

Kinder- und Jugendhilfe nach der Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes

Diskussionspapier der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe (KKJS), Entwurf von Stefan Schnurr, 19.06.2015

Die KKJS ist der Zusammenschluss der kantonalen Regiestellen der Kinder- und Jugendhilfe und des Kinderschutzes. Die Mitglieder der KKJS wirken – bei kantonal variierenden Aufgabenzuschnitten – massgeblich an der Gestaltung und Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendhilfestrukturen mit. Als Fachgremium unterstützt die KKJS die SODK bei der Erarbeitung von Empfehlungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe einschliesslich des Kinderschutzes.

Im Jahr 2013 traten Reformen der zivilgesetzlichen Bestimmungen zum Kindes- und Erwachsenenschutz in Kraft. Eine der wichtigsten Neuerungen war die Einführung professionalisierter und interdisziplinärer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Im Rahmen der bundesgesetzlichen festgelegten Eckwerte haben sich in den Kantonen der Schweiz unterschiedliche Modelle der Behördenorganisation etabliert. In den meisten Kantonen wurden die Entscheidungskompetenzen von der Gemeindeebene auf Einheiten mit grösserem Einzugsgebiet übertragen. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden haben die Gestalt von Gerichten oder Verwaltungsbehörden, sind kantonal oder interkommunal organisiert. Die personellen Kapazitäten wurden erheblich ausgebaut. Im Zuge der Erarbeitung kantonaler Einführungsgesetze wurden in einigen Kantonen auch Fragen der Kostenträgerschaft und die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden neu geregelt.

Die Kinder- und Jugendhilfe der Schweiz befindet sich in einem dynamischen Entwicklungsprozess. In der Etablierung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden findet diese Dynamik einen markanten Ausdruck. Die Revision des ZGB und die damit verbundene Neuorganisation der Behördenlandschaft hat Auswirkungen auf das gesamte Feld der Kinder- und Jugendhilfe einschliesslich des Kinderschutzes, also auch auf die (in einigen Kantonen bestehenden) Jugendhilfefachdienste, die mit Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe betrauten Sozialdienste und die Leistungserbringer, die Dienste und Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien durchführen. Die KKJS nimmt dies zum Anlass, zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen, ihre Grundpositionen zur Kinder- und Jugendhilfe zu aktualisieren und Eckpunkte für die zukünftige Entwicklung zu benennen.

1. Kinder- und Jugendhilfe

Kinder- und Jugendhilfe richtet sich an alle Kinder, Jugendlichen und Familien. Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bieten Kindern und Jugendlichen Förderung ihrer Entwicklung, Gelegenheiten für Lern- und Bildungserfahrungen ausserhalb der Schule sowie Beratung und Unterstützung in Krisen und schwierig gewordenen Lebenssituationen. In besonders schwierigen Konstellationen bietet die Kinder- und Jugendhilfe einen Lebensort und verlässliche Beziehungen ausserhalb der Herkunftsfamilie. Den Erziehenden bietet die Kinder- und Jugendhilfe Unterstützung in der Wahrnehmung der Erziehungsaufgaben sowie Beratung und Hilfe in Krisen und schwierigen Lebenslagen. Kinder- und Jugendhilfe ist Gestaltung günstiger und förderlicher Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen.

2. Zum Verhältnis von Kinderschutz und Kinder- und Jugendhilfe

Kinder- und Jugendhilfe orientiert sich an dem übergreifenden Ziel der Wahrung gleicher Verwirklichungschancen für alle Kinder und Jugendlichen. Unter dieser Zielstellung nimmt sie auch die Aufgabe wahr, Kinder und Jugendliche vor Gefährdung, Misshandlung, Vernachlässigung und den schädlichen Folgen vor häuslicher Gewalt zu schützen. Sie nimmt diese Aufgabe ernst, indem nicht erst dann tätig wird, wenn das Wohl eines Kindes gefährdet ist, sondern ein breit gefächertes Angebot unterschiedlicher Dienste und Angebote bereithält, das frühzeitig bedarfsgerechte Unterstützung bietet. Kinder- und Jugendhilfe umfasst somit nicht nur behördliche Intervention, sondern auch für die Klientinnen und Klienten frei zugängliche Hilfen. Förderung, Schutz und Partizipation sind übergreifende Ziele und Funktionen der gesamten Kinder- und Jugendhilfe, sie sollten nicht als Aktivitäten missverstanden und in unterschiedliche, miteinander konkurrierende Handlungsfelder aufgespalten werden. Wo dies geschieht, schwinden die Chancen, dass diese Ziele erreicht werden.

