



Bericht Hilfen zur Erziehung

Rahmenbedingungen, Zielgruppe, Angebot und Entwicklungsthemen



2021



Jugend, Familie und Sport
Fachstelle Planungsgrundlagen

Februar 2021

Erziehungsdepartement des
Kantons Basel-Stadt
Jugend, Familie und Sport
Leimenstrasse 1 • 4001 Basel
jfs@bs.ch
www.jfs.bs.ch





Bericht Hilfen zur Erziehung

Rahmenbedingungen, Zielgruppe, Angebot und Entwicklungsthemen

Inhaltsverzeichnis

Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick	3
1. Vorwort.....	7
2. Einleitung	8
2.1 Berichterstattung und Steuerung	8
2.2 Inhalt und Aufbau	8
2.3 Datengrundlagen.....	9
3. Rahmenbedingungen.....	10
3.1 Rechtliche Grundlagen.....	10
3.2 Gesellschaftliches Umfeld.....	11
3.3 Einordnung in die Systematik der Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Stadt	12
3.4 Steuerung und Finanzierung.....	13
3.4.1 Indikation durch geeignete Fachstellen	13
3.4.2 Leistungen bis zum vollendeten 25. Lebensjahr	13
3.4.3 Klientinnen und Klienten beim Kinder- und Jugenddienst	14
3.4.4 Ausgaben für Hilfen zur Erziehung	14
4. Zielgruppe	16
4.1 Demografische Entwicklungen.....	16
4.2 Haushalte mit minderjährigen Kindern	17
4.3 Trennung und Scheidung.....	18
4.4 Familienarmut	18
4.5 Multiproblemlagen	19
4.6 Sozialhilfe	20
4.7 Migration.....	20
5. Angebot.....	22
5.1 Ambulante Hilfen zur Erziehung	22
5.1.1 Definition	22
5.1.2 Angebot	22
5.1.3 Nutzung	25
5.2 Stationäre Hilfen zur Erziehung	27
5.2.1 Definition	27
5.2.2 Angebot	28
5.2.3 Nutzung	29
5.3 Gesamtentwicklung.....	30

6. Entwicklungsthemen	32
6.1 Fachliche Expertise der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Institut für Kinder- und Jugendhilfe	32
6.1.1 Neue Zielgruppen und Leistungsanlässe	32
6.1.2 Ambulante und stationäre Erziehungshilfen: Von der «Versäulung» zu «flexiblen Hilfen»?	34
6.1.3 Wirkfaktoren ambulanter Erziehungshilfen: Impulsgeber für die Qualitätsentwicklung der Hilfen zur Erziehung	35
6.2 Online-Befragung von Stakeholdern aus dem Feld der ambulanten Erziehungshilfen	36
6.2.1 Angebot an ambulanten Erziehungshilfen	37
6.2.2 Zielgruppen und Leistungsanlässe	39
6.2.3 Qualität und Wirkung sozialpädagogischer Familienbegleitungen	42
6.2.4 Strukturelle Fragen zur Angebotslandschaft («Flexible Hilfen»)	44
6.2.5 Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten	44
Anhang	46

Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

Zielgruppe und Ausgaben

- Das Angebot an Hilfen zur Erziehung richtet sich an Kinder und Jugendliche mit einem spezifischen Förder- oder Schutzbedarf sowie deren Familien. Der Bedarf muss durch eine zuständige Fachstelle abgeklärt und indiziert werden (→3.4.1). In den meisten Fällen ist dies der Kinder- und Jugenddienst (KJD).
- Im Jahr 2019 wurden im Kanton Basel-Stadt rund 3'200 Klientinnen und Klienten durch den Kinder- und Jugenddienst begleitet. Gegenüber 2016 hat die Anzahl um rund 13 % zugenommen. Aktuell erhält fast jeder zehnte Minderjährige eine Erziehungshilfe (→3.4.3).
- Unterschieden wird zwischen ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung. Ambulante Hilfen sind in den bestehenden Alltag der Familien eingepasst (→5.1.1), stationäre Hilfen werden dagegen ausserhalb der Familie in einem schützenden institutionellen Umfeld erbracht (→5.2.1).
- Die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung betragen in 2019 rund 46,3 Mio. Franken. Davon entfallen mit 81 % die meisten Ausgaben auf den stationären Bereich. Der Anteil stationärer Hilfen an den Gesamtausgaben hat zuletzt leicht zugenommen: Die Ausgaben für ambulante Hilfen sind stabil, während die Ausgaben für stationäre Hilfen steigen (→3.4.4).

Demografie und familiäre Lebensbedingungen

- Die Nachfrage und der Bedarf an Erziehungshilfen werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Dazu gehören unter anderem die demografische Entwicklung und Veränderungen der familiären Lebensbedingungen (→4).
- Im Kanton Basel-Stadt leben in 2019 rund 30'600 Kinder und Jugendliche. Die Anzahl hat seit 2013 um 2'100 bzw. 7,5 % zugenommen. Das Statistische Amt Basel-Stadt geht auch in den kommenden Jahren von steigenden Zahlen aus, insbesondere in der Altersgruppe der 13- bis 17-Jährigen (→4.1).
- Die Zahl der Familienhaushalte mit minderjährigen Kindern ist seit 2013 deutlich angestiegen. Damit setzt sich ein seit Jahren beobachteter Trend zu «mehr Familien» fort. In den meisten Haushalten wohnen ein oder zwei Kinder zusammen mit ihren Eltern. Die Formen

des Zusammenlebens haben sich aber zunehmend ausdifferenziert. Der Anteil an Einelternfamilien beträgt 22 %. Familien werden zudem immer später gegründet (→4.2).

- Kinder werden heute seltener innerhalb einer Ehe geboren: Der Anteil der nicht-ehelichen Geburten liegt im Jahr 2019 bei 30,3 %. Ehen werden zudem immer häufiger geschieden, weshalb auch die Anzahl der Scheidungskinder steigt (→4.3).
- Die Wahrscheinlichkeit, auf Hilfen zur Erziehung angewiesen zu sein, nimmt mit steigendem Armutsrisiko zu. Ein besonders hohes Armutsrisiko besteht bei Einelternfamilien mit minderjährigen Kindern (38 %) und bei Haushalten mit drei oder mehr Kindern (20 %). Im Kanton Basel-Stadt ist die Anzahl beider Haushaltstypen in den letzten Jahren angestiegen (→4.4).
- In der Praxis der sozialen Arbeit sind Familien in sogenannten Multiproblemlagen eine besonders herausfordernde Zielgruppe. Aus Sicht von Fachpersonen im Kanton Basel-Stadt hat in letzten Jahren der Anteil solcher Familien im Arbeitsalltag zugenommen (→4.5).
- Der Bezug von Sozialhilfe ist ein wichtiger Indikator zur Beschreibung der finanziellen Situation von Familien. Aktuell beziehen 7,3 % der Familienhaushalte eine Sozialhilfeleistung, bei Einelternfamilien beträgt der Anteil 22 %. Kinder und Jugendliche haben dabei mit 10 % generell ein höheres Sozialhilferisiko als erwachsene Personen (→4.6).
- Im Kanton Basel-Stadt haben 40 % der Minderjährigen eine ausländische Staatsangehörigkeit. Ein Migrationshintergrund ist überproportional häufig mit Risikolagen verbunden. 42 % der Kinder verfügen vor dem Eintritt in den Kindergarten über keine ausreichenden Deutschkenntnisse und werden deshalb zur Deutschförderung in einer Spielgruppe, Kindertagesstätte oder anderen Institution verpflichtet (→4.7).
- Die beschriebenen Entwicklungen in der Demografie und der familiären Lebensbedingungen lassen vermuten, dass in den kommenden Jahren die Nachfrage und der Bedarf an Hilfen zur Erziehung eher zunehmen wird.

Ambulantes Angebot und Nutzung

- Das ambulante Angebot wurde in den letzten Jahren ausgebaut. Es wurden neue Interventionsmöglichkeiten geschaffen, um je nach Bedarf individuell zugeschnittene Unterstützungsleistungen realisieren zu können.
- Zum ambulanten Angebot gehören vor allem die aufsuchende Familienbegleitung, pädagogische und therapeutische Angebote, begleitete Übergaben und Besuche, Nachbetreuung, Patenschaften für Kinder psychisch kranker Eltern sowie ein Notfalldienst (→5.1.2).
- Ende 2019 sind rund 350 laufende ambulante Erziehungshilfen zu verzeichnen. Gegenüber den Vorjahren ist die Anzahl deutlich gestiegen (+150 % gegenüber 2013). Seit 2017 ist die Entwicklung allerdings etwas weniger dynamisch (→5.1.3).
- Die sozialpädagogische Familienbegleitung ist die am häufigsten indizierte ambulante Hilfe (Anteil an allen ambulanten Hilfen: 76 %). Eine Begleitung dauert in der Regel bis zu einem Jahr (41 %) oder zwischen ein und zwei Jahren (30 %).
- Im Anschluss an eine sozialpädagogische Familienbegleitung folgt in 19 % der Fälle eine weitere ambulante Hilfe. Bei der multisystemischen Therapie als besonders intensive Form aufsuchender Familienarbeit ist die Quote mit 32 % deutlich höher.
- Die Zusammensetzung der ambulanten Hilfen, die durch den Kinder- und Jugenddienst indiziert werden, hat sich in den letzten Jahren verändert. Die Zahl der Familienbegleitungen nimmt überproportional zu, dagegen werden vor allem pädagogische und therapeutische Hilfen deutlich weniger genutzt.

Stationäres Angebot und Nutzung

- Zu den stationären Angeboten gehört die Unterbringung und Betreuung in Pflegefamilien und Heimen (→5.2.2).
- Ende 2019 sind insgesamt 394 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene stationär untergebracht, davon mit 61 % der grösste Anteil im Kanton Basel-Stadt (→5.2.3, auch im Folgenden).
- Die Anzahl der stationären Hilfen ist in den letzten Jahren zurückgegangen, insbesondere bis zum Jahr 2018 (-17 %). Dabei finden vor allem weniger Platzierungen in Schulheimen statt. Zuletzt sind aber wieder leicht steigende Fallzahlen auszumachen.
- Die meisten Platzierten befinden sich in einem Alter zwischen 13 und 17 Jahren (45 %), gefolgt von den 7- bis 12-Jährigen (30 %). Über die Hälfte ist männlich (55 %), je nach Platzierungstyp unterscheiden sich die Geschlechteranteile allerdings. In Schulheimen sind Jungen mit 73 % deutlich überrepräsentiert.
- Im betreuten Wohnen befinden sich derzeit 16 Jugendliche und junge Erwachsene. Gegenüber dem Jahr 2017 ist die Anzahl um mehr als die Hälfte zurückgegangen.

Gesamtentwicklung

- Im Zeitraum von 2013 bis 2019 hat die Anzahl aller laufenden ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung um rund 25 % zugenommen (→5.3).
- Zuwächse sind vor allem bis zum Jahr 2017 zu konstatieren: Es werden deutlich mehr ambulante Hilfen realisiert, die Anzahl der stationären Hilfen geht zurück. Danach ist die Entwicklung weniger dynamisch. Die Anzahl der ambulanten Hilfen nimmt nur noch leicht zu, bei den stationären Hilfen ist zuletzt eine leicht steigende Tendenz zu beobachten.
- Die Entwicklung könnte darauf hinweisen, dass mit den bestehenden ambulanten Handlungsoptionen das Potential tragfähiger ambulanter Hilfesettings als Alternative zu einer stationären Unterbringung weitgehend ausgeschöpft ist.

Entwicklungsthemen aus wissenschaftlicher Sicht

- Die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Institut für Kinder- und Jugendhilfe, hat im Auftrag des Bereichs Jugend, Familie und Sport eine Expertise zu den relevanten Entwicklungsthemen in den ambulanten Hilfen zur Erziehung vorgelegt (→6.1).
- Ihr zufolge wird unter anderem empfohlen, die Lebenslage «Leaving Care», Familien mit psychisch- oder suchterkrankten Sorgepersonen sowie Kinder unter drei Jahren und ihre Familien in den Blick zu nehmen und einen möglichen Bedarf zu prüfen (→6.1.1). Es wird zudem eine mögliche «Versäulung» der Erziehungshilfen als Folge einer zunehmenden Ausdifferenzierung und Spezialisierung thematisiert. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auf die Vorteile kombinierter Hilfearrangements («flexible Hilfen») und die Bedeutung einer guten Zusammenarbeit und Abstimmung der verschiedenen Leistungserbringer (→6.1.2).
- In der Expertise werden darüber hinaus Faktoren und Qualitätsmerkmale beschrieben, welche die Wahrscheinlichkeit einer Wirkung von Erziehungshilfen und im Besonderen von sozialpädagogischen Familienbegleitungen erhöhen. Sie betreffen die Zeit-, Sach- und Sozialdimension sowie die Reflexivität und sollten bei der Planung, Umsetzung und Beendigung Hilfen berücksichtigt werden (→6.1.3).

Ergebnisse der Stakeholder-Befragung

- Ausgehend von der fachlichen Expertise und dessen Impulsen wurde eine Online-Befragung von ausgewählten Stakeholdern aus dem Feld der ambulanten Erziehungshilfen durchgeführt (→6.2).
- Die Ergebnisse zeigen, dass das derzeitige ambulante Angebot von den Stakeholdern als «eher» vielfältig und differenziert wahrgenommen wird. Die Hälfte der befragten Fachpersonen ist allerdings der Auffassung, dass es derzeit an tragfähigen Alternativen zu einer stationären Unterbringung fehle (→6.2.1a).
- Die zuweisenden Stellen sind mit den meisten ambulanten Angeboten bzw. Angebotsgruppen «eher» zufrieden. Mehrheitlich *nicht* zufrieden sind sie mit den Angeboten für Kinder von psychisch- oder suchtkranken Eltern, bei Trennung und Scheidung sowie zur Begleitung des Übergangs von einem Heimaufenthalt in die Herkunftsfamilie (→6.2.1b).
- Aus Sicht der Befragten entspricht das ambulante Angebot vor allem den Bedürfnissen von Eltern bzw. Familien mit Kindern im Schulalter sowie von Müttern und Einelternfamilien. Nach Einschätzung der Mehrheit wird das Angebot den Bedürfnissen für junge Erwachsene und Väter weniger gerecht (→6.2.2a).
- Die Stakeholder sind der Auffassung, dass die Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Stadt insgesamt nicht ausreichend auf die Bedürfnisse von jungen Menschen in der Lebenslage «Leaving Care» eingestellt ist (→6.2.2b).
- Die zuweisenden Stellen wünschen sich im Falle von Trennung und Scheidung ein deutlich flexibleres Angebot. Über die Weiterentwicklung des bestehenden Angebots an begleiteten Übergaben und Besuchen hinaus wird zudem ein Bedarf an weiteren oder anderen ambulanten Angeboten gesehen (→6.2.2c).
- In der Befragung zeigt sich eine grosse Offenheit gegenüber neuen, bisher nicht im Kanton Basel-Stadt etablierten Angebotsformen. Unterstützt werden unter anderem Ansätze einer stärker sozialräumlich orientierten Sozialarbeit sowie soziale Gruppenangebote (→6.2.2d).
- Die zuweisenden Stellen nehmen das Angebot an sozialpädagogischer Familienbegleitung insgesamt als sehr divers in Bezug auf die Qualität und Wirksamkeit wahr. Die vorhandene Auswahl ermögliche nicht immer ein passgenaues «Matching». Kinder und Jugendliche würden nicht immer ausreichend in die Planung, Umsetzung und Beendigung der Hilfen einbezogen (→6.2.3).
- Sowohl die Anbietenden als auch die zuweisenden Stellen sprechen sich dafür aus, Instrumente zu entwickeln, um die Wirksamkeit und Qualität sozialpädagogischer Familienbegleitungen besser überprüfen zu können.
- Die Stakeholder nehmen eine starke bzw. eher starke Trennung zwischen ambulanten und stationären Anbietenden wahr und sprechen sich für eine generell stärkere Kooperation und Entwicklung gemeinsamer Angebote aus. Zugestimmt wird auch der Aussage, dass es Anbietende braucht, die ambulante und stationäre Hilfen «aus einer Hand» anbieten (→6.2.4).

1. Vorwort

Seit einigen Jahren wird in der Schweiz zunehmend die Bezeichnung «ergänzende Hilfen zur Erziehung» als Sammelbegriff für ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe verwendet. Der Begriff hat auch Eingang in das kantonale Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG) vom 10. Dezember 2014 gefunden.

Dieses Gesetz verlangt auch, dass das zuständige Departement eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Angebots sicherstellt und die Leistungserbringer und weitere betroffene Kreise in diese Arbeiten miteinbezieht. Zudem ist periodisch über die Entwicklung der Angebote zu berichten (§ 19 KJG).

Mit dem vorliegenden Bericht kommt das Erziehungsdepartement dieser gesetzlichen Forderung nach. Der Bericht zeigt die Rahmenbedingungen, das Angebot und die Entwicklungsthemen auf.

Ich möchte diese Gelegenheit nutzen und allen Beteiligten, die bei der Erarbeitung mitgewirkt haben, bestens danken. Ein besonderer Dank geht an das Institut für Kinder- und Jugendhilfe der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), welches Entwicklungsthemen aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion aufzeigt. Auch den Sozialarbeitenden, die an der Online-Befragung teilgenommen und so wertvolle Impulse vermittelt haben, gebührt Dank. Schliesslich möchte ich der Fachstelle Planungsgrundlagen im Stab des Bereichs Jugend, Familie und Sport danken, die den Bericht in enger Zusammenarbeit mit dem Kinder- und Jugenddienst und der Fachstelle Jugendhilfe erarbeitet hat.

Ziel des Berichtes ist es, Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, um vulnerablen Kindern, Jugendlichen und Familien ein noch vielfältigeres und besseres Angebot und den Entscheidungsträgerinnen und -trägern entsprechende Grundlagen zur Verfügung stellen zu können. Die vorliegende Berichterstattung soll vor allem in Hinblick auf die kommende Vertragsperiode in den ambulanten Hilfen zur Erziehung ab dem Jahre 2023 Wirkung zeigen.

Thomas Mächler
Leiter Jugend, Familie und Sport

Basel, im Februar 2021

2. Einleitung

Bei den «ergänzenden Hilfen zur Erziehung»¹ handelt es sich um eine spezifische Gruppe von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Sie sind Teil eines staatlichen Gesamtangebots, das darauf abzielt, ergänzend zu den Familien, den Schulen und dem sozialen Umfeld die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen positiv zu gestalten. Gesetzliche Grundlage ist § 10 Ziff. 1 des Kinder- und Jugendgesetzes (KJG) des Kantons Basel-Stadt. Zum Leistungskatalog gehören pädagogische und therapeutische Leistungen, die aufsuchende Familienarbeit, die Unterbringung und Betreuung in Pflegefamilien und Institutionen sowie Entlastungsangebote für Eltern in Erziehungsverhältnissen mit besonderen Belastungen und Anforderungen.

Hilfen zur Erziehung haben das Ziel, Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in ihrer Entwicklung zu fördern und zu schützen sowie Eltern und andere an der Erziehung beteiligte Personen in ihrer Erziehungsaufgabe zu unterstützen oder zu entlasten. Sie sollen das Kindeswohl sichern oder wiederherstellen und zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen von Familien und Kindern beitragen. Sie verbessern damit die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe von benachteiligten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen und erhöhen deren Chancen auf eine eigenständige und sozial verantwortliche Lebensführung.

In der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe wird unterschieden zwischen ambulanten und stationären Hilfen. Ambulante Hilfen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie in den bestehenden Alltag der Kinder und Jugendlichen sowie deren Familien eingepasst sind. Sie werden in der Regel im direkten sozialen Umfeld der Hilfebeziehenden erbracht. Stationäre Hilfen haben das Ziel, die individuelle und soziale Entwicklung von Kindern ausserhalb der Familie zu fördern und ein schützendes Umfeld, zum Beispiel in einem Kinder- und Jugendheim, zu gewährleisten.

2.1 Berichterstattung und Steuerung

Der Kanton Basel-Stadt respektive das Erziehungsdepartement hat die Aufgabe, die Hilfen zur Erziehung «zu entwickeln und zu planen und eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung sicherzustellen» (§ 19 Abs. 1 KJG). Dabei sind die Leistungserbringer und weitere betroffene Kreise auf geeignete Weise einzubeziehen (Abs. 2).

Um der kantonalen Steuerungsaufgabe gerecht zu werden, hat der Bereich Jugend, Familie und Sport im Jahr 2019 ein neues Verfahren zur Steuerung und Berichterstattung im Bereich der Hilfen zur Erziehung konzipiert (siehe Anhang). Vorgesehen ist ein mehrstufiger Prozess unter Einbezug der relevanten Stakeholder aus dem Feld der Kinder- und Jugendhilfe. Eine zentrale Funktion kommt der Berichterstattung zu. Sie bildet den Ausgangspunkt für die Festlegung übergeordneter Entwicklungsziele (strategische Ebene) und in der Folge die Durchführung von konkreten Bedarfsabklärungen sowie die Vorbereitung neuer Verträge mit den Leistungserbringern (operative Ebene). Die vorliegende Berichterstattung wird vor allem in Hinblick auf die kommende Vertragsperiode in den ambulanten Hilfen zur Erziehung ab dem Jahre 2023 verfasst.

2.2 Inhalt und Aufbau

Der Bericht zeigt Gesamtentwicklungen im Feld der Hilfen zur Erziehung auf, behandelt aber im Schwerpunkt die ambulanten Hilfen. Er skizziert die wesentlichen rechtlichen, gesellschaftlichen und fachlichen Rahmenbedingungen (Kapitel 2), analysiert soziodemografische Trends (Kapitel 3) und beschreibt die Entwicklung der Angebote und deren Nutzung (Kapitel 4). Darüber hinaus wird dargestellt, welchen Themen bei der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung aus

¹ Der Begriff «ergänzende Hilfen zur Erziehung» wird im vorliegenden Bericht verkürzt als «Hilfen zur Erziehung» bzw. «Erziehungshilfen» verwendet. Gemeint sind immer die «ergänzenden Hilfen zur Erziehung» im Sinne von § 10 Abs. 1 Nr. 1 des Kinder- und Jugendgesetzes (KJG) Basel-Stadt.

