

Integrativer Kinderschutz auf neuen Wegen



Prof. Dr. Claudio Domenig



Kevin Bitsch

Ein ganzheitliches Verständnis von Kinderschutz integriert Prävention und Intervention. Sozialraumorientierte Organisationen verfolgen einen solchen Ansatz. Wie gehen diese Organisationen im Kanton Bern mit einem seit Januar 2022 gültigen Gesetz um, das ihr bisheriges Erfolgsmodell herausfordert? Eine Studie der BFH liefert erste Antworten.

Integrativer Kinderschutz setzt möglichst kooperativ beim Bedarf der betroffenen Familien an und gestaltet dementsprechend die Leistungen der Erziehungshilfe. Primäres Ziel ist es, die Ressourcen der Familien und ihres Umfelds zu stärken, um weitergehende staatliche Eingriffe zu minimieren. Diese Grundhaltung zeichnet die Arbeitsweise sozialraumorientierter Organisationen (SRO) aus: Sie erbringen vernetzte und flexible sozialpädagogische Leistungen, die ambulant, stationär oder auch kombiniert erfolgen können. Im direkten Umfeld der Klientel entwickeln sie innovative und massgeschneiderte Angebote. Im Kanton Bern arbeiten vier Organisationen nach diesem Fachkonzept (vgl. Kasten Projektpartner, S. 30).

Die sozialpädagogische Landschaft ist im Kanton Bern seit diesem Jahr neu gestaltet: Per 1. Januar 2022 ist das Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (Kinderförder- und Schutzgesetz, KFSG) in Kraft getreten. Damit werden die Steuerung, die Finanzierung und die Aufsicht über sozi-

alpädagogische Leistungen einheitlich geregelt (mehr zum KFSG im Interview mit der Leitung des Kantonalen Jugendamts im impuls 01/2022). Die neuen Regulierungen bringen für viele Akteur*innen Veränderungen mit sich, die teils als Chance, aber auch als Herausforderung gelesen werden. Herausfordernd ist es insbesondere für die vier SRO, da die neuen Vorgaben in einem Spannungsverhältnis zu ihrer Konzeption eines integrativen Kinderschutzes stehen.

Theoretische Gegenüberstellung

Die Grundlage der vier SRO bildet das Fachkonzept Sozialraumorientierung und dessen Prinzipien einer flexiblen und massgeschneiderten Erziehungshilfe, der Vernetzung im Sozialraum sowie eines pauschalisierten Finanzierungsmodells (Hinte & Treess, 2014). In einer Gegenüberstellung dieser Prinzipien mit der Konzeption der neuen Regelung des KFSG sind namentlich drei Spannungsfelder zu erkennen. ▶

	Neue gesetzliche Regelung (KFSG)		Sozialraumorientierte Organisationen
Leistungsangebote	Kategorien gemäss Leistungskatalog	↔	flexible Gestaltung nach Bedarf
Leistungsfinanzierung	subjektbezogen, fallspezifisch	↔	pauschal, auch fallunspezifisch
Zuständigkeit für Kinder- und Jugendhilfe	spezialisiert und differenziert (verschiedene Direktionen)	↔	umfassende Vernetzung im Sozialraum (Intervention und Prävention)

► – **Flexible versus normierte Leistungsangebote**

Die Angebote der Erziehungshilfen werden durch das KFSG (respektive die darauf gestützte Verordnung KFSV) neu in einem Leistungskatalog definiert. Dieser Katalog umfasst sowohl stationäre Leistungen, etwa die Betreuung in einer offenen oder geschlossenen Einrichtung, wie auch ambulante Angebote wie die Sozialpädagogische Familienbegleitung. Zwar können diese Leistungen kombiniert werden, was den involvierten Behörden und Organisationen gewisse Handlungsspielräume eröffnet, dennoch steht die Kategorisierung der Leistungen im Widerspruch zu einer konsequenten Umsetzung des sozialraumorientierten Prinzips: Die SRO sehen ihre Möglichkeiten eingeschränkt, Leistungen möglichst passgenau, flexibel, bedarfsorientiert und somit für die Betroffenen integrativ auszugestalten.

– **Pauschalisierte versus spezifische Finanzierung**

Sozialpädagogische Leistungen werden mit dem KFSG subjektbezogen finanziert: Abgegolten wird eine im Einzelfall fachlich indizierte Leistung. Damit entfällt die bisher mögliche (pauschale) Finanzierung einer fallunspezifischen Vernetzungsarbeit im Sozialraum. Durch die neue Berechnungsweise der (stationären) Leistungen könnten Einrichtungen zudem geneigt sein, die vorhandenen Plätze aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen stärker auszulasten. Dies bildet ein weiteres Spannungsverhältnis zum integrativen Ansatz, der sich am Willen und den Ressourcen der Familien sowie des Sozialraums ausrichtet und Möglichkeiten der Selbsthilfe unterstützt.

