Schweizweite Untersuchung der Strukturen der Pflegekinderhilfe



Angela Rein und Béatrice Lambert

Im vorliegenden Beitrag findet eine Beschäftigung mit dem Potenzial sprachregionenübergreifender Forschungen in der Schweiz auf der Basis des Projektes «Pflegekinder – next generation: Vergleich von kantonalen Strukturen»¹ statt. Dies geschieht mit Fokus auf die Ebene der Zusammenarbeit im Projektteam und auf die Ebene der Ergebnisse. Die zentrale Frage ist dabei: Konnten wir durch die sprachregionenübergreifende Zusammenarbeit neue Erkenntnisse gewinnen?

Rein, Angela/Lambert, Béatrice (2024): Schweizweite Untersuchung der Strukturen der Pflegekinderhilfe: Röstigraben oder Übersetzung zwischen Sprachen, Disziplinen und theoretischen Perspektiven? In: Soziale Innovation 2024. S. 97–107.

Das Forschungsprojekt verfolgte zwei Ziele. Zum einen ging es darum, die Strukturen der kantonalen Pflegekindersysteme systematisch zu beschreiben und Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten. Zum anderen zielte die Untersuchung darauf ab, Wechselwirkungen zwischen rechtlichen, administrativen und organisatorischen Strukturen einerseits und den Bedingungen für das Gelingen von Pflegeverhältnissen andererseits zu erkunden. Auf dieser Grundlage sollten schliesslich Empfehlungen für die Weiterentwicklung ausgearbeitet werden. In einem durch die Palatin-Stiftung initiierten Projektverbund wurden drei Forschungsprojekte und ein moderierter Dialog mit der Praxis initiiert. Der moderierte Dialog mit der Praxis wurde durch die Stiftung verantwortet. Es fanden während der Projektlaufzeit fünf sprachregionenübergreifende Dialogveranstaltungen statt, an denen Fachpersonen mit unterschiedlichen Verantwortungsbereichen im Pflegekinderwesen² die Forschungsergebnisse diskutierten und kommentierten.

Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien fallen in der Schweiz grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Zur Familienpflege und Pflegekinderhilfe bestehen auf Bundesebene in der Pflegekinderverordnung (PAVO) einige Regelungen und definierte Pflichtaufgaben und teilweise auch Zuständigkeiten. Gleichzeitig eröffnen sie den Kantonen weite Gestaltungsspielräume. Die Kantone können auf dieser Basis selbst festlegen, wer für Pflichtaufgaben zuständig ist, und sind frei, weitere Aufgaben zu übernehmen, wie zum Beispiel die Aus- und Weiterbildung sowie die Begleitung von Pflegeeltern. Wie die Kantone ihr Pflegekindersystem vor dem Hintergrund der Bestimmungen der PAVO entwickelt haben, ist bislang noch nicht untersucht worden.

Das Projekt knüpft an Befunde insbesondere eines deutschsprachigen Forschungsteams an, das die Diversität der Kinder- und Jugendhilfe durch die kantonale Verfasstheit herausarbeitete (Schnurr 2019, Rein 2018, Fellmann et al. 2022). Ein zentrales Strukturmerkmal der Kinder- und Jugendhilfe wie auch der gesamten Sozialen Arbeit in der Schweiz ist ihre Diversität. So konstatieren Gabriel/Grubenmann: «Über Soziale Arbeit in der

Schweiz zu schreiben, stellt eine mehrfache Herausforderung dar. Der nationale Rahmen bedingt zahlreiche politische wie kulturelle und mentalitätsgeschichtliche Differenzen innerhalb der Schweiz» (Gabriel/Grubenmann 2018: 1400). Eine Ursache dieser Diversität wird dabei auch in den unterschiedlichen Sprachregionen der Schweiz gesehen.

