

Kindesschutz und Fremdplatzierungen: Effekte von Institutionen, Finanzierung, Umsetzung

Ergebnisse eines Forschungsprojekts des NFP 76

Dr. Michael Marti, Ecoplan AG
Prof. Dr. Thomas Widmer, Universität Zürich
Dr. Nana Adrian, Ecoplan AG
Thomas Reiss, Universität Zürich

Im vorliegenden Projekt haben wir eine systematische Analyse der kantonalen Platzierungspolitiken und -praktiken in den 26 Kantonen von 1970 bis 2018 durchgeführt. Dabei stand die Frage im Zentrum, wie sich die Platzierungspolitiken charakterisieren lassen und wie sie sich entwickelt haben. Zudem haben wir die Frage gestellt, welche Faktoren zur Erklärung der unterschiedlichen Platzierungspolitiken beitragen, und inwiefern diese Unterschiede die Platzierungsentscheidungen beeinflussen.

Unsere Analyse zeigt, dass sich die Policy-Regime in drei Typen einteilen lassen. Das «kommunale Modell mit konventioneller Finanzierung», das «kantonale Modell mit kommunaler Finanzierung» und das «kantonale Modell mit professionalisierter Behörde». Während zu Beginn des Untersuchungszeitraums die meisten Kantone dem Typ «kommunales Modell mit konventioneller Finanzierung» zugeordnet werden konnten, fällt die Mehrheit der Kantone am Ende des Untersuchungszeitraums dem Typ «kantonales Modell mit kommunaler Finanzierung» zu. Unsere Ergebnisse zeigen, dass dabei vor allem das KESR eine stark harmonisierende Wirkung auf die kantonalen Policy-Regime hatte. Weitere harmonisierende Faktoren sind die Sprache und wenn die Kantone gleichzeitig im Vorstand der SODK oder KOKES vertreten sind. Bezüglich der Auswirkungen unterschiedlicher Policy-Regime finden wir Hinweise darauf, dass die Zuständigkeit für die Finanzierung eine Rolle bei den Platzierungsentscheidungen im zivilrechtlichen Kindesschutz spielen kann.

Hintergrund, Ziel des Projekts und Forschungsplan

Obwohl es seit Anfang des 20. Jahrhunderts eine nationale Gesetzgebung zum Kindesschutz gibt, lag die Organisation und Finanzierung in diesem Politikfeld immer in der Verantwortung der Kantone. Diese föderalistische Aufgabenteilung bleibt auch nach dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz bestehen. Vor diesem Hintergrund hat die bisherige Forschung zu diesem Thema ein hohes Mass an Heterogenität in der kantonalen Kindesschutzpolitik und deren Umsetzung gezeigt.

Ziel des vorliegenden Projekts ist eine systematische Analyse der kantonalen Kindesschutzpolitiken inkl. ihrer unterschiedlichen Finanzierungsmodelle und der Auswirkungen dieser Kindesschutzpolitiken auf die Kindesschutzpraxis in den 26 Kantonen von 1970 bis 2018.

Folgende Forschungsfragen stehen im Zentrum:

- Wie lassen sich die Platzierungspolitiken auf nationaler und kantonalen Ebene charakterisieren und wie haben sie sich entwickelt?
- Welche Faktoren tragen zur Erklärung der kantonalen Politiken bei?
- Welche Anreize wurden dadurch gesetzt und welchen Einfluss hatten diese Anreize auf die Kindesschutzpraxis?

Im Rahmen des Projektes werden Fremdplatzierungen definiert als das Aufwachsen von Minderjährigen ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie. (Lengwiler et al. 2013, Zatti 2015) Berücksichtigt werden dabei Fremdplatzierungen von Minderjährigen in Pflegefamilien (verwandt und nicht-verwandt) und in Heimen, einvernehmliche und zivilrechtlich angeordnete. Nicht berücksichtigt werden hingegen Platzierungen in Folge von Straftaten und solche aus gesundheitlichen Gründen.