3. Ein Kontinuum unterschiedlicher Leistungen

Für eine bedarfsgerechte Unterstützung der Bedingungen des Aufwachsens müssen unterschiedliche Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien verfügbar und zugänglich sein. Es braucht ein Kontinuum von Leistungen, die sich hinsichtlich ihrer Zielgruppen, Problemanlässe, Eingriffsintensität und Wirkungsweisen unterscheiden. Ein solches Leistungskontinuum umfasst Leistungen der allgemeinen Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien (Kinder- und Jugendarbeit, Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, Elternbildung), Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen (Beratung für Kinder und Jugendliche, Schulsozialarbeit, Beratung für Erziehende) und ergänzende Hilfen zur Erziehung (Aufsuchende Familienarbeit, Heimerziehung, Familienpflege).¹

¹ 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) v. 5. Okt. 2007.

4. Planung des Angebots

Eine wichtige Zukunftsfrage ist die Klärung der Verantwortlichkeiten für die Bereitstellung eines solchen Leistungsangebotes in den Kantonen. In vielen Kantonen liegt die Verantwortung für das Angebot der Kinder und Jugendhilfe (auf der Kantonebene) bei verschiedenen Direktionen bzw. Departements in und Fachstellen. Dies erschwert eine koordinierte und am Bedarf ausgerichtete Planung und Steuerung des Angebots. Für eine Annäherung des Leistungsangebots an die Bedarfslagen braucht es Wissen über die jeweiligen lokalen bzw. regionalen Verhältnisse (Bevölkerungsstruktur, Siedlungs- und Wohnstrukturen, Mobilität, Bildungsnachfrage, Verteilung von Haushaltsstrukturen und Familienformen etc.), die Lebens- und Interessenlagen der (potenziellen) Nutzerinnen und Nutzer, das in einem Gebiet bereits bestehende Angebot und die dort gewachsenen Kooperationsstrukturen. Ohne eine stärkere Konzentration der Verantwortung, ohne geeignete Formen des Austauschs zwischen den Kostenträgern, den Behörden mit der Kompetenz zu kostenauslösenden Entscheidungen, den Leistungserbringern und den Adressaten/Adressatinnen und ohne die für die Beobachtung von Bedarfslagen und Angebotsstrukturen erforderlichen Ressourcen (Statistik, Fachpersonal) wird eine am Bedarf ausgerichtete Angebotsplanung nicht zu leisten sein. Die Kantone sind aufgefordert, ihre Voraussetzungen und Verfahren zur Bereitstellung an den jeweiligen Bedarfen orientierten Leistungskontinuum zu klären und zu erweitern. Es sind geeignete Verfahren und Strukturen zu entwickeln, die eine Koordination von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden ermöglichen.

5. Zusammenarbeit abstimmen

Die bisherigen Erfahrungen seit der ZGB-Revision zeigen, dass in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Kindes und Erwachsenenschutzbehörden, Fachdiensten der Kinder und Jugendhilfe bzw. Sozialdiensten mit Aufgaben der Kinder und Jugendhilfe und Leistungserbringern noch ein erheblicher Klärungs- und Entwicklungsbedarf besteht. Fragen der Zusammenarbeit wird immer noch zu sehr aus der Perspektive der Stellen und Behörden gestaltet und zu wenig aus der Perspektive der Adressatinnen und Adressaten. Diese wünschen sich einfache und transparente Zugänge. Als ersten Schritt zu einer nutzendenfreundlichen Organisation braucht es eine Klärung der Frage, welche Stellen bei welchen Aufgaben die Koordination übernehmen und welche Stellen bei welchen Falltypen als Träger der Fallverantwortung auftreten. Eine Verständigung auf Regeln der Verantwortungsübernahme bzw. der Verantwortungsdelegation dient der vertrauensvollen und effektiven Zusammenarbeit zwischen Fachpersonen, der Orientierung der Angebotsnutzenden und der Effizienz der Leistungen.

6. Zugänge klären und rechtlich regeln

Unter dem Gebot der Wirksamkeit und Effizienz muss ein System der Kinder- und Jugendhilfe daran interessiert sein, niederschwellige Zugänge zu Diensten und Angeboten zu eröffnen, die

Kinder, Jugendliche und Familien stärken, Belastungen ausgleichen und Bewältigungspotenziale fördern. Gerade die Zugänge zu solchen Diensten und Angeboten sind aber rechtlich bisher nur wenig abgesichert. Fehlende, unklare oder inkonsistente Regeln der Kostenübernahme tragen dazu bei, dass der Zugang zur Leistung über den Weg der behördlichen Anordnung oft als die einfachere Alternative erscheint. Für die Adressatinnen und Adressaten bedeutet das in vielen Fällen, dass die Leistung um den Preis eines Eingriffs in Elternrechte erkaufte werden muss. Dies widerspricht den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität. Massgebend für Art und Umfang einer Leistung muss der individuelle Bedarf sein. Ein Anordnungsbedarf besteht nur unter der Voraussetzung, dass eine erforderliche Hilfe nicht anders geleistet werden kann, weil Erziehungsberechtigte Hilfen zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht annehmen können oder verweigern. Daraus folgt auch, dass im Laufe eines Unterstützungsprozesses zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen für eine Anordnung noch fortbestehen. Umgekehrt kann aus der Tatsache, dass eine Leistung *nicht* angeordnet werden muss (weil die Eltern die Hilfe annehmen), nicht abgeleitet werden, dass in diesem Fall die Leistung *nicht* dem Schutz und der Förderung des Kindes dient und ihre (teilweise) Finanzierung durch öffentliche Körperschaften nicht legitim ist.

