

Abschlussbericht
Finanzierung der Sozialpädagogischen
Familienbegleitung in der Schweiz:
Wirkungen der Rückerstattungs- und
Beitragspflicht

Marius Metzger
Anoushiravan Masoud Tehrani

Kontakt

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit
Institut für Sozialpädagogik und Bildung
Prof. Dr. Marius Metzger
Verantwortlicher Kompetenzzentrum Erziehung, Bildung und Betreuung in Lebensphasen
Werftestrasse 1
Postfach
CH-6002 Luzern
+41 41 367 48 03
marius.metzger@hslu.ch
hslu.ch/soziale-arbeit

Zitiervorschlag

Metzger, Marius; Masoud Tehrani, Anoushiravan (2021). Finanzierung der Sozialpädagogischen Familienbegleitung in der Schweiz: Wirkungen der Rückerstattungs- und Beitragspflicht. Luzern.

Impressum

10.5281/zenodo.5643116
Luzern, 3. Februar 2022

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassungen (D, E, F, I)	1
1.1 Zusammenfassung (D).....	1
1.2 Summary (E).....	2
1.3 Synthèse (F).....	3
1.4 Sintesi (I).....	4
2 Bezugsrahmen	6
2.1 Sozialpädagogische Familienbegleitung als ambulante Grundleistung der Kinder- und Jugendhilfe.....	6
2.2 Finanzierung der Sozialpädagogischen Familienbegleitung	8
2.3 Regelungen in den 26 Kantonen der Schweiz	10
2.4 Synopse der kantonalen Regelungen	12
2.5 Ablehnung ambulanter Angebote infolge Verlustaversion	13
3 Methodisches Vorgehen	16
4 Ergebnisse	17
4.1 Wirkungen der Rückerstattungspflicht	17
4.2 Folgen der Beitragspflicht	18
4.3 Begründung der Rückerstattungspflicht.....	20
5 Diskussion	22
Literaturverzeichnis	24

1 Zusammenfassungen (D, E, F, I)

1.1 Zusammenfassung (D)

Sozialpädagogische Familienbegleitung stellt eine aufsuchende Form der Hilfen zur Erziehung dar, die Familien in herausfordernden Lebenslagen über eine begrenzte Zeit hinweg unterstützt. Gemessen an ihrem Potenzial, eine weitere Verschlimmerung einer bereits belasteten familiären Situation zu verhindern, handelt es sich um die wichtigste ambulante Grundleistung der Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz. Aufgrund dieses Potenzials ist es nicht weiter verwunderlich, dass Berechnungen von einem Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1:53 ausgehen: Das heisst, die Verhinderung lediglich eines Falles mit einer ungünstigen Entwicklung würde immer noch die Kostenübernahme für 53 sozialpädagogische Familienbegleitungen legitimieren.

Gemäss der Schweizer Zivilgesetzgebung haben grundsätzlich die Eltern für die Kosten der Inanspruchnahme von sozialpädagogischer Familienbegleitung aufzukommen, sofern dies im föderalen Staat Schweiz die einzelnen Kantone nicht anders regeln. Wie sich zeigen lässt, schöpfen die Kantone diesen Gestaltungsfreiraum aus. Je nach Kanton ergeben sich durch eine sozialpädagogische Familienbegleitung daher ganz unterschiedliche finanzielle Folgen für Kanton, Gemeinden und Familien. Und diese Kosten sind nicht unerheblich: Für einen durchschnittlichen Fall ist von jährlichen Kosten von knapp CHF 18'000.– auszugehen.

Auf dem Hintergrund des empirisch solide untermauerten Konzepts der Verlustaversion lässt sich die Vermutung aufstellen, dass ein Zusammenhang zwischen den finanziellen Folgen für die Familien und der Inanspruchnahme von sozialpädagogischer Familienbegleitung besteht. Gemäss dem Konzept der Verlustaversion wird in Entscheidungsprozessen nämlich ein Verlust doppelt so hoch wie ein allfälliger Gewinn gewichtet. Dies würde bedeuten, dass der drohende Verlust dazu führt, dass sich Eltern mit einer grösseren Wahrscheinlichkeit gegen statt für die Inanspruchnahme einer kostenpflichtigen sozialpädagogischen Familienbegleitung entscheiden.

Da in der vorliegenden Studie davon ausgegangen wurde, dass insbesondere Familien mit geringen ökonomischen Ressourcen aufgrund der höheren Gewichtung von (aufgeschobenen) finanziellen Verlusten in Form von Sozialhilfeschulden auf die Inanspruchnahme von sozialpädagogischer Familienbegleitung verzichten und bei einer fehlenden Anordnung auch der Handlungsspielraum für diese Familien grösser ist, wurde auf solche Familien und nicht-angeordnete sozialpädagogische Familienbegleitung fokussiert.

In einer qualitativen Befragung von 36 Sozialarbeitenden jener zwölf Kantone, die eine Rückerstattungspflicht für die Inanspruchnahme von sozialpädagogischer Familienbegleitung kennen, zeigte sich, dass zwischen der Rückerstattungspflicht und der Inanspruchnahme von nicht-angeordneter sozialpädagogischer Familienbegleitung ein Zusammenhang besteht:

- (1) Dieser Zusammenhang besteht bei Familien mit geringen ökonomischen Ressourcen, welche die sozialpädagogische Familienbegleitung über die Sozialhilfe finanzieren lassen müssten, bisher aber noch keine Sozialhilfe beziehen. Bei diesen Familien führt die drohende Verschuldung zu einer Ablehnung der sozialpädagogischen Familienbegleitung. Diese Ablehnung lässt sich bei einheimischen Familien, nicht aber bei ausländischen Familien mittels Relativierungs- und Umgehungsstrategien verhindern. Familien, die bereits Sozialhilfe beziehen, werden durch die Rückerstattungspflicht dagegen nicht von der Inanspruchnahme der sozialpädagogischen Familienbegleitung abgehalten.
- (2) Sofern es den Familien zumutbar ist, verlangen die Sozialdienste von den Eltern einen einkommensabhängigen Elternbeitrag. Die Erhebung von hohen, nicht aber von tiefen Elternbeiträgen führt dazu, dass auf die Inanspruchnahme der sozialpädagogischen Familienbegleitung verzichtet wird. Dieser Gefahr kann entgegengewirkt werden, wenn in vermittelnden Gesprächen die Kosten für die Elternbeiträge den effektiven Kosten gegenübergestellt werden können. Zudem muss es den Eltern auch möglich gemacht werden, mittels einer prognostizierten Dauer der Inanspruchnahme der sozialpädagogischen Familienbegleitung die zu erwartenden Kosten abschätzen zu können.
- (3) Die Rückerstattungspflicht ist in den kantonalen Sozialhilfegesetzen zwar gesetzlich verankert, sie wird in der Praxis aber kaum vollzogen, da im Mittel lediglich fünf Prozent der erbrachten Sozialhilfeleistungen zurückerstattet werden können. Das Bestreben der Gemeinden, die Sozialhilfekosten möglichst

selbstständig unter Kontrolle behalten zu können, verunmöglicht eine offene Diskussion über Sinn und Unsinn der Rückerstattungspflicht.

Ein Verzicht auf die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung erweist sich nicht nur für die Entwicklungschancen der betroffenen Kinder als problematisch, sondern aufgrund des günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses auch für die öffentliche Hand. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Finanzierung der Sozialpädagogischen Familienbegleitung gesetzgeberisch anders zu regeln.

1.2 Summary (E)

Social pedagogical family support is a form of outreach assistance with child development that provides families facing challenging life situations with time-limited support. Measured by its potential to prevent further aggravation of an already stressed family situation, it is the most important basic outreach intervention provided by child and youth welfare services in Switzerland. Given this potential, it is not surprising that cost-benefit analyses have come up with a ratio of 1:53: the funding of 53 social pedagogical family interventions would still be legitimate if it meant preventing just one case of unfavourable development.

Under Swiss civil law, parents are generally responsible for the cost of using social pedagogical family support, unless otherwise determined by the individual cantons – Switzerland, after all, is a federal state. The reality is that the cantons make full use of this freedom. Depending on the canton, social pedagogical family support has widely differing financial consequences for the canton, the local authorities and the families. These costs are not insignificant: the annual cost of an average case comes in at almost CHF 18,000.

Against the background of the empirically proven concept of loss aversion, a link between the financial consequences for the families and the take-up of social pedagogical family support is assumed. According to the concept of loss aversion, in decision-making scenarios, a loss is weighted twice as much as a possible gain. This implies that the threat of suffering a loss would make parents more likely to decide against, rather than in favour of, accepting social pedagogical family support for which they would have to pay.

Since this study assumed that low-income families in particular will refuse social pedagogical family support due to the higher weighting of (deferred) financial losses in the form of social welfare debts, and that the room for manoeuvre for these families is greater in the absence of enforced support measures, the focus was on such families and non-enforced social pedagogical family support.

A qualitative survey of 36 social workers from the 12 cantons that require families to repay social pedagogical family support showed a correlation between the repayment obligation and the acceptance of non-enforced social pedagogical family support:

- (1) This correlation is present in the case of low-income families that would have to have social pedagogical family support financed through social welfare, but that do not yet receive such assistance. For these families, the threat of debt leads to them refusing social pedagogical family support. This refusal can be prevented with native Swiss families, but not those from abroad, by means of relativisation and circumvention strategies. By contrast, the repayment obligation does not stop families already in receipt of social welfare from accepting social pedagogical family support.
- (2) Where reasonable for the families, the social services ask the parents for an income-related contribution. High parental contributions risk leading to families refusing such support, something that does not occur with more modest charges. This risk can be circumvented if, in mediating discussions, the amount of the parental contributions can be contrasted – relativised – with the actual cost of providing the service. In addition, it must also be made possible for parents to estimate the expected expense by giving them an idea of how long the support intervention will be needed.
- (3) Although the obligation to repay is written into cantonal social welfare laws, it is barely ever enforced in practice, as on average only five percent of welfare benefits provided can be repaid. Local authorities' efforts to keep social welfare costs under their control makes it impossible to have an open discussion about the sense or otherwise of the repayment obligation.

Not accepting social pedagogical family support proves to be problematic not only for the developmental chances of the children concerned, but also for the public purse due to the favourable cost-benefit ratio.

For this reason, it is time the legislation governing the funding of social pedagogical family support was rethought.

1.3 Synthèse (F)

L'accompagnement socio-éducatif des familles constitue une forme d'aide à l'éducation, laquelle va à la rencontre des familles dans des situations difficiles et les soutient pendant une période limitée. En Suisse romande, cette aide à l'éducation est également connue sous le nom «action éducative en milieu ouvert (AEMO)». Si l'on considère son potentiel à éviter la dégradation d'une situation familiale, déjà difficile, il s'agit de la prestation de base ambulatoire la plus pertinente de l'aide aux enfants et aux jeunes en Suisse. Compte tenu de ce potentiel, il n'est pas étonnant que les calculs du rapport coûts/bénéfices tablent sur un rapport de 1:53 : la prévention d'un seul cas d'évolution défavorable légitimerait toujours la prise en charge de 53 accompagnements socio-éducatifs de familles.

Selon la législation civile suisse, ce sont en principe les parents qui doivent assumer les coûts du recours à l'accompagnement socio-éducatif de la famille, à moins que les différents cantons n'en disposent autrement – la Suisse étant un État fédéral. Comme on peut le constater, les cantons exploitent pleinement cette marge de manœuvre. Selon le canton, l'accompagnement socio-éducatif des familles a donc des conséquences financières totalement différentes pour le canton, les communes et les familles. Par ailleurs, il s'agit de coûts non négligeables : pour un cas ordinaire, les coûts annuels se chiffrent à près de CHF 18 000.–.

Sur la base du concept d'aversion aux pertes, solidement étayé au plan empirique, on peut émettre l'hypothèse qu'il existe un lien entre les conséquences financières pour les familles et le recours à l'accompagnement socio-éducatif de celles-ci. Selon le concept d'aversion aux pertes, dans les processus de décision, une perte revêt en effet deux fois plus d'importance qu'un éventuel gain. Cela signifierait que la menace de perte conduirait les parents à décider avec une plus grande probabilité de ne pas recourir à un accompagnement socio-éducatif familial payant, plutôt que de s'y prêter.

Comme il a été supposé dans la présente étude, qu'en particulier, les familles disposant de peu de ressources économiques, renoncent à recourir à l'accompagnement socio-éducatif familial en raison de l'importance plus grande accordée aux pertes financières (différées) sous forme de dettes d'aide sociale et, qu'en l'absence d'une mesure contraignante correspondante, la marge de manœuvre de ces familles est également plus grande, l'accent a été mis sur ces familles et sur l'accompagnement socio-éducatif familial non ordonné.

Une enquête qualitative auprès de 36 travailleurs sociaux des 12 cantons qui connaissent une obligation de remboursement pour le recours à l'accompagnement socio-éducatif familial a révélé qu'il existe un lien entre l'obligation de remboursement et le recours à l'accompagnement socio-éducatif familial non ordonné :

- (1) Ce lien est avéré pour les familles avec peu de ressources économiques, contraintes de faire financer l'accompagnement socio-éducatif familial par l'aide sociale, mais ne percevant pas encore d'aide sociale. Pour ces familles, la menace de l'endettement conduit à un refus de l'accompagnement socio-éducatif familial. Chez les familles autochtones, ce refus peut être éludé au moyen de stratégies de relativisation et de contournement, mais pas chez les familles étrangères. En revanche, les familles qui bénéficient déjà de l'aide sociale ne sont pas dissuadées de recourir à l'accompagnement socio-éducatif familial par l'obligation de remboursement.
- (2) Dans la mesure où cela est viable pour les familles, les services sociaux demandent aux parents de payer une contribution parentale en fonction de leurs revenus. La perception de contributions parentales élevées, mais pas faibles, conduit à la renonciation à recourir à l'accompagnement socio-éducatif des familles. Ce risque peut être contré si, lors d'entretiens de conseil, les montants des contributions parentales peuvent être comparés aux coûts effectifs. En outre, les parents doivent avoir la possibilité d'estimer les coûts prévisibles en établissant un pronostic sur la durée du recours à l'accompagnement socio-éducatif familial.
- (3) L'obligation de remboursement est certes définie dans les lois cantonales sur l'aide sociale, mais elle n'est guère appliquée dans la pratique, car en moyenne, seulement 5 % des prestations d'aide sociale fournies peuvent être remboursées. La volonté des communes de pouvoir contrôler les coûts de l'aide

sociale de manière aussi autonome que possible empêche toute discussion ouverte sur le sens et le non-sens de l'obligation de remboursement.