– **Sozialraumorientierte versus segmentierte Zuständigkeit**

Durch das KFSG wird die Steuerung der besonderen Förder- und Schutzleistungen vereinheitlicht. Damit wird jedoch nur ein Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe erfasst. Das KFSG ist auf «höher-schwellige» Erziehungshilfen beschränkt – die «Spitze der Pyramide» der Kinder- und Jugendhilfe. Präventive, niederschwellige Angebote bleiben dagegen unterschiedlichen Direktionen zugewiesen und fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich des KFSG. Dadurch wird weitergeführt, was im Fachkonzept Sozialraumorientierung als «Versäulung», also die funktionale Differenzierung des Hilfesystems in spezialisierte Zuständigkeiten, kritisiert wird (Noack, 2015, S. 34). Dieser Trennung steht ein ganzheitliches, Intervention wie auch Prävention umfassendes, Verständnis der SRO gegenüber.

Die genannten Spannungsfelder schliessen einen integrativen Kinderschutz unter dem neuen Gesetz nicht aus. So weisen die Materialien zum KFSG (Kanton Bern, 2020) wie auch das Kantonale Jugendamt (KJA) als zuständige Verwaltungsbehörde darauf hin, dass eine flexible Leistungserbringung weiterhin möglich und eine Vernetzung unter den Akteur*innen wichtig ist. Doch können die SRO ihr fachliches Ideal noch konsequent verwirklichen?



Das Netz, das Kinder schützt, ist bei sozialraumorientierten Organisationen möglichst passgenau.

Empirische Befunde

Mittels einer qualitativen Studie haben wir an der BFH untersucht, wie die vier SRO im Kanton Bern den dargestellten theoretischen Spannungsfeldern in der Praxis begegnen. Dazu wurden jeweils zwei Leitungspersonen pro Organisation mittels teilstandardisierter Leitfadenterviews befragt. Die Daten haben wir auf der Basis der theoretischen Konzepte der **Street-Level-Bureaucracy** (Lipsky, 1980/2010) beziehungsweise des **Street-Level-Managements** (Gassner & Gofen, 2018) analysiert und diskutiert. Mit diesen Erklärungsmodellen konnte aufgezeigt werden, welche Handlungsspielräume sich den SRO nach der Implementierung der neuen Regelungen eröffnen. Weiterhin wurde untersucht, an welchen Referenzsystemen sich die SRO ausrichten: staatliche Vorgaben, Bedürfnisse der Klientel, professionelle Ansprüche,



genau.

ökonomischer Druck. Schliesslich wurde dargelegt, wie die SRO sich in den Spannungsfeldern unterschiedlicher Anforderungen verhalten (Domenig, 2021).

Grundsätzlich sind alle vier untersuchten Organisationen durch die neuen Vorgaben erheblich betroffen und in ihrer bisher gelebten Praxis eingeschränkt. Dennoch zeigen sich die Organisationen gewillt, an ihrem Fachkonzept festzuhalten und auch unter den veränderten Rahmenbedingungen möglichst klient*innen- und sozialraumorientiert zu handeln. Bei diesen Versuchen ist zwischen den (interventionsbezogenen) flexiblen Leistungen und der (präventionsorientierten) Vernetzungsarbeit zu differenzieren. Wir möchten die Ergebnisse hervorheben, die die Bemühungen der SRO verdeutlichen, ihre integrativen Arbeitsweisen weiterzuführen.

Flexible Leistungen: Nutzung rechtlicher Handlungsspielräume

Die SRO versuchen, rechtliche Handlungsspielräume so weit wie möglich zu nutzen, um ihren bisherigen Leistungsumfang beizubehalten. Dies ist namentlich im Bereich der flexiblen Erziehungshilfen erkennbar, wo die Organisationen ihre Leistungen möglichst weitgehend in die kantonal normierten Kategorien integrieren wollen. Zwar nehmen sie die neuen Regelungen als verbindlich wahr, doch sehen sie sich in deren Umsetzung gegenüber ihrer Klientel und ihren professionellen Werten verpflichtet und plädieren deshalb für eine kreative, grosszügige Interpretation des Leistungskatalogs.

Die Handlungsspielräume werden wesentlich durch das KJA bestimmt. Daher versuchen die SRO, ihre Sicht- ▶

- ▶ weise im Rahmen der Leistungsverhandlungen mit dem KJA einzubringen. Im Idealfall unterstützt das KJA die Suche nach Spielräumen und hilft, ihre Arbeit im neuen Leistungskatalog einzuordnen. Auch mit den Leistungsbestellenden, namentlich den Sozialdiensten und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, wollen die SRO Leistungen kooperativ gestalten. Es besteht demnach eine reelle Chance, die flexiblen Erziehungshilfen unter dem neuen Recht weiterzuführen. Bezüglich der fallunabhängigen Vernetzungsarbeit finden sich im KFSG hingegen kaum Spielräume. Um diese weiterzuführen, kommen die SRO nicht umhin, nach neuen Wegen zu suchen.

