

Zum Stand der ergänzenden Hilfen zur Erziehung

Dieser Beitrag führt die fachliche Debatte zu den ergänzenden Hilfen zur Erziehung (SozialAktuell 12/2017) weiter.

Text: Stefan Eberitzsch, Sabina Berger, Samuel Keller, Barbara Los, Jessica Wendland und Karin Werner | Bild: Luc-François Georgi

Seit einigen Jahren wird in der Schweiz zunehmend die Bezeichnung «Ergänzende Hilfen zur Erziehung» als Sammelbegriff für ambulante und (teil-)stationäre Leistungen für vulnerable Kinder, Jugendliche und deren Familien verwendet. Der Begriff erscheint auch in kantonalen Gesetzesinitiativen und Entwicklungsprojekten. Vor diesem Hintergrund wird hier den Fragen nachgegangen: Inwieweit und wie haben sich die ergänzenden Hilfen zur Erziehung mittlerweile etabliert? Tragen die kantonalen Initiativen und Entwicklungen dazu bei, Strukturprobleme der Kinder- und Jugendhilfe abzuschwächen?

Von ergänzenden Hilfen zur Erziehung (eHzE) spricht man in der Schweiz noch nicht lange. Diese Bezeichnung stellt eine Erweiterung eines Fachbegriffs aus den deutschsprachigen Nachbarländern dar: In den dortigen Kinder- und Jugendhilfegesetzen wird ein rechtlich definiertes Feld von Leistungen für vulnerable Gruppen mit «Hilfen zur Erziehung» betitelt. Auf diese Leistungen bestehen individuelle Rechtsansprüche von Kindern, jungen Erwachsenen und Familien. Der Begriff «Hilfen zur Erziehung» und die damit verbundenen fachlichen Ideen sind auch in Diskussionen zur Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz eingeflossen: Schon länger wird in der Fachöffentlichkeit diskutiert, dass im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe der Föderalismus sehr unterschiedli-

che Angebots- und Steuerungsstrukturen hervorgebracht hat (Gabriel & Keller 2017). Diese Strukturen bieten nicht überall und für alle Lebenslagen von jungen Menschen und Familien gleich gute Bedingungen für gelingendes Aufwachsen. Sie scheinen vor allem darauf ausgerichtet zu sein, verfestigte Gefährdungen des Kindeswohls durch angeordnete Leistungen abzuwenden; sie erschweren aber niederschwellige, flexible Leistungen, die auf Vereinbarungen mit Betroffenen bzw. deren Nachfrage beruhen (Schnurr 2013). Ein zentraler Grund dafür ist, dass die Zuständigkeiten gleichzeitig bei verschiedenen kantonalen und kommunalen Stellen sowie für stationäre Massnahmen des Jugendstrafrechts teils auch beim Bund liegen (Manzoni, Baier & Eberitzsch 2018). Diese Strukturen haben unter anderem zu starken Unterschieden bei der regionalen Verfügbarkeit von Leistungsangeboten sowie zu uneinheitlichen, mehrgleisigen Entscheidungsprozessen bei der fallbezogenen Indikation und Leistungsgewährung geführt (Schnurr 2013). Im Rahmen der Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses durch das Bun-

densparlament wurden diese Strukturprobleme diskutiert (Bundesrat 2012). Die dazu eingesetzte Arbeitsgruppe hob hervor, dass zur Sicherstellung förderlicher Entwicklungschancen für alle jungen Menschen eine ausdifferenzierte, qualitativ hochwertige Angebotslandschaft mit professionellen und vernetzten Leistungen in der Schweiz notwendig ist (ebd.). Sie formulierte einen Katalog von Grundleistungen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems mit der Intention, damit einen schweizweiten Bezugspunkt für IST-Stand-Analysen und Entwicklungsplanungen zu setzen. Die Grundleistungen sind in drei Gruppen eingeteilt: «Allgemeine Förderung», «Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger

Inwieweit haben sich ergänzende Hilfen zur Erziehung etabliert?

Lebenslagen» und «Ergänzende Hilfen zur Erziehung».¹ Den eHzE werden in dieser Definition die Leistungen aufsuchende Familienarbeit, Heimerziehung und Familienpflege zugeordnet. Mit der Erweiterung des bereits bekannten Fachbegriffs «Hilfen zur Erziehung» um «Ergänzende», sollte der die Erziehungsverantwortung der Eltern flankierende Charakter der Leistungen herausgestellt werden.

