant traumatisé, mais à certaines conditions seulement. Les spécialistes s'accordent pour admettre que ces conditions sont indispensables et qu'elles doivent se déployer à différents niveaux. En voici sommairement la liste des principales :

- Des spécialistes expérimentés et spécifiquement qualifiés pour ce travail doivent exécuter professionnellement les processus qui mènent à un placement dans le cadre de la protection de l'enfant et de la jeunesse.
- Des spécialistes expérimentés et spécifiquement qualifiés pour ce travail doivent exécuter professionnellement le processus de placement lui-même, en veillant à ce que les accueillants et l'accueilli soient correctement assortis («matching»).
- Les perspectives quant au lien nourricier doivent être d'emblée clarifiées et définies précisément pour tous les intéressés. Pour l'enfant, la continuité est le facteur essentiel : il faut absolument éviter les incertitudes et les transferts, synonymes de ruptures et de séparations supplémentaires.
- Il convient de préparer la famille nourricière à sa tâche, d'une manière générale et spécifiquement en fonction de chaque enfant.
- La famille nourricière, qui doit bénéficier d'un appui professionnel constant dans son travail, doit être accompagnée comme une partenaire; elle doit recevoir une rémunération correspondant à son travail.
- La famille d'origine de l'enfant doit également faire l'objet d'un accompagnement et recevoir un soutien dans son processus d'abandon de son ancien rôle et de définition d'un nouveau rôle envers l'enfant.
- Une condition essentielle est aussi que la coopération de tous les intéressés préside à l'ensemble du processus, placé sous la conduite d'un spécialiste non impliqué, donc indépendant.
- Une autre condition préalable est qu'une offre variée de places d'accueil soit disponible : tous les enfants ne conviennent pas à chaque famille, et chacune des familles n'est pas propre à l'encadrement et à l'éducation de chaque enfant. Le lien nourricier ne saurait réussir que si l'enfant et la famille nourricière sont en adéquation. A cet égard, le facteur «irrationnel» joue toujours aussi son rôle : aucun instrument professionnel ne permet de l'appréhender; certains parents nourriciers l'ont décrit comme le «coup de foudre» face à l'enfant destiné à être accueilli.

Pour résumer, nous observerons que tous les processus doivent être conduits professionnellement – dès l'avis de suspicion avertissant de la mise en danger d'un enfant dans sa famille d'origine jusqu'à son quotidien dans une famille nourricière – si l'on veut que le placement dans une famille d'accueil déploie une fonction préventive secondaire effective. En outre, il est nécessaire de disposer d'une offre diversifiée de places d'accueil familial pour prévenir les cas d'enfants et de jeunes totalement «détachés» après avoir été maltraités, négligés ou exploités sexuellement. Ces places d'encadrement familial doivent être considérées, organisées et coordonnées en élargissant l'horizon aux places d'encadrement stationnaire en institution. Nous avons besoin d'une offre globale de telles places d'accueil, celles en famille revêtant une importance spécifique, définie par des critères professionnels.

3.3 La tutelle

En vertu des dispositions juridiques suisses, l'autorité de tutelle est responsable des mesures éventuellement nécessaires pour protéger les enfants et les jeunes contre les préjudices dont ils peuvent être les victimes dans leur propre famille et par le fait de leur propre parenté. Il en résulte généralement les mêmes problèmes que ceux spécifiques à l'autorisation et à la surveillance des places d'accueil. Nous ne les traiterons pas davantage ici. Comme le rapport final du groupe de travail «Enfance maltraitée» l'a établi sans équivoque et en détail en juin 1992, en ménageant une série de recommandations, la protection de l'enfant et de la jeunesse appelle globalement en Suisse de sensibles améliorations, à l'instar de l'aide aux enfants et à la jeu-

nesse en général.²⁹ Nous ne présentons ci-après que les problèmes spécifiques au placement d'enfants qui relèvent du domaine tutélaire.

Les autorités tutélaires jouent un rôle déterminant dans le placement d'enfants :

- si cela s'avère nécessaire, elles ordonnent des mesures de protection de l'enfant, qui peuvent aller jusqu'au retrait de l'autorité parentale des parents, et elles décident donc également de l'éventuel placement; actuellement, avant qu'un enfant ne soit placé, une mesure au sens des art. 307 ss. CC est généralement prise;
- elles décident, en cas de placement, si l'enfant doit être dirigé vers une famille nourricière ou une institution;
- lors d'une mesure de protection de l'enfant correspondante, elles lui nomment un tuteur ou un curateur;
- elles attribuent, en cas de placement dans une famille nourricière, l'autorisation prévue par l'OPEE;
- elles nomment la personne chargée de la surveillance des conditions de placement aux termes de l'OPEE;
- elles déterminent, si nécessaire, les modalités et la fréquence des contacts de l'enfant placé avec sa famille d'origine;
- elles décident des transferts éventuels de l'enfant et de son éventuel retour dans sa famille d'origine.

De telles décisions sont d'une importance capitale pour la biographie de l'enfant concerné. Les autorités tutélaires jouent un rôle clé tant dans le placement d'enfants que dans la protection des enfants et de la jeunesse en général. L'organisation des autorités et l'organisation de la procédure sont pour une part responsables des défauts du placement d'enfants.

Position marginale du placement d'enfants

Les autorités tutélaires assument un large éventail de tâches. D'ordinaire, les décisions qui concernent les enfants placés et les enfants ou les jeunes en général ne forment qu'une petite partie du travail des membres de l'autorité de tutelle : le placement d'enfants n'y occupe qu'une position marginale dans la plupart des cas. Mais d'un point de vue quantitatif, la protection de l'enfant et de la jeunesse ne joue elle aussi fréquemment qu'un rôle subordonné. Cette remarque vaut également dans certaines des plus grandes communes de Suisse, où l'exécution des mesures décidées par l'autorité tutélaire est certes confiée à des organes de tutelle professionnels, mais où les cas de protection d'enfants et de placement ne sont pas toujours encadrés par des spécialistes. Toujours est-il que les autorités de tutelle professionnelles de villes importantes comme Zurich disposent de spécialistes et de statistiques qui permettent de réunir des connaissances véritablement professionnelles sur la protection de l'enfant et de la jeunesse et sur le placement d'enfants.

Organismes non professionnels nommés selon des critères politiques

En Suisse alémanique, les autorités de tutelle sont en règle général composées de membres choisis selon des critères politiques. Le savoir-faire professionnel ne constitue pas une condition préalable pour siéger au sein d'une telle autorité. D'ordinaire, on ne saurait attendre des membres de l'autorité tutélaire qu'ils agissent professionnellement, même si ce serait en soi possible pour des non professionnels. En effet, la préparation et les qualifications requises, ainsi que le perfectionnement régulier excéderaient le temps dont disposent les membres de ces autorités.

Généralement, les membres des autorités de tutelle ne sont pas préparés à leur fonction. Ainsi, il peut arriver que les membres des autorités nouvellement chargés des cas de placement d'enfants n'aient encore jamais entendu parler de l'OPEE et qu'ils ne sachent pas même où trouver les documents correspondants. En Suisse romande également, on relève un manque de professionnalisme : seuls les cantons de Genève et de Neuchâtel ont mis en œuvre des systèmes professionnels en la matière. Dans les cantons de Fribourg et de Vaud, des juges de paix exercent l'autorité tutélaire : profanes elles aussi, ces personnes s'acquittent en outre seules de leur tâche, contrairement à ce qui prévaut dans les communes suisses alémaniques, où l'autorité tutélaire est constituée de plusieurs membres.

²⁹ Groupe de travail Enfance maltraitée. Enfance maltraitée en Suisse, Berne, juin 1992. Rapport final présenté au Chef du Département fédéral de l'intérieur.

Les autorités sur le plan communal

Les autorités tutélaires sont pour la plupart instituées au niveau communal en Suisse alémanique. En Suisse romande, par contre, l'autorité de tutelle est généralement confiée à des tribunaux de district.

Dans nombre de petites communes, l'exécutif communal exerce la fonction de l'autorité tutélaire, souvent présidée par le maire de la commune. Dans de nombreuses communes, des années peuvent souvent passer sans que l'autorité de tutelle n'ait à s'occuper d'un placement d'enfant, voire d'un cas de protection d'enfant. Cette situation signifie qu'il n'est alors généralement pas possible de constituer un savoir-faire empirique. Dans leur très large majorité, les membres de l'autorité tutélaire sont alors dépassés par les cas complexes de protection de l'enfant et par les cas de placement. A n'en pas douter, il se trouve des personnes qui, sans être des professionnels, travaillent à titre bénévole de manière très engagée et professionnelle. Mais il faut y voir plutôt des exceptions que la règle. Le caractère bénévole ou accessoire des détenteurs de l'autorité tutélaire ne signifie pas nécessairement pour autant que les décisions prises soient fausses ou nuisibles aux enfants : si les personnes chargées de cette tâche sont conscientes de leurs limites et si elles recherchent la coopération de services professionnels, par exemple pour trouver des places d'accueil, de bonnes solutions sont possibles pour les enfants concernés. Il serait donc inadéquat de reprocher un manque de professionnalisme aux seules autorités de tutelle. En nombre d'endroits où les services sociaux généraux, qu'ils soient organisés sur le plan communal ou régional, sont responsables des clarifications préalables aux placements, des placements eux-mêmes et de l'encadrement des liens nourriciers, le professionnalisme n'est pas garanti, parce que les travailleurs sociaux ne disposent généralement pas des connaissances spécifiques du placement d'enfants. En raison d'une rotation parfois élevée tant des membres des autorités que du personnel des services sociaux, et du fait de la limitation à un périmètre d'action restreint, un savoir-faire précieux disparaît souvent dès qu'une personne qualifiée sur le tas quitte ses fonctions ou son poste.

Vu les difficultés désormais toujours plus nettes à trouver des intéressés pour remplir les fonctions politiques au niveau communal, la situation déjà alarmante des autorités tutélaires quant à la protection et au placement des enfants s'accroîtra encore.

De nombreuses communes ont engagé un secrétaire de l'autorité tutélaire ou ont affecté un employé de la chancellerie communale à la préparation des affaires de l'autorité de tutelle. Cette solution permet un certain niveau de professionnalisme, selon les aptitudes et l'intérêt de la personne chargée de ces tâches, tout en garantissant une certaine continuité dans le travail. Mais ce qui vaut pour les travailleurs sociaux s'applique aussi à ces personnes souvent très engagées : elles travaillent certes dans un esprit professionnel, mais le petit nombre de cas qu'elles traitent concernant la protection et le placement d'enfants ne leur permet pas de se qualifier au point que l'on puisse escompter un travail véritablement professionnel fondé sur les bases techniques voulues. Ce point est d'autant plus grave que la protection des enfants et leur placement constituent des domaines complexes et ardu, qui peuvent affecter les enfants concernés durant toute leur vie.

Conflits d'intérêts au niveau communal

Souvent, l'autorité de tutelle est aussi responsable de l'aide sociale fournie par la commune. Ceux mêmes qui décident les mesures de protection des enfants ou leur placement sont donc également responsables de subvenir à la couverture des coûts correspondants. Cette constellation renforce la tendance à choisir la mesure la plus économique pour la commune plutôt que la solution appropriée pour l'enfant concerné. Très généralement, on peut constater dans les communes d'assez petite taille un conflit latent entre les intérêts financiers de la commune (taux d'imposition) et les mesures requises dans un cas de protection d'un enfant. Il n'est alors pas rare que l'on place un enfant dans une famille nourricière sans aucunement tenir compte des indications, parce que cette solution revient le moins cher à la commune. Pour limiter les coûts, on renonce aussi souvent à faire effectuer les éclaircissements et les expertises en soi nécessaires. L'accroissement de la pression des coûts, provoqué par le transfert de problèmes sociaux sur les communes, accentuera probablement ce problème dans un proche avenir.

Curateurs et tuteurs

En cas de mesures de protection des enfants, les autorités de tutelle nomment un curateur ou un tuteur. S'il n'existe pas d'office de tutelle, comme c'est le cas dans les communes de petite et de moyenne tailles, cette tâche est généralement confiée à des mandataires privés. Des spécialistes comme Christoph Häfeli plaident cependant depuis longtemps pour que, dans les cas difficiles et complexes de protection de l'enfant, les curatelles et les tutelles soient confiées à des professionnels dotés du bagage voulu en pédagogie sociale, en psychologie du développement, en dynamique familiale et en droit. Tant les curateurs que les tuteurs jouent un rôle important pour l'enfant et son évolution ultérieure.

La procédure tutélaire comme procédure administrative

Contrairement à tous les autres pays européens, où des tribunaux traitent et décident en matière de tutelle, la Suisse applique une procédure administrative dans ce domaine. Le système de milice des autorités de tutelle instauré sur le plan communal est lui aussi une spécificité helvétique. On a régulièrement critiqué ce système en raison de ces lacunes structurelles. Par rapport à la procédure judiciaire, la caractéristique de la procédure administrative est de consister presque exclusivement en une procédure écrite. Dans le cas, par exemple, où une mesure de protection de l'enfant pourrait s'avérer nécessaire, les autorités entendent individuellement tous les intéressés (y compris l'enfant en vertu de l'art. 314 CC, pour autant que son âge ou d'autres motifs importants ne s'y opposent pas); les intéressés sont ensuite informés de la décision par la voie écrite.

Les enfants et les jeunes dans le cadre de procédures tutélaires

Toute procédure auprès d'un tribunal ou d'une autorité représente une charge pour les intéressés. C'est d'autant plus vrai pour les enfants et les jeunes, que l'on continue de considérer et de traiter comme des objets de procédure dans la plupart des cas. En Suisse, même après la ratification de la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, l'idée que les enfants et les jeunes représentent des sujets de droit à part entière ne progresse que lentement et de manière hésitante. Pour nombre d'enfants, les procédures et l'incertitude qui les entoure peuvent s'avérer pénibles, voire traumatisantes. Si la littérature spécialisée consacrée aux enfants et aux jeunes dans les procédures de divorce est plus abondante et si on leur voue davantage d'attention, les enfants mis en danger demeurent très «négligés» dans les procédures de protection de l'enfant et de placement. Aux termes de l'art. 314, al. 1 CC, l'enfant doit être entendu dans le cadre de la procédure tutélaire «pour autant que son âge ou d'autres motifs importants ne s'opposent pas à l'audition». Mais cette disposition constitue un poids pour nombre d'enfants et elle ne garantit pas en soi que les besoins et la perspective de l'enfant seront vraiment pris en compte. Les enfants qui ne peuvent pas s'appuyer sur un conseiller et à qui le soutien des parents ou de tout autre adulte de confiance fait défaut, sont particulièrement menacés secondairement dans le cadre des processus décisionnels et de placement, qui sont souvent fastidieux compte tenu de l'horizon temps de l'enfant.

Les défauts du système suisse de la tutelle sont connus de longue date; le droit de la tutelle devrait être adapté aux conditions et aux développements actuels dans la dernière étape de la révision du droit de la famille, entamée en 1972 par la révision du droit de l'adoption. Depuis 1995, le rapport du groupe d'experts est également disponible : il propose de remplacer les actuelles autorités administrative communales composées de profanes par des tribunaux interdisciplinaires professionnels institués au niveau régional. De cette façon, on supprimerait les pires faiblesses structurelles du système suisse de la tutelle également en matière de placement d'enfants. Cependant, comme le montre l'exemple de l'Allemagne, des procédures judiciaires impliquant des juges professionnellement qualifiés ne suffisent pas en soi à garantir une meilleure protection de l'enfant. De plus, l'étendue des tâches qui incombent aux tribunaux tutélaires professionnels menace aussi de marginaliser les intérêts des enfants et des jeunes.

RECOMMANDATIONS

Dans l'intérêt d'une protection efficace de l'enfant et de la jeunesse en Suisse, y compris le placement d'enfants, il faut attribuer une haute priorité à la révision du droit de la tutelle dans l'agenda politique.

Tous les décisionnaires auxquels sont confiées la décision et la mise en œuvre de mesures dans les domaines de l'aide aux enfants et à la jeunesse et du placement d'enfants doivent disposer de la qualification voulue et bénéficier d'un perfectionnement régulier.

Il convient, au sein des offices de tutelle et parmi les mandataires, de veiller à une spécialisation en distinguant les mesures de protection des enfants et celles de protection des adultes. Il sera ainsi possible de constituer, de développer et de garantir un savoir-faire professionnel dans le domaine de la protection de l'enfant.

Il faut absolument renforcer la position de l'enfant concerné dans les procédures, qu'elles soient administratives auprès des autorités de tutelle ou judiciaires par devant des tribunaux tutélaires (le cas échéant, après la révision du droit de tutelle). Les enfants et les jeunes requièrent la représentation d'un avocat indépendant dans toutes les procédures les concernant.

E Justification, fonction et qualité du placement d'enfants en Suisse

L'évaluation qualitative du placement d'enfants suppose que l'on définisse sa fonction et ses standards de qualité. A cette aune, on peut alors apprécier si le placement d'enfants remplit globalement sa fonction et si les différents domaines qui le composent répondent aux standards de qualité. Le cadre du présent rapport ne permet pas de développer ces thèmes de manière exhaustive et systématique.