Sicht von Wissenschaft und Praxis besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte (Kapitel 5). Die verschiedenen Informationen ermöglichen eine Diskussion über die weitere Entwicklung der Angebote und einen möglichen Handlungs- bzw. Anpassungsbedarf.

2.3 Datengrundlagen

Der Bericht stützt sich auf verschiedene Grundlagen. Sofern nicht anders ausgewiesen, werden für die Darstellung der demografischen, sozialen und räumlichen Entwicklung die jeweils aktuell vorliegenden Daten des Statistischen Amtes Basel-Stadt verwendet. Die Auswertungen zur Entwicklung der Angebote basieren auf Angaben der Fachstelle Jugendhilfe und des Kinder- und Jugenddienstes. Um den aktuellen Forschungsstand insbesondere der ambulanten Erziehungshilfen abzubilden, wurde eine fachliche Expertise bei der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Institut Kinder- und Jugendhilfe, in Auftrag gegeben. Darüber hinaus wurde eine Online-Befragung von ausgewählten Stakeholdern aus dem Feld der Erziehungshilfen durchgeführt. Sie beinhaltet Fragen zum ambulanten Angebot im Kanton Basel-Stadt, zu den Erfahrungen der Akteure mit den verschiedenen Zielgruppen von Erziehungshilfen und vor allem zu einem möglichen Entwicklungsbedarf. Die Ergebnisse der Befragung spiegeln die Sichtweisen und Einschätzungen der Stakeholder zu den verschiedenen Themen wider.

3. Rahmenbedingungen

3.1 Rechtliche Grundlagen

Im Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung existieren verschiedene rechtliche Grundlagen auf nationaler, interkantonaler und kantonaler Ebene.

Auf *Bundesebene* sind insbesondere die Bundesverfassung (BV), das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) sowie die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) von Bedeutung². In der Bundesverfassung ist geregelt, dass Kinder und Jugendliche «Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung» haben (Art. 11 Abs. 1 BV) und dass der Bund und die Kantone «bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen» Rechnung zu tragen haben (Art. 67 Abs. 1 BV). Das Schweizerische Zivilgesetzbuch regelt dem gegenüber die Rechte und Pflichten der Eltern. Diese haben gemäss Art. 302 Abs. 1 ZGB «das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen». Wenn es die Umstände erfordern, sind sie zur Zusammenarbeit mit der öffentlichen und gemeinnützigen Jugendhilfe verpflichtet.

Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch werden auch die Voraussetzungen für zivilrechtliche Kinderschutzmassnahmen und deren Formen geregelt (Art 307 ff. ZGB). Die Legitimität eines staatlichen Eingriffs in die elterliche Zuständigkeit ist demnach gegeben, wenn das Wohl des Kindes gefährdet ist und die Eltern nicht von sich aus Abhilfe schaffen bzw. schaffen können (Art. 307 Abs. 1 ZGB). In besonders schweren Fällen kann die elterliche Sorge auch entzogen werden (Art. 311 ZGB). Ebenfalls im ZGB festgelegt ist, dass für die Aufnahme von Pflegekindern und von Kindern in Heimpflege eine Bewilligung einer vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle erforderlich ist (vgl. Art. 316 ZGB). Die entsprechenden Ausführungsvorschriften sind in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) festgelegt.

Auf *interkantonaler Ebene* besteht das Konkordat «Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen» (IVSE). Es schafft die Voraussetzung für eine Unterbringung von Personen in geeigneten Einrichtungen auch ausserhalb des Wohnkantons (Art. 1 Abs. 1 IVSE). Das Konkordat enthält Anforderungen an die Leistungsabgeltung, Kostenrechnung und Leistungsqualität (Art. 19 ff. IVSE). Es folgt der Überlegung, dass nicht jeder Kanton für sich die gesamte Angebotspalette im Bereich der stationären Jugendhilfe zur Verfügung stellen kann, sondern auch auf spezialisierte Einrichtungen in anderen Kantonen angewiesen ist.

Auf *kantonomer Ebene* sind vor allem die Kantonsverfassung (KV), das Kinder- und Jugendgesetz (KJG), das Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (KESG) sowie verschiedene Verordnungen in den Bereichen Kinder- und Jugendheime, Pflegefamilien sowie Kinderbetreuungsbeiträge relevant³. In der Kantonsverfassung wird Kindern und Jugendlichen das Grundrecht auf besonderen Schutz, Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung gewährt (§ 11 Abs.1 lit. f.). Das Kinder- und Jugendgesetz definiert unter anderem Grundsätze im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (§ 3 ff. KJG). Danach ist bei allem staatlichen Handeln das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen (§ 3). Zudem werden die Förderung und der Schutz des Kindes oder des Jugendlichen als Ziele jeder Leistung nach dem Kinder- und Jugendgesetz bestimmt (§ 4 und 5). Zu den Grundsätzen gehören auch die Chancengleichheit, für die der Kanton und die Gemeinden zu sorgen haben (§ 6), sowie die Mitwirkung (§ 7). Das Kinder- und Jugendgesetz enthält darüber hinaus – neben verschiedenen Bestimmungen zur Organisation, Finanzierung und Planung – einen Katalog von Leistungen ergänzender Hilfen zur Erziehung (§ 10 KJG).

² Weitere gesetzliche Grundlagen sind das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JSStG), die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JSStPo) und das Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG).

³ Dies sind die Kinder- und Jugendheimverordnung (KJHVO), die Pflegefamilienverordnung (PFVO) sowie die Kinderbetreuungsbeitragsverordnung (KBBV). Daneben existieren noch weitere Grundlagen insbesondere im Bereich Schule (u.a. das Schulgesetz).

Die Regelungen im KESG betreffen den zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz respektive die Organisation der zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sowie die anzuwendenden Verfahren. Die Behörde trifft demnach alle Entscheide im Bereich des Kinderschutzes einschliesslich der Anordnung von zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen.

3.2 Gesellschaftliches Umfeld

Das Aufwachsen und die Erziehung von Kindern und Jugendlichen werden von verschiedenen sozialen und gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst. Diese können sich direkt oder indirekt auch auf die Nachfrage und den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken. Steigt die Anzahl der Familien in herausfordernden, schwierigen Lebenslagen und sind diese nicht mehr in der Lage, die Herausforderungen aus eigener Kraft zu bewältigen, kann dies zu einer zunehmenden Nachfrage an Erziehungshilfen führen (siehe dazu ausführlich Kap. 3).

Die fachliche Expertise der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), die für den vorliegenden Bericht in Auftrag gegeben wurde, nennt verschiedene Entwicklungen als Hintergrund und Treiber einer erhöhten Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen:

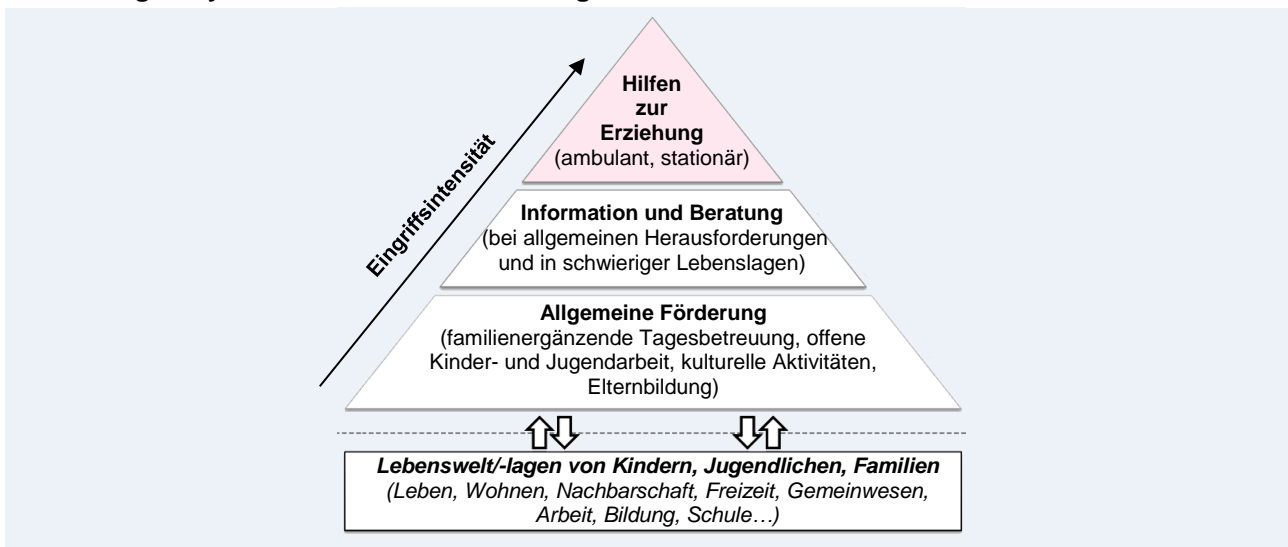
- *Das historisch gewachsene Ideal der bürgerlichen Klein- und Kernfamilie ist brüchig geworden.* Die zunehmende Integration von Müttern in den Arbeitsmarkt führt zu einer Auflösung geschlechterspezifischer Rollenzuteilungen. Bei Paaren mit Kindern herrscht inzwischen das Modell «Mann Vollzeit, Frau Teilzeit» vor. Ein intaktes Familienleben kommt dabei mit zunehmenden Erwartungen der Arbeitswelt an die zeitliche und räumliche Flexibilität unter Druck, dies bei gleichzeitig steigenden Erwartungen an die «Elternschaft» im Sinne einer intensivierten Hinwendung zu Förderung, Erziehung und Pflege der Kinder. Diese Doppel- und Mehrfachbelastungen führen unter anderem zu steigenden Ehescheidungsziiffern und sind Ausdruck einer tendenziellen Entkoppelung der traditionellen Verknüpfung von Haushalt, Ehe und Elternschaft.
- *Die Anzahl der Alleinerziehenden nimmt seit den 1970er Jahren konstant zu.* Insbesondere alleinerziehende Mütter gelten in der Forschung und Literatur als besonders vulnerabel. Nach Auflösung einer Ehe- oder Paarbeziehung sind Mütter auf dem Arbeitsmarkt meist schlechter gestellt als Väter und stehen vor der Herausforderung, Erziehungs- und Arbeitszeiten in Einklang zu bringen. Alleinerziehende können besonders von chronischen Überlastungssituationen mit entsprechenden gesundheitlichen und psychischen Risiken betroffen sein.
- *Ein besonderes Phänomen sind «Familien in Multiproblemlagen».* Der Begriff umschreibt Familien, deren Lebenssituation durch eine Mehrzahl besonders komplexer Probleme in verschiedenen Lebensbereichen gekennzeichnet ist. Erzieherische, soziale, gesundheitliche, psychische wie auch finanzielle Belastungen bestehen nebeneinander und intensivieren sich wechselseitig.

Die beschriebenen Entwicklungen werden in der Expertise als nicht folgenlos für die betroffenen Kinder beschrieben: Aus chronifizierten Überforderungssituationen gehen nicht selten Erziehungsstile hervor, die sich in einer unzureichenden Alltagsstrukturierung und in inkonsistenten Erziehungspraktiken äussern, welche oft mit einem niedrigen Selbstwerterleben der betroffenen Kinder einhergehen. Kinder und Jugendliche, die in Einelternhaushalten aufwachsen, sind überproportional stark von sozialen, finanziellen und bildungsbezogenen Risikolagen betroffen.

3.3 Einordnung in die Systematik der Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Stadt

Bei den Erziehungshilfen handelt es sich um einen Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendgesetz (KJG). Zu den weiteren Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gehören allgemeine Förderangebote sowie verschiedene Informations- und Beratungsangebote zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen (vgl. § 9 KJG). In ihrer Gesamtheit sollen die Leistungen «zur Entwicklung von Kindern und Jugendlichen als eigenständige, sozial verantwortliche Personen und zu deren sozialer, kultureller und politischer Integration» beitragen (§ 4 KJG). Die «Schaffung und Erhaltung von kinder-, jugend- und familienfreundlichen Lebensbedingungen sowie die Prävention von besonderen Risiken» sind zu unterstützen (vgl. ebd.).

Abbildung 1: Systematik der Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Stadt



Die verschiedenen Leistungen lassen sich in eine Systematik einordnen und danach gliedern, wie intensiv eine Leistung in die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen sowie deren Familien eingreift (vgl. Abbildung 1)⁴. Am geringsten ist die Eingriffsintensität bei den Angeboten zur allgemeinen Förderung. Die Angebote sind in der Regel niederschwellig zugänglich, werden freiwillig in Anspruch genommen und flächendeckend angeboten. Dem gegenüber setzen Informations- und Beratungsangebote meist ein spezifisches Hilfe- bzw. Unterstützungsbedürfnis voraus. Das Spektrum der Herausforderungen und Lebenslagen, die zur Inanspruchnahme der Angebote führen können, ist dabei sehr breit. Am höchsten ist die Eingriffsintensität bei den Erziehungshilfen. Ambulante Hilfen sind dabei gegenüber stationären Hilfen generell weniger eingriffsintensiv, da sie in den bestehenden Alltag der Kinder, Jugendlichen und deren Familien eingepasst sind.

Je nachdem, wie das Kinder- und Jugendhilfesystem konkret ausgestaltet ist, wirkt sich dies auch auf die Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung aus. So können etwa ein hoher Ausbaugrad und eine hohe Qualität präventiver Leistungen dazu beitragen, dass Bedarfslagen frühzeitig erkannt und entsprechende unterstützende Leistungen angeboten werden⁵. Damit lassen sich unter Umständen spätere eingriffs- und kostenintensivere Hilfen zur Erziehung vermeiden. Besonderer Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der «frühen Förderung» bzw. frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) zu. Die frühe Förderung kann verstanden werden als die Ge-

⁴ vgl. Schnurr, Stefan (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, S. 23ff.

⁵ vgl. JFS / Fachstelle Planungsgrundlagen (2016): Standortbestimmung Hilfen zur Erziehung, S. 5

samtheit aller Angebote und Massnahmen, welche Familien bei der Erfüllung ihrer anspruchsvollen Aufgabe unterstützen, ihren Kindern einen optimalen Start ins Leben zu ermöglichen. Durch frühe Förderung und Prävention lassen sich Defizite und ein Entwicklungsbedarf frühzeitig erkennen und geeignete Fördermassnahmen einleiten.

3.4 Steuerung und Finanzierung

3.4.1 Indikation durch geeignete Fachstellen

Hilfen zur Erziehung werden nur gewährt, wenn bei Kindern und Jugendlichen ein spezifischer Förder- oder Schutzbedarf besteht, der durch eine zuständige Fachstelle geprüft und festgestellt worden ist. Sie müssen individuell angepasst und in ihrer Wirkung begleitet und beobachtet werden. Da dies in der Regel aufwändig und mit hohen Kosten verbunden ist, kommen die Hilfen nur in Betracht, wenn sie zur Sicherung respektive Wiederherstellung des Wohls von Kindern und Jugendlichen notwendig sind. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die Erziehungsaufgabe von den Eltern nicht oder nur teilweise wahrgenommen werden kann. Erziehungshilfen «ergänzen» in diesem Sinne die elterliche Erziehungsverantwortung, die weiterhin grundsätzlich und primär bei den Sorgeberechtigten liegt.

Da das Spektrum der Leistungen sehr breit ist und die Leistungen individuell auf die spezifischen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen zugeschnitten werden müssen, ist es unerlässlich, dass die indizierenden Stellen das gesamte Leistungsspektrum eingehend kennen und über das notwendige Fachwissen verfügen. Die indizierenden Fachstellen stellen sicher, dass die Zuweisungen den individuellen Bedürfnissen entsprechen.

In der Regel werden Hilfen zur Erziehung durch den Kinder- und Jugenddienst (KJD) indiziert. Bei gesetzlich angeordneten Massnahmen im Bereich des Kinderschutzes liegt die Entscheidungsbefugnis im zivilrechtlichen Bereich bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), bei jugendstrafrechtlichen Massnahmen beim Jugendgericht. Umsetzung, Durchführung und Begleitung der Massnahmen sind dem Kinder- und Jugenddienst übertragen, im jugendstrafrechtlichen Bereich übernimmt die Jugendanwaltschaft diese Aufgabe. Die meisten Leistungen werden jedoch ohne rechtliche Verfügung erbracht. Sie werden nach Abklärung und Beratung in Übereinkunft zwischen dem Kinder- und Jugenddienst, den Sorgeberechtigten und den Kindern, Jugendlichen oder jungen Erwachsenen vereinbart und vom Kinder- und Jugenddienst in Auftrag gegeben. Die Zuweisung von Aufträgen an Drittanbietende erfolgt dabei primär nach dem Gesichtspunkt der Geeignetheit der Leistung. Weitere Faktoren wie Sprachkompetenzen, Kapazitäten und Unterstützungserfordernisse können relevant sein. Berücksichtigt werden muss auch die Akzeptanz der Massnahme.

3.4.2 Leistungen bis zum vollendeten 25. Lebensjahr

Erziehungshilfen richten sich im Schwerpunkt an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren und deren Familien. In begründeten Fällen können sie allerdings auch über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus gewährt werden, da insbesondere Jugendliche mit besonderen Risiken oder Förderbedarf bei Erreichen der Mündigkeit oft noch auf Hilfe angewiesen sind⁶. Diese Möglichkeit ist im Kinder- und Jugendgesetz ausdrücklich vorgesehen (vgl. § 11 KJG) und wird sowohl mit praktischen als auch fachlichen Überlegungen begründet. So kann ein Zuständigkeitswechsel mit einer Verunsicherung verbunden sein, vor allem wenn sich Jugendliche bereits seit Jahren in einer Betreuungssituation befinden und ein Vertrauensverhältnis zu den bisher zuständigen Fachpersonen aufgebaut haben. Die Konstanz der Begleitung soll deshalb bewahrt werden, vor allem dann, wenn das Ende der Betreuung absehbar ist. Bedingung ist allerdings, dass die Inanspruch-

⁶ vgl. Ratschlag zum «Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG)» (2014), S. 27

nahme von Leistungen nach dem Kinder- und Jugendgesetz vor dem Mündigkeitsalter bereits begonnen hat.

3.4.3 Klientinnen und Klienten beim Kinder- und Jugenddienst

Bei der Abklärung und Indikation von Erziehungshilfen kommt dem Kinder- und Jugenddienst (KJD) eine herausragende Stellung zu. Dies lässt sich auch in Zahlen ausdrücken. Im Jahr 2019 wurden vom Kinder- und Jugenddienst etwas mehr als 3'200 Kinder und Jugendliche und deren Familien begleitet (vgl. Abbildung 2). Darin sind auch Kinder im Vorschulalter enthalten, für die das Zentrum für Frühförderung (ZFF) zuständig ist. Im Vergleich zu 2016 hat die Zahl der Klientinnen und Klienten um rund 13 % zugenommen. Die meisten begleiteten Kinder und Jugendlichen befinden sich in einem Alter von unter 18 Jahren (94 % von allen). Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung beträgt damit 9,5 %. Dies bedeutet, dass fast jeder zehnte Minderjährige im Kanton Basel-Stadt vom Kinder- und Jugenddienst bzw. Zentrum für Frühförderung begleitet wird (vgl. Abbildung 3). Die Quote ist in den letzten Jahren leicht gestiegen.

Abbildung 2: Anzahl Klientinnen und Klienten beim KJD von 2013 bis 2019 (ab 2016 mit ZFF)

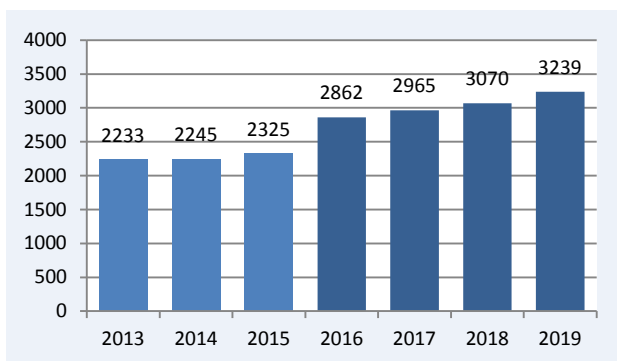
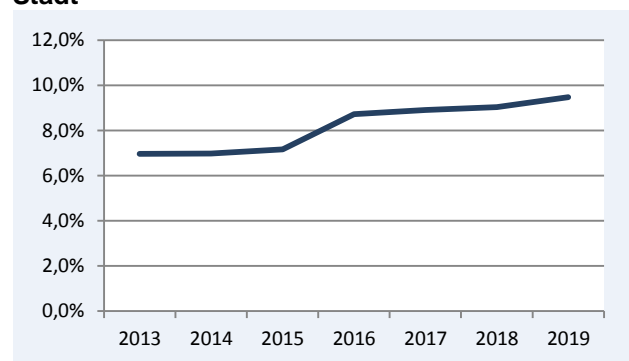


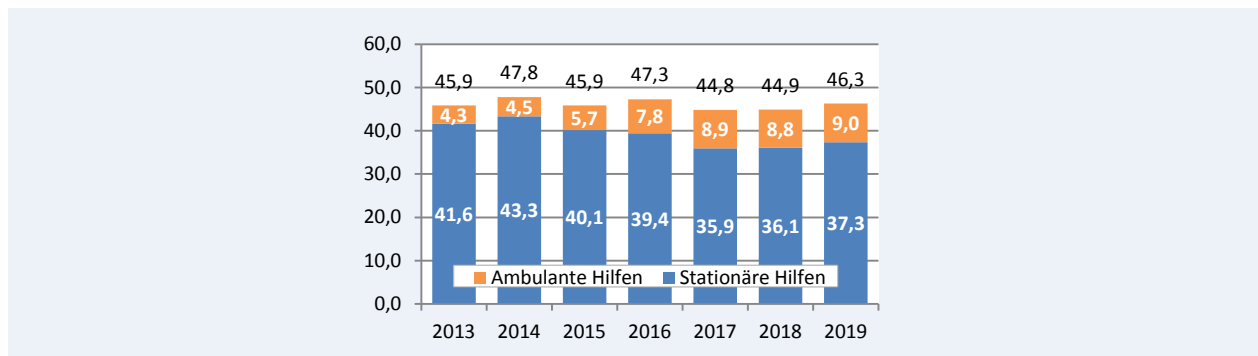
Abbildung 3: KJD-Hilfequote – Anteil der unter 18-Jährigen beim KJD (ab 2016 mit ZFF) bezogen auf alle unter 18-Jährigen im Kanton Basel-Stadt



3.4.4 Ausgaben für Hilfen zur Erziehung

Die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung betragen im Jahr 2019 insgesamt 46,3 Mio. Franken (vgl. Abbildung 4). Gegenüber dem Vorjahr haben sie sich damit um rund 1,3 Mio. Franken erhöht. Die meisten Ausgaben entfallen mit 37,3 Mio. Franken auf stationäre Hilfen (81 % an den Gesamtausgaben). Für die ambulanten Hilfen wurden rund 9 Mio. Franken (19 % an den Gesamtausgaben) ausgegeben.