Die 2012 vorgeschlagenen Grundleistungen und insbesondere die eHzE sind mittlerweile auf verschiedenen Ebenen übernommen worden. Stellen des Bundes verwenden die Begriffe zur Gliederung der schweizweiten Bestandsaufnahme der Kinder- und Jugendpolitik sowie auf der Plattform für Heimerziehung und Familienpflege. In mindestens vier Deutschschweizer Kantonen sind zu den eHzE Gesetzesinitiativen (Basel-Stadt, Zürich) bzw. Entwicklungsprojekte (Bern, Baselland) angestossen worden. Dabei wird aber ersichtlich, dass die Definitionen nicht einheitlich

Mit dem Label eHzE sind neben fachlich wünschenswerten auch kritische Aspekte verbunden

sind: So werden etwa die im Bundesratsbericht vorgeschlagenen eHzE-Leistungen teils um «Dienstleistungsangebote in der Familienpflege» ergänzt. Daneben gelten mancherorts aber auch Angebote zur intensiven Tagesbetreuung von jungen Menschen als eHzE, bspw. sozialpädagogische Tagesstrukturen im Kanton Bern. Weiterhin werden teilweise auch begleitete Besuchstage für getrennte/geschiedene Elternteile unter eHzE gefasst, wie dies auf der Plattform kinderjugendpolitik.ch über alle Kantone hinweg ersichtlich ist. Mit Blick auf die Ausgangsfrage dieses Beitrags ist es von besonderem Interesse, welche konkreten Entwicklungen unter dem Label eHzE in den Kantonen zu finden sind: Auffallend ist, dass verstärkt Planungs- und Steuerungsverantwortung für die eHzE bei

desamt für Sozialversicherungen wurden diese Strukturprobleme diskutiert (Bundesrat 2012). Die dazu eingesetzte Arbeitsgruppe hob hervor, dass zur Sicherstellung förderlicher Entwicklungschancen für alle jungen Menschen eine ausdifferenzierte, qualitativ hochwertige Angebotslandschaft mit professionellen und vernetzten Leistungen in der Schweiz notwendig ist (ebd.). Sie formulierte einen Katalog von Grundleistungen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems mit der Intention, damit einen schweizweiten Bezugspunkt für IST-Stand-Analysen und Entwicklungsplanungen zu setzen. Die Grundleistungen sind in drei Gruppen eingeteilt: «Allgemeine Förderung», «Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger

Die AutorInnen

Der Text wurde erstellt vom Fokusteam Kinder- und Jugendhilfe, Institut für Kindheit, Jugend und Familie der ZHAW Soziale Arbeit:

- Stefan Eberitzsch (Koordinator), Dr., Dozent und Projektleiter, Kontakt: stefan.eberitzsch@zhaw.ch
- Sabina Berger, Dozentin
- Samuel Keller, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter
- Barbara Los, Dozentin
- Jessica Wendland, wiss. Assistentin
- Karin Werner, Prof. Dr., Dozentin und Projektleiterin

einzelnen kantonalen Stellen konzentriert wird, wie bspw. jüngst im Kanton Bern (vgl. Regierungsratsbeschluss Nr.: 769/2018). Neue planerische Ansätze sind auch im Kinder- und Jugendgesetz Basel-Stadt (§ 19 KJG BS) sowie im neuen Kinder- und Jugendheimgesetz des Kantons Zürich verankert worden. Letzteres schreibt eine Gesamtplanung zu den eHzE vor, die u.a. den Leistungsbedarf, die Versorgungsstruktur sowie die Qualität und Kosten von Leistungen berücksichtigen muss (§ 6 KJG ZH). Erkennbar ist weiterhin, dass die Finanzierung von Leistungen zwischen Gemeinden und Kantonen teilweise neu geregelt wird. Darüber hinaus sind mancherorts Leistungsvereinbarungen bzw. Rahmenverträge mit Anbietern eingeführt worden. Diese legen u.a. Qualitätsstandards fest und bilden beispielsweise im Kanton Zürich die Grundlage für Jahreskontrakte zwischen kantonalen Stellen und Leistungserbringern. Diese Kontrakte sichern den Leistungserbringern jährliche Fallzahlen zu. Insofern wird der Zugang zum «Markt» eHzE etwas stärker reguliert.

Als weitere Entwicklung ist erkennbar, dass der Fachaustausch zwischen Leistungserbringern und kantonalen Stellen mit einem weiten Kreis von Stakeholdern (z.B. «KJG-Forum» ZH) intensiviert wird. Die fachliche Relevanz und Reichweite dieser Gefässe ist derzeit aber noch kaum abzuschätzen. Mit Blick auf die Adressatinnen und Adressaten ist bemerkenswert, dass im Kinder- und Jugendheimgesetz des Kantons Zürich ein Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf eHzE-Leistungen festgelegt ist (§ 3 KJG ZH); auch wird dort – sowie im Kinder- und Jugendgesetz Basel-Stadt – die Möglichkeit eröffnet, dass junge Menschen über die Volljährigkeit hinaus Leistungen beziehen können.