Renoncer à recourir à l'accompagnement socio-éducatif des familles s'avère problématique, non seulement pour les chances de développement des enfants concernés, mais aussi pour les pouvoirs publics, du fait du rapport coût-efficacité favorable. C'est pourquoi il serait judicieux de revoir la législation sur le financement de l'accompagnement socio-éducatif des familles.

1.4 Sintesi (I)

L'accompagnamento familiare socio pedagogico rappresenta una forma di aiuto all'educazione che supporta famiglie in condizioni di vita impegnative per un tempo limitato. Nella Svizzera italiana, questo aiuto è anche conosciuto come «servizio accompagnamento educativo (SAE)». In considerazione del potenziale volto a evitare un ulteriore peggioramento di una situazione familiare già gravosa, si tratta della principale prestazione di base ambulatoriale per l'aiuto all'infanzia e alla gioventù in Svizzera. Alla luce di tale potenziale, non meraviglia più che i calcoli del rapporto costi-benefici si attestino su 1 a 53: evitare anche solo un caso con un'evoluzione sfavorevole continuerebbe a legittimare l'assunzione dei costi per 53 accompagnamenti familiari socio pedagogici.

Secondo la legislazione civile svizzera, in linea di principio spetta ai genitori assumersi i costi se ricorrono all'accompagnamento familiare socio pedagogico, nella misura in cui non vi siano all'interno dello stato federale svizzero discipline divergenti a livello dei singoli cantoni. Come si vede, i cantoni sfruttano al massimo tale margine d'azione. In base al cantone, quindi, le conseguenze finanziarie di un accompagnamento familiare socio pedagogico sono molto differenti per cantone, comuni e famiglie. E questi costi non sono influenti: per un caso medio, i costi annui si attestano intorno ai CHF 18 000.—.

Sullo sfondo del solido concetto empiricamente rafforzato dell'avversione alla perdita, si può supporre che ci sia una correlazione tra le conseguenze finanziarie per le famiglie e il ricorso all'accompagnamento familiare socio pedagogico. In base a tale concetto, nel processo decisionale una perdita viene effettivamente soppressa con un valore doppio rispetto a un'eventuale guadagno. Questo significherebbe che la minaccia della perdita comporta che i genitori – molto più probabilmente – decidano contro piuttosto che a favore di un accompagnamento familiare socio pedagogico soggetto a costi.

Nel presente studio si è partiti dal presupposto che in particolare le famiglie con ridotte risorse economiche – a causa della maggiore ponderazione di perdite finanziarie (differite) sotto forma di debiti nei confronti degli aiuti sociali – rinuncerebbero a ricorrere all'accompagnamento familiare socio pedagogico e che in caso di mancata prescrizione anche il margine d'azione per tali famiglie sarebbe maggiore. Pertanto lo studio si è concentrato proprio su di esse e su un accompagnamento familiare socio pedagogico senza prescrizione.

Un sondaggio qualitativo svolto con 36 operatori sociali in 12 cantoni che prevedono l'obbligo di rimborso per la richiesta di accompagnamento familiare socio pedagogico ha dimostrato che sussiste una correlazione tra l'obbligo di rimborso e il ricorso all'accompagnamento familiare socio pedagogico.

- (1) Tale correlazione è presente in famiglie dalle ridotte risorse economiche, che dovrebbero far finanziare l'accompagnamento familiare socio pedagogico tramite aiuti sociali, ma che ancora non ne percepiscono alcuno. In queste famiglie, la minaccia dell'indebitamento porta a rifiutare l'accompagnamento familiare socio pedagogico. È possibile evitare tale rifiuto nelle famiglie svizzere, ma non in quelle straniere, avvalendosi di strategie per relativizzare e aggirare la questione. Per le famiglie che già percepiscono un aiuto sociale, l'obbligo di rimborso non ostacolerebbe invece il ricorso all'accompagnamento familiare socio pedagogico.
- (2) Per quanto ragionevolmente esigibile dalle famiglie, i servizi sociali richiedono ai genitori un importo che dipende dal reddito. La richiesta di importi elevati, ma non di quelli bassi, comporta una rinuncia al ricorso all'accompagnamento familiare socio pedagogico. È possibile contrastare tale pericolo confrontando, nei colloqui di conciliazione, i costi per i contributi dei genitori e i costi effettivi. Inoltre deve anche essere reso possibile ai genitori poter stimare per quanto tempo si dovrebbe ricorrere all'accompagnamento familiare socio pedagogico, definendo così i costi che devono aspettarsi.

- (3) L'obbligo di rimborso è effettivamente legalmente ancorato alle leggi cantonali per gli aiuti sociali, ma in pratica non si applica quasi mai poiché in media è possibile rimborsare soltanto il 5% delle prestazioni di aiuto sociale erogate. Lo sforzo dei comuni per poter mantenere il più possibile sotto il proprio controllo autonomo i costi degli aiuti sociali rende impossibile una discussione aperta sulla sensatezza o meno dell'obbligo di rimborso.

Una rinuncia a ricorrere all'accompagnamento familiare socio pedagogico risulta problematica non soltanto rispetto alle opportunità di crescita dei bambini coinvolti, ma anche per la mano pubblica in considerazione del vantaggioso rapporto costi-benefici. Per questo motivo è consigliato disciplinare diversamente, per legge, il finanziamento dell'accompagnamento familiare socio pedagogico.

2 Bezugsrahmen

2.1 Sozialpädagogische Familienbegleitung als ambulante Grundleistung der Kinder- und Jugendhilfe

Ist die Entwicklung eines Kindes gefährdet, so wird mittels geeigneter Hilfen zur Erziehung Abhilfe zu schaffen versucht. Diese Hilfen zur Erziehung stellen Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe dar, die so in allen Kantonen der Schweiz vorhanden sind. Die Bezeichnung dieser Leistungen als so genannte «Grundleistungen» soll zum Ausdruck bringen, dass es sich um «[...] eine bekannte und bewährte Leistung bzw. Leistungsart handelt und davon ausgegangen werden kann, dass sie auf solche Bedarfslagen und Unterstützungserfordernisse antwortet, die an allen Wohnorten des Landes jederzeit vorkommen können» (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2012, S. 71). Diese Hilfen zur Erziehung lassen sich weiter in ambulante, teilstationäre und stationäre Angebote unterteilen:

- *Stationäre Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe* stellen für Kinder und Jugendliche einen familienersetzenden Lebensort ausserhalb der Herkunftsfamilie dar.
Beispiel: Kinder- und Jugendheim
- *Teilstationäre Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe* stellen für Kinder und Jugendliche einen zeitlich begrenzten familienergänzenden Aufenthaltsort, aber keinen Lebensort dar.
Beispiel: Tagesstruktur
- *Ambulante Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe* unterstützen Familien über eine begrenzte Zeit hinweg darin, ihre Sozialisations- und Versorgungsfunktion (wieder)herzustellen.
Beispiel: Sozialpädagogische Familienbegleitung

Als ambulante Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe gelten im Gegensatz zu (teil-)stationären Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe also Leistungen, die Familien und deren Umfeld primär zur Bewältigung der eigenen Schwierigkeiten befähigen, aber nicht Familien ergänzen oder ersetzen sollen. Gemessen an ihrem Potenzial, eine weitere Verschlimmerung einer bereits belasteten familiären Situation zu verhindern, stellt die Sozialpädagogische Familienbegleitung die wichtigste ambulante Grundleistung der Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz dar. Die Inanspruchnahme einer Sozialpädagogischen Familienbegleitung ist häufig der letzte Versuch, eine Unterbringung in einer teil- oder vollstationären Institution zu verhindern.

Im Gegensatz zu teilstationären und stationären Angeboten ist die Finanzierung von ambulanten Angeboten auf kantonaler Ebene gesetzlich uneinheitlich geregelt, obwohl den Kantonen einheitliche Regelungen empfohlen werden (Schweizerische Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, 2016, S. 30ff). Im Gegensatz zur lateinischen Schweiz wird die Finanzierung von Sozialpädagogischer Familienbegleitung in der Mehrheit der Deutschschweizer Kantone nicht im Rahmen eines eigenen Kinder- und Jugendhilfegesetzes geregelt, sondern im Rahmen der Sozialhilfegesetzgebung über eine subsidiäre Finanzierung (Henry, 2006, S. 357ff). In jüngster Zeit prüfen verschiedene Kantone die Möglichkeit, den Eltern die Kosten für die ambulanten Hilfen zur Erziehung zu erlassen respektive nur noch eine minimale Elternbeteiligung vorzusehen. Begründet wird dieser vollständige oder teilweise Kostenerlass mit der Überlegung, dass Eltern aufgrund der Kostenfolgen davor zurückschrecken könnten, ambulante Hilfen zur Erziehung in Anspruch zu nehmen, was die familiäre Problematik weiter verschlimmert und letztlich zu höheren Kosten wie beispielsweise für Heimplatzierungen führt (vgl. bspw. Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft, 2019, S. 73). Die Kantone versprechen sich von einer solchen geänderten Finanzierungspraxis teils beträchtliche Einsparungen, wie etwa das Berechnungsmodell des Kantons Luzern zeigt, das mit jährlichen Einsparungen von einer halben Million Franken rechnet (Regierungsrat Kanton Luzern, 2016, S. 55).

Sozialpädagogische Familienbegleitung hat sich in der Schweiz etwa Mitte der 1980er-Jahren zu etablieren und verbreiten begonnen (Metzger, 2019): Unter der Bezeichnung «Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF)» in der deutschen Schweiz, unter der Bezeichnung «action éducative en milieu ouvert (AEMO)» in der französischen Schweiz und unter der Bezeichnung «servizio accompagnamento educativo (SAE)» in der italienischen Schweiz. Trotz der unterschiedlichen Bezeichnungen lassen sich keine wesentlichen Unterschiede in deren Arbeitsweise ausmachen, zumindest was die Orientierung an grundlegenden Prinzipien des professionellen Handelns betrifft (Metzger & Domeniconi Pfister, 2018). Sozialpädagogische Familienbegleitung soll Familien in herausfordernden

Lebenslagen über eine begrenzte Zeit hinweg unterstützen. Gemäss den Ergebnissen einer interkantonalen Befragung durch das kantonale Jugendamt des Kantons Bern (2017, S. 13) ist unter diesem begrenzten Zeitraum konkret von 9 bis 18 Monaten im Durchschnitt auszugehen, wobei die EVAS-Studie (Macseare & Esser, 2015, S. 130) zum Schluss kommt, dass im Zeitraum von ein bis zwei Jahren die grössten Effekte zu erwarten sind. Das Ziel dieser aufsuchenden Form der Hilfe zur Erziehung besteht primär darin, über die Unterstützung der gesamten Familie die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der Familie zu verbessern. Zumeist sieht sich die Sozialpädagogische Familienbegleitung dabei nicht mit einer isolierten Problemstellung konfrontiert, sondern mit multiplen Problemstellungen. Obwohl sich auch multiple Problemstellungen erfolgreich bearbeiten lassen, muss hierfür allerdings ein minimales, familiäres Funktionsniveau vorausgesetzt werden können. In Anbetracht der unterschiedlichen Problemsituationen, in welchen Sozialpädagogische Familienbegleitung Unterstützung leistet, wird ihr auch der «Status einer generalistischen Universalhilfe, mit der nahezu jede Problemlage bearbeitet werden kann» (Müller, 2017, S. 4), zugeschrieben. Interessanterweise korrespondiert diese Zuschreibung auch mit der Studienlage: Metaanalytisch ist die Wirkung von aufsuchenden Hilfen für Familien nämlich insbesondere für sogenannte «Multiproblemfamilien» belegt (Al et al., 2012, S. 1475), also Familien die hinsichtlich Finanzen, Gesundheit, Bildung, Wohnverhältnisse, Arbeit sowie dem generellen Zugang zum Versorgungssystem für Erwachsene und Kinder benachteiligt sind. Es hat sich gezeigt, dass sich die besten Effekte durch aufsuchende Familienbegleitung dann erzielen lassen, wenn die Familienhelfer respektive die Familienhelferin verschiedene Rollen einnehmen und die unterschiedlichen Umwelten der Familien einbeziehen kann (Lee et al., 2014, S. 250).

