



Fachhochschule Nordwestschweiz  
Hochschule für Soziale Arbeit

# **Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern**

## **Konzept Bestandesaufnahme**

---

Stand 16. April 2014

Stefan Schnurr

Institut Kinder- und Jugendhilfe

Tiersteinerallee 57  
4053 Basel

T +41 61 337 27 83  
F +41 61 337 27 95

stefan.schnurr@fhnw.ch  
www.fhnw.ch

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Ergänzende Hilfen zur Erziehung - Begriffsklärung</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Hintergrund und Ziel des Projektes</b>	<b>7</b>
	<b>3.1 Bestandesaufnahme: die Zielsetzung</b>	<b>7</b>
	<b>3.2 Die Teilstudien und ihre Kernfragen</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Literatur</b>	<b>11</b>

# 1 Einleitung

Der Kanton Bern hat ein Projekt zur „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ lanciert.

Das Gesamtprojekt gliedert sich in drei Teilprojekte:

- Teilprojekt 1 Bestandesaufnahme
- Teilprojekt 2 Finanzierung
- Teilprojekt 3 Aufsicht und Steuerung

Der folgende Text möchte die Ziele und die geplante Umsetzung des Teilprojekts 1 Bestandesaufnahme erläutern. Dazu wird zunächst das Verständnis der „Hilfen zur Erziehung“ dargelegt, indem wichtige Begriffe definiert werden. Anschliessend wird darauf eingegangen, welche Funktion das Teilprojekt 1 Bestandesaufnahme für das Teilprojekt 2 Finanzierung hat. Schliesslich werden die verschiedenen Teilstudien vorgestellt, die unter dem Dach des Teilprojekts 1 Bestandesaufnahme durchgeführt werden.

## 2 Ergänzende Hilfen zur Erziehung - Begriffsklärung

„Ergänzende Hilfen zur Erziehung“ bezeichnet eine Gruppe von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Unter „Hilfen zur Erziehung“ werden solche Leistungen verstanden, die Eltern bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen oder die erforderlich werden, wenn Eltern die Erziehungsverantwortung nicht (mehr) oder nur teilweise wahrnehmen können. Die klassischen Hilfen zur Erziehung sind: Heimerziehung, Tagesheim, Ambulante Familiendienste (z.B. Sozialpädagogische Familienhilfe) und Pflegefamilien. Mit der Hervorhebung des „ergänzenden“ Charakters dieser Hilfen und der Betonung, dass es sich um Hilfen „zur“ Erziehung handelt, soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Erziehungsverantwortung grundsätzlich und primär bei den Eltern liegt.

Die ergänzenden Hilfen zur Erziehung zählen zu den besonders aufwändigen und kostenintensiven Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Mit ihnen sind immer deutliche Eingriffe in die Lebensführung und Autonomie der Adressatinnen und Adressaten verbunden. Das Spektrum der ergänzenden Hilfen zur Erziehung umfasst Leistungen, die unterschiedlich stark eingreifen: von der ambulanten Familienhilfe bis zur Fremdplatzierung. Die generell erhöhte Eingriffs- und Kostenintensität ist ein Grund dafür, dass Entscheidungen über Hilfen dieser Art in vielen Fällen durch rechtliche Vorgaben gerahmt werden. Prozesse der Entscheidung über erzieherische Hilfen sind vergleichsweise stark vorstrukturiert. Teilweise sind sie rechtlich gerahmt. Entscheidungen über ergänzende Hilfen zur Erziehung sind ausserdem oft besonderen und durch das Recht autorisierten Stellen vorbehalten und verpflichten diese in vielen Fällen zu einer Beteiligung der Betroffenen. Im Kanton Bern sind diese autorisierten Stellen in erster Linie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, die Jugendstrafbehörden und die Sozialdienste.

Zur Herkunft und Verbreitung des Begriffs ist folgendes zu sagen: „Hilfe zur Erziehung“ ist die Überschrift für einen Unterabschnitt des deutschen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (von 1989) und bezeichnet dort (mehr oder weniger) die oben angesprochene Gruppe von Jugendhilfeleistungen. Von dort hat der Begriff Eingang in die deutschsprachige Soziale Arbeit (Sozialarbeit, Sozialpädagogik) gefunden und wird zunehmend auch in der Sozialen Arbeit der Schweiz verwendet.

