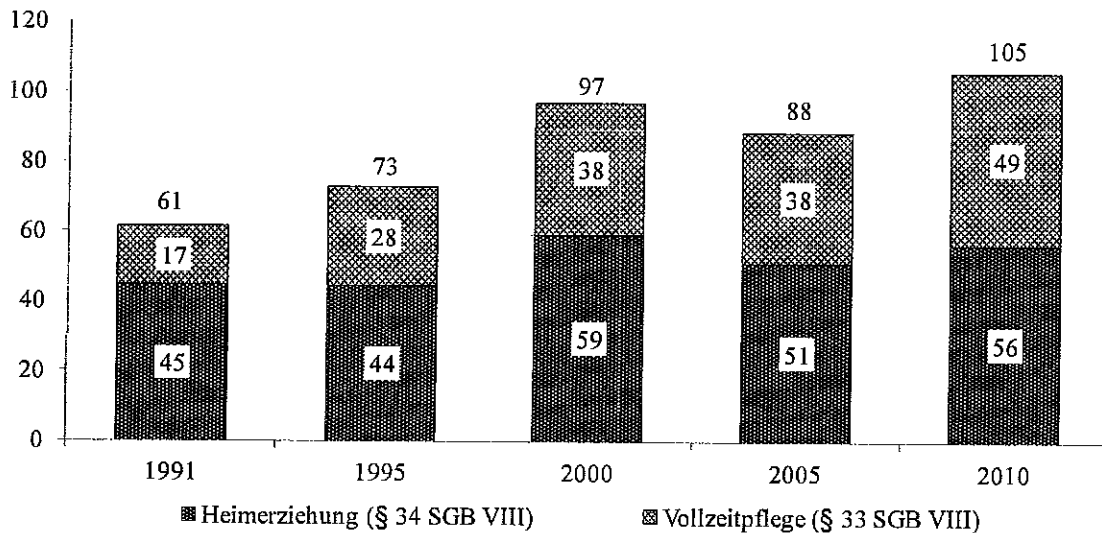


Abbildung 10-14: Fallzahlen zur Vollzeitpflege und Heimerziehung (Ostdeutschland ohne Berlin; 1991–2010; andauernde Hilfen am 31.12. eines Jahres, Angaben pro 10.000 der unter 18-Jährigen)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen, Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige, verschiedene Jahrgänge; Zusammenstellung und Berechnung Arbeitsstelle: Kinder- und Jugendhilfestatistik

#### 10.7.4 Pflegekinderhilfe

In der Pflegekinderhilfe als einer Form öffentlicher Erziehung in privaten Haushalten wird eine der zentralen Fragestellungen des vorliegenden Berichts, der Wandel des Aufwachsens in öffentlicher und privater Verantwortung, in spezifischer Weise gebündelt. Daher, und weil sich in ihr seit dem letzten Gesamtbericht viel entwickelt hat und besondere Herausforderungen für die Jugendämter absehbar sind, wird auf dieses Leistungsfeld gründlicher eingegangen. Schon seit mehr als 200 Jahren nutzen Staat, Kirche und Zivilgesellschaft Familien als Platzierungsort für Kinder, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht in ihren Herkunftsfamilien aufwachsen können oder sollen (vgl. Sauer 1979). Die Pflegekinderhilfe hat sich in den 20 Jahren seit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Windschatten der „großen Entwicklungen“ in den Hilfen zur Erziehung (Ausdifferenzierung, Ausbau und Flexibilisierung der familienbezogenen ambulanten Hilfen, Ökonomisierung des Feldes, Sozialraumorientierung, Qualifizierung der Hilfeplanung und des Kinderschutzes) mühsam und unmerklich stabilisiert. Sie hat sich differenziert, alte methodische Frontstellungen (Ersatz- vs. Ergänzungsfamilienkonzept, vgl. Güthoff u. a. 1990) überwunden und in den letzten rund zehn Jahren auch bundesweit einen, freilich vorwiegend fiskalisch motivierten, quantitativen Ausbau erlebt. Durch eine vermehrte Anzahl von Studien ist der Fundus empirischer Erkenntnisse gewachsen, wenngleich viele dieser empirischen Erkenntnisse bislang leider noch zu wenige Auswirkungen auf praktisches Handeln gehabt haben. Das hervorragend den aktuellen Wissensstand aufarbeitende und umfassend informierende „Handbuch Pflegekinderhilfe“ des DJI und DIJuF (vgl. Kindler u. a. 2011a) könnte hier in den nächsten Jahren Abhilfe schaffen.