Sozialpädagogische Familienbegleitung kann von Familien freiwillig in Anspruch genommen werden. Häufiger geht die Initiative für die Inanspruchnahme dieser Hilfe zur Erziehung jedoch nicht von den Familien aus, sondern wird mit dem Einverständnis der Eltern von Fachpersonen initiiert. Sozialpädagogische Familienbegleitung wird aber auch behördlich angeordnet, wobei dann die Eltern den Auftrag zumindest dulden und eine minimale Kooperationsbereitschaft zeigen müssen. Eine Problemeinsicht muss dagegen nicht von Beginn weg vorhanden sein und kann sich auch erst im Verlauf entwickeln. Sozialpädagogische Familienhelferinnen und Familienhelfer besuchen Familien mit Unterstützungsbedarf regelmässig, um vor Ort an gemeinsam definierten Zielen zu arbeiten. Neben den angestrebten Veränderungen innerhalb der Familien, bemüht sich die Sozialpädagogische Familienbegleitung auch um eine verbesserte Vernetzung aller Familienmitglieder mit der Aussenwelt. Insbesondere der Vernetzung der Kinder und Jugendlichen kommt dabei ein besonderer Stellenwert zu, da diese häufig von sozialer Isolation betroffen sind. Wie bei anderen Hilfen zur Erziehung auch, gelingt dies insbesondere bei jüngeren Kindern einfacher als bei älteren Kindern. Die Zusammenarbeit mit älteren Kindern erweist sich als schwieriger, da diese gegenüber Erziehungsinstanzen eher auf Distanz gehen und über mehr Möglichkeiten verfügen, sich diesen zu entziehen. Zudem verfestigen sich mit zunehmendem Alter der Kinder auch auf Seiten der Eltern ungünstige Erziehungsmuster.

In der Regel erhält die Sozialpädagogische Familienbegleitung sowohl Abklärungs- als auch Veränderungsaufträge. Obwohl Abklärungsaufträge im Gegensatz zu Veränderungsaufträgen ebenso gut von anderen Diensten übernommen werden könnten, erhält die Sozialpädagogische Familienbegleitung häufig dann Abklärungsaufträge zugewiesen, wenn geprüft werden soll, ob die Sozialpädagogische Familienbegleitung im abzuklärenden Fall die aussichtsreichste Hilfeform darstellt. Bei Veränderungsaufträgen handelt es sich dagegen um das «Kerngeschäft» der Sozialpädagogischen Familienbegleitung, da hier Veränderungen der Familie im Vordergrund stehen, welche die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der Familie verbessern sollen. In der (Zuweisungs-)Praxis lassen sich noch weitere Auftragsformen finden, wie etwa Stabilisierungsaufträge, Platzierungsvorbereitungsaufträge oder Rückplatzierungsaufträge. Letztlich stellen allerdings auch diese Auftragsformen Veränderungsaufträge dar, da sie ebenfalls alle auf eine Veränderung der Familie und den sie umgebenden Systeme abzielen – sei es um eine weitere Verschlechterung der Situation zu verhindern, um die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Platzierungsorganisationen herzustellen oder die Möglichkeiten zur Reintegration der zurückkehrenden Kinder zu verbessern. Expliziter Bestandteil solcher Veränderungsaufträge ist häufig auch ein Kontroll(teil)auftrag. Um den Vertrauensaufbau nicht zu behindern, sollte dieser Teilauftrag gegenüber der Familie allerdings transparent gemacht werden. Zudem sollte sich der Kontrollauftrag nur auf wenige Bereiche beschränken, damit Familien die Sozialpädagogische Familienbegleitung noch als Unterstützungsangebot und nicht primär als Kontrollangebot wahrnehmen können. Allerdings stellt sich dabei auch die grundsätzliche Frage, ob solche Kontrollaufträge überhaupt explizit ausgesprochen werden müssen, da die Sozialpädagogische Familienbegleitung immer auch einen impliziten Kontrollauftrag wahrnimmt, um das Kindeswohl sicherzustellen.

Die Sozialpädagogische Familienbegleitung arbeitet mit Zielen, die sich aus den unterschiedlichen Problemlagen der betroffenen Familien ergeben. Es wird zwischen erwachsenenbezogenen Zielen wie beispielsweise «Stärkung der Erziehungskompetenz», kindsbezogenen Zielen wie beispielsweise «Überwindung von Isolation» und familienbezogenen Zielen wie beispielsweise «Veränderung der Kommunikation» unterschieden. Ausgangspunkt für dieses Arbeiten mit Zielen ist die grobe Zielbestimmung im Zusammenhang mit der Indikationseinschätzung für diese Hilfeform. Anschliessend werden solche grob bestimmten Ziele in der Einführungs- und Orientierungsphase der Sozialpädagogischen Familienbegleitung gemeinsam mit den Familien geschärft. In der Hauptphase wird dann an diesen Zielen gearbeitet. In der Ablöse- und Beendigungsphase sollen die erreichten Ziele soweit stabilisiert werden, dass die Familie zukünftig möglichst ohne aufsuchende Hilfe bestehen kann. Wie aus einer Studie von Erzberger (2008, S 71) hervorgeht, ist die Sozialpädagogische Familienbegleitung dabei überaus erfolgreich, da 80 Prozent aller Ziele im Laufe der Sozialpädagogischen Familienbegleitung eine Verbesserung der Beurteilung hinsichtlich ihres Erreichungsgrades durch die Adressat*innen und Fachkräfte erfahren.

In der Studie «Zuweisung zur Sozialpädagogischen Familienbegleitung: Indikation, Nutzwert und Rentabilität» (Metzger & Tehrani, 2021) finden sich Hinweise darauf, dass die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung vom Ausmass der elterlichen Kostenbeteiligung abhängen könnte. Sollte sich dies bestätigen, so dürften daraus nicht nur den betroffenen Kindern und deren Familien, sondern insbesondere auch der Gesellschaft, nachteilige Folgen entstehen. Gemäss der Studie von Kessler, Grauer und Eichenberger (2020) zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der Sozialpädagogischen Familienbegleitung lässt sich die Kostenfolge für die öffentliche Hand mit einem Verhältnis von 1:53 beziffern, wobei bei diesem Wert zusätzliche immaterielle Kosten noch gar nicht berücksichtigt worden sind: Die Verhinderung lediglich eines Falles mit einer ungünstigen Entwicklung würde daher immer noch die Kostenübernahme für 53 Sozialpädagogische Familienbegleitungen legitimieren.

2.2 Finanzierung der Sozialpädagogischen Familienbegleitung

In der Schweiz müssen die Eltern für den Unterhalt ihrer Kinder aufkommen. Gemäss Artikel 276 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) zählen dazu die Kosten von Betreuung, Erziehung, Ausbildung und Kinderschutzmassnahmen. Eltern haben damit grundsätzlich auch für die Kosten der Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung aufzukommen, sofern dies im föderalen Staat Schweiz die einzelnen Kantone und/oder Gemeinden nicht anders regeln. Verfügen die Eltern nicht über die nötigen finanziellen Mittel, so springen bei vorhandener Bedürftigkeit und Indikation die zuständigen Sozialhilfestellen ein, die eine Finanzierung über die wirtschaftliche Sozialhilfe ermöglichen.

Die Sozialhilfe liegt gemäss Artikel 115 der Schweizer Bundesverfassung (BV) in der Kompetenz der Kantone, der Bund regelt einzig die Zuständigkeiten im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG). Davon ausgenommen sind Spezialerlasse auf Bundesebene bezüglich Auslandsschweizer*innen, Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen. Die örtliche Zuständigkeit für diese subsidiäre Übernahme der Kosten für die Sozialpädagogische Familienbegleitung richtet sich nach dem Unterstützungswohnsitz des Kindes (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2019, S. 11ff). Die Sozialhilfe erbringt im Rahmen der Sozialpädagogischen Familienbegleitung sogenannte situationsbedingte Leistungen, die eine besondere Lage von unterstützten Personen bedarfsgerecht berücksichtigen sollen (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2020, C.1). Insbesondere bei Familien sind sogenannte fördernde situationsbedingte Leistungen möglich, welche die betroffenen Familien beim Erreichen einer bestimmten Zielsetzung unterstützen sollen (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2020, C.1.3). Im Gegensatz zu situationsbedingten Leistungen, die der beruflichen und sozialen Integration wie beispielsweise Spielgruppen für fremdsprachige Kinder dienen, ist die Sozialpädagogische Familienbegleitung in der Regel nicht von der Rückerstattungspflicht für die bezogenen Sozialhilfeleistungen ausgenommen (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2020, E.3.1).

Vielfach gelingt es den mit den Familien in Kontakt stehenden Fachpersonen, Familien einvernehmlich für die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung zu gewinnen, wodurch sich eine behördliche Anordnung erübrigt. Im Falle einer solchen *nicht-angeordneten* Sozialpädagogischen Familienbegleitung verfügen die Sozialbehörden über einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Gewährung fördernder situationsbedingter Leistungen und können entgegen den Empfehlungen der involvierten Fachstellen auch eine günstigere ambulante Grundleistung der Kinder- und Jugendhilfe wie beispielsweise Familienberatung favorisieren (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2020, C.1). Im Falle einer gemäss des Artikels 307 Abs. 1

ZGB von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde *angeordneten* Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung besteht dieser Spielraum dagegen nicht und die Sozialämter müssen zwingend (subsidiär) die Kosten der angeordneten Massnahme übernehmen (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2017, S. 31).

Die erbrachten Sozialhilfeleistungen können allerdings anschliessend von den Eltern wieder zurückverlangt werden, da Sozialhilfe grundsätzlich rückerstattbar ist. Die örtliche Zuständigkeit und das anwendbare Recht bestimmen sich nach Artikel 26 des Zuständigkeitsgesetzes (ZUG), das auf die kantonalen Rechtsgrundlagen verweist (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2020, E.3). Diese unterschiedlichen kantonalen Rechtsgrundlagen führen zu grossen interkantonalen Unterschieden im Umgang mit der Rückerstattungspflicht, welche die ganze föderale Spannbreite abdeckt. Einige Kantone verzichten in ihren kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen respektive den Sozialhilfeverordnungen allerdings auf eine Rückerstattungspflicht bei Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung. In Kantonen, die an einer solchen Rückerstattungspflicht festhalten, entstehen den von der Sozialhilfe unterstützen Familien mit der Inanspruchnahme von Sozialpädagogischen Familienbegleitung dagegen rückforderbare Schulden gegenüber der öffentlichen Hand. Zwar sind Kinder in einigen kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen von dieser Rückerstattungspflicht ausgenommen, da aber gemäss Bundesamt für Statistik (2015, S. 46f) bei Sozialpädagogischer Familienbegleitung die gesamte Familie als Unterstützungseinheit betrachtet werden muss, entfallen diese rückforderbaren Schulden grundsätzlich nicht auf die Kinder, sondern vielmehr auf die gesamte Familie. Für diese Familien führen solche Schulden zu einem kurzzeitigen oder sogar dauerhaften Verlust finanzieller Autonomie, da die zuständigen Stellen nun deren Einkommens- und Vermögenssituation ständig überprüfen muss, um bei einer Änderung der finanziellen Situation die Schulden zurückfordern zu können.

Die Sinnhaftigkeit dieser Rückerstattungspflicht ist umstritten. So kam bereits im Jahre 1999 die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (1999, S. 170) in ihrem kritischen Länderbericht zum Schluss, dass eine drohende Verschuldung durch Bezug von Sozialhilfe in der Schweiz dazu führt, dass solche Schulden möglichst zu vermeiden versucht werden: «Die Aussicht, sich zu verschulden, und die Befürchtung, dass auf die Familie zurückgegriffen wird, hat eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Sozialhilfeempfänger, die wenn irgendwie möglich keine Sozialhilfe beanspruchen». Und auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2020, E.3.1) empfiehlt in jeder Revision ihrer Richtlinien, auf die Rückerstattungspflicht aus späterem Erwerbseinkommen zu verzichten – insbesondere bei Leistungen, die zur Förderung der sozialen Integration gewährt wurden, da bei der Geltendmachung von Rückerstattungen aus späterem Erwerbseinkommen erneut Desintegration droht.

Weniger umstritten ist dagegen die verbreitete Praxis, bei einer Finanzierung der Sozialpädagogischen Familienbegleitung durch die öffentliche Hand, von den Eltern zumindest einen Kostenbeitrag zu verlangen. Die rechtliche Grundlage zur Erhebung von solchen Elternbeiträgen findet sich im Artikel 276 ZGB. Es obliegt den Kantonen und Gemeinden, die Berechnungsart der zu entrichtenden Elternbeiträge festzulegen. Trotz dieser Gestaltungsfreiheit finden sich mit dem Pauschalmodell und dem Beteiligungsmodell primär zwei Grundmodelle: Beim Pauschalmodell wird unabhängig von der Finanzkraft der Familie pro Stunde, Woche, Monat oder Jahr der Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung ein fixer Elternbeitrag verlangt. Sind die Eltern aufgrund vorhandener Bedürftigkeit nicht dazu in der Lage, so wird diese Pauschale aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe finanziert. Beim Beteiligungsmodell ist dieser Elternbeitrag dagegen von der Höhe des familiären Einkommens und Vermögens abhängig.

Im Falle der Anordnung einer Sozialpädagogischen Familienbegleitung durch die Jugendanwaltschaft gemäss Artikel 10 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (JStG) müssen die Eltern gemäss Art. 45 Abs. 5 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO) lediglich mit einem Elternbeitrag rechnen. Die Vollzugskosten für Schutzmassnahmen werden vom Kanton übernommen. Sind die Eltern nicht in der Lage, einen solchen Elternbeitrag zu entrichten, so werden auch die Elternbeiträge in der Regel vom Kanton übernommen. Allerdings gilt das Jugendstrafgesetz nur für Kinder im Alter von 10 bis 18 Jahren (Art. 3 Abs. 1 JStG). Ist ein Kind neun Jahre alt oder jünger, so ist aufgrund der fehlenden Strafmündigkeit einzig eine Meldung an die gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter und allenfalls eine Benachrichtigung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vorgesehen.

