

Finanzierung von Platzierungen

Steuerung, Professionalisierung und Anreizstrukturen



Nana Adrian*



Susanne Weiss*



Alan Canonica*



Michael Marti*

Der Beitrag untersucht die Finanzierung und Steuerung von Heimen und Platzierungen. Er beleuchtet die Entwicklung der finanziellen Unterstützung und Professionalisierung des Heimsektors durch Bund und Kantone, sowie die zentralen Unterschiede in der kantonalen Finanzierung und deren Auswirkungen auf behördliche Platzierungsentscheidungen und Heimangebote. Anhand empirischer Daten diskutiert der Beitrag, wie unterschiedliche Anreizstrukturen historisch und aktuell die Anzahl und Qualität von zivilrechtlichen Platzierungen beeinflussen.

Financement des placements

Gestion, professionnalisation et structures incitatives

La contribution examine le financement et la gestion des foyers et des placements. Elle met en lumière l'évolution du soutien financier et de la professionnalisation du secteur des foyers par la Confédération et les cantons, ainsi que les différences centrales dans les financements cantonaux et leurs effets sur les décisions de placement des autorités et les offres de foyers. Sur la base de données empiriques, la contribution explore la manière dont les différentes structures incitatives ont influencé historiquement et continuent d'influencer actuellement le nombre et la qualité des placements de droit civil.

Il finanziamento dei collocamenti

Gestione, professionalizzazione e strutture d'incentivazione

Questo contributo analizza il finanziamento e la gestione di istituti e collocamenti. Illustra lo sviluppo dei sussidi e la professionalizzazione degli istituti da parte di Confederazione e Cantoni, le principali differenze tra i Cantoni in termini di finanziamento e le ripercussioni di queste ultime sulle decisioni di collocamento delle autorità e sulle offerte degli istituti. Inoltre, partendo da dati empirici il contributo esamina come diverse strutture di incentivazione si siano ripercosse e si ripercuotano sulla quantità e sulla qualità dei collocamenti di diritto privato.

I. Einleitung

Die Finanzierung von Heimen und Platzierungen und die damit verbundene Steuerung sind wichtige Faktoren

für die Förderung des Kindeswohls.¹ Einerseits haben Finanzierung und Steuerung einen wichtigen Effekt auf die Professionalisierung von Heimen und Platzierungsbehörden. Andererseits können sie zu Anreizstrukturen in Bezug auf die Platzierungsentscheide führen. In diesem Beitrag stehen die Finanzierung von Fremdplatzierungen und die Steuerung des Unterstützungssystems im Vordergrund und deren Einfluss auf die Anreize der

* Nana Adrian, Dr. rer. oec., Senior Projektleiterin, Ecoplan AG.

Susanne Weiss, M.A., Doktorandin, Historisches Seminar, Universität Zürich.

Alan Canonica, Dr., Dozent und Projektleiter, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

Michael Marti, Dr. rer. pol., Partner und Bereichsleiter Gesellschaft, Ecoplan AG.

1 Wir unterscheiden in diesem Artikel zwischen Steuerung und Finanzierung. Finanzierung kann aber auch als ein Steuerungsinstrument betrachtet werden.

(platzierenden) Akteure. Dabei wird der Fokus auf zivilrechtliche behördliche Platzierungen² gelegt.

Es wird danach gefragt, welche Finanzierungs- und Steuerungslösungen entwickelt wurden, um das Kindeswohl zu fördern und die Professionalität des Unterstützungssystems zu steigern, und welche Anreizstrukturen zu beobachten sind. Gleichzeitig wird danach gefragt, welche Auswirkungen die (finanziellen) Anreizstrukturen auf Platzierungsentscheide und -praktiken hatten und haben.

Die Fragestellungen werden sowohl mit einem historischen Blick auf die Entwicklungen des Unterstützungssystems als auch bezogen auf die gegenwärtige Situation bearbeitet. Die empirischen Daten stammen aus zwei Forschungsprojekten, die im Rahmen des NFP 76 «Fürsorge und Zwang» durchgeführt wurden.³

Im Rahmen des Projekts «Die Ökonomie des Heimwesens in der Schweiz seit 1940» wurden Archivunterlagen des Bundesarchivs, aus kantonalen Archiven und Archiven von weiteren Organisationen, die sich mit der Thematik befassten, konsultiert. Das Projekt «Kindeschutz und Fremdplatzierung: Effekte von Institutionen, Finanzierung, Umsetzung» hat zudem die gesetzlichen Bestimmungen (Gesetze, Verordnungen, Reglemente) auf kantonaler Ebene in Bezug auf die zivilrechtlichen Platzierungspolitiken von 1970–2018 gesammelt und durch Informationen in Botschaften zu Gesetzen und Gesetzesänderungen ergänzt.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird die Entwicklung der Finanzierung und Steuerung im Heimsektor untersucht. Daraufhin werden die zivilrechtlichen Platzierungsbehörden betrachtet. Schliesslich betrachten wir die Anreize, die aufgrund der Finanzierungsstrukturen entstehen und analysieren die Auswirkungen der Anreize auf die Platzierungszahlen in den Kantonen.

2 Es muss berücksichtigt werden, dass eine Unterscheidung verschiedener Platzierungsarten bzw. Platzierungsgründen historisch erst mit der Gesetzesentwicklung möglich wurde. Die Unterscheidung ist daher insbesondere im Kapitel zur Finanzierung und Steuerung im Heimsektor nicht immer trennscharf. Hinzu kommt, dass die Heime meist nicht auf einzelne Platzierungsarten spezialisiert waren.