Zur Analyse dieser Fragestellungen wurde zunächst eine umfassende Datenerhebung zu den kantonalen Platzierungspolitiken und -praktiken für den Untersuchungszeitraum durchgeführt. Bezüglich der Platzierungspolitiken wurden gesetzliche Bestimmungen auf kantonaler Ebene berücksichtigt, ergänzt durch die Botschaften zu den Gesetzen bzw. Gesetzesänderungen. Bezüglich der Platzierungspraktiken wurden vor allem die Departmentsberichte derjenigen kantonalen Departemente untersucht, die im Untersuchungszeitraum für Heime, Pflegefamilien und / oder Platzierungsentscheide zuständig waren. Dieselben Departemente wurden zudem auch direkt angefragt. Alle gefundenen Informationen und Daten wurden digitalisiert und in Datenbanken gesammelt.

Mit den gesammelten Daten wurde eine Clusteranalyse durchgeführt, um die verschiedenen Policy-Regime in den Kantonen und über die Zeit zu beschreiben. Zudem wurden Event-History- und Paneldatenanalysen durchgeführt, um einerseits die Erklärungen für die unterschiedlichen Policy-Regime und andererseits die Auswirkungen der unterschiedlichen Policy-Regime zu untersuchen. Zuletzt wurden Interviews mit drei Expertinnen und Experten durchgeführt, in denen die Frage diskutiert wurde, welche Faktoren relevant sind, damit bei Platzierungsentscheidungen das Kindeswohl möglichst im Fokus steht.

Ergebnisse

Beschreibungen der Policy-Regime

In einer ersten Analyse haben wir uns der Beschreibung und Typologisierung der Policy-Regime im Bereich der Platzierungen von Minderjährigen gewidmet. Dazu haben wir für jeden Kanton und für jedes Jahr das Policy-Regime anhand von 30 Variablen beschrieben. Diese 30 Variablen beschreiben die Kantone bzw. deren Policy-Regime in den vier Dimensionen Rechtsstaatlichkeit, Professionalisierung, Föderalismus und Finanzierung.

Anhand einer zweistufigen Clusteranalyse konnten wir die Policy-Regime in drei Typen einteilen: Das «kommunale Modell mit konventioneller Finanzierung», das «kantonale Modell mit kommunaler Finanzierung» und das «kantonale Modell mit professionalisierter Behörde». Während zu Beginn des Untersuchungszeitraums die meisten Kantone dem Typ «kommunales Modell mit konventioneller Finanzierung» zugeordnet werden konnten, fällt die Mehrheit der Kantone am Ende des Untersuchungszeitraums dem Typ «kantonales Modell mit kommunaler Finanzierung» zu. Diese Entwicklung betrifft vor allem die Deutschschweizer Kantone und wurde in den meisten Kantonen durch die Einführung des KESR ausgelöst. In der Westschweiz war das «kantonale Modell mit kommunaler Finanzierung» bereits vor 1970 vorherrschend.

Erklärungen für die Unterschiede in den Policy-Regimen

In einer zweiten Analyse stellten wir uns die Frage, welche Erklärungsfaktoren für die Wahl des Policy-Regimes in den einzelnen Kantonen in den Jahren der Untersuchungsperiode herangezogen werden können. Dabei haben wir uns im Projekt besonders zwei Erklärungsfaktoren angenommen: die Bundesgesetzgebung und die interkantonalen Konferenzen. Bezüglich der Bundesgesetzgebung erwarten wir einen Im-

puls für die kantonale Gesetzgebung, wenn die Bundesgesetzgebung den Kantonen Vorgaben macht. Bezüglich der interkantonalen Konferenzen erwarten wir, dass Kantone, welche mehr miteinander im Kontakt sind und kooperieren, eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, Elemente der Policy-Regime zu imitieren.

Unsere Forschungsergebnisse zeigen, dass das KESR im zeitlichen Verlauf eine stark harmonisierende Wirkung auf die kantonalen Policy-Regime hatte. Die Implementation der KESB bot neben der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben auch eine günstige Gelegenheit einen grösseren Reformschritt zu vollziehen, was sich in grossen Umstrukturierungen in den meisten Kantonen niederschlug. Daneben zeigt sich, dass Kantone kaum die Policy-Regime anderer Kantone imitieren, wenn sie in der gleichen interkantonalen Konferenz sind. Es gibt jedoch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit der Imitation, wenn Kantone gleichzeitig im Vorstand der SODK oder KOKES vertreten sind. Die gemeinsame Sprache begünstigt die Imitation des Policy-Regimes ebenfalls. Daneben beeinflussen die Faktoren politische Zusammensetzung der Regierung, Urbanität, Bevölkerungsgrösse, sowie unter gewissen Bedingungen die historische Konfession die Wahl des Policy-Regimes.