2.3 Regelungen in den 26 Kantonen der Schweiz

Wie sich aufgrund der bisherigen Ausführungen zeigt, verfügen die Kantone über einen vergleichsweise grossen Ermessensspielraum zur Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens, der die Finanzierung und damit auch den Zugang zur Sozialpädagogischen Familienbegleitung regelt. Inwiefern die Kantone diesen Ermessensspielraum auch nutzen, wurde wie folgt erhoben: Mittels eines Samplings durch Gatekeeper wurden im Jahr 2020 die kantonalen Verantwortlichen der Fachkonferenz für Kinder- und Jugendpolitik (KKJP) der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zur gesetzlichen Regelung der Finanzierung von Sozialpädagogischer Familienbegleitung befragt und/oder um Vermittlung geeigneter Ansprechpersonen gebeten. Grundlage dieser Erhebung bildeten damit die Aussagen von insgesamt 108 Kantonsvertreter*innen aller 26 Kantone der Schweiz. Die verschiedenen Regelungen in den 26 Kantonen der Schweiz lassen sich aufgrund dieser Aussagen wie folgt zusammenfassen:

In den Kantonen *Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Obwalden, Solothurn, Schwyz, Thurgau, Uri, Zug* und *Zürich* beteiligt sich der Kanton nicht an den Kosten für die Sozialpädagogische Familienbegleitung. Diese Kosten sind grundsätzlich von den Eltern zu tragen. Sind sie dazu nicht oder nur teilweise in der Lage, so übernimmt die kommunale Sozialbehörde respektive die Sozialhilfe unter Anrechnung allfälliger Elternbeiträge subsidiär die Kosten. Im Falle einer behördlichen Anordnung muss die kommunale Sozialbehörde respektive die Sozialhilfe im Bedarfsfall unter Anrechnung allfälliger Elternbeiträge diese Kosten subsidiär zwingend übernehmen, liegt dagegen keine solche Anordnung vor, so hat die kommunale Sozialbehörde respektive die Sozialhilfe einen Ermessensspielraum und kann den Eltern auch alternative Hilfsangebote unterbreiten. Gelangen die Eltern in eine finanziell besonders günstige Lage, so müssen sie aufgrund der bestehenden Rückerstattungspflicht in den kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen anschliessend die für die Sozialpädagogische Familienbegleitung bezogenen Leistungen rückerstatten – mit Ausnahme des Kantons Solothurn, der sowohl bei nicht-angeordneter als auch bei angeordneter Sozialpädagogischer Familienbegleitung das Sozialhilfedossier auf das Kind eröffnet. Dieses ist von der Rückerstattungspflicht ausgenommen. Im Fall einer Anordnung durch die Jugendanwaltschaft übernehmen die Kantone die Kosten, wobei diese Kosten nicht rückerstattungspflichtig sind. Die Eltern müssen sich lediglich über einen Elternbeitrag entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an den Kosten beteiligen – falls sie dazu nicht in der Lage sind, wird ihnen der Beitrag erlassen. Eine Ausnahme stellt der Kanton Graubünden dar, hier wird bei durch die Jugendanwaltschaft angeordneter Sozialpädagogischer Familienbegleitung in der Regel auf einen Elternbeitrag verzichtet. Im Kanton Obwalden hat die Jugendanwaltschaft bisher noch keine Sozialpädagogischen Familienbegleitung angeordnet.

Im Kanton *Appenzell Innerrhoden* übernimmt der Kanton die Kosten für die Sozialpädagogische Familienbegleitung im Fall einer behördlichen Anordnung, wobei sich die Eltern bei zivilrechtlichen Anordnungen freiwillig und bei strafrechtlichen Anordnungen obligatorisch an den Kosten beteiligen können respektive müssen. Die vom Kanton übernommenen Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig. Falls die Eltern nicht in der Lage sind, sich an den Kosten zu beteiligen, wird ihnen der Elternbeitrag erlassen. Bei nicht-angeordneter Sozialpädagogischer Familienbegleitung haben die Eltern für deren Kosten aufzukommen, sofern sie dazu in der Lage sind. Andernfalls übernimmt die kommunale Sozialhilfe subsidiär die Kosten, wobei diese über einen Ermessensspielraum verfügt und den Eltern auch alternative Hilfsangebote unterbreiten kann. Trotz einer bestehenden Rückerstattungspflicht in der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung müssen die Eltern für die Inanspruchnahme von nicht-angeordneter Sozialpädagogischer Familienbegleitung aufgrund einer internen Regelung bei einer Änderung ihrer finanziellen Verhältnisse die für die Sozialpädagogische Familienbegleitung bezogenen Leistungen nicht rückerstatten.

Im Kanton *Bern* übernimmt der Kanton subsidiär die Kosten für die zivilrechtlich angeordnete Sozialpädagogische Familienbegleitung und zwar nach Abzug eines Elternbeitrages, der sich an den finanziellen Möglichkeiten der Eltern orientiert. Die entsprechenden Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig. Falls die Eltern nicht in der Lage sind, einen Elternbeitrag zu entrichten, trägt der Kanton die Gesamtkosten. Bei nicht-angeordneter Sozialpädagogischer Familienbegleitung haben die Eltern für deren Kosten aufzukommen, sofern sie dazu in der Lage sind. Andernfalls übernimmt der kommunale Sozialdienst unter Anrechnung allfälliger Elternbeiträge subsidiär die rückerstattungspflichtigen Kosten. Die Kostentragung erfolgt je hälftig über Gemeinde und Kanton via Lastenausgleich Sozialhilfe. Im Fall einer Anordnung durch die Jugendanwaltschaft übernimmt der Kanton, nach Abzug einer an den finanziellen Möglichkeiten der Eltern angepassten Beteiligung, die Kosten für die Sozialpädagogische Familienbegleitung. Falls die Eltern dazu nicht in der Lage

sind, übernimmt der Kanton die Gesamtkosten. Die vom Kanton übernommenen Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig.

Im Kanton *Basel-Landschaft* übernimmt bei einer zivilrechtlich angeordneten sozialpädagogischen Familienbegleitung in der Regel die Wohngemeinde die Kosten. Die Eltern müssen sich gemäss ihren finanziellen Möglichkeiten daran beteiligen. Die von der Wohngemeinde übernommenen Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig. Bei einer strafrechtlichen Anordnung werden die Kosten durch die Jugendanwaltschaft übernommen, die Eltern müssen sich mit einem pauschalen Betrag beteiligen – falls sie dazu nicht in der Lage sind, wird ihnen der Elternbeitrag erlassen. Auch diese Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig. Bei nicht-angeordneter sozialpädagogischer Familienbegleitung haben die Eltern für deren Kosten aufzukommen, sofern sie dazu in der Lage sind. Andernfalls übernimmt die kommunale Sozialhilfe unter Anrechnung allfälliger Elternbeiträge subsidiär die rückerstattungspflichtigen Kosten, wobei die kommunale Sozialhilfe über einen Ermessensspielraum verfügt und den Eltern auch alternative Hilfsangebote unterbreiten kann.

In den Kantonen *Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Jura, Waadt* und *Tessin* übernehmen die Kantone die Kosten sowohl für die nicht-angeordnete als auch für die angeordnete sozialpädagogische Familienbegleitung, sofern diese von einer zuständigen und anerkannten Fachstelle zugewiesen oder bewilligt werden. Die Eltern müssen sich nicht an den Kosten beteiligen, mit Ausnahme eines einmaligen Beitrags von CHF 50.– im Kanton Tessin. Diese von den Kantonen übernommenen Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig. Bei einer Anordnung durch die Jugendanwaltschaft dagegen, werden die Kosten durch die Jugendanwaltschaft übernommen und die Eltern müssen sich mit einem von ihren finanziellen Verhältnissen abhängigen Kostenbeitrag beteiligen – falls sie dazu nicht in der Lage sind, wird ihnen der Elternbeitrag erlassen. Die vom Kanton übernommenen Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig. In den Kantonen Genf, Neuenburg, Jura, Waadt und Tessin empfiehlt die Jugendanwaltschaft die Fortführung einer vollständig vom Kanton finanzierten sozialpädagogischen Familienbegleitung, falls diese bereits besteht – in diesem Fall entfällt dann für die Eltern auch die Kostenbeteiligung.

In den Kantonen *Freiburg* und *Luzern* übernehmen der Kanton und die Gemeinden die Kosten sowohl für nicht-angeordnete als auch angeordnete sozialpädagogische Familienbegleitung, sofern diese von einer zuständigen und anerkannten Fachstelle zugewiesen oder bewilligt werden. Diese von den Kantonen und Gemeinden übernommenen Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig. Die Eltern haben sich mit einem pauschalen Betrag an den Kosten zu beteiligen. Falls dieser Elternbeitrag von der kommunalen Sozialhilfe übernommen werden muss, besteht eine Rückerstattungspflicht, sobald sich die finanziellen Verhältnisse der Eltern massgeblich verbessern. Im Fall einer Anordnung durch die Jugendanwaltschaft im Kanton Luzern respektive durch das Jugendgericht im Kanton Freiburg übernimmt der Kanton die Kosten und die Eltern müssen sich mit einem einkommensabhängigen Beitrag an den Kosten beteiligen. Falls sie dazu nicht in der Lage sind, kann ihnen der Kostenbeitrag erlassen werden. Diese vom Kanton übernommenen Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig.

Im Kanton *Glarus* obliegt es den Eltern, die Kosten sowohl für nicht-angeordnete als auch zivilrechtlich angeordnete sozialpädagogische Familienbegleitung zu übernehmen. Sind sie dazu nicht in der Lage, so übernimmt der kantonalisierte Sozialdienst unter Anrechnung allfälliger Elternbeiträge subsidiär die Kosten sowohl für nicht-angeordnete als auch für zivilrechtlich angeordnete sozialpädagogische Familienbegleitung. Die Eltern müssen sich gemäss ihren finanziellen Möglichkeiten an den Kosten beteiligen. Eine Rückerstattungspflicht für diese finanziellen Leistungen besteht nicht. Bei Anordnungen durch die Jugendanwaltschaft wird den Eltern dagegen der Kostenbeitrag in der Regel erlassen.

Im Kanton *Nidwalden* übernimmt der Kanton die Kosten sowohl für nicht-angeordnete als auch für angeordnete sozialpädagogische Familienbegleitung. Diese vom Kanton übernommene Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig. Die Eltern haben sich mit einem pauschalen Betrag an den Kosten zu beteiligen. Falls dieser Elternbeitrag von der kommunalen Sozialhilfe übernommen werden muss, besteht hierfür eine Rückerstattungspflicht. Zu einer durch die Jugendanwaltschaft angeordneten sozialpädagogischen Familienbegleitung ist es bisher noch nicht gekommen.

Im Kanton *St. Gallen* übernimmt die kommunale Sozialhilfe die Kosten sowohl für nicht-angeordnete als auch für angeordnete sozialpädagogische Familienbegleitung. Diese von der kommunalen Sozialhilfe übernommenen Kosten sind nicht rückerstattungspflichtig. Die Eltern haben sich mit einem pauschalen Betrag an den Kosten zu beteiligen. Falls dieser Elternbeitrag von der kommunalen Sozialhilfe übernommen werden

muss, besteht hierfür ebenfalls keine Rückerstattungspflicht. Bei einer Anordnung durch die Jugendanwaltschaft übernimmt diese sämtliche Kosten.

Im Kanton *Schaffhausen* ist die Finanzierung sowohl der nicht-angeordneten als auch der angeordneten Sozialpädagogischen Familienbegleitung Sache der Eltern, die zur Unterstützung der Kostenfolgen Sozialhilfeunterstützungsleistungen beantragen können. Die Eltern beteiligen sich im Umfang ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an den Kosten der Sozialpädagogischen Familienbegleitung. Die kommunale Behörde verrechnet sowohl gegenüber dem Kanton als auch gegenüber dem Soziallastenausgleich der Gemeinden einen Kostenanteil, wobei der Kanton im Falle von angeordneter Sozialpädagogischer Familienbegleitung einen grösseren Kostenanteil übernimmt. Die so erbrachten kantonalen und kommunalen Leistungen sind rückerstattungspflichtig, wenn sich die finanziellen Vermögensverhältnisse der Eltern erheblich ändern. Im Fall einer Anordnung durch die Jugendanwaltschaft übernimmt der Kanton die Kosten für die Sozialpädagogische Familienbegleitung, die Eltern können zur Kostenbeteiligung verpflichtet werden, wenn dies ihre finanziellen Verhältnisse zulassen.

Im Kanton *Wallis* übernimmt die kantonale Dienststelle für die Jugend bei einer zivilrechtlich oder strafrechtlich angeordneten Sozialpädagogischen Familienbegleitung einen Teil der Kosten, der Rest übernimmt die zuständige Sozialhilfestelle der Gemeinde im Rahmen der Sozialhilfe. Sind die Eltern dazu in der Lage, sich an diesen Kosten zu beteiligen, so bestimmt die Sozialhilfestelle der Gemeinde gemäss den finanziellen Möglichkeiten der Eltern deren Kostenbeitrag. Die von der Sozialhilfe bezogenen Leistungen sind nicht rückerstattungspflichtig. Bei einer nicht-angeordneten Sozialpädagogischen Familienbegleitung ist es Sache der Eltern, diese zu finanzieren. In diesem Fall beteiligen sich weder der Kanton noch die Gemeinde an den Kosten.

2.4 Synopse der kantonalen Regelungen

Aus dieser Übersicht geht klar hervor, dass es bei 13 Kantonen mehrheitlich den Eltern und subsidiär den Gemeinden obliegt, *nicht-angeordnete* Sozialpädagogische Familienbegleitung zu finanzieren (AG, AI, AR, BL, GR, OW, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH). Im Kanton Wallis beteiligen sich allerdings weder Kanton noch Gemeinden an den Kosten, weswegen die Eltern vollumfänglich dafür aufzukommen haben. In vier Kantonen übernehmen die Eltern einen Beitrag und der Kanton gemeinsam mit den Gemeinden die Kosten (BE, FR, LU, SH), wobei die öffentliche Hand regulär (FR, LU) oder subsidiär (BE, SH) die Kosten begleicht. In drei Kantonen übernehmen die Eltern einen Beitrag und der Kanton (GL, NW) respektive die Gemeinden (SG) die Kosten, wobei die öffentliche Hand entweder regulär (NW, SG) oder subsidiär (GL) die Kosten begleicht. In sechs Kantonen übernimmt der Kanton sämtliche Kosten und mit Ausnahme eines einmaligen Beitrags im Kanton Tessin fallen für die Eltern keine Elternbeiträge an (BS, GE, NE, JU, VD, TI).