3 Zum einen das Projekt «Kindeschutz und Fremdplatzierung: Effekte von Institutionen, Finanzierung, Umsetzung», zum anderen das Projekt «Die Ökonomie des Heimwesens in der Schweiz seit 1940».

II. Finanzierung und Steuerung im Heimsektor

A. Bund und Kantone binden sich bei Finanzierung und Steuerung ein

Bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war die Autonomie von Gemeinden und privaten Organisationen bei der Entwicklung und Finanzierung des Heimsektors sehr hoch (Lengwiler 2018: 182 f.); in geringerem Masse ist sie es in einigen Kantonen bis heute. Häufig waren diese finanzierenden Akteure dabei selbst nur mit geringfügigen finanziellen Mitteln ausgestattet. Dies führte dazu, dass die stationären Einrichtungen mindestens bis in die 1960er Jahre stark unterfinanziert waren. Mangelhafte Infrastrukturen oder zu wenig und häufig auch fachlich ungeeignetes sowie überfordertes Personal wirkten sich negativ auf die Lebensqualität der Kinder und Jugendlichen in Heimen aus (Canonica/Weiss 2024: 71 f.). Nicht selten stand für die Minderjährigen anstelle von (Aus-) Bildung und Erziehung die Ausübung von Arbeit als zusätzliche Einkommensquelle für die Heime im Vordergrund. Über die Lebensverhältnisse und Leiden von fremdplatzierten Minderjährigen liegt eine umfangreiche wissenschaftliche Aufarbeitung vor (Bundesamt für Justiz 2022).

Die prekäre ökonomische Situation der Heime sowie die hohe finanzielle Verantwortung der Gemeinden, die diese bisweilen nicht zu übernehmen gewillt waren oder es ihnen schlicht an den dafür notwendigen Ressourcen mangelte, verbesserte sich zunehmend, als die Kantone und der Bund mit jeweiligen Gesetzgebungen ihre Subventionstätigkeiten ausbauten. Auf Bundesebene etwa ermöglichte die Einführung der Invalidenversicherung 1960 die Entrichtung von Betriebsbeiträgen an Heime, die Minderjährige mit Behinderung betreuten. Kurz darauf wurde 1967 das Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten eingeführt, mit dem auch Heime, die straffällige Minderjährige sowie sogenannte «Schwererziehbare» aufnahmen, von Betriebsbeiträgen profitieren konnten (Canonica/Weiss 2024: 75 f.).

Es verbesserte sich aber nicht nur die finanzielle Situation der Heime, sondern die höheren politischen Ebenen übernahmen mit den Subventionstätigkeiten auch Steuerungsfunktionen. Bund und Kantone konnten einheitliche Qualitätsanforderungen über einen grösseren geografischen Raum anordnen, was der Professionalisierung zugutekam. Die Vereinheitlichung von Standards be-

schränkte die Handlungsautonomie der Gemeinden. So wurde etwa die Höhe der Leistung von Betriebsbeiträgen nach dem Bundesgesetz von 1967 vom Ausbildungsni-veau der in den Heimen tätigen Fachpersonen abhängig gemacht (Germann 2016: 66). Gleichzeitig wurden die Kantone als Voraussetzung für die Subventionen dazu verpflichtet, mindestens denselben Betrag wie der Bund an die Heime zu leisten. Eine analoge Entwicklung lässt sich in verschiedenen Kantonen beobachten. So führte der Kanton St. Gallen 1965 gesetzlich die Möglichkeit ein, Betriebsbeiträge an Heime zu entrichten, in Genf wurde eine solche Kompetenz 1971 eingeführt (Canonica/Weiss 2024: 78). Damit wurden längst nicht alle Probleme und Missstände beseitigt, aber es wurden wichtige Schritte zu einer besseren Dienstleistungsqualität in stationären Einrichtungen vollzogen. Der Erlass des Bundes wurde 1984 reformiert und hat bis heute als Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug Bestand.

B. Auswirkungen auf die Finanzen von sechs Heimen

Die beschriebenen bundesweiten und kantonalen Entwicklungen bilden sich auch in den Finanzen der im Rahmen des Forschungsprojekts untersuchten Heime ab (Canonica/Weiss 2024: 78). Als Konsequenz der ursprünglich spärlichen Finanzierung verfolgten die Einrichtungen Strategien, um die Kosten gering zu halten: Sie sparten beim Lebensunterhalt, sie bedienten sich der Arbeitskraft der platzierten Minderjährigen und sie engagierten günstiges Personal mit nur geringfügiger Fachexpertise. Generell waren die Ausgaben der Heime für den Lebensunterhalt, also beispielsweise für Kleidung und Ernährung, bis in die 1940er und 1950er Jahre tief (vgl. Tabelle 1). Die Ausgabenstruktur verweist auf den im Laufe der Zeit steigenden Lebensstandard in den Heimen. Allerdings wird auch sichtbar, dass der prozentuale Anteil der Kosten für die körperliche Versorgung fortwährend geringer wurde, obwohl die Kosten pro Person anstiegen. Es wurden folglich mehr Ressourcen in anderen Ausgabenfeldern eingesetzt.

Tabelle 1: Ausgaben für den Lebensunterhalt in Prozent der Gesamtausgaben und in CHF pro Kind (teuerungsbereinigt, Stichjahr 2022)

	1945/6		1965		1995/6		2015	
La Pommière (GE)	37%	1830	17%	5190				
Hochsteig (SG)	25%	1850	19%	3300	4%	2860	3%	2600
St. Iddaheim (SG)	44%	2190	19%	2800	3%	3400	3%	3540
Uri	36%	2510	36%	3660	13%	2530		
Bild (SG)	35%	890	33%	3450	6%	4330		
Andwiler (SG)			58%					

Quelle: Jahresrechnungen der Heime

Anmerkung: Die Leerstellen bei den Angaben sind auf Lücken in den Jahresrechnungen in den 1980er und 1990er Jahren bei manchen Heimen zurückzuführen. Für das Kinderheim Uri waren nur Zahlen von 1942 statt 1945 verfügbar (auch für die folgenden Auswertungen).

