

«Wer zahlt, befiehlt»

Finanzierung und Steuerung des Heimwesens

Soziale Arbeit
8. November 2024



Inhalt

1. Eckdaten zum Forschungsprojekt
2. Thematische Grundlagen
3. Finanzierung und Steuerung: Bundesebene
4. Exemplarische Kantone / lokale Ebene
5. Aktuelle Herausforderungen
6. Schlussbetrachtung

Eckdaten zum Forschungsprojekt

Zum Forschungsprojekt «Die Ökonomie des Heimwesens in der Schweiz seit 1940»:

- Studie im Rahmen des NFP 76 «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft» (<https://www.nfp76.ch/de>)
- Interdisziplinäre Studie (Ökonomie, Geschichte, Soziologie)
- Projektteam:
 - Prof. Dr. Matthieu Leimgruber – Universität Zürich, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
 - Susanne Weiss – Universität Zürich, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
 - Dr. Roland Fischer – Hochschule Luzern, Wirtschaft
 - Fabienne Hämmerle – Hochschule Luzern, Wirtschaft
 - Dr. Alan Canonica – Hochschule Luzern, Soziale Arbeit
- Projektdauer: 2019 – 2023
- Bisherige Output-Daten: <https://data.snf.ch/grants/grant/185663>
- Ergebnisse NFP 76: <https://www.nfp76.ch/de/XNROHSTbIDUdThzs/seite/ergebnisse>

Eckdaten zum Forschungsprojekt

Ziele der Studie:

- Historische Entwicklung der Finanzierungsflüsse offenlegen (politische Ebenen, interkantonal, öffentlich/privat)
- Untersuchung der verschiedenen Finanzierungsformen und Steuerungsmodi im Heimsektor
- Überprüfung der gestellten Bedingungen für Subventionen, damit verbundene Intentionen der Geldgebenden und konkrete Auswirkungen im Heimbereich
- Reflexion über zukünftige Entwicklungspfade im Bereich Finanzierung und Steuerung

Untersuchungsebenen:

- Bund (Bundesamt für Justiz)
- Interkantonale Ebene (SODK)
- Exemplarische Kantone (GE, SG, UR)
- Lokale Ebene (Heime in den drei untersuchten Kantonen)

Eckdaten zum Forschungsprojekt

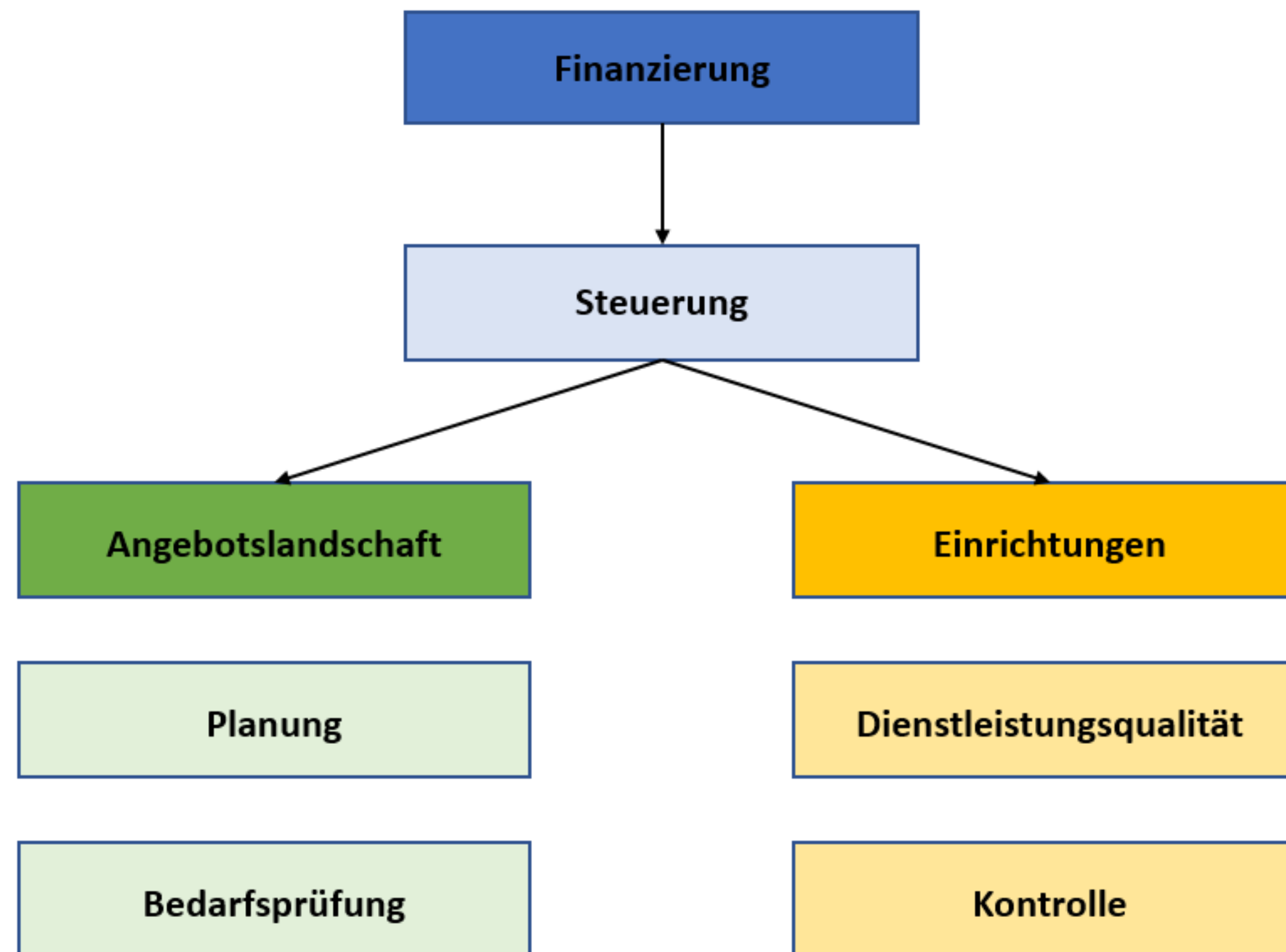
Empirische Datengrundlagen:

- Bund: Archivquellen Bundesarchiv
- Kantone: Archivquellen Staatsarchive GE, SG, UR
- Lokale Ebene: Heimarchive (Staatsarchive GE, SG, UR)
- Interkantonal: Archiv SODK (inhouse, Staatsarchiv BE)
- Fachverband: Archiv LAKO (Sozialarchiv)
- Begleitgruppe (Bund, Kantone, Verbände, Heimleitungen)

Untersuchungszeitraum:

- 1940 bis heute; Fokus auf das 20. Jahrhundert

Thematische Grundlagen

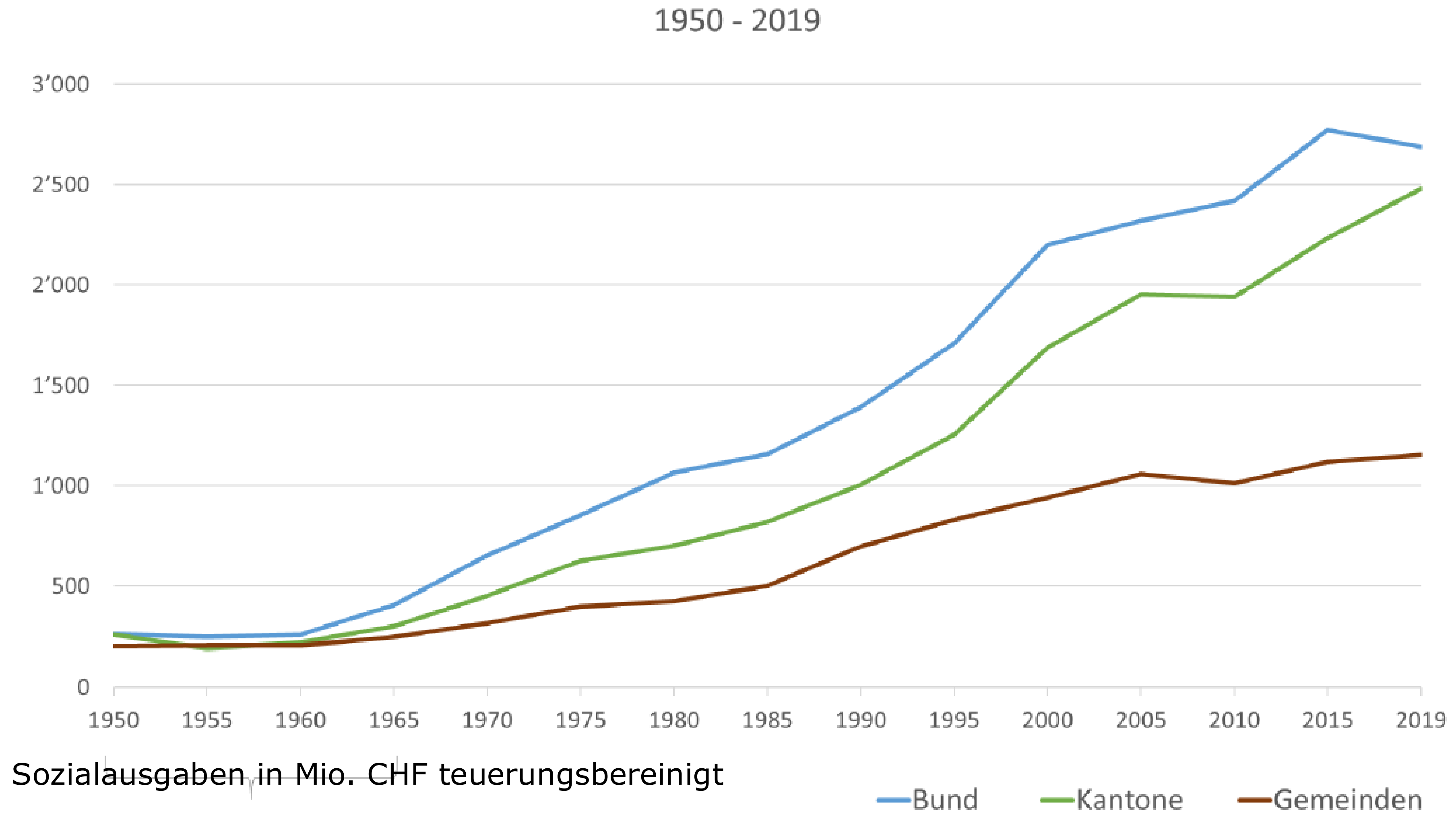


Thematische Grundlagen

Grundsätzliche Beobachtungen:

- Frühphase des Untersuchungszeitraums sehr hohe Autonomie von Gemeinden und Privaten
- Fragmentierte Unterstützungslandschaften und Zuständigkeiten: Mangelnde Planung, ungenügende Aufsicht und Kontrolle der Heime
- Bis mindestens in die 1960er Jahre war der Heimsektor stark unterfinanziert
- Ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts übernehmen Bund und Kantone mehr finanzielle Verantwortung
- Zunehmende Verflechtung der Kostenträger und damit verbundene Komplexitätssteigerung
- Durch Bund und Kantone erhöht sich die Steuerungsintensität inkl. Vorgaben an Dienstleistungsqualität und Aufsicht der Leistungserbringenden
- (Heutiges) Finanzierungssystem ist von Pfadabhängigkeiten geprägt

Thematische Grundlagen



Finanzierung und Steuerung: Bundesebene

- Erste Hälfte 20. Jahrhundert: Bescheidene finanzielle Unterstützung des Bunds für den Heimsektor
- 1885: Art. 32 BV «Alkoholzehntel» auch für die «Versorgung armer schwachsinniger und verwahrloster Kinder oder jugendlicher Verbrecher»
- 1923: «Gebrechlichenkredit» an die Schweizerische Vereinigung für Anormale (Pro Infirmis); Beiträge auch für Schwererziehbare bzw. Schweizerischer Verband für Schwererziehbare (Integras)
 - 1920er Jahre ~ CHF 50'000.- (~ CHF 325'000.-)
 - 1930er Jahre ~ CHF 300'000.- (~ CHF 2'500'000.-)
 - 1957 ~ CHF 1'000'000.- (~ CHF 4'450'000.-)