Auszug aus: 14. KINDER-UND JUGENDBERICHT

a) *Rechtliche Rahmenbedingungen der Pflegekinderhilfe – Veränderungen und Herausforderungen*

Das KJHG hat seit 1990/1991 die ordnungsrechtlich dominierten Bestimmungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes zur Pflegekinderhilfe abgelöst, es präferiert eine „systemische“ Sichtweise – Pflegefamilie nicht als Ersatzfamilie, sondern als zweite soziale Familie (evtl. auf Zeit) neben der Geburtsfamilie – und setzt vorrangig auf Kooperation, Beratung und Unterstützung (vgl. § 37 SGB VIII).

Die Reform des Kindschaftsrechts 1998 hat u. a. ein Umgangsrecht von Kindern zu den beiden leiblichen Elternteilen eingeführt und damit die fachlich schon länger favorisierte Orientierung in der Pflegekinderhilfe, der zufolge auch bei Kindern, die in Pflegefamilien leben, ein möglichst förderlicher Umgang zur Herkunftsfamilie unterstützt werden soll (schon DJI 1987), auch rechtlich normiert. In der Praxis scheint die Zusammenarbeit mit den Herkunftseltern allerdings bis heute problembehaftet und defizitär zu sein, was teils systemisch bedingt ist, weil die Beziehungsdynamiken zwischen Pflegeeltern, Jugendamt und Herkunftseltern häufig konfliktreich verlaufen. Probleme in der Zusammenarbeit mit den Herkunftseltern haben aber auch mit fehlenden Ressourcen und fehlenden Konzepten zu tun. Insbesondere haben Pflegekinderdienste häufig schlicht nicht die Kapazität, um beide Familiensysteme in ausreichender Intensität zu begleiten, zu beraten und bei Krisen früh genug zu intervenieren.

Die Pflegekinderhilfe handelt hier – ähnlich wie auch in der Heimerziehung – widersprüchlich: Einerseits steht die Herkunftsfamilie im Mittelpunkt der sozialpädagogischen Bemühungen, andererseits verlieren die Herkunftsfamilien häufig das „sozialpädagogische Interesse“ der Institutionen, sobald die Kinder fremduntergebracht sind (vgl. Kindler u. a. 2011b S. 624f.). Eine konsequente „Re-Stabilisierungsarbeit“ wäre dabei insbesondere am Beginn einer Fremdunterbringung notwendig, wenn die Situation dieser Familien sich sowohl auf der materiellen Ebene durch den Wegfall finanzieller Transferleistungen (z. B. Kindergeld) als auch auf der sozialen und emotionalen Ebene aufgrund der Herausnahme des Kindes verschärft (vgl. Faltermeier 2012a, b).