Die im Artikel aufgeworfene Frage nach dem Potenzial der sprachregionenübergreifenden Zusammenarbeit impliziert, dass es bedeutende Unterschiede zwischen den Sprachregionen gibt und dadurch verschiedene Welten in Praxis und Forschung hervorgebracht werden. Anders formuliert, wollen wir uns hier mit der Frage auseinandersetzen, inwiefern sich der sogenannte Röstigraben³ in der Landschaft der Pflegekinderhilfe und im disziplinären Diskurs der Hochschulen niederschlägt und wie sich das dann konkret in der vorliegenden Forschung manifestierte.

Qualität der Zusammenarbeit

Auf der Ebene der Zusammenarbeit im Team stellte sich die Frage nach der Verständigung. Das Finden einer gemeinsamen Sprache stellt für Forschungsprozesse eine zentrale Voraussetzung dar. Die Arbeit im mehrsprachigen Team des Pflegekinderprojektes war mit sprachlichen Barrieren verbunden, da nicht alle die gleiche(n) Sprache(n) sprechen. Wir standen daher anfangs vor der Herausforderung, wie wir unsere Kommunikation organisieren, wobei neben den verschiedenen Sprachen auch die Grösse des Teams eine Rolle spielte. Wir hatten die beiden Optionen: Entweder kommunizieren alle in ihrer Erstsprache (in unserem Fall Deutsch oder Französisch) oder wir wechseln zu Englisch als einer gemeinsam gesprochenen Sprache. Wir haben uns dafür entschieden, dass alle in ihrer Erstsprache kommunizieren. Wenn während der gemeinsamen Diskussionen im Forschungsteam Unklarheiten aufkamen, haben Mitglieder des Teams auch immer wieder Übersetzungen vorgenommen. Zum Teil sprachen wir in der Projektleitung mehr Deutsch, was mit den sprachlichen Kompetenzen in Verbindung steht. Der Kommunikationsprozess war dabei anspruchsvoll und die Organisation der Verständigung hat im Vergleich zu monolingualen Forschungsprojekten mehr Zeit in Anspruch genommen.

Ein damit verbundener Vorteil war jedoch, dass wir durch die verschiedenen Sprachen sensibel für die Notwendigkeit wurden, uns Zeit für die Verständigung im Forschungsteam einzuräumen. Dieser Ansatz, sich Zeit zu nehmen und erst einmal davon auszugehen, dass wir uns nicht ohne Weiteres verstehen, hat neben der sprachlichen Verständigung auch auf der inhaltlichen Ebene eine Qualität hervorgebracht. Hier wurde klar, dass die sprachlichen Anforderungen und die Anstrengungen, die gemacht wurden, um eine gemeinsame Sprache zu finden, einen erheblichen Unterschied zur monolingualen Verständigung ausmachen. Begriffe und theoretische Konzepte mussten erklärt werden, und durch den Austausch zu Begriffen wie «Pflegefamilie» und «Familie d'accueil» wurde sichtbar, dass in den beiden Sprachen Unterschiede in der Bedeutung und Betonung der Aufgabe von Pflegefamilien liegen: Im Französischen steht die Rolle des Kindes als «Gast» und die Haltung der Gastfreundschaft im Zentrum und im Deutschen die Tätigkeit der «Pflege». Diese unterschiedlichen Sinnstrukturen und Konzepte, die in den Begriffen eingelagert sind, machen deutlich, dass mit der Übersetzung von Begriffen auch sprachliche Nuancierungen verloren gehen und in den beiden Sprachen verschiedene Haltungen zum Ausdruck kommen. Ohne eine Verständigung darüber wäre aber der Begriff der Pflegefamilie in einem monolingualen deutschsprachigen Team wahrscheinlich keiner genauen Analyse unterzogen werden.