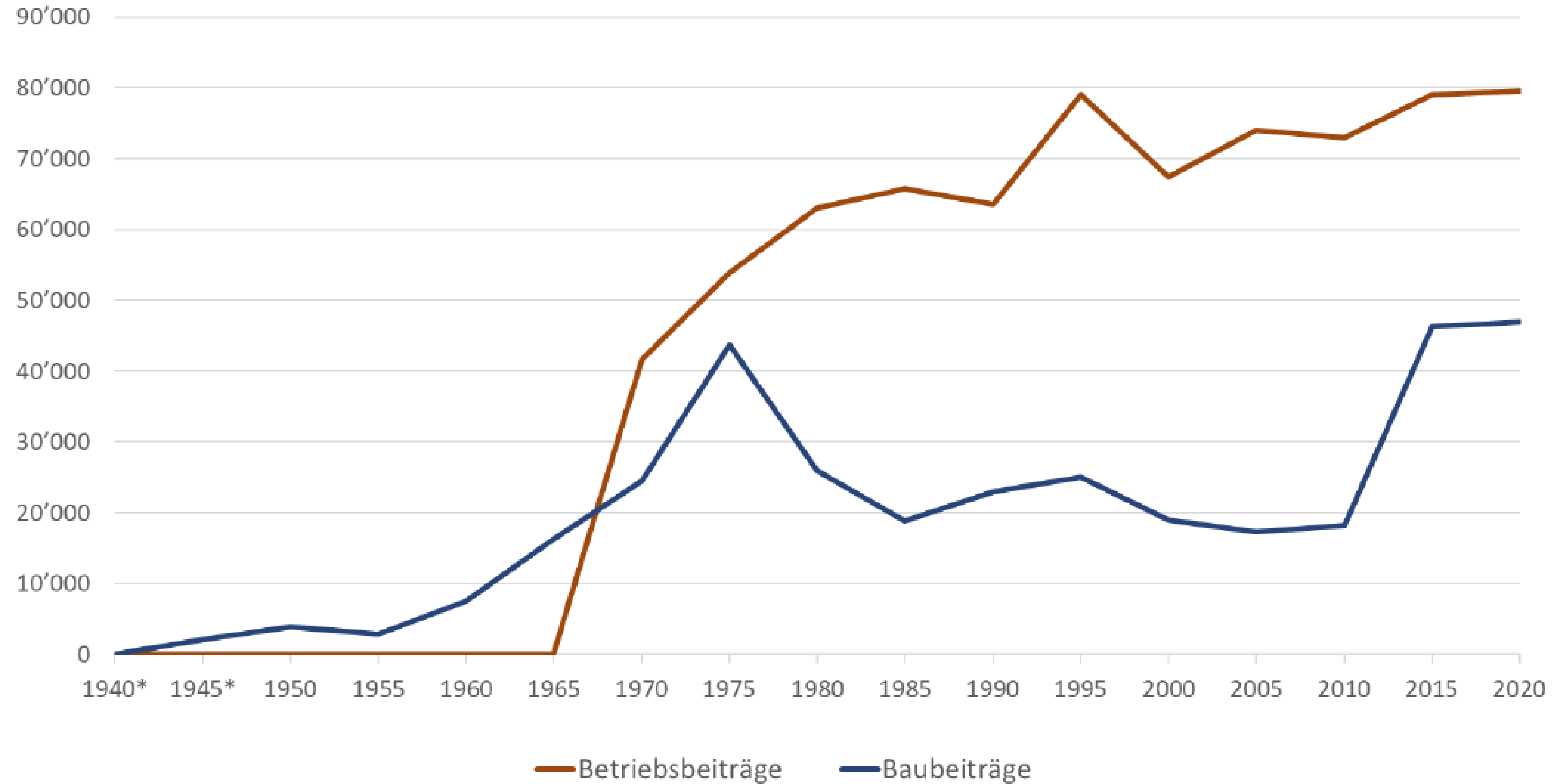
Finanzierung und Steuerung: Bundesebene

- Strafgesetzbuch (StGB) 1942 ermöglicht Subventionen:
 - Beiträge an Errichtung und Ausbau von öffentlichen Anstalten (auch Erziehungsheime)
 - Fakultativ Beiträge an Errichtung und Ausbau von privaten Anstalten (auch Erziehungsheime)
 - Fakultativ Beiträge an den Betrieb von öffentlichen und privaten Anstalten
- Steuerung: Prüfverfahren, Kürzungen (ungenügende interkantonale Zusammenarbeit), finanzielle Verpflichtungen für die Kantone

Finanzierung und Steuerung: Bundesebene

- Einführung der Invalidenversicherung 1960 – Schwererziehbare weiterhin über den Gebrechlichenkredit vom Bund mitfinanziert
- Fakultative Betriebsbeiträge vom Bund gemäss StGB bis in die 1960er Jahre nie zur Anwendung gekommen
- Geforderte Selbstregulierung der Kantone und Kommunen bei den Betriebskosten hat nicht funktioniert
- Neues Beitragsgesetz tritt 1967 in Kraft: «Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten»
 - Betriebsbeiträge neu zwingend und auch für Schwererziehbare
 - Lastenausgleich über den Bund
 - Anreize zur Professionalisierung (Entlohnung Fachpersonen und Prämien für fortschrittliche Einrichtungen)
- Einführung der Pflegekinderverordnung (PAVO) 1978: bundesweit geltende Mindestanforderungen an Bewilligung und Aufsicht