Besonders intensiv ist in den letzten Jahren die Sonderbestimmung des § 86 Abs. 6 SGB VIII im Bereich der örtlichen Zuständigkeit diskutiert worden, wonach die örtliche Zuständigkeit nach zwei Jahren und absehbarer Dauerpflege an den Wohnort der Pflegeperson „wandert“. So sinnvoll eine fachliche Beratung der Pflegefamilie vor Ort sein mag, so haben sich aus der Vorschrift doch sehr häufig Probleme ergeben – wegen der regional sehr unterschiedlichen fachlichen Ausrichtungen und Qualitäten sowie der finanziellen Ausstattungen der Pflegekinderhilfe. Alle neueren Studien (vgl. Erzberger 2003; Walter 2004; Rock u. a. 2008; Kindler u. a. 2011a) belegen die sehr unterschiedlichen Standards in Deutschland, was im Falle sich ändernder örtlicher Zuständigkeit häufig zu Diskontinuitäten führt. Hier ist zu hoffen, dass die mit dem Bundeskinderschutzgesetz zum 01.01.2012 in Kraft getretenen neuen Bestimmungen in § 37 und § 86c SGB VIII, die eine ortsnahe Beratung von Vollzeitpflegeverhältnissen und deren Finanzierung sicherstellen sollen und die das neu zuständig gewordene Jugendamt an die bisherige Hilfeplanung und das bestehende Hilfeeinrichtung zu binden suchen, zu einer größeren Kontinuität im Hilfeverlauf auch nach Zuständigkeitswechseln beitragen. Bei der gesetzlich vorgesehenen Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes wird auf die Folgen dieser Neuregelungen ein besonderes Augenmerk zu richten sein.

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung sind deutsche Jugendämter in den vergangenen Jahren wiederholt wegen des Ausschlusses von Umgangskontakten und der nicht ausreichenden Beachtung