Abbildung 4: Ausgaben für ambulante und stationäre Erziehungshilfen in Mio. Franken (2013 bis 2019)⁷



Im Vergleich zu 2013 haben sich die Ausgaben für Erziehungshilfen nur geringfügig um 0,4 Mio. Franken erhöht. Zwischen den Ausgaben für ambulante und stationäre Hilfen hat allerdings eine Verschiebung stattgefunden. Bis 2017 haben sowohl relativ als auch absolut die Ausgaben für ambulante Erziehungshilfen deutlich zugenommen (+ 4,6 Mio. Franken bzw. + 109 %), dies bei gleichzeitigem Rückgang der stationären Ausgaben (- 5,7 Mio. Franken). Seit 2017 stagnieren die Ausgaben für ambulante Hilfen, die Gesamtausgaben haben aufgrund steigender stationärer Ausgaben (+ 1,4 Mio.) dagegen wieder zugenommen.

⁷ nach den Rechnungsergebnissen gemäss Einzelposten Jugendhilfe

4. Zielgruppe

Das Angebot an Erziehungshilfen richtet sich an Kinder und Jugendliche mit einem spezifischen Förder- oder Schutzbedarf sowie deren Familien. Der Bedarf muss durch eine zuständige Fachstelle abgeklärt und indiziert werden (vgl. Kap. 3.4.1). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die Zielgruppe vergrössert, je mehr Kinder und Jugendliche im Kanton Basel-Stadt leben. Neben der demografischen Entwicklung wirken sich auch die familiären Lebensbedingungen, die massgeblich das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen bestimmen, auf die Nachfrage an Erziehungshilfen aus. Besonders im Fokus stehen hierbei Familienformen, die sozioökonomische Lage sowie der Migrationsstatus, weil «spezielle familiäre Bedingungen, wie der Status ‚alleinerziehend‘ sowie materielle Belastungen der Familie, aber auch der Migrationshintergrund, nicht nur die Lebenslagen junger Menschen in sozialen Disparitäten fördern, sondern auch Risikolagen darstellen können»⁸.

Im Folgenden wird auf einige wesentliche demografische und sozioökonomische Entwicklungen näher eingegangen und untersucht, inwiefern sie sich auf die Nachfrage und den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken können.

4.1 Demografische Entwicklungen

Der Einfluss der demografischen Entwicklung auf die Hilfen zur Erziehung wird in der Fachliteratur kontrovers diskutiert, ein linearer Zusammenhang aber allgemein abgelehnt⁹. Erfahrungen zeigen, dass mit einem Rückgang der Kinder und Jugendlichen nicht unbedingt eine Entlastung des Jugendhilfeträgers verbunden ist. Die Bevölkerungsentwicklung stelle zwar «eine zu beachtende Hintergrundvariable» dar, aber der Bedarf an erzieherischen Hilfen stehe «in einem viel stärkeren Masse im Zusammenhang mit der Entwicklung von sozialstrukturellen Belastungsfaktoren»¹⁰, wie zum Beispiel materielle Armut oder Migrationshintergrund. Kurzfristige Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Hilfen sind demnach durch demografische Entwicklungen nicht zu erwarten, nachgelagerte Effekte sind aber, abhängig von der Höhe der Zu- oder Abnahme in der relevanten Zielgruppe, möglich.

Abbildung 5: Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren und Anteil an der Gesamtbevölkerung (2013 bis 2025, ab 2020 Prognose)

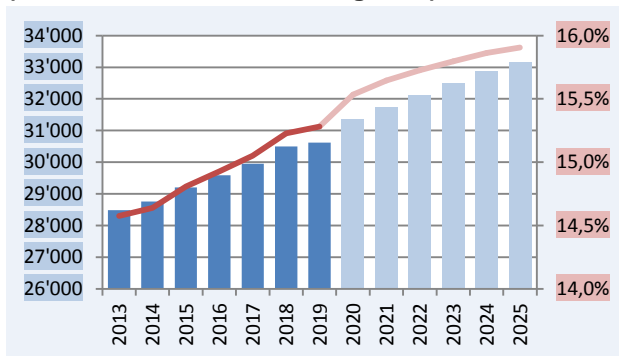
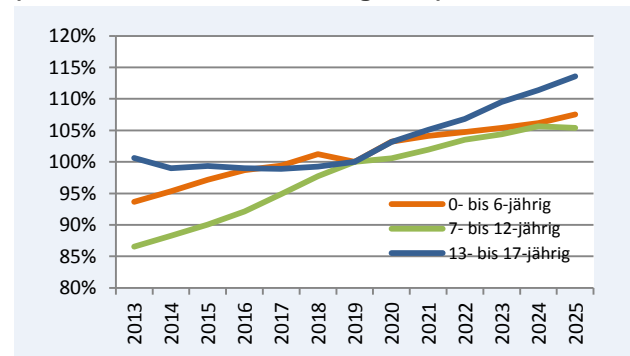


Abbildung 6: Entwicklung nach Altersgruppen (2013 bis 2015, ab 2020 Prognose)



⁸ Fendrich, Sandra/Pothmann, Jens/Tabel, Agathe (2018): Monitor Hilfen zur Erziehung 2018, Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfe-statistik, S. 19

⁹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2005): Effiziente Instrumente und Strategien für die Kinder- und Jugendhilfe in den neuen Bundesländern vor dem Hintergrund der Demografie und Abwanderung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Deutschland, S. 28

¹⁰ Schilling, Matthias (2000): Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2010 in Westfalen-Lippe Expertise der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik AKJ Stat, S. 34ff.

Im Kanton Basel-Stadt hat die Anzahl der Kinder und Jugendlichen in den letzten Jahren deutlich zugenommen (vgl. Abbildung 5). Aktuell beträgt ihre Anzahl rund 30'600 und ist damit etwa um 2'100 höher als vor sechs Jahren (+ 7,5 %). Im gleichen Zeitraum hat auch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung zugenommen, und zwar von 14,6 % auf 15,3 %. Auch in Zukunft ist mit steigenden Zahlen zu rechnen. Laut Prognose des Statistischen Amtes Basel-Stadt ist bis 2025 von einer Zunahme in Höhe von 2'500 bei den unter 18-Jährigen auszugehen, bis 2030 sogar um 3'700.

Bei der Abschätzung des zukünftigen Bedarfs an Erziehungshilfen ist eine altersgruppendifferenzierte Betrachtung sinnvoll, da einzelne Hilfearten in bestimmten Altersjahrgängen vermehrt auftreten, wie z.B. besonders kostenintensive Fremdunterbringungen bei eher älteren Kindern und Jugendlichen. Gerade die Anzahl der 13- bis 17-Jährigen hat sich in den letzten Jahren weitgehend unverändert gezeigt (vgl. Abbildung 6). In den nächsten Jahren wird allerdings vor allem in dieser Altersgruppe mit steigenden Zahlen zu rechnen sein. Bis 2025 wird eine Zunahme um 14 % prognostiziert. Auch in den jüngeren Altersjahrgängen ist von einem Anstieg auszugehen, der allerdings im Vergleich zu den älteren Kindern und Jugendlichen weniger deutlich ausfällt.

4.2 Haushalte mit minderjährigen Kindern

Die Anzahl der Familienhaushalte mit minderjährigen Kindern im Kanton Basel-Stadt beträgt derzeit rund 18'400 und hat damit seit 2013 deutlich um fast 1'200 zugenommen (vgl. Abbildung 7). Der Anstieg geht mit einer insgesamt steigenden Bevölkerungs- und Haushaltszahl einher, gleichwohl hat sich auch der Anteil der Familienhaushalte an allen Haushalten von 17,5 % auf 18,5 % etwas erhöht. Damit setzt sich ein bereits seit einigen Jahren zu beobachtender Trend zu «mehr Familien» fort, dies entgegen einer seit Jahrzehnten andauernden schweizweiten Entwicklung.

Abbildung 7: Familienhaushalte mit minderjährigen Kindern (2013 bis 2019)

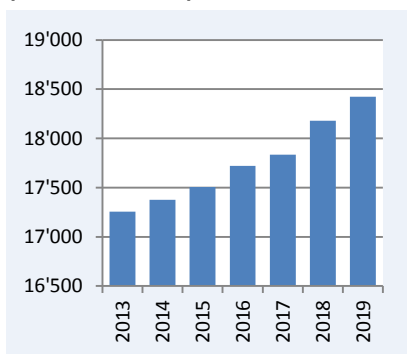


Abbildung 8: Familienhaushalte nach Anzahl minderjähriger Kinder (2019)

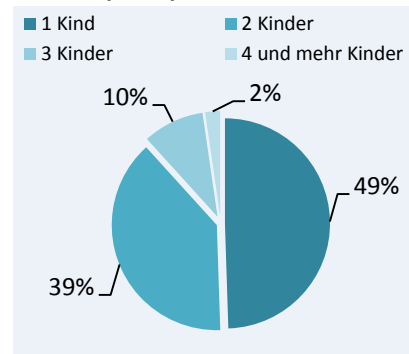
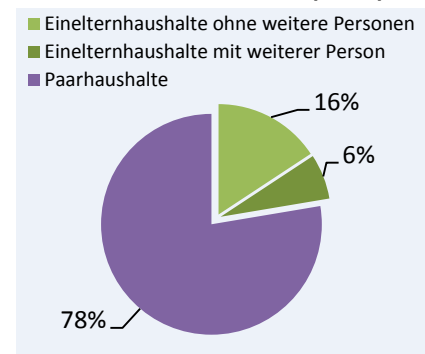


Abbildung 9: Anteil der Paar- und Einelternhaushalte an Familienhaushalten (2019)



In der überwiegenden Mehrzahl der Familienhaushalte leben ein oder zwei Kinder (88 %, vgl. Abbildung 8). Familien mit mehr Kindern sind dagegen selten: nur etwa jede zehnte Familie hat drei oder mehr Kinder (12 %). Die sinkende Anzahl an Kindern je Frau ist auch darauf zurückzuführen, dass Familien heute immer später gegründet werden. Das Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt ihres ersten Kindes steigt seit Jahren¹¹. Ein Drittel der Mütter und über die Hälfte der Väter sind bei der Geburt ihres Kindes über 35 Jahre alt¹². Gleichzeitig haben sich die Formen des Zusammenlebens von Familien zunehmend ausdifferenziert. Die meisten Kinder wachsen aber nach wie vor in einem Haushalt mit zwei Elternteilen auf (78 %, vgl. Abbildung 9). Einel-

¹¹ Bundesamt für Statistik (2020): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/fruchtbarkeit.html> (29.10.2020)

¹² Bundesamt für Statistik (2020): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/geburten.html> (28.10.2020)

ternhaushalte haben im Kanton Basel-Stadt einen Anteil von rund 22 % (16 % ohne weitere Person, 6 % mit weiterer Person im gleichen Haushalt).

4.3 Trennung und Scheidung

Kinder werden immer seltener innerhalb einer Ehe geboren. Der Anteil der nicht-ehelichen Geburten im Kanton Basel-Stadt hat sich seit 1970 auf 30,3 % mehr als verfünffacht¹³. Zudem werden Ehen häufiger geschieden. Die zusammengefasste Ehescheidungsrate¹⁴ ist in der Schweiz und im Kanton Basel-Stadt bis 2010 deutlich auf etwa 60 % angestiegen. Zuletzt ist die Zahl wieder etwas zurückgegangen und beträgt aktuell rund 40 %¹⁵. Dies bedeutet, dass bei einem gleichbleibenden Scheidungsverhalten zukünftig zwei von fünf Ehen wieder geschieden werden. Die Anzahl der innerhalb eines Jahres betroffenen minderjährigen Scheidungskinder im Kanton Basel-Stadt beträgt in 2019 insgesamt 280 und ist damit gegenüber den Vorjahren leicht erhöht¹⁶.

4.4 Familienarmut

In der Diskussion um die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung ist die Familienkonstellation von Bedeutung, da je nach Haushaltstyp unterschiedliche Armutsgefährdungsquoten bestehen. Die Armutsgefährdungsschwelle wird in der Schweiz üblicherweise bei 60 % des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens angesetzt. Armutsgefährdet zu sein bedeutet, ein deutlich tieferes Einkommen als die Gesamtbevölkerung zu haben und somit dem Risiko des sozialen Ausschlusses ausgesetzt zu sein¹⁷.

Untersuchungen zeigen, dass sich solche Lebenslagen und damit einhergehende ökonomische Ungleichheiten auch auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen und das Erziehungsverhalten von Eltern auswirken¹⁸. Betroffen sind insbesondere alleinerziehende Mütter und Väter, deren Status neben einem erhöhten Armutsrisiko häufig mit einer Vielzahl zusätzlicher Belastungsfaktoren einher geht, wie z.B. vermehrte psychische Auffälligkeiten, Zukunftsängste sowie ein schwächer ausgeprägtes soziales Netzwerk¹⁹. Kinder und Jugendliche in relativen Armutslagen erleben oftmals Mangel und Verzicht, verfügen häufiger über multiple Belastungen, auch in der Familie, haben öfter eine problembehaftete Bildungsbiografie sowie einen tendenziell schlechteren Gesundheitszustand und ein riskanteres Gesundheitsverhalten²⁰. Mit einem steigenden Armutsrisiko nimmt auch die Wahrscheinlichkeit zu, auf ergänzende Hilfen zur Erziehung angewiesen zu sein.

Laut Bundesamt für Statistik betrug 2018 die Armutsgefährdungsquote bei Einelternerhaushalten in der Schweiz rund 28 % (vgl. Abbildung 10). Werden nur Einelternerhaushalte mit minderjährigen Kindern betrachtet, beträgt die Quote sogar 38 %. Über ein erhöhtes Armutsrisiko verfügen auch Familienhaushalte mit mehreren Kindern, wobei generell mehr Kinder mit einem erhöhten Armutsrisiko einhergehen. Ohne Kinder beträgt die Armutsgefährdungsquote bei Paarhaushalten 6 %. Mit einem Kind steigt sie auf 9 %, bei drei oder mehr Kindern auf 20 %. Im Vergleich zu den Vorjahren sind die Quoten etwas zurückgegangen.

¹³ Bundesamt für Statistik (2020): Tabelle su-d-01.04.01.02.08

¹⁴ Die zusammengefasste Scheidungsziffer weist den durchschnittlichen Prozentanteil der Ehen aus, die im Laufe der Zeit geschieden werden, wenn das ehedauerspezifische Scheidungsverhalten eines bestimmten Kalenderjahres zukünftig nicht ändern würde.

¹⁵ Bundesamt für Statistik (2020): Tabelle su-d-01.06.02.02.03

¹⁶ Statistisches Amt Basel-Stadt (2020): Tabelle t01.3.11

¹⁷ Bundesamt für Statistik (2020): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen/armutsgefaehrdung.html> (19.11.2020)

¹⁸ Fendrich, Sandra/Pothmann, Jens/Tabel, Agathe (2018): Monitor Hilfen zur Erziehung 2018, Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfe-statistik, S. 19

¹⁹ vgl. Robert Koch-Institut (2017): Gesundheit von alleinerziehenden Müttern und Vätern in Deutschland

²⁰ Laubstein, C./Holz, G./Seddig, N. (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche, Bertelsmann-Stiftung, S. 12ff.

Abbildung 10: Armutsgefährdungsquoten von Familienhaushalten in der Schweiz (2018)²¹

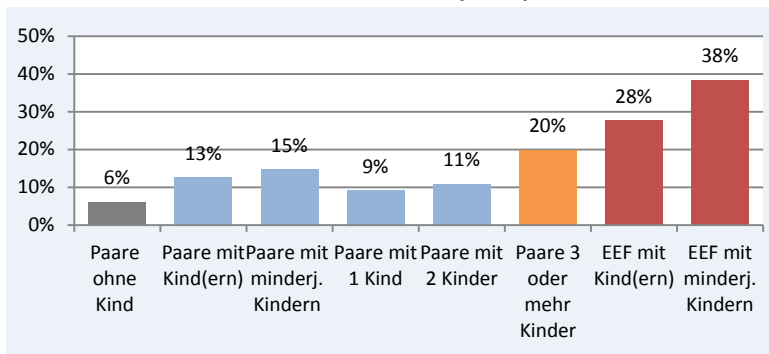
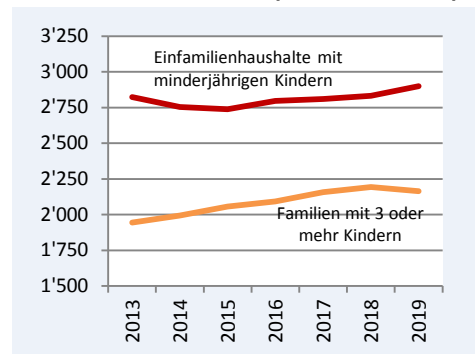


Abbildung 11: Familienhaushalte mit 3 oder mehr Kindern und Einelternhaushalte²² (2013 bis 2019)



Mit Blick auf die Situation im Kanton Basel-Stadt ist festzustellen, dass in den letzten Jahren sowohl die Anzahl der Einelternhaushalte mit minderjährigen Kindern als auch der Familien mit mehreren Kindern zugenommen hat (vgl. Abbildung 11). Erstere nahmen geringfügig um rund 3 % zu, Mehrkindfamilien dagegen deutlich um 11 %. Unsicher ist, wie sich die Anzahl der Haushalte in Zukunft entwickeln wird. Die Bevölkerungsszenarien des Statistischen Amtes treffen keine Aussagen zur zukünftigen Entwicklung der Haushalte. Im Zuge des prognostizierten Bevölkerungswachstums um 4,1 % bis 2025 bzw. 7,1 % bis 2030 und einer deutlichen Zunahme insbesondere bei den Kindern und Jugendlichen (vgl. Kap. 4.1) ist allerdings davon auszugehen, dass auch die Anzahl der Einelternhaushalte und Mehrkindfamilien zunehmen wird – und damit mittelbar auch der Bedarf an Hilfen zur Erziehung.

4.5 Multiproblemlagen

Eine Häufung von Unterversorgungslagen, oft hervorgerufen oder verstärkt durch materielle Armut, kann sich in einer Familie zu multiplen Problemlagen verdichten. Bei «Familien in Multiproblemlagen» handelt es sich um Familien, deren Lebenslage durch vielfältige, komplexe Probleme in verschiedenen Lebensbereichen gekennzeichnet ist²³. Vielfältigkeit bedeutet, «dass die Familien mit mehreren Problemen gleichzeitig zu kämpfen haben. Diese Probleme bestehen in mehreren Lebensbereichen, was sie von ihrer Art her verschieden macht. Dabei sind die Probleme miteinander verwoben (mehrfach wechselseitig bedingt), was die Problemlagen als komplex erscheinen lässt»²⁴. Erzieherische, soziale, gesundheitliche, psychische wie auch finanzielle Belastungen bestehen nebeneinander und intensivieren sich wechselseitig. Die Probleme werden als langwierig und aufeinanderfolgend und in der Praxis der sozialen Arbeit als besonders persistent empfunden.

Familien in Multiproblemlagen sind kein neues Phänomen, es handelt sich gleichwohl um eine besonders herausfordernde Zielgruppe. Genaue Zahlen zur Anzahl und Entwicklung von Familien in Multiproblemlagen existieren nicht, was auch mit der unscharfen Begriffsbestimmung zusammenhängt. Aus Sicht von Fachpersonen im Kanton Basel-Stadt hat im Arbeitsalltag allerdings der Anteil an Familien in Multiproblemlagen insgesamt zugenommen. Zu dieser Einschätzung gelangen sowohl die zuweisenden Stellen als auch die Anbietenden von Erziehungshilfen, wie die Ergebnisse der Online-Befragung von Stakeholdern aus dem Feld der Kinder- und Jugendhilfe zeigen, die im Rahmen der vorliegenden Berichterstattung durchgeführt wurde (vgl. Kap. 6.2).

²¹ EEF = Einelternfamilien

²² Hier nur «echte» Einfamilienhaushalte mit minderjährigen Kindern, d.h. ohne weitere Person im Haushalt (z.B. Grosselternteil).

²³ Der Begriff ist in der Fachliteratur nicht unumstritten. Teilweise wird für eine weniger stigmatisierende Bezeichnung wie zum Beispiel «Familien in gravierenden Unterversorgungslagen» plädiert, die eher auf die gesellschaftliche und weniger auf die individualisierende Problemzuschreibung fokussiert.

²⁴ Tausendfreund, T./Knot-Dickscheit, J./Knorth, E. (2012): Familien in Multiproblemlagen: Hintergründe, Merkmale und Hilfeleistungen, Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit S. 36, <https://szsa.ch/ojs/index.php/szsa-rsts/article/view/86/76> (28.10.2020)

4.6 Sozialhilfe

Ein wichtiger Indikator zur Beschreibung der finanziellen Situation von Familien ist der Bezug von Sozialhilfe. Die Sozialhilfe richtet Leistungen an Personen aus, welche für ihren Lebensunterhalt und für diejenigen ihrer Familienangehörigen nicht aus eigener Kraft aufkommen können. Sie ist das letzte Netz der sozialen Sicherheit und kommt erst dann zum Tragen, wenn alle anderen Hilfsquellen privater und öffentlicher Natur ausgeschöpft sind. Die Leistungen der Sozialhilfe sollen nebst der physischen Existenzsicherung auch die Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ermöglichen.