Finanzierung und Steuerung: Bundesebene



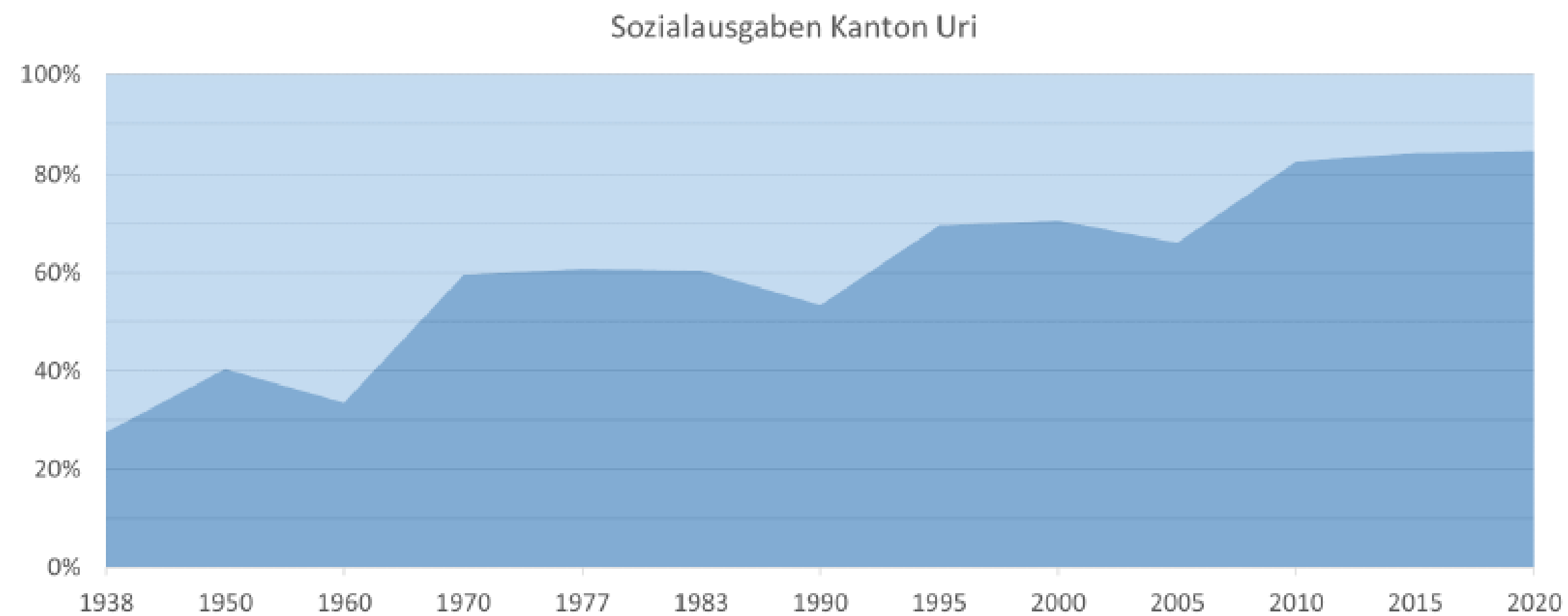