Es ist eine Besonderheit des schweizerischen Kinder- und Jugendhilfesystems, dass nur die *Anordnung von Leistungen* rechtlich klar geregelt und im ganzen Land institutionell gesichert ist (durch die lückenlos geregelte Zuständigkeit von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, die die Kinderschutzbestimmungen des bundeseinheitlichen Zivilgesetzbuches anwenden). Zugänge zu Leistungen, die durch Vereinbarung zwischen Familien und Fachdiensten bzw. Fachpersonen zustande kommen und im Modus der Zusammenarbeit erbracht werden, sind demgegenüber durch kantonale Rechtsvorschriften und Verordnungen nur schwach geregelt und deshalb in hohem Masse durch informelle Regeln und lokale Entscheidungskulturen geprägt. Ob und welche Leistung eine Familie in einer bestimmten Bedarfslage erhält und wie ihre Finanzierung zwischen der Familie und öffentlichen Körperschaften (Kanton, Gemeinde) geteilt wird, variiert heute lokal und regional sehr stark. Auch in Kantonen, die Gesetze oder Verordnungen über *nicht* durch Behördenentscheidungen (KESB, Jugendstrafbehörden) ausgelöste Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ausgearbeitet haben, sind die Zugänge zu diesen Leistungen eher von Zufällen geprägt und für die betroffenen Familien wenig transparent. Das Fehlen verbindlicher Regeln macht diesen Bereich besonders anfällig für eine überproportionale Gewichtung finanzieller Entscheidungskriterien. Die Geltung des Kindeswohls als Norm mit Verfassungsrang (vgl. BGE 132 III 359 E. 4.4.2) ist jedoch nicht auf zivilrechtlich begründete Leistungsentscheide begrenzt: das Kindeswohl muss auch Richtschnur für die Gestaltung des Zugangs zu freiwilligen (vereinbarten) Leistungen werden. Es bedarf folglich dringend einer Entwicklung, in der die Kantone den Zugang zu freiwilligen (vereinbarten) Leistungen (vorzugswei-

se auf Gesetzesstufe) verbindlich regulieren. In diesem Zusammenhang ist auch das Verhältnis von freiwilligen und angeordneten Leistungen zu klären.

7. Einfache und nachvollziehbare Regeln der Kostenübernahme

Regeln der Kostenübernahme dürfen nicht dazu führen, dass bestimmte Leistungen strukturell bevorzugt bzw. benachteiligt werden. Es erweist sich als zunehmend problematisch, dass gerade für niederschwellige Leistungen Regeln der Kostenübernahme oft weniger formalisiert und transparent sind, als für Leistungen, die stärker eingreifen (z.B. Fremdplatzierung). Ebenso problematisch scheint es, wenn die Beteiligung der Eltern an den Kosten bei verschiedenen Leistungen unterschiedlich geregelt ist. In beiden Fällen werden Leistungsentscheidungen durch sachfremde Gesichtspunkte irritiert. Regeln der Kostenübernahme sollten dem Grundsatz der Gleichbehandlung entsprechen und eine optimale, d.h. primär am Bedarf orientierte Leistungsentscheidung ermöglichen.

8. Ein neues Selbstverständnis der Fachstellen für Kinder- und Jugendhilfe

Fachstellen der Kinder- und Jugendhilfe treten dafür ein, nicht-diskriminierende Zugänge zu Leistungen zu eröffnen, die Kinder, Jugendliche und Familien zur Mitwirkung einladen und zur Beteiligung an der Leistungserbringung ermutigen und befähigen. Sie setzen sich für die Belange, Rechte und Verwirklichungschancen von Kindern und Jugendlichen ein und unterstützen Erziehende bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgaben. Sie verstehen sich primär als Stellen, die dafür sorgen, dass Kinder und Jugendliche günstige Bedingungen des Aufwachsens vorfinden. Sie sehen es als eine Bestätigung ihrer Arbeit an, wenn Kinder, Jugendliche und Erziehende sich von sich aus an sie Stellen wenden, weil sie davon ausgehen können, dass sie dort Unterstützung erfahren und den Diensten vertrauen können.