Eine kritische Würdigung zum Stand der ergänzenden Hilfen zur Erziehung

Bei einer differenzierten Betrachtung der eHzE wird deutlich, dass mit dem Label neben fachlich wünschenswerten auch kritische Aspekte verbunden sind. Grundsätzlich transportieren Begriffe immer auch dahinterliegende Orientierungen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Formulierung «ergänzende Hilfe» fragwürdig. Schwerwiegender ist, dass gemäss der Logik der sprachlichen Setzung die Erziehenden die Hilfeempfangenden sind und nicht die Heranwachsenden. Wäre daher nicht allenfalls «Hilfen zum gelingenden Aufwachsen» eine passendere sprachliche Setzung? Die kindzentrierte Ausrichtung würde so betont. Der Vorschlag könnte darüber hinaus auch in der Behin-

derthilfe, die dem Begriff eHzE kritisch gegenübersteht, Akzeptanz finden. Weiterhin soll angemerkt werden, dass die oben skizzierten kantonalen Entwicklungen teils unter der politischen Massgabe der Kostendämpfung stehen; wie dies mit fachlichen Überlegungen zusammenpasst, bedarf der kritischen Reflexion. Des Weiteren dürfen die Konzentrierung von Zuständigkeiten sowie gemeindeübergreifende Finanzierungssysteme nicht dazu führen, dass in Gemeinden passende Lösungen sozialer Probleme versperrt werden. Auch müssen Leistungserbringer – trotz reglementiertem «Markt» – die Möglichkeiten behalten, innovative Angebote zu schaffen.

Die eHzE haben sich in relativ kurzer Zeit in einigen Deutschschweizer Kantonen sowie auf übergreifenden Plattformen etabliert. Der Begriff findet sich in kantonalen Gesetzgebungen, ohne dass aber bisher eine übergreifende, einheitliche Definition zu erkennen ist. Wie dargestellt, werden unter dem Label einzelne Strukturprobleme der Kinder- und Jugendhilfe bearbeitet (z.B. mehrspurige Verantwortlichkeiten) und dabei fachlich wünschenswerte Ansätze, wie eine bedarfsorientierte Planung, neue Finanzierungssysteme, Rechtsansprüche auf Leistungen oder die Erweiterung des Anspruchsalters umgesetzt. Welche konkreten (Neben-)Wirkungen diese Ansätze aber vor Ort entfalten, bedarf noch einer differenzierten Auswertung.

Die Etablierung des Feldes eHzE stellt langfristig die Grundlage für eine national koordinierte Wissenssicherung und den Fachdiskurs dar. Dieser könnte Ausgangspunkt für die weitergehende Entwicklung und Aushandlung von Qualität, insbesondere unter Beteiligung kleinerer Kantone und unabhängiger Fachverbände, sein. Die eHzE dürfen dabei aber nicht isoliert betrachtet werden. Die verschiedenen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stehen in einem Wirkungszusammenhang, sie wirken nur als Ganzes gut.

Links

Bestandsaufnahme der Kinder- und Jugendpolitik: www.kinderjugendpolitik.ch

Plattform für Heimerziehung und Familienpflege: www.casadata.ch



Das Titelbild von SozialAktuell 12/2017: Einblick in die Räumlichkeiten einer stationär betreuten Wohngruppe für Jugendliche.

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). Bern, Schweizerische Eidgenossenschaft.

Gabriel, Thomas; Keller, Samuel (2017): Child and youth care in Switzerland. In: Islam, Tuhinul; Fulcher, Leon (Hrsg.), Residential Child and Youth Care in a Developing World: European Perspectives. Cape Town: CYC-Net Press. S. 62–75.

Manzoni, Patrik; Baier, Dirk; Eberitzsch, Stefan (2018): Zum Umgang mit Jugendkriminalität in der Schweiz. In: Dollinger, Bernd; Schmidt-Semisch, Henning, (Hrsg.). Handbuch Jugendkriminalität. Wiesbaden: Springer. S. 119–136.

Schnurr, Stefan. (2013): Wo steht die Kinder- und Jugendhilfe der Schweiz? Vortrag am Centrum für Familienwissenschaften am 5. Dezember 2013 in Basel. Abgerufen am 09.07.2018. http://www.2017.famwiss.ch/fileadmin/famwiss/redaktion/Veranstaltungen_Basel_Archiv/Jour_Fixe_Familie_Archiv/2013/Perspektiven_KJH_CH_Centrum_Famwiss_2013_Handout.pdf

Fussnote

1 Weiterhin werden in dem Katalog die Leistungen, Abklärung und Fallführung beschrieben.