Auch bei der *zivilrechtlich angeordneten* Sozialpädagogischen Familienbegleitung obliegt es in zehn Kantonen primär den Eltern und subsidiär den Gemeinden, diese zu finanzieren (AG, AR, GR, OW, SO, SZ, TG, UR, ZG, ZH). In zwei Kantonen übernehmen primär die Gemeinden die Kosten und die Eltern müssen lediglich einen Beitrag leisten (BL, SG). In vier Kantonen übernehmen die Eltern einen Beitrag und der Kanton gemeinsam mit den Gemeinden die Kosten (FR, LU, SH, VS), wobei die öffentliche Hand regulär (LU, FR) oder subsidiär (SH, VS) die Kosten begleicht. In vier Kantonen übernehmen die Eltern einen Beitrag und der Kanton die Kosten (AI, BE, GL, NW), wobei die öffentliche Hand entweder regulär (AI, NW) oder subsidiär (BE, GL) die Kosten begleicht. In sechs Kantonen übernimmt der Kanton sämtliche Kosten und mit Ausnahme eines einmaligen Beitrages im Kanton Tessin fallen für die Eltern keine Elternbeiträge an (BS, GE, NE, JU, VD, TI).

Bei der *strafrechtlich angeordneten* Sozialpädagogischen Familienbegleitung übernehmen die Kantone deren Finanzierung, wobei sich bei 21 Kantonen die Eltern an den Kosten beteiligen müssen, sofern sie dazu in der Lage sind (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, LU, NE, JU, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH). In drei Kantonen entfällt diese Elternbeteiligung (GL, GR, SG) und in zwei Kantonen wurde die Sozialpädagogische Familienbegleitung bisher noch nicht strafrechtlich angeordnet (NW, OW).

Eine *Rückerstattungspflicht* für die von der öffentlichen Hand übernommenen Kosten der Sozialpädagogischen Familienbegleitung besteht für die strafrechtlich angeordnete Sozialpädagogische Familienbegleitung nicht. Im Falle einer zivilrechtlich angeordneten oder nicht-angeordneten Sozialpädagogischen Familienbegleitung

besteht dagegen in zwölf Kantonen eine Rückerstattungspflicht (AG, AR, BE, BL, GR, OW, SH, SZ, TG, UR, ZG, ZH). Keine Rückerstattungspflicht für die Kosten einer nicht-angeordneten oder zivilrechtlich angeordneten Sozialpädagogischen Familienbegleitung kennen die verbleibenden 14 Kantone (AI, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, JU, SG, SO, VD, VS, TI). In den Kantonen Freiburg, Luzern und Nidwalden besteht allerdings für einen allenfalls von der Sozialhilfe übernommenen Elternbeitrag eine Rückerstattungspflicht.

Diese Ausführungen zu den 26 Kantonen der Schweiz geben den Stand im Jahr 2020 wieder. In den folgenden Kantonen laufen zurzeit Bestrebungen für gesetzliche Änderungen in den kommenden Jahren: Kanton Aargau (Änderung des Betreuungsgesetzes), Kanton Appenzell Innerrhoden (Änderung des Regresswesens), Kanton Bern (neues Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf), Basel-Landschaft (Änderung des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe), Uri (Revision des Sozialhilfegesetzes) und Zürich (neues Kinder- und Jugendheimgesetz).

Abschliessend ist festzuhalten, dass aus diesem Überblick klar hervorgeht, dass die betroffenen Familien ungleich behandelt werden. Je nach kantonaler Zuständigkeit aufgrund des Unterstützungswohnsitzes des Kindes eröffnet sich den Eltern eine grosse, föderale Spannweite an unterschiedlichen finanziellen Auswirkungen: Von keinerlei Kostenfolgen bis hin zur Übernahme sämtlicher Kosten ist alles möglich. Da in der Regel die betroffenen Familien nicht in der Lage sind, diese Kosten zu übernehmen, obliegt es in der Mehrheit der Kantone letztlich den Gemeinden, die Rechnung zu begleichen. Es ist dabei nicht einsichtig, warum die Gemeinden diese Kostenlast alleine zu tragen haben, da von einer Investition in die Sozialpädagogische Familienbegleitung nachweislich deutliche Kosteneinsparungen auch für den Kanton ausgehen. Aus diesem Grund müssten sich die Kantone an den Kosten zumindest massgeblich beteiligen. Dies würde auch die Ungleichbehandlung innerhalb der einzelnen Kantone zu minimieren helfen, wonach sämtliche Kantone im Fall einer strafrechtlichen Anordnung die Kosten für die Sozialpädagogische Familienbegleitung übernehmen, was dagegen bei einer zivilrechtlich angeordneten Sozialpädagogischen Familienbegleitung längst nicht bei allen Kantonen der Fall ist.

Aufgrund dieser Ungleichbehandlung fordert der Preisüberwacher für die Sozialpädagogische Familienbegleitung (Meierhans & Stoffel, 2019, S. 5), «dass die SODK die interkantonale Zusammenarbeit auf allen Ebenen (Datenerhebung, Preispolitik, Verteilung der Kosten etc.) forciert, um insbesondere auch eine minimale Gleichbehandlung der Eltern zu gewährleisten.» Obwohl eine solche forcierte interkantonale Zusammenarbeit natürlich begrüssenswert wäre, sind es letztlich die Kantone selbst, die Änderungen der eigenen Sozialgesetze und deren Verordnungen vorantreiben müssten, was in einigen Kantonen auch umgesetzt wird, aber längst nicht in allen. Die Schweizerische Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2016, S. 31) ist sich dieser Problematik durchaus bewusst, wie aus ihren Empfehlungen für die Kinder- und Jugendpolitik hervorgeht: «Es gibt grosse Unterschiede zwischen den Regionen, was den Zugang zu den Leistungen für Familien angeht. Dieser hängt von der Situation oder der Art ab, wie die Finanzierung der entsprechenden Leistung zwischen der Familie und dem Gemeinwesen (Kanton, Gemeinde) aufgeteilt ist.»

2.5 Ablehnung ambulanter Angebote infolge Verlustaversion

Es zeigt sich also, dass Eltern und deren Kinder für die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung je nach Wohnkanton mit unterschiedlichen finanziellen Folgen rechnen müssen. In einigen Fällen übernehmen Kanton und/oder Gemeinden die gesamten Kosten oder zumindest den grössten Teil davon, während in anderen Fällen die betroffenen Familien die Kosten selbst übernehmen müssen. Sind die Familien dazu nicht in der Lage, so springen in der Regel die zuständigen Sozialämter ein. In diesem Fall müssen die betroffenen Familien mit aufgeschobenen Verlusten im Familienbudget rechnen, da aufgrund der weit verbreiteten Rückerstattungspflicht die von den Sozialämtern erbrachten finanziellen Leistungen zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückgefordert werden können. Es ist davon auszugehen, dass viele Familien auf die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung verzichten, da solche Verluste nach Möglichkeit vermieden werden. Dabei spielt es nachweislich keine Rolle, als wie realistisch sich die Eintretenswahrscheinlichkeit eines bestimmten Ereignisses wie etwa die Rückerstattung bezogener Sozialhilfeleistungen objektiv beurteilen lässt, sondern vielmehr wie die Eintretenswahrscheinlichkeit des Ereignisses subjektiv beurteilt wird (Higgins, 2006). Schätzungen zufolge ist die Wahrscheinlichkeit für eine Rückerstat-

tung von bezogenen Sozialhilfeleistungen indessen als gering zu beurteilen, da lediglich von einer Rückerstattungsquote von etwa vier Prozent der insgesamt ausgerichteten Sozialhilfeleistungen auszugehen ist (Jungo, 2016).

Zum besseren Verständnis dieses Strebens nach Verlustvermeidung haben Kahneman und Tversky (1979) das Konzept der Verlustaversion vorgeschlagen. Als Verlustaversion wird die Tendenz bezeichnet, in Entscheidungssituationen Verluste höher als Gewinne zu gewichten. Diese Verlustaversion ist als Ergebnis eines Entscheidungsprozesses zu betrachten, der nach einer vorbereitenden Vereinfachung des Entscheidungsproblems eine subjektive Bewertung der zu erwartenden Ergebnisse dieser Entscheidung sowie deren Eintretenswahrscheinlichkeit vorsieht (Kahneman, Knetsch & Thaler, 1991). Die Bewertung der Entscheidungsergebnisse erfolgt relativ zum aktuellen Status quo mit einer asymmetrisch höheren Bewertung von Verlusten gegenüber Gewinnen. Im Falle der Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung würde dies also bedeuten, dass die Eltern das Problem dahingehend vereinfachen, dass sie den Verlust der finanziellen Autonomie dem Gewinn an Verbesserungen im Funktionsniveau der Familie gegenüberstellen. Aufgrund einer asymmetrisch höheren Bewertung des so identifizierten Verlustes dürften sich die Eltern gegen die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung entscheiden.

Wie sich gezeigt hat, erhalten Verluste in Entscheidungssituationen ein doppelt so starkes Gewicht wie die zu erwartenden Gewinne. Dieser Effekt gilt als empirisch robust, da er sich in zahlreichen Studien in ganz unterschiedlichen Entscheidungssituationen nachweisen liess. So kommen etwa Walasek und Stewart (2015, S. 7) in ihrer Metaanalyse zur Verlustaversion zu folgendem Schluss: «One of the most prolific concepts in behavioral science is loss aversion. Numerous demonstrations in laboratory experiments and field studies established that people are considerably more concerned with losses than with gains [...]» Obwohl die Verlustaversion in Entscheidungsprozessen also zweifellos eine wichtige Rolle spielt, zeigt sich dessen Effektstärke in neueren Untersuchungen allerdings etwas tiefer als ursprünglich nachgewiesen. So kommt Yechiam (2019) in Replikationen der ursprünglichen Untersuchungen von Kahneman und Tversky (1979) zum Schluss, dass sich die Effekte der Verlustaversion schwächer als die nachgewiesene Effektstärke von 2.25 Lambda zeigen müssten. In verschiedenen Metaanalysen zeigte sich, dass die Effektstärke der Verlustaversion in Lambda etwa bei 2.0 und damit tiefer als die ursprünglich nachgewiesenen 2.25 liegen dürfte (Horowitz & McConnell, 2002; Sayman & Öncüler, 2005; Tunçel & Hammitt, 2014). Möglicherweise liegt diese Effektstärke von 2.0 Lambda sogar noch etwas tiefer, da die restriktive Metaanalyse von Walasek, Mullett und Stewart (2018) lediglich einen Lambdawert von 1.31 nachweist. Die Festlegung auf einen solchen globalen Lambdawert erscheint allerdings schwierig, da Gal et al. (2018) in ihrem Review der publizierten Studien zeigen konnten, dass die asymmetrisch höhere Bewertung von Verlusten gegenüber Gewinnen stärker als bisher angenommen von der Variation einzelner Parameter beeinflusst wird, wodurch es zu einer grossen Varianz in den Lambdawerten kommen kann. Insbesondere die Höhe des Verlustes scheint sich auf die motivationale Kraft der Verlustaversion auszuwirken. Wie Harinck et al. (2007) nachgewiesen haben, kann ein kleiner Verlust die Verlustaversion abschwächen, während ein grosser Verlust die Verlustaversion verstärken kann. Zudem lässt sich die Verlustaversion erwiesenermassen weiter reduzieren, wenn die subjektive Bedeutung Gewinne durch einen moderierenden Effekt eines Gegenübers aufgewertet werden kann (Chatzisarantis, Kee, Kyaw Thaug & Hagger, 2012). Diese Befunde erweisen sich hinsichtlich der gängigen Praxis, auf der Grundlage der Schweizerischen Zivilgesetzgebung nach Art. 285 ZGB (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2020, F3.3) von Eltern Beiträge bei der Inanspruchnahme von ambulanten Unterstützungsangeboten zu verlangen, als interessant: Bleiben die Elternbeiträge vergleichsweise tief, so kann die Verlustaversion geringgehalten werden, wodurch die Bereitschaft zur Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung nicht in Frage gestellt sein dürfte. Zudem dürfte sich Verlustaversion bei geringen Elternbeiträgen durch ein fachlich moderiertes Gespräch mit den Eltern weiter reduzieren lassen. Die Frage ist, wie stark sich der Einfluss einer solchen Moderation durch eine Fachperson auf den Entscheidungsprozess auswirken kann. Im besten Fall könnte die Betonung eines Zugewinns an familiären Handlungsmöglichkeiten zu einer Entscheidung für die Inanspruchnahme des Unterstützungsangebotes führen. Allerdings müsste dann die subjektive Bewertung dieses Zugewinns den dadurch verursachten Verlust deutlich übertreffen.