Der 2012 vorgelegte Bundesratsbericht „Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung“ vom Juni 2012 hat erstmals für die Schweiz die „Grundleistungen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems beschrieben“ (Bundesrat 2012, S. 23). Dieser Grundleistungskatalog umfasst folgende Leistungen:

**A Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien**

A1 Kinder- und Jugendarbeit

A2 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

A3 Elternbildung

**B Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen**

B1 Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche

B2 Schulsozialarbeit

B3 Beratung und Unterstützung für Erziehende

**C Ergänzende Hilfen zur Erziehung**

C1 Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung

C2 Heimerziehung

C3 Familienpflege

**D Abklärung****E Fallführung**

Das Projekt zur „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ schliesst an das im Bundesratsbericht dargelegte Verständnis von Kinder- und Jugendhilfe an, verwendet jedoch zur Unterscheidung der Leistungsarten teilweise etwas andere Begriffe.

Im Rahmen des Projekts zur „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ wird zwischen *stationären*, *teilstationären* und *ambulanten* Hilfen zur Erziehung unterschieden; eine weitere Unterkategorie bildet die Familienpflege bzw. *Pflegefamilie*. Diese Unterscheidung ist in der deutschsprachigen Sozialen Arbeit ebenfalls weit verbreitet.

<b>Ergänzende Hilfen zur Erziehung</b>
❖ Stationäre Hilfen zur Erziehung
❖ Teilstationäre Hilfen zur Erziehung
❖ Ambulante Hilfen zur Erziehung
❖ Pflegefamilien

**Stationäre Hilfen zur Erziehung**

Die klassische Form der stationären Erziehungshilfe ist die Heimerziehung. Im Bereich der Heimerziehung gab es schon immer eine Vielfalt der Formen. Heute umfasst sie ein weites

Spektrum von Unterbringungs- bzw. Wohn- und Betreuungsformen, das schwer zu überblicken und zu ordnen ist. Hinzu kommt, dass in diesem Handlungsfeld viel Bewegung ist und Bezeichnungen teilweise unterschiedlich verwendet werden. Das entscheidende Kriterium ist: Stationäre Hilfen zur Erziehung bieten Kindern und Jugendlichen einen Lebensort ausserhalb der Herkunftsfamilie über Tag und Nacht. Zu den stationären Hilfen zur Erziehung werden auch Einrichtungen gerechnet, die eine (vorübergehende) Unterbringung in Notfällen und Krisensituationen anbieten. Neben den klassischen Heimsettings bestehen Unterbringungsformen wie z.B. die „Sozialpädagogischen Grossfamilie“. In den vergangenen Jahren haben sich ausserdem Familienplatzierungsorganisationen etabliert und haben einige Heimerziehungseinrichtungen kooptierte Familienpflegestellen in ihr Repertoire aufgenommen. Im Rahmen der Bestandesaufnahme werden diese Unterbringungsformen als Varianten der stationären Hilfen zur Erziehung betrachtet. Der Grund ist, dass sie hinsichtlich ihrer Finanzierung und Kosten (gegenwärtig) mit den klassischen Formen der stationären Jugendhilfe mehr Ähnlichkeiten aufweisen als mit den klassischen Formen der Pflegefamilien (d.i. Pflegefamilienverhältnisse, die nicht durch Platzierungsorganisationen oder in der Verantwortung einer Einrichtung der Heimerziehung zustande kommen).

### **Teilstationäre Hilfen zur Erziehung**

In die Gruppe der teilstationären Hilfen zur Erziehung fallen alle diejenigen Unterbringungsarten, in denen junge Menschen nur *an einigen Stunden eines Tages* und *an einigen Tagen einer Woche* betreut wird. Teilstationäre Hilfen bieten keinen kompletten Wohn- und Lebensort. Kinder und Jugendliche, die eine teilstationäre Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen, wohnen und schlafen in der Regel zuhause.

### **Ambulante Hilfen zur Erziehung**

In die Gruppe der ambulanten Hilfen zur Erziehung fallen diejenigen Leistungsarten, die primär in den „natürlichen“ Lebenskontexten der Familien bzw. der Kinder und Jugendlichen stattfinden (z.B. in deren Wohnungen). Ambulante Hilfen zur Erziehung richten sich zu einem erheblichen Anteil an Eltern bzw. Sorgeberechtigte. Soweit dies der Fall ist, zielen sie vor allem darauf, Fähigkeiten zur Versorgung, Pflege und Erziehung und Förderung der Kinder zu stärken. Ambulante Hilfen können sich auch primär Jugendliche oder junge Erwachsene (seltener: an Kinder) richten; in diesem Fall zielen sie vor allem darauf, jeweils anstehende Schritte in der Entwicklung zu einer eigenständigen und verantwortlichen Person und zu einer selbständigen Lebensführung zu unterstützen und zu fördern.