Im Kanton Basel-Stadt beziehen aktuell etwa 7,3 % der Familienhaushalte eine Sozialhilfeleistung²⁵. Je nach Haushaltstyp unterscheiden sich die Quoten allerdings erheblich (vgl. Abbildung 12). Mit Abstand am höchsten ist sie mit 22 % bei Einelternfamilien. Bei Paaren mit Kindern beträgt der Anteil sozialhilfebeziehender Haushalte 3,2 % und ist damit vergleichsweise niedrig, aber immer noch signifikant höher als bei Paaren ohne Kinder (1,2 %). Inwiefern die Anzahl der Kinder Einfluss auf den Sozialhilfebezug hat, lässt sich anhand der vorliegenden Zahlen nicht exakt bestimmen.

Abbildung 12: Anteil Sozialhilfebezug ausgewählter Haushaltstypen (2016 bis 2019)

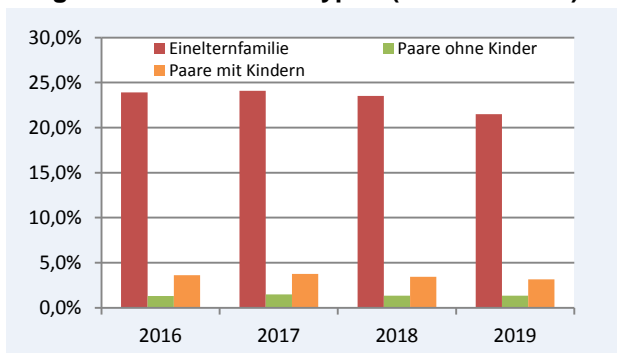
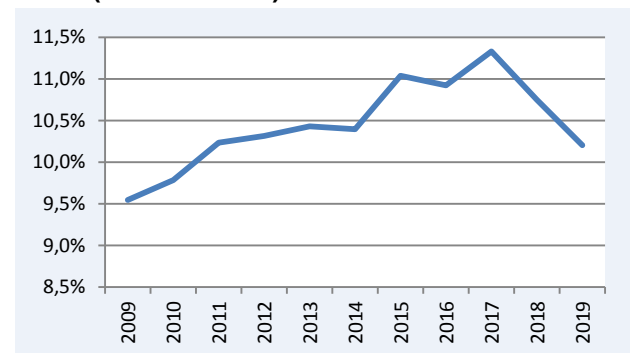


Abbildung 13: Anteil der Kinder und Jugendlichen mit Sozialhilfebezug in der Stadt Basel (2009 bis 2019)



Grundsätzlich ist das Sozialhilferisiko bei Kindern und Jugendlichen höher als bei erwachsenen Personen. Bei den Minderjährigen liegt die Quote derzeit bei 10,2 % (vgl. Abbildung 13). Sie ist damit gegenüber dem Vorjahr erneut zurückgegangen und aktuell um einen Prozentpunkt niedriger als im Jahr 2017. Die rückläufige Entwicklung korrespondiert mit der ebenfalls rückläufigen Anzahl an Familienhaushalten mit Sozialhilfebezug.

4.7 Migration

Migration ist nicht per se ein Indikator für ökonomische oder soziale Benachteiligung. Gleichwohl zeigen Studien, «dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund und ihre Familien häufiger in entwicklungsgefährdenden Kontexten leben, die auf sozialstrukturelle Bedingungen wie Armut, Arbeitslosigkeit der Eltern, sozialräumliche Segregation sowie auf gesellschaftliche Ausgrenzung und die damit verbundenen psychosozialen Risiken zurückgehen können»²⁶. Kinder mit Migrationshintergrund wachsen überproportional häufig in sozialen, finanziellen und bildungsbe-

²⁵ Eine exakte Bestimmung ist nicht möglich, da die Zahlfälle in der Sozialhilfe nach Unterstützungseinheiten nicht unbedingt deckungsgleich ist mit der Haushaltsdefinition des Statistischen Amtes Basel-Stadt

²⁶ vgl. Fendrich, Sandra/Pothmann, Jens/Tabel, Agathe (2018): Monitor Hilfen zur Erziehung 2018, Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfe-statistik, S. 19

zogenen Risikolagen auf²⁷. Diese gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beinhalten «erhebliche Risiken für den Bildungsverlauf, die Gesundheit und die soziale Integration dieser Kinder»²⁸.

Nach einer Hochrechnung des Statistischen Amtes Basel-Stadt verfügt etwa die Hälfte der Bevölkerung über einen Migrationshintergrund. Differenzierte Zahlen zu den Personen mit Migrationshintergrund im Kanton Basel-Stadt liegen nicht vor, weshalb ersatzweise auf die Ausländerstatistik zurückgegriffen wird. Demnach beträgt bei den Kindern und Jugendlichen der Anteil mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit 39,6 % und hat sich damit gegenüber den Vorjahren weiter erhöht (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Anteil Kinder und Jugendlicher mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit (2013 bis 2019)

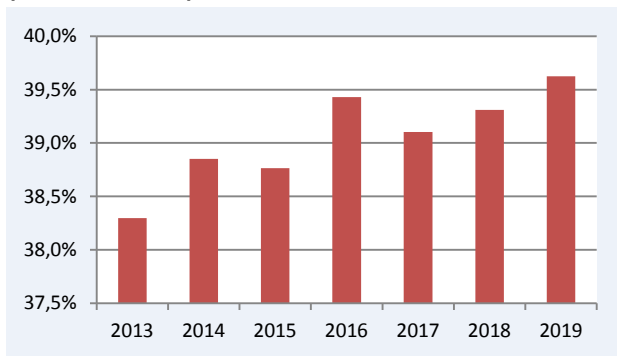
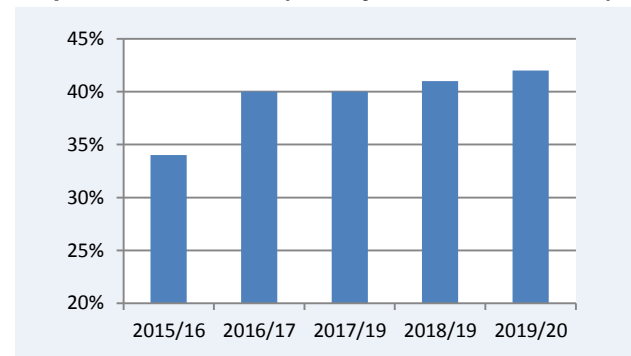


Abbildung 15: Anteil zur Deutschförderung verpflichteter Kinder (Schuljahre 2015 bis 2019)



Eine wichtige Voraussetzung für die soziale und gesellschaftliche Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind ausreichende Deutschkenntnisse. Seit 2010 gibt es im Kanton Basel-Stadt die «Frühe Deutschförderung», deren Ziel es ist, Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen auf den Kindergarten vorzubereiten. Seit 2013 müssen Kinder, die kaum oder kein Deutsch sprechen, im Schuljahr vor dem Kindergarteneintritt obligatorisch eine Spielgruppe oder eine andere deutschsprachige Institution besuchen. In den letzten Jahren hat die Anzahl der verpflichteten Kinder deutlich zugenommen (von 651 Kinder im Schuljahr 2015/16 auf 765 Kinder in 2019/20). Ihr Anteil an allen Kindern beträgt aktuell 42 % (vgl. Abbildung 15).

²⁷ vgl. ebd.

²⁸ Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF): Familien und Migration: Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der EKFF, https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/d_02_Publ_Migration.pdf (28.10.2020).

5. Angebot

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über ein breites Angebot an Hilfen zur Erziehung, um auf verschiedene erzieherische Bedarfslagen reagieren zu können. Allgemein wird zwischen ambulanten und stationären Hilfen unterschieden. Im Folgenden wird für beide Hilfearten jeweils eine Begriffsdefinition vorgenommen, das derzeitige Angebot beschrieben und dessen Nutzung in vergangenen Jahren nachgezeichnet. Zuletzt werden Gesamtentwicklungen im Feld der Hilfen zur Erziehung analysiert und insbesondere auf mögliche Wechselwirkungen zwischen der Entwicklung ambulanter und stationärer Erziehungshilfen eingegangen.

5.1 Ambulante Hilfen zur Erziehung

5.1.1 Definition

Bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung handelt es sich um individuell indizierte Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien sowie die aufsuchende Familienbegleitung. Die ambulanten Hilfen sind zeitlich begrenzt und als Setting dadurch gekennzeichnet, dass sie in den bestehenden Alltag der Kinder und Jugendlichen sowie deren Familien eingepasst sind. Sie werden im direkten sozialen Umfeld der Leistungsbeziehenden oder in Räumlichkeiten einzelner Leistungsanbietenden erbracht (z.B. in Beratungsräumen).²⁹

5.1.2 Angebot

Das Angebot an ambulanten Hilfen zur Erziehung wurde in den letzten Jahren erheblich ausgebaut. Es wurden neue Interventionsmöglichkeiten geschaffen, um je nach Bedarf individuell zugeschnittene Unterstützungsleistungen für Kinder, Jugendliche und deren Familien realisieren zu können. Die meisten ambulanten Angebote werden von Anbietenden bereitgestellt, mit denen der Kanton Basel-Stadt vertragliche Vereinbarungen abgeschlossen hat, zum Beispiel im Bereich der aufsuchenden Familienbegleitung. Grundsätzlich können der Kinder- und Jugenddienst (KJD) und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) auch andere Angebote nutzen, sofern sie zum Wohle des Kindes als notwendig erachtet werden.

Die nachfolgende Darstellung der ambulanten Angebotspalette (vgl. Tabelle 1) bezieht sich insbesondere auf solche Angebote und Anbietende, die in der bisherigen Praxis der zuweisenden Stellen besonders oft genutzt wurden und/oder mit denen der Kanton Basel-Stadt eine rechtliche Vereinbarung abgeschlossen hat.

Tabelle 1: Überblick: Ambulante Hilfen zur Erziehung im Kanton Basel-Stadt

Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF)	Transkulturelle Familienbegleitung (TKFB)	Begleitete Übergaben und Besuche	Nachbetreuung (Übergangsbegleitung)
	Multisystemische Therapie (MST)	Pädagogische und therapeutische Angebote	sonstige individuell indizierte ambulante Hilfen

²⁹ vgl. Biesel, K./Fellmann, L./Ahmed, S. (2015): Leistungskatalog für den Bereich ambulante und teilstationäre erzieherische Hilfen im Kanton Basel-Landschaft, S. 9f.

a. Sozialpädagogische Familienbegleitung

Die sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) ist die mit Abstand am häufigsten indizierte ambulante Hilfe. Sie arbeitet aufsuchend und zielt auf eine Stärkung der elterlichen Kompetenzen und beinhaltet Beratung, Vermittlung, Anleitung und praktische Hilfestellung bei der Lösung von Familienkonflikten, Erziehungsproblemen und der Gestaltung des familiären Alltags. Die Hilfe kann auch punktuell in reduziertem Umfang als Begleitung mit sozialpädagogischem Auftrag durchgeführt werden. Mit dem Verein HELP! For Families hat der Kanton Basel-Stadt eine langjährige vertragliche Zusammenarbeit zur Erbringung von SPF-Leistungen. Mit 15 weiteren Anbietenden von sozialpädagogischen Familienbegleitungen wurde über ein Submissionsverfahren eine Rahmenvereinbarung geschlossen. In begründeten Einzelfällen kann die Begleitung auch von Anbietenden ausserhalb der Rahmenvereinbarung durchgeführt werden³⁰.

b. Transkulturelle Familienbegleitung

Zu den aufsuchenden Familienbegleitungen gehört auch die transkulturelle Familienbegleitung (TKFB). Sie wird vom Verein HELP! For Families angeboten und umfasst ebenfalls die Beratung, Vermittlung, Anleitung und praktische Hilfestellung, fokussiert aber insbesondere auf migrations-spezifische Herausforderungen. Sie wird in der Herkunftssprache der Familien durchgeführt und soll die Integration fördern bzw. zur Lösung von Integrationsproblemen beitragen. Je nach Bedarf besteht die Möglichkeit, die transkulturelle Familienbegleitung mit der sozialpädagogischen Familienbegleitung zu kombinieren.

c. Multisystemische Therapie

Eine besonders intensive ambulante Erziehungshilfe ist die Multisystemische Therapie (MST). Hierbei handelt es sich um eine familien- bzw. systemtherapeutische Form der Behandlung von Familien bei bestehender oder drohender Gefährdung des Kindeswohls. Die Hilfe kombiniert sozialpädagogische und psychotherapeutische Interventionen und bezieht die multiplen Systeme im Umfeld der Familie mit ein. Krisensituationen können durch einen 24-Stunden-365-Tage-Pikettdienst aufgefangen werden. Träger des Angebots sind die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK).

d. Pädagogische und therapeutische Angebote

Eine weitere Gruppe ambulanter Erziehungshilfen bilden die verschiedenen pädagogischen und therapeutischen Angebote. Sie richten sich an Kinder, Jugendliche oder junge Erwachsene mit spezifischen Auffälligkeiten respektive mit besonderen Bedürfnissen³¹. Hierzu zählen zum Beispiel die heilpädagogische Früherziehung für Kinder mit geistigen, sprachlichen, motorischen, emotionalen oder sozialen Entwicklungsauffälligkeiten³², aber auch andere indizierte pädagogische oder therapeutische Angebote bei privaten Leistungserbringern. Die Angebote können sich an einzelne Mitglieder einer Familie oder an die Familie als Ganzes richten (z.B. familientherapeutische Angebote). Therapeutische Hilfen können grundsätzlich nur gewährt werden, wenn es sich um EMR- anerkannte Methoden³³ handelt. Die Finanzierung über das Kinder- und Jugendhilfesystem erfolgt subsidiär.

³⁰ Ende 2019 werden 78 % der laufenden sozialpädagogischen Familienbegleitungen durch die 15 Anbietenden erbracht, die im Submissionsverfahren ausgewählt wurden, 18 % entfallen auf HELP! For Families, nur 4 % auf die sonstigen Anbietenden ausserhalb der Rahmenvereinbarung.

³¹ Hier insbesondere Kinder, Jugendliche oder junge Erwachsene mit einer Behinderung oder mit einer drohenden Behinderung.

³² Zu dieser Angebotsgruppe gehören unter anderem auch die Assistenz in Kindertagesstätten und Spielgruppen, die Höhergewichtung nach dem Tagesbetreuungsgesetz (TBG) oder das Programm schrittweise.

³³ Mindestens EMR-Anerkennung, d.h. die Anbietenden von therapeutischen Leistungen müssen im Erfahrungsmedizinisches Register (EMR) verzeichnet sein.

e. Begleitete Übergaben und Besuche

Bei den begleiteten Übergaben und Besuchen bzw. Kontakten handelt es sich um ein Angebot bei konflikthaften Elternbeziehungen. So kann es in bestimmten Situationen erforderlich sein, dass ein Kind durch eine Fachperson dem getrennt lebenden Elternteil übergeben und dadurch der persönliche Kontakt der beiden Elternteile vermieden wird. Es besteht zudem die Möglichkeit (z.B. bei erwiesener oder vermuteter Kindeswohlgefährdung), dass der Besuch bzw. Kontakt des Kindes mit einem Elternteil durch eine Fachperson begleitet wird. Diese kann nach Bedarf auch die Gestaltung des Kontakts unterstützen oder anleiten. Durchgeführt werden die begleiteten Übergaben und Besuche sowohl vom Verein Begleitete Besuchstage Basel-Stadt (BBT), der zu vorgegebenen Zeiten geeignete Räume zur Verfügung stellt, als auch von diversen anderen Anbietenden, insbesondere aus dem Feld der sozialpädagogischen Familienbegleitung.

f. Nachbetreuung (Übergangsgestaltung)

Das Angebot der ambulanten Nachbetreuung soll Kinder, Jugendliche oder junge Erwachsene beim Übertritt von einem Heimaufenthalt in die Herkunftsfamilie oder Selbstständigkeit unterstützen und begleiten. Im Vordergrund steht die Sicherung bzw. Nachhaltigkeit des eingeleiteten persönlichen Entwicklungsprozesses. Beim Übergang eines Jugendlichen oder jungen Erwachsenen in die Selbstständigkeit («Leaving Care») soll die weitere Begleitung einen gelingenden Übergang in eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglichen und den Aufbau eines eigenen tragenden Lebensumfelds unterstützen. Die Nachbetreuung wird in der Regel von den Heimen durchgeführt, in denen das Kind, der Jugendliche oder der junge Erwachsene vorher platziert war.

g. Weitere ambulante Hilfen

Über die vorgängig genannten Hilfen hinaus gibt es noch weitere Angebote, welche nach Bedarf von den zuweisenden Stellen als ambulante Hilfe zur Erziehung indiziert und finanziert werden. Dazu gehören unter anderem Patenschaften für Kinder psychisch kranker Eltern sowie der Notfalldienst des Roten Kreuzes Basel

- Das *Patenschafts-Angebot* vom Verein HELP! For Families vermittelt stark belasteten und psychisch erkrankten Eltern zur Unterstützung und Förderung ihrer Kinder individuelle Patenschaften. Das Angebot zielt darauf ab, Kindern und Jugendlichen eine längerfristige, stabile und verlässliche Beziehung zu einer weiteren erwachsenen Bezugsperson zu ermöglichen. Dadurch sollen die Entwicklungschancen der Kinder und Jugendlichen gefördert und gleichzeitig die Eltern entlastet werden. Das Angebot beinhaltet sowohl die Akquise geeigneter Patinnen und Paten und die Vermittlung von Patenschaften, als auch Coaching, Unterstützung und Begleitung der Patinnen und Paten während einer laufenden Patenschaft.
- Beim *Notfalldienst* handelt es sich um ein Angebot des Roten Kreuzes Basel, das die Betreuung und Versorgung von Kindern in Notsituationen zuhause sicherstellen soll. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn Eltern aufgrund eines Unfalls verhindert sind, diese Aufgaben selbst wahrzunehmen. Alternativ zu einer ausserfamiliären Unterbringung sollen die Kinder kurzfristig und vorübergehend in ihrem gewohnten Umfeld durch eine Fachperson betreut und versorgt werden. Das Angebot beinhaltet eine 24-Stunden-Notfallbereitschaft und kann pro Einsatz längstens eine Woche gewährt werden.

Weitere ambulante Angebote sind zum Beispiel der Entlastungsdienst des Roten Kreuzes Basel, das Kursangebot «Kinder im Blick» für Eltern in Trennung sowie Angebote zur beruflichen Integration und Überbrückung.

5.1.3 Nutzung

In den letzten Jahren hat die Anzahl der ambulanten Hilfen, die durch den Kinder- und Jugenddienst indiziert wurden³⁴, deutlich zugenommen (vgl. Abbildung 16). Sie stieg von knapp 130 Hilfen in 2013 auf 354 am Ende des Jahres 2019. Dies entspricht einem Anstieg von über 150 % in sechs Jahren. Eine deutliche Zunahme ist vor allem bis zur Jahresmitte 2017 zu verzeichnen, danach ist die Zunahme etwas schwächer. Auch die Anzahl der Familien, die eine ambulante Hilfe erhalten haben, sowie die Anzahl der Aufträge an ambulante Leistungserbringer hat sich seit 2013 erhöht (vgl. Abbildung 17). Dabei fällt auf, dass die Aufträge etwas stärker zugenommen haben als die Zahl der Familien. Daraus resultiert eine höhere durchschnittliche Anzahl an Aufträgen pro Familie (Zunahme von 1,4 auf 1,7). Dies könnte darauf hinweisen, dass zunehmend auch verschiedene ambulante Hilfen in einer Familie miteinander kombiniert werden.

Abbildung 16: Anzahl laufende ambulante Hilfen zur Erziehung (2013 bis 2019)

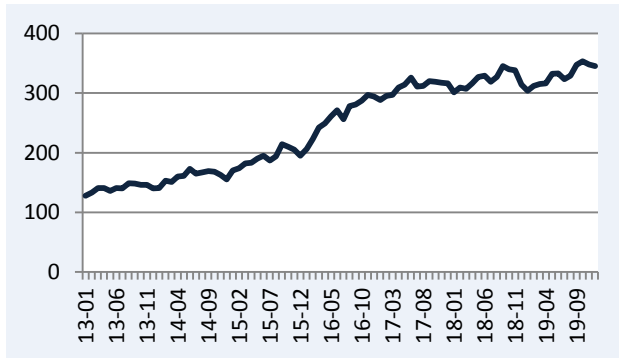
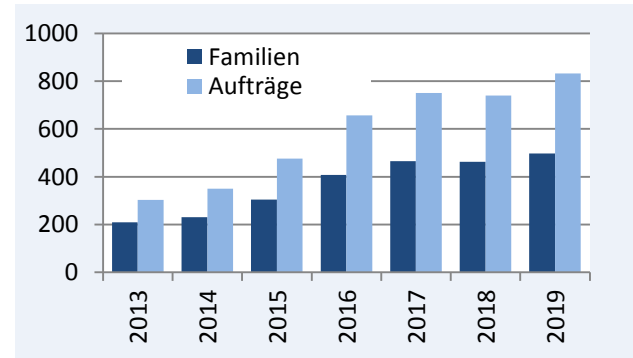
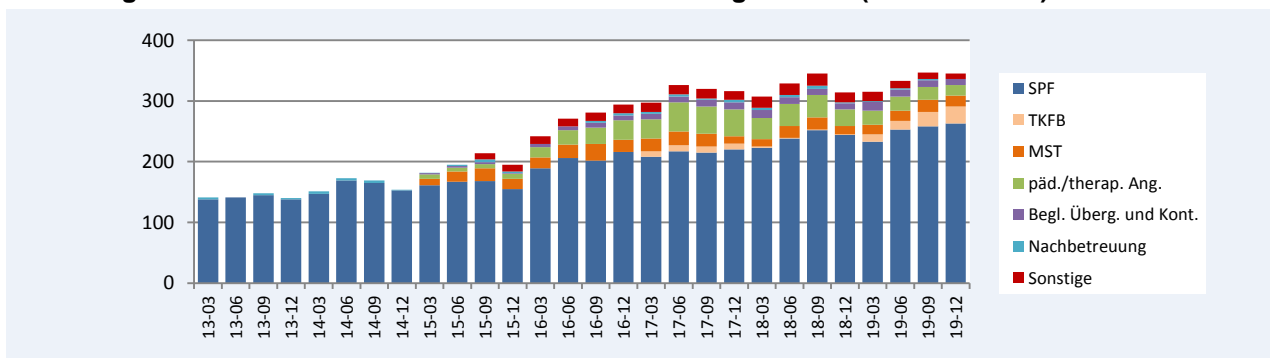


Abbildung 17: Anzahl Familien mit ambulanten Hilfen und Total der Aufträge an ambulante Leistungserbringer (2013 bis 2019)



Die deutliche Zunahme der letzten Jahre ist im Wesentlichen auf zwei Entwicklungen zurückzuführen: zum einen auf die kontinuierlich ansteigende Zahl sozialpädagogischer Familienbegleitungen (von 138 auf 263), zum anderen auf die zunehmende Ausdifferenzierung und Nutzung des ambulanten Angebots (vgl. Abbildung 18). Letzteres trifft insbesondere auf den Zeitraum bis 2017 zu. Die Angebotspalette wurde erweitert und es wurden vermehrt auch andere Hilfen als sozialpädagogische Familienbegleitungen indiziert. Mit der multisystemischen Therapie (MST), der transkulturellen Familienbegleitung (TKFB) und dem Patenschafts-Angebot für Kinder psychisch kranker Eltern wurden neue ambulante Handlungsoptionen eröffnet.