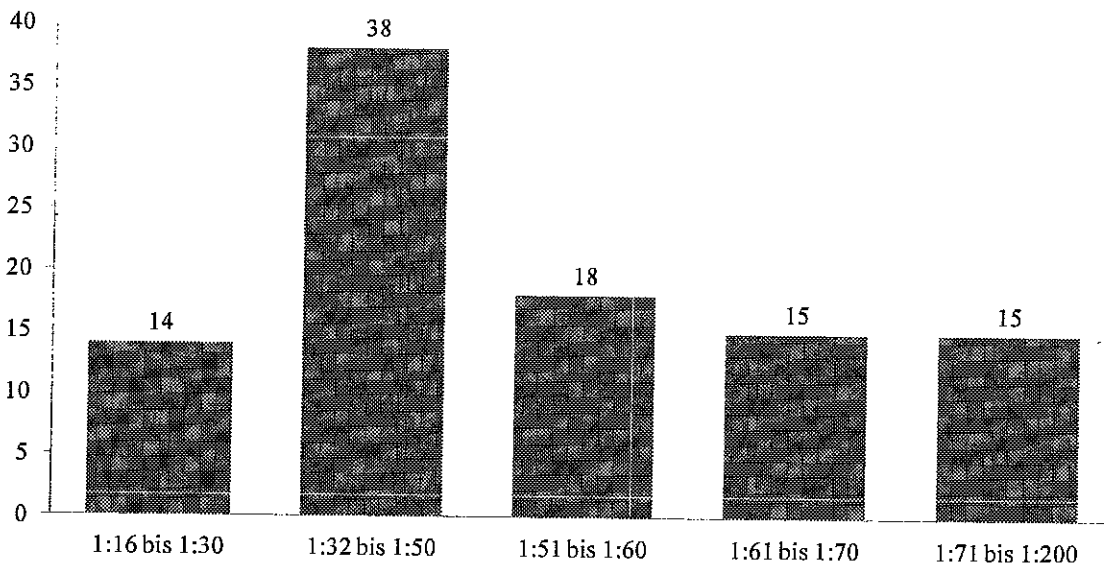
von Rückführungsoptionen verurteilt worden (vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 26.02.2004; BVerfG vom 28.12.2004). Im internationalen Vergleich mit den nord- und westeuropäischen Ländern England, Frankreich, Irland und Schweden ist festzustellen, dass Fremdunterbringungen in allen der genannten Länder von kürzerer mittlerer Dauer als in Deutschland sind (vgl. Thoburn 2007), was nicht daran liegt, dass in Deutschland Kinder relativ früher fremdplatziert werden und daher längere Unterbringungsauern zu erwarten wären. Auch sind deutsche Pflegekinder offenbar nicht stärker psychosozial vorbelastet (vgl. Kindler u. a. 2011b, S. 628). Eher scheinen in Deutschland „rechtlich und praktisch Möglichkeiten zur dauerhaften Beendigung von Pflegeverhältnissen [zu] fehlen (z. B. realistische Möglichkeiten zur Adoption in Pflege untergebrachter Kinder, intensivere Anstrengungen zur Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit der Herkunftseltern) und zudem die Bereitschaft, fehlschlagende Rückführungen zu riskieren, eher gering“ (Kindler u. a. 2011c, S. 136) zu sein. Deutschland kennt im Unterschied etwa zu England und den Niederlanden keine klaren zeitlichen Fristen, innerhalb derer Rückführungsbemühungen stattfinden sollen. Zwar ergeben sich auch in Deutschland durch die Rechtsprechung zeitliche Fristen in Abhängigkeit vom Alter des Kindes, seinem Entwicklungsstand und der Dauer des Pflegeverhältnisses (vgl. Kindler u. a. 2011c). Die klaren zeitlichen Fristen, z. B. in den Niederlanden, die Rückführungsbemühungen auf maximal neun Monate zu begrenzen, verdeutlichen allen Beteiligten einen klaren Rahmen und diktieren Pflegekinderdiensten und Familiengerichten eine klare Agenda, was gegenüber den in Deutschland – vor allem auch nach Inobhutnahmen – häufig eintretenden „Hängepartien“ von Vorteil ist. *Küfner* und *Schönecker* (2011) geben mit Blick auf die in § 37 SGB VIII auch vorgesehene „auf Dauer angelegte Lebensperspektive“ für ein Pflegekind zudem zu bedenken, dass es in Deutschland für die Dauerpflege kein zivilrechtliches Pendant gebe und fordern die Prüfung von Rechtsinstituten, vergleichbar der „special guardianship“ im englischen „Children Act“ von 1989, bei der Dauerpflegeeltern weitgehende und dauerhafte sorgerechtliche Befugnisse, vergleichbar einer Adoption, erhalten, ohne dass die verwandtschaftlichen Beziehungen zu den Eltern gekappt werden (vgl. in die gleiche Richtung zielende Empfehlungen der (BMJ-) „Arbeitsgruppe Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB“ von 2009, S. 45). Ähnlich wird im „Neuen Manifest zur Pflegekinderhilfe“ (IGfH/Kompetenz-Zentrum Pflegekinderhilfe 2010) argumentiert.

#### *b) Strukturen der Pflegekinderhilfe*

Dass die Kosten der Pflegekinderhilfe etwa ein Drittel der Unterbringung in Heimen ausmachen, ist sicherlich ein Grund dafür, dass die Fallzahlen in der Pflegekinderhilfe zuletzt Rekordwerte erreichten. Insofern kann zu Recht gefragt werden, ob die Pflegekinderhilfe nur als „Sparschwein“ der Kinder- und Jugendhilfe diene. Nach einer vorsichtigen Einschätzung der Berichtskommission zeichnet sich hier ein Wandel ab, der Pflegefamilien nicht nur als kostengünstige Alternative zum Heim ins Auge fasst. Jedenfalls lassen der Ausbau der Pflegekinderdienste und die in den letzten Jahren geführten fachlichen Debatten nicht zuletzt auf das gewachsene Forschungsinteresse daran schließen. Freilich wäre es dringend notwendig, bundesweit einheitlichere Standards zu etablieren, die die aktuellen Forschungsergebnisse berücksichtigen. Noch ist hier eine gewisse Beliebigkeit festzustellen. Zudem ist die personelle Ausstattung deutlich zu verbessern.