### **Pflegefamilie**

In die Gruppe der Pflegefamilienverhältnisse fallen diejenigen Unterbringungsarten, in denen ein Kind in einer Pflegefamilie betreut wird. Die Pflegekinderhilfe kennt heute ebenfalls ein weites Spektrum von Pflegekinderverhältnissen. Diese reichen von der Wochenpfle-

ge bis zur Vollzeitpflege. Im Rahmen der Bestandesaufnahme sprechen wir von Pflegefamilien, wenn die Unterbringung in einem Familiensetting stattfindet und das untergebrachte Kind für die Dauer des Pflegeverhältnisses seinen Lebensmittelpunkt bei den Pflegeeltern hat. Es gilt eine Obergrenze von maximal drei Kindern in einem Pflegefamilienhaushalt. Ein weiteres Kriterium ist, dass das Pflegeverhältnis weder durch Vermittlung einer Familienplatzierungsorganisation noch durch Weiterdelegation einer Einrichtung der Heimerziehung zustande kommt.

### 3 Hintergrund und Ziel des Projektes

Das Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ soll Vorschläge zu einer Neuordnung der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und zur Aufsicht und Steuerung erarbeiten. Die Entwicklung eines angepassten Finanzierungsmodells soll primär im Teilprojekt 2 „Finanzierung“ erarbeitet werden (genauer: in der zweiten Phase dieses Teilprojektes). Zur Entwicklung eines geeigneten Modells für eine Neuorganisation der Finanzierung braucht es jedoch – neben einem Wissen über solche Finanzierungsmodelle, ihre Unterscheidungsmerkmale und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile etc. - auch ein *Wissen über die heute geltenden und gebräuchlichen Formen der Finanzierung und über die Prozesse und Strukturen, in denen sie praktiziert wird*. Das verfügbare Wissen über die Finanzierung stationärer, teilstationärer und ambulanter Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern ist jedoch fragmentiert, verstreut und insgesamt noch sehr lückenhaft. Hier setzt das Teilprojekt 1 Bestandesaufnahme an.

Im Teilprojekt 1 Bestandesaufnahme sollen wichtige Informationen und Wissensgrundlagen erarbeitet werden, die nötig sind, damit die Diskussion über ein optimiertes Modell der Finanzierung von Hilfen zur Erziehung seriös geführt werden kann.

Dies gilt grundsätzlich auch für das Teilprojekt 3 „Aufsicht und Steuerung“. Über die erforderlichen Recherchen und Studien für die Umsetzung des TP 3 wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

Eine besondere Herausforderung bei der Planung des Teilprojektes 1 Bestandesaufnahme bestand darin, diejenigen Wissenslücken zu bestimmen, die einerseits für die Aufgabe der Modellentwicklung relevant sind und die andererseits auch durch die Ergebnisse des (zum Zeitpunkt der Planung laufenden) Projektes „Kantonale Versorgungsplanung“ voraussichtlich geschlossen bzw. nicht geschlossen sein werden.

#### 3.1 Bestandesaufnahme: die Zielsetzung

In der Bestandesaufnahme soll *erstens* vorhandenes Wissen aus dem thematischen Spektrum der Finanzierung erzieherischer Hilfen im Kanton Bern gesichtet und aufbereitet werden; dazu zählen auch die Ergebnisse des Projektes „Kantonale Versorgungsplanung“. *Zweitens* sollen fehlendes Wissen durch gezielte Recherchen und eigens durchzuführende Studien hervorgebracht werden. *Drittens* wird allgemein zugängliches (Fach-) Wissen über Modelle der Finanzierung von Hilfen zur Erziehung gesichtet und aufbereitet. Hier werden auch Erfahrungen aus anderen Kantonen einbezogen. Schliesslich sollen diese verschiedenen Wissensbestände in einem Bericht zusammengefasst werden, der als Grundlage für die Entwicklungsarbeiten dient.



Da Zeit und Mittel limitiert sind, muss hinsichtlich Gegenständen und Fragestellungen selektiv und rationell vorgegangen werden. Vor diesem Hintergrund wurde die Idee *einer* umfassenden Bestandesaufnahme aufgegeben. Stattdessen sollen mehrere, kleinere und gezielte Teilstudien erarbeitet werden, die aufeinander abgestimmt sind und deren Ergebnisse schliesslich in einen umfassenden Bericht einfliessen. Um die Auswahl der relevanten Gegenstände und Fragestellungen der Studie zu unterstützen wurden vorab Zielsetzungen der Bestandesaufnahme definiert, in dem unter anderem der erwartete Nutzen bzw. die erwartete Funktionalität der Daten und Informationen bestimmt wurde.