Es zeigt sich also, dass die Aversion gegenüber einer Verschuldung den Entscheidungsprozess der Eltern bezüglich der Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung beeinflussen dürfte. Anlass für die Inangasetzung dieses Entscheidungsprozesses sind die gesetzlichen Bedingungen jener Kantone, die an einer Rückerstattungspflicht für bezogene Sozialhilfeleistungen festhalten. In diesen Kantonen scheint bisher nicht erkannt worden zu sein, dass sich Familien aufgrund der Verlustaversion gegen eine Inanspruchnahme

von Sozialpädagogischer Familienbegleitung entscheiden dürften. Eine Delegation der finanziellen Verantwortung an die Eltern mit dem Hinweis, dass sie gemäss der Schweizerischen Zivilgesetzgebung (Art. 276 ZGB) für die Kosten aufzukommen haben, greift zu kurz. Diese Verantwortungsdelegation dürfte lediglich zu einem Verzicht auf die Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung führen und in der Folge zu einer Verschiebung des Problems dahingehend, dass sich die familiäre Problematik in anderen gesellschaftlichen Zusammenhängen wie etwa in der Schule oder im öffentlichen Raum manifestiert, da die familiäre Problematik weiterhin besteht und sich sogar noch verschlimmern dürfte. So gesehen erhält die Gesellschaft damit die finanzielle Verantwortung für die familiären Probleme unfreiwillig rücküberantwortet, läuft aber dann Gefahr, dass sie infolge der verspäteten Antwort auf die familiären Probleme wesentlich schlechtere Erfolgsaussichten zur Problembearbeitung hat, was ebenfalls als empirisch gesichert gilt (Macsenaere, 2017). Zudem erscheint diese Praxis der Kantone auch unter einer ökonomischen Perspektive höchst fragwürdig, da nur ein kleiner Teil der Sozialhilfekosten überhaupt zurückerstattet werden kann. Darüber hinaus kommen verschiedene ausländische Studien übereinstimmend zum Schluss, dass sich die Sozialrendite selbst bei den vergleichsweise kostenintensiven aufsuchenden Familienangeboten für die öffentliche Hand unbestritten als positiv erweist (Zaveri et al., 2014). Und auch für die Sozialpädagogische Familienbegleitung in der Schweiz konnte in einer aktuellen Studie gezeigt werden, dass sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Sozialpädagogischen Familienbegleitung für die öffentliche Hand als äusserst günstig erweist (Kessler et al., 2020).

3 Methodisches Vorgehen

In der vorbereitenden Untersuchung zeigte sich, dass in zwölf Kantonen der Schweiz (AG, AR, BE, BL, GR, OW, SH, SZ, TG, UR, ZG, ZH) eine Rückerstattungspflicht für subsidiär finanzierte Sozialpädagogische Familienbegleitung besteht. Da davon ausgegangen wurde, dass insbesondere Familien mit geringen ökonomischen Ressourcen aufgrund der höheren Gewichtung des Verlustes eher auf die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung verzichten dürften und bei einer fehlenden Anordnung auch der Handlungsspielraum für diese Familien grösser ist, wurde auf Familien mit geringen ökonomischen Ressourcen und nicht-angeordnete Sozialpädagogische Familienbegleitung in diesen zwölf Kantonen fokussiert. Mittels Befragungen von 36 Expertinnen und Experten aus den zwölf Kantonen wurden die folgenden Fragen geklärt:

- Besteht ein Zusammenhang zwischen der Rückerstattungspflicht und der Inanspruchnahme von nicht-angeordneter Sozialpädagogischer Familienbegleitung?
- Worin besteht ein allfällig vorhandener Zusammenhang zwischen der Rückerstattungspflicht und der Inanspruchnahme von nicht-angeordneter Sozialpädagogischer Familienbegleitung?
- Aus welchen Gründen wird an der Rückerstattungspflicht der bezogenen Sozialhilfeeleistungen für nicht-angeordnete Sozialpädagogischer Familienbegleitung festgehalten?
- Wie hoch ist die effektive Rückerstattungsquote für subsidiär finanzierte Sozialpädagogische Familienbegleitung?

Die ausgewählten Expertinnen und Experten wurden mittels Leitfadeninterviews befragt, welche eine halbstrukturierte Form der Befragung auf der Grundlage eines Leitfadens darstellen. Die Antworten wurden auf Tonträger fixiert und anschliessend transkribiert. In der vorliegenden Studie kam mit dem Experten*inneninterview (Mayer, 2009, S. 38) eine besondere Form solcher Leitfadeninterviews zum Einsatz. Bei diesen Experten*inneninterviews steht weniger die Person der Befragten im Vordergrund als vielmehr deren Funktion als Expertin respektive Experte für bestimmte Sachverhalte, die sie repräsentiert.

Das Ziel war es, pro Kanton jeweils drei Expert*innen von unterschiedlichen Sozialdiensten auszuwählen, wobei sich die Sozialdienste dabei maximal voneinander unterscheiden sollten, um gemäss des Prinzips der Varianzmaximierung eine grösstmögliche Heterogenität in der Stichprobe erreichen zu können (Baker & Edwards, 2012). Dieses Ziel wurde beinahe, aber nicht ganz erreicht (AG 1, AR 4, BE 4, BL 3, GR 3, OW 3, SH 3, SZ 2, TG 4, UR 2, ZG 3, ZH 4). Gleichwohl ergab sich damit eine Stichprobengrösse von 36 Expert*innen, wodurch eine Sättigung in den Daten problemlos erreicht wurde.

Zur Auswertung der Daten wurde das Auswertungsverfahren nach Mühlefeld, Windolf, Lampert und Krüger (1981) respektive dessen Weiterentwicklung von Mayer (2009, S. 48ff) verwendet. Das Schwergewicht liegt bei diesem inhaltsanalytischen Verfahren auf unverdeckten Kommunikationsinhalten. Die verbalen Daten werden in ein Kategorienschema eingeordnet, das gegebenenfalls weiter differenziert und erweitert wird. Nach der Zerlegung der Interviews wird eine innere Logik zwischen den Einzelinformationen hergestellt. Es werden sowohl bedeutungsgleiche als auch widersprechende Informationen berücksichtigt, die zu einer weiteren Detaillierung, Differenzierung und Präzisierung dieser inneren Logik führen. Schlussendlich wird die innere Logik schriftlich niedergelegt und mit Interviewausschnitten ergänzt. Dieser Prozess begnügt sich allerdings nicht mit einem Materialdurchgang, sondern lässt sich mehrfach durchlaufen.

4 Ergebnisse

4.1 Wirkungen der Rückerstattungspflicht

Familien, die bereits Sozialhilfe beziehen, werden durch die Rückerstattungspflicht nicht von der Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung abgehalten. Mit dem vorgängigen Eintritt in die Sozialhilfe mussten die Familien schon akzeptieren, dass die bezogenen Sozialhilfeleistungen bei einer wesentlichen Änderung der finanziellen Verhältnisse innerhalb einer bestimmten Frist zurückerstattet werden müssen. Da die betroffenen Familien nicht davon ausgehen, dass sie die bezogenen Sozialhilfeleistungen wieder zurückerstatten können, wird einer zusätzlichen Verschuldung gegenüber der Gemeinde keine grössere Bedeutung mehr zugemessen.

«Familien, die Sozialhilfe beziehen, sind viel motivierter, die Sozialpädagogische Familienbegleitung zu installieren, die kennen das System schon und haben sich bereits verschuldet. Dann wird die Schuld einfach ein bisschen grösser.»

Familien, welche lediglich die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung über die Sozialhilfe finanzieren lassen müssten, stehen dieser Inanspruchnahme aufgrund der drohenden Verschuldung ablehnend gegenüber. Der Grund für diese Ablehnung ist über die Verschuldungsproblematik hinaus, zusätzlich auch in der Notwendigkeit der (Selbst-)Stigmatisierung zu suchen: Die Eltern müssen ihre familiären Möglichkeiten als eingeschränkt akzeptieren und darstellen, da sie nur so Zugang zur Sozialpädagogischen Familienbegleitung erhalten.

«[...] anschliessend ist es vielfach so, dass diejenigen, die noch keine Sozialhilfe beanspruchen, einen Schritt zurückmachen. Sie überlegen sich nochmals, ob sie die Sozialpädagogische Familienbegleitung benötigen oder nicht. Wir erleben es so, dass diese Leute dann überhaupt nicht mehr bei uns erscheinen, so dass die Sozialpädagogische Familienbegleitung gar nicht installiert wird. [...] Selbst können sie es nicht finanzieren, sie ziehen sich zurück, um sich nicht zu verschulden.»

«Bei Familien, die bereits Sozialhilfe beziehen, ist die ganze Finanzierung weniger eine Thematik. Es ist vor allem bei denjenigen eine Thematik, die zwar finanzschwach sind, aber bisher keine Sozialhilfe bezogen haben. Sie können die Sozialpädagogische Familienbegleitung selbst nicht tragen. Für diese Personen ist die finanzielle Belastung einschneidend beziehungsweise ist die Hemmschwelle grösser, sich wegen der Finanzierung an die Sozialhilfebehörde zu wenden.»

«Die Eltern haben also vorgängig mit den Professionellen zusammengearbeitet, aber ich kenne die Eltern nicht. Sie werden über andere Stellen an mich verwiesen. Die Klient*innen müssen sich dann bei mir melden, wenn sie eine Sozialpädagogische Familienbegleitung wünschen. Das ist eine hohe Hürde. Man hat sich bereits geöffnet, die Probleme beschrieben, und jetzt gelangen sie an mich und müssen nochmals alles erzählen und sich erklären. Sie müssen die ganzen Probleme bei mir auf den Tisch legen, damit ich einschätzen kann, ob wir die Sozialpädagogische Familienbegleitung finanzieren oder nicht.»

Um zu verhindern, dass Familien aufgrund dieser Problematik auf die Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienhilfe verzichten, wird die Rückerstattungsproblematik auf verschiedene Arten zu entschärfen versucht. So werden Eltern vor der Leistungsvergabe zwar über die Rückerstattungspflicht informiert. Die Bedeutsamkeit dieser Rückerstattungspflicht wird gegenüber den Eltern allerdings dahingehen abgeschwächt, wonach die Eltern darüber informiert werden, dass die Rückerstattungspflicht seitens des Sozialdienstes in der Regel nicht angewandt wird. Teilweise erhalten die Eltern sogar die Verantwortung hierfür rücküberantwortet, da sie sich selbst melden müssen, wenn sich ihre Einkommens- und Vermögenssituation wesentlich verändert. Diese Rücküberantwortung führt dann auch dazu, dass sich die betroffenen Familien die finanzielle Autonomie zumindest teilweise wieder zurückerhalten.

«Ich versuche auch den Stachel dieser Rückerstattung zu nehmen. Ich sage: «Schauen Sie, die Rückerstattung kommt nur bei Erbschaft, Lotto-Sechser usw. zur Geltung.»»

«Ich versuche, je nachdem wer vor mir sitzt, diese ausgesprochenen Ängste zu relativieren: «Wenn Sie Lotto spielen, eine Million gewinnen, ja dann müssen Sie das Geld zurückbezahlen, dann können Sie das auch.»»

Bei Migrantenfamilien, die lediglich die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung über die Sozialhilfe finanzieren lassen müssten, erweisen sich diese Relativierungsstrategien dagegen als unwirksam. Der Grund hierfür findet sich in der Meldepflicht beim Migrationsamt, dem die Sozialdienste Sozialhilfebezüge von Migrantenfamilien melden müssen. Migrantenfamilien befürchten, dass das Migrationsamt ihren Aufenthaltsstatus herabsetzt.

«Wenn Migrantenfamilien bereits Sozialhilfe beziehen, dann spielt es für sie auch keine grosse Rolle mehr, aber wenn sie noch keine Sozialhilfe haben, dann wird es fast unmöglich, sie für eine Sozialpädagogische Familienbegleitung zu motivieren.»

Zwar scheint die Angst vor einem drohenden Aufenthaltsstatusverlust weitgehend unbegründet, erweist sich aber für die Migrantenfamilien gleichwohl wirkmächtig.

«Wir müssen zwar sehr häufig Meldung an das Amt für Migration machen, aber es wird den Menschen anschliessend nichts weggenommen oder der Status heruntergesetzt. Das habe ich noch nie erlebt, vor allem nicht bei Familien mit kleinen Kindern.»

Da sich die Relativierungsstrategie bei Migrantenfamilien als unwirksam erweist und auch nicht bei allen Schweizer Familien wirkt, sind verschiedene Sozialdienste zu einer Umgehungsstrategie übergegangen. Zur Finanzierung von Kinderschutzmassnahmen werden Sozialhilfedossiers nicht für die Eltern, sondern für die Kinder eröffnet, da der Leistungsbezug für die Kinder in der Regel von der Rückerstattungspflicht befreit ist.

«Die Rückerstattungspflicht spielt da keine Rolle. Es ist so, dass keine Rückerstattung ausgelöst wird, da es Massnahmen für das Kind sind. Die Eltern verschulden sich daher nicht.»

Eine weitere Möglichkeit, die Eltern trotz bestehender Rückerstattungspflicht zur Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung zu bewegen, besteht in der Anwendung einer Relativierungsstrategie. Bei dieser Strategie werden den Kosten für die Sozialpädagogische Familienbegleitung die Kosten für eine Heimunterbringung gegenübergestellt, welche die Eltern mittels Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung möglicherweise verhindern können.

«Viele leben im Hier und Jetzt und wollen eine Platzierung mit einer Sozialpädagogische Familienbegleitung verhindern und machen sich daher keine Gedanken, was wäre, wenn man einmal zu Einkommen käme.»

Im Gegensatz zu Familien aus der Unterschicht und der unteren Mittelschicht könnten Familien aus der oberen Mittelschicht die Kosten selbst tragen, weswegen sich hier die Zugangsbarriere Rückerstattungspflicht als irrelevant erweist. Bei Familien der oberen Mittelschicht stellt sich aber das Grundproblem, dass die Kosten für die Sozialpädagogische Familienbegleitung verhältnismässig hoch sind und deren Nutzen die Kosten aus Elternsicht nicht überwiegt.

«Ich denke, Menschen aus dem Mittelstand haben die Möglichkeiten, andere Angebote in Anspruch zu nehmen. [...] Die Sozialpädagogische Familienbegleitung ist viel zu teuer für ihre Leistung. [...] Leute aus dem Mittelstand rechnen und müssen die Kosten selbst tragen, und daher machen sie das nicht. Sie suchen sich kostengünstigere Angebote.»