Nach einer Erhebung des Deutschen Jugendinstituts (vgl. DJI/DIJuF 2006) ergab eine Befragung bei 142 Gebietskörperschaften eine erhebliche Bandbreite der Betreuungsschlüssel (vgl. Abbildung 10-15).

Abbildung 10-15: Volle Fachkraftstelle im Verhältnis zur Zahl der betreuten Pflegekinder  
(Deutschland; 2006; Anteile in Prozent)



Quelle: Strukturhebung des DJI (DJI/DIJuF 2006); Kindler u. a. 2011a

Der Personalschlüssel lag bei rund 80 Prozent der Jugendämter über dem 1987 seitens des DJI geforderten Werts von eins zu 35 (vgl. DJI 1987) und selbst bei rund 47 Prozent über den Empfehlungen des Deutschen Städtetages (1986) mit eins zu 50. Rock u. a. (2008) errechneten für Rheinland-Pfalz einen durchschnittlichen Schlüssel von eins zu 69,5. Sicherlich werden nicht unbedingt alle in der Pflegekinderhilfe zu erledigenden Aufgaben mit den erhobenen Betreuungsschlüsseln erfasst, z. B. weil in manchen Kommunen Teilaufgaben der Pflegekinderdienste von anderen Diensten des Jugendamts oder von freien Trägern erledigt werden. Davon ausgehend jedoch, dass die Richtsätze des DJI und der kommunalen Spitzenverbände (letztere unverdächtig, fachliche Maximalwünsche zu erfüllen) noch aus JWG-Zeiten stammen und §§ 36, 37 SGB VIII einen noch höheren Arbeitszeitbedarf im Bereich der beteiligungsorientierten Planung und Begleitung von Hilfen in Pflegefamilien nach sich ziehen, weswegen Wiesner (2006, S. 676) sogar einen Personalschlüssel von eins zu 25 fordert, kann nur konstatiert werden, dass die derzeitige Ausstattung der meisten Pflegekinderdienste in Deutschland defizitär ist. Dabei geben Befunde aus der internationalen Forschung Hinweise darauf, dass mangelnde personelle und materielle Ressourcen zum Misserfolg von Pflegeverhältnissen beitragen (vgl. Sinclair 2005).

Sind die großen Unterschiede bei der Organisation der Pflegekinderhilfe im Großen und Ganzen unproblematisch (es sei denn, es würden Kernbereiche der Pflegekinderhilfe vergessen, vgl. hierzu IGfH/Kompetenz-Zentrum 2010), so ist es unverständlich, dass trotz der jeweils fortgeschriebenen Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu den Pflegegeldleistungen gem. § 39 SGB VIII sich die materiellen Leistungen an Pflegefamilien regional erheblich unterscheiden: Die Strukturuntersuchung des DJI (DJI/DIJuF 2006) ergab Streuungen bei den Hilfen in Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII zwischen 180 € und 670 € je Kind und Monat.

*c) Entwicklung des Feldes*

Die absoluten Fallzahlen der Hilfen in Vollzeitpflege haben sich zwischen 1995 und 2005 relativ wenig verändert, zwischen 2005 und 2010 sind sie jedoch kräftig um 24 Prozent auf 73.692 Fälle gestiegen (vgl. Tabelle A10-11 im Anhang). Blickt man auf den relativen Eckwert, d. h. die Summe der am Jahresende laufenden und innerhalb des jeweiligen Jahres beendeten Hilfen bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen, so zeigt sich die expansive Entwicklung seit 2005 noch deutlicher: Betrag der Pflegekinderhilfe-Eckwert im Jahr 1995 exakt 31,6 und im Jahr 2000 fast unverändert 31,5, so stieg der Wert leicht auf 34,1 im Jahr 2005 und stark um fast 35 Prozent auf 45,9 im Jahr 2010.