Die Daten und Informationen, die im Kontext der Bestandesaufnahme gesichtet, aufbereitet und erhoben werden sollen:

- eine systematische Analyse der vorherrschenden Strukturen, Formen und Instrumente der Finanzierung von Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (stationär, teilstationär, ambulant) ermöglichen,
- Aufschluss über Kostenstrukturen und Muster der Preisbildung auf der Seite der Leistungserbringer geben,
- Aufschluss über die Verteilung der Kosten auf Leistungsarten und Kostenträger geben,
- Rückschlüsse auf Ähnlichkeiten und Unterschiede von Tarifen und ihren Hintergründen ermöglichen,
- Daten und Informationen zur Entwicklung von Modellen zur Finanzierung liefern, die unter Berücksichtigung sachlicher Erfordernisse (Feldangemessenheit) und unter Berücksichtigung der im Kanton Bern gewachsenen Strukturen (Kontextangemessenheit) erfolgversprechend und zielführend sind,
- Daten und Informationen zur Harmonisierung der Ziele und Praxisformen der Aufsicht liefern, die unter Berücksichtigung sachlicher Erfordernisse (Feldangemessenheit) und unter Berücksichtigung der im Kanton Bern gewachsenen Strukturen (Kontextangemessenheit) erfolgversprechend und zielführend sind.

### **3.2 Die Teilstudien und ihre Kernfragen**

Die Teilstudien dienen dem Ziel, Wissen zu generieren, das für die Modellentwicklung bzw. Modelldiskussion als relevant betrachtet wird und *nicht* auf der Basis bereits bestehender Daten und Informationen (z.B. Dokumente aus den Beständen der Direktionen; Wissen von Mitarbeitenden in den Direktionen, Wissen der Mitglieder der Projektgruppe) verfügbar und zugänglich gemacht werden kann. Gegenstände und Fragensammenhänge der vier Teilstudien wurden in zwei internen Workshops unter Einbezug verschiedener Expertinnen/Experten aus dem Kantonalen Jugendamt sowie der wissenschaftlichen Begleitung und

unter Einbezug einschlägiger Studien zu den Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern vorgenommen. Die Ergebnisse der Teilstudien werden zu einem späteren Zeitpunkt für die drei Teilberichte aufbereitet und sollen sicherstellen, dass zu stationären, teilstationären und ambulanten Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern möglichst umfassende Informationen vorliegen.

### **Teilstudie 1: Informationelle Grundlagen bei Entscheidungen zur Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen**

- Welche leistungsbezogenen Informationen beziehen Sozialdienste, KESB und Jugendstraßenbehörden bei Entscheidungen zur Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen ein?
- Wie schätzen sie diese ein und welche Erwartungen haben sie hinsichtlich der Verfügbarkeit von leistungsbezogenen Informationen?

### **Teilstudie 2: Teilstationäre und ambulante Leistungen im Kanton Bern: Angebot, Zugänge und Finanzierung**

*Angebotsstrukturen:* Welche teilstationären und ambulanten Erziehungshilfen werden im Kanton Bern angeboten?

*Zugangsstrukturen:* Welche Stellen entscheiden über Zugänge zu diesen Leistungen? Welche Regeln liegen diesen Entscheidungen zugrunde?

*Finanzierungsstrukturen:* Wie werden die Leistungen verrechnet und welche Regeln kommen dabei zur Anwendung? Wer trägt die Kosten?

### **Teilstudie 3: Die Finanzierung stationärer Hilfen aus Sicht der Leistungserbringer: Strukturmerkmale, Einflussgrößen und Steuerungsparameter**

*Strukturelle Merkmale der Ökonomie von Heimerziehungseinrichtungen:* Wie finanzieren sich Heime? Aus welchen „Kostenstellen“ und „Erträge“ setzen sich die ökonomischen Strukturen der Heime zusammen? Lassen sich Grundtypen der Finanzierung von Heimerziehung beschreiben und wodurch zeichnen sich diese aus?

*Einflussgrößen:* Welche Einflussgrößen sind aus Sicht von Verantwortlichen stationärer Erziehungshilfen ausschlaggebend für die wirtschaftliche Situation „ihrer“ Einrichtung?

*Steuerungsparameter:* Auf welchen kalkulatorischen Grundlagen und durch welche Prozesse wirken Einrichtungen der Heimerziehung an der Feststellung von Tarifen („Preisen“) mit?

**Teilstudie 4: Expertise: Wer trägt die Kosten für stationäre Leistungen?**

In welchem Mass tragen Sozialdienste, KESB und Jugendstrafbehörden im Kanton Bern durch ihre Platzierungsentscheidungen zu den Gesamtkosten für stationäre Erziehungshilfen bei und wie verteilen sich die Gesamtkosten auf Kanton und Gemeinden?

## 4 Literatur

- Bundesrat (2012). Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft. URL: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27305.pdf>.
- Ecoplan (2012). Auslegeordnung zu Institutionen der stationären Jugendhilfe. Vereinfach der Organisationsstruktur und Vereinheitlichung der Finanzierung im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe. Unveröffentlichtes Manuskript. Bern.