Auswirkungen der unterschiedlichen Policy-Regime

Unsere dritte Analyse hat sich der Frage gewidmet, welche Auswirkungen die unterschiedlichen Policy-Regime auf die Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen haben. Dazu haben wir die KOKES-Statistik ab 1996 verwendet, da diese Statistik die einzige in unserer Recherche gefundene Datengrundlage darstellt, die über einen längeren Zeitraum eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen erlaubt.

Anhand einer Paneldatenanalyse haben wir

untersucht, ob und welcher Zusammenhang zwischen der Zuständigkeit für die Finanzierung und den Platzierungsentscheidungen besteht. Unsere Hypothese dazu wäre, dass eher weniger Platzierungen gesprochen werden, je stärker die entscheidende Ebene in die Finanzierung involviert ist.

Die Ergebnisse unserer Analyse liefern Hinweise darauf, dass ein solcher Zusammenhang tatsächlich bestehen könnte. So zeigen sich in Kantonen, in denen die Zuständigkeit für die Sozialhilfe auf Gemeindeebene liegt, deutlich weniger zivilrechtliche Platzierungen, falls die Zuständigkeit für die Entscheidungen bezüglich zivilrechtlicher Platzierungen ebenfalls auf

Gemeindeebene liegt. Weiter finden wir deutlich höhere Platzierungszahlen, wenn die Entscheidungen auf Gemeindeebene getroffen werden und gleichzeitig kantonale Vorgaben für kantonale Betriebsbeiträge an Heime bestehen. Keinen Zusammenhang mit der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen scheint hingegen der kantonale Anteil an den Sozialhilfekosten zu haben.

Während diese Ergebnisse darauf hinweisen, dass die Finanzierungssysteme einen Einfluss auf die Platzierungsentscheidungen haben, ist weitere Forschung notwendig, um diese Zusammenhänge besser zu verstehen.

Bedeutung der Ergebnisse für die Praxis und Empfehlungen

Aus unserer Forschung folgen verschiedene Implikationen für die Praxis und Empfehlungen für die für Platzierungen zuständigen Behörden:

Entscheidung und Finanzierung

Unsere Analyse deutet darauf hin, dass die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle einen Einfluss auf die Platzierungsentscheidungen haben können. Während die genauen Mechanismen noch weiter untersucht werden müssen, kann doch empfohlen werden, dass die Finanzierungsmodelle jeweils im Hinblick auf Ihre Anreizwirkung betrachtet werden sollten.

Aus theoretischer Sicht sind solche Anzeizeffekte vor allem dort zu erwarten, wo die Platzierungsentscheidung und -finanzierung auf derselben Ebene bzw. von derselben Behörde verantwortet wird. Eine Trennung dieser Verantwortungen würde demnach die Anzeizeffekte mildern. Zu beachten ist hier, dass eine solche Trennung von Entscheidung und Finanzierung dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz widerspricht. Dies kann dadurch gerechtfertigt werden, als dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz seine Stärken in der Vermeidung unnötiger Ausgaben hat, während es bei der Sicherung notwendiger Ausgaben eher Schwächen aufzeigt. Im Bereich der angeordneten Platzierungen wurde mit dem KESR in vielen Kantonen die Zuständigkeit für Platzierungsentschei-

de und die Zuständigkeit für die Finanzierung getrennt. Im Bereich der einvernehmlichen Platzierungen hingegen ist dies noch weniger häufig der Fall.