Alter: Die Vollzeitpflege wird nach wie vor besonders bei notwendigen außerfamiliären Unterbringungen von kleineren Kindern eingesetzt. Im Jahr 2010 waren über ein Viertel der in Pflegefamilien lebenden jungen Menschen unter sechs Jahre alt, in Heimen und anderen institutionellen Wohnformen befanden sich lediglich knapp sechs Prozent in der Altersgruppe der unter Sechsjährigen. Es wird für die Pflegekinderhilfe zukünftig eine große Herausforderung sein, noch stärker als bisher geeignete Pflegepersonen für die Aufnahme älterer Kinder und Jugendlicher zu finden, diese entsprechend vorzubereiten und für die spezifische Arbeit mit dieser Altersgruppe, in der es noch um Familienleben, aber auch schon um Ablösung im Sinne einer „Interims-Vollzeitpflege“ (Deutscher Verein 2004, S. 21) geht, gut zu unterstützen.

Geschlecht: Von den in Pflegefamilien untergebrachten jungen Menschen sind mit 50,9 Prozent die männlichen nicht so überrepräsentiert wie in anderen erzieherischen Hilfen (bezogen auf alle Hilfen beträgt die Geschlechterverteilung rund 56% Jungen gegenüber 44% Mädchen).

Von allen Familien, die eine Vollzeitpflege erhalten, sind laut den Ergebnissen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik 2010 rund 77 Prozent auf staatliche Transferleistungen angewiesen. Zum Vergleich: Junge Menschen in Heimen oder betreuten Wohnformen kommen zu etwa 60% aus Familien, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Bei Familien, die hingegen eine Erziehungsberatung in Anspruch nehmen, sind es gerade einmal knapp 20%.

Junge Menschen mit Migrationshintergrund sind in der Pflegekinderhilfe gegenüber der Heimerziehung unterrepräsentiert: Lediglich bei knapp 22 Prozent der neu begonnenen Hilfen in Vollzeitpflege stammte mindestens ein Elternteil des Pflegekindes aus dem Ausland (Heim: knapp 29%). Es wird zukünftig darauf ankommen, auch unter den Migranten geeignete Pflegepersonen zu rekrutieren, um die Hürde zur Inanspruchnahme der Pflegekinderhilfe evtl. zu senken. Innerhalb Deutschlands ist eine enorme Streuung bei der Inanspruchnahme von Vollzeitpflege festzustellen.

Bundesländer: Der Anteil der Pflegekinderhilfe an allen Fremdunterbringungen liegt im Jahr 2010 bei 43,7 Prozent deutschlandweit, streut allerdings erheblich zwischen 22,4 Prozent in Berlin und 56,9 Prozent in Schleswig-Holstein. Innerhalb Deutschlands ist eine enorme Streuung bei der Inanspruchnahme von Vollzeitpflege festzustellen – zwischen 29 Fällen pro 10.000 der unter 21-Jährigen in Berlin und 80 Fällen in Bremen. Innerhalb der Flächenländer variiert die Inanspruchnahme zwischen 34 Fällen pro 10.000 der unter 21-Jährigen in Baden-Württemberg und 66 Fällen in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Tabelle A10-12 im Anhang). Diese regionalen Disparitäten erscheinen mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Anspruch auf annähernd gleiche Sozialleistungen in den verschiedenen Bundesländern bedenklich.

Verweildauer: Die Pflegekinderhilfe ist mit 41 Monaten im Durchschnitt die am längsten dauernde erzieherische Hilfe. Bei den im Jahr 2010 beendeten Vollzeitpflegen gem. § 33 SGB VIII dauerten knapp 44 Prozent zwei Jahre und länger – und vor allem bei der Pflegekinderhilfe wird die

Verweildauer aufgrund oft nur verwaltungstechnischer „Beendigungen“ (Zuständigkeitswechsel gem. § 86, 6 SGB VIII) systematisch unterschätzt (vgl. van Santen 2010).