Dabei zeigte sich gleichzeitig aber auch, dass die unterschiedlichen disziplinären Hintergründe ebenfalls zu verschiedenen Perspektiven und Sprachen führen können. Hier scheint eine Interpretation der Differenzen im Team entlang der Sprachregionen der Schweiz zu kurz gegriffen und unterkomplex. In der Zusammenarbeit zeigte sich, dass wir jenseits der Sprachen zum Teil bspw. unterschiedliche Konzepte von Strukturen der Pflegekinderhilfe hatten und es einen Unterschied macht, mit einer politikwissenschaftlichen, sozialwissenschaftlichen oder historischen Perspektive auf das Pflegekinderwesen zu schauen. So haben bspw.

die Kolleg*innen die mit einer historischen Perspektive festgestellten Unterschiede in verschiedenen Kantonen stark mit den geschichtlichen Prozessen in Verbindung gebracht. Die Juristin im Team richtete dagegen den Blick stärker auf die Frage, wie stark Strukturen und Prozesse der kantonalen Pflegekindersysteme durch das Recht geregelt sind und inwieweit materiell relevante bundesrechtliche Bestimmungen in kantonale Gesetze und Verordnungen eingeflossen sind. Die disziplinären Diskurse erzeugen unterschiedliche Denkwelten und Blickrichtungen, und in unserem Team konnten auf diesem Wege differenzierte Erklärungsansätze aus den Daten gewonnen werden. Dies hat einerseits ebenfalls mehr Zeit für die Verständigung gebraucht und gleichzeitig auch reichhaltige Ergebnisse hervorgebracht.

Diversität der Pflegekindersysteme

Ein zentrales Ergebnis der Studie ist, dass die Pflegekindersysteme der Schweizer Kantone eine grosse Diversität aufweisen. Die Zuständigkeiten für die Pflichtaufgaben Eignungsabklärung, Bewilligung und Aufsicht sind entweder bei kantonalen Fachstellen, bei Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden oder bei Gemeinden angesiedelt. Erhebliche Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Supportleistungen für Pflegeeltern (Vernetzungsangebote, Aus- und Weiterbildung, Beratung und Begleitung). Auf der Grundlage dieser Strukturinformationen hat das Forschungsteam eine zweidimensionale Typologie (Zuständigkeiten und Supportleistungen) gebildet, denen sich die Pflegekindersysteme aller 26 Kantone zuordnen lassen (Colombo et al. 2023, S. 18).

Auf der Grundlage dieser Typologie wurden vier Kantone näher untersucht. Dazu wurden Fokusgruppen mit Pflegeeltern und Fachpersonen durchgeführt. Pflegekinder und Eltern wurden in Einzelinterviews befragt. In diesem Teil der Untersuchung standen also die Erfahrungen und Einschätzungen der beteiligten Akteur*innen im Zentrum. In diesem vertiefenden Vergleich ausgewählter kantonaler Pflegekindersysteme konnten viele weitere Unterschiede auf der Ebene

von Aufgabenzuweisungen, Ausstattungen und praktischen Vorgehensweisen herausgearbeitet werden. Dabei wurden auch unterschiedliche Bilder «guter Familienpflege» und «guter Pflegekinderhilfe» sichtbar. Im Folgenden werden nun die Ergebnisse der Studie reflektiert und es wird dabei der Frage nachgegangen, inwiefern hierbei die Sprachregionen Unterschiede hervorbringen.

Alle 26 Kantone lassen sich vier Typen zuordnen. Die Kantone, die mindestens zwei von drei Pflichtaufgaben bei den kantonalen Fachstellen respektive bei KESB/Gemeinden angesiedelt haben, wurden der jeweiligen Kategorie zugeordnet:

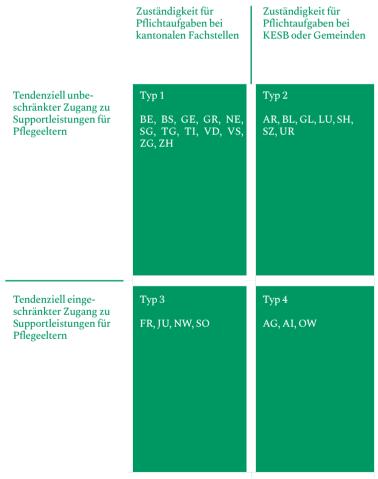


Abb. 1: Anwendung der Typologie auf die kantonalen Pflegesysteme der Schweiz

In der Typologie wird als Trend deutlich, dass die Pflichtaufgaben der Bewilligung, Aufsicht und Eignungsabklärung bei kantonalen Fachstellen gebündelt werden. Die Bündelung und Zentralisierung der Pflichtaufgaben ist in 16 Kantonen der Schweiz der Fall, darunter Stadtkantone mit hohem historisch gewachsenem Professionalisierungsanspruch. Hier wird mit einem Blick auf die geschichtlichen Entwicklungen in der Schweiz deutlich, dass die Zentralisierung der Pflichtaufgaben in kantonalen Fachbehörden bereits seit Langem in der italienisch- und französischsprachigen Schweiz als Standard etabliert wurde (vgl. Favre et al. 2016). Insofern ziehen hier die Kantone der Deutschschweiz allmählich nach.

Insgesamt fünf Kantone aus der Deutschschweiz – Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Baselland, Schaffhausen und Schwyz – vergeben alle Pflichtaufgaben an die KESB. Diese Kantone sind eher klein und ländlich geprägt. In weiteren drei Kantonen – Aargau, Luzern und Obwalden – sind die Gemeinden für alle Pflichtaufgaben verantwortlich. Diese Modelle werden in den Kantonen der französischund italienischsprachigen Schweiz nicht angewandt. Nur vier Kantone – Glarus, Jura, Uri und Zug – verteilen die Pflichtaufgaben im Pflegekinderwesen zwischen kantonalen Fachstellen und KESB. Dies ist im Vergleich zur Bündelung in allen anderen Kantonen eher die Ausnahme. Hier werden also Unterschiede in den Sprachregionen deutlich.

Ergebnisse aus den Fallstudien

Auf der Ebene der Fallstudie haben wir zwei mehrheitlich deutsch- und zwei mehrheitlich französischsprachige Kantone⁴ vertieft untersucht. Dabei wurde ein Unterschied sichtbar in Bezug auf die Rolle, die den Pflegefamilien im System der Kinder- und Jugendhilfe zukommt. In den beiden vertiefend untersuchten deutschsprachigen Kantonen dominiert ein Modell, das die Pflegefamilie als tragende Säule des Pflegekindersystems betrachtet. Der Staat überträgt der Pflegefamilie viel Verantwortung und hält sich – nach erfolgreicher Unterbringung – mit Steuerungsimpulsen tendenziell

eher zurück. Die Pflegefamilie soll den zentralen Beitrag zur Sicherung günstiger Bedingungen des Aufwachsens für das Pflegekind leisten. Der Begleitung der Pflegeeltern wird in diesem Modell oft eine hohe Bedeutung zugemessen. Sie wird jedoch unterschiedlich organisiert (durch öffentliche Stellen oder durch private Anbieter) und die verfügbaren Ressourcen wie auch die Zugangswege der Pflegeeltern zu diesen Leistungen variieren stark.

In den von uns untersuchten französischsprachigen Kantonen dominiert demgegenüber ein Modell, das die Pflegefamilie eher als Komponente unterschiedlicher Angebote der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe betrachtet, deren Zusammenwirken vom Kanton zentral gesteuert wird. In diesem Modell haben die kantonalen Fachstellen einen hohen Steuerungsanspruch, der mit dem staatlichen Wächteramt der zuständigen kantonalen Stellen begründet wird.

In allen vier untersuchten Kantonen zeigte sich, dass Pflegekinder, Pflegeeltern und Eltern die Organisationsweisen und Zuständigkeiten in den verschiedenen kantonalen Pflegekindersystemen oft als unübersichtlich und diffus erleben. Es ist ihnen oft nicht klar, wer für was zuständig ist, wie Entscheidungsprozesse ablaufen, wer welche Entscheidungskompetenzen besitzt, an wen sie sich mit welchen Anliegen wenden können, welche Rechte und Ansprüche sie haben und wie sie diese geltend machen können.

Fazit: alles Röstigraben?

Die aufgeworfene Frage war, ob wir durch die Zusammenarbeit über Sprachgrenzen hinweg neue Erkenntnisse gewinnen konnten. Die Antwort darauf ist: Ja, aber. Durch unsere Studie konnten wir etwas erreichen, was bisher in der Schweiz noch nicht gelungen ist. Wir haben das Pflegekinderwesen in der gesamten Schweiz vergleichend beschrieben, und das nicht nur auf eine begrenzte Anzahl von Kantonen bezogen, wie es häufig bei anderen Projekten der Fall ist. Die schweizweite Perspektive macht empirisch gestützt sichtbar, dass es grosse Unterschiede gibt, wie die kantonalen Pflegekindersysteme gestaltet werden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Föderalismus und die damit verbundene kantonale

Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Pflegekinderhilfe Unterschiede in der Pflegekinderhilfe produziert und dass damit ungleiche Bedingungen für Pflegekinder, Pflegefamilien und Herkunftseltern bestehen.

In der forschenden Beschäftigung geht es dabei aber immer auch um die Frage: Welcher Unterschied bringt welchen Unterschied in den Daten hervor? Hier können Erklärungsansätze wie die des «Röstigrabens» gefährlich sein, weil sie eine kontingente Vereinfachung in Bezug auf die kantonalen Pflegekindersysteme der Schweiz bedeuten können. Der «Röstigraben» ist im Schweizer Diskurs fest verankert, da oft angenommen wird, dass die verschiedenen Landessprachen auch kulturelle Unterschiede mit sich bringen. Zierhofer (2005) kritisiert jedoch diese reduktionistische Sichtweise, die eine Grenze – den «Röstigraben» – entlang der beiden Sprachgruppen Deutschschweiz und Westschweiz konstruiert und komplexe Situationen vereinfachend erklärt. Der «Röstigraben» als Erklärung für unterschiedliches Abstimmungsverhalten führt diese Unterschiede vereinfachend auf identitäre Differenzen der Bewohner*innen der beiden Sprachregionen zurück.

Es gibt verschiedene Faktoren, die Unterschiede im Pflegekindersystem hervorbringen können, wie bspw. die Grösse von Kantonen, die geografische Lage, historische Bedingungen, urbane oder ländliche Prägung. Hierbei sind auch innerhalb der verschiedenen Sprachregionen grosse Differenzen zu beobachten. Vor diesem Hintergrund scheint es irreführend und verkürzt zu sagen, dass die Sprachregionen verschiedene Pflegekindersysteme hervorbringen. Vielmehr werden komplexe Wechselverhältnisse zwischen verschiedenen Faktoren deutlich. Daten aus verschiedenen Sprachregionen können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, geläufige Ordnungsmuster und Konventionen in den Blickrichtungen zu irritieren. Eine Irritation, die wir durch das Projekt aufzeigen konnten, ist: Es gibt ihn nicht, den «Röstigraben» in der Pflegekinderhilfe. Und gleichzeitig gibt es entlang der Sprachgrenzen dennoch Unterschiede.

Unsere Forschung bot die Möglichkeit, dank der Unterstützung durch die Palatin-Stiftung einen Austausch zwischen der italienisch-, französisch- und deutschsprachigen Schweiz zu fördern. Dies betrifft sowohl die akademische Welt als auch Fachpersonen und Betroffene. Sprachübergreifende, interdisziplinäre Projekte können sprachliche, regionale, theoretische und disziplinäre Grenzen überwinden. Mit den jeweiligen Welten sind auch verschiedene Kulturen verbunden.

Dabei kann das Kulturverständnis der Cultural Studies (Hall 1994) weiterhelfen, wenn über kulturelle Differenzen gesprochen wird. Darin wird Kultur nicht als etwas Statisches und Homogenes verstanden, sondern als ein Netzwerk von Bedeutungen, Praktiken, Werten und Normen. Diese beeinflussen das Zusammenleben von Menschen – in unserem Fall in Pflegefamilien –, Fachpersonen, kantonale Systeme, Sprachregionen und Forschungswelten und sind von Machtverhältnissen abhängig. Eine Diskussion über kulturelle Unterschiede, die sich ausschliesslich auf die verschiedenen Sprachregionen der Schweiz bezieht und diese als homogen ansieht, greift zu kurz.

Mehr zum Projekt: www.pflegekinder-nextgeneration.ch.

Angela Rein, Prof. Dr., Dozentin an der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW. angela.rein@fhnw.ch Béatrice Lambert, Prof., Dozentin an der Haute école de travail social Fribourg. beatrice.lambert@hefr.ch

3 «Röstigraben» ist eine Metapher für Mentalitätsunterschiede zwischen den beiden grössten Sprachregionen der Schweiz.

4 Obwohl die Kantone Bern und Fribourg offiziell zweisprachig sind, wird in Bern hauptsächlich Deutsch gesprochen, während in Fribourg Französisch die überwiegende Sprache ist. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist deutschsprachig und der Kanton Waadt ist französischsprachig.

Das Projekt lief von April 2021 bis Dezember 2023 und wurde von der Palatin-Stiftung finanziert. Projektleitung: Annamaria Colombo (Haute école de travail social Fribourg, HETS-FR), Béatrice Lambert (HETS-FR), Angela Rein (Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, HSA-FHNW) und Stefan Schnurr (HSA-FHNW). Projektteam: Chantal Guex, Frédérique Leresche, Clémentine Sanda Luzala (HETS-FR); Sara Galle, Aline Schoch (HSA-FHNW), Ida Ofelia Brink, Nadja Ramsauer (ZHAW Soziale Arbeit); Gisela Kilde (Universität Fribourg und ZHAW School of Management and Law).

² Bspw. Fachpersonen aus: KESB, Berufsbeistandschaften, Jugend- und Sozialdienste, Vertretende der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), Dienstleistungserbringende in Familienpflege.

Literatur

Colombo, A./Lambert, B./ Rein, A./ Schnurr, S. (2023): Schlussbericht zum Projekt «Pflegekinder – next generation: Vergleich von kantonalen Strukturen» im Auftrag der Palatin Stiftung. Fribourg und Muttenz. https://pflegekinder-nextgeneration. ch/wp-content/uploads/2023/11/ Schlussbericht -Vergleich-kantonaler-Strukturen_30.09.2023_def_mit-Korrekturen 09.10.2023.pdf (Zugriff 15.6.2024). Französische Version des Schlussberichtes: https://pflegekindernextgeneration.ch/wp-content/ uploads/2023/12/RapportFinal ComparaisonStucturesCantonales. pdf (Zugriff 15.6.2024).

Favre, A.-C./Martenet, V./Poltier, É. (2016): La délégation d'activités étatiques au secteur privé: 18° Journée de droit administratif, Lausanne 2015. Genève/Zurich: Schulthess, éditions romandes.

Fellmann, L./Koechlin, D./Osswald, J./Rein, A./Wetzel, M. (2022): Hilfen zur Erziehung in der Schweiz. In: Forum Erziehungshilfen, 1. S. 44–49. DOI: 10.3262/FOE2201044.

Gabriel, T./Grubenmann, B. (2018): Soziale Arbeit in der Schweiz. In: Otto, H.-U./Thiersch, H./Treptow, R./ Ziegler, H. (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit: Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. München: Reinhardt. 6. überarb. Aufl. S. 1400–1407.

Hall, S. (1994): Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften 2. Hamburg: Argument Verlag.

Rein, A. (2018): Leaving Care in der Schweiz. In: Sozialmagazin, 7–8 (43). S. 78–81.

Schnurr, S. (2019): Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz. In: Jugendhilfe, 57 (1). S. 13–18.

Zierhofer, W. (2005): «Röstigraben» — A Discourse on National Identity in Switzerland. In: van Houtum, H./ Kramsch, O./Zierhofer, W. (Hg.): B/ordering Space. Hants/Burlington: Ashgate Publishing Limited. S. 223—234.