4.2 Folgen der Beitragspflicht

Bei nicht-sozialhilfebeziehenden Familien, welche die Sozialpädagogische Familienbegleitung nicht selbst finanzieren können, tragen die Sozialdienste die rückerstattungspflichtigen Kosten für deren Inanspruchnahme. Sofern es den Familien zumutbar ist, verlangen die Sozialdienste von den Eltern einen Elternbeitrag. Je nach Kanton und Gemeinde kommen hier unterschiedliche Berechnungsmodelle zur Anwendung.

«In unserer Gemeinde haben wir diesbezüglich folgende Praxis: Wir berechnen einen Elternbeitrag und schauen, wieviel Geld die Familie beisteuern kann. [...] Bei denen, die Sozialhilfe beziehen, so oder so nicht.»

Zumindest die Erhebung von tiefen Elternbeiträgen hat im Gegensatz zur Neuverschuldung gegenüber der Sozialhilfe keinen Einfluss auf die Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung.

«Wir erheben einen Elternbeitrag während der Massnahme. Der ist in der Regel nicht so hoch. Die meisten Menschen sind grundsätzlich bereit, diesen Beitrag zu bezahlen. Ihnen ist es Wert, für die Familie etwas zu tun. Aber die Aussicht, am Ende der Massnahme dann noch alle Kosten zurückzahlen zu müssen, [...] das ist für Finanzschwache ein riesiger Betrag, das schreckt ab.»

Die Erhebung von hohen Elternbeiträgen führt dagegen dazu, dass auf die Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung verzichtet wird.

«Interessanterweise ist es nicht der Mindestbeitrag von 200.– Franken, der zu Diskussionen führt, sondern in der nächsten Stufe, wenn sie also 400.– bis 800.– pro Monat bezahlen müssen, dann kommt es zu Diskussionen.»

«Wir haben in der Gemeinde allerdings eine grosszügige Handhabung. Wir schauen, dass wir mit einem grosszügigen Massstab rechnen und daher einen kleinen Beitrag bei den Eltern einfordern. Kleiner als gesetzlich möglich wäre. Wir rechnen zwar den Beitrag aus, wir berechnen diesen also, aber wir rechnen sehr grosszügig, sehr zu Gunsten der Eltern, damit die Sozialpädagogische Familienbegleitung daran nicht scheitert. Ansonsten sagen die Eltern: «Ja, dann will ich keine Sozialpädagogischen Familienbegleitung!»»

Entscheidend ist aber nicht nur die Höhe der Elternbeiträge, sondern auch das Elterngespräch, in welchem den Eltern das Zustandekommen dieser Beiträge erklärt wird.

«Elternbeiträge sind generell schwierig, den Eltern zu erklären, beizubringen. Dazu müssten wir keine persönlichen Gespräche machen, wir könnten alles auf dem schriftlichen Weg abwickeln. Wir sind aber bemüht, solche Gespräche zu führen, falls nötig sogar mit einem Dolmetscher. Wir stellen fest, dass die Leute einsichtig sind, wenn wir uns die Zeit nehmen, es ihnen zu erklären. Es kommt an.»

In solchen Gesprächen kann den Eltern auch der Nutzen von Sozialpädagogischer Familienbegleitung so nähergebracht werden, dass sich die Bedeutung der Kosten relativiert.

«Ihnen vergeht die Motivation, da sie allenfalls einen Beitrag entrichten müssen. Je nachdem muss ich aber intervenieren, wenn es ums Kindeswohl geht. Ich bleibe dann hartnäckig, obwohl es etwas kostet. Man muss den Benefit dieser Leistung sehen und der muss halt bezahlt werden. Wenn die Eltern diesen Benefit sehen, dann fällt der Groschen und wir können an den wirklichen Themen mit ihnen arbeiten.»

Als förderlich erweist sich dabei auch eine Gegenüberstellung der von der Sozialhilfe übernommenen Kosten und den von den Eltern zu erbringenden Elternbeiträgen.

«Also, wenn man ihnen die vollen Kosten darlegt und den Elternbeitrag gegenüberstellt, dann sehen sie, dass der Beitrag in einem guten Verhältnis steht.»

Als erschwerend erweist sich dagegen der Umstand, wonach die Kostenfolgen des Elternbeitrages für die Eltern nicht abschliessend beurteilbar sind, da sich die Dauer der Sozialpädagogischen Familienbegleitung am Bedarf der betroffenen Familien ausrichten muss.

«Das Problem ist: Die Eltern wissen ja nicht, falls sie der Massnahme zustimmen, wie lange diese dauern wird, das heisst, die monatliche finanzielle Belastung könnte sich – nach Abschluss der Sozialpädagogischen Familienbegleitung – dann über Jahre hinaus erstrecken. Nein, das ist völlig verkehrt.»

Aus diesem Grund ist nicht nur die Höhe des Elternbeitrages entscheidend, sondern auch die prognostizierte Dauer der Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung.

«Meine Beobachtung ist, dass nicht der Betrag an sich an erster Stelle bei den Diskussionen steht, sondern die Kombination von Betrag und Dauer der Sozialpädagogischen Familienbegleitung. Wenn man eher von drei Monaten spricht, das Ende absehbar ist, dann sind die Familien bereit, sich einzuschränken. Wenn man von langen Massnahmen spricht, dann wird es schwierig.»

Aber selbst wenn in einem klärenden Gespräch die Eltern für die Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung gewonnen werden können, besteht die Schwierigkeit, dass Eltern unter Umständen das eigene Kind für die Schwierigkeiten verantwortlich machen. Selbst wenn also die Beitragspflicht nicht zu einem Verzicht auf die Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung führt, so schmälert es doch die Erfolgsaussichten der Sozialpädagogischen Familienbegleitung.

«Wenn dann Vorwürfe gegenüber dem Kind kommen, also so: «Weil du so schwierig tust und dich nicht benimmst, benötigen wir jetzt eine externe Fachperson. Das kostet uns viel Geld und daran bist du schuld». Das erleben wir immer wieder, dass der Druck von oben nach unten gegeben wird. Das hilft dem Kind nichts. Das unterstützt das Familiensystem nicht, sondern belastet zusätzlich.»

4.3 Begründung der Rückerstattungspflicht

Die Rückerstattungspflicht ist in den kantonalen Sozialhilfegesetzen zwar gesetzlich verankert, sie wird in der Praxis aber kaum vollzogen, da im Mittel lediglich fünf Prozent der erbrachten Sozialhilfeleistungen zurückerstattet werden können. Der Grund für diese tiefe Rückerstattungsquote liegt darin begründet, dass sich die finanziellen Verhältnisse der betroffenen Familien nur in Ausnahmefällen wesentlich ändern.

«Bei uns im Sozialhilfegesetz ist die Rückerstattungspflicht erfasst – und zwar bei Erbschaft und klarer Erwerbszunahme. Sie ist also relativ stark eingeschränkt. Die Schwelle für die Rückerstattungspflicht ist gross. Sie ist ein Grundsatz. Man hält daran fest. In der Realität gibt es sie jedoch kaum. Nach zehn Jahren erlischt sie. In den wenigsten Fällen gelangen Menschen in eine so günstige Lage, dass die Rückerstattungspflicht überhaupt zur Geltung kommt. So präsentiert sich die Ausgangslage.»

In der Regel scheint dabei aber der Aufwand für die Kontrolle der Einkommens- und Vermögensverhältnisse den Nutzen der Rückerstattungspflicht bei weitem zu überwiegen.

«Wir haben festgestellt, dass wir einen grossen Aufwand betreiben, während kaum etwas zurückbezahlt werden kann. Aus diesem Grund, aus diesem Missverhältnis, stelle ich mir die Frage der Relevanz [...]»

Obwohl aufgrund deren fehlenden Anwendbarkeit die Rückerstattungspflicht grundsätzlich in Frage gestellt wird, findet keine Auseinandersetzung über die Sinnhaftigkeit der Rückerstattungspflicht statt.

«Es hat niemand den Mut, den Elan, die Thematik anzupacken. Ja, es wäre schon sinnvoll, wenn sich die Eltern bei der Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung nicht mehr verschulden würden. Das ist hier aber kein Thema.»

Im Gegensatz zur Veränderung der Einkommenssituation wird bei einer markanten Veränderung der Vermögenssituation die Anwendung der Rückerstattungspflicht als gerecht erachtet.

«Ja, wenn jemand eine grosse Erbschaft erhält oder im Lotto gewinnt, dann macht es für mich schon Sinn, wenn diese Person etwas vom erhaltenen Betrag zurückgibt, so dass dieses Geld wieder anderen Menschen zugutekommt. [...] Wenn ich bei einer Pensumerhöhung von 60 Prozent auf 90 Prozent Angst haben muss, dann in die Rückerstattung hineinzugelangen, dann ist ja die Motivation etwas zu verändern, gleich null.»

Die Anwendung der Rückerstattungspflicht auf eine markante Veränderung der Vermögenssituation wird deswegen als gerecht erachtet, da die zurückerstatteten Gelder dann wiederum anderen Bedürftigen zur Verfügung gestellt werden können. Hierbei stehen die Leistungsempfänger*innen in einer besonderen Verantwortung, da sie diese Kosten verursacht haben.

«Das basiert gewissermassen auf dem Gesellschaftsvertrag. Es geht um das Wohl der Schwächsten. Das Wohl der Schwächsten kann man nur so lange gewährleisten, wenn Geld beim Staat wieder zurückfliesst.»

«Jeder sollte das bezahlen, was er/sie verursacht hat. Es steckt so ein Modell der individuellen Verursachung dahinter. Wenn sie sich mehr angestrengt hätten, wäre es nicht so weit gekommen»

Die Rückerstattungspflicht wird allerdings nicht nur problematisiert, sondern auch als Chancen erachtet. Insbesondere für Migrantinnen und Migranten bietet die Rückerstattungspflicht auch die Möglichkeit, bezogene Sozialhilfegelder wieder zurückzuerstatten zu können, um einer Herabstufung des Aufenthaltsstatus entgegenzuwirken.

«Vor allem bei Menschen mit Migrationshintergrund stellen wir fest, dass diese die Sozialhilfe zurückzahlen, vor allem auch wegen einer anvisierten Einbürgerung.»

Obwohl die bezogenen Sozialhilfeleistungen in der Regel nicht zurückbezahlt werden können, trägt die Rückerstattungspflicht dazu bei, dass die Sozialhilfeausgaben in der Bevölkerung akzeptiert werden, da es sich dann nicht um ein Geschenk, sondern um eine Schuld handelt.

«Man muss sich rechtfertigen, weshalb man die Leute unterstützt, weshalb so viel Geld gesprochen wird. Man muss die Vergabe der Gelder rechtfertigen.»

Bei den Gemeinden stellt das Festhalten an der Rückerstattungspflicht ein Ausdruck des steten Bemühens dar, möglichst viel Einflussmöglichkeiten auf Sozialhilfeleistungen zu behalten. Mit diesem Festhalten an der Rückerstattungspflicht kompensieren die Gemeinden die fehlende Möglichkeit, bei angeordneten Kinderschutzmassnahmen mitbestimmen zu können.

«Das hört man oft von den Gemeinden: «Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ordnet an, die Gemeinden haben nichts zu sagen!» Und dann kommen noch wir und sie haben ebenfalls nichts zu sagen.»

Da die Gemeinden auf die Prüfung der Rückerstattungsmöglichkeiten Einfluss nehmen können, werden die finanziellen Verhältnisse der leistungsbeziehenden Familien durch die Gemeinden besonders genau und regelmässig geprüft.

«Solange die Sozialpädagogische Familienbegleitung über die Sozialhilfe läuft, bestehen die Gemeinden darauf, dass das relativ genau im Hinblick auf den Anspruch sowie auf die Rückerstattung geprüft wird. Dadurch können die kleinen Gemeinden im Boot gehalten werden.»

Das Bestreben der Gemeinden, die Sozialhilfekosten möglichst selbstständig unter Kontrolle behalten zu können, verunmöglicht einen Verzicht auf die Rückerstattungspflicht. Ein Verzicht auf die Rückerstattungspflicht für die bezogenen Leistungen der Sozialpädagogischen Familienbegleitung scheint daher nur möglich, wenn die Finanzierung anders geregelt wird.

«Solange die Finanzierung der Sozialpädagogischen Familienbegleitung nicht eine andere gesetzliche Grundlage wie beispielsweise ein kantonales Kinder- und Jugendhilfegesetz erhält, wird an der Rückerstattungspflicht festgehalten, da ansonsten insbesondere die kleineren Gemeinden nicht mehr bereit wären, die Kosten zu tragen.»

5 Diskussion

Es zeigt sich, dass Familien, die bereits Sozialhilfe beziehen, durch die Rückerstattungspflicht nicht von der Inanspruchnahme der Sozialpädagogischen Familienbegleitung abgehalten werden. Es macht den Anschein, dass diese Familien nicht mehr davon ausgehen, die bezogenen Leistungen der Sozialhilfe zurückerstatten zu können und daher eine zusätzliche Verschuldung gegenüber der Gemeinde nicht weiter ins Gewicht fällt. Im Wissen darum, dass der Weg in die Sozialhilfe nicht einfach als Einbahngleis, sondern durchaus auch als Notwendigkeit einer kurzzeitig eingeschränkten Schienenführung mit der mittel- und langfristigen Option vielfältiger Weichenstellungen verbunden ist (Mäder, 2009, S. 157), soll diese Einschätzung der betroffenen Familien nicht als fatalistische Grundeinstellung gegenüber der Rückerstattungspflicht betrachtet werden, sondern vielmehr als realistische Einschätzung der eigenen Lebenssituation. Schliesslich ist und bleibt eine plötzliche massgebliche Veränderung der finanziellen Verhältnisse der betroffenen Familien wie etwa durch einen Lottogewinn äusserst unrealistisch.