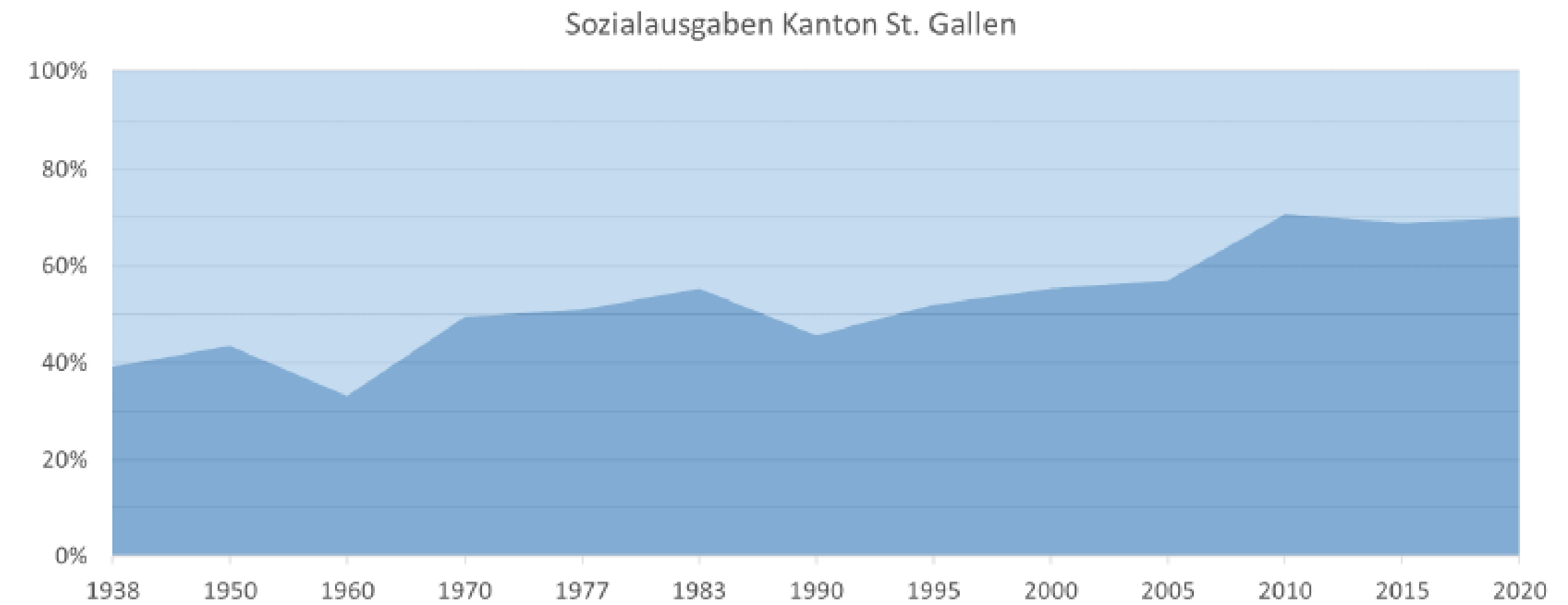
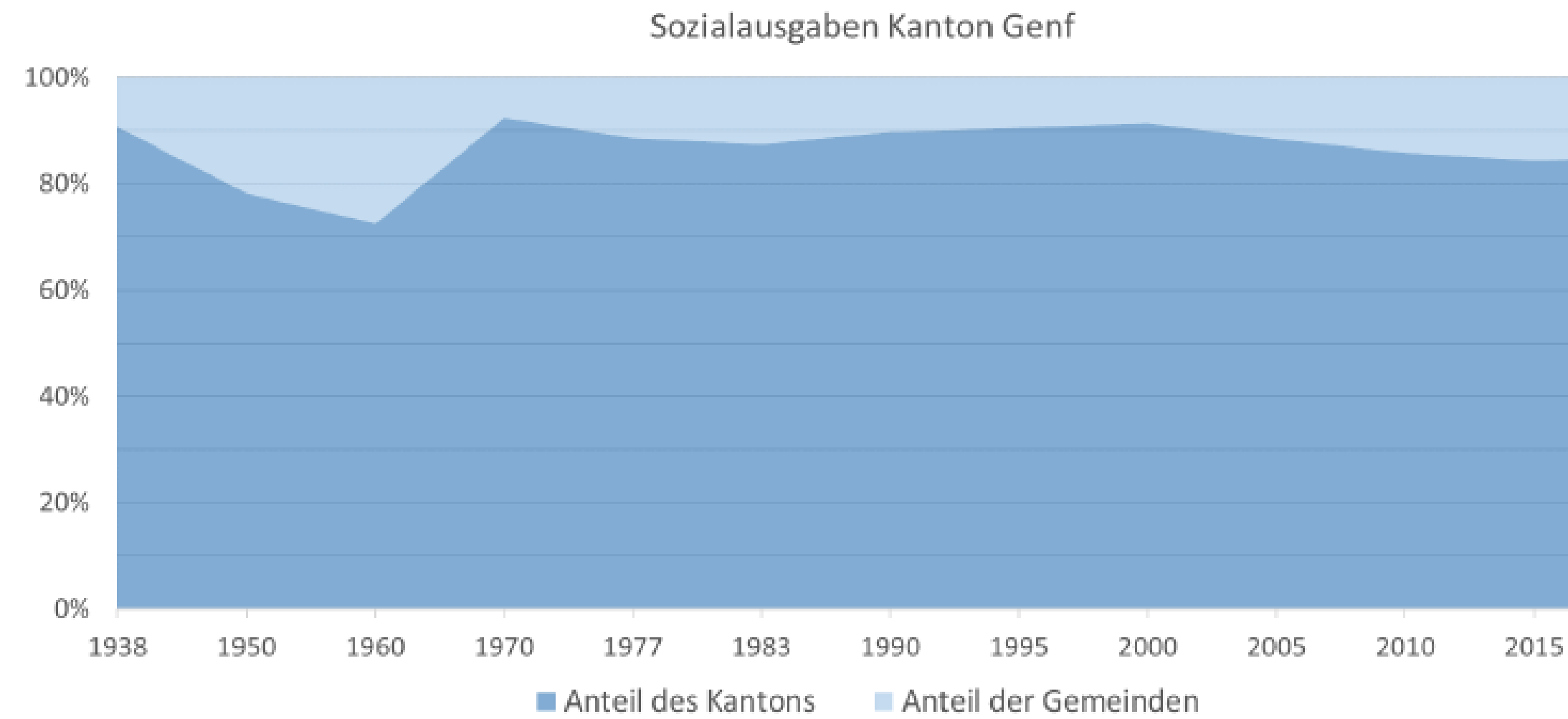
Finanzierung und Steuerung: Bundesebene