Die Ausgaben für das Personal waren bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts sehr gering. Anschliessend stiegen die Personalausgaben im Vergleich zu den Gesamtausgaben sowie auch pro platziertes Kind merklich an (vgl. Tabelle 2). Sie sind ein deutliches Zeichen dafür, dass zunehmend mehr, aber vor allem auch fachlich ausgebildetes Personal von den Einrichtungen rekrutiert wurde.

Tabelle 2: Personalausgaben in Prozent der Gesamtausgaben und in CHF pro Kind (teuerungsbereinigt, Stichjahr 2022)

	1945/6		1965		1995/6		2015	
La Pommière	29%	1420	57%	17 450				
Hochsteig	19%	1410	46%	7790	80%	56 650	84%	72 220
St. Iddaheim	12%	580	28%	4170	67%	77 060	84%	104 370
Uri			14%	1380	71%	14 420		
Bild	13%	340	18%	1880	43%	32 670		
Andwiler			19%					

Quelle: Jahresrechnungen der Heime

Die höheren Subventionen waren ein wichtiger Faktor dafür, dass mehr Personal pro platzierte Person angestellt werden konnte (vgl. Tabelle 3). Die Betreuungsquote veränderte sich von Verhältnissen mit Faktor acht bis neun hin zu einer Relation von 1:1. Diese Entwicklungen können als Effekte der Steuerung, die die Professionalisierung im Heimalltag beförderten, interpretiert werden.

Tabelle 3: Betreuungsquote

	1945	1955/56	1965/66	1974/75	1995	2015
La Pommière				1:2		
Hochsteig		1:4	1:3	1:2	1:1	1:1
St. Iddaheim	1:7		1:4		1:1	1:1
Uri		1:6	1:4	1:5	1:2	
Bild	1:8		1:9			
Andwiler		1:3		1:3		

Quelle: Jahresrechnungen der Heime

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die ungefähre und auf ganze Zahlen gerundete Betreuungsquote (Angestellte : Belegung). In Einzelfällen wiesen die Jahresberichte schwankende Belegungs- oder Personalzahlen aus, sodann wurde der Mittelwert verwendet. Wurden in einem Heim auch Externe betreut und liessen sich weder das Personal noch die Belegung nach Bereichen trennen, so wurde die gesamthafte Betreuungsquote berechnet. In manchen Jahren waren nur die Angaben der Vor- oder Folgejahre verfügbar, weshalb die Jahrezahlen zuweilen zwei Jahre umfassen.

Die Heimfinanzen machen ausserdem deutlich, dass sich anfänglich vergleichbar orientierte «Fürsorgehei-

me», die grösstenteils durch Kostgelder, Spenden und zum Teil geringe Baubeiträge finanziert wurden, mit der Zeit auseinanderentwickelt haben. Dafür sind einerseits unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten je nach Platzierungsart verantwortlich: Durch die Aufnahme von strafrechtlich platzierten oder IV-finanzierten Minderjährigen konnten sich Heime von reinen «Fürsorgerheimen» mit zivilrechtlich Platzierten abheben. Andererseits spielen aber auch kantonale Unterschiede in Finanzierung und Steuerung eine wichtige Rolle, wie im nächsten Kapitel beschrieben wird.

C. Kantonale Unterschiede in der Finanzierung bleiben bestehen

Trotz einer leichten Homogenisierung durch interkantonale Vereinbarungen – die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) regelt Kostenübernahmen bei ausserkantonalen Platzierungen – bestehen auch heute noch Finanzierungsunterschiede zwischen den Kantonen. Die Spannweite bei der Finanzierung reicht von stark kantonalisierten bis zu nach wie vor stärker kommunal abgestützten Modellen. Dabei lassen sich einerseits bei der Finanzierung von direkten Betriebs- oder Baubeiträgen an Heime Unterschiede feststellen, andererseits aber auch im Rahmen der subsidiären Finanzierung der Platzierungskosten, wenn die unterhaltspflichtigen Personen diese nicht (vollständig) tragen können (vgl. auch *Adrian et al.* 2024).

So ist beispielsweise in Genf der Kanton sowohl für die subsidiäre Finanzierung der Platzierungskosten als auch für die Betriebsbeiträge an Heime zuständig (LEJ 2018: Art. 38). Dagegen überträgt St.Gallen die Hauptverantwortung den Gemeinden: Die zuständige politische Gemeinde trägt bei Platzierungen innerhalb des Kantons in Kinder- und Jugendheimen rund zwei Drittel der Leistungsabgeltung, die nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen übrig bleibt, der Kanton dagegen ein Drittel und ein allfälliges Defizit (Sozialhilfegesetz 1998, Art. 40–43). Die subsidiäre Finanzierung der Platzierungen übernehmen die Gemeinden via Sozialhilfe. In Uri wurden 2010 die letzten Wohngruppen des Kinderheims Uri geschlossen. Daher stützte sich der Kanton für längere Zeit auf ausserkantonale Angebote und damit Regelungen gemäss der IVSE ab. Es besteht erst seit 2020 wieder ein Wohnangebot. Platzierungskosten trägt entweder der Sozialdienst oder allenfalls der Kanton, sofern er Leistungen in Programmvereinbarungen definiert hat (Sozialhilfegesetz 1997: Art. 39; EG KESR 2011: Art. 18). Diese drei Beispielkantone zeigen exemplarisch,

dass nach wie vor eine grosse Varianz im Hinblick auf die Finanzierungsmodelle und dem Aufbau eigener Infrastrukturen besteht.

III. Die zivilrechtlichen Platzierungsbehörden

Neben der Finanzierung des Heimsektors bzw. der Platzierungen haben sich Bund und Kantone auch in Bezug auf die zivilrechtlichen Platzierungsbehörden stärker involviert.

Mit der Einführung des KESR im Jahr 2013 wurde auf bundesrechtlicher Ebene festgelegt, dass es sich bei der platzierenden Behörde um eine Fachbehörde handeln muss. Damit hat die Professionalisierung der platzierenden Behörden einen grossen Sprung gemacht und Vorgaben zur Qualifikation oder Ausbildung haben auch Einzug in die kantonalen Gesetze erhalten. Während vor 2013 nur in fünf Kantonen Vorgaben für die Qualifikationen bestanden, haben nach Einführung des KESR 20 Kantone gesetzliche Vorgaben für die Qualifikationen der Behördenmitglieder festgelegt.

Gleichzeitig wurde die zivilrechtliche Platzierungsbehörde ab 2013 in vielen Kantonen neu auf kantonaler Ebene angesiedelt. Während vor 2013 in 18 Kantonen die Gemeinden zuständig für die Platzierungsbehörden waren, ist dies nach 2013 nur noch in sechs Kantonen der Fall. Obschon die Kantonalisierung der zivilrechtlichen Platzierungsbehörden mit dem KESR einen bedeutenden Sprung gemacht hat, wurde der Prozess in Richtung Zentralisierung bereits vorher angestossen. So machte der Kanton TI im Jahr 2001 einen Schritt zu interkommunalen Vormundschaftsbehörden (VB), wodurch die Anzahl VB von 245 auf 18 gesenkt wurde. Im Jahr 2005 regionalisierte der Kanton VD seine Vormundschaftsbehörden von 63 auf 9 und im Jahr 2008 schloss der Kanton GL die 19 kommunalen VB zu einer kantonalen Stelle zusammen. Der Kanton NE kantonalisierte seine VB im Jahr 2011.

IV. Anreizstrukturen bei Platzierungsentscheidungen

A. Anreize wurden immer wieder diskutiert

Die zuvor diskutierten unterschiedlichen Finanzierungssysteme können zu unterschiedlichen Anreizen für die Platzierungsbehörden führen, ob und wo ein Kind platziert werden soll. Ist das Finanzierungssystem so

konzipiert, dass die platzierende Ebene/Behörde auch für die Finanzierung zuständig ist, so besteht potenziell ein Anreiz für die Behörde, kostengünstigere Massnahmen anzuordnen.

Solche Anreizwirkungen sind sowohl historisch als auch in der Gegenwart zu beobachten und werden exemplarisch an einigen Beispielen dargestellt. Die hohe (finanzielle) Verantwortung der Gemeinden und der ortsgelunden Fürsorge hatte vor allem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur Folge, dass häufig die Kostenfrage bei der Auswahl von Massnahmen eine höhere Gewichtung als eine bedarfsgerechte Unterbringung erfuhr. Es lassen sich insbesondere zwei Handlungsmuster beobachten, die auf fehlgeleiteten Anreizmechanismen gründeten: Zum einen wurden bevorzugt Fremdplatzierungen in kostengünstige Heime veranlasst. Die Dienstleistungsqualität dieser Einrichtungen liess allerdings häufig zu wünschen übrig (Lengwiler/Pratz 2018: 32). Zum anderen bewogen diese Umstände vor allem finanzschwache Gemeinden und Kantone, ausserkantonalen Unterbringungen den Vorzug zu geben (Businger/Ramsauer 2022: 12). Eine ausserkantonale Platzierung war günstiger, weil die Infrastrukturkosten auf den Standortkanton entfielen. Die fremdplatzierten Kinder und Jugendlichen wurden durch diese Praxis entwurzelt und von ihrem gewohnten sozialen Umfeld entkoppelt. In ländlichen Gegenden mit gering ausgebauter Heimstruktur war neben der ausserkantonalen Platzierung auch die Unterbringung in Pflegefamilien eine priorisierte und ebenfalls kostengünstige Alternative. Auf Bauernhöfen wurden zahlreiche Kinder und Jugendliche «verdingt» und ausgebeutet (Leuenberger/Seglias 2008).

Die kostensensitive Haltung der Behörden auf Gemeindeebene führte auch dazu, dass die Einrichtungen die Pensionspreise bewusst niedrig ansetzten, damit die Nachfrage nach Unterbringungen nicht wegbrach. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beklagte 1949, dass die tiefen Pensionspreise notwendig waren, damit Gemeinden und Private nicht auf dringend indizierte Platzierungen aus Kostengründen verzichteten oder alternativ Unterbringungen in Einrichtungen veranlassten, «die am wenigsten Kostgeld verlangen und dementsprechend oft auch schlechter eingerichtet» seien (Bundesarchiv). Bei Kantonen mit grösserer Gemeindeautonomie und entsprechend höherer finanzieller Verantwortung sind die finanziellen Fehlanreize über weite Strecken des 20. Jahrhunderts sichtbar. Beispielsweise befürchtete eine Arbeitsgruppe des Grossen Rats in St. Gallen um 1985, dass Gemeinden aus Kosten-

gründen zivilrechtliche Platzierungen verzögerten in der Hoffnung, dass die Kantone bei einer allfälligen späteren Straffälligkeit eines Minderjährigen die Kosten tragen müssten (Arbeitsgruppe).

B. Auswirkungen der Anreize auf zivilrechtliche Platzierungen

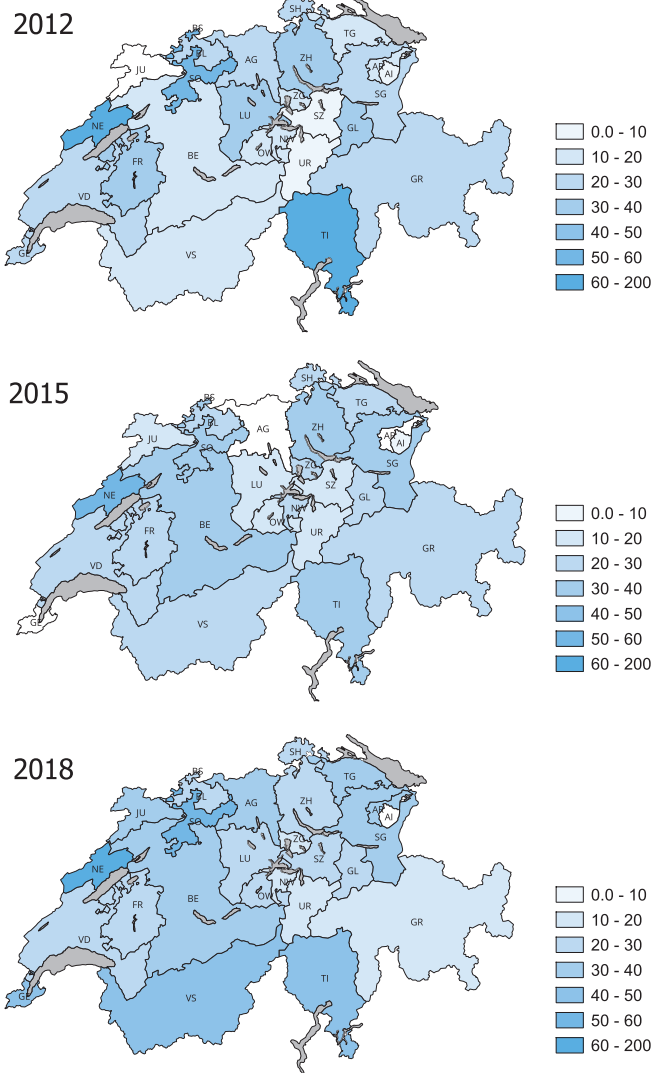
Auch heute noch können die unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten in den Kantonen zu unterschiedlichen Anreizen führen, die die Entscheidung ob und wo platziert wird, beeinflussen. Um Hinweise auf solche Anzeireffekte bis in die Gegenwart zu ergründen, verwenden wir die Angaben zu den bestehenden zivilrechtlichen Platzierungen von Minderjährigen aus der KOKES-Statistik über die Anzahl der Kinder mit kinderschutzrechtlichen Schutzmassnahmen pro Jahr (Art. 310 ZGB und Art. 311/312 ZGB) in den Kantonen.⁴ So können wir untersuchen, ob unterschiedliche kantonale Finanzierungsmodalitäten zu Abweichungen bei der Häufigkeit an Platzierungen geführt haben. Nicht untersucht werden können damit die Anreizwirkungen, wo das betreffende Kind platziert wird. Die KOKES-Statistik zeigt auf, in wie vielen Fällen das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen wurde. Damit handelt es sich um die vergleichsweise beste Datenreihe, die zur Thematik der Platzierungen über (fast) alle Kantone hinweg besteht. Darüber hinaus gibt es bisher keine umfassende schweizweite Erfassung von Platzierungen. Zudem kann nicht nachvollzogen werden, ob das Kind allenfalls mit einer freiwilligen Massnahme platziert wurde.

Abbildung 1 zeigt, dass die Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen pro 10 000 Minderjährige in den Kantonen sehr unterschiedlich ist. Während in den Kantonen SZ und UR im Jahr 2012 weniger als 10 pro 10 000 Minderjährige zivilrechtlich platziert waren, sind im gleichen Jahr z.B. im Kanton SO rund 55 pro 10 000 Minderjährige zivilrechtlich platziert.

4 Bei der Interpretation der folgenden Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass die KOKES-Statistik gewisse Schwächen aufweist. So gibt es Hinweise darauf, dass die Kantone zum Teil unterschiedliche Zählweisen angewandt und diese über die Zeit verändert haben (Estermann 2013).

Wir erachten die Analyse dieser Daten trotz dieser Einschränkungen als sinnvoll, da die Daten uns wichtige Hinweise auf mögliche Zusammenhänge liefern können.

Abbildung 1: Entwicklung der zivilrechtlichen Platzierungen pro 10 000 Minderjährige in den Kantonen



Quelle: KOKES-Statistik der Jahre 2012, 2015 und 2018 (Art. 310 & Art. 311/312), BFS Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) der Jahre 2012, 2015 und 2018

Die Anzahl an zivilrechtlichen Platzierungen in einem Kanton hängt von verschiedenen Faktoren ab. So kann beispielsweise die Verfügbarkeit von Heimplätzen und Pflegefamilien eine Rolle spielen, ebenso wie das vorgelagerte Unterstützungssystem, die Möglichkeiten von ambulanten und freiwilligen Massnahmen und auch die allgemeine Haltung im Kanton bzw. bei den entscheidungszuständigen Behörden zur Frage, wann Platzierungen erforderlich bzw. gerechtfertigt sind. Diese Faktoren können einerseits beeinflussen, wie viele Fälle überhaupt vor die Vormundschaftsbehörde bzw. KESB kommen. Andererseits können diese Faktoren aber auch die Anreize der entscheidenden Behörde verändern und damit potenziell ihre Entscheidungen beeinflussen.

In Bezug auf den Einfluss finanzieller Anreize arbeiten wir mit folgender theoretischer Hypothese: Wenn eine kommunale Behörde entscheidet, werden die finanziellen Anreize stärker wiegen, je grösser der Anteil der Kosten ist, den die Gemeinde selbst übernimmt. Je höher der Anteil, den der Kanton – direkt, via Beiträge an Heime oder auch via Sozialhilfe – übernimmt, desto weniger Gewicht bekommen für die Gemeinden die finanziellen Anreize bei der Entscheidung. Gleiches gilt auch, wenn die Gemeinde ihre Kosten dank eines Lastenausgleichs mit anderen Gemeinden oder mit dem Kanton teilen kann.

Die folgenden Abbildungen zeigen jeweils die durchschnittliche Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen pro 10 000 Minderjährige in den Jahren 2012, 2015 und 2018. In Klammern dahinter ist jeweils dargestellt, wie viele Kantone in die jeweilige Kategorie fallen.

Tabelle 4: Durchschnittliche Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen pro 10 000 Minderjährige nach Ebene der Platzierungsbehörde (VB/KESB)

Platzierungsbehörde (VB/KESB)	2012	2015	2018
Kantonal	28.2 (7)	22.6 (16)	26.4 (19)
Kommunal	24.5 (17)	28.1 (6)	32.7 (6)
Total	25.6 (24)	24.1 (22)	28.0 (25)

Anmerkung: 2012 ohne JU, 2015 ohne AG, GE & AR; alle Jahre ohne NE; Anzahl Kantone in Klammern

Der Mittelwertvergleich zeigt, dass im Jahr 2012 in Kantonen mit kantonomer Platzierungsbehörde (VB) durchschnittlich mehr Minderjährige platziert wurden als in Kantonen mit kommunaler Platzierungsbehörde. Der Wechsel zur KESB geht – wie bereits beschrieben – einher mit einer Kantonalisierung der Platzierungsbehörden. Gleichzeitig zeigt sich in den Jahren 2015 und 2018 das gegenteilige Bild und die kantonalen Platzierungsbehörden weisen niedrigere Platzierungszahlen auf. Die Unterschiede sind aber in allen drei Jahren nicht statistisch signifikant.

In Kapitel III haben wir gesehen, dass die Einführung des KESR zu Professionalisierungsprozessen und zu einer Reduktion der Anzahl Platzierungsbehörden geführt hat. Dies geht mit einer Vergrösserung der Einzugsgebiete einher. Ein Vergleich der Platzierungszahlen in Tabelle 5 zeigt, dass 2012 in Kantonen mit durchschnittlichen Einzugsgebieten von unter 10 000 Einwohnenden signifikant weniger zivilrechtliche Platzierungen vorgenommen wurden. Nach Einführung des KESR zeigt sich wiederum, dass in Kantonen mit kleineren Einzugsgebieten (10 000–50 000 Einwohnende) weniger platziert wurde

als in Kantonen mit Einzugsgebieten von über 50 000 Einwohnenden. Die Differenz im Jahr 2018 ist dabei statistisch signifikant.

Tabelle 5: Durchschnittliche Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen pro 10 000 Minderjährige nach Grösse des Einzugsgebiets (Anzahl Einwohnende)

Durchschnittliches Einzugsgebiet*	2012	2015	2018
<10 000	18.1 (16)		
10 000–50 000	44.6 (5)	21.4 (10)	23.7 (10)
>50 000	33.6 (3)	26.3 (12)	30.8 (15)
Total	25.6 (24)	24.1 (22)	28.0 (25)

Anmerkung: *Durchschnittliches Einzugsgebiet im Kanton, berechnet anhand von Anzahl VB/KESB und Einwohnerzahlen. 2012 ohne JU; 2015 ohne AG, AR & GE; alle Jahre ohne NE; Anzahl Kantone in Klammern

Um Hinweise auf einen möglichen Zusammenhang mit den Finanzierungssystemen zu erhalten, vergleichen wir im Folgenden, wie sich die durchschnittliche Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen unterscheidet, wenn die Gemeinden über die Platzierungen entscheiden und der Kanton sich mehr oder weniger an den subsidiären (Sozialhilfe-)Kosten beteiligt.

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittliche Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen, je nachdem ob der Kanton sich an der Finanzierung der subsidiär durch die Sozialhilfe getragenen Massnahmekosten beteiligt (ohne Berücksichtigung von allfälligen Lastenausgleichsmechanismen). Wir finden Hinweise in Richtung der Hypothese, dass Gemeinden, die selbst für die Finanzierung der Platzierungen aufkommen müssen, einen Anreiz dazu haben, eher gar keine oder eine günstigere Massnahme als die Platzierung zu wählen. So wird in Kantonen, in denen die Gemeinden allein für die subsidiären (Sozialhilfe-)Kosten aufkommen, in allen drei Jahren weniger häufig zivilrechtlich platziert. Die Unterschiede sind aber nicht statistisch signifikant.

Tabelle 6: Durchschnittliche Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen pro 10 000 Minderjährige nach Übernahme der Sozialhilfekosten (oder subsidiär)

Sozialhilfekosten (oder subsidiär)	2012	2015	2018
Kanton und Gemeinde	30.6 (6)	30.0 (3)	37.2 (3)
Nur Gemeinde	21.1 (11)	26.1 (3)	28.2 (3)
Total	24.5 (17)	28.1 (6)	32.7 (6)

Anmerkung: Nur Kantone berücksichtigt, in denen die Zuständigkeit für die zivilrechtlichen Platzierungsentscheide bei den Gemeinden liegen. Zudem 2012 ohne JU; Anzahl Kantone in Klammern

Relevant für das Finanzierungssystem ist auch, ob die Sozialhilfekosten über einen Lastenausgleich umverteilt werden. Tabelle 7 vergleicht die durchschnittliche Anzahl Platzierungen der Kantone, in denen ein Lasten-

ausgleich vorhanden ist mit denjenigen Kantonen, in denen kein Lastenausgleich besteht. Die Resultate weisen nicht in Richtung unserer Hypothese: Es zeigen sich keine Hinweise darauf, dass das Vorhandensein eines Lastenausgleichs mit mehr Platzierungen einhergeht.

Tabelle 7: Durchschnittliche Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen pro 10 000 Minderjährige nach Vorhandensein eines Lastenausgleichs

Lastenausgleich	2012	2015	2018
Kein Lastenausgleich vorhanden	30.6 (7)	33.3 (2)	35.6 (2)
Lastenausgleich vorhanden	20.1 (10)	25.4 (4)	31.2 (4)
Total	24.5 (17)	28.1 (6)	32.7 (6)

Anmerkung: Nur Kantone berücksichtigt, in denen die Zuständigkeit für die zivilrechtlichen Platzierungsentscheide bei den Gemeinden liegen. Zudem 2012 ohne JU; Anzahl Kantone in Klammern. In den Jahren 2015 und 2018 ist diese Variable perfekt korreliert mit der Frage, ob kantonale Betriebsbeiträge in Vorgabe vorkommen oder nicht.

Die Kantone unterscheiden sich auch darin, ob es Vorgaben bezüglich Betriebsbeiträgen gibt. Die Resultate in Tabelle 8 zeigen leichte Tendenzen in Richtung unserer Hypothese: Im Jahr 2012 sind die Werte statistisch signifikant höher, wenn kantonale Betriebsbeiträge möglich sind. In den Jahren 2015 und 2018 kann dieser Unterschied nicht untersucht werden, da es keine Kantone mehr gibt, in denen Gemeinden entscheiden und gleichzeitig keine Vorgaben für kantonale Betriebsbeiträge bestehen. In Kantonen mit Vorgaben, dass die Betriebsbeiträge abhängig von der Anzahl platzierter Kinder erfolgen sollen, bestehen in allen drei Jahren durchschnittlich weniger zivilrechtliche Platzierungen als in Kantonen, in denen pauschale Betriebsbeiträge vorgegeben werden. Diese Unterschiede sind allerdings nicht signifikant.

Tabelle 8: Durchschnittliche Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen pro 10 000 Minderjährige nach Vorgaben für kantonale Betriebsbeiträge

Vorgabe kantonale Betriebsbeiträge	2012	2015	2018
nein	12.8 (5)		
Ja, pauschal	36.0 (4)	33.3 (2)	35.6 (2)
Ja, abhängig	26.0 (8)	25.4 (4)	31.2 (4)
Total	24.5 (17)	28.1 (6)	32.7 (6)

Anmerkung: Nur Kantone berücksichtigt, in denen die Zuständigkeit für die zivilrechtlichen Platzierungsentscheide bei den Gemeinden liegen. Zudem 2012 ohne JU; Anzahl Kantone in Klammern

Insgesamt gibt die obige Analyse Hinweise darauf, dass die Unterschiede in der organisatorischen Ausgestaltung und in den Finanzierungsmodalitäten auch zu Unterschieden in den Platzierungsentscheidungen führen können. Diese Unterschiede sind in den Jahren 2015 und 2018 weniger deutlich.

V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Finanzierung der Platzierungen war und ist komplex und kantonal sehr unterschiedlich. Während zu Beginn des 20. Jh. noch mehrheitlich die Gemeinden zuständig waren, haben sich Kantone und der Bund ab Mitte des 20. Jh. stärker an der Finanzierung und Steuerung beteiligt. Damit verbesserte sich nicht nur die finanzielle Situation der Heime, sondern die höheren politischen Ebenen übernahmen mit den Subventionstätigkeiten auch Steuerungsfunktionen. Bund und Kantone konnten einheitliche Qualitätsanforderungen über einen grösseren geografischen Raum anordnen, was der Professionalisierung zugutekam.

Ein weiteres Mal nahm die Bundesebene mit der Einführung des KESR im Jahr 2013 Einfluss. In vielen Kantonen wurden für die zivilrechtlichen Platzierungsbehörden Vorgaben für Qualifikationen eingeführt und Verantwortlichkeiten von der kommunalen auf die kantonale Ebene verschoben.

Während die Zuständigkeit und Professionalisierung bei den zivilrechtlichen Platzierungsbehörden weitgehend harmonisiert wurde, bestehen bei den Finanzierungssystemen auch heute noch grosse Unterschiede. Diese über die Zeit und zwischen den Kantonen unterschiedlichen Finanzierungssysteme haben auch zu unterschiedlichen Anreizen für die zivilrechtlichen Platzierungsbehörden geführt, ob und wo sie ein Kind platzieren wollen. Die finanziellen Anreize können Entscheide mitbeeinflussen, was dazu führt, dass nicht nur das Kindeswohl die Grundlage von Platzierungsentscheiden bildet.

Die Analyse der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen in den Kantonen deutet darauf hin, dass unterschiedliche Finanzierungssysteme und Anreize auch nach der Einführung des KESR noch eine Rolle spielen und Platzierungsentscheide beeinflussen können. Dabei zeigt sich insbesondere ein Zusammenhang zwischen der Anzahl Platzierungen und der Beteiligung des Kantons an den Platzierungskosten.

Um die Zusammenhänge tiefer zu verstehen, ist weitere Forschung notwendig. In diesem Beitrag haben wir für die aktuellen Zahlen den Fokus auf die zivilrechtlichen Platzierungen gelegt. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass neben kantonalen Unterschieden in den Finanzierungssystemen auch die Rechtsgrundlage der Platzierung wichtig ist und Platzierungsentscheide potenziell

mitbeeinflussen kann. So ist es für die Finanzierung relevant, ob es sich um eine freiwillige, zivilrechtliche, strafrechtliche oder eine IV-Platzierung handelt. Diese Unterschiede können ebenfalls Anreize setzen und die Entscheidungen der Behörden mitbeeinflussen. Deswegen sollten sie in Zukunft stärker bei der Untersuchung von Platzierungsentscheiden beachtet werden.

Für die Praxis stellt sich die Herausforderung, mit den weiterhin unterschiedlichen Finanzierungssystemen und den entstehenden Anreizen umzugehen. Wichtig wäre diesbezüglich, dass die bestehenden Finanzierungssysteme auf ihre Anreize hin untersucht und diese Anreize in der Praxis offen diskutiert werden. In der Praxis (etwa bei Leitungen und Fachkräften in den Einrichtungen, aber vor allem auch bei den Behörden) sollte ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass finanzielle Anreize behördliche Platzierungsentscheide mitbeeinflussen können. Ein offener, fachlicher Diskurs trägt dazu bei, Entscheidungspraktiken und Handlungsroutrinen sowie Haltungen kritisch zu hinterfragen und zu reflektieren. Es ist zu empfehlen, dass sich die Praxis dafür einsetzt, dass politische Prozesse angestossen werden, die finanziellen Fehlanreize abzubauen, insbesondere hinsichtlich Finanzierungsunterschieden zwischen verschiedenen Kantonen bis gar Gemeinden und zwischen verschiedenen Platzierungsarten.

Stichwörter: Anreize, Finanzierung, Heime, Platzierungen, Professionalisierung, Steuerung.

Mots-clés: Incitations, Financement, Foyers, Placements, Professionnalisation, Gestion.

Parole chiave: Incentivi, Finanziamento, Istituti, Collocamenti, Professionalizzazione, Gestione.

Literatur

Adrian, Nana; Reiss, Thomas; Marti, Michael; Widmer, Thomas: Entstehung, Ausgestaltung und Konsequenzen von kantonalen Fremdplatzierungspolitiken, in: Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben, Basel 2024 (Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang» 2), S. 123–149.

Arbeitsgruppe des Grossen Rates für Suchtfragen: Schreiben an Koller, Edwin, 8.7.1985, in: StaSG, A 439/4.13, Kantonsrats- und

Regierungsgeschäfte, Heimvereinbarung, Heimgesetz, 1982–1986.

Bundesamt für Statistik BFS: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), 2012–2018.

Businger, Susanne; Ramsauer, Nadja: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen im Kanton Uri, Bd. 1, Altdorf 2022 (Historisches Neujahrsblatt 112).

Canonica, Alan; Weiss, Susanne: Materielle Zwänge. Finanzierungs- und Steuerungsformen im Heimwesen seit 1940, in: Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben, Basel 2024 (Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang» 2), S. 69–84.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: Schreiben an den Bundesrat, 21.3.1957, in: Bundesarchiv, E4110B#1981/70#31*.

Germann, Urs: Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990, in: Bühler, Patrick; Criblez, Lucien; Crotti, Claudia u. a. (Hg.): Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende, Zürich 2016 (Historische Bildungsforschung 2), S. 57–84.

Geschichte, Chinder- und Jugendhuus, <<https://www.cujh.ch/team#geschichte>>, Stand: 20.8.2024.

Katholische Waisenguts- und Fondsgemeinde Altstätten, Rechnungen und Berichte, 1940–2011, in: Staatsarchiv St. Gallen, ZA 598, Archivische Sonderbestände und Sammlungen.

Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES: KOKES-Statistik 1996–2018. <<https://www.kokes.ch/de/dokumentation/statistik/details-fruehere-jahre>>, Stand: 20.8.2024.

Kinderheim Andwiler, Stiftung, 1950–1991, in: Staatsarchiv St. Gallen, A 524/1, Kinder- und Jugendheime.

Lengwiler, Martin; Hauss, Gisela; Gabriel, Thomas u. a.: Bestandsaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder. Bericht zuhanden des Bundesamts für Justiz EJPD, Bundesamt für Justiz EJPD, Basel 2013.

Lengwiler, Martin; Praz, Anne-Françoise: Kinder- und Jugendfürsorge in der Schweiz. Entstehung, Implementierung und Entwicklung (1900–1980), in: Hauss, Gisela; Gabriel, Thomas; Lengwiler, Martin (Hg.): Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990, Zürich 2018, S. 29–42.

Lengwiler, Martin: Der strafende Sozialstaat. Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen, in: *Traverse* 25, 2018, S. 180–196.

Leuenberger, Marco; Seglias, Loretta: Geprägt fürs Leben. Lebenswelten fremdplatzierter Kinder in der Schweiz im 20. Jahrhundert, Zürich 2015.

La Pommière, rapports annuels, 1940–1955, in: Archives d'État de Genève, 372.3.5, Archives La Pommière.

La Pommière, rapports annuels 1956–1976, in: Archives d'État de Genève, 372.3.6, Archives La Pommière.

Schulheim Hochsteig, Jahresberichte, 1940–2017, in: Staatsarchiv St. Gallen, ZA 601, Archivische Sonderbestände und Sammlungen.

St. Iddaheim/Kinderdörfli Lütisburg: Jahresberichte, Lütisburg, 1940–2015.

Stiftung, Stiftung Papilio, <<https://stiftung-papilio.ch/stiftung>>, Stand: 20.8.2024.