Bei Familien mit geringen ökonomischen Ressourcen, welche die Sozialpädagogische Familienbegleitung über die Sozialhilfe finanzieren lassen müssten, bisher aber noch keine Sozialhilfe bezogen haben, zeigt sich dagegen ein Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung und deren Finanzierung. Diese Familien lehnen aufgrund der drohenden Verschuldung gegenüber der Gemeinde die Sozialpädagogische Familienbegleitung ab. Dieser Befund stimmt mit der Vorannahme überein, wonach aufgrund der doppelten Gewichtung des Verlustes gegenüber der einfachen Gewichtung des Gewinnes der Verlust schwerer wiegt als der Gewinn (Kahneman & Tversky, 1979). Diese Ablehnung lässt sich bei einheimischen Familien, nicht aber bei ausländischen Familien mittels Relativierungs- und Umgehungsstrategien verhindern, was mit dem Befund von Chatzisarantis, Kee, Kyaw Thaug und Hagger (2012) korrespondiert, wonach die subjektive Bedeutung von Gewinnen durch einen moderierenden Effekt eines Gegenübers aufgewertet respektive die subjektive Bedeutung von Verlusten abgewertet werden kann.

Sofern es mittels der beschriebenen Strategien gelingt, Eltern mit geringen ökonomischen Ressourcen trotz drohender Verschuldung für die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung zu gewinnen, so besteht immer noch die Gefahr, dass die Eltern aufgrund der elterlichen Beitragspflicht auf deren Inanspruchnahme verzichten. Diese Gefahr ist deswegen latent vorhanden, da es einer gängigen Praxis entspricht, auf der Grundlage der schweizerischen Zivilgesetzgebung nach Art. 285 ZGB von Eltern finanzielle Beiträge für die Inanspruchnahme von ambulanten Unterstützungsangeboten zu verlangen (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2020, F3.3). Interessanterweise zeigt sich in den Ergebnissen der vorliegenden Studie diese Gefahr allerdings lediglich bei hohen Elternbeiträgen und nicht bei tiefen Elternbeiträgen. Eine empirisch gestützte Differenzierung des Konzeptes der Verlustaversion liefert hier einen Erklärungsansatz dahingehend, wonach ein kleiner Verlust aufgrund dessen geringeren Auswirkung auf die Lebensführung als weniger bedeutsam beurteilt wird (Harinck et al., 2007, S. 1103): «First, small financial losses are less important than large financial losses, and people are aware that minor negative incidents will have a smaller impact on them than will major negative incidents [...] Not being able to buy a cup of coffee will have a much smaller impact than will not being able to pay the rent.» Zudem besteht bezüglich des Umganges mit kleineren Verlusten eine grössere Vertrautheit, wie Harinck et al. (2007, S. 1103) weiter argumentieren: «Second, people have more exposure to small losses than to large losses [...]. They may know from experience that small losses are not very threatening and are unlikely to affect them significantly, but large losses are less common and therefore less familiar. As a result, people may overestimate the impact of large losses.»

Obwohl das Konzept der Verlustaversion also einen durchaus plausiblen Erklärungsansatz für den Verzicht auf die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung darstellt, soll dieser nicht die bekannte Strukturproblematik der Kinder- und Jugendhilfe verdecken (Schrödter, 2020): Erst durch die Prüfung der familiären Bedürftigkeit ergibt sich ein Hilfsanspruch und diese Bedürftigkeitsprüfung geht mit Stigmatisierungsprozessen ein. Eltern mit geringen ökonomischen Ressourcen müssen sich nämlich nicht nur als zur Erziehung ihrer Kinder ausserstande präsentieren, sondern sich darüber hinaus auch noch amtlich bestätigen lassen, dass sie nicht dazu in der Lage sind, diese Leistung selbstständig zu finanzieren. Erst nach dieser erfolgreichen (Selbst-)Stigmatisierung sind die Familien dazu berechtigt, sich die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung durch die Sozialhilfe finanzieren zu lassen. Im Gegensatz dazu besteht

bei wohlhabenden Eltern keine Notwendigkeit für eine solche (Selbst-)Stigmatisierung, da sie die Sozialpädagogische Familienbegleitung selbst finanzieren können. Es ist daher davon auszugehen, dass insbesondere Eltern mit geringen ökonomischen Ressourcen davon profitieren würden, wenn die Finanzierung der Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung nicht mehr als Sache der Eltern respektive der Sozialhilfe betrachtet werden würde, sondern vielmehr als bedingungslose Aufgabe der öffentlichen Hand. Um zu illustrieren, wie sich die Situation der Eltern mit geringen ökonomischen Ressourcen in der Jugendhilfe gegenwärtig präsentiert, stellt Schrödter (2020, S. 94) lakonisch den folgenden Vergleich her: «Das gegenwärtige Jugendhilfesystem lässt sich gedankenexperimentell mit einer Gesellschaft mit einem Bildungssystem vergleichen, in der alle Eltern das formale Recht haben, ihre Kinder auf eine allgemeinbildende Schule zu geben, für Eltern mit niedrigem Einkommen die Inanspruchnahme dieses Rechts jedoch an die Bedingung geknüpft ist, zuvor nackt durch die Stadt zu laufen und zu rufen: ‹Ich bin inkompetent! Ich bin unfähig, meine Kinder allein zu bilden!› Ein solches Bildungssystem würden wir als ungerecht bezeichnen.»

Die Rückerstattungspflicht ist in den kantonalen Sozialhilfegesetzen zwar gesetzlich verankert, sie wird in der Praxis aber kaum vollzogen, da von den Eltern im Mittel lediglich geschätzte fünf Prozent der erbrachten Sozialhilfeleistungen zurückerstattet werden können und daher die aktive Bewirtschaftung der Rückerstattungspflicht in keinem Verhältnis zum betriebenen Aufwand steht. Trotz dieses Umstandes scheint eine Diskussion über den Sinn respektive den Unsinn eines Festhaltens an der Rückerstattungspflicht nur schwer in Gang zu bringen, da die Gemeinden an allen Möglichkeiten zur Kontrolle der Sozialhilfekosten festhalten möchten und daher hier wenig Diskussionsbereitschaft zeigen dürften. Ein Verzicht auf die Rückerstattungspflicht für die bezogenen Leistungen scheint daher nur möglich, wenn die Finanzierung anders geregelt wird. Die Finanzierung von Sozialpädagogischer Familienbegleitung könnte etwa durch eine Anpassung der Sozialhilfegesetzgebung dahingehend anders geregelt werden, wonach diese zukünftig zwar weiterhin durch die kommunale Sozialhilfe ausgerichtet wird, aber die Rückerstattungspflicht für die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung entfällt. Vorbild für eine solche Regelung ist der Kanton St. Gallen, in welchem die Rückerstattungspflicht gemäss Art. 18 Abs. 2b SHG explizit für die finanzierten Leistungen der Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung entfällt. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Finanzierung der Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung aus der Sozialhilfe herauszulösen und über ein anderes Gesetz als das Sozialhilfegesetz zu regeln. Beispiele hierfür sind etwa der Kanton Basel-Stadt, der die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung über Art. 10 Abs 1b KJG als anerkannte Leistung der Kinder- und Jugendhilfe regelt, oder der Kanton Luzern, der die Inanspruchnahme von Sozialpädagogischer Familienbegleitung über Art. 2 Abs. e SEG als ambulantes Angebot anerkennt.

Literaturverzeichnis

- Al, C., Stams, G. J., Bek, M., Damen, E., Asscher, J. & van der Laan, P. (2012). A metaanalysis of intensive family preservation programs: Placement prevention and improvement of family functioning. *Children and Youth Services Review*, 34, 1472–1479.
- Baker, Sarah E. & Edwards, R. (2012). *How many qualitative interviews is enough?* Gefunden unter: http://e-prints.ncrm.ac.uk/2273/4/how_many_interviews.pdf
- Bundesamt für Statistik (2015). Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik. Leitfaden zur Durchführung der Erhebung. Gefunden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.349992.html>
- Chatzisarantis, N.; Kee, Y., Kyaw Thaug, H. & Hagger, Ma. (2012). When small losses do not loom larger than small gains: Effects of contextual autonomy support and goal contents on behavioural responses to small losses and small gains. *British journal of social psychology*, 51 (4), 690–708.
- Erzberger, C. (2008). *Evaluation der Sozialpädagogischen Familienhilfe im Caritasverband Bremen und der Hans-Wendt-Stiftung*. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.
- Gal, D. & Rucker, D. (2018). The Loss of Loss Aversion: Will It Loom Larger Than Its Gain? *Journal of Communication*, 28 (3), 497–516.
- Harinck, F., Van Dijk, E. Van Beest, I. & Mersmann, P. (2007). When gains loom larger than losses reversed loss aversion for small amounts of money. *Psychological Science*, 18 (12), 1099–1105.
- Henry, J. (2006). *Du Social en Europe. Le dispositif français en péril*. Le Coudray-Macouard (Maine-et-Loire): Cheminements.
- Higgins, T. (2006). Value from hedonic experience and engagement. *Psychological Review*, 113 (3), 439.
- Horowitz, J. & McConnell, K. (2002). A review of WTA / WTP Studies. *Journal of Environmental Economics and Management*, 44, 426–447.
- Jungo, S. (2016). *Sozialhilfe bleibt oft ein Geschenk*. Gefunden unter: <https://www.bernerzeitung.ch/re-gion/bern/sozialhilfe-bleibt-oft-ein-geschenk/story/23727056>
- Kahnemann, D. & Tversky, A. (1979). *Prospect theory: an analysis of decision under risk*. *Econometrica*, 47 (2), 263–291.
- Kahneman, D., Knetsch, J. & Thaler, R. (1991). The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 193–206.
- Kantonales Jugendamt Bern (2017). *Analyse zur Sozialpädagogischen Familienbegleitung SPF: Angebot, Zugänge und Tarifstruktur ausgewählter Leistungserbringer anderer Kantone*. Gefunden unter: <https://docplayer.org/155486863-Analyse-zur-sozialpaedagogischen-familienbegleitung-spf.html>
- Kessler, O., Grauer & M., Eichenberger, M. (2020). *Bericht zum Kosten-Nutzen-Modell Sozialpädagogischer Familienbegleitung*. Hochschule Luzern – Wirtschaft.
- Lee, B., Ebesutani, C., Kolivoski, K., Becker, K., Lindsey, M., Brandt, N., Cammack, N., Strieder, F., Chor-pita, B. & Barth, R. (2014). Program and practice elements for placement prevention: a review of interventions and their effectiveness in promoting home-based care. *The American journal of orthopsychiatry*, 84 (3), 244–256.
- Macsenaere M. (2017). Was wirkt in den Hilfen zur Erziehung? *Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie*, 11 (2), 155–162.
- Macsenaere, M. & Esser, K. (2015). *Was wirkt in der Erziehungshilfe? Wirkfaktoren in Heimerziehung und anderen Hilfearten*. München: Ernst Reinhardt.
- Mayer, H. O. (2009). *Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung* (5. Aufl.). München: Oldenbourg.

- Mäder, U. (2009). Integration und Ausschluss – die neue soziale Frage? Implikationen für die Sozialhilfe und die soziale Sicherung. In S. Kutzner et al. (Hrsg.), *Sozialhilfe in der Schweiz Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten* (S. 143–161). Zürich: Rüegger.
- Meierhans, S. & Stoffel, L. (2019). *Massive Unterschiede sowie Intransparenz bei den Kosten für Heimplatzierungen und sozialpädagogische Familienbegleitungen: vorläufige Ergebnisse einer Marktbeobachtung*, Newsletter Nr. 5, Gefunden unter: <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/medieninformationen/newsletter/2019.html>
- Metzger, M. (2019). *Sozialpädagogische Familienhilfe*. Socialnet Lexikon. Bonn: Socialnet. Gefunden unter: <https://www.socialnet.de/lexikon/Sozialpaedagogische-Familienhilfe>
- Metzger, M. & Domeniconi Pfister, S. (2018). Arbeits- und Handlungsprinzipien der Sozialpädagogischen Familienhilfe und Familienbegleitung. *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 16 (1), 56–71.
- Metzger, M. & Masoud Tehrani, A. (2021). Indikation für die Sozialpädagogische Familienhilfe und Familienbegleitung. *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 19 (3), 233–251.
- Mühlefeld, C., Windolf, R., Lampert, N. & Krüger, K. (1981). *Auswertungsprobleme offener Interviews*. *Soziale Welt*, 32, 325–352.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (1999). *Bekämpfung soziale Ausgrenzung. Band 3. Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz*. Bundesamt für Sozialversicherung.
- Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2019). *Vorlage an den Landrat: Ambulante Kinder- und Jugendhilfe: Änderung des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe (SHG, SGS 850)*. Gefunden unter: <https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen/2019>
- Regierungsrat Kanton Luzern (2016). *Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17). Entwürfe von Gesetzesänderungen und andere Massnahmen im Rahmen des Projekts*. Gefunden unter: <https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaeft/CdwsFiles?fileid=8d4f3a1913da4094bf8802de828e1410>
- Sayman, S. & Öncüler, A. (2005). Effects of study design characteristics on the WTA–WTP disparity: A meta analytical framework. *Journal of Economic Psychology*, 26 (2), 289–312.
- Schrödter, M. (2020). *Bedingungslose Jugendhilfe. Von der selektiven Abhilfe defizitärer Elternschaft zur universalen Unterstützung von Erziehung*. Wiesbaden: Springer.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2017). *Kostenentwicklung in der Sozialhilfe*. Gefunden unter: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20143915/Bericht%20BR%20D.pdf>
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2012). *Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung*. Gefunden unter: <https://docplayer.org/19905287-Gewalt-und-vernachlaessigung-in-der-familie-notwendige-massnahmen-im-bereich-der-kinder-und-jugendhilfe-und-der-staatlichen-sanktionierung.html>
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2016). *Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen*. Gefunden unter: https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2016.06.21_SODK_Empf_KJP_d_ES_RZ.pdf
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2020). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* (4. