

# Gast- und Pflegefamilien bei Bussola kommen zu Wort

---

*Erhebung und Auswertung der gesammelten Erfahrungen mit den Aufsichtsbehörden seit Einführung der Teilrevision der PAVO*

## *Ausgangslage*

Aufgrund der Teilrevision der PAVO und der Umwandlung von über 1400 Vormundschaftsbehörden in ca. 146 KESB hat sich das Pflegekinderwesen in der Schweiz verändert. Seit 2013 werden alle Pflegeverhältnisse beaufsichtigt, auch solche, die bis anhin keiner Aufsicht unterstanden. Es besteht eine verstärkte Meldepflicht und Aufsichtspersonen der Kantone stehen neu im Kontakt mit den Familien und anvertrauten Kindern und Jugendlichen. Sie führen Hausbesuche durch, protokollieren diese und führen Akten. In der Realisierung der Aufsichtsaufgaben zeigen sich bei den zuständigen Kantonen grosse Unterschiede. Familienplatzierungsorganisationen, wie Bussola, die in unterschiedlichen Kantonen tätig sind, sehen sich mit grossen Differenzen bei der Auslegung und Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben der Kantone konfrontiert. Die Kantone St.Gallen und Thurgau erteilen vor einer Aufnahme von Pflegekindern und Jugendlichen entsprechende Rahmenbewilligungen für Gast- und Pflegefamilien. Diese müssen im Vorfeld einer Fremdunterbringung über Gesuche eingeholt werden. Im Kanton Zürich u.v.a. wird nach wie vor ausschliesslich das einzelne Pflegeverhältnis bewilligt und beaufsichtigt und es werden keine Rahmenbewilligungen im Vorfeld erteilt. Diese veränderte und von Kanton zu Kanton divergierende Ausgangslage stellt Familienplatzierungsorganisationen bei der professionellen Begleitung der Familien vor neue Herausforderungen. Für Familienplatzierungsorganisationen wie Bussola stellt sich einerseits die Frage, wie die Familien diese Neuerungen bezüglich Aufsicht erleben bzw. welche Themen sie beschäftigen, andererseits welche Unterstützung sie sich vonseiten Bussola wünschen.

## *Ziel und Zweck des Projekts*

Mit der Erhebung und Auswertung der Wahrnehmungen und Eindrücke zu den Neuerungen bezweckt Bussola die Verbesserung der professionellen Unterstützung der Familien sowie die Weiterentwicklung der Qualität der Begleitung. Konkret werden folgende Fragen beantwortet:

- Welche Erfahrungen haben die Familien im Netzwerk von Bussola mit den Neuerungen im Pflegekinderwesen gesammelt?
- Welche Themen und Herausforderungen beschäftigen die Familien?
- Welche Wünsche und Erwartungen äussern die Familien gegenüber Bussola?

## *Methodisches Vorgehen:*

Die Familien wurden im Vorfeld durch Bussola informiert. Am 26. November 2015 wurde ein Gesamtfamilienanlass durchgeführt, um Themen zu erfassen, welche die Familien beschäftigen. Dies geschah in Form eines Workshops, der von Benjamin Moser (FOBE) geleitet wurde. Der Workshop gliederte sich in drei Phasen, die Daten für die vorliegende Auswertung lieferten:

In einer 1. Phase wurden allen teilnehmenden Personen quantitative Fragen zu vier Themen gestellt (1: Einschätzung des neuen Bewilligungsverfahrens; 2: Beurteilung der Weiterbildungsauflagen; 3: Wahrnehmung der Information bzw. Kommunikation der Aufsichtsbehörden; 4: Wahrnehmung der bisher stattgefundenen Hausbesuche). Jede dieser Fragen umfasste ein Kommentarfeld, mit dem die Einschätzung beschrieben werden konnte. In der 2. Phase fand ein Austausch der Familien in Gruppen à 5-7 Personen statt. Die Gruppenbildung erfolgte entlang der Kantonszugehörigkeit. Konkret wurden zwei Gruppen mit Familien aus St.Gallen, zwei Gruppen mit Familien aus Thurgau, eine Gruppe mit Familien aus Appenzell Ausserrhoden und eine gemischte Gruppe mit Familien aus Appenzell Innerrhoden, Graubünden<sup>1</sup>, Tessin und Zürich gebildet. Auch die 3. Phase fand in der gleichen Gruppenkonstellation statt. Die Teilnehmenden wurden gebeten folgende drei Fragen zu diskutieren: (a) was läuft gut; (b) was ist herausfordernd, kann aber gut bewältigt werden; (c) was läuft weniger gut, so dass sich die Familien Unterstützung durch Bussola wünschen? Die Ergebnisse dieser dritten Phase wurden auf einem Flipchart durch Mitarbeitende von Bussola protokolliert.

### Ergebnisse der quantitativen Befragung

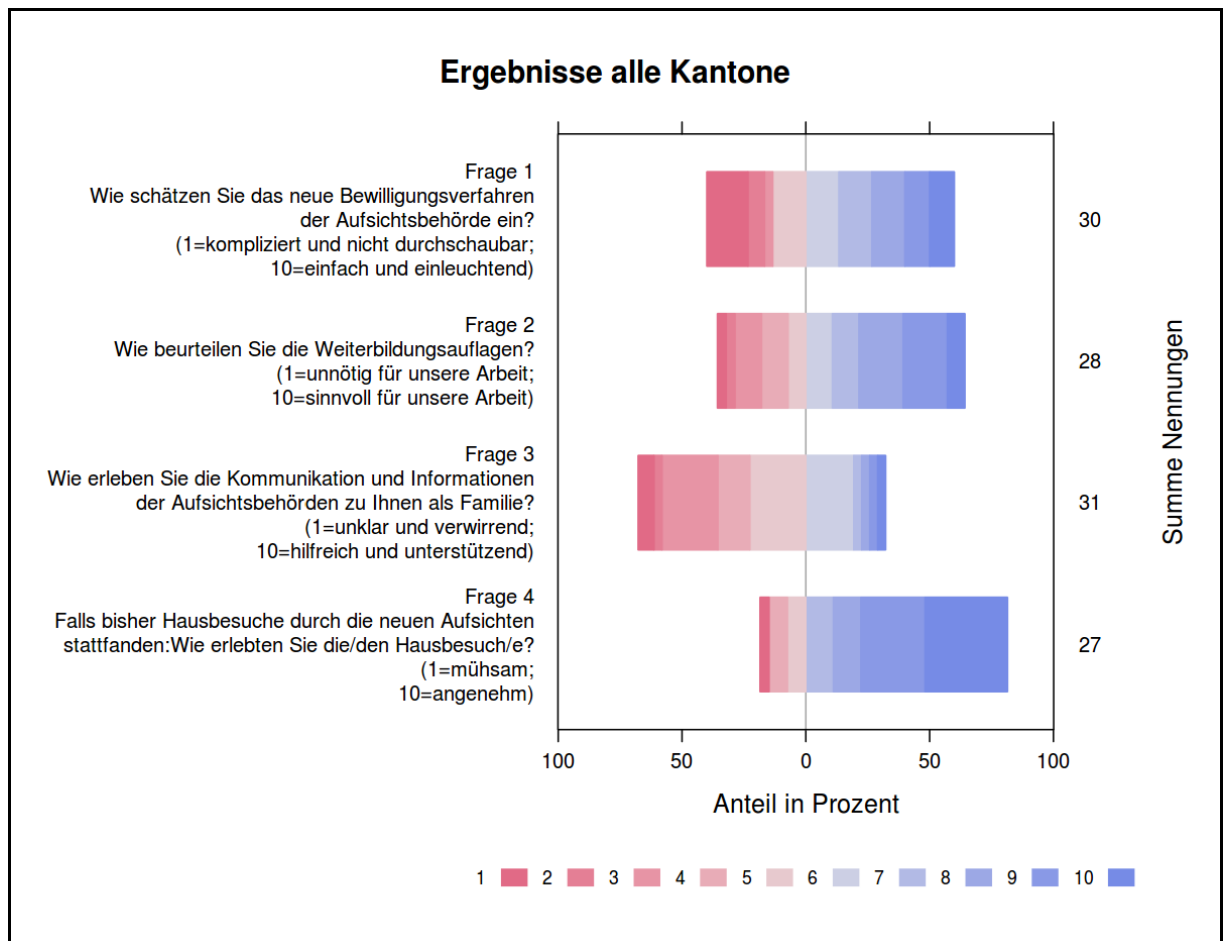


Abbildung 1: Ergebnisse alle Kantone

Betrachtet man die mittels Fragebogen in der ersten Phase erhobenen Daten, fällt auf, dass die Neuerungen mit den Konsequenzen für die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden mehrheitlich posi-

<sup>1</sup> Aktuell wird keine Familie von Bussola betreut, die im Kanton Graubünden wohnhaft ist. Im vorliegenden Bericht wurden Aussagen von einer Familie die umgezogen ist und zuvor im Kanton Graubünden wohnhaft war berücksichtigt.

tiv wahrgenommen werden. Einzig bei der Frage der Kommunikation überwiegen negative Einschätzungen. Überwiegend positiv sind die Einschätzungen zu den bisher stattgefundenen Hausbesuchen (vgl. Abbildung 1).

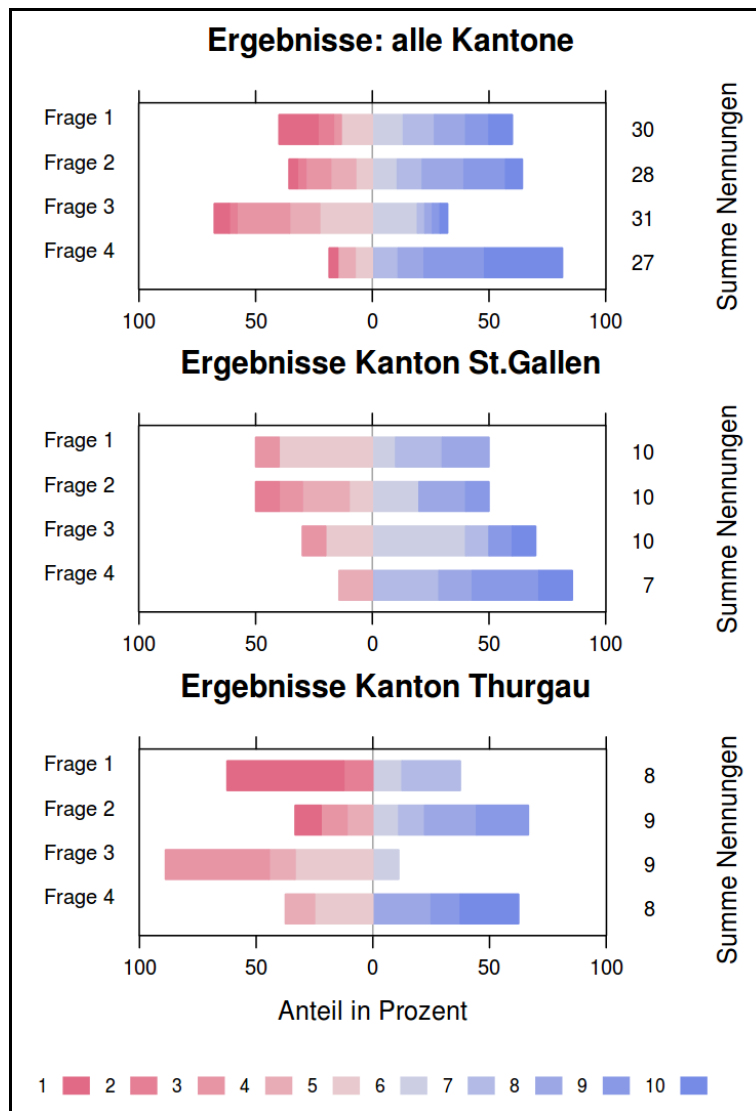


Abbildung 2: Ergebnisse Kanton St.Gallen und Thurgau im Vergleich zu allen

**Frage 1 – Wie schätzen Sie das neue Bewilligungsverfahren der Aufsichtsbehörde ein?**

60 Prozent der befragten Personen schätzen das neue Bewilligungsverfahren positiv ein; auf einer Skala von 1 (kompliziert und nicht durchschaubar) bis 10 (einfach und einleuchtend) geben sie einen Wert von 6 oder höher an. Insgesamt 12 Personen (entspricht 40 Prozent) sind mit dem neuen Bewilligungsverfahren eher unzufrieden bis unzufrieden (vgl. Tabelle 1). 8 Personen (entspricht 23 Prozent) beurteilen dies mit einem Wert von 3 oder weniger. Ein Vergleich der Kantone offenbart grosse Unterschiede. Während in den beiden Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Zürich die Werte positiv bis sehr positiv ausfallen (mit einer Ausnahme im Kanton Appenzell Ausserrhoden), dominieren im Kanton Thurgau die negativen Bewertungen: 5 von insgesamt 8 Personen beurteilen diese Frage mit einem Wert von 1 oder 2. Im Kanton St.Gallen bewegen sich die Bewertungen zwischen 3 und 8, wobei jeweils die Hälfte der Befragten diese Frage positiv bzw. negativ bewertet.

	alle	AI	AR	SH	SG	TG	ZH
<b>1 → kompliziert und</b>	5		1				4
<b>2 nicht durchschaubar</b>	2						1
<b>3</b>	1				1		
<b>4</b>							
<b>5</b>	4				4		
<b>6</b>	4		2		1	1	
<b>7</b>	4				2	2	
<b>8</b>	4		1	1	2		
<b>9</b>	3	1	1				1
<b>10 → einfach und einleuchtend</b>	3		1				2
<b>Summe</b>	30	1	6	1	10	8	3

Tabelle 1: Wie schätzen Sie das neue Bewilligungsverfahren der Aufsichtsbehörde ein?

### Frage 2 – Wie beurteilen Sie die Weiterbildungsaufgaben?

Mit 64 Prozent bewerteten knapp zwei Drittel der Befragten die Weiterbildungsaufgaben als sinnvoll oder zumindest als mehrheitlich sinnvoll. Auf einer Skala von 1 (unnötig für unsere Arbeit) bis 10 (sinnvoll für unsere Arbeit), beurteilen sie diese mit einem Wert von 6 oder höher (vgl. Tabelle 2). Beim Kommentarfeld geben einige der Befragten an, dass sie nicht wussten, dass es Auflagen gebe. Drei Personen haben daher diese Frage nicht beantwortet. Auch bei dieser Frage zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Die Werte für Zürich und Appenzell Ausserrhoden fallen besser aus, als für die Kantone St.Gallen und Thurgau.

	alle	AI	AR	SH	SG	TG	ZH
<b>1 → unnötig für unsere Arbeit</b>	1					1	
<b>2</b>	1				1		
<b>3</b>	3		1		1	1	
<b>4</b>	3				2	1	
<b>5</b>	2				1		
<b>6</b>	3				2	1	
<b>7</b>	3		2			1	
<b>8</b>	5		1		2	2	
<b>9</b>	5		1		1	2	1
<b>10 → einfach und einleuchtend</b>	2			1			1
<b>Summe</b>	28	0	5	1	10	9	2

Tabelle 2: Wie beurteilen Sie die Weiterbildungsaufgaben?

### Frage 3 – Wie erleben Sie die Kommunikation und Informationen der Aufsichtsbehörden zu Ihnen?

Bei der Frage nach der Kommunikation und Informationen der Aufsichtsbehörde fallen die Antworten mehrheitlich negativ aus. Auf einer Skala von 1 (unklar und verwirrend) bis 10 (hilfreich und unterstützend) stufen diese Frage zwei Drittel der befragten Personen (68 Prozent) mit einem Wert zwischen 1 und 5 ein (vgl. Tabelle 3). Ein Drittel (32 Prozent) schätzt die Kommunikation und Informationen als positiv ein (Wert zwischen 6 und 10). Im Vergleich der Kantone zeigen sich hier grosse Unterschiede. Während in St.Gallen diese Frage mehrheitlich positiv eingeschätzt (7 von 10 Personen bewerten sie mit 6 oder höher) wird, dominieren im Thurgau (8 von 9 Personen; vgl. Abbildung 2) und in Appenzell Ausserrhoden (6 von 6 Personen) negative Meinungen, d.h. Werte von 5 und weniger.

	alle	AI	AR	SH	SG	TG	ZH
<b>1 → unklar und verwirrend</b>	2	1	1				
<b>2</b>	1		1				
<b>3</b>	7		2		1	4	
<b>4</b>	4		2	1		1	
<b>5</b>	7				2	3	2
<b>6</b>	6				4	1	1
<b>7</b>	1				1		
<b>8</b>	1						
<b>9</b>	1				1		
<b>10 → hilfreich und unterstützend</b>	1				1		
<b>Summe</b>	31	1	6	1	10	9	3

Tabelle 3: Wie erleben Sie die Kommunikation und Informationen der Aufsichtsbehörden?

#### Frage 4 – Falls bereits stattgefunden: Wie erlebten Sie bisherige Hausbesuche?

Überwiegend positiv werden die Hausbesuche, sofern welche stattgefunden haben, wahrgenommen. Von 27 Personen, die diese Frage beantwortet haben, geben 22 Befragte (81 Prozent) an, dass sie diese als angenehm oder eher angenehm erlebten (Werte zwischen 6 und 10; vgl. Tabelle 4). Fünf Personen stufen die Hausbesuche als mühsam oder eher mühsam ein. Vergleicht man die Kantone, so fallen die Antworten überall tendenziell positiv aus. Ausnahme bildet hier der Kanton Appenzell Innerrhoden, wobei es sich hier um die Antwort einer einzelnen Person handelt.

	alle	AI	AR	SH	SG	TG	ZH
<b>1 → mühsam</b>	1	1					
<b>2</b>							
<b>3</b>							
<b>4</b>	2				1	1	
<b>5</b>	2					2	
<b>6</b>							
<b>7</b>	3			1	2		
<b>8</b>	3				1	2	
<b>9</b>	7		3		2	1	1
<b>10 → angenehm</b>	9	1	3		1	2	2
<b>Summe</b>	27	1	6	1	7	8	3

Tabelle 4: Falls bereits stattgefunden: Wie erlebten Sie bisherige Hausbesuche?

### Erkenntnisse aus der Diskussion, Wünsche an Bussola

Die anschliessende Diskussion spiegelt die Ergebnisse der quantitativen Befragung wider. Mehrheitlich sind die Befragten mit den Aufsichtsbehörden und dem Bewilligungsverfahren zufrieden. Es lassen sich jedoch grosse Unterschiede zwischen den Kantonen feststellen (vgl. Abbildungen 1 und 2). Im Folgenden sind die zentral diskutierten Punkte, nach Kantonen aufgeschlüsselt festgehalten.

#### Appenzell Ausserrhoden (Gruppe bestehend aus 6 Personen)

Die befragten Familien in Appenzell Ausserrhoden sind der Meinung, dass die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden gut und unkompliziert verlaufe. Der Umgang der Behörden mit den Familien sei wertschätzend. Auch die Hausbesuche seien angenehm und die Mitarbeitenden im Umgang mit den Familien verständnisvoll und hilfsbereit. Die Veränderungen werden grundsätzlich als sinnvoll wahrgenommen. Dennoch stellen sie sich einerseits die Frage, ob bei einem Besuch im Jahr die Aufsichtsaufgabe überhaupt sinnvoll wahrgenommen werden könne. Andererseits fragen sie sich, ob die Aufsichtsbesuche überhaupt erforderlich seien, wenn eine Familie durch eine FPO betreut werde. Irri-

tierend erlebte eine Familie, dass eine Aufsichtsperson gefragt hätte, ob sie direkt bei ihnen platzieren könne. Die Familie lehnte ab, weil sie die Zusammenarbeit mit Bussola schätzt. Konkrete Wünsche an Bussola werden keine geäußert, man fühle sich gut betreut.

### **St.Gallen (2 Gruppen, insgesamt 10 Personen)**

Auch in den beiden Diskussionsgruppen mit Familien aus St.Gallen äussern sich die Teilnehmenden mehrheitlich positiv über die Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde. Grundsätzlich wird es als sinnvoll erachtet, dass von neutraler Stelle hingeschaut werde, bspw. im Zusammenhang mit den Beweggründen und auch betreffend Finanzen. Die Fragen während des Bewilligungsverfahrens erleben sie dennoch teilweise als zu detailliert und aufdringlich (bspw. Fragen zur Religion und zum Gehalt). Die Weiterbildungsangebote werden grundsätzlich als sinnvoll eingeschätzt, auch wenn sie teilweise konkreter auf die Praxis der Familien bezogen sein könnten. Die gelieferten Informationen seien grundsätzlich verständlich. Bemängelt wird in diesem Zusammenhang, dass Informationen ausschliesslich schriftlich erfolgen und kaum ein mündlicher Austausch stattfände. Die Besuche wurden als angenehm eingeschätzt, einzelne Fragen hätten sich wiederholt. Alles in allem laufe die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden gut. Bei Fragen zum Datenschutz seien sie froh um Unterstützung von Bussola. Gleiches gelte für die Bewilligungsverfahren: hier ist man froh, wenn man auf die Unterstützung von Bussola zählen könne.

### **Thurgau (2 Gruppen, insgesamt 9 Personen)**

Weniger positiv schätzen die befragten Familien aus dem Kanton Thurgau die Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde ein. Zwar werden die Hausbesuche weitgehend als angenehm eingeschätzt, das Vorgehen bei den Bewilligungsverfahren wird jedoch oft kritisiert. Bemängelt werden insbesondere eine erlebte Misstrauenshaltung, dass die Privatsphäre zu wenig beachtet werde und die mangelnde Flexibilität bei der Suche von Lösungen. Zudem können Grundsatzentscheide wie die Beschränkung der Anzahl von Pflegekindern pro Familie, nicht nachvollzogen werden – zumal diese Restriktionen in anderen Kantonen nicht vorhanden seien. Insbesondere die strikte Regelung mit provisorischen und superprovisorischen Bewilligungen wird von den Familien als belastend erlebt. Zu reden geben auch die Bussenandrohungen, diese werden als unnötig wahrgenommen und behindern eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde. Auch der Schriftverkehr wird als kompliziert erlebt. Irritierend sei zudem, dass der Kanton Thurgau einerseits die Zusammenarbeit mit einer FPO voraussetze, andererseits die FPO bei den Hausbesuchen ausschliesse. Das Weiterbildungsangebot wird als sinnvoll und die Auflagen als moderat wahrgenommen. Bei den Hausbesuchen wurde festgehalten, dass diese beim zweiten Mal deutlich entspannter verlaufen seien. Bezweifelt wird, ob es möglich sei, die Aufgabe der Aufsicht mit einem Besuch pro Jahr sicherzustellen. Dies reiche nicht, um die Stärken und Schwächen der einzelnen Familien festzustellen.

Unterstützung von Bussola erhoffen sich die Familien beim Verstehen der schriftlichen Dokumente und Briefe, wenn es darum gehe, die eigenen Rechte gegenüber den Aufsichtsbehörden einzufordern und beim Ausfüllen der Anträge und Formulare. Stellvertretend steht hier der Satz einer Familie, die sagt: „Ohne Unterstützung einer FPO (hier Bussola) würden wir keine Pflegekinder mehr aufnehmen“.

## **Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Schaffhausen und Zürich (1 Gruppe mit Vertretenden aus allen Kantonen)**

Aus den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Graubünden<sup>2</sup> und Schaffhausen sind je eine und vom Kanton Zürich 3 Personen anwesend. Die vertretenen Familien dieser 4 Kantone bilden eine Diskussionsgruppe und tauschen sich kantonsübergreifend über ihre Erfahrungen aus. Ganz allgemein sammelten die Personen aller vier Kantone mehrheitlich positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den zuständigen Aufsichtsbehörden. Das Bewilligungsverfahren wird grundsätzlich als einfach und unkompliziert beschrieben und der Kontakt als freundlich. Bemängelt werden fehlende Informationen zu den Weiterbildungsangeboten. In Graubünden wird zudem kritisiert, dass das Bewilligungsverfahren immer komplizierter werde und in Zürich, dass die Kinder einzeln befragt werden. Unterstützungswünsche an Bussola werden keine geäußert.

### **Fazit**

Ganz allgemein kommen die Familien mit den Änderungen seit Einführung der PAVO-Teilrevision gut zurecht. Es zeigen sich jedoch grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Insbesondere im Kanton Thurgau wird die Arbeit der Aufsichtsbehörden nicht nur als kontrollierend sondern auch als misstrauend wahrgenommen. Zudem sind die Regelauslegungen nicht nachvollziehbar und die Kommunikation wird als kompliziert erlebt. Ganz anders im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Hier wird die Arbeit der Behörden als wertschätzend und motivierend wahrgenommen. Gemäss quantitativer Befragung ist eine Verbesserung der schriftlichen Informationen zu prüfen. Diese werden tendenziell als eher verwirrend wahrgenommen. Im Kanton St.Gallen wird grundsätzlich von einer positiven Entwicklung gesprochen, auch wenn die Kommunikation als schriftlastig und die Fragen beim Bewilligungsverfahren teilweise für zu weitreichend erlebt werden. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen, Graubünden und Zürich äussern sich die Familien weitgehend zufrieden mit der Zusammenarbeit mit den zuständigen Aufsichtsbehörden.

Ganz allgemein kann festgestellt werden, dass die Familien die durch die PAVO-Teilrevision eingeleiteten Umstrukturierungen als sinnvoll erachten. Den Familien leuchtet ein, dass die Interessen der Kinder und Jugendlichen von einer Aufsichtsbehörde gewahrt und die Arbeit der Pflegefamilien kontrolliert werden. Den Familien ist klar, dass die Änderungen für die Aufsichtsbehörden grosse Umstellungen nach sich ziehen. Sie bringen der Tatsache, dass nicht alles von Anfang an reibungslos laufen könne, Verständnis entgegen. Wichtig ist, das zeigen sowohl die Ergebnisse der schriftlichen Befragung wie auch der Diskussionsrunden, dass der Arbeit der Familien Wertschätzung entgegengebracht wird. Dies wird von den Familien nicht als Widerspruch zur Aufgabe der Kontrolle erlebt. Ganz im Gegenteil, wiederholt stellen sich die Familien die Frage, ob die Aufsichtsaufgabe mit einem Hausbesuch pro Jahr überhaupt wahrgenommen werden könne.

Auch die Weiterbildungsaufgaben werden grundsätzlich begrüßt. Hier zeigt sich, dass viele Familien gar nicht wussten, dass es Auflagen und Angebote gebe. Vermutlich lohnt es sich für die Behörden gezielter zu informieren.

Die Triade Aufsichtsbehörde, FPO und Familie wird von allen Beteiligten als sinnvoll erachtet. Die befragten Familien bringen deutlich zum Ausdruck, dass sie sich durch Bussola unterstützt fühlen und auch darauf vertrauen, dass sie bei Bedarf auf sie zukommen können. Die Veränderungen durch die

---

<sup>2</sup> Die hier dargestellten Erkenntnisse zur Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden des Kantons Graubünden stammen von einer Familie, die zu einem früheren Zeitpunkt im Kanton Graubünden wohnhaft war und umgezogen ist.

PAVO-Teilrevisionen werden einerseits in ihren Grundzügen von den Familien begrüsst. Andererseits wird deutlich, dass FPO wie Bussola vor allem dadurch gefordert sind, dass die Umsetzung in den Kantonen sehr unterschiedlich ausfällt.

Entsprechend dieser Differenzen werden unterschiedliche Unterstützungswünsche an Bussola geäussert. Während in den meisten Kantonen (Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Schaffhausen und Zürich) der Tenor lautet „weiter wie bisher“, äussern Familien aus Thurgau Unterstützungsbedarf beim Ausfüllen der Anträge und Formulare, beim Verstehen der schriftlichen Dokumente und beim Einfordern ihrer Rechte gegenüber den Behörden. Im Kanton St.Gallen wünscht man sich Hilfe beim Datenschutz und allgemein beim Bewilligungsverfahren.

Stand der Erhebung: November 2015

Bericht: Januar 2016

Verfasser: Benjamin Moser, Zentrum FOBE GmbH / Forschung, Beratung und Entwicklung