Harmonisierung der Finanzierung

Unser Projekt hat gezeigt, dass es in Bezug auf die Finanzierungslogiken bis heute einerseits viel Intransparenz und Komplexität und andererseits eine grosse interkantonale Heterogenität gibt. Gleichzeitig hat es durch die Einführung des KESR eine historische Harmonisierung der kantonalen Policy-Regime gegeben. In den meisten Kantonen können wir heute von professionalisierten, überkommunalen Behörden sprechen, welche aufgrund höherer Fallzahlen eine gewisse Konstanz erreichen können und in denen Fachpersonen die Abklärungen vornehmen und Entscheide fällen. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass das Kindeswohl heute mehr denn je im Zentrum der Arbeit der KESB in der Schweiz steht. Im Bereich der Finanzierung hat diese Harmonisierung jedoch nicht stattgefunden. Es wäre zu begrüssen, wenn problematische finanzielle Anreize und intransparente Finanzierungsregelungen, welche der Erreichung des Kindeswohl im Wege stehen, beseitigt würden. In dieser Hinsicht wäre es, mit Verweis auf das KESR und andere Gesetzgebungen auf Bundesebene, wünschenswert, wenn Bestrebungen auf eine stärkere interkantonale Koordination oder gar einer Bundesrahmengesetzgebung verstärkt werden. Dies wäre jedoch mit einer weiteren Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip verbunden, das aus ökonomischer Perspektive lokal angemessene Ergebnisse fördert.

Verbesserung der Datengrundlagen

Die Datenerhebung im Rahmen unseres Projektes hat aufgezeigt, dass bezüglich der Platzierungspraxis noch grosse Lücken bestehen. So bestehen neben der KOKES-Statistik keine kantonsübergreifenden Daten zur Anzahl und Art von Platzierungen. Verschiedene Kantone haben im Untersuchungszeitraum zwar Statistiken geführt, diese sind aber zwischen den Kantonen zu unterschiedlich und beinhalten zu viele Brüche, als dass sie einen breiten und längerfristigen Vergleich ermöglichen. Zudem waren diese Statistiken in der Regel Seitenprodukte von Prozessen und nur dort, wo eine Amtsstelle zuständig war, wurden die Zahlen erfasst. Einzelne Kantone erhoben und erheben die Informationen aber auch prozessunabhängig, insb. zur Angebotsplanung.

Die Entwicklung einer systematischen, schweizweiten Statistik zur Anzahl und Art von Platzierungen wäre aus verschiedenen Gründen wichtig. Einerseits ermöglicht eine solche Statistik die Beobachtung der Entwicklung über die eigenen Kantons Grenzen hinweg. Dies erleichtert die vorausschauende Planung von Angeboten sowohl im stationären als auch im ambulanten Bereich, damit sowohl Leerstände als auch Engpässe möglichst vermieden werden können. Andererseits ist eine gute Datenlage unerlässlich, wenn die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Aspekten der kantonalen Policy-Regime und den Platzierungsentscheidungen besser erforscht werden sollen.

Wissenschaftliche Bedeutung der Ergebnisse

Trotz einer Vielzahl von Studien zu historischen Fakten im Bereich des Kinderschutzes und der Fremdplatzierungen bleibt die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen und Finanzierungssysteme eine wichtige Lücke, ebenso wie die vergleichende Analyse dieser Faktoren. Unsere Forschungsergebnisse tragen zur Schließung dieser Lücke bei.

Unsere Forschungsergebnisse bilden zudem eine Grundlage für weitere Forschung zur Vertiefung des Verständnisses von den Zusammenhängen zwischen institutionellen Rah-

menbedingungen, Finanzierungssystemen und Platzierungsentscheidungen. Die Aufarbeitung der gesetzlichen Vorgaben ist eine wichtige Basis für die Erweiterung der Forschung auf die tatsächliche Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben. Auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse zu den Platzierungen gemäss des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes sollten auch vorhandene Lücken im Bereich der einvernehmlichen Platzierungen und der ambulanten Angebote bearbeitet werden.

Kinderschutz und Fremdplatzierungen: Effekte von Institutionen, Finanzierung, Umsetzung

Dr. Michael Marti, Ecoplan AG, Hauptgesuchsteller
Prof. Dr. Thomas Widmer, Universität Zürich, Mitgesuchsteller
Dr. Nana Adrian, Ecoplan AG, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Thomas Reiss, Universität Zürich, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Kontakt:

Dr. Michael Marti
Ecoplan AG, Bern
+41 31 356 61 61
marti@ecoplan.ch

Weitere Informationen:

www.nfp76.ch

September 2023