- 1987 trat die Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) in Kraft
- 1987 trat das «Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug» in Kraft
 - Reduktion der Betriebsbeiträge
 - Voraussetzungen einer kantonalen oder interkantonalen Planung nebst Bedarfsnachweis
 - Beiträge für innovative Modellversuche
- Gesetzesrevision 2004: Betriebsbeiträge für Heime, die vormundschaftlich untergebrachte Minderjährige aufnehmen
- NFA: Leistungsvereinbarungen mit Kantonen und Möglichkeit von Pauschalabgeltungen

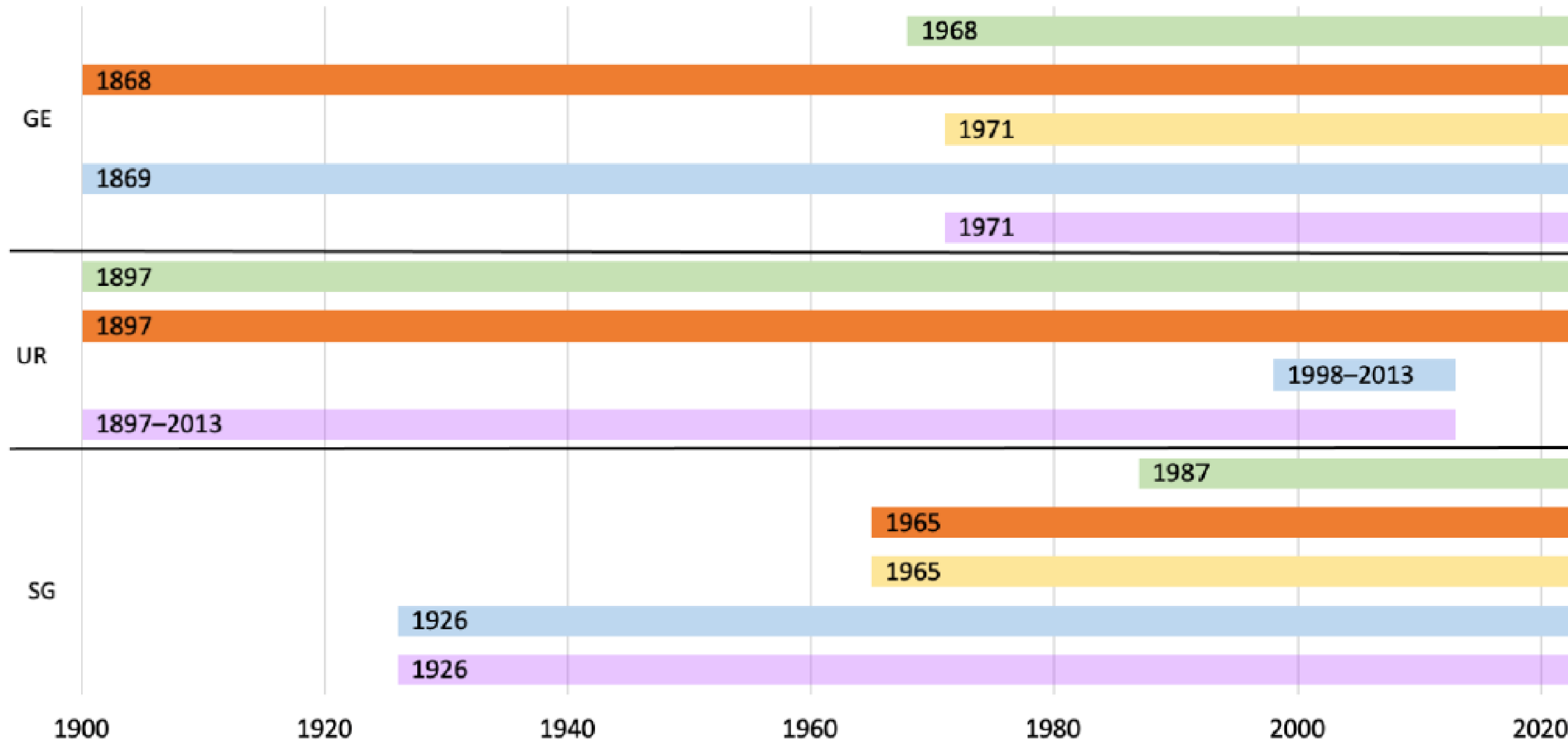
Exemplarische Kantone

- Genf
 - Starke Zentralisierung, gut ausgebaute Heiminfrastuktur
 - Öffentlich-rechtliche Organisation führt selbst Heime und übernahm Verwaltung und Führung verschiedener privater Heime
 - Relativ hohe Anzahl an ausserkantonalen Unterbringungen
- St. Gallen
 - Hohe Gemeindeautonomie und hohe Bedeutung von privaten Organisationen, gut ausgebaute Heiminfrastuktur
 - Kanton übernimmt ab 2. Hälfte 20. Jahrhundert vermehrt Verantwortlichkeiten (z.B. Aufsicht)
 - Ab 1960er Jahre Ausweitung der kantonalen Finanzierungsaktivitäten, aber lange überschaubar
- Uri
 - Wenig Zentralisierung, geringe ausgebaute Heiminfrastuktur
 - Starke kommunale Verantwortung, zahlreiche ausserkantonale Unterbringungen
 - Ab 1970er Jahre weitet der Kanton die Finanzierungsaktivitäten aus

Exemplarische Kantone



Exemplarische Kantone



Subventionsmöglichkeiten der Kantone für Kinder- und Jugendheime

- Ausserkant. Platzierungen / Heime
- Fürsorgebeiträge
- Betriebsbeiträge
- Unterbringungsbeiträge
- Baubeiträge

Lokale Ebene

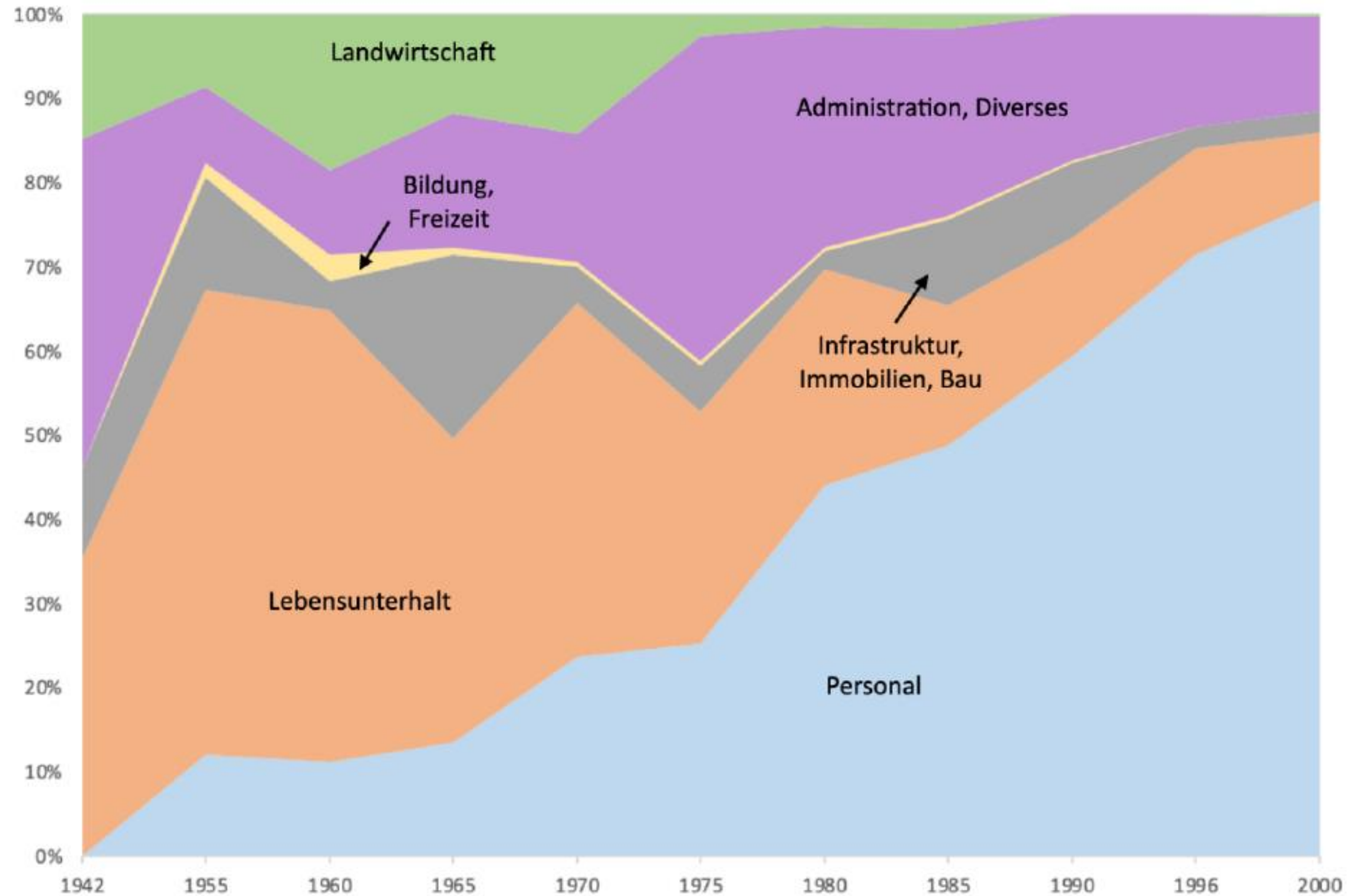
Personalausgaben in Prozent der Gesamtausgaben und in CHF pro Kind (teuerungsbereinigt, Stichjahr 2022)

	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

Lokale Ebene

Ausgabenentwicklung Kinderheim Uri 1942–2000



Aktuelle Herausforderungen und Entwicklungspfade

Finanzielle (Fehl-)Anreize

- Kostenkontrolle vs. bedarfsgerechte Unterbringung
- Ausserkantonale Unterbringung und Familienpflege
- Unterschiedliche Finanzierungssysteme können Entscheide über die Unterbringung beeinflussen.

Planung und Steuerung

- «Erst wenige Kantone besitzen die Kompetenz und die Ressourcen, das Leistungsangebot in Qualität und Quantität zu steuern. Für junge Menschen und Familien bedeutet dies: wer welche Leistungen in welcher Qualität erhält, ist sehr häufig vom Wohnort abhängig.» (Schnurr 2019, S. 18)
- «Kantonale Fachverwaltungsstellen mit einer klar zugewiesenen Zuständigkeit für die Angebotsplanung und die Definition von Mindestanforderungen an die Qualität konnten sich erst vereinzelt herausbilden.» (Schnurr 2020)
- Bedarfsanalyse und Angebotsplanung <nach allen Regeln der Kunst>
- Wenig Übersicht und Regulierung bei einvernehmlichen Leistungen

Aktuelle Herausforderungen und Entwicklungspfade

Bewilligung und Aufsicht

- Fragmentierte Zuständigkeiten, Qualität der Aufsicht; v.a. im Bereich Pflegefamilien
- Gesetzliche Regulierung von Bewilligung und Aufsicht

Schlussbetrachtung

- Finanzierungspolitik hat einen starken Einfluss auf die Qualität der Heime
- Interessenskonflikte problematisch (zuweisende und finanzierende Stelle gleiche Einheit)
- Verschiebung von Verantwortlichkeiten auf höhere politische Ebenen ermöglichen einheitlich geltende (Qualitäts-) Anforderungen
- Fachfremde Themen (z.B. Finanzpolitik) können sozialpolitische Entscheide überlagern
- Pfadabhängigkeiten bestimmen aktuelle Konstellationen

Danke!

Literatur:

Schnurr, Stefan (2019). Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz, in: Jugendhilfe 57 (1), S. 13–18.
Schnurr, Stefan (2020). Kinder- und Jugendhilfe, in: Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik.

Hochschule Luzern

Soziale Arbeit

Institut Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention

Dr. Alan Canonica

Dozent und Projektleiter

T direkt +41 41 367 49 34

alan.canonica@hslu.ch