Abbildung 18: Anzahl laufende ambulante Hilfen nach Angebotsart (2013 bis 2019)



³⁴ alle Zahlen ohne ZFF

Die Ausdifferenzierung des Angebots führte zu einem Rückgang des Anteils sozialpädagogischer Familienbegleitungen an den ambulanten Hilfen, und zwar von nahezu 100 % auf 67 % in 2017 (vgl. Abbildung 19). In den letzten beiden Jahren hat ihr Anteil allerdings wieder auf 76 % zugenommen. Eine differenzierte Betrachtung nach Angeboten ergibt, dass insbesondere die pädagogischen und therapeutischen Angebote deutlich weniger indiziert werden (-65 %, vgl. Abbildung 20). Zum Jahresende 2019 ist zudem keine laufende ambulante Nachbetreuung zu verzeichnen. Deutlich zugenommen hat dagegen die Anzahl der transkulturellen Familienbegleitungen.

Abbildung 19: Anteil sozialpädagogischer Familienbegleitungen an allen ambulanten Hilfen (2013 bis 2019)

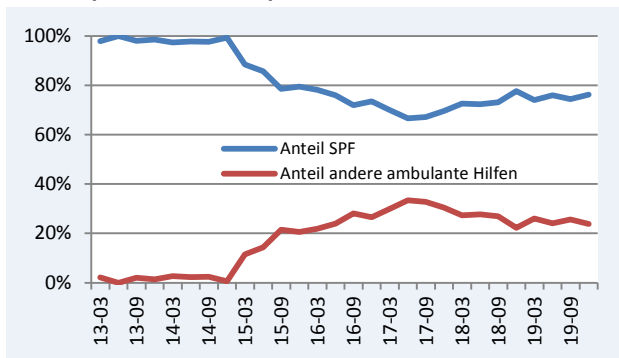
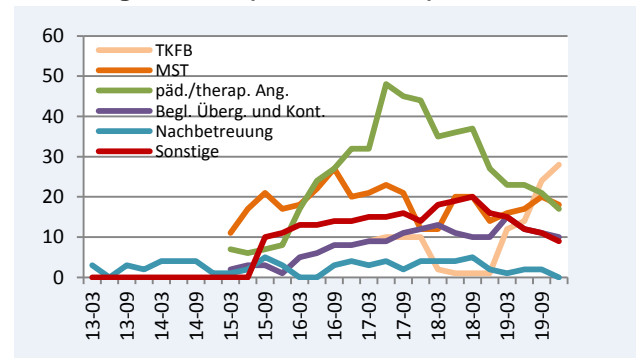


Abbildung 20: Anzahl laufende ambulante Hilfen nach Angebotsart (2013 bis 2019)



Für die sozialpädagogische Familienbegleitung liegen Daten zur Dauer der Hilfeleistung vor. Zu berücksichtigen ist, dass die Daten nur rückblickend erhoben werden können. Das heisst, es kann nur festgestellt werden, wie lange eine Hilfe gedauert hat, die in der Vergangenheit indiziert wurde, jedoch nicht, wie lange eine derzeit laufende Hilfe andauern wird. Wird das Jahr 2014 als Ausgangspunkt genommen, so wurden 41 % der sozialpädagogischen Familienbegleitungen innerhalb des Zeitraums von einem Jahr wieder beendet (vgl. Abbildung 21), 30 % dauerten zwischen einem und zwei Jahren, 7 % der Begleitungen sogar über fünf Jahre. Ein Vergleich über mehrere Jahre ist für die Hilfen möglich, die bis zu einem Jahr andauern (vgl. Abbildung 22). Dabei zeigt sich, dass bis zum Jahr 2017 deren Anteil auf 37 % zurückgegangen ist. In 2018 wird dagegen mit 49 % ein deutlich höherer Wert erreicht.

Abbildung 21: Dauer einer sozialpädagogischen Familienbegleitung mit Hilfebeginn 2014, Stand Ende 2019 (n=112)

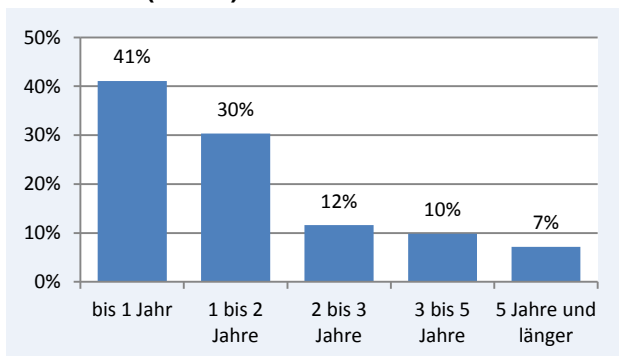
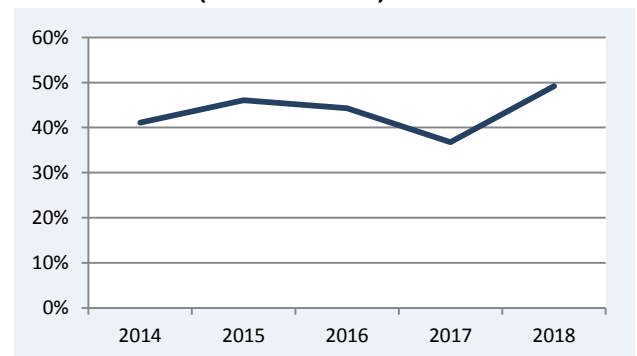


Abbildung 22: Anteil sozialpädagogischer Familienbegleitungen mit einer Dauer von bis zu einem Jahr (2014 bis 2018)



Bezüglich der Frage, welche Lösung im Anschluss an eine sozialpädagogische Familienbegleitung gefunden wurde, liegen nur unvollständige Daten vor. Es kann nachgezeichnet werden, ob

im Abschluss eine weitere ambulante Hilfe durchgeführt wurde, jedoch nicht, ob eine stationäre Unterbringung und Betreuung eingeleitet wurde. Die Auswertungen ergeben, dass in 81 % der Fälle keine weitere ambulante Hilfe erfolgte, in 8 % eine Hilfe im direkten Anschluss und in 11 % zu einem späteren Zeitpunkt (vgl. Abbildung 23)³⁵.

Abbildung 23: Anschlusslösung bei Beendigung einer sozialpädagogischen Familienbegleitung mit Hilfebeginn 2014, Stand Ende 2019 (n=101)

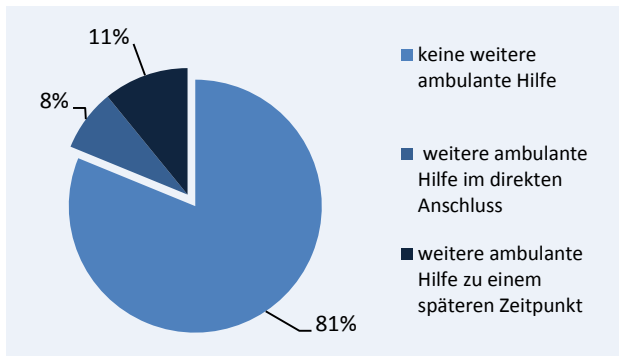
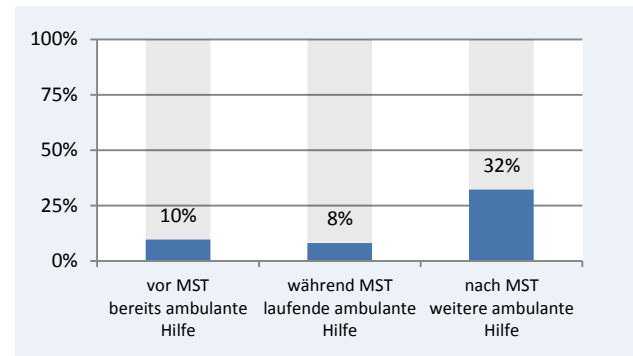


Abbildung 24: Einbettung der multisystemischen Therapie in den Hilfeverlauf (Auswertung für die Jahre 2016 bis 2019, n = 134)



Was mögliche Anschlusslösungen betrifft, ist insbesondere der Vergleich mit der Multisystemischen Therapie interessant, die als besonders intensive ambulante Erziehungshilfe konzipiert ist. Bei dieser Hilfe wird in deutlich mehr Fällen im Anschluss eine weitere ambulante Hilfe durchgeführt (32 %, vgl. Abbildung 24). Dabei handelt es sich fast immer um eine sozialpädagogische Familienbegleitung. Diese Hilfe wird in einigen Fällen auch bereits vor der Durchführung einer Multisystemischen Therapie geleistet (10 %). Nur in wenigen Fällen werden während einer laufenden Therapie andere ambulante Hilfen eingeleitet oder weitergeführt.

5.2 Stationäre Hilfen zur Erziehung

5.2.1 Definition

Für stationäre Hilfen ist kennzeichnend, dass die individuelle und soziale Entwicklung von Kindern ausserhalb der Herkunftsfamilie in einer schützenden institutionellen Umgebung gefördert wird³⁶. Die Hilfen werden in der Regel über Tag und Nacht in einer Heimeinrichtung oder in einer anderen betreuten Wohnform erbracht³⁷. Bei der Platzierung in einer Institution übernimmt diese teilweise die Aufgaben der Eltern und schafft Rahmenbedingungen, welche eine günstige Entwicklung ermöglichen und Defizite ausgleichen. Die Hilfen sind besonders eingriffsintensiv (vgl. Kap. 3.3) und kommen deshalb nur in Betracht, wenn das Kindeswohl nicht auf andere Weise gesichert oder wiederhergestellt werden kann. Weitere Gründe für eine stationäre Unterbringung können eine kognitive, körperliche oder psychische Behinderung des Kindes oder des Jugendlichen sein.³⁸

³⁵ Die Hilfen werden «im direkten Anschluss» erbracht, wenn eine weitere ambulante Hilfe (die nicht SPF ist) innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr im Anschluss an eine auslaufende SPF erfolgt. Zu «einem späteren Zeitpunkt» bedeutet, dass im Anschluss an eine SPF mindestens ein Jahr keine ambulante Hilfe erbracht wurde. Wird eine SPF innerhalb eines Jahres unterbrochen und zu einem späteren Zeitpunkt fortgeführt oder wechselt der Leistungserbringer, wird dies als durchgehende SPF-Leistung gezählt.

³⁶ vgl. Biesel, K./Fellmann, L./Ahmed, S. (2015): Leistungskatalog für den Bereich ambulante und teilstationäre erzieherische Hilfen im Kanton Basel-Landschaft, S. 10

³⁷ Schnurr, Stefan (2014): Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern, Konzept Bestandsaufnahme, S. 5

³⁸ vgl. Ratschlag zum «Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG)» (2014), S. 25

5.2.2 Angebot

Die stationäre Unterbringung und Betreuung zeichnet sich durch ein breites Spektrum unterschiedlicher Institutionen und Angebote aus. Im Folgenden werden die wesentlichen stationären Angebotsformen beschrieben, die dem Kinder- und Jugenddienst für eine ausserfamiliäre Platzierung zur Verfügung stehen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Überblick: Stationäre Hilfen zur Erziehung

Pflegefamilien (Pflegefamilien verwandt, nicht-verwandt, Fachpflege, Familienplatzierungsorganisationen)	Unterbringung und Betreuung in Institutionen	
	Kinder- und Jugendheime (ohne interne Schule)	Schulheime (mit interner Schule)

a. Pflegefamilien

Als Pflegefamilie gelten Familien oder Einzelpersonen, die bis zu drei Kinder und Jugendliche tags- und nachtsüber zur Pflege, Betreuung und Förderung in ihrem Haushalt aufnehmen. Das Pflegekind lebt bei den Pflegeeltern und hat dort seinen Lebensmittelpunkt. Die Hilfe kann auf Dauer oder nur kurzfristig angelegt sein, wie z.B. in Krisensituationen. Eine Spezialform stellen sogenannte «Fachpflegefamilien» dar, welche besondere Anforderungen hinsichtlich der Qualifikation, Begleitung und Weiterbildung erfüllen müssen. Möglich ist auch die Platzierung über eine Familienplatzierungsorganisation, die über eine Auswahl von rekrutierten, vertraglich gebundenen Pflegefamilien verfügt und deren fachliche Begleitung gewährleistet. Zur Förderung der Unterbringung und Betreuung in Pflegefamilien haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gemeinsam den «familia Pflegefamiliendienst» beauftragt, Pflegefamilien zu rekrutieren, zu schulen, zu beraten und miteinander zu vernetzen.

b. Kinder- und Jugendheime

In Kinder- und Jugendheimen wohnen Kinder, Jugendliche oder junge Erwachsene in einer schützenden institutionellen Umgebung und werden sozialpädagogisch betreut und gefördert. Die Erziehungsaufgabe wird berufstätig erbracht, das Personal verfügt mehrheitlich über eine pädagogische Ausbildung, welche spezifisch auf die Aufgaben der Heimerziehung ausgerichtet ist. In manchen Heimen ist die Notaufnahme eines Kindes oder eines Jugendlichen in akuten Krisensituationen möglich.

Konzeptionell und organisatorisch unterschieden wird zwischen offenen und geschlossenen Wohngruppen, Intensivwohngruppen für Kinder mit Mehrfachproblematiken sowie Durchgangsgruppen und Beobachtungsstationen. Letztere sind speziell auf Krisensituationen eines Kindes oder Jugendlichen ausgerichtet. Sie bieten eine zeitlich befristete Aufnahme in ein strukturiertes und schützendes Umfeld. Hauptziel des Aufenthalts ist das Klären der aktuellen Situation und der zukünftigen Unterbringung. Beim Grossteil des derzeitigen Angebots handelt es sich allerdings um offene Wohngruppen, die auf eine längerfristige Betreuung und Förderung von Kindern und Jugendlichen ausgerichtet sind.

c. Schulheime

Schulheime unterscheiden sich von Kinder- und Jugendheimen vor allem dadurch, dass zusätzlich zur institutionellen Unterbringung und Betreuung der Schulbesuch in der Regel in einer internen Schule stattfindet. Sonderschulheime sind dabei speziell auf Kindern und Jugendlichen mit einer kognitiven, körperlichen oder psychischen Behinderung ausgerichtet, die einen besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf haben. Der Kanton Basel-Stadt verfügt über drei eigene Schulheime: das Schulheim Gute Herberge, die Waldschule Pfeffingen sowie das Schul- und Förderzentrum Wenkenstrasse.

5.2.3 Nutzung

Die Anzahl der stationären Hilfen, die vom Kinder- und Jugenddienst indiziert wurden, ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen (vgl. Abbildung 25). Rückläufig ist die Entwicklung insbesondere bis zur Mitte des Jahres 2018 (-17 %), danach sind wieder leicht steigende Fallzahl festzustellen (+3 %). Ende 2019 werden insgesamt 394 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in stationären Einrichtungen untergebracht. Der grösste Anteil an Platzierungen wird mit 61 % im Kanton Basel-Stadt realisiert. Der Wert ist gegenüber 2016 etwas zurückgegangen, er ist allerdings immer noch wesentlich höher als in 2013 (52 %).

Abbildung 25: Anzahl laufende stationäre Hilfen und Anteil der Platzierungen (2013 bis 2019)

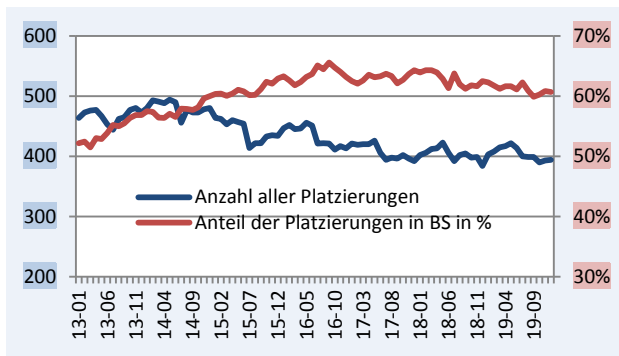
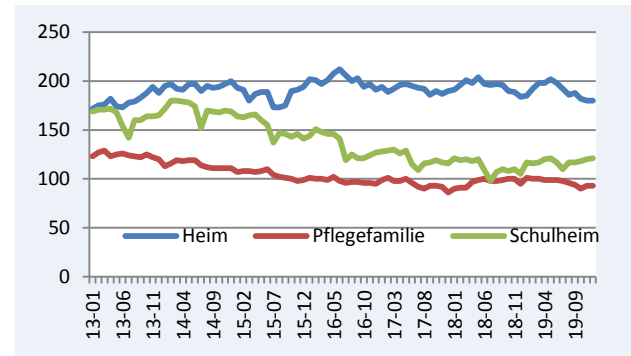


Abbildung 26: Laufende stationäre Hilfen nach Art der Platzierung (2013 bis 2019)



Die meisten Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene werden in Kinder- und Jugendheimen betreut (vgl. Abbildung 26). Ende 2019 beträgt ihre Anzahl 180 und ist damit nur leicht unter dem Niveau der Vorjahre. Im längerfristigen Vergleich sind insbesondere Platzierungen in Schulheimen zurückgegangen (von 169 auf 121), auch wenn seit 2018 wieder steigende Fallzahlen auszumachen sind. In Zahlen an Bedeutung verloren hat über den gesamten Zeitraum die Unterbringung und Betreuung in Pflegefamilien.

Eine nach Altersgruppen differenzierte Darstellung ergibt, dass sich die grösste Anzahl der Platzierten in einem Alter zwischen 13 und 17 Jahren befindet (45 %). Danach folgen die 7- bis 12-Jährigen (30 %, vgl. Abbildung 27). Mit Blick auf die Entwicklung seit 2017 fällt auf, dass insbesondere in dieser Altersgruppe wieder vermehrt Kinder stationär untergebracht werden. Diese Entwicklung geht einher mit einer insgesamt steigenden Bevölkerungszahl der 7- bis 12-Jährigen (vgl. Kap. 4.1). Rückläufig ist dagegen die Anzahl der jungen Erwachsenen, die eine stationäre Hilfe erhalten.

Abbildung 27: Laufende stationäre Hilfen nach Alter des Platzierten (2013 bis 2019)

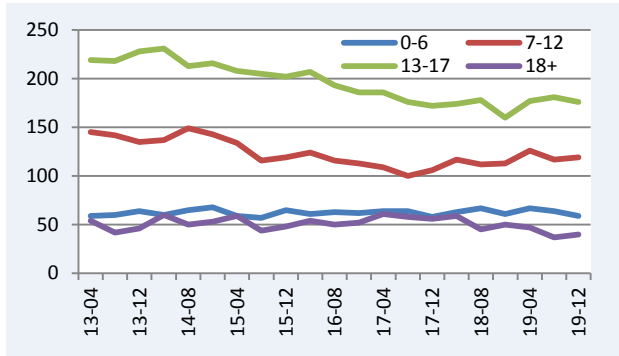
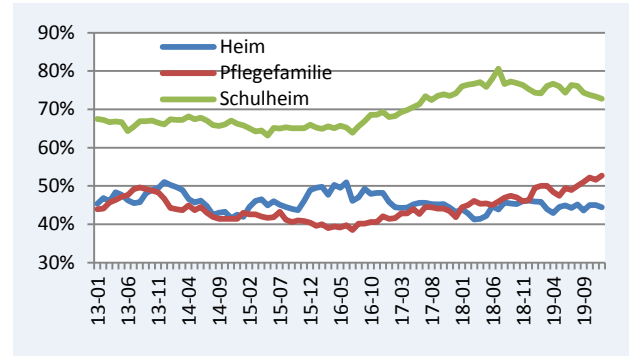
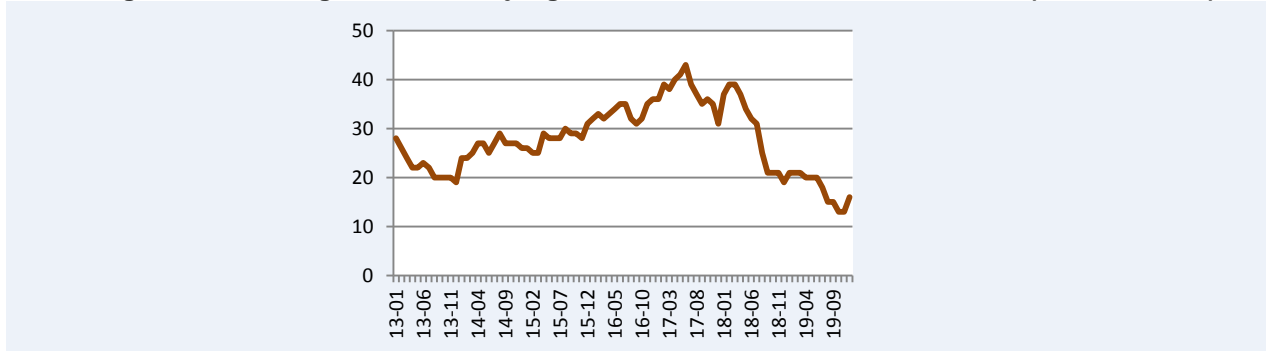


Abbildung 28: Anteil der männlichen Platzierten nach Art der Platzierung (2013 bis 2019)



Der Anteil von männlichen Platzierten an allen Platzierten liegt seit Jahren stabil bei rund 55 %. Je nach Platzierungstyp unterscheiden sich jedoch die Werte erheblich (vgl. Abbildung 28). Deutlich überrepräsentiert sind Jungen mit 73 % in Schulheimen, in Kinder- und Jugendheimen sind sie dagegen mit 44 % leicht unterrepräsentiert. In Pflegefamilien hat der Anteil von männlichen Platzierten in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen und entspricht heute etwa dem Durchschnitt (53 %).

Abbildung 29: Anzahl Jugendliche und junge Erwachsene im betreuten Wohnen (2013 bis 2019)



Interessant ist die Entwicklung bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich im betreuten Wohnen befinden (vgl. Abbildung 29). Bis 2017 sind deutlich steigende Fallzahlen festzustellen. Der höchste Wert wird Mitte 2017 mit 43 Personen erreicht (+17 gegenüber 2013). Danach gehen die Zahlen allerdings innerhalb von nur zwei Jahren auf 16 wieder zurück (-27).

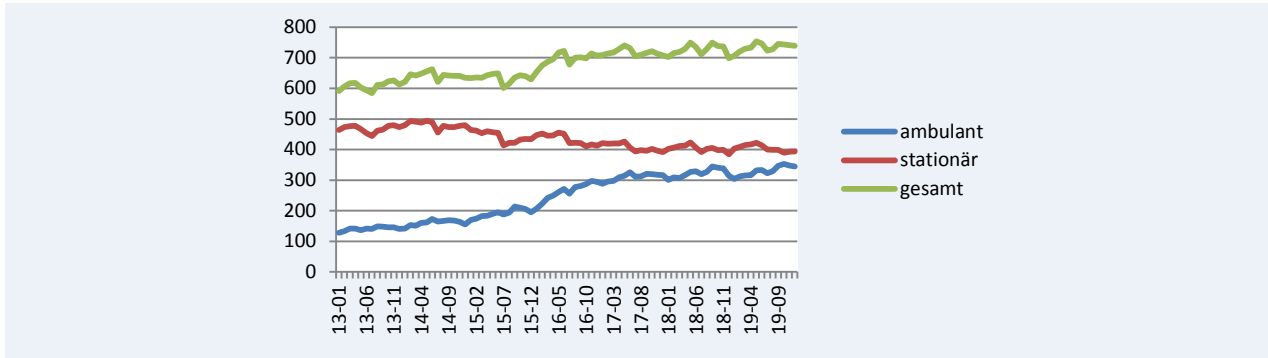
5.3 Gesamtentwicklung

Im Folgenden wird versucht, die Entwicklung der ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung im Kanton Basel-Stadt gesamthaft nachvollziehen. Bei der Interpretation der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass hier ein breites Spektrum von Angeboten auf einem hohen Abstraktionsniveau zusammengefasst wird. Dennoch lassen sich ein paar grundlegende Feststellungen treffen (vgl. dazu Abbildung 30):

- Über den *gesamten Zeitraum von 2013 bis 2019* ist die Anzahl der laufenden Hilfen zur Erziehung kontinuierlich gestiegen (von 592 auf 739). Der Anstieg beträgt rund 25 %.
- Deutliche Zuwächse sind vor allem *bis zum Jahr 2017* festzustellen. Zurückzuführen ist dies auf die steigende Anzahl ambulanter Hilfen. Die Zahl der stationären Hilfen ist dagegen zurückgegangen.

- *Ab dem Jahr 2017* ist die Entwicklung insgesamt weniger dynamisch. Die Anzahl der ambulanten Erziehungshilfen nimmt nur noch leicht zu. Die stationären Hilfen bleiben auf etwa gleichem Niveau, im Jahresvergleich ist zuletzt eine leicht steigende Tendenz zu beobachten³⁹.

Abbildung 30: Entwicklung der Hilfen zur Erziehung (2013 bis 2019)



Die bisherige Entwicklung legt nahe, dass zwischen ambulanten und stationären Erziehungshilfen Wechselwirkungen bestehen. Insbesondere bis zum Jahr 2017 scheint der Ausbau der ambulanten Hilfen zu einem Rückgang bei den Platzierungen geführt zu haben. Dass in den Folgejahren die stationären Hilfen nicht weiter zurückgegangen sind, könnte darauf hinweisen, dass mit den bestehenden ambulanten Handlungsoptionen das Potential tragfähiger ambulanter Hilfesettings als Alternative zu einer stationären Unterbringung weitgehend ausgeschöpft ist.

Die Wechselwirkungen zwischen ambulanten und stationären Hilfen sind nicht eindimensional zu verstehen. Der Erweiterung der ambulanten Angebotspalette führt nicht zwangsläufig zu einem reduzierten Bedarf an stationären Hilfen. In bestimmten Situationen wird die stationäre Unterbringung eines Kindes die einzige Möglichkeit sein, um das Kindeswohl zu sichern respektive wiederherzustellen. Zudem gibt es nachgelagerte Effekte: Ein ambulantes Setting reicht möglicherweise nicht mehr aus, um das Kindeswohl zu gewährleisten, sodass es verzögert zu einer stationären Platzierung kommt. Darüber hinaus werden durch den Ausbau ambulanter Hilfen neue Handlungsoptionen geschaffen, wodurch neue Adressatengruppen erreicht und bedarfsgerecht unterstützt werden können.

³⁹ Im Dezember 2018 sind 384 Platzierungen zu verzeichnen (niedrigster Stand seit 2013). Ende 2019 beträgt die Anzahl der Platzierungen 394.

6. Entwicklungsthemen

6.1 Fachliche Expertise der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Institut für Kinder- und Jugendhilfe

Die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Institut für Kinder- und Jugendhilfe, hat im Auftrag des Bereichs Jugend, Familie und Sport eine Expertise insbesondere zu den ambulanten Hilfen zur Erziehung vorgelegt. Sie steht im Kontext des neu konzipierten Verfahrens zur Berichterstattung und Steuerung in den Hilfen zur Erziehung im Kanton Basel-Stadt (vgl. Kap. 2.1). Die Expertise soll Impulse für die weitere Entwicklung der ambulanten Erziehungshilfen geben und die Diskussion zwischen den verschiedenen Akteuren im Handlungsfeld anregen.

Ziel der Expertise ist es explizit *nicht*, einen konkreten Handlungsbedarf für den Kanton Basel-Stadt zu beschreiben. Vielmehr soll auf übergeordneter Ebene der Stand der wissenschaftlichen Diskussion abgebildet werden und «aus Perspektive der Wissenschaft» die relevanten Entwicklungsthemen im Bereich der ambulanten Hilfen zur Erziehung in der Schweiz und im deutschsprachigen Raum aufgezeigt werden. Darüber hinaus sollen Beispiele guter Praxis skizziert und deren Erkennungsmerkmale und Voraussetzungen herausgestellt werden.

In der Expertise werden aus übergeordneter Perspektive verschiedene Handlungsfelder und Herausforderungen thematisiert, über die sich aus wissenschaftlicher Sicht bei der Weiterentwicklung der ambulanten Erziehungshilfen nachzudenken und zu diskutieren lohnt. Sie werden im Folgenden kurz zusammengefasst. Für eine ausführliche Darstellung wird auf die vollständige Fassung der Expertise verwiesen (abrufbar unter: www.jfs.bs.ch/berichte-planung).

6.1.1 Neue Zielgruppen und Leistungsanlässe

a. Lebenslage «Leaving Care»⁴⁰

Junge Menschen, die einen Teil ihrer Kindheit in einer Pflegefamilie oder in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe verbracht haben, finden sich bei Beendigung der Hilfen oft vor grossen Herausforderungen. Während junge Erwachsene, die zu Hause aufwachsen, in der Regel Unterstützung von den Eltern und deren sozialen Netzwerken erhalten, sind «Care Leaver» bei Themen wie Verdienstmöglichkeiten, Versicherungen, Wohnung, Ausbildung oder Berufseinstieg oft auf sich allein gestellt. Hinzu kommt, dass psychosoziale Entwicklungsaufgaben mit dem Erreichen der Volljährigkeit keineswegs abgeschlossen sein müssen («Fünfundzwanzig ist das neue Achtzehn»).

Zu diesem Thema gibt es bereits seit einigen Jahren eine breite, internationale Fachdiskussion. Ein zentrales Ergebnis: «Leaving Care» ist als eine spezifische Lebenslage von jungen Erwachsenen zu verstehen, die durch Entscheidungen des Kinder- und Jugendhilfesystems hervorgerufen wird. Gerade ambulante Fachdienste erweisen sich «zunehmend als sehr gut geeignet» zum Gelingen der Verselbständigungsprozesse junger Erwachsener beizutragen, «weil und insofern sie sich gegenüber den Lebenskontexten der Betroffenen öffnen, sich auf die Themen und Fragen der jungen Menschen einlassen und zudem oft als wenig(er) stigmatisierend erlebt werden». Durch eine solche Unterstützung wird die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass die Betroffenen in vermeidbare neue Abhängigkeiten von Leistungen der sozialen Sicherung geraten.

In der Expertise werden verschiedene Fragen zum Umgang mit «Care Leaver» aufgeworfen. Es wird zu prüfen angeregt, wie gut das Hilfesystem im Kanton Basel-Stadt auf die Bedürfnisse die-

⁴⁰ vgl. Messmer, Heinz/Schnurr, Stefan (2020): Ambulante Hilfen zur Erziehung – Forschung, Diskurse, Entwicklungsimpulse. Erstellt im Auftrag des Erziehungsdepartements Basel-Stadt – Bereich Jugend, Familie und Sport – Fachstelle Planungsgrundlagen, Muttens und Olten (Fachhochschule Nordwestschweiz), S. 9f.

ser Zielgruppe eingestellt ist und ob es möglicherweise spezialisierte Angebote braucht. Betroffene sollten in die Entwicklungen in diesem Feld einbezogen werden.

b. Familien mit psychisch- oder suchterkrankten Sorgepersonen⁴¹

Psychische Erkrankungen oder Suchterkrankungen eines oder beider Elternteile bringen erhebliche Belastungen für Familien mit sich. Obwohl Familien mit psychisch- oder suchterkrankten Sorgepersonen eine heterogene Gruppe darstellen, sind die meisten von einer Überlastung und dem Wegbrechen von Netzwerkressourcen betroffen. Die Überforderung und Erschöpfung des familiären oder sozialen Hilfesystems ist dabei umso grösser, je mehr sich Krankheitsprozesse chronifizieren.

Je nach Krankheitsverlauf können Eltern temporär ihre Kinder nicht mehr angemessen fördern und betreuen. Die dann entstehenden Lücken und Unterbrüche in der Versorgung der Kinder können rasch gravierende Formen annehmen (z.B. bei Klinikaufenthalten). Aufsuchende Unterstützungs- und Beratungsangebote können den Bedürfnissen solcher Familien entgegenkommen und eine geeignete Hilfeform für diese Situationen darstellen. Das Potential insbesondere ambulanter Dienste wird dabei in der Flexibilität gesehen, eine individuelle, auf die jeweilige Bedarfs- und Problemlage passgenaue Unterstützung zu geben, darüber hinaus in der Interdisziplinarität und der Verknüpfung von Hilfeleistungen aus verschiedenen Bereichen (Bildungs-, Gesundheits-, Sozialsystem). Hierfür sind allerdings eine gute Koordination und Steuerung der Hilfen nötig, was eine verstärkte Zusammenarbeit von Partner bedingt («von der Vernetzung zum Netzwerk»).

Die Expertise stellt fest, dass Familien mit psychisch- oder suchtkranken Sorgepersonen im Kanton Basel-Stadt keine unbekannte Zielgruppe mehr sind. Gleichwohl stelle sich immer wieder neu die Frage, wie gut die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe auf Familien mit psychischen oder suchterkrankten Sorgepersonen eingestellt sind und ob den Kindern aus diesen Familien die notwendige Förderung und Unterstützung zukommt. Darüber hinaus wird die Frage aufgeworfen, inwiefern die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Handlungsfeld gelingt.

c. Kinder unter drei Jahren und ihre Familien⁴²

Eine Studie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW), Gesundheit/Forschungsstelle Gesundheitswissenschaften aus dem Jahr 2019 kommt zu dem Ergebnis, dass in der Schweiz über 60'000 Kinder unter 4 Jahren bei Eltern leben, die von Armut betroffen sind, missbräuchlich Alkohol konsumieren oder Gewalt ausüben. Diese Kontexte werden mit einem spezifisch erhöhten Risiko einer substanziellen Reduktion des Kindeswohls in Verbindung gebracht. Aufsuchende Angebote und die Vernetzung von Fachpersonen oder Projekten seien ausschlaggebend dafür, dass vulnerable Familien und deren Kinder, die unter erhöhtem Risiko aufwachsen, erreicht werden können.

In vielen Ländern ist ein Entwicklungstrend zu ambulanten Familiendiensten mit dem Ziel erkennbar, Gefährdungen des Kindeswohls zu vermeiden oder zu reduzieren. Diese haben typischerweise die Zielgruppe der 0- bis 3-Jährigen bzw. deren Eltern im Blick und sind mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen darauf ausgerichtet, Kinderpflege- und Erziehungskompetenzen, Bewältigungsstrategien, soziale Unterstützung und Vernetzung zu fördern sowie allfällige Zugangsschwellen zu Angeboten und Leistungen im Sozial- und Gesundheitssystem abzusenken. In den USA setzt man auf die Verbreitung konkreter, standardisierter Interventions- und Lernprogramme. In Deutschland werden dagegen insbesondere die regionalen und lokalen Versorgungsstrukturen weiterentwickelt, um dem Bedarf dieser Zielgruppe gerecht zu werden. Die Angebote sind entsprechend in regionale oder lokale Modellprojekte eingebettet. Als neuer

⁴¹ vgl. ebd. S. 10f.

⁴² vgl. ebd. S. 11f.

Leistungstyp flächendeckend eingeführt wurden sogenannte «Familienhebammen», die über eine psychosoziale Zusatzqualifikation verfügen und im Grenzbereich zwischen Gesundheitssystem und Kinder- und Jugendhilfe arbeiten.

Die Expertise wirft die Frage auf, wie gut die Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Stadt auf Familien mit Kindern unter drei Jahren eingestellt ist und wie es gelingt, besonders vulnerablen Familien zu erreichen und geeignete Unterstützungs- und Beratungsleistungen anzubieten. Darüber hinaus wird zu prüfen angeregt, wie in diesem Kontext die Zusammenarbeit zwischen dem medizinischen Bereich und den Fachdiensten und -personen der Kinder- und Jugendhilfe einzuschätzen ist.

d. Soziale Gruppenarbeit als neuer Leistungstyp⁴³

In Deutschland gibt es eine gesetzlich verankerte Leistung im Spektrum der ambulanten Erziehungshilfen, die auf die «Gruppe» als Setting setzt. Hier geschieht das Lernen in und durch die Begegnung mit anderen Kindern und Jugendlichen. Diese «soziale Gruppenarbeit» bietet Kindern und Jugendlichen eine intensive Begleitung und Förderung bei sozialen Auffälligkeiten oder schulischen Lernschwierigkeiten. Oft wird die soziale Gruppenarbeit mit grossem Erfolg durch heilpädagogische und/oder psychotherapeutische Angebote ergänzt.

In der Expertise wird darauf verwiesen, dass in der Schweiz dieser Leistungstyp bisher nicht zum Regelangebot gehört.

6.1.2 Ambulante und stationäre Erziehungshilfen: Von der «Versäulung» zu «flexiblen Hilfen»?⁴⁴

Mit der Etablierung der ambulanten Erziehungshilfen und der Ausdifferenzierung des ambulanten und stationären Angebots haben sich die Anforderungen an die Zugangssteuerung erhöht («Welche Leistung ist für dieses Kind/diese Familie die richtige?»). Ausdifferenzierung und Spezialisierung bedeutet, dass sich mehr und mehr Dienste auf eine spezifische Methode stützen und ihre Leistungen an eine bestimmte Zielgruppe mit spezifischen Problemlagen ausrichten. Umgekehrt bedeutet dies, dass immer mehr spezialisierte Dienste für bestimmte Fallkonstellationen nicht zuständig sind. Dass möglichst alle Kinder und Familien «passgenaue Leistungen» erhalten sollen, wird dadurch nicht eben leichter. Hinzu kommt: Einmal etablierte Dienste und Leistungsformen entwickeln eigene «Anziehungskräfte» und machen ihre Interessen an einer «Versorgung mit Klienten» gegenüber Zuweisungsorganisationen deutlich. Wenn erst einmal *Lösungen* nach passenden Problemen suchen, wird das *Finden* von passgenauen Lösungen für individuelle Problemlagen erschwert.

Flexible Hilfen folgen dem Anspruch, Art und Umfang der Leistungen nicht von den bestehenden Angeboten, sondern von den Bedürfnissen der Nutzenden her zu definieren. Ein wichtiges Mittel dazu sind individuell zugeschnittene Kombinationen von verschiedenen (z.B. ambulanten und stationären) Leistungen⁴⁵. Die Vorteile solcher kombinierter Hilfearrangements bestehen darin, dass Hilfen ohne Einrichtungswechsel und Beziehungsabbruch an die wechselnden Bedürfnisse angepasst werden können. Dadurch wird eine grössere Kontinuität im Leben der Nutzenden ermöglicht. Wird eine Hilfe nicht kombiniert, sondern folgen verschiedene Hilfen aufeinander, ist die Gestaltung der Übergänge, unter anderem auch zwischen ambulanten und stationären Leistungsanbietenden, ein wichtiges Entwicklungsfeld. Solche Wechsel werden oft als herausfordernd und riskant wahrgenommen, weshalb sie konzeptionell abgesichert sein sollten. Ob kombinierte

⁴³ vgl. ebd. S. 5

⁴⁴ vgl. ebd. S. 13ff. (Kapitel 4)

⁴⁵ Eine «radikale» Form flexibel gestalteter Hilfeleistungen stellt das Konzept der «Sozialraumorientierung» dar. Dieses sieht vor, dass einzelne grosse Leistungsanbieter (oder Zusammenschlüsse von Leistungsanbietenden) ein Spektrum an ambulanten und stationären Hilfeformen gleichzeitig vorhalten und für ein definiertes Gebiet die komplette Versorgung mit Erziehungshilfen übernehmen.

Hilfearrangements oder aufeinanderfolgende Hilfen: Um die Potentiale möglichst gut auszuschöpfen, braucht es eine gute Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren und Anbietenden.

Die Expertise stellt zur Diskussion, wo die Erziehungshilfen im Kanton Basel-Stadt auf einem Kontinuum zwischen «Versäulung» und «flexible Hilfen» einzuordnen sind. Es wird gefragt nach den Spielräumen und Voraussetzungen für die Kombination von ambulanten und stationären Hilfen sowie den Möglichkeiten zur Finanzierung flexibler Hilfen. Zudem werden Fragen danach aufgeworfen, wie viel Aufmerksamkeit den Übergängen zwischen verschiedenen Leistungen derzeit entgegengebracht wird und wie die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Leistungsanbietenden zu beurteilen ist.

6.1.3 Wirkfaktoren ambulanter Erziehungshilfen: Impulsgeber für die Qualitätsentwicklung der Hilfen zur Erziehung⁴⁶

a. Analyse im Kontext der sozialpädagogischen Familienbegleitung

Im Kanton Basel-Stadt wird der Grossteil der ambulanten Leistungen als sozialpädagogische Familienbegleitung durchgeführt (vgl. Kap. 5.1.3). Aktuell laufen zu diesem Angebotstyp in der Deutschschweiz mehrere Forschungsvorhaben, die insbesondere die Wirkfaktoren der sozialpädagogischen Familienbegleitung untersuchen. Auch international liegen zum Thema Qualität und Wirksamkeit verschiedene Studien vor. Dabei lassen sich drei Gruppen von Wirkindikatoren unterscheiden: die Arbeitsbeziehung zwischen Fachperson und Familie (vertrauens- und respektvolle Beziehung als Basis eines Kooperationsbündnisses), die Professionalität der sozialpädagogischen Begleitperson (Kompetenzen der Fachperson mit komplexen Belastungsstrukturen einer Familie umzugehen und partizipativ realistische Problemlösungsschritte zu erarbeiten) sowie die institutionelle Rahmung (Intensität, Häufigkeit und Dauer der Interventionen sollten bedarfsgerecht realisiert werden). Bewährt hat sich ein Mix aus sozialpädagogischen und alltagspraktischen Interventionen.

Die Expertise betont, dass die sozialpädagogische Familienbegleitung vor allem dann wirksame Hilfe zur Erziehung sein kann, wenn die beschriebenen Wirkindikatoren ausreichend berücksichtigt werden. Damit sich nicht nur die Funktionsfähigkeit der Familie allgemein, sondern insbesondere die Entwicklung der betroffenen Kinder verbessert, braucht es allerdings einen konsequenten Einbezug der Kinder in den Konzepten und Praxen der Anbietenden. Das bedeutet auch, dass im chaotischen Alltag der Familien alltagspraktische und instrumentelle Interventionen nicht gegenüber sozialpädagogischen überwiegen dürfen.

Durch die Expertise wird die Frage aufgeworfen, welche Instrumente im Kanton Basel-Stadt zur Überprüfung der Wirkung und Qualität sozialpädagogischer Familienbegleitungen derzeit eingesetzt werden. Es wird angeregt zu prüfen, ob die erforschten Wirkindikatoren bei der Gestaltung einer Familienbegleitung ausreichend berücksichtigt werden.

b. Denkanstösse zur Qualität und Wirksamkeit ambulanter Hilfen

In der Expertise werden verschiedene Faktoren benannt, welche die Wahrscheinlichkeit einer Wirkung erzieherischer Interventionen erhöhen. Hervorgehoben werden unter anderem die Einhaltung fachlicher Standards (z.B. partizipative Planung, angemessene Dauer der Hilfe) sowie Qualitätsmerkmale. Anders als die stationären sind die ambulanten erzieherischen Hilfen (abgesehen von der sozialpädagogischen Familienbegleitung) insgesamt weniger umfassend hinsicht-

⁴⁶ vgl. Messmer, Heinz/Schnurr, Stefan (2020): Ambulante Hilfen zur Erziehung – Forschung, Diskurse, Entwicklungsimpulse. Erstellt im Auftrag des Erziehungsdepartements Basel-Stadt – Bereich Jugend, Familie und Sport – Fachstelle Planungsgrundlagen, Muttensz und Olten (Fachhochschule Nordwestschweiz), S. 19ff. (Kapitel 5)

lich ihrer Wirksamkeit erforscht und evaluiert. Es gibt jedoch eine Reihe von Überschneidungen, die vermutlich für beide Angebotstypen gelten, im Kontext ambulanter Hilfen bis anhin jedoch weniger gut abgesichert sind.

- *Zeitdimension*: Je früher eine Hilfe erfolgt und je passender die Hilfedauer geplant wird, desto wahrscheinlicher ist ihre Wirksamkeit. Die Beendigung einer Hilfe bedarf darüber hinaus einer rechtzeitigen Reintegrationsplanung.
- *Sachdimension*: Ein in der Literatur wiederkehrender Wirkfaktor ist die Einhaltung fachlicher Standards als Indikator für deren Qualität. Ambulanten Hilfen sollen dabei möglichst flexibel gemäss den individuellen Bedarfen (d.h. wenig standardisiert) eingepasst werden. Fachliche Standards beziehen sich deshalb vor allem auf die Indikationsstellung, Fallabklärung und Hilfeplanung sowie auf ein differenziertes Methodenspektrum und Leistungsangebot, damit entsprechend der Diversität familiärer Lebenslagen auch ein diversifiziertes Hilfesystem zur Verfügung steht.
- *Sozialdimension*: Je früher und umfassender Betroffene in die Abklärung, Planung und Umsetzung einer Hilfe einbezogen werden, desto eher wird die Umsetzung auch von ihnen unterstützt und getragen. Die Qualität des «Arbeitsbündnisses» zwischen Fachperson und Familie bzw. Familienmitgliedern ist bei allen Hilfen bedeutsam.
- *Reflexivität*: Längerdauernde Hilfen bedürfen einer kontinuierlichen Überprüfung, um sicherzustellen, dass die Hilfe richtig aufgegleist sowie effektiv umgesetzt wird. Je umfassender und verlässlicher diese Überprüfung erfolgt und dokumentiert wird, desto eher gelingt eine auf Wirksamkeit und Effektivität ausgerichtete Hilfeplanung.

In der Expertise werden bezüglich der Qualität und Wirksamkeit ambulanter Erziehungshilfen verschiedene Impulsfragen formuliert. Sie beziehen sich unter anderem auf das Hilfesystem im Kanton Basel-Stadt und ob dieses so aufgestellt ist, dass ambulante Bedarfslagen früh- bzw. rechtzeitig erkannt und Hilfen zeitnah eingeleitet werden. Es wird angeregt darüber nachzudenken, ob die Zugänge zum Hilfesystem niederschwellig und effektiv organisiert sind. Darüber hinaus wird gefragt, welche Rolle fachliche Standards bei der Indikation ambulanter Hilfen spielen und inwieweit der Einbezug der Betroffenen (auch der Kinder) bei der Planung, Umsetzung und Beendigung ambulanter Hilfen sichergestellt ist. Weitere Fragen beziehen sich auf mögliche Instrumente, Mechanismen und Regularien zur Überprüfung der Wirksamkeit ambulanter Hilfen und darauf, ob den Betroffenen im Konfliktfall eine unabhängige Beschwerdestelle offen steht.

6.2 Online-Befragung von Stakeholdern aus dem Feld der ambulanten Erziehungshilfen

Ausgehend von den Entwicklungsfeldern und Impulsen der fachlichen Expertise (vgl. Kap. 6.1) hat der Bereich Jugend, Familie und Sport eine Befragung von ausgewählten Stakeholdern durchgeführt. Ziel der Befragung war es, eine Einschätzung zu erhalten zum derzeitigen Angebot von ambulanten Erziehungshilfen im Kanton Basel-Stadt, zu den Erfahrungen der Akteure mit den verschiedenen Zielgruppen von Erziehungshilfen und vor allem zu einem möglichen Entwicklungsbedarf.

Die Befragung fand mittels Online-Fragebogen von Ende Juni bis Ende Juli 2020 statt. Zur Teilnahme eingeladen wurden sowohl die zuweisenden Stellen als auch ausgewählte private Anbietende. Im Einzelnen waren dies:

- *auf Seiten der zuweisenden Stellen («Zuweiser»)*: der Kinder- und Jugenddienst (KJD), die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sowie die Jugendanwaltschaft

- *auf Anbieterseite:* die 15 submissionierten Anbietenden von sozialpädagogischer Familienbegleitung, dazu Help! For Families, die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (Multisystemische Therapie), die Elternberatung, Jugendberatung (JuAr) sowie die Familien-, Paar- und Erziehungsberatung Basel (fabe).

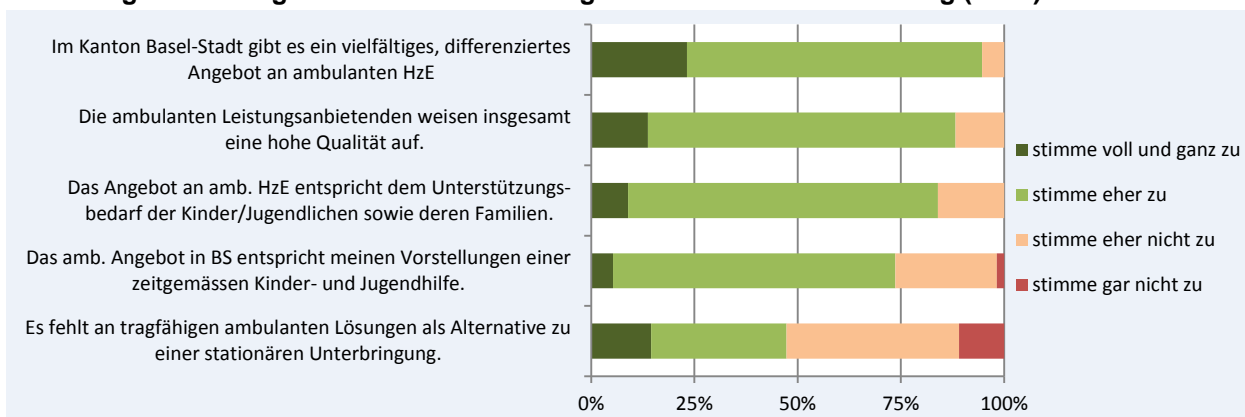
An der Befragung haben insgesamt 63 Fachpersonen teilgenommen, die meisten davon aus dem Kinder- und Jugenddienst (33 Personen). Dieser ist damit deutlich überrepräsentiert, was bei der Auswertung der Ergebnisse allerdings berücksichtigt wurde. Bei allen Fragestellungen wurde jeweils überprüft, wie die Akteure einzeln abgestimmt haben. Sofern relevante Unterschiede bei den Ergebnissen festgestellt wurden, wird dies bei der nachfolgenden Darstellung der Ergebnisse gesondert ausgewiesen. Insgesamt überwiegen aber gemeinsame Wahrnehmungen zum Angebot, der Zielgruppe und zu einem möglichen Entwicklungsbedarf.

6.2.1 Angebot an ambulanten Erziehungshilfen

a. Grundsätzliche Beurteilung

Das Angebot an ambulanten Erziehungshilfen im Kanton Basel-Stadt wird von den Stakeholdern grundsätzlich als vielfältig und differenziert wahrgenommen. Es entspricht weitgehend dem Unterstützungsbedarf von Kindern und Jugendlichen sowie deren Familien (vgl. Abbildung 31). Den Leistungserbringern wird dabei insgesamt eine hohe Qualität zugesprochen. Mehr als drei Viertel der Befragten sind zudem der Auffassung, dass das Angebot ihren Vorstellungen einer zeitgemässen Kinder- und Jugendhilfe entspricht. Insgesamt sind die Zustimmungswerte hoch, die überwiegende Mehrheit der Befragten stimmt den Aussagen zum ambulanten Angebot allerdings nur «eher» und nicht «voll und ganz» zu.

Abbildung 31: Aussagen zum ambulanten Angebot an Hilfen zur Erziehung (n=57)



Hinsichtlich der Frage, ob es im Kanton Basel-Stadt an tragfähigen ambulanten Alternativen zu einer stationären Unterbringung fehle, ergibt sich unter den Fachpersonen kein einheitliches Bild. Etwa die Hälfte stimmt einer entsprechenden Aussage zu (im KJD mit 57 % und unter SPF-Anbietenden mit 54 % sogar die Mehrheit), die andere Hälfte verneint diese.

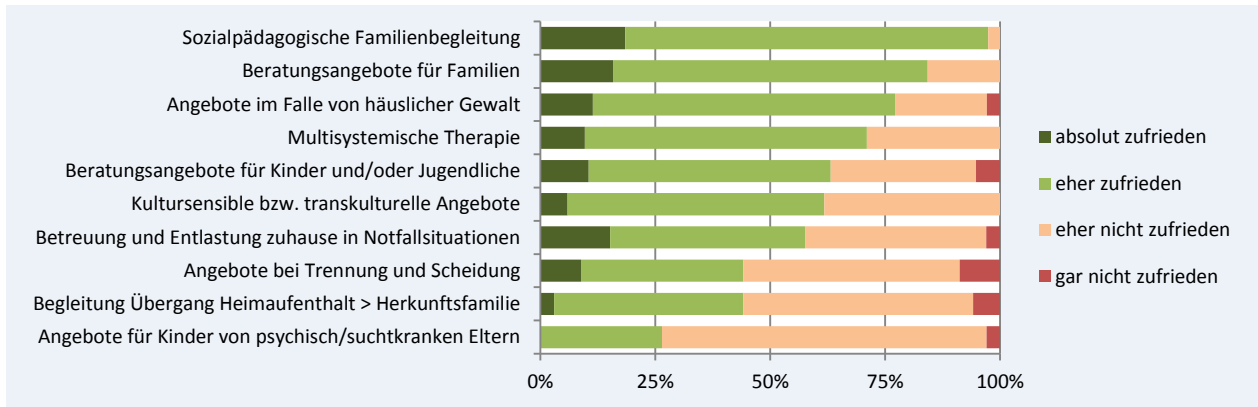
b. Zufriedenheit mit den ambulanten Angeboten und Entwicklungsbedarf

Die zuweisenden Stellen wurden nach der Zufriedenheit mit den derzeitigen Angeboten bzw. Angebotsgruppen befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Angebote sehr unterschiedlich bewertet werden (vgl. Abbildung 32). Mehrheitlich zufrieden sind die Befragten mit 7 von 10 Angeboten, eine hohe Zufriedenheit ist bei der sozialpädagogischen Familienbegleitung (97 %), den Bera-

tungsangeboten für Familien (84 %) und den Angeboten im Falle von häuslicher Gewalt (77 %) festzustellen. «Absolut zufrieden» zeigt sich dabei nur eine Minderheit, die Zufriedenheit wird von der grossen Mehrheit mit «eher zufrieden» zum Ausdruck gebracht.

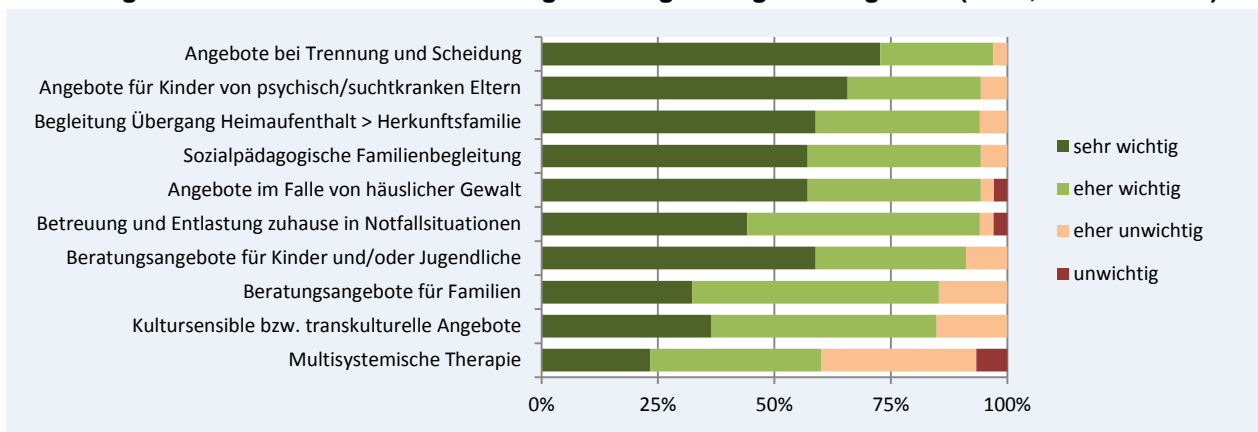
Mehrheitlich *nicht* zufrieden sind die zuweisenden Stellen vor allem mit den Angeboten für Kinder von psychisch oder suchtkranken Eltern (74 %), darüber hinaus mit den Angeboten bei Trennung und Scheidung (56 %, Ausnahme: Mitarbeitende in der Jugendanwaltschaft) sowie zur Begleitung des Übergangs von einem Heimaufenthalt in die Herkunftsfamilie (56 %).

Abbildung 32: Zufriedenheit mit dem ambulanten Angebot (n=41, nur Zuweiser)



Neben der Zufriedenheit wurde auch abgefragt, wie wichtig den Mitarbeitenden eine Weiterentwicklung bzw. Ergänzung des Angebots an ambulanten Hilfen zur Erziehung ist. Hier zeigt sich ein eindeutiges Bild: Die zuweisenden Stellen sehen ausnahmslos bei allen Angeboten bzw. Angebotsgruppen einen Entwicklungsbedarf (vgl. Abbildung 33). Bei vielen Angeboten wird eine Weiterentwicklung sogar mehrheitlich als «sehr wichtig» beurteilt. Dies trifft zum Beispiel auch auf die sozialpädagogische Familienbegleitung zu, bei der die höchste Zufriedenheit im ambulanten Angebot gemessen wurde. Zwischen den Angeboten sind allerdings durchaus Abstufungen erkennbar, insbesondere mit Blick auf den Anteil der Befragten, die eine Weiterentwicklung für «sehr wichtig» halten. Ein Entwicklungsbedarf wird insbesondere bei den Angeboten im Falle von Trennung und Scheidung, für Kinder von psychisch- oder suchtkranken Eltern sowie zur Begleitung des Übergangs von einem Heimaufenthalt in die Herkunftsfamilie gesehen – also bei jenen Angeboten, mit denen die Stakeholder mehrheitlich unzufrieden sind.

Abbildung 33: Bedarf an Weiterentwicklung bzw. Ergänzung des Angebots (n=35, nur Zuweiser)

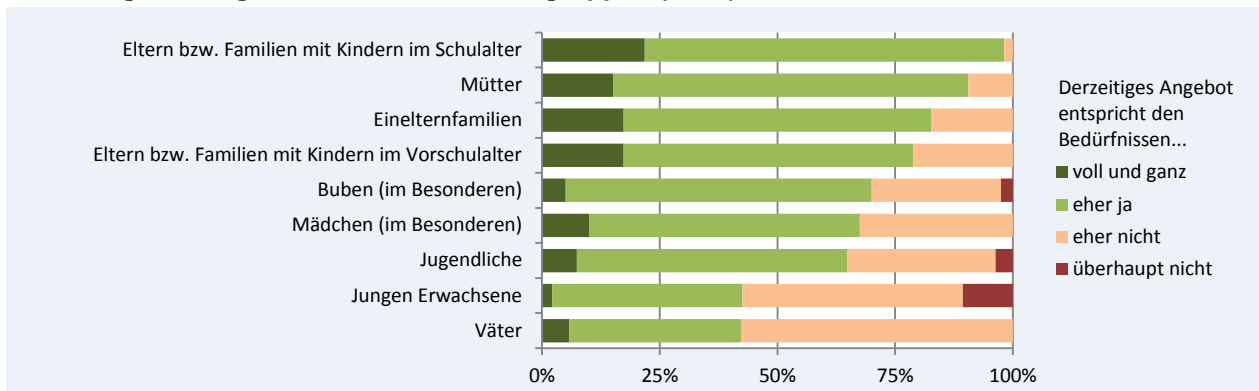


6.2.2 Zielgruppen und Leistungsanlässe

a. Beurteilung des Angebots für bestimmte Zielgruppen und Entwicklungsbedarf

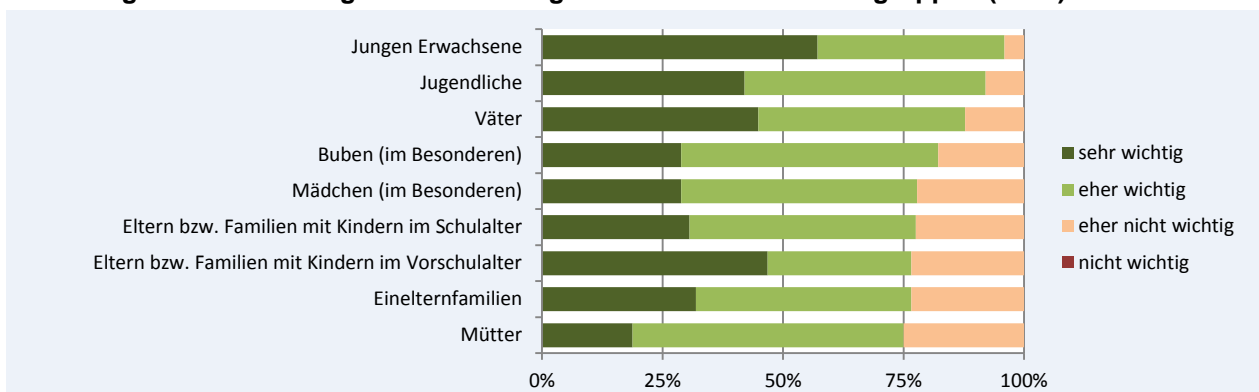
Die ambulanten Angebote im Kanton Basel-Stadt richten sich an verschiedene Zielgruppen. Neben einer Einschätzung zu einzelnen Angeboten und Angebotsgruppen wurden die Stakeholder deshalb auch befragt, wie sie das Angebot gesamthaft aus der Perspektive bestimmter Zielgruppen beurteilen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Angebote am ehesten den spezifischen Bedürfnissen von Eltern bzw. Familien mit Kindern im Schulalter (98 % Zustimmung), von Müttern (91 %), Einelternfamilien (83 %) sowie Eltern bzw. Familien mit Kindern im Vorschulalter entsprechen (79 %, vgl. Abbildung 34). Insgesamt als *nicht* bedürfnisgerecht wird das derzeitige Angebot für Väter und junge Erwachsene eingeschätzt. Mehr als die Hälfte der Befragten gibt an, dass das Angebot derzeit «eher nicht» oder «überhaupt nicht» den Bedürfnissen dieser zwei Zielgruppen entspricht (58 % bzw. 57 %).

Abbildung 34: Angebot für bestimmte Zielgruppen (n=55)



Einen Entwicklungsbedarf sehen die Stakeholder, in unterschiedlichen Abstufungen, bei allen Zielgruppen (vgl. Abbildung 35). Die meisten Befragten halten eine Weiterentwicklung des Angebots für junge Erwachsene (96 %), Jugendliche (92 %) und Väter (88 %) für «sehr wichtig» oder «eher wichtig». Bei Müttern und Einelternfamilien wird der Bedarf etwas geringer eingeschätzt, aber immer noch mehrheitlich gesehen. Auffällig ist die Zielgruppe der Eltern bzw. Familien mit Kindern im Vorschulalter. Der Anteil an Fachpersonen, die eine Weiterentwicklung als «sehr wichtig» einstufen, ist mit 47 % überdurchschnittlich hoch. Nur bei der Zielgruppe der jungen Erwachsenen wird mit 57 % ein noch höherer Wert erreicht.

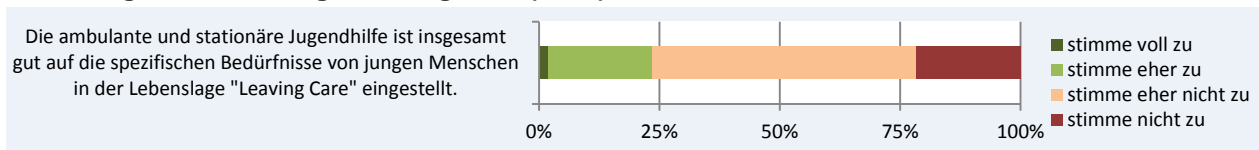
Abbildung 35: Entwicklungsbedarf des Angebots für bestimmte Zielgruppen (n=51)



b. Lebenslage «Leaving Care»

Die Lebenslage «Leaving Care» bezieht sich auf junge Menschen, die nach einem Heimaufenthalt den Übergang in die Selbstständigkeit zu bewältigen haben und dabei oft vor grösseren Herausforderungen stehen. Die Stakeholder wurden dazu befragt, wie gut aus ihrer Sicht die ambulante und stationäre Jugendhilfe auf die spezifischen Bedürfnisse dieser Zielgruppe eingestellt ist. Das Ergebnis ist dabei eindeutig: Lediglich 2 % stimmen der Aussage «voll» und 22 % «eher zu», dass der Kanton Basel-Stadt «insgesamt gut» auf junge Menschen in der Lebenslage «Leaving Care» eingestellt ist (vgl. Abbildung 36). Die grosse Mehrheit (76 %) ist gegenteiliger Auffassung.

Abbildung 36: Lebenslage Leaving Care (n=55)

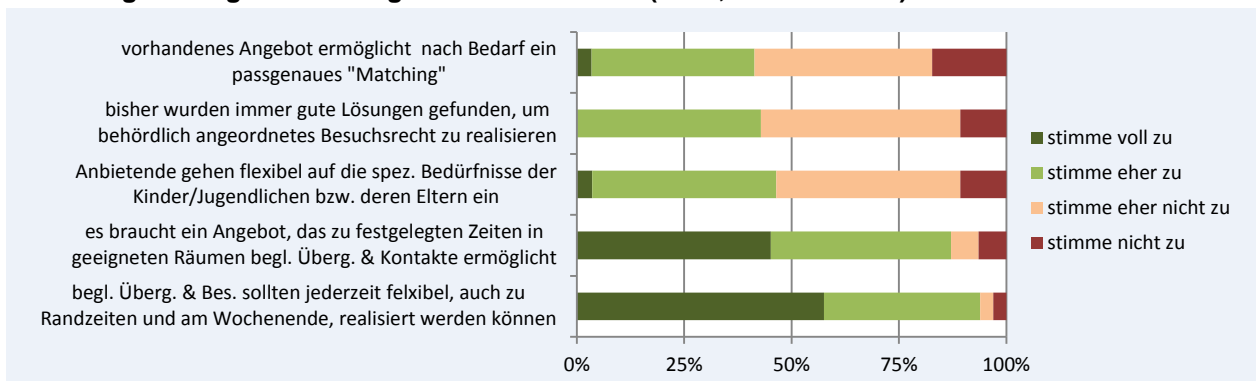


Ansätze für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Angebots werden in verschiedener Hinsicht gesehen. Hingewiesen wird vor allem auf die Notwendigkeit einer frühzeitigen Übergangsplanung und die Schaffung neuer Möglichkeiten zur Beratung, Begleitung und Unterstützung der jungen Menschen nach dem Heimaustritt. Die Angebote werden dabei nicht primär mit dem Heim als Träger der Leistung in Verbindung gebracht (im Sinne einer Nachbetreuung), sondern häufig mit der Vorstellung eines eigenständigen, ambulanten Angebots verbunden, das spezifisch auf die Bedürfnisse der Zielgruppe ausgerichtet ist. Entsprechend frühzeitig, das heisst bereits während des Heimaufenthalts, sollte mit der Übergangsplanung begonnen und der Kontakt und die Zusammenarbeit mit entsprechenden Anbietenden aufgebaut werden. Die Angebote sollten – mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung – niedrigschwellig, standardisiert, aufsuchend und professionell organisiert sein. Vorgeschlagen wird auch der Aufbau von Gruppenangeboten, Netzwerken oder eines Mentoren- bzw. Patenschaftmodells.

c. Trennung und Scheidung

Bei konflikthaften Elternbeziehungen im Falle von Trennung und Scheidung gibt es im Kanton Basel-Stadt die Möglichkeit von begleiteten Übergaben und Besuchen. In der Online-Umfrage wurden die zuweisenden Stellen danach gefragt, ob das vorhandene Angebot «nach Bedarf ein passgenaues Matching» ermöglicht. Dabei kommen 59 % der Befragten zu der Einschätzung, dass dies derzeit nicht zutrifft (vgl. Abbildung 37). Auch die Aussagen, dass bisher «immer gute Lösungen» zur Realisierung des behördlich angeordneten Besuchsrechts gefunden wurden und die Anbietenden «flexibel auf die spezifischen Bedürfnisse von Kinder, Jugendlichen und deren Eltern» eingehen, finden mehrheitlich keine Zustimmung (57 % bzw. 54 %).

Abbildung 37: Begleitete Übergaben und Besuche (n=37, nur Zuweiser)

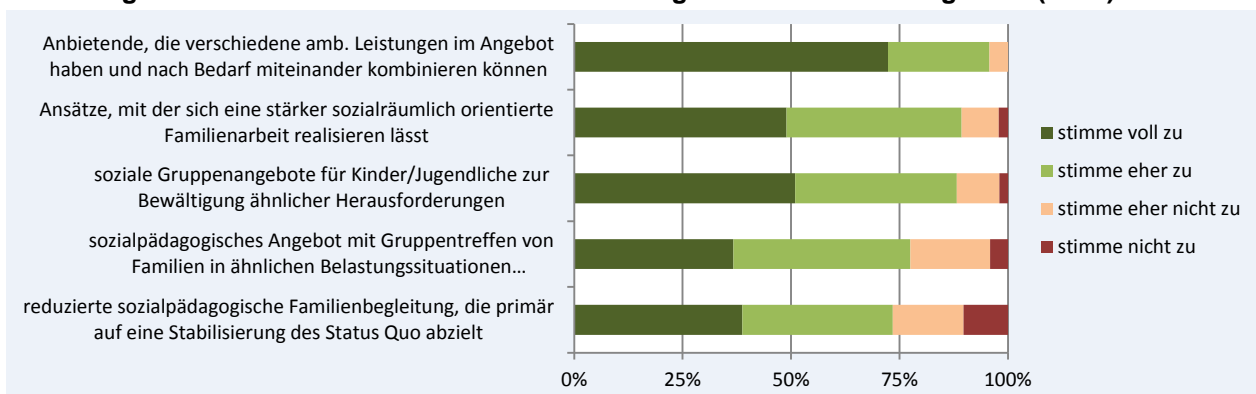


Die Befunde lassen sich möglicherweise damit erklären, dass die zuweisenden Stellen sich insgesamt ein deutlich flexibles Angebot wünschen. Nach Auffassung fast aller Befragten (94 %) sollten begleitete Übergaben und Besuchen «jederzeit flexibel, auch zu Randzeiten und am Wochenende» realisiert werden können. Dazu brauche es auch «geeignete Räume» (Zustimmung 87 %). Um bei konflikthafter Elternbeziehungen angemessen reagieren zu können, wird allerdings – über die Weiterentwicklung des bestehenden Angebots hinaus – der Bedarf an «weiteren oder anderen ambulanten Angeboten» gesehen. Einer entsprechenden Aussage stimmen 97 % der Befragten zu. Vorgeschlagen werden zum Beispiel auf Trennungs- und Scheidungssituationen spezialisierte Familienbegleitungen, besondere Beratungsangebote oder generell ein stärkerer Fokus auf getrennt lebende Väter.

d. Weitere Ansätze zur Weiterentwicklung des Angebots

In der Befragung wurden noch weitere Handlungsansätze für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des ambulanten Angebots thematisiert und die Stakeholder um einer Einschätzung gebeten. Dabei zeigt sich insgesamt eine grosse Offenheit gegenüber neuen, bisher nicht im Kanton Basel-Stadt etablierten Angebotsformen. Unterstützt werden vor allem Ansätze einer stärker sozialräumlich orientierten Sozialarbeit sowie soziale Gruppenangebote für Kinder oder Jugendliche zur Bewältigung besonderer Herausforderungen (93 % bzw. 88 % Zustimmung, vgl. Abbildung 38). Auch die Multifamilienarbeit und die Idee einer reduzierten sozialpädagogischen Begleitung zur Stabilisierung des Status Quo erfahren Zustimmung, sie ist aber etwas verhaltener (78 % bzw. 73 %).

Abbildung 38: Weitere Ansätze zur Weiterentwicklung des ambulanten Angebots (n=51)

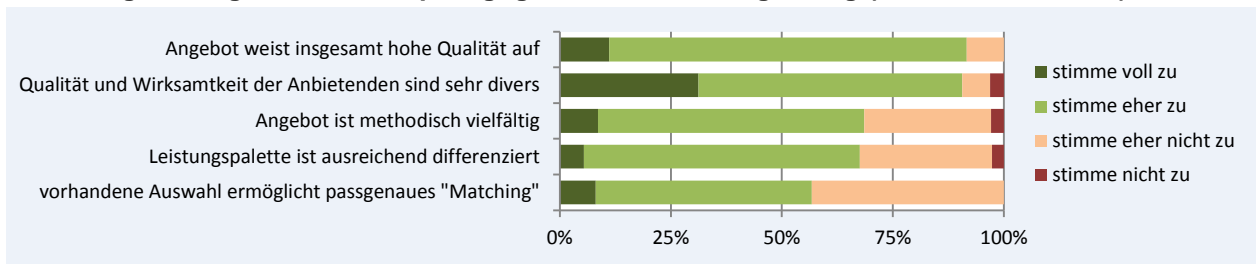


Ein wichtiges, grundsätzliches Anliegen ist den Stakeholdern dabei offenbar, dass es im Kanton Basel-Stadt einzelne Anbietende gibt, die verschiedene ambulante Leistungen im Angebot haben und nach Bedarf miteinander kombinieren können. Fast alle Befragten (96 %) unterstützen einen solchen Ansatz, drei Viertel sogar «voll und ganz» – ein in der gesamten Befragung überdurchschnittlich hoher Wert.

6.2.3 Qualität und Wirkung sozialpädagogischer Familienbegleitungen

Die sozialpädagogische Familienbegleitung ist im Kanton Basel-Stadt die am häufigsten indizierte ambulante Erziehungshilfe. In der Online-Umfrage wurden deshalb verschiedene Fragen spezifisch zu diesem Angebotstyp gestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass das Angebot an sozialpädagogischer Familienbegleitung von den zuweisenden Stellen insgesamt als «eher» ausreichend differenziert und «eher» methodisch vielfältig eingeschätzt wird (Zustimmung jeweils rund 70 %, vgl. Abbildung 39). Die vorhandene Auswahl an Angeboten ermöglicht allerdings nicht immer ein passgenaues «Matching»: Nur 57 % der Befragten geben an, bisher überwiegend oder immer passgenaue Lösungen gefunden zu haben. Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass das Angebot in Bezug auf Qualität und Wirksamkeit als «sehr divers» wahrgenommen wird (Zustimmung: 91 %). Dies relativiert auch die Einschätzung der Befragten, dass das Angebot an sozialpädagogischer Familienbegleitung «insgesamt eine hohe Qualität» aufweist (92 %).

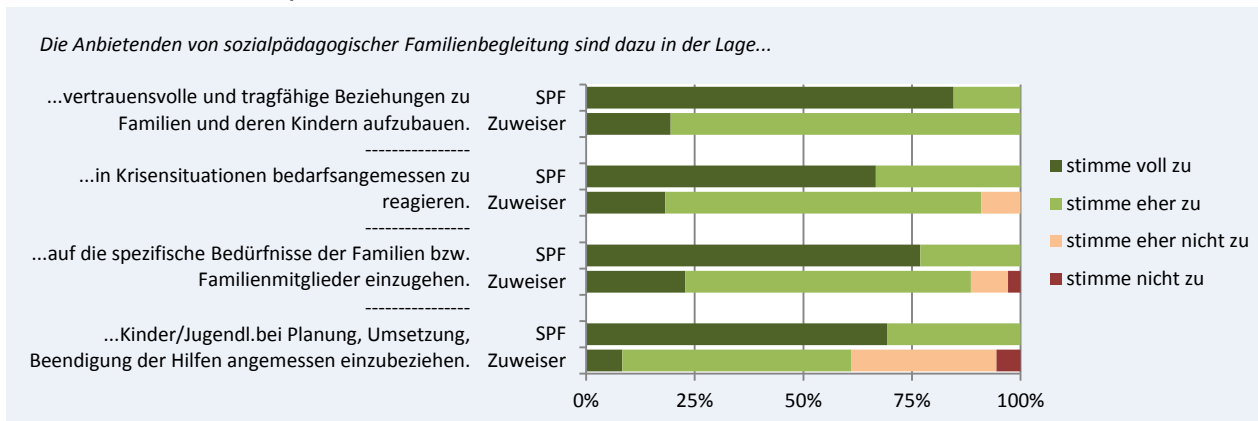
Abbildung 39: Angebot an sozialpädagogischer Familienbegleitung (n=37, nur Zuweiser)



Welche Faktoren die Qualität und Wirksamkeit einer sozialpädagogischen Familienbegleitung beeinflussen, ist in der Fachliteratur relativ gut beschrieben (vgl. auch Kap. 6.1.3). Um ein genaueres Bild von der Situation im Kanton Basel-Stadt zu erhalten, wurden die zuweisenden Stellen und die SPF-Anbietenden deshalb zu ausgewählten Wirkfaktoren befragt.

Nach den Ergebnissen der Umfrage kommt die Anbieterseite zu einer sehr positiven Einschätzung. Sie sehen sich dazu in der Lage, vertrauensvolle und tragfähige Beziehungen zur Familien und deren Kindern aufzubauen, auf deren spezifischen Bedürfnisse einzugehen und Kinder bzw. Jugendliche bei der Planung, Umsetzung und Beendigung der Hilfen angemessen einzubeziehen. Entsprechenden Aussagen stimmen die Anbietenden zu 100 % zu, rund zwei Drittel «voll und ganz» (vgl. Abbildung 40). Auch in familiären Krisensituationen können sie bedarfsangemessen reagieren (z.B. durch eine kurzfristige Erhöhung des Stundenaufwands).

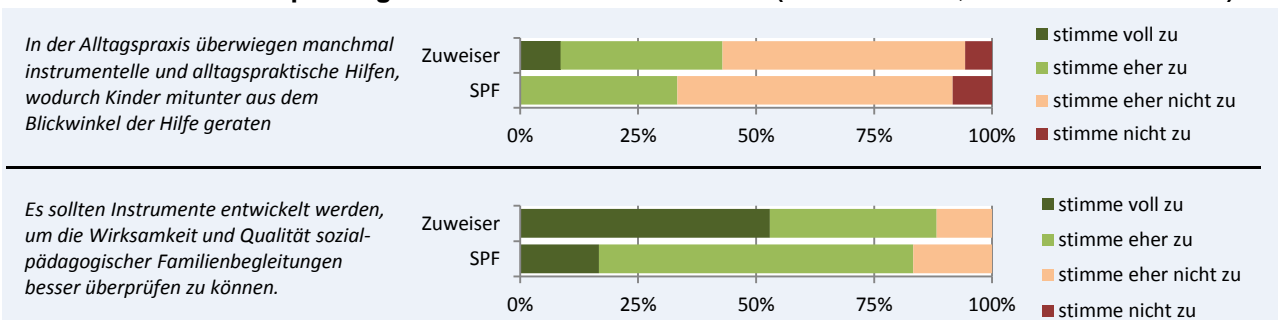
Abbildung 40: Qualität und Wirkung sozialpädagogischer Familienbegleitungen (Zuweiser: n=37, SPF-Anbietende: n=13)



Die zuweisenden Stellen sind in ihrer Beurteilung etwas verhaltener. Den Aussagen wird ebenfalls zugestimmt, meist aber nur «eher» und nicht «voll und ganz». Angesichts der wahrgenommenen Diversität im Angebot ist dies ein nicht überraschendes Ergebnis. Ein Handlungsbedarf scheint am ehesten in Bezug auf die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Hilfeprozess gesehen zu werden. Knapp 40 % sind der Auffassung, dass die SPF-Anbietenden derzeit Kinder und Jugendliche «nicht» oder «eher nicht» angemessen in die Planung, Umsetzung und Beendigung der Hilfen einbeziehen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Rückmeldung, dass in der sozialpädagogischen Familienbegleitung «manchmal instrumentelle und alltagspraktische Hilfen überwiegen, wodurch Kinder mitunter aus dem Blickwinkel der Hilfe geraten». Ein Drittel der Anbietenden stimmt dieser Einschätzung «eher zu» (vgl. Abbildung 41). Bei den zuweisenden Stellen ist dies ebenfalls ein Drittel, weitere 9 % stimmen sogar «voll und ganz zu». Die Ergebnisse zeigen, dass eine gewisse Unsicherheit in Bezug auf die Qualität und Wirksamkeit der sozialpädagogischen Familienbegleitung besteht.

Abbildung 41: Aussagen zur Alltagspraxis sozialpädagogischer Familienbegleitungen und zu Instrumenten zur Überprüfung der Qualität und Wirksamkeit (Zuweiser: n=35, SPF-Anbietende: n=12)

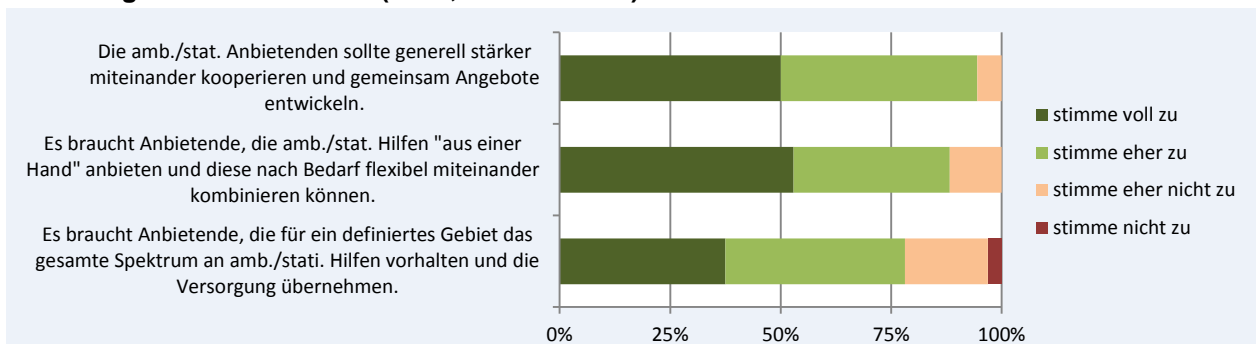


Diese Einschätzung findet Bestätigung im eindeutigen Plädoyer der Fachpersonen, dass Instrumente entwickelt werden sollten, um die Wirksamkeit und Qualität sozialpädagogischer Familienbegleitungen besser überprüfen zu können. 88 % bzw. 83 % der Befragten sprechen sich dafür aus, bei den zuweisenden Stellen vertreten sogar mehr als die Hälfte «voll und ganz» diese Auffassung.

6.2.4 Strukturelle Fragen zur Angebotslandschaft («Flexible Hilfen»)

Ausgangspunkt für die Diskussion um «flexible Hilfen» ist die Beobachtung, dass die zunehmende Ausdifferenzierung und Spezialisierung des Angebots zu einer «Versäulung» von Hilfen zur Erziehung führen kann: Es gibt immer mehr spezialisierte Anbietende, die auf bestimmte Zielgruppen mit spezifischen Problemlagen ausgerichtet sind. Die «Versäulung» kann sich auch auf die Beziehungen zwischen ambulanten und stationären Anbietenden beziehen. In dieser Hinsicht ist das Ergebnis der Online-Umfrage eindeutig: Über 90 % der Befragten bei den zuweisenden Stellen nehmen eine starke bzw. eher starke Trennung zwischen den Anbietenden von ambulanten und stationären Erziehungshilfen wahr.

Abbildung 42: Flexible Hilfen (n=37, nur Zuweiser)



In der Umfrage wurden verschiedene Optionen vorgeschlagen, in welche Richtung sich die Angebotslandschaft entwickeln sollte. Fast alle Befragten (94 %) stimmen dabei der Aussage «voll und ganz» oder «eher» zu, dass die ambulanten und stationären Anbietenden «generell stärker kooperieren und gemeinsam Angebote entwickeln» sollten (vgl. Abbildung 42). Ebenfalls hoch ist mit 88 % die Zustimmung zur Aussage, dass es Anbietende braucht, «die ambulante und stationäre Hilfe ‚aus einer Hand‘ anbieten und diese nach Bedarf flexibel miteinander kombinieren können». Selbst eine «radikale Strategie»⁴⁷, die auch unter dem Begriff «Sozialraumorientierung» propagiert wird und Anbietende vorsieht, die für «ein definiertes Gebiet das gesamte Spektrum an ambulanten und stationären Hilfen vorhalten und die Versorgung übernehmen», erfährt mit 79 % noch breite Zustimmung.

6.2.5 Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten

Die Ergebnisse der Online-Befragung zeigen, dass die Stakeholder aus dem Feld der Kinder- und Jugendhilfe vielfältige Möglichkeiten sehen, das Angebot an ambulanten Hilfen zur Erziehung bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Angesichts der Vielzahl an Rückmeldung ist es allerdings herausfordernd, aus den Ergebnissen einen vorrangigen Handlungsbedarf abzuleiten.

Ein möglicher Ansatz besteht darin, die Zufriedenheit mit den Angeboten und Angebotsgruppen (vgl. Kap. 5.2.1 b.) sowie die Beurteilung zur Bedürfnisgerechtigkeit des Angebots für bestimmte Zielgruppen (vgl. Kap. 5.3.3 a.) mit den jeweiligen Einschätzungen zum Entwicklungsbedarf zu verbinden. Dadurch lassen sich verschiedene Entwicklungsfelder identifizieren (vgl. Tabelle 3).

⁴⁷ vgl. Messmer, Heinz/Schnurr, Stefan (2020): Ambulante Hilfen zur Erziehung – Forschung, Diskurse, Entwicklungsimpulse. Erstellt im Auftrag des Erziehungsdepartements Basel-Stadt – Bereich Jugend, Familie und Sport – Fachstelle Planungsgrundlagen, MuttENZ und Olten (Fachhochschule Nordwestschweiz), S. 18.

Tabelle 3: Handlungsbedarf in den ambulanten Erziehungshilfen aus Sicht der Stakeholder

	«eher nicht zufrieden» mit Angebot, Weiterentwicklung «sehr wichtig»	«eher zufrieden» mit Angebot, Weiterentwicklung «sehr wichtig»	«eher zufrieden» mit Angebot, Weiterentwicklung «eher wichtig»
Angebote	<ul style="list-style-type: none"> • Angebote für Kinder von psychisch-/suchtkranken Eltern • Angebote bei Trennung und Scheidung • Möglichkeiten zur Begleitung des Übergangs von einem Heimaufenthalt in die Herkunftsfamilie 	<ul style="list-style-type: none"> • Beratungsangebote für Kinder und Jugendliche • Beratung und Entlastung in Notfallsituationen • Angebote im Falle von häuslicher Gewalt • sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) <i>Instrumente zur Überprüfung Qualität und Wirkung</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Kultursensible bzw. transkulturelle Angebote • Beratungsangebote für Familien • Multisystemische Therapie (MST)
Zielgruppen	<p>Angebot entspricht «eher nicht» Bedürfnissen, Weiterentwicklung «sehr wichtig»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Junge Erwachsene <i>Lebenslage Leaving Care</i> • Väter 	<p>Angebot entspricht «eher» Bedürfnissen, Weiterentwicklung «sehr wichtig»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jugendliche • Eltern bzw. Familien mit Kindern im Vorschulalter 	<p>Angebot entspricht «eher» Bedürfnissen, Weiterentwicklung «eher wichtig»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mädchen / Jungen • Einelternfamilien • Eltern bzw. Familien mit Kindern im Schulalter • Mütter

Neben den skizzierten Entwicklungsfeldern auf Ebene der Angebote und Zielgruppen gibt es noch eine Reihe weiterer Handlungsansätze, die bei der bedarfsgerechten Weiterentwicklung der ambulanten Hilfen zur Erziehung zu berücksichtigen sind. Sie beziehen sich vor allem auf übergeordnete strukturelle und organisatorische Fragen, lassen sich aber nicht in die obige Systematik der Entwicklungsfelder einordnen und entsprechend priorisieren.

Anhang

Prozess Steuerung und Berichterstattung (Stand Januar 2019)