Vernetzungsarbeit: Gestaltung neuer Möglichkeiten

Vernetzung und die damit verbundene Aktivierung von Ressourcen im Umfeld der Klientel bilden im Verständnis der SRO auch künftig eine wichtige Grundlage ihrer sozialraumorientierten Arbeit. Der im KFSG geforderte klare Fallbezug kann etwa, wenn auch nur in geringem Umfang, im Rahmen einer sozialpädagogischen Familienbegleitung erfolgen. Im Weiteren wird das Zusammenwirken der Akteur*innen als Bestandteil der Erziehungshilfen mitgedacht. In diesem Sinne versuchen einige SRO, sich während ihrer fallspezifischen Arbeit auch der Vernetzung im Sozialraum zu widmen. Soweit sie dabei über den Einzelfall hinauswirken, erbringen die SRO eine integrative Sonderleistung, ohne diese explizit einer Kategorie des KFSG zuordnen zu können. Wenn sie eine Leistung nicht finanzieren können, müssen die Organisationen allerdings einen Verzicht auf diese Form der Vernetzung in Betracht ziehen.

Deshalb versuchen die SRO, neue Möglichkeiten der Leistungserbringung und -finanzierung ausserhalb des KFSG zu finden und zu gestalten. Sie wählen dabei unterschiedliche innovative Handlungsstrategien. So wurden beispielsweise Leistungen mit Vertragspartnern neu konzipiert: Ein neu eingeführtes Angebot einer internen Schule integriert fallunabhängige Leistungen. Die Schulsozialarbeit wird als Dienstleistung der Institution für Gemeinden angeboten. Die bisher erfolgreiche Kooperation mit einzelnen Gemeinden und die damit verbundene Abgeltung sozialraumorientierter Leistungen wird weiterverfolgt. Die Finanzierungsgrundlage wird allerdings neu ausgehandelt. Zudem wird nach indirekten Finanzierungsmöglichkeiten sozialraumorientierter Arbeit gesucht, etwa indem eigene Infrastruktur vermietet wird.

Fazit und Ausblick

Die SRO im Kanton Bern stehen durch das KFSG vor erheblichen Herausforderungen. Ihren umfassend integrativen, präventiven und intervenierenden Ansatz können sie nicht in dem bisherigen Masse weiterführen. Die Spannungsfelder zwischen den neuen Regelungen und ihrem Fachkonzept zeigen sich nicht nur auf konzeptioneller Ebene, sondern wirken auch auf die Praxis. Die SRO sehen sich dennoch – auch unter erschwerten Bedingungen – klar ihrem Fachkonzept verpflichtet. Entsprechend versuchen sie, im Rahmen neuer Leistungs-

Projektpartner:

- SORA Bern
- Familien Support Bern West
- Familienkooperation Oberland
- Schoio Familienhilfe

vereinbarungen – sei es mit dem KJA oder (ausserhalb des KFSG) mit anderen, namentlich kommunalen Behörden – ihre flexiblen und vernetzten Leistungen zu realisieren.

Die Einführung des KFSG hat erhebliche Auswirkungen auf den gesamten Bereich der Erziehungshilfen und fordert damit nicht nur die SRO heraus. Grundsätzlich braucht es Zeit, ein neues System zu etablieren. Erst in den kommenden Jahren wird ersichtlich werden, wie es den Akteur*innen – den leistungserbringenden Organisationen wie auch den involvierten Behörden – weiterhin gelingt, zum Wohl der betroffenen Familien einen integrativen Kinderschutz zu verwirklichen. ■

Literatur:

- Domenig, Claudio. (2021). *Umsetzung vernetzter und flexibler Erziehungshilfen im Kontext des neuen Steuerungsmodells im Kanton Bern. Eine Analyse orientiert am Konzept des Street-Level Management.* (Masterarbeit im Rahmen des Executive MPA). Universität Bern: Edition Soziothek.
- Gassner, Drorit. & Gofen, Anat. (2018). Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(4), 551–568.
- Hinte, Wolfgang & Treess, Helga. (2014). *Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativ-integrativen Pädagogik* (3. Aufl.). Weinheim und München: Juventa.
- Kanton Bern. (2020). *Vortrag des Regierungsrats zum Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSG).* www.kja.dij.be.ch/de/start/stationaere-leistungen/rechtliche-grundlagen.html.
- Lipsky, Michael. (1980 / 2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service.* 30th Anniversary Expanded Edition. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Noack, Miichael. (2015). *Kompendium Sozialraumorientierung. Geschichte, theoretische Grundlagen, Methoden und kritische Positionen.* Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Prof. Dr. Claudio Domenig, Dozent und Co-Abteilungsleiter
claudio.domenig@bfh.ch

... ist Dozent für Kindes- und Erwachsenenschutz und Co-Abteilungsleiter Soziale Intervention. Das Thema des Artikels hat er auch in seinem Executive Master of Public Administration an der Universität Bern bearbeitet.

Kevin Bitsch, Wissenschaftlicher Mitarbeiter
kevin.bitsch@fh.ch

... forscht in verschiedenen Projekten zur Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und unterrichtet im Bachelor zum Thema.