*Kosten:* Im Jahr 2010 wurden bundesweit rund 850 Mio. € für die Vollzeitpflege aufgewendet, das ist mehr als doppelt so viel wie 1995. Bezogen auf die Summe der am Jahresende laufenden und innerhalb des Jahres beendeten Hilfefälle liegen bei den unter 18-Jährigen die jährlichen Fallkosten für die Vollzeitpflege bei durchschnittlich nicht ganz 12.800 €.

#### d) Differenzierung der Pflegekinderhilfe, Verwandtenpflege

Die Pflegekinderhilfe hat sich in den letzten 20 Jahren differenziert und professionalisiert: Neben die „Normalpflegefamilie“ traten zunehmend Sonderformen:

- Die Erziehungsstellen als professionelle Formen der Vollzeitpflege (vgl. Steege/Trede 1995), bei denen ein Elternteil i. d. R. sozialpädagogische Fachkraft ist, die Pflegefamilie intensiver betreut wird und die Pflegestelle ein vom TVöD abgeleitetes Honorar erhält. Diese und andere „Sonderpflegeformen“, die sich gem. § 33 Satz 2 SGB VIII um „besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche“ kümmern, machen nach der amtlichen Statistik rund zwölf Prozent aller Pflegekinderhilfen aus.
- Bereitschaftspflegestellen, die Minderjährige ad hoc im Rahmen einer Inobhutnahme für eine kürzere Zeit aufnehmen (vgl. BMFSFJ 2002).
- Kurzzeitpflegestellen, die belastete Familien zeitweilig entlasten können und dem Kind ein zweites Zuhause, z. B. bei zeitweiligen Krankenhausaufenthalten der alleinerziehenden Mutter, bieten können (vgl. Szyłowizki 2006).
- Pflegefamilien, die Kinder mit Behinderungen aufnehmen (vgl. Schönecker 2011).

Es gibt Formen der Kindertagespflege gem. § 23 SGB VIII, die, weil sie z. B. immer wieder Tagespflegekinder auch über Nacht betreuen, in die Nähe zur Kurzzeitpflege kommen (ähnlich auch Teilzeit-Pflegeformen, vgl. Blandow 2004). Von den Sonderformen der Pflegekinderhilfe ist die Bereitschaftspflege am weitesten verbreitet. Einer DJI-Untersuchung zufolge (vgl. Gadow u. a 2013, S. 173) wird sie in rund drei Vierteln der befragten Jugendamtsbezirke vorgehalten.

*Verwandtenpflege:* Nach Schätzungen von Blandow und Kűfner (2011) wachsen gut 70.000 Kinder und Jugendliche bei Verwandten, überwiegend bei den Großeltern auf. Die meisten dieser Pflegeverhältnisse sind informeller oder halbformeller Natur. Laut Kinder- und Jugendhilfestatistik lag die Zahl der formellen Verwandtenpflegeverhältnisse auf der Grundlage des § 33 SGB VIII im Jahr 2010 bei 16.181 (andauernden und beendeten Hilfen) im Erhebungsjahr. Zu den amtlichen Zahlen sind also schätzungsweise rund 54.000 informelle Pflegeverhältnisse hinzuzurechnen, will man einen ungefähren Gesamtblick auf das Leben von jungen Menschen „in einer anderen Familie“ erhalten. Vor allem seit den Untersuchungen von Blandow und Walter (vgl. Blandow 2004; Walter 2004) wird die Besonderheit der Verwandtenpflege in der Fachwelt reflektiert. Nach langen Jahren, in der die Verwandtenpflege seitens der professionellen Sozialen Arbeit eher skeptisch und kontrollierend in den Blick genommen wurde, gilt die Platzierung im erweiterten Familienkreis – auch angeregt durch die Praxis des „kinship care“ in den USA und die niederländischen Erfolge im Bereich der „social network care“ – durchaus als Mittel der Wahl, das freilich besonderer Methoden und taktvoller ergänzender Hilfen bedarf (vgl. auch Deutscher Verein 2004).