1. Justification du placement d'enfants

Dans de nombreux cas, des raisons techniques spécifiques plaident en faveur du placement d'un enfant dans une famille nourricière. Le grand avantage de l'éducation dans une famille nourricière par rapport au milieu institutionnel est que la sphère familiale représente la normalité pour la très large majorité des enfants et des jeunes : en général, «on» grandit dans une famille. Les enfants éprouvent qu'il est plus normal de vivre dans une famille que dans un foyer. Le quotidien des enfants placés ne se distingue pas fondamentalement de celui des enfants qui grandissent dans leur propre famille, même si leurs parents nourriciers ne sont pas leurs parents biologiques. Un autre avantage décisif du champ de socialisation qu'offre la famille nourricière par rapport aux institutions réside dans la continuité des relations et des conditions de vie : les adultes et les enfants partagent en famille la totalité de leur quotidien 24 heures sur 24. Les éducateurs spécialisés employés dans les foyers donnent leur congé pour changer d'emploi, tandis qu'un tel changement n'est pas aussi facile pour les parents nourriciers. Cette situation représente aussi un risque pour la famille nourricière : si elle accueille un enfant, elle s'engage dans une «aventure» jour et nuit dont le déroulement n'est pas prévisible dans le détail. Dans une famille nourricière, le risque est à la mesure des chances, raison pour laquelle une gestion professionnelle s'impose : de la clarification des aptitudes, en passant par l'appariement d'une famille et d'un enfant déterminé («matching»), jusqu'à l'accompagnement et au soutien apportés dans sa tâche à la famille par des professionnels éprouvés et spécifiquement qualifiés (cf. deuxième partie). Dans les milieux professionnels, on admet sans conteste qu'une famille nourricière est d'autant préférable que l'enfant à placer est plus jeune.

Les familles nourricières ne se prêtent toutefois pas seulement à l'accueil d'enfants placés pour le long terme, elles peuvent aussi constituer des solutions de placement provisoire. En cas de maltraitance, de quelque nature qu'elle soit, il faut généralement soustraire d'urgence l'enfant à sa famille afin de le protéger, alors même qu'une solution n'a pas encore pu être élaborée par manque de temps. Il est alors recommandé, dans de très nombreux cas de protection de l'enfant, d'héberger celui-ci en un lieu d'accueil provisoire pour assurer son encadrement durant la durée que requièrent les clarifications et la recherche d'une solution. Si, jusque vers la fin des années 1980, les institutions étaient quasiment seules à proposer de telles places provisoires, le placement dans les familles nourricières à titre provisoire s'est développé depuis les années 1990. Les professionnels s'accordent pour admettre que l'encadrement familial, assuré par une personne de référence présente en permanence, est la meilleure solution particulièrement, mais pas exclusivement, pour les nourrissons et les petits enfants.

Evidemment, certains éléments techniques plaident inversement en faveur du placement d'un enfant dans un foyer : lors d'un placement en institution par exemple, le risque de rivalité entre la famille nourricière et la famille d'origine, partant de conflit de loyauté pour l'enfant, est moins important. De plus, le foyer dispose d'une «stabilité institutionnalisée» qui lui permet de garantir un encadrement ininterrompu justement en cas de crise importante. Toutefois, cette remarque ne vaut surtout que pour la continuité structurelle : la continuité de l'encadrement et la constance relationnelle sont en général moindre dans une institution, ce que les enfants et les jeunes ressentent évidemment.

2. Fonction du placement d'enfants

La tâche du placement d'enfants consiste à fournir, à titre provisoire ou pour le long terme, une possibilité d'encadrement familial et / ou d'éducation en famille aux enfants qui, pour quelque raison que ce soit, ne peuvent pas, provisoirement ou à long terme, être élevés par leurs parents biologiques ou par l'un d'eux. Sur ce plan, l'offre de placement d'enfants dans des familles nourricières constitue une solution de remplacement à l'encadrement et à l'éducation institutionnels d'enfants qui ne peuvent pas vivre dans leur famille d'origine.

Il faut, selon le contexte et l'itinéraire des enfants concernés, soit que l'offre de places préparées et mises à disposition dans des familles couvre une période déterminée, clairement définie par l'indication du placement en question, soit qu'elle offre un encadrement et une éducation sur le long terme. Comme chaque enfant ne

convient pas à chaque famille et qu'une famille ne peut pas accueillir n'importe quel enfant, un nombre déterminé de places d'accueil pour les enfants et les jeunes est nécessaire dans un large éventail de familles réparties judicieusement à l'échelle régionale. L'ensemble du système de placement d'enfants doit être organisé de manière à ce que l'encadrement et l'éducation soient adaptés aux besoins spécifiques des enfants et des jeunes en général autant qu'à chaque cas individuel en particulier.

3. Qualité du placement d'enfants

La qualité du placement d'enfants comprend divers domaines. Nous les énumérons ci-après, sans toutefois répéter les détails déjà exposés dans le présent rapport.

- Qualité de la famille nourricière prestataire des services : ce niveau correspond à la vie quotidienne et à la cohabitation au sein de la famille, aux prestations d'encadrement et d'éducation apportée à l'enfant par la famille d'accueil. Le détail des prestations dépend autant de l'enfant et de ses besoins que du mandat donné à la famille envers l'enfant.
- Qualité des processus qui ont conduit au placement de l'enfant : généralement, le placement d'un enfant est l'aboutissement d'un long processus, initié par un avis de mise en danger, suivi de clarifications et de mesures de soutien à la famille, puis de mesures de protection de l'enfant souvent imposées par l'autorité compétente, et finalement le processus même de placement de l'enfant. Ces processus se caractérisent par le fait que de nombreux acteurs différents, dont les intérêts sont divers et parfois contradictoires, y sont impliqués. Ils se déroulent aussi à différents niveaux. La qualité de ces processus se mesure au déroulement de leurs diverses étapes (p. ex. la manière dont un avis de mise en danger est transmis et traité), d'une part, et au pilotage des divers processus, d'autre part.
- Qualité du travail des professionnels et des membres des autorités impliqués : le travail exigeant du placement d'enfants requiert une qualification et une expérience pratique correspondantes et appropriées. Les bases techniques nécessaires comprennent une série de thèmes qui, étant spécifiques du placement d'enfants tant individuellement qu'en combinaison, ne sauraient s'acquérir que sur le tas dans l'activité du placement d'enfants. Il s'agit notamment des connaissances tirées de la théorie de l'attachement, de la recherche sur les traumatismes, de la guérison des traumatismes, de la dynamique inter-familiale et intrafamiliale ainsi que de la psychologie du développement. Souvent, il est aussi nécessaire de disposer de connaissances sur les toxicodépendances, les maladies psychiques et physiques, sur la clarification des perspectives, la planification de l'aide, le pilotage des processus et la gestion de cas.

Il faut définir des indicateurs et des standards de qualité dans chacun des domaines nommés pour les divers processus et prestations. Or, précisément pour le cas hautement complexe du placement d'enfants, où s'interpénètrent et interagissent divers sous-systèmes, il faut noter explicitement qu'on ne saurait accroître la rationalité globale que par la combinaison optimale de tous les domaines.

3.1 La qualité du placement d'enfants en Suisse

La qualité du placement d'enfants en Suisse est difficile à évaluer : d'une part, on n'a guère défini des critères de qualité – a fortiori officiels – quant aux déroulements et aux prestations en la matière; d'autre part, comme nous l'avons déjà mentionné plusieurs fois, les données de base et les fondements scientifiques sur le placement d'enfants en Suisse font défaut. Ainsi, nous ne disposons pas même d'indicateurs quant au nombre de places d'accueil nécessaires en Suisse pour que le placement d'enfants fonctionne. Le fait que l'on compte peu d'études scientifiques sur les enfants placés, la socialisation au sein des familles nourricières et le placement d'enfants en général indique quant à lui que le placement d'enfants est marginalisé en Suisse. En outre, le fédéralisme constitue une condition supplémentaire aggravante si l'on veut juger de la qualité du placement d'enfants en Suisse, car le développement y est disparate d'un canton à l'autre et les différences sont très importantes selon les cas. C'est pourquoi on ne peut guère exprimer que des suppositions sur la base des quelques résultats de recherche disponibles et, pour l'essentiel, en s'appuyant sur la longue expérience du service national et des services régionaux de l'Association suisse pour les enfants en placement et d'autres services et organisations spécialement qualifiés dans le placement d'enfants. L'analyse présentée ci-dessus dans le présent rapport porte à évaluer de manière plutôt critique la fonctionnalité de larges pans du placement d'enfants en Suisse : les bases techniques, telles qu'elles existent et sont applicables, n'ont pas trouvé de mise en œuvre appropriée en pratique. Globalement, on peut dire que de nombreux liens nourriciers, en Suisse, sont plus le fait du hasard qu'ils ne sont fondés techniquement, clairement indiqués et professionnellement pilotés. On doit supposer qu'en raison du nombre important de transferts, de ruptures imprévisibles des liens nourriciers et de retours injustifiés et techniquement infondés dans la famille d'origine, la continuité de l'encadrement est insuffisamment garantie, bien qu'elle constitue précisé-

ment la ligne de mire prioritaire vers le bien-être de l'enfant (en admettant que l'encadrement et l'éducation soient de bonne qualité).

L'une des rares études qui a examiné en Suisse les déroulements des placements d'enfants est celle de Josef Martin Niederberger et Thomas Zeindl, datée de 1990, «Entscheidungsprozesse in der Fremdplatzierung von Kindern».³⁰ Dans un quart des cas analysés à l'époque, les enfants et les jeunes concernés avaient déjà été hébergés une ou plusieurs fois chez des tiers avant leur placement au sens propre (dans un foyer ou dans une famille nourricière); ces hébergements antérieurs étaient en majorité des mesures d'urgence ou de fortune, il ne s'agissait donc que rarement de placements visant à des éclaircissement et à une clarification des perspectives avant le placement proprement dit. De fait, l'étude remontait à un projet préalable dont le matériel chiffré, dépourvu de systématique, avait permis de supposer qu'«une grande partie des enfants placés sont encore placés une nouvelle fois, si ce n'est plusieurs fois par la suite».³¹

4. Comparaison intercantonale

Nous avons choisi quatre cantons pour établir le présent rapport. Il s'agit d'une part des cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville, qui mettent en œuvre depuis 2004 un projet de coopération dans le domaine du placement d'enfants. Ce véritable «service de familles nourricières» («Pflegefamiliendienst»), le premier à être instauré en Suisse, repose sur une base d'utilité publique et bénéficie du financement des pouvoirs publics dans le cadre de contrats de prestations. Ses travaux venant de débiter, le recul manque encore pour bénéficier d'expériences acquises.

Nous intégrons également le canton de Genève, un canton-ville tout comme Bâle-Ville. A Genève également, comme généralement dans les villes assez importantes, les structures sont relativement professionnelles. Genève se distingue pour l'essentiel des cantons suisses alémaniques par la composition interdisciplinaire de son autorité de tutelle, qui constitue donc une autorité professionnelle. Enfin, nous avons choisi le canton de Zurich : il est tenu pour le canton suisse où le placement d'enfants est le plus développé et fait figure d'exemple en certains domaines.

Nous présentons par conséquent les cantons leaders en Suisse quant au développement et à la professionnalisation du placement d'enfants. En face, nous trouvons en particulier les cantons ruraux, dont les structures de placement d'enfants sont dans certains cas totalement insuffisantes, à l'instar des cantons d'Argovie et de Thurgovie. Globalement, nous constatons que la comparaison des différents cantons ne permet guère de se prononcer en l'absence d'une analyse approfondie et détaillée, qui excéderait le cadre du présent rapport. En outre, le matériel statistique de base nécessaire fait défaut au niveau cantonal également.

On trouvera la comparaison intercantonale sous forme de tableau dans les annexes, à la page 1.

5. Tendances

5.1 Modèles de réseaux

Le placement d'enfants en Suisse se caractérise par une évolution paradoxale. D'un côté, il est largement sous-développé, comme nous l'avons vu précédemment. Par ailleurs, outre le domaine relativement restreint, mais significatif, des familles nourricières professionnelles tel qu'il fonctionne avec succès depuis plus de vingt ans, un secteur est apparu au cours de ces dix dernières années environ, qui a développé et continue de développer de manière hautement professionnelle des modèles de réseaux pour le placement d'enfants. Plusieurs projets partiellement différents, mais semblables quant à leurs éléments centraux, en font partie. Des organisations privées sans but lucratif ont été les premières à mettre en œuvre, au début dans un cadre restreint, les connaissances empiriques et les résultats de la recherche appliquée en la matière. Citons à titre d'exemples l'association ESPOIR, dans le canton de Zurich, qui fut l'une des premières et qui tire son origine d'un foyer de la ville de Zurich, ou encore, dans les cantons de Suisse centrale, le service d'encadrement des enfants de l'Association pour les enfants en placement de Suisse centrale (Fachstelle Kinderbetreuung der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz). Ces deux organisations proposent l'une et l'autre une offre complète de mesures de soutien et de mesures complémentaires à l'attention des familles, y com-

³⁰ Niederberger, Josef Martin; Zeindl, Thomas: Entscheidungsprozesse in der Fremdplatzierung von Kindern. Rapport à l'attention de l'Office de la jeunesse du canton de Zurich et du Fonds national suisse, projet 3.903.86/32-9019.86, 1990

³¹ Ibid., p.iii

pris le placement d'enfants dans des familles nourricières accompagnées et spécialement qualifiées pour les enfants qui vivent ou devront vivre durablement en dehors de leur famille d'origine.

Ces modèles de réseaux présentent certaines analogies, tout en se distinguant à maints égards. Leurs points communs sont les suivants.

- Les familles nourricières sont recherchées par des professionnels spécifiquement qualifiés quant au placement d'enfants (cette qualification repose surtout sur l'expérience pratique et la formation continue, vu qu'une formation n'existe pas en Suisse). Ces professionnels examinent les familles sous l'angle de leur aptitude à assumer leur tâche, ils les y préparent, les qualifient (généralement, mais pas exclusivement, par des cours internes à l'organisation), ils les accompagnent et les soutiennent dans leur travail.
- Soit les familles nourricières sont employées par l'organisation du réseau, soit elles reçoivent une rémunération supérieure à celle prévue par le canton concerné, de sorte que leurs honoraires d'indépendants ou d'indépendants partiels sont supérieurs aux familles nourricières «ordinaires».
- Les professionnels de l'organisation recherchent sur demande, parmi les familles nourricières qu'ils connaissent, une place adéquate pour les enfants concernés. Ils se chargent du placement proprement dit en coopération avec l'instance responsable du placement, pour autant qu'une place adéquate soit disponible.
- Comme nous l'avons mentionné brièvement plus haut, maintes organisations en réseau proposent notamment des mesures de suivi éducatif dans le cadre familial. En d'autres termes, elles interviennent alors même qu'un placement n'est pas encore forcément requis. Si, toutefois, le placement dans une famille nourricière s'impose, la mesure d'accompagnement de la famille peut être directement transformée en placement. Dans la perspective de l'une des offres les plus récentes, actuellement encore au stade du développement, ESPOIR travaille à utiliser les actions de suivi socio-éducatif conduites dans les familles comme une forme particulière de clarification, afin de pouvoir évaluer la situation d'une famille en pleine connaissance de cause (p. ex. pour déterminer si et à quelles conditions une mère ou un couple sont en mesure d'encadrer eux-mêmes un enfant). L'institut zurichois Marie-Meierhofer développe un modèle de clarification semblable pour l'enfant.
- Les professionnels accompagnent et soutiennent les familles nourricières dans leurs tâches d'encadrement et d'éducation. En particulier, les professionnels se chargent des tâches administratives, telles que le décompte des indemnités pour les vêtements et les dépenses spéciales au bénéfice des enfants placés, la coopération avec les curateurs et les tuteurs lors de mesures de protection de l'enfant correspondantes et la gestion même du cas au sein de l'organisation.
- Grâce aux supervisions, aux discussions de cas et aux offres régulières de formation continue, le standard professionnel s'approche toujours plus de celui des institutions, bien que des formes différentes soient judicieuses pour la famille nourricière et pour le foyer, où sont employés des éducateurs spécialisés dont la vie privée et familiale est extérieure au lieu de travail.
- Les professionnels sont également responsables de la coopération avec les parents biologiques et l'ensemble de la famille d'origine des enfants placés. Il s'agit là pour les parents nourriciers d'un important soulagement, car les difficultés et les conflits quotidiens liés aux contacts voulus par les visites de l'enfant constituent l'un des principaux facteurs de charge pesant sur le lien nourricier (p. ex. les retards réguliers de la mère lors du rendez-vous hebdomadaire de sa visite).

Pour la très large majorité d'entre elles, les organisations en réseau sont aujourd'hui actives sans mandat officiel. Généralement, cependant, les demandes qu'on leur adresse excèdent leur offre de places disponibles. Cette situation provient de ce que les instances responsables des placements sont toujours plus confrontées à des enfants au parcours difficile, traumatisés dans leur famille d'origine, qui ont déjà connu plusieurs placements pour certains d'entre eux. Ces enfants-là ne sauraient être simplement hébergés dans une famille quelconque, raison pour laquelle nombre d'instances responsables des placements prennent contact avec les organisations en réseau. Celles-ci garantissent un haut degré de professionnalisme, tant dans les processus que dans les prestations d'encadrement et d'éducation proprement dites que fournissent les familles nourricières. Les instances responsables du placement sont alors aussi prêtes à appliquer un taux de rémunération nettement supérieur à celui que prévoit normalement le canton en cas de placement dans une famille d'accueil.

5.2 Entreprises privées

Parallèlement à ces organisations en réseau, des entreprises privées sont apparues durant les cinq à dix dernières années, qui proposent des places d'encadrement dans des familles nourricières qu'elles embauchent et qu'elles forment. Leur offre va du placement sur le long terme aux solutions de temporisation pour

les jeunes («time-out»). Nombre des points relevés pour les organisations en réseau s'appliquent aussi à ces entreprises privées. Celles-ci se distinguent essentiellement des organisations en réseau en ce qu'elles sont de nature commerciale et non pas axées sur l'intérêt général. Il est problématique que de telles entreprises n'aient pas actuellement besoin d'autorisation et qu'elles ne soient soumises à aucune norme minimale, contrairement à ce qui prévaut pour les organisations à but non lucratif, qui sont elles à tout le moins plus largement étayées par une association et qui travaillent selon une conception directrice d'utilité publique. Des abus ne sont donc pas exclus.

Globalement, nous pouvons constater que l'engagement privé (presque toujours) a généré des modèles professionnels et différenciés dans un domaine dynamique du placement d'enfants. Ces modèles fournissent une réponse adéquate aux exigences actuelles du placement d'enfants. En revanche, une coordination globale et des normes minimales contraignantes du travail en ce domaine font encore défaut aujourd'hui; lorsqu'elles existent, ce n'est qu'à l'état embryonnaire. Cette situation entraîne dans l'ensemble des pertes de savoir-faire, puisque les diverses organisations d'un même domaine élaborent leurs propres documentations techniques, leurs propres normes et leurs propres systèmes d'assurance qualité.

Certes, un échange informel existe entre les professionnels des diverses organisations. Mais selon les conditions régionales, elles se trouvent en concurrence l'une avec l'autre, d'une part s'agissant du recrutement des familles nourricières (il faut y voir l'un des dangers inhérents à cette évolution en soi positive) et d'autre part en ce qui concerne les mandats attribués par les instances responsables des placements, qui financent le travail des organisations, dans certains cas parallèlement aux donations.

En bref, ce domaine professionnel se caractérise par des processus de clarification, de placement, de qualification, d'accompagnement et d'encadrement professionnels qui font appel à des instruments techniquement adéquats tels que la planification de l'aide et l'offre de places d'accueil dans des familles nourricières semi-professionnelles spécifiquement qualifiées. Hormis ces organisations professionnelles et le placement d'enfants des grandes villes, qui est également organisé professionnellement, ainsi que le placement d'enfants du canton de Zurich, lui aussi relativement bien développé, on continue de trouver en Suisse un très vaste domaine où le placement d'enfants et de jeunes dans des familles nourricières s'effectue sans bases professionnelles et le plus souvent au hasard : il est en l'occurrence urgent de prendre des mesures.

RECOMMANDATION

Il convient d'investir aussi dans la recherche, si l'on veut recenser les données de base nécessaires au pilotage global du placement d'enfants en Suisse. Les données de base doivent être relevées régulièrement (nombre d'enfants placés dans une famille, nombre d'enfants placés dans un foyer, déroulement des placements), il faut recenser, étudier et évaluer les divers modèles et formes d'organisation. Il faut en particulier valoriser la recherche continue sur le terrain, de manière à ce que les expériences acquises dans un projet puissent être appliquées à d'autres projets dans d'autres régions. L'ensemble du système de placement d'enfants ne pourra continuer à se développer qu'à cette condition.

Deuxième partie

Les acteurs du placement d'enfants : exigences et qualifications

1. Les parents nourriciers

Les parents nourriciers sont les véritables prestataires de services du placement d'enfants : ils fournissent une prestation d'éducateurs spécialisés envers l'enfant qui leur est confié. En Suisse, cette prestation est à peine perçue et reconnue. A ce stade, une évaluation systématique et adéquate de cette prestation, qui présuppose des droits et des devoirs contrôlables des parents nourriciers, n'a pas eu lieu. Généralement, la prestation des parents nourriciers n'est pas honorée comme il se doit, ni par une rémunération financière, ni par une valorisation personnelle. L'évolution historique du placement d'enfants en Suisse et le caractère rudimentaire de ses bases juridiques l'expliquent largement (cf. première partie, pages 17 ss.). L'absence de reconnaissance s'explique aussi essentiellement par le cadre familial dans lequel les prestations sont fournies. En Suisse, la famille reste du domaine de la sphère privée (cf. première partie, page 28). De ce fait, l'opinion publique et le monde politique réalisent à peine que les parents nourriciers remplissent un mandat public. Pour s'en acquitter, les parents nourriciers requièrent une préparation, un conseil, un accompagnement, un soutien et une offre de formation continue de niveau professionnel. La nécessité de qualifier d'urgence les parents nourriciers ne doit cependant pas dissimuler le fait qu'ils dépendent de partenaires eux aussi qualifiés ainsi que de bonnes conditions structurelles cadre. Les explications qui suivent postulent donc que le placement d'enfants en Suisse doit être développé et professionnalisé comme un système global.

Le cadre familial

La place de travail dans le contexte familial se distingue en des points essentiels de l'activité (professionnelle) exercée hors de la famille. En raison de ces différences, Rosa Heim a développé un cycle de formation novateur en pédagogie familiale.³² Cette formation s'adresse aux adultes qui vivent professionnellement en communauté avec des enfants et des jeunes. Ses considérations fondamentales s'appliquent cependant à toutes les catégories de familles nourricières : tous les parents nourriciers, indépendamment de leur statut professionnel, doivent développer une identité de parent nourricier.

Le quotidien d'une famille nourricière ne se distingue pas fondamentalement de celui d'une autre famille. Il est par conséquent difficile pour les parents nourriciers de délimiter leurs activités journalières de leurs activités professionnelles en qualité de parents nourriciers. Aucune marque vestimentaire spécifique ni aucune séparation spatiale ou temporelle n'indiquent le passage de la personne privée à son rôle de mère nourricière ou de père nourricier. La proximité quotidienne exclut un cadre de travail qui confirmerait les parents nourriciers dans la conception de leur rôle. Cette proximité quotidienne explique aussi que les parents nourriciers reçoivent peu de signes de confirmation de l'extérieur. Dans de telles conditions, le risque existe que l'identité de parent nourricier ne se développe pas ou qu'elle ne reste pas présente à la conscience.

De ce qui précède, on peut déduire les éléments suivants quant à la qualification des parents nourriciers : la conception que les parents nourriciers ont de leur rôle doit être soutenue constamment, c'est-à-dire durant toute la durée du lien nourricier, en recourant au conseil, à l'accompagnement et à la formation continue. Un unique cours de préparation à cette tâche ne suffit pas. Les offres devront être conçues de manière à ce que les parents nourriciers puissent percevoir et effectuer des actes conscients, pédagogiques et axés sur les objectifs, en les distinguant des activités quotidiennes irréflechies. En raison du cadre familial où ils opèrent, les parents nourriciers ne doivent pas recevoir moins, mais au moins autant de conseil, d'accompagnement, de soutien et de formation continue que les pédagogues curatifs et les pédagogues sociaux actifs dans le milieu institutionnel.

1.1 Les exigences posées aux parents nourriciers

Les exigences que doivent remplir les parents nourriciers sont très élevées. L'image du bébé qui, satisfait et en bonne santé, a besoin d'une place dans une famille nourricière, est encore très répandue. Elle correspond souvent aux attentes des personnes qui s'intéressent à accueillir un enfant, mais elle ne reflète aucunement

³² Heim, Rosa: Zu familienpädagogischem Handeln befähigen. Ausbildung in Familienpädagogik, in: Heim, Rosa und Posch, Christian (éd.): Familienpädagogik. Familiäre Beziehungen mit Kindern professionell gestalten, StudienVerlag, Innsbruck, Vienne, Munich et Bozen 2003

la réalité. Les enfants que l'on place dans des familles nourricières ont généralement déjà une biographie longue et difficile. Ils tendent à rester plus longtemps qu'autrefois dans leur famille d'origine et sont, plus fréquemment qu'autrefois, placés à brûle-pourpoint dans une famille d'accueil. Cette évolution est due pour une part au développement de l'aide familiale ambulatoire. Par ailleurs, l'histoire des enfants de la grand-route et celle des enfants en service en Suisse explique une certaine retenue quant au placement d'enfants, motivée par l'héritage historique (cf. première partie, pages 25 ss.). Cependant, les expériences et les biographies des enfants placés sont très différentes l'une de l'autre. L'expert allemand Jürgen Blandow a classé les enfants placés en cinq groupes.³³

1. Les enfants qui ont fait, dans leurs plus jeunes années, des expériences déroutantes, voire souvent traumatisantes; ceux qui ont vécu dans des familles recomposées et tombées dans la misère; ceux qui sont passés de mains en mains et qui ont un rapport ambivalent à leurs parents d'origine.
2. Les enfants qui, dès leur plus jeune âge, ont été enlevés à leur famille, parce que leurs parents ne parviennent pas à assumer leurs tâches éducatives (les parents ou les mères en question connaissent souvent des problèmes de dépendance).
3. Les enfants issus de familles où les rapports ne sont pas «clairs», parce que les parents/la mère sont d'une part attachés à leur enfant et que, d'autre part, ils sont considérablement entravés, provisoirement ou durablement, dans leurs capacités d'éducation (ces parents ou ces mères souffrent souvent de maladies psychiques).
4. Les enfants d'un certain âge qui sont expulsés de leur famille à la suite de situations conflictuelles exacerbées sous le toit familial.
5. Les enfants d'un certain âge et les jeunes qui fuient leur famille, parce qu'ils ne supportent plus les tensions endurées pendant de nombreuses années au sein de leur famille d'origine.

Dans la réalité, on trouve naturellement de nombreux traits individuels qui distinguent les enfants des profils décrits ci-dessus. On ne peut savoir avec certitude si cette classification correspond à la situation en Suisse, puisque nous n'avons pas d'étude correspondante. Quoi qu'il en soit, cette structuration illustre la diversité et la complexité des problèmes auxquels les parents nourriciers doivent faire face. Il en ressort que les exigences posées aux parents nourriciers ne sont pas seulement élevées, elles sont aussi très diverses. Au moment de qualifier les parents nourriciers, il y a lieu de tenir compte de cette complexité, tant pour l'ampleur que pour les objectifs, les contenus, les formes et les méthodes d'accompagnement, de conseil, de soutien et de formation qui leur sont destinés.

Enquête sociale

Avant qu'un enfant soit placé dans une famille nourricière, il faut déterminer si les personnes intéressées à accueillir un enfant sont fondamentalement aptes à assumer le rôle de parents nourriciers. Réciproquement, les parents nourriciers potentiels doivent avoir la possibilité de se représenter concrètement la tâche qui les attend. Ils devraient bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement dans leur processus de décision pour ou contre le rôle de parents nourriciers. Cette enquête sociale, qui permet de clarifier l'aptitude des candidats au rôle de parent nourricier, s'insère dans les principaux processus du placement d'enfants. Une enquête supplémentaire survient avant le placement effectif dans une famille nourricière : lors de l'appariement («matching»), on détermine si un enfant déterminé convient ou non à une famille donnée, déjà préparée et examinée ou déjà engagée comme famille nourricière. Vu les différences, mentionnées ci-dessus, d'un enfant placé à un autre, un appariement soigné est aussi une composante essentielle de la réussite du lien nourricier.

Contrairement à ce qui prévaut en Suisse, les parents nourriciers de Grande-Bretagne, d'Allemagne et d'Autriche ont droit, en vertu des dispositions légales de ces pays en matière d'aide aux enfants et à la jeunesse, à une enquête sociale, autant qu'ils y sont contraints (cf. troisième partie, pages 49 s.). En effet, la clarification de l'aptitude des parents nourriciers est obligatoire dans ces trois pays, tandis que l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) ne prévoit qu'une obligation d'autorisation pour les parents nourriciers. L'enquête sociale ne constitue donc pas une composante fixe du placement d'enfants en Suisse. Un profil d'exigences et des critères d'aptitude reconnus pour les parents nourriciers font par conséquent défaut au niveau national. Des organisateurs de réseau privés ont, dans certains cas, développé des procédures de vérification de l'aptitude des parents nourriciers. Un groupe de travail composé de professionnels du placement d'enfants a élaboré un guide de vérification de l'aptitude des pa-

³³ Blandow, Jürgen: *Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens*, Juventa Verlag, Weinheim et Munich 2004.

rents nourriciers.³⁴ Ce guide décrit les domaines suivants (qui devraient faire l'objet d'une vérification par les services chargés du placement et par les personnes intéressées à accueillir un enfant) :

- les conditions personnelles préalables (motivation et situation actuelle de vie);
- la biographie (disposition à réfléchir sur le déroulement de la propre enfance, maîtrise de crises dans la propre famille d'origine, etc.);
- les compétences et l'expérience éducatives;
- la capacité de relation et d'attachement (envers l'enfant et ses parents biologiques);
- la capacité de coopérer dans le cadre du lien nourricier (disposition à coopérer avec les autorités, les professionnels, etc.);
- les conditions formelles préalables (logement suffisamment spacieux, situation financière assurée, etc.).

Cette liste illustre une fois de plus combien la tâche des parents nourriciers et la vérification de leur aptitude sont exigeantes. Les parents nourriciers sont ouverts et prêts à s'engager, eux-mêmes personnellement ainsi que leurs relations, dans un processus qui va changer leur vie. Sur le plan de la coopération, ils deviennent des partenaires impliqués dans le système compliqué du lien nourricier. De plus, ils sont disposés à présenter et à élargir leurs compétences dans divers domaines.

1.2 La préparation et la formation des parents nourriciers

Les explications qui précèdent indiquent que tous les parents nourriciers doivent être préparés à leur tâche. En Suisse, cette condition n'est pas remplie. En vertu de l'art. 3, al. 2, let. a de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), il est loisible aux cantons de faciliter le placement d'enfants, en particulier de «prendre des mesures visant à donner aux parents nourriciers (...) une formation de base et une formation complémentaire et à les conseiller». Contrairement à la Suisse, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Autriche octroient aux parents nourriciers, en vertu de leurs législations respectives concernant les enfants et la jeunesse, le droit d'être préparés (cf. troisième partie). Les trois pays étudiés présentent des différences s'agissant des formes, des méthodes et de la durée de la préparation. Quant aux thèmes avec lesquels on confronte les parents nourriciers, ils concordent en majeure partie.

Cours d'introduction

En Suisse, les parents nourriciers sont généralement préparés à leur tâche par des organisateurs de réseau privés. En Suisse alémanique, les cours se déroulent la plupart du temps sous l'intitulé «Einführungskurse» (cours d'introduction). Ils sont organisés dans les régions, encore qu'il faille noter que des cours d'introduction ne sont pas proposés dans tous les cantons, loin s'en faut. A ce stade, les cours existants n'ont pas été recensés systématiquement ni évalués. Il n'existe pas de normes de qualité uniformes quant à la préparation des parents nourriciers. Dans certains cas, la clarification de l'aptitude des parents nourriciers fait partie intégrante des cours d'introduction (cf. ci-dessus). Ces cours d'introduction fournissent aux personnes intéressées par l'accueil d'un enfant une première possibilité de faire connaissance et de former un réseau.

Offre de formation continue

Les parents nourriciers n'ont pas seulement besoin d'une préparation, il leur faut aussi pouvoir se perfectionner. La formation continue leur donne la possibilité d'étendre et d'approfondir leurs connaissances et leurs capacités dans divers domaines thématiques, soit qu'ils ne disposent pas des compétences nécessaires, soit qu'ils se trouvent confrontés dans leur lien nourricier à des problèmes tout à fait spécifiques (p. ex. problématique de la dépendance, handicap). Tout comme pour la préparation des parents nourriciers, les cours de perfectionnement qui leur sont adressés émanent le plus souvent d'organismes porteurs privés. L'Association suisse pour les enfants en placement établit chaque année, en coopération avec la «Schweizerische Fachstelle für Adoption», un programme de formation continue sur des thèmes liés au placement d'enfants. L'offre comprend 10 à 12 cours de perfectionnement par an à l'attention des parents nourriciers. Les cours, d'une durée ordinaire de un jour, sont organisés en divers endroits de Suisse alémanique et sont ouverts à tous les parents nourriciers intéressés. Certains organisateurs de réseau privés organisent eux-mêmes un

³⁴ Leitfaden zur Abklärung der Eignung und der Auswahl von Personen, die sich für die Aufnahme eines Pflegekindes in Wochen- und Dauerpflege interessieren. Ce guide est disponible auprès du Centre spécialisé en matière d'accueil familial de l'Association suisse pour les enfants en placement, Bederstrasse 105a, 8002 Zurich.

perfectionnement pour les parents nourriciers qu'ils accompagnent. Certaines hautes écoles spécialisées proposent des cours postgrades spécifiques à l'attention des familles nourricières professionnelles.

Formation

Contrairement aux familles nourricières professionnelles, dans lesquelles l'un au moins des parents a terminé une formation en pédagogie sociale ou en pédagogie curative, aucune formation n'est supposée dans les autres catégories de familles nourricières. Or, nombre des parents nourriciers, si ce n'est la plupart d'entre eux, fournissent dans l'encadrement et l'éducation d'enfants placés un travail comparable à celui fourni en milieu institutionnel par les éducateurs, les socio-pédagogues ou encore les pédagogues curatifs (lorsqu'il s'agit d'enfants handicapés).

Du moins existe-t-il en Suisse alémanique, depuis 1997, une formation à l'attention des parents nourriciers qui ne disposent pas d'une formation professionnelle axée sur la pédagogie sociale ou sur la pédagogie curative. Le «Verein Heilpädagogischer Grossfamilien und Kleingruppenschulen» (VHPG) et l'Association suisse pour les enfants en placement proposent conjointement une formation indépendante du prestataire qui prépare à l'éducation qualifiée d'enfants placés («Ausbildung zur qualifizierten Erziehung von Pflegekindern»). Ce cycle de formation de deux ans et demi, axé sur la pratique et sur les processus, est couronné par un certificat au terme de 30 jours de formation répartis en trois blocs. Les cycles de formation sont organisés tour à tour à Berne, Zurich et St-Gall.

Les «écoles de parents nourriciers» en Allemagne

Dans nombre de «Länder» allemands, on trouve ce qu'il est convenu d'appeler des écoles de parents nourriciers («Pflegeelternschulen»). En Allemagne, s'agissant des parents nourriciers, on parle de stage de formation ou d'apprentissage («Schulung») plutôt que de cours de formation («Ausbildung»). Ces «Pflegeelternschulen» ne sont pas des écoles à proprement parler, mais en général des organismes porteurs privés qui se sont spécialisés dans la formation en matière de placement d'enfants. Ils fournissent des prestations aux offices de la jeunesse et aux services de placement d'enfants en apportant aux parents nourriciers les qualifications voulues par leur tâche. Certaines de ces «écoles» proposent des offres directes de formation (continue). Certaines d'entre elles assument aussi des tâches dans le domaine du conseil et de l'accompagnement de parents nourriciers. Elles proposent par exemple des discussions de cas et un suivi pratique à des groupes de familles nourricières. Les «Pflegeelternschulen» tiennent compte du fait qu'en raison d'une zone de desserte restreinte et / ou de ressources limitées, chaque service de placement d'enfants n'est pas en mesure de développer son propre programme de formation.

1.3 L'accompagnement des parents nourriciers

Il n'est absolument pas controversé, ni dans la recherche, ni parmi les experts du placement d'enfants, ni parmi les parents nourriciers eux-mêmes, que ces derniers ont besoin de conseil, de soutien et de suivi dans leur travail. Et pourtant, une majorité de parents nourriciers en Suisse ne reçoivent ni conseil, ni soutien, ni accompagnement sur une base régulière. Les frontières entre le conseil, le soutien, l'accompagnement et la formation sont indistinctes. Ces activités d'appui recouvrent un large éventail de services comme les entretiens sur place, les conseils individuels, les visites de la famille, les supervisions, les interventions, les discussions de cas, les conseils en matière d'éducation, les groupes de familles nourricières, les services d'urgence, etc. Ci-après, nous regrouperons ces différentes offres sous le concept d'«accompagnement». A l'heure actuelle, en Suisse, seules les familles nourricières insérées dans un réseau bénéficient de telles offres. Elles travaillent au sein de réseaux de familles nourricières, qui sont accompagnées et soutenues par des organisateurs de réseau (en général des organismes porteurs privés). Nombre de ces organisateurs de réseau recrutent les familles nourricières en concluant avec elles un contrat (cf. première partie, pages 38 ss.). L'accompagnement peut prendre des formes très diverses. A ce jour, des standards uniformes font défaut en ce qui concerne la qualité d'un tel accompagnement.

La qualification des parents nourriciers apparentés

La question se pose de savoir si des parents nourriciers membres de la parenté doivent remplir les mêmes exigences que ceux qui ne sont pas apparentés à l'enfant. Les parents nourriciers apparentés se distinguent en plusieurs points essentiels de ceux qui ne le sont pas. Ils ne décident pas fondamentalement de devenir des parents nourriciers, ils prennent soin d'un enfant qui leur est parent. Cette décision tombe souvent spontanément en situation de crise aiguë. Pour de nombreux parents nourriciers apparentés (il s'agit le plus souvent des grands-parents maternels de l'enfant), prendre soin de l'enfant concerné dans une situation d'ur-

gence va de soi. La décision peut être motivée par le sens de la famille, la conscience de ses responsabilités, l'obligation morale ou des sentiments de culpabilité. Les parents nourriciers apparentés ne connaissent pas seulement la biographie de l'enfant, ils en font eux-mêmes partie. C'est là que résident les chances et les risques du lien nourricier au sein de la famille élargie. La culture familiale et l'environnement familial sont connus de l'enfant. On lui épargne ainsi l'adaptation difficile à un autre milieu familial, qui est souvent aussi un nouveau milieu social. Par ailleurs, les parents nourriciers apparentés sont mêlés à la biographie de l'enfant. Souvent, il existe des conflits pesants entre les grands-parents et les parents de l'enfant. En cas de maladie des grands-parents, de problèmes de dépendance au sein de la parenté et de relations compromises avec les parents biologiques de l'enfant, l'accueil de ce dernier est exclu. Les enfants traumatisés ne devraient pas non plus être placés chez des membres de leur parenté.

Les parents nourriciers apparentés se distinguent nettement des autres aussi bien du point de vue social que du point de vue personnel. Une étude conduite en Allemagne sur le placement au sein de la parenté indique que les parents nourriciers apparentés sont en moyenne, par rapport aux parents nourriciers sans lien de parenté, plus âgés et plus souvent seuls à assumer l'éducation, qu'ils proviennent de classes sociales moins bien formées, que leur revenu par individu est plus faible et que leurs conditions de logement sont plus mauvaises.³⁵ Une évaluation statistique des grands-parents nourriciers dans le canton de Bâle-Ville va dans la même direction.³⁶ Il ne faut toutefois pas déduire de ce qui précède que les parents nourriciers apparentés soient foncièrement de plus mauvais parents nourriciers que les autres. Le placement au sein de la parenté représente plutôt une forme d'accueil spécifique distincte qui appelle des méthodes et des modèles adéquats. C'est également vrai du conseil, de l'accompagnement, du soutien et de la formation des parents nourriciers apparentés. Par exemple, les procédures de conseil structurées ou les méthodes cognitives et axées sur la dynamique de groupe ne conviennent souvent pas aux parents nourriciers apparentés. Des expériences faites aux Etats-Unis indiquent que les entretiens informels autour d'une tasse de café, avec ou en présence des grands-parents nourriciers, sont beaucoup plus prometteurs. Quant la question de savoir si des membres de la parenté ont l'aptitude voulue pour accueillir un enfant, il convient aussi de la clarifier soigneusement, mais d'une autre façon. En Suède, par exemple, on a développé le modèle de la conférence en groupe familial : des travailleurs sociaux aident les familles d'origine à se réunir autour d'une table, dans une atmosphère détendue, pour discuter du lieu de séjour de l'enfant (à l'intérieur ou à l'extérieur de la parenté) et pour élaborer une proposition soutenue si possible par tous les intéressés. A ce stade, on n'a pas encore développé en Suisse de modèle et de méthode correspondants pour clarifier l'aptitude de parents nourriciers apparentés, pour les accompagner et pour les soutenir.

En Grande-Bretagne et en Allemagne, le placement auprès de la parenté est assimilé en tous points au placement en dehors de la famille élargie.

RECOMMANDATION

Afin que les parents nourriciers puissent accomplir leur travail et leur tâche exigeante comme il convient, il est nécessaire de clarifier soigneusement et de manière qualifiée leur aptitude à l'assumer; il faut les préparer dûment à leur tâche, leur donner une formation et un perfectionnement spécifiques et assurer constamment un accompagnement qualifié du lien nourricier. Ces conditions préalables doivent être précisées dans les nouvelles bases légales à élaborer (cf. la recommandation de la page 19).

2. Les professionnels de la clarification, du placement et de l'accompagnement

2.1 Les services sociaux

En Suisse, diverses personnes exécutent le placement des enfants dans des familles nourricières. Il peut arriver qu'une autorité tutélaire y procède elle-même par l'un de ses membres. Aujourd'hui encore, ce cas ne survient pas rarement dans les petites communes rurales. Dans la plupart des cas, si un placement est nécessaire, on peut cependant admettre que l'autorité compétente en chargera le service social communal ou régional auquel la commune est rattachée. Généralement donc, il est vraisemblable qu'il incombera à un

³⁵ Blandow, Jürgen; Walter, Michael: Bestandesaufnahme und strukturelle Analyse der Verwandtenpflege in der Bundesrepublik Deutschland, Kurzfassung des Untersuchungsberichts, Universität Bremen, Studiengang Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft, janvier 2004. Site du projet : www.uni-bremen.de/~walter

³⁶ Ellenbroek-Lehmann, Renata; Herrmann-Wunderli, Cornelia: Grosseltern als Pflegeeltern ihrer Enkelkinder. Ein Schattenthema ins Licht gerückt, Travail de diplôme à la Haute école spécialisée en travail social des deux Bâle, novembre 2000. Une étude des soins dispensés par la parenté en Suisse n'a pas encore été effectuée à l'échelle nationale.

service social général de rechercher une famille nourricière adéquate et de procéder au placement de l'enfant.

Outre le placement proprement dit, les services sociaux sont souvent chargés par l'autorité tutélaire de conduire l'enquête sociale relative à l'enfant et à sa famille, par exemple en cas d'avis de mise en danger par maltraitance. Comme les services sociaux sont fréquemment en contact dans le cadre de leur travail avec des familles menacées, qu'il s'agisse de dépendance aux drogues ou d'une maladie psychique de l'un des parents, il n'est pas rare que les employés de ces services soient les premiers à constater la mise en danger d'un enfant au sein de sa famille. Toutefois, les travailleurs sociaux sont en premier lieu responsables des adultes : ce peut être pourquoi, dans nombre de cas, ils ne prennent en compte les enfants et leur bien-être que si un comportement très frappant attire l'attention, parfois à l'école ou, en cas de blessures causées par les mauvais traitements qu'infligent les parents, chez le médecin ou à l'hôpital. Il n'est également pas rare que des travailleurs sociaux perçoivent mal les besoins de l'enfant, parce qu'ils développent une identification à l'adulte au contact des parents.

Il existe au moins un risque de confusion des rôles, lorsqu'un service social s'occupe d'une famille où les enfants sont mis en danger. L'expérience montre qu'il n'est alors pas possible à un seul professionnel de percevoir et de représenter simultanément les intérêts des adultes et ceux des enfants. Ce conflit de rôles trouve en principe une solution avec l'engagement d'un curateur ou d'un tuteur, qui représente les intérêts de l'enfant, tandis que le travailleur social représente ceux des parents ou du parent en question. Ce scénario ne fonctionne toutefois que si l'autorité de curatelle ou de tutelle est assumée par des mandataires qualifiés indépendants, c'est-à-dire sans lien au service social.

Si le service social place un enfant dans une famille nourricière dont il a lui-même clarifié l'aptitude, un autre conflit de rôle menace : la famille d'origine et la famille nourricière ont généralement des intérêts divergents quant à l'enfant, par exemple s'agissant des contacts de visite ou certains aspects du quotidien. Les milieux spécialisés sont depuis longtemps d'avis que des professionnels distincts devraient être chargés d'accompagner, l'un la famille d'origine et l'autre, la famille nourricière.

Les employés des services sociaux sont des professionnels dûment formés, généralement des travailleurs sociaux qui assument, dans leur domaine d'activité, différents domaines allant du conseil en matière de drogues et d'alcool jusqu'à l'encadrement des personnes âgées, en passant par les questions de l'asile. Dans de nombreux services sociaux, le placement d'enfants ne joue qu'un rôle relativement modeste. Les clarifications liées à la recherche de places d'accueil, le placement des enfants et le suivi du lien nourricier ne constitue qu'une petite fraction du travail fourni. Il en résulte qu'il n'est guère possible de gagner un savoir-faire spécifique en matière de placement d'enfants sur la base d'une telle expérience. Certes, les services sociaux comptent des employés engagés depuis de nombreuses années qui sont bien qualifiés pour ce travail grâce à leur expérience pratique et à leur perfectionnement spécifique, mais ils constituent plutôt des exceptions que la règle. Durant leur formation dans les hautes écoles spécialisées en travail social, ils ne sont pas ou pas assez préparés aux éventuelles tâches liées au placement d'enfants. Une formation approfondie en ce domaine ne serait du reste pas forcément judicieuse, dans la mesure où nombre de travailleurs sociaux ne sont pas concernés par le placement d'enfants au cours de leur activité ultérieure. Il serait néanmoins recommandable que les hautes écoles spécialisées proposent, au niveau postgrade, une offre de cours de formation continue et de perfectionnement dans le domaine du placement d'enfants.

La plupart des services sociaux se trouvent aujourd'hui confrontés à un nombre de cas importants. Ils ne disposent en outre pas des ressources nécessaires pour assumer le placement, généralement coûteux en temps, d'un enfant dans une famille nourricière. Comparativement au placement en foyer ou dans une institution similaire, le placement dans une famille occasionne beaucoup plus de travail pour la personne chargée du placement et du suivi. C'est du reste l'une des raisons pour lesquelles on préfère souvent le placement institutionnel au placement familial, alors même que l'accueil au sein d'une famille pourrait éventuellement constituer la meilleure solution et l'option la mieux adaptée aux conditions de développement de l'enfant.

Globalement, il faut considérer que le personnel des services sociaux ne dispose pas dans chaque cas des connaissances spécialisées requises et du budget en temps nécessaire pour effectuer des placements en familles nourricières conformément aux règles de la profession.

2.2 Les services de placement d'enfants

Il faut, pour compenser de tels déficits, regrouper les savoir-faire en matière de placement d'enfants. On ne saurait atteindre cet objectif, comme le montre les expériences d'Allemagne et d'Autriche, que par la création de services de placement d'enfants. Ces services s'occupent exclusivement de l'enquête sociale visant à clarifier l'aptitude des familles nourricières, du placement des enfants dans ces familles, de l'encadrement et de l'accompagnement du lien nourricier. Selon l'éventail de l'offre qu'ils proposent, ces services couvrent des tâches supplémentaires à ces activités centrales. Il peut s'agir de l'accompagnement socio-pédagogique des

familles, de la clarification des soupçons de maltraitance ou encore de l'organisation et de la conduite de groupes réunissant les enfants biologiques de familles nourricières, ou encore de camps de vacances pour les enfants placés.

En Suisse, on ne trouve un véritable service de placement d'enfants travaillant sous mandat public que depuis novembre 2004 : les deux demi-cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville ont confié les tâches d'un service de placement d'enfants pour leur territoire à un organisme porteur privé. Il est bien sûr encore trop tôt pour procéder à une évaluation.

Les services allemands de placement d'enfants sont généralement gérés par des travailleurs sociaux, qui ont acquis leur savoir-faire sur le tas et par une formation continue et des perfectionnements ciblés. On ne trouve pas non plus de formation de base spécifique en Allemagne. Toutefois, la concentration des tâches sur les activités proprement dites de clarification des aptitudes, de qualification des familles nourricières, de mise en relation, de placement et d'accompagnement des liens nourriciers permet de constituer l'expérience pratique voulue au sein d'un véritable service de placement d'enfants. De nombreux services de placement d'enfants évaluent leur travail par un monitoring scientifique. Le service des familles nourricières («Pflegefamiliendienst») des deux Bâle sera évalué au terme des trois ans de la phase de projet (on fera appel à l'autoévaluation, à l'évaluation du groupe d'accompagnement, à une évaluation par des tiers et à une enquête auprès des instances responsables du placement et auprès des familles nourricières).

2.3 Les modèles de réseau du placement d'enfants

Les modèles de réseau, comme on en trouve quelques-uns en Suisse où ils sont apparus dans des circonstances et conditions régionales et locales diverses, proposent également un «service de placement d'enfants». Mentionnons parmi eux l'association «ESPOIR», l'Association suisse pour les enfants en placement de Suisse centrale, l'association «Kompass» dans le canton de Soleure, le projet «INTEGRATION», qui place des enfants dans des familles de paysans de l'Emmental dans le cadre du développement régional, ou encore l'agence pour les familles nourricières du «Verein Heilpädagogischer Grossfamilien» (VHPG) en Suisse orientale. Ces réseaux sont tous des organisations privées à but non lucratif, qui travaillent sans mandat public (cf. première partie, page 38).

Les professionnels des modèles de réseau recherchent des familles nourricières adéquates et ils les qualifient généralement par une formation interne. Soit ces familles nourricières sont engagées comme salariées, soit elles sont rémunérées sur la base d'un taux journalier supérieur aux allocations de soins usuelles. Un professionnel accompagne et soutient la famille nourricière dans son travail. Les rencontres de groupes de parents nourriciers sont fréquentes.

Les modèles de réseau et les services de placement d'enfants se recoupent en partie, encore que l'on ne compte en Suisse, comme déjà mentionné, qu'un seul service de placement d'enfants travaillant depuis peu sous mandat public. Une différenciation et une catégorisation précises de ces offres spécifiques en matière de placement d'enfants n'ont pas été effectuées à ce jour et elles excéderaient le cadre du présent rapport. L'expérience indique que ces modèles de réseau fournissent un très bon travail, qui est couronné de succès : le nombre des demandes soumises par les instances responsables du placement, qui dépasse généralement l'offre de places d'accueil disponibles, en témoigne. En particulier, dans le cadre de ces modèles et partiellement grâce aux échanges qu'ils entretiennent, un savoir-faire différencié, utile au travail spécifique du placement d'enfants a pu se développer et continue de progresser. Les différents modèles en question ainsi que leurs offres sont en évolution permanente.

3. Les membres des autorités et les mandataires

Il n'existe guère d'offre de qualification et de formation à l'attention des membres des autorités et des mandataires, qui soit axée spécifiquement sur les activités de protection des enfants et de la jeunesse et sur le placement d'enfants. La qualification et la formation ne constituent du reste pas une condition préalable à l'exercice de leurs fonctions. En général, ni les membres des autorités, ni les mandataires privés ne disposent de connaissances professionnelles spécifiques, ce qui ne signifie pas nécessairement que leur travail ne soit pas qualifié. De nombreux professionnels font de bonnes expériences avec des membres non professionnels des autorités, qui recherchent la coopération de services spécialisés et s'associent le concours de professionnels spécialement qualifiés pour procéder aux clarifications et fournir les expertises nécessaires, justement parce qu'ils ne disposent pas eux-mêmes des connaissances requises.

Troisième partie

Le placement d'enfants en Allemagne, en Autriche, en France, en Italie et en Grande-Bretagne : une comparaison internationale

Peter Grossniklaus-Schweizer a effectué de vastes recherches en vue d'une comparaison internationale. Elles devaient servir de base à une mise en regard des pays sélectionnés, elle-même destinée à être mise en rapport avec la situation qui prévaut en Suisse. Le résultat n'est pas conforme aux attentes : nous n'avons pas pu, comme nous le souhaitions, réaliser dans le présent rapport la comparaison entre les pays européens choisis. Plusieurs raisons l'expliquent : il nous manque les bases statistiques nécessaires pour établir une base de données comparables; pas plus qu'au niveau intercantonal, on ne trouve de monitoring des données de base en matière de placement d'enfants à l'échelle de l'UE. Il n'est pas possible de relever les paramètres et les indicateurs nécessaires à la comparaison, ou alors en partie seulement et dans une forme qui n'autorise pas la comparaison. Seule une part infime des questions déterminantes pour la comparaison internationale, qui avaient été formulées dans un canevas de recherche, ont trouvé des réponses satisfaisantes sur la base des données disponibles et de la littérature spécialisée.

Canevas de recherche pour la comparaison internationale en matière de placement d'enfants

Nombre d'enfants placés
Nombre d'enfants dans des foyers
Nombre d'enfants dans des familles nourricières
Pourcentage d'enfants placés sur l'ensemble des enfants âgés de 16 ans au plus : - dans un foyer - dans une famille nourricière
Estimation : importance du placement d'enfants
Estimation : le placement d'enfants, une tâche publique ? A laisser à l'initiative privée ?
Rapport au domaine de l'adoption Coopération entre le domaine du placement d'enfants et celui de l'adoption
UE : existe-t-il des normes valables à l'échelle de l'UE ? Etat d'avancement et perspectives des projets de l'UE
Compétences décisionnelles en matière de tutelle : qualification ? professionnalisation ?
Placement dans des familles nourricières : catégories de familles nourricières ? quelles sont les traditions spécifiques ?
Indemnisation du travail des familles nourricières : honoraires, salaire, allocations
Placement dans des familles nourricières Quels sont les services responsables ? Comment sont-ils qualifiés ?
Quelles sont les conceptions (implicites et explicites) sous-jacentes aux placements ?
Comment les placements sont-ils évalués ?

Matériel statistique sur les placements réussis, les retours dans la famille d'origine, les ruptures ?
Accompagnement de la famille nourricière dans son travail Par qui ? Comment ?
Les professionnels sont-ils spécifiquement formés ? Qualifiés ? Comment ? Par qui ?
Importance des pouvoirs publics s'agissant du placement d'enfants
Organismes porteurs privés : importance, modèles
Des normes de qualité existent-elles à l'échelle nationale ? Sont-elles contraignantes ?

De ce fait, dans le présent rapport, la comparaison internationale se limite forcément à quelques avis, qui ciblent surtout des bases légales types et des modèles tirés de la pratique.

En guise d'introduction, nous pouvons cependant constater globalement les tendances communes suivantes dans tous les pays de l'UE :

- recul du nombre d'hébergements stationnaires d'enfants dans des foyers;
- abandon progressif des grandes institutions stationnaires pour de plus petites institutions dans l'environnement de vie actuel des enfants;
- différenciation tant dans le placement familial d'enfants que dans l'éducation en institution;
- professionnalisation du personnel des institutions et des parents nourriciers;
- accroissement tendanciel du nombre de placements dans des familles nourricières bien qualifiées et accompagnées en remplacement des placements en foyer.³⁷

Les résultats de la comparaison internationale sont présentés sous forme de tableau, afin d'en fournir autant que possible une vue d'ensemble (cf. annexes, pages 7 ss.). Des explications supplémentaires ainsi qu'une ample liste bibliographique de quelque 40 pages sont disponibles au Centre spécialisé en matière d'accueil familial (Association suisse pour les enfants en placement, Bederstrasse 105a, 8002 Zurich).

³⁷ Colton, Hellinckx: Foster and residential care in the EU. In: Colla, et al. (éd.): Handbuch Heimerziehung und Pflegekinderwesen in Europa, Neuwied/Kriftel 2001, p. 41 ss.

Quatrième partie

Résumé

Le placement d'enfants en Suisse est un domaine complexe aux formes très diverses en ce qui concerne les liens nourriciers aussi bien que les familles nourricières et les formes apparentées à l'accueil familial. A cet égard, il ne se distingue pas fondamentalement des systèmes correspondants observés dans les autres pays européens. Au cours des deux dernières décennies, ce domaine s'est fortement différencié et il présente en tant que système des interfaces avec plusieurs autres systèmes. En Suisse, le placement d'enfants s'est développé de manière fort disparate selon les lieux et les régions. Ces dernières années, en particulier, on observe de nouvelles tendances en la matière, par exemple l'offre de places d'accueil pour les enfants et les jeunes que proposent des entreprises privées qui recrutent et accompagnent les familles nourricières. Il n'existe pas de présentation synthétique du placement d'enfants en Suisse, qui se caractérise par une extrême diversité quant aux structures (selon le canton ou la commune), aux définitions (p. ex. le nombre d'enfants placés qu'une famille peut accueillir), à l'offre de places d'accueil, aux allocations pour les familles nourricières ou aux tarifs pour les places d'accueil. Il n'existe ni norme ni critère contraignant pour tous les processus liés au placement d'un enfant dans une famille nourricière.

1. Recommandations sous forme de synthèse

Il faut prendre des mesures à divers niveaux pour continuer de développer et pour professionnaliser le placement d'enfants en Suisse. Dans le présent rapport, nous avons formulé les recommandations là même où les thèmes et les domaines sont traités. Nous voulons les rappeler ici sous une forme succincte. En outre, la poursuite du développement, la professionnalisation et l'organisation d'un système de placement d'enfants opérationnel impliquent que soient prises des mesures de coordination en amont. Nous les formulons ci-après de manière synthétique.

Les bases juridiques et leur mise en oeuvre

Les mesures de protection de l'enfant prévues par le code civil suffisent comme base juridique, mais leur mise en oeuvre doit être améliorée pour que les enfants et les jeunes mis en danger reçoivent la protection nécessaire.

A cette fin, il faut en priorité mettre en oeuvre la révision du droit de la tutelle, telle qu'elle est planifiée depuis longtemps. En matière d'aide aux enfants et à la jeunesse, il est indispensable de disposer au niveau régional d'autorités et de tribunaux professionnels interdisciplinaires. En tout état de cause, on doit garantir au sein de ces tribunaux et de ces autorités le savoir-faire spécifique voulu quant à la protection des enfants et des jeunes et au placement d'enfants.

Un avocat indépendant doit représenter les enfants et les jeunes concernés pour renforcer leur position dans les procédures administratives (le cas le plus fréquent aujourd'hui) et judiciaires (à l'avenir).

En plus des améliorations du droit de la tutelle, le placement d'enfants requiert aussi d'urgence des dispositions de droit matériel. Une commission interdisciplinaire d'experts doit élaborer une proposition précisant comment et à quel niveau une telle démarche devrait de préférence se réaliser.

Globalement, il s'agit de conférer plus d'importance, tant dans la jurisprudence que dans les procédures et dans leur mise en oeuvre, au bien-être de l'enfant en général et en particulier au bien-être des enfants qui ont le plus besoin d'une protection (ceux dont les intérêts et le bien-être ne sont pas pris en compte par un ou des parents disponibles, aimants, présents, capables et compétents).

Assimilation du placement familial et du placement institutionnel

Le placement d'enfants dans des familles nourricières, à l'instar de l'encadrement institutionnel d'enfants et de jeunes, a pour but de mettre à disposition, en nombre suffisant, une variété adéquate de places d'encadrement pour les enfants qui en ont besoin. L'éducation, tant en milieu familial qu'en milieu institutionnel, doit s'insérer dans une planification globale. Il faut donner au placement d'enfants dans les familles et à l'encadrement des enfants dans les foyers une équivalence de traitement sur les plans structurel, organisationnel et financier. Les places au sein des familles nourricières et les places en milieu institutionnel doivent être rémunérées selon les mêmes modèles de financement.

Qualification des acteurs du placement d'enfants

Comme le travail lié au placement d'enfants et de jeunes dans des familles nourricières constitue une tâche très exigeante pour toutes les personnes impliquées, il est indispensable qu'elles bénéficient toutes d'une qualification adaptée à leurs rôles et d'un perfectionnement constant. Les offres de formation adéquates doivent être élaborées à l'échelle nationale par des professionnels et constituer les normes minimales contraignantes en pratique.

Données de base relatives au placement d'enfants

Afin de poursuivre le développement du placement d'enfants en Suisse, il est nécessaire d'en relever les données de base. Dans le même ordre d'idée, il faut également conduire des études complètes sur le long terme, d'une part pour analyser la situation, en particulier les différences structurelles locales et cantonales en matière de placement d'enfants, d'autre part pour obtenir une évaluation représentative du déroulement des placements.

Coordination nationale et pilotage du placement d'enfants

Un centre de compétences pour le placement d'enfants doit voir le jour à l'Office fédéral de la justice, plus précisément au sein d'un Office fédéral pour l'enfance, la jeunesse et la famille qui a déjà fait l'objet de multiples demandes. Ce centre de compétences devra élaborer des normes de qualité, contraignantes sur le plan national et applicables à tous les niveaux du placement d'enfants, tout en coordonnant notamment le placement d'enfants à l'échelle nationale.

2. Résumé des développements

Le présent rapport d'experts se rapporte au postulat sur le placement d'enfants en Suisse (02.3239) déposé par Madame Jacqueline Fehr, conseillère nationale. La postulante demande au Conseil fédéral de présenter dans un rapport comment il serait possible de professionnaliser le placement d'enfants en Suisse, afin qu'il corresponde aux exigences de qualité actuellement reconnues sur le plan international. Madame Kathrin Barbara Zatti a reçu le mandat de rédiger ce rapport.

Structure du rapport

Le présent rapport s'articule en quatre parties. La première partie est consacrée à l'analyse du placement d'enfants en Suisse, notamment sous l'angle des dispositions légales de différents pays européens sélectionnés. On y clarifie et définit les principaux concepts, on y discute les bases juridiques et leur mise en œuvre et l'on y retrace l'évolution historique du placement d'enfants en Suisse. L'auteur montre comment le placement d'enfants, compris comme un sous-système à l'interface entre le privé et le public, s'inscrit dans le domaine de l'encadrement extra-familial et dans l'aide aux enfants et à la jeunesse. Dans la deuxième partie, l'attention se porte sur les acteurs du placement d'enfants. L'auteur présente les prestations fournies par les parents nourriciers, les professionnels, les membres des autorités et les mandataires, tout en précisant les exigences qui leur sont posées et la manière dont ils sont qualifiés pour accomplir leur travail. La troisième partie contient une comparaison des systèmes de placement d'enfants dans cinq pays européens : l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne. On ne peut en tirer des conclusions que sous réserves, car un monitoring du placement d'enfants à l'échelle européenne fait défaut jusqu'ici. Enfin, la quatrième partie présente une synthèse des recommandations centrales contenues dans le rapport.

2.1 Concepts, bases statistiques et recherches dans le domaine du placement d'enfants

Les concepts, dans le domaine du placement d'enfants, ne sont pas définis uniformément. Tant parmi les professionnels que dans le public, le même objet reçoit diverses désignations. Cette variété terminologique restitue l'évolution historique et la disparité sectorielle du placement d'enfants. Elle reflète également le manque de pilotage dans ce domaine. Il manque un comité de spécialistes à l'échelon national pour étudier ce genre de questions. Un système hautement complexe comme le placement d'enfants, dans lequel des non initiés et des professionnels issus des branches les plus diverses sont impliqués, dont la qualité dépend essentiellement de la coopération de tous les acteurs impliqués, ne saurait fonctionner adéquatement sans une grille conceptuelle cohérente.

RECOMMANDATION

On ne saurait constituer une base de discussion uniforme sans définir de manière cohérente les concepts utilisés dans le domaine du placement d'enfants. Il faut définir les diverses catégories de liens nourriciers et les diverses formes de familles nourricières selon un schéma obligé. Un groupe d'experts formellement mandatés doit assumer cette tâche, en plus d'autres travaux de base formulés dans ce rapport.

Quant aux bases statistiques du placement d'enfants, elles sont également lacunaires : les enfants placés ne font pas l'objet d'un recensement statistique en Suisse, de sorte que l'on est dans l'impossibilité de chiffrer le nombre d'enfants placés vivant sur le territoire de la Confédération. Outre le nombre d'enfants hébergés dans des familles nourricières, il convient au moins de relever les paramètres suivants : la structure des âges des enfants concernés, les raisons de leur placement, les mesures de protection de l'enfant, les autorités responsables du placement, les données de base relatives à la position sociale de la famille nourricière, le déroulement du placement et les raisons qui ont conduit à mettre fin au lien nourricier.

RECOMMANDATION

Il faut créer aussi rapidement que possible une centrale de monitoring pour collecter et évaluer statistiquement les paramètres essentiels du placement d'enfants.

L'instance responsable de l'autorisation de placement pourra transmettre ces données sous une forme anonyme, c'est-à-dire sans mentionner les noms de l'enfant, de ses parents biologiques et de ses parents nourriciers.

Il est frappant de constater combien sont clairsemées en Suisse les études scientifiques portant sur le placement d'enfants. C'est pourquoi il n'est pas possible de se prononcer valablement sur de nombreux aspects du placement d'enfants, comme le domaine de la formation, les divers modèles et les différentes formes d'organisation. Les études disponibles reposent souvent sur des données qui concernent une zone de déserte restreinte, de sorte qu'elles ne peuvent prétendre à la représentativité. Quant aux résultats des recherches conduites dans d'autres pays, on ne peut les transposer à la Suisse que sous des réserves très restrictives. Aussi longtemps qu'il n'existera pas en Suisse de bases statistiques et d'études scientifiques sur le placement d'enfants, il ne sera pas possible d'en définir les facteurs de pilotage : autant dire que l'on abandonne au hasard le destin de nombreux enfants en Suisse.

RECOMMANDATION

Il convient d'investir aussi dans la recherche, si l'on veut recenser les données de base nécessaires au pilotage global du placement d'enfants en Suisse. Les données de base doivent être relevées régulièrement (nombre d'enfants placés dans une famille, nombre d'enfants placés dans un foyer, déroulement des placements), il faut recenser, étudier et évaluer les divers modèles et formes d'organisation. Il faut en particulier valoriser la recherche continue sur le terrain, de manière à ce que les expériences acquises dans un projet puissent être appliquées à d'autres projets dans d'autres régions. L'ensemble du système de placement d'enfants ne pourra continuer à se développer qu'à cette condition.

2.2 Bases juridiques

La présentation et l'évaluation des bases juridiques suisses et leur comparaison avec les dispositions juridiques d'autres pays indiquent clairement que des mesures sont nécessaires dans ce domaine également. En Suisse, le placement d'enfants est réglementé par les dispositions du code civil (CC). L'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), fondée sur l'art. 316 CC, et les dispositions de droit civil relatives à la protection de l'enfant (art. 307–315 CC) s'appliquent en particulier.

L'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)

Les dispositions de l'OPEE ne satisfont plus aux exigences actuelles posées à un système de placement d'enfants de haute qualité. Elles se concentrent seulement sur l'autorisation de placement et la surveillance du lien nourricier. De ce fait, l'OPEE ignore des domaines essentiels qui requerraient aussi un cadre légal. Par exemple, il est problématique que l'obligation d'autorisation soit limitée à la famille nourricière. Le lien nourricier fait intervenir d'autres acteurs et organisations, dont le travail doit être également soumis à un développement et à un contrôle de la qualité. Il s'agit d'apporter une définition nouvelle et claire des tâches et des qualifications des parents nourriciers et des représentants des pouvoirs publics impliqués dans le lien nourricier (professionnels, membres des autorités, mandataires). La tâche des instances responsables ne consiste pas en premier lieu à «surveiller» ou à «contrôler» les parents nourriciers en tant que fournisseurs de prestations, mais à les accompagner et à les soutenir en leur qualité de partenaires dans l'accomplissement de leur travail. En vertu de l'OPEE, il est loisible aux cantons de renoncer à l'obligation d'autorisation pour les liens nourriciers au sein de la parenté. Or, si le placement dans une famille apparentée est porteur de grandes opportunités, il comporte aussi des risques, de sorte qu'on ne saurait le laisser entièrement à la responsabilité privée.

Certes, les cantons peuvent compléter le dispositif existant par de nouvelles dispositions adaptées à la situation actuelle du placement d'enfants, mais ils n'ont recouru à cette possibilité que de manière très limitée.

RECOMMANDATION

Il faut instituer une commission interdisciplinaire d'experts pour qu'elle mette en évidence dans quelle mesure le droit en vigueur peut être modifié pour être conforme aux exigences actuelles et tenir suffisamment compte des éléments connus aujourd'hui. Dans ce contexte, il s'agit de clarifier si la révision de l'OPEE suffit ou s'il faut élargir la portée de l'article 316 CC.

On doit en particulier prescrire aux cantons, de manière contraignante, ce qu'ils doivent garantir sur leur territoire pour assurer l'efficacité du placement familial d'enfants (de son assimilation à l'encadrement institutionnel des enfants et des jeunes, s'agissant des aspects financiers, au droit des parents nourriciers à bénéficier d'un accompagnement, d'un soutien, d'une formation et d'un perfectionnement). Les domaines aujourd'hui problématiques, discutables, voire totalement exempts de règles, tels que la surveillance inadéquate des familles nourricières, le manque de définitions rigoureuses des formes de placement et des normes professionnelles, ou encore les lacunes dans la surveillance des fournisseurs de places d'accueil doivent faire l'objet d'une nouvelle réglementation. Chaque canton doit notamment assigner la responsabilité d'organiser le placement d'enfants dans les familles nourricières à un service qui travaille en coordination et en coopération avec les services cantonaux en charge du domaine institutionnel.

La protection de l'enfant selon le droit civil

Les dispositions du droit civil suisse en matière de protection de l'enfant sont exemplaires, de l'avis des spécialistes, et elles soutiennent la comparaison internationale. Les problèmes qui surviennent en pratique sont toutefois dus à une application lacunaire de ces dispositions. Les autorités de tutelle responsables de l'application (constituées souvent de profanes dans les communes d'assez petite taille) ne disposent fréquemment pas des connaissances professionnelles nécessaires. Nous présentons ci-après les difficultés observées dans le domaine de la tutelle.

2.3 Développement historique

L'histoire du placement d'enfants en Suisse n'a jamais fait l'objet d'une étude historique complète. Or, il est devenu urgent de faire face à certains chapitres sombres de ce passé. Relevons en particulier le phénomène des enfants en service et l'œuvre d'entraide des «enfants de la grand-route». Les abus commis autrefois dans le placement d'enfants pèsent sur le travail actuel en ce domaine : il est grevé d'une image négative. Même si l'ombre du passé est difficile à appréhender et à quantifier, elle affecte négativement la vie des familles nourricières. C'est ainsi que les parents nourriciers sont généralement soupçonnés en filigrane de poursuivre davantage leurs propres intérêts que ceux des enfants qu'ils encadrent. En l'absence de bases historiques claires et sans un travail de mémoire approfondi, il n'est guère possible au public de développer une perception différenciée, qui dissocie clairement les abus commis du travail effectivement accompli dans le placement d'enfants.

RECOMMANDATION

Il est indispensable d'étudier l'histoire du placement d'enfants en Suisse aussi complètement et rapidement que possible, afin que l'on puisse développer la qualité du placement d'enfants et procéder à la professionnalisation requise à tous les niveaux.

2.4 Le placement d'enfants comme sous-système

Le placement d'enfants présente des interfaces avec plusieurs autres domaines. On peut aussi l'envisager comme un sous-système intégré dans plusieurs systèmes. Il en résulte une structure complexe difficile à appréhender.

L'interface entre la sphère privée et le domaine public

Le placement d'enfants se situe à la jonction du domaine public et de la sphère privée. En Suisse, d'une manière générale, la famille relève de la sphère privée. Or, les familles nourricières sont investies d'un mandat public : en accueillant un enfant placé, elles se chargent d'éduquer un enfant «étranger» au sein de leur milieu familial. Cette bipolarité constitue et restera une caractéristique du placement d'enfant.

Le domaine de l'encadrement extra-familial

Le placement d'enfants fait partie du domaine de l'encadrement extra-familial. D'une part, les limites sont floues entre les offres d'encadrement para-familial et le placement dans une famille nourricière : par exemple, il n'est pas rare de voir un enfant tout d'abord accueilli dans une «famille de jour» avant qu'il ne soit placé dans une famille nourricière. D'autre part, le placement d'enfants appartient effectivement au domaine extra-familial : pour les enfants qui requièrent d'être placés hors de leur famille, on cherche soit une place en institution, généralement un foyer pour enfants ou pour jeunes, soit une place dans une famille nourricière. Ordinairement, cette décision ne se prend pas sur la base de considérations professionnelles. Dans nombre de cas, elle dépend de l'offre disponible dans la région ou du hasard. Les aspects financiers déterminent aussi le choix du placement : on opte pour la solution la moins chère. Le domaine de l'encadrement institutionnel des enfants et des jeunes en foyer et le placement d'enfants dans des familles nourricières sont réglementés de manière complètement différente sur les plans structurel, organisationnel et financier, même si leur but est le même. L'une et l'autre forme de placement fournissent un encadrement propice à leur développement aux enfants qui, en raison des capacités éducatives provisoirement ou durablement déficitaires de leurs parents biologiques, ne peuvent être éduqués et encadrés par ces derniers.

RECOMMANDATION

Le placement d'enfants en Suisse doit être assimilé au domaine institutionnel quant aux aspects structurels, organisationnels et financiers. Le domaine familial et le domaine institutionnel doivent être axés l'un et l'autre sur les besoins des enfants et des jeunes concernés, dans le cadre d'une planification nationale et régionale d'ensemble. Le choix du placement, institutionnel ou familial, dépendra de critères exclusivement professionnels et sera fonction de la situation et des besoins de l'enfant. Il faut développer un système de tarification et de financement correspondant.

2.5 La tutelle

Une autre interface, essentielle, se situe entre la tutelle et le placement d'enfants. Celui-ci ne constitue qu'un secteur du domaine tutélaire, dont les autorités statuent tant pour les mesures de protection d'adultes que d'enfants. En ordonnant des mesures de protection de l'enfant, notamment un placement hors de sa famille, les autorités de tutelle prennent des décisions marquantes dans la biographie de l'enfant : elles décident si l'enfant doit être placé dans une famille nourricière ou dans un foyer; lorsqu'une mesure de protection de l'enfant est prise, elles lui nomment un curateur ou un tuteur; elles décernent l'autorisation de placement et règlent, si nécessaire, les contacts de visite entre l'enfant placé et sa famille d'origine; enfin, elles décident le cas échéant du transfert de l'enfant ou de son retour dans sa famille d'origine. Ces responsabilités supposent un important savoir-faire professionnel et une position indépendante toute vouée au bien-être de l'enfant. Aujourd'hui, ces conditions ne sont aucunement remplies. Mentionnons seulement pour mémoire les éléments suivants : la position marginale du placement d'enfants dans l'emploi du temps des autorités tutélaires; le problème des organismes de profanes élus selon des critères politiques; les conflits d'intérêts sur le plan communal; les inconvénients de la procédure administrative et la représentation insuffisante des intérêts de l'enfant dans ce cadre. Les lacunes du domaine tutélaire en Suisse sont connues de longue date et la révision du droit de la tutelle est en cours. Il est urgent de faire avancer ce projet législatif.

RECOMMANDATIONS

Dans l'intérêt d'une protection efficace de l'enfant et de la jeunesse en Suisse, y compris le placement d'enfants, il faut attribuer une haute priorité à la révision du droit de la tutelle dans l'agenda politique.

Tous les décisionnaires auxquels sont confiées la décision et la mise en œuvre de mesures dans les domaines de l'aide aux enfants et à la jeunesse et du placement d'enfants doivent disposer de la qualification voulue et bénéficier d'un perfectionnement régulier.

Il convient, au sein des offices de tutelle et parmi les mandataires, de veiller à une spécialisation en distinguant les mesures de protection des enfants et celles de protection des adultes. Il sera ainsi possible de constituer, de développer et de garantir un savoir-faire professionnel dans le domaine de la protection de l'enfant.

Il faut absolument renforcer la position de l'enfant concerné dans les procédures, qu'elles soient administratives auprès des autorités de tutelle ou judiciaires par devant des tribunaux tutélaires (le cas échéant, après la révision du droit de tutelle). Les enfants et les jeunes requièrent la représentation d'un avocat indépendant dans toutes les procédures les concernant.

2.6 La qualification des parents nourriciers

Les parents nourriciers, qui fournissent à l'enfant placé un service socio-pédagogique, sont les véritables prestataires dans le système du placement en famille d'accueil. En Suisse, cette prestation est à peine perçue et reconnue en raison du cadre familial où elle est fournie. En règle générale, elle ne donne pas lieu à une contrepartie correcte, ni sur le plan de la rémunération financière, ni sur celui de l'estime personnelle. Pourtant, les parents nourriciers assument un mandat public, tout comme le personnel d'un foyer pour enfants ou pour jeunes. Leur tâche n'est pas moins exigeante : les enfants placés dans les familles nourricières ont déjà souvent accumulé pendant longtemps des expériences de vie extrêmement pénibles, qui contrecarrent leur développement; certains enfants placés sont traumatisés en raison des mauvais traitements psychiques ou physiques qu'ils ont reçus; d'autres souffrent des effets provoqués par les problèmes de dépendance ou les maladies psychiques de leurs parents. L'encadrement et l'éducation de chaque enfant constituent pour les parents nourriciers un défi particulier. Pour qu'ils puissent venir à bout de cette tâche, ils ont besoin d'une préparation approfondie, d'un accompagnement, de conseils et d'un soutien constants ainsi que d'une offre de formation différenciée. A ce stade, seule une fraction des parents nourriciers bénéficient de telles offres. Ces lacunes peuvent induire des conflits de rôle et des situations de surmenage au sein des familles nourricières, qui entraînent à leur tour la rupture du lien nourricier dans certains cas. Les enfants en placement qui vivent une telle séparation ne sont alors généralement plus en mesure de s'ouvrir vraiment à l'offre relationnelle des adultes : ils ne peuvent plus, dès lors, faire ces expériences correctrices nécessaires pour compenser, fût-ce partiellement, et dépasser les expériences de la dépossession. Quant aux parents nourriciers, ils vivent douloureusement cet échec du lien nourricier, qui peut menacer leur famille. Contrairement à ce qui prévaut en Suisse, les parents nourriciers d'Allemagne, d'Autriche et de Grande-Bretagne ont l'obligation de se qualifier pour leur tâche (clarification de l'aptitude). Dans les trois pays cités, les parents nourriciers ont aussi le droit légal de bénéficier d'une telle clarification et d'une préparation.

RECOMMANDATION

Afin que les parents nourriciers puissent accomplir leur travail et leur tâche exigeante comme il convient, il est nécessaire de clarifier soigneusement et de manière qualifiée leur aptitude à l'assumer; il faut les préparer dûment à leur tâche, leur donner une formation et un perfectionnement spécifiques et assurer constamment un accompagnement qualifié du lien nourricier. Ces conditions préalables doivent être précisées dans les nouvelles bases légales à élaborer (cf. la recommandation de la page 19).

Pour conclure, relevons qu'il n'est pas possible de développer la qualité du placement d'enfants en Suisse par des mesures isolées prises dans quelques domaines choisis. Le placement d'enfants est un système complexe : il est impératif d'y coordonner les mesures en l'embrassant dans sa globalité.

1. Tableau synoptique des cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève et Zurich

1.1 Structure du placement d'enfants et de l'aide à la jeunesse

Bâle-Campagne	Bâle-Ville	Genève	Zurich
<p>L'autorité tutélaire au domicile des parents nourriciers est compétente pour procéder aux clarifications, attribuer les autorisations et assurer la surveillance des places d'accueil et des liens nourriciers.</p> <p>Les autorités tutélaires de la commune sont compétentes pour prendre des mesures de protection de l'enfant.</p> <p>Le travail de relations publiques et le recrutement de familles nourricières adéquates incombent au Service des familles nourricières des deux Bâle (Pflegefamiliendienst beider Basel), en activité depuis novembre 2004.</p> <p>Ce service ne travaille que dans les domaines bénévoles du conseil, de la qualification et de l'accompagnement des familles nourricières. Il n'assume pas de tâches prévues par la loi.</p>	<p>Le Département de l'instruction publique, division des services, section de pédagogie sociale (Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abt. Sozialpädagogik) est responsable des autorisations de placement et de la surveillance des liens nourriciers.</p> <p>Les autorités tutélaires sont compétentes pour prendre des mesures de protection de l'enfant. Elles se composent de la section de la protection des enfants et de la jeunesse (Abteilung für Kinder- und Jugendschutz) et des offices de tutelle (Amtsvormundschaften).</p> <p>La division des services, section de pédagogie sociale effectue les tests d'aptitude standard des parents nourriciers potentiels.</p> <p>Depuis novembre 2004, le Service des familles nourricières des deux Bâle ou les services de placement (p. ex. un office de tutelle) assurent le placement des enfants.</p> <p>Le Service des familles nourricières des deux Bâle est responsable des relations publiques et du recrutement de familles nourricières adéquates.</p>	<p>L'Office de la jeunesse est compétent en matière d'autorisation de placement et de surveillance des liens nourriciers.</p> <p>L'Office de la jeunesse clarifie l'aptitude des parents nourriciers potentiels et il assure le placement des enfants.</p> <p>Le travail de relations publiques et le recrutement de familles nourricières adéquates sont assumés par l'Office de la jeunesse et l'AGFAH (association genevoise des familles d'accueil avec hébergement).</p>	<p>Les autorités tutélaires des communes, au niveau des districts les «secrétariats de la jeunesse» (Jugendsekretariate), par délégation de la surveillance à des curateurs, et les organes communaux de surveillance des enfants placés sont compétents pour attribuer les autorisations de placement et surveiller les liens nourriciers.</p> <p>Les autorités tutélaires sont compétentes pour décider les mesures de protection de l'enfant, tandis que les «Jugendsekretariate» procèdent aux clarifications spécialisées, souvent en coopération avec d'autres services.</p> <p>Ces mêmes «Jugendsekretariate» clarifient l'aptitude des parents nourriciers potentiels et sont chargés du placement des enfants.</p> <p>Ville de Zurich : l'autorité de tutelle («Waisenrat») est une instance professionnelle.</p> <p>En ville de Zurich, les services sociaux/section des enfants placés (Soziale Dienste/Fachbereich Pflegekinder) sont responsables de toutes les tâches : clarification, placement, accompagnement, conseil, surveillance et relations publiques.</p> <p>Les relations publiques et le recrutement des parents nourriciers sont surtout assurés par des organisations privées.</p>

1.2 Bases juridiques cantonales du placement d'enfants et de l'aide à la jeunesse

Bâle-Campagne	Bâle-Ville	Genève	Zurich
<p>Pflegekindergesetz (loi relative aux enfants placés) du 22 avril 1982 et Verordnung zum Pflegekindergesetz (ordonnance relative aux enfants placés) du 22 avril 1982.</p> <p>(La loi et l'ordonnance seront abrogées; l'ordonnance relative à l'aide sociale [Sozialhilfeverordnung] contiendra les nouvelles dispositions en la matière.</p> <p>A cette date, les liens nourriciers au sein de la parenté ne sont pas soumis à l'obligation d'autorisation. Le gouvernement est en charge de la révision de la loi, qui doit entrer en vigueur en avril 2006 si elle est approuvée comme prévu par le parlement cantonal.)</p>	<p>Verordnung über die Aufnahme von Kindern in Familien- und Heimpflege (ordonnance réglant l'hébergement familial et institutionnel d'enfants) du 9 septembre 1997.</p> <p>Verordnung über die Beiträge und die Betreuung von Kindern in Familien- und Heimpflege (ordonnance relative aux contributions et à l'encadrement familial et institutionnel d'enfants) du 25 octobre 1998.</p> <p>Une nouvelle ordonnance doit entrer en vigueur en 2006.</p>	<p>Ordonnance réglant le placement d'enfants du 19 octobre 1977.</p>	<p>Verordnung über die Pflegekinderfürsorge im Kanton Zürich (ordonnance sur l'aide sociale aux enfants placés) du 11 septembre 1989.</p>

1.3 Clarification quant aux places d'accueil; exigences posées aux parents nourriciers

Bâle-Campagne	Bâle-Ville	Genève	Zurich
<p>Clarification de l'aptitude et préparation librement consenties et non contraignantes par le Service des familles nourricières des deux Bâle.</p> <p>La clarification de l'aptitude s'effectue par des entretiens en famille et individuels (visites au domicile), tandis que la préparation prend la forme de travaux thématiques en groupe (2-3 soirées et 1 week-end). Un cours pilote est actuellement engagé.</p> <p>Dès 2006, des offres de perfectionnement et une qualification au rôle de «famille nourricière professionnelle» («Fachpflegefamilie») seront proposées.</p>	<p>Clarification standardisée de l'aptitude par la division des services (notamment par l'obtention de renseignements, par des entretiens en famille et individuels, par des visites au domicile).</p> <p>Préparation librement consentie des parents nourriciers par le Service des familles nourricières des deux Bâle.</p> <p>Prévu (2006) : offres de perfectionnement et possibilité de se qualifier au rôle de «famille nourricière professionnelle» («Fachpflegefamilie»).</p>	<p>Clarification de l'aptitude par l'Office de la jeunesse. A ce jour, aucun cours de préparation.</p>	<p>Clarification de l'aptitude par le personnel des «Jugendsekretariate», pour le canton, et du service des enfants placés (Fachbereich Pflegekinder), pour la ville de Zurich.</p>

1.4 Soutien, conseil et qualification des parents nourriciers

Bâle-Campagne	Bâle-Ville	Genève	Zurich
Offre de conseil et de formation continue par le Service des familles nourricières des deux Bâle. Dès 2006, également possibilité de se qualifier au rôle de «famille nourricière professionnelle».	Offre de conseil et de formation continue par le Service des familles nourricières des deux Bâle. Une qualification au rôle de «famille nourricière professionnelle» est en phase de planification.	L'Association genevoise des familles d'accueil avec hébergement (AGFAH), qui compte 25 familles nourricières, propose 4 à 6 fois par an des manifestations aux parents nourriciers, notamment des échanges de vue, des entretiens à thèmes avec le personnel de l'Office de la jeunesse et d'autres spécialistes.	Seuls les parents nourriciers de l'association ESPOIR reçoivent un soutien et un conseil réguliers, tandis que tous les parents nourriciers peuvent demander, selon leur besoin, une supervision auprès de l'Association suisse pour les enfants en placement de Zurich. Contetto, qui regroupe des familles nourricières à but socio-pédagogique, des activités de conseil, de supervision et de qualification sont organisées dans le cadre du programme Qualité.

1.5 Formes de liens nourriciers

Bâle-Campagne	Bâle-Ville	Genève	Zurich
<ul style="list-style-type: none"> Soins à la semaine et continus. Les «Gross(pflege-)familien» sont de grandes familles à visée socio-pédagogique; elles sont considérées depuis 2006 comme de petits foyers munis de l'autorisation prévues pour les institutions. <p>Dès 2006, on trouve des «familles nourricières professionnelles» pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'encadrement sur le long terme (à la semaine ou continu); l'encadrement sur le court terme (avec possibilités d'accueil immédiat et une planification des possibilités d'accueil) 	<ul style="list-style-type: none"> Soins à la semaine et continus. <p>Dès 2006, on trouve des «familles nourricières professionnelles» pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'encadrement sur le long terme (à la semaine ou continu); l'encadrement à court terme (avec possibilités d'accueil immédiat et planification des possibilités d'accueil). 	<ul style="list-style-type: none"> Soins à la semaine et continus. <p>Deux familles nourricières à visée socio-pédagogique proposent des interventions en cas de crise, un accueil pour le long terme et des mesures de temporisation («time-out») dans un cadre professionnel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Soins à la semaine et continus. <p>Contetto, qui regroupe des familles nourricières à visée socio-pédagogique, propose des interventions en cas de crise et un accueil pour le long terme dans un cadre professionnel. ESPOIR propose, outre des accueils à la semaine et à long terme, des interventions diversement conçues selon les besoins individuels et axées sur l'environnement social et sur le milieu de vie.</p> <p>Encadrement individuel d'enfants traumatisés dans des ménages privés par des parents nourriciers professionnels (l'employeur est la fondation Kinderheim Grünau, qui propose 3-4 places dans ce domaine depuis 2003.</p>

1.6 Professionalisme du personnel quant aux connaissances spécialisées en matière de placement d'enfants

Bâle-Campagne	Bâle-Ville	Genève	Zurich
<p>Tous les professionnels disposent d'un diplôme d'une haute école spécialisée en travail social.</p> <p>Certains ont acquis une formation complémentaire en conseil familial ou en thérapie familiale.</p>	<p>Tous les professionnels disposent d'un diplôme d'une haute école spécialisée en travail social.</p> <p>Nombre de personnes ont suivi une formation complémentaire en conseil familial ou en thérapie familiale.</p>	<p>Tous les professionnels disposent d'un diplôme d'une haute école spécialisée en travail social.</p>	<p>Tous les professionnels disposent d'un diplôme d'une haute école spécialisée en travail social.</p> <p>Nombre de personnes ont suivi une formation complémentaire en conseil familial ou en thérapie familiale.</p> <p>Echange d'expériences et de connaissances spécialisées au sein du groupe Placement d'enfants («Pflegekinderwesen») de l'Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle (Amt für Jugend und Berufsberatung). Ce groupe cantonal spécialisé dans le placement d'enfants comprend tous les collaborateurs des «Jugendsekretariate» (secrétariats de la jeunesse) qui s'occupent plus spécialement du placement d'enfants. Ce groupe est l'organe de coordination de l'Office cantonal de la jeunesse et de l'orientation professionnelle (Amt für Jugend und Berufsberatung) et contribue donc aussi au développement du placement d'enfants.</p>

1.7 Standards de qualité et développement de la qualité du placement d'enfants; tendances

Bâle-Campagne	Bâle-Ville	Genève	Zurich
<p>Les cantons de BL et BS développent actuellement, conjointement avec le Service des familles nourricières des deux Bâle, des standards de qualité pour la qualification des parents nourriciers au rôle de «famille nourricière professionnelle» («Fachpflegefamilie»).</p> <p>Un complément à la loi sur l'aide sociale, à la jeunesse et aux handicapés (Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe) favorise l'hébergement d'enfants et de jeunes dans les familles nourricières comme offre complémentaire et de substitution au placement en institution. Le canton subventionne l'hébergement dans les familles nourricières. Ainsi, le financement du séjour dans les familles nourricières est assimilé à celui des foyers.</p>	<p>Les responsables des cantons de BL et BS développent actuellement, conjointement avec le Service des familles nourricières des deux Bâle, des standards de qualité pour la qualification des parents nourriciers au rôle de «famille nourricière professionnelle» («Fachpflegefamilie»).</p>	<p>L'Association genevoise des familles d'accueil avec hébergement (AGFAH) tente, en dialogue avec l'Office de la jeunesse, d'élaborer une qualification de base (facultative) à l'attention des parents nourriciers, afin que ceux-ci puissent se préparer avant un placement et qu'ils ne soient pas simplement laissés à eux-mêmes.</p>	<p>Au sein du service des enfants placés de la ville de Zurich (Fachbereich Pflegekinder), on développe des standards relatifs à la planification de l'aide / à la détermination conjointe des objectifs pour les liens nourriciers, en particulier dans le cas de mesures de protection de l'enfant.</p> <p>L'Association ESPOIR élabore, en coopération avec d'autres organisations de placement, un label destiné à leur certification.</p>

1.8 Qualification des membres des autorités et des mandataires

Bâle-Campagne	Bâle-Ville	Genève	Zurich
<p>Etudes postgrades et cours de perfectionnement en droit de la tutelle et en droit de l'enfant, organisés par la Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest à l'attention du personnel des services sociaux des communes.</p>	<p>L'autorité de tutelle, soit les offices de tutelle et l'Office de protection de l'enfance et de la jeunesse (AKJS, Amt für Kindes- und Jugendschutz) est professionnalisée.</p> <p>Etudes postgrades et cours de perfectionnement en droit de la tutelle et en droit de l'enfant, organisés par la Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest à l'attention du personnel de l'AKJS et des offices de tutelle.</p>	<p>L'autorité de tutelle est une autorité spécialisée professionnelle.</p> <p>Etudes postgrades et cours de perfectionnement en droit de la tutelle et en droit de l'enfance, organisés par la Haute école spécialisée à l'intention des collaborateurs de l'Office de la jeunesse.</p>	<p>Le service de formation continue de la Conférence des affaires sociales (Sozialkonferenz) du canton de Zurich organise chaque année 10-12 cours de perfectionnement pour les membres des autorités et les mandataires concernés par le droit de la tutelle et le droit de l'enfant.</p> <p>Etudes postgrades et cours de perfectionnement organisés par la HES/ES en travail social de Zurich à l'attention du personnel des secrétariats de la jeunesse et des centres sociaux (ville de Zurich).</p>

2. Tableau synoptique de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la France, et de l'Italie

2.1 Organisation de l'aide aux enfants et à la jeunesse

Allemagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Autriche
<ul style="list-style-type: none"> Le Code social reconnaît la prise en charge à plein temps comme l'une des aides à l'éducation (SGB VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG) (§ 33). Structure fédérale organisée en 16 «Länder». Organisation décentralisée : les arrondissements des «Länder» et les communes sont responsables des prestations. Ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, de la condition féminine et de la jeunesse (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend) : législation; la responsabilité de l'exécution incombe aux régions (arrondissements et communes). Décisions en matière de protection de l'enfant : tribunal des affaires familiales (Familiengericht). Niveau supra-local : offices de la jeunesse des «Länder». Niveau local : offices de la jeunesse (autorité locale responsable notamment des mesures de protection de l'enfant et de l'octroi de l'aide à l'éducation). Le service des enfants placés est un service spécial de l'office de la jeunesse. 	<ul style="list-style-type: none"> Structure centralisée. La législation est uniforme pour tout le territoire français. L'exécution incombe aux régions : le Conseil Général et le Service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) qui en dépend sont responsables de l'ensemble de l'aide et du soutien à l'enfant. 	<ul style="list-style-type: none"> Répartition en 4 régions présentant chacune une législation différente en matière d'aide à l'enfant et à la jeunesse et dotées des autorités et ministères correspondants. Les services de santé, les services sociaux et l'aide à la jeunesse sont fortement centralisés à l'échelle de la Grande-Bretagne par le Department of Health. Niveau local : les autorités du lieu (Local Authorities) sont responsables du pilotage de l'aide à l'enfant et à la jeunesse. 	<ul style="list-style-type: none"> Structure centrale. La législation est uniforme pour tout le territoire italien. La responsabilité de l'exécution incombe aux provinces. L'exécution est assurée par les services sociaux des provinces et pour le placement d'enfants, par des organismes porteurs indépendants d'intérêt général qui travaillent sur mandat des autorités de la province ou de la commune. 	<ul style="list-style-type: none"> Structure fédérale composée de 9 provinces Loi cadre fédérale sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Bundes-Rahmengesetz der Jugendwohlfahrt). Les provinces ont leurs propres lois (Jugendwohlfahrtsgesetze) pour régler en détail l'aide aux enfants et à la jeunesse. Dans le domaine du placement d'enfants, la responsabilité incombe aux seules provinces, la loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse au niveau de la province réglant ces responsabilités. Les services de placement d'enfants d'organismes porteurs indépendants d'intérêt général assument les tâches du placement d'enfants (mandats de prestation par le gouvernement de la province); Vienne constitue une exception : l'office de la jeunesse et de la famille (Amt für Jugend und Familie, MA 11) y est compétent.

2.2 Système juridique de l'aide aux enfants et à la jeunesse

Allemagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Autriche
<ul style="list-style-type: none"> Code social (SGB VIII, KJHG) de 1991. Large éventail d'aides à l'éducation et d'autres prestations d'aide à la jeunesse, réseau d'activités d'assistance à la jeunesse. Etroite relation avec le droit de la famille (Familienrecht), le droit de l'enfance (Kindheitsrecht), le Code civil (BGB), le Code social (SGB) et le droit pénal des mineurs (Jugendstrafrecht). Principe de base : les êtres jeunes ont le droit d'être encouragés, en vertu de §1; le bien-être des enfants est le principe supérieur. Forte influence de la Convention de l'ONU sur le Code social (SGB VIII, KJHG). Éléments essentiels de la loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (KJHG, Kinder- und Jugendhilfegesetz). Prestations de l'aide à la jeunesse (§§ 11-41) et autres tâches définies indépendamment (§§ 42-60) : §§ 11-41 régissent les prestations auxquelles les familles ont droit (type d'aide, aide ambulatoire ou stationnaire) et §§ 42-60 précisent les compétences locales. Orientation selon le monde de vie. Droit des parents aux diverses aides à l'éducation (§ 27) et aux offres qui en découlent (§§ 28-35). Les droits des parents sont très forts; soutien à la capacité éducative, aide, formation des parents; l'autorité parentale ne se perd pas lors d'une séparation. § 36 Le plan d'assistance est central en cas d'aide éducative. L'incursion juridique dans les droits parentaux n'est possible que sous réserve de l'article 1666 du Code civil (§ 1666 BGB) en la forme d'une décision judiciaire, lorsque le bien-être de l'enfant est menacé. Possibilité pour l'office de la jeunesse compétent de prendre l'enfant sous sa garde dans le cadre d'une intervention d'urgence, sans décision du juge. «Staatliches Wächteramt» : un organisme étatique surveille l'activité des parents (art. 6, al. 2, phrase 2 de la loi fondamentale (Grundgesetz); § 1, al. 2 du Code social (SGB VIII). L'office de la jeunesse est tenu de proposer son aide dans sa zone de compétence et de donner, dans le cadre de cette offre, la priorité aux organismes porteurs indépendants (subsidiarité). 	<ul style="list-style-type: none"> Le Code de l'action sociale et des familles : règle par ses art. 221-1 ss. les tâches de l'ASE. Le Code civil, § 375 ss. énumère les mesures de protection de l'enfant. Les art. 1181 ss. du Nouveau Code de procédure civile régissent les compétences et les procédures des autorités judiciaires, notamment dans le domaine de la protection de l'enfant. La loi 92-642 du 12 Juillet 1992 règle les activités des assistantes maternelles (éducatrices spécialisées) qui, dans l'ASE, sont responsables des placements familiaux en général et de l'hébergement des enfants dans le cadre du placement familial (parents nourriciers) en particulier. 	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur les enfants (Children Act) de 1989. Large éventail de responsabilités et de devoirs pour les parents, les tribunaux et les autorités communales (Local Authorities) s'agissant du bien-être des personnes jeunes. Législation complète : organisation des prestations de l'aide à la jeunesse, droit de la famille (autorité parentale, tutelle); décisions judiciaires. Principe de base du Children Act 89 et de la pratique en découlant : le meilleur séjour des enfants est dans leur famille. Forte influence de la Convention de l'ONU sur le Children Act 89. Éléments essentiels du Children Act de 1989. Les autorités communales sont tenues d'apporter leur soutien aux familles; Sans stigmatisation : le soutien ne signifie pas l'échec des parents. L'autorité parentale (Parental responsibility) est une caractéristique centrale, qui ne peut se perdre du fait d'une décision de placement ou d'encadrement chez des tiers (residence order, care order); partenariat avec les parents. Les interventions dans la famille se bornent d'abord au conseil ou à des mesures librement consenties; la séparation n'intervient que par une décision de prise en charge (care order) ou une décision de protection d'urgence (emergency protection order). Quatre décisions réglant la relation entre les parents et leurs enfants. Les décisions judiciaires sont toujours liées à des critères de bien-être (welfare checklist). Les autorités communales sont tenues d'identifier les enfants dans le besoin et de leur proposer les prestations voulues. Distinction entre «accommodated» (hébergé) et «in care» (confié aux soins) : hébergement «volontaire» de l'enfant et mesures légales de protection de l'enfant. Les autorités communales sont tenues de recourir aux organismes porteurs indépendants et privés de l'aide aux enfants et à la jeunesse (foyers, services de placement). 	<ul style="list-style-type: none"> Loi du 4 mai 1983, 184 (legge 4 maggio 1983 n 184) : régle le droit à la famille propre (art. 1) et, en cas d'hébergement chez des tiers, l'attribution de la prise en charge dans une autre famille (art. 2 et 3), ainsi que les compétences des services sociaux communaux et la procédure en cas de mesures de protection de l'enfant (art. 4 ss.), qui confère au tribunal tutélaire la compétence d'enlever l'enfant à sa famille. Les principes de base de la loi sont que le placement devrait se faire dans une famille nourricière et être aussi bref que possible (la décision est vérifiée après un an; le cas échéant, le placement doit faire l'objet d'une nouvelle décision). 	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse de 1989 (Jugend-Wohlfahrtsgesetz, JWVG) : présente un large éventail d'aides à l'éducation et d'autres prestations de l'aide à la jeunesse; encourage les parents dans leurs compétences éducatives; régle les procédures et les compétences du placement d'enfants (JWC au niveau de la province, §§ 14 ss.), les places d'accueil dans les familles, les foyers et les autres institutions, en particulier les villages d'enfants et les communautés de vie à caractère socio-pédagogique. Conseil familial et éducatif, centres de protection de l'enfant, aides préventives et thérapeutiques aux mineurs et à leurs familles, aides aux parents. Détection précoce et traitement des comportements déviants de mineurs, par exemple dans des foyers mère-enfant et par l'encadrement de jour (§ 21a) l'encadrement des mineurs par des services faciles d'accès, notamment le travail de proximité (Streetwork), les accueils de nuits.

2.3 Qualification des parents nourriciers

Allemagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Autriche
<p>Les personnes intéressées à accueillir un enfant se portent candidates à un placement ou à une adoption auprès de l'office de la jeunesse du lieu.</p> <p>Les services publics de placement d'enfants et toujours plus d'organismes porteurs indépendants des associations d'aide sociale assurent la procédure de qualification dans le cadre d'un mandat de prestations (clarification générale de l'aptitude et cours de base et de préparation sous diverses formes d'environ 30 heures).</p> <p>Des écoles de parents nourriciers dans divers «Länder» coopèrent avec les associations nationales des parents nourriciers et adoptifs. Une forme de qualification (qualification de base, travail thématique de groupe, école de parents nourriciers, etc.) est une condition préalable à la conclusion d'une convention de prestations dans le cadre de la prise en charge à plein temps.</p>	<p>Clarification de l'aptitude par l'ASE. Qualification librement consentie au moyen de cours de préparation et de perfectionnement organisés par l'ANPF (Association nationale des placements familiaux); offres de l'association nationale et de plusieurs associations régionales de parents nourriciers.</p>	<p>Clarification de l'aptitude par les services sociaux.</p> <p>Qualification librement consentie, offres des associations de parents nourriciers d'Angleterre, du Pays de Galles, d'Ecosse et d'Irlande du Nord.</p>	<p>Clarification de l'aptitude par le service socio-psychiatrique.</p> <p>A Bozen, conseil par la circonscription sociale et l'Office de la famille, de la femme et de la jeunesse.</p>	<p>Procédure de qualification : clarification de l'aptitude, cours de base ou de préparation par le service du placement d'enfants d'organismes porteurs indépendants (mandat de prestations).</p> <p>Les services du placement d'enfants qualifient les candidats à la prise en charge d'un enfant de manière disparate, mais une qualification est une condition préalable de base au lien nourricier dans le cadre de la protection de l'enfance et de la jeunesse (éducation complète au sein de la famille).</p>

2.4 Conseil, soutien et accompagnement de personnes / de parents nourriciers et de familles nourricières

Allemagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Autriche
<p>Le Code social (SGB VIII, KJHG) prescrit impérativement le conseil et l'accompagnement en cas d'aide éducative dans le cadre du programme d'aide et des conventions de prestations. Pour les personnes en charge d'un enfant placé, cette obligation implique le droit à un conseil, à un soutien et à un accompagnement compétents. Le programme d'aide règle les modalités du conseil et de l'accompagnement, tout en précisant les personnes qui l'assurent, alors que la convention de prestations définit l'aide économique en faveur des jeunes («wirtschaftliche Jugendhilfe»). Le service du placement d'enfants est responsable pour les personnes nourricières et le service social général (ASD, Allgemeiner Sozialer Dienst), pour les parents biologiques.</p> <p>Nombreuses offres des services de placement d'enfants, des organismes porteurs indépendants dans le domaine du placement d'enfants, des associations provinciales de parents nourriciers et adoptifs, de l'association nationale pour le placement d'enfants et l'adoption (Bundesverband Pflege und Adoption), de l'association nationale des parents nourriciers et adoptifs (Bundesarbeitsgemeinschaft Pflege- und Adoptiveltern) ainsi que de la fondation pour le bien-être de l'enfant placé (Stiftung zum Wohl des Pflegekindes).</p>	<p>Par l'ASE et l'AEMO (action éducative en milieu ouvert).</p>	<p>Accompagnement et conseil par les services sociaux.</p> <p>Formation continue par les services spécialisés des associations régionales (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse et Irlande du Nord).</p>	<p>A Bozen, conseil par la circonscription sociale et l'Office de la famille, de la femme et de la jeunesse.</p>	<p>Dans le cadre de la loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Jugendwohlfahrt-Gesetz, JWG), les parents nourriciers et les parents biologiques ont droit à l'accompagnement et au conseil. Ces services sont proposés par les services de placement d'enfants des provinces. Le programme d'aide (Hilfepfan) règle le conseil et l'accompagnement conformément à la situation, tant pour les parents nourriciers que pour la famille d'origine.</p> <p>En outre, nombreuses offres de formation continue par les associations de parents nourriciers et adoptifs aux niveaux de l'Etat fédéral et des provinces.</p>

2.5 Formes de soins familiaux

Allemagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Autriche
<p>Le placement à plein temps («Vollzeitpflege»)</p> <ul style="list-style-type: none"> Le placement pour le court terme est proposé en cas de défection temporaire de la famille d'origine. Ce type d'hébergement survient dans les situations de crise ou d'urgence, alors qu'il faut soustraire les enfants à leur milieu de vie et les placer à titre transitoire, afin de clarifier la suite du développement. Le placement durable répond au défaut de participation continue des parents sur le long terme. La famille nourricière devient alors famille de remplacement. Le placement transitoire est une forme de placement de durée limitée entre le placement à court terme et le placement durable. Pour une durée plus ou moins longue, la famille nourricière prend en charge les soins et l'éducation de l'enfant, par exemple en cas de maladie, de peine privative de liberté ou de situation de détresse des parents biologiques. Néanmoins, la famille d'origine conserve la responsabilité de l'enfant. Le placement au sein de la parenté. <p>Les services éducatifs («Erziehungsstellen») sont composés de professionnels qui prennent soin d'enfants placés dans un cadre familial, en coopération avec des institutions thérapeutiques.</p>	<p>La placement familial des enfants</p> <ul style="list-style-type: none"> Dans le cadre d'un «accueil provisoire», l'enfant est directement confié au service par ses parents. En principe, la durée de son placement est limitée. Ses parents peuvent demander son retour à tout moment. Dans le cadre d'une «mesure de garde» (articles 350 et 375 du code civil), le juge des enfants confie l'enfant à des tiers après avoir retiré momentanément aux parents l'exercice de leur droit de garde. Dans ce cas, si les parents souhaitent le retour de leur enfant, ils doivent en faire la demande auprès du juge des enfants. <p>Les pupilles de l'Etat constituent une troisième catégorie de placement pris en charge par l'ASE sous l'autorité du conseil de famille.</p>	<p>Les soins nourriciers («foster care»)</p> <ul style="list-style-type: none"> Les «short term placements» sont des hébergements brefs (p. ex. durant des vacances ou des séjours à l'hôpital, ou en cas de protection d'urgence). La durée du placement à court terme n'est pas précisée : elle peut être de quelques jours ou de plusieurs mois, selon la situation de l'enfant. En cas de «long term placement», l'enfant est encadré dans une perspective à long terme avec l'intention qu'il vive indépendamment avec sa famille nourricière. Dans les milieux de l'aide aux jeunes, on admet que les enfants ont besoin d'une certaine stabilité pour se développer. Un certain degré d'incertitude est lié au fait que les parents nourriciers ne détiennent pas l'autorité parentale pour l'enfant qu'ils accueillent et qu'un travailleur social est impliqué et surveille le placement. Le placement à titre transitoire («bridging», «link placement») est utiles lorsqu'un hébergement à long terme a échoué ou qu'un hébergement à court terme ne saurait être poursuivi et que le lieu d'accueil à long terme n'est pas encore trouvé. De nombreux enfants passent par ce type d'hébergement transitoire au sortir d'un foyer. La durée d'un tel placement dépend de la situation de l'enfant et du temps qu'il faut pour lui trouver un séjour durable. Les mesures de soulagement ou de partage des soins («respice», «shared care») couvrent les soins à la journée partagés entre la famille d'origine et la famille nourricière. Elles sont proposées lorsque l'enfant a des besoins particuliers. La famille et l'enfant disposent ainsi de répit réguliers et les problèmes ne pèsent plus en permanence sur les familles. Un autre type d'hébergement est le placement en vue de l'adoption. Dans le cas du placement au sein de la parenté, l'un des membres de la famille élargie prend l'enfant en charge sous contrôle administratif. Pour les autorités communales, les mêmes dispositions juridiques s'appliquent que pour toutes les autres personnes nourricières, y compris la rémunération en cas d'autorisation de placement 	<p>Le placement à plein temps.</p> <p>L'hébergement est alors continu, mais le lien nourricier doit être généralement de courte durée; cette «adoption particulière» constitue un lien nourricier où il est prévu que l'enfant reste dans sa famille nourricière jusqu'à son indépendance.</p>	<p>L'éducation complète en famille («Volle Erziehung» in Familien)</p> <ul style="list-style-type: none"> Placement en cas de crise. Placement familial accompagné. <p>Placement durable impliquant l'éducation complète en famille et l'hébergement dans des communautés «professionnelles» à caractère familial (familles des villages d'enfants SOS et services de pédagogie curative pour les enfants handicapés et ceux présentant des troubles du comportement).</p>

2.6 Exigences posées aux professionnels de l'aide aux enfants et à la jeunesse / professionnalisme du personnel

On ne trouve nulle part de qualification spécifique au domaine du placement d'enfants, considéré comme une composante de l'aide aux enfants et à la jeunesse. C'est pourquoi une formation professionnelle ou des études dans le domaine social comportent toujours des éléments de l'aide aux enfants et à la jeunesse et une connaissance des bases légales.

Allemagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Autriche
<p>Discipline de référence : socio-pédagogie</p> <p>Formation professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> éducateur/trice (non académique) travailleur social diplômé (HES) pédagogue diplômé (université) <p>Professionnels : le Code social (SGB VIII, § 72) règle les principes de la qualification des collaborateurs de l'aide aux enfants et à la jeunesse.</p> <p>Compétences et conditions préalables pour le personnel d'un service de placement d'enfants (placement à plein temps), cf. § 33 SGB VIII :</p> <p>Il incombe au collaborateur du service de placement d'enfants de trouver une famille nourricière adaptée aux enfants et aux jeunes pour qui cette mesure apparaît indiquée. En outre, tant la famille d'origine que les parents nourriciers ont droit en permanence à recevoir soutien et conseil. Dans ce contexte, le professionnel doit considérer en premier lieu le bien-être de l'enfant.</p> <p>Cette activité requiert, outre la nécessaire empathie, des connaissances spécialisées et empiriques particulières en socio-pédagogie et en psychologie, une expertise correspondante et des connaissances de la psychologie de l'enfant. De plus, des connaissances juridiques approfondies ainsi que des connaissances sur la socialisation de l'enfant et sur les différentes approches de l'activité de conseil sont nécessaires.</p> <p>Exigences élevées en termes d'expérience professionnelle spécifique, dispositif de surveillance des pouvoirs publics (office de la jeunesse), processus complexes de planification de l'aide déterminés par les dispositifs légal et judiciaire, participation des personnes visées, travail d'équipe.</p>	<p>Discipline de référence : travail social et socio-pédagogie</p> <p>Formation professionnelle :</p> <p>assistante familiale / maternelle (non académique)</p> <p>travailleur social diplômé (HES)</p>	<p>Discipline de référence : travail social</p> <p>Formation professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> travailleur social diplômé (non académique) premier grade universitaire en travail social («bachelor in social work») master («master in social work»). 	<p>Discipline de référence : travail social</p> <p>Formation professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> travailleur social (HES) formation de cadre en travail social (université) introduction des filières d'études du «bachelor» et du «master» dès 2004. 	<p>Discipline de référence : socio-pédagogie et travail social</p> <p>Formation professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> Mag. en travail social (HES) Mag. en socio-pédagogie.

2.7 Développement de la qualité et normes de qualité dans le placement d'enfants

Allemagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Autriche
<p>Participation</p> <p>La loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (KJHG, Kinder- und Jugendhilfegesetz) prescrit la participation dans de nombreux paragraphes</p> <ul style="list-style-type: none"> • important : § 5 Wunsch und Wahlrecht (souhait et droit de choisir) • important : § 36 Hilfeplanung (planification de l'aide) • important : § 80 Jugendhilfeplanung (planification de l'aide à la jeunesse) <p>Programme d'aide</p> <p>La loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (§ 36 KJHG) prévoit, pour chaque cas d'aide éducative, le principe central du conseil en matière de décision et de choix et le principe de la participation des intéressés au programme d'aide.</p> <p>Diagnostic et règlement</p> <p>Déroulement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anamnèse : examen du besoin éducatif pour les enfants et les jeunes. • Diagnostic : fixer le type d'aide en accord avec les intéressés. • Intervention : prestations nécessaires pour les bénéficiaires de l'aide. • Evaluation : contrôle régulier du programme d'aide et réaction à d'éventuelles modifications. <p>Dans le cadre du développement Qualité et de l'assurance Qualité, chaque service de placement d'enfants ou l'office de la jeunesse du «Land» (aide à l'éducation) doit développer des standards pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le recrutement/la qualification des parents nourriciers; • la coopération dans le lien nourricier; • la réflexion des professionnels; • le soulagement des familles nourricières; • l'organisation des processus du placement d'enfants; • l'assurance Qualité. <p>L'avocat de l'enfant («Verfahrenspflege», § 50 FGG) : le juge peut attribuer à l'enfant mineur un avocat pour le représenter dans la procédure intéressant sa personne, dans la mesure où cette mesure est nécessaire pour défendre les intérêts de l'enfant.</p> <p>Une telle représentation des intérêts de l'enfant est généralement nécessaire lorsque l'intérêt de l'enfant s'oppose sensiblement à celui de son représentant légal.</p>	<p>Contrat d'accueil</p> <p>en vertu de l'art. 123.3 de la loi du 12 juillet 1992</p> <p>Standards pour les parents nourriciers; familles nourricières par l'anfp (Association nationale des placements familiaux), qui élabore les bases des standards relatifs à certains thèmes lors de «Journées d'étude» nationales, par exemple :</p> <p>2003 : «Le placement familial : un dispositif de soin et de protection de l'enfance»</p> <p>2002 : «Droits des usagers, autorité parentale, protection de l'enfance. Conflits de légitimités ?»</p> <p>2001 : «Le labyrinthe du placement familial : places – représentations – idéaux».</p>	<p>Participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Devoir des autorités communales de garantir les besoins et les souhaits des enfants et des jeunes. • Réunions de contrôle; vérification / évaluation du programme de soins («care plan»); les services sociaux compétents (social services department, SSD) doivent être accessibles pour les jeunes. • Les enfants ont le droit de faire appel aux dispositions de l'article 8. • Programme de soins («care plan»). <p>Non explicitement déterminé dans le «Children Act» de 1989; pas de procédure concrète.</p> <p>Directives :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enregistrements des évaluations et des mesures prises, afin d'établir les besoins. • Sécurité dans la planification des soins et la pratique du placement. • Procédures spécifiques des services sociaux (SSD). • Plan de placement : • rencontre pour accord sur le placement, d'entente avec tous les intéressés; programme détaillé des dispositions. • doit être prêt avant l'intervention. • reflet d'une situation ponctuelle, d'où la nécessité et l'obligation légale des évaluations lors des séances de contrôle («reviews»), afin de mettre le programme à jour. <p>Normes nationales minimales en matière de placement d'enfants («National Minimum Standards of Foster Care»), émises par une commission d'experts engagés par le Dép. de la santé publique en coopération avec le Gouvernement d'Irlande.</p> <p>Normes afférentes et respect des droits de l'enfant, planification de l'aide, appariement, évaluation, formation des parents nourriciers, supervisions, soutien et protection de l'enfant (cf. liste bibliographique), services de placement (Fostering Services), normes nationales minimales.</p> <p>Réglementation des services de placement</p> <p>Sont obligatoires pour la Grande-Bretagne (édités par le Dép. de la santé publique, cf. liste bibliog.); comprennent 32 normes réparties en 11 domaines tels que «Management of the fostering service» (la gestion du service de placement), «Securing and promoting welfare» (assurer et promouvoir le bien-être) et «Recruiting, checking, managing, supporting and training staff and foster carers» (recruter, contrôler, gérer, soutenir et former le personnel et les personnes nourricières).</p>	<p>A Bozen, par l'Office des affaires sociales; sur le plan national, essentiellement par l'anfaa, soit l'associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (association nationale des familles adoptives et d'accueil). Mais on trouve aussi des initiatives locales, par exemple à Milan avec le C.A.M., le centre indépendant pour les problèmes des mineurs. L'objectif prioritaire de l'anfaa, cependant, est de transférer les enfants des institutions et des foyers d'orphelins pour les confier à des familles.</p>	<p>La participation et la planification de l'aide sont garanties par la loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Jugendwohlfahrt-Gesetz, JWG) au niveau des provinces.</p> <p>Le développement Qualité dans le domaine de l'aide à la jeunesse est thématiquement au niveau gouvernemental et au niveau des districts dans toutes les provinces. En d'autres termes, des systèmes d'assurance et de gestion de la Qualité doivent être développés et évalués dans les diverses provinces (modalités, objectifs...).</p> <p>Les services de placement d'enfants mandatés par les gouvernements provinciaux ont déjà développé des normes de qualité contraignantes (p. ex. au Vorarlberg, concernant la sélection et la qualification des parents nourriciers).</p> <p>Des normes, tirées de la recherche empirique et de l'évaluation du travail, existent et sont appliquées au niveau des différents services de placement d'enfants :</p> <p>sélection et qualification des parents nourriciers selon diverses modalités adaptées aux systèmes de qualification des provinces (p. ex. évaluation des parents nourriciers, cours de base pour les parents nourriciers, perfectionnement par la fréquentation de formations continues, etc.).</p> <p>L'avocat des enfants et des jeunes (Kinder- und Jugendanwalt, § 10 JWG) est désormais établi dans toutes les provinces, mais avec des tâches et une dotation en personnel différentes selon les cas (représentation des intérêts des enfants et des jeunes, service de médiation, services de conseils aux collectivités territoriales, etc.).</p>

2.8 Tendances dans le domaine du placement d'enfants

Allemagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Autriche
<p>Tendance aux aides éducatives ambulatoires : hébergement tardif des enfants dans les foyers ou les familles nourricières (les aides ambulatoires sont de plus en plus privilégiées aussi du fait de la pression financière).</p> <p>«Professionnalisation» des processus dans le placement d'enfants et dans la planification de l'aide.</p> <p>Tendance aux aides axées sur le milieu de vie et aux hébergements de brève durée dans l'environnement social des intéressés, aux fins d'encadrement provisoire ou de transition.</p> <p>L'«avocat de l'enfant» («Verfahrenspflege») est toujours plus présent également dans les procédures administratives (offices de la jeunesse).</p>	<p>L'anfp se professionnalise. Hormis cette observation, il est très difficile de déceler des tendances nationales.</p> <p>Depuis longtemps déjà, la France connaît l'«avocat de l'enfant» et elle s'oriente très fortement selon la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant pour toutes les questions qui s'y rapportent.</p>	<p>La tendance nette au placement dans des familles nourricières, en particulier au sein de la parenté, se poursuit. Deux raisons l'expliquent : les coûts et la mauvaise image de l'éducation en institution.</p>	<p>Développement de l'offre de familles nourricières, notamment des liens nourriciers pour les jeunes et des places d'accueil particulières. Ce développement est toutefois très disparate selon les régions.</p>	<p>Professionnalisation des parents nourriciers en raison d'un perfectionnement continu et au sens de la législation sur les assurances sociales (parents nourriciers dits «employés»). Cette évolution vaut par exemple dans les provinces de Vienne et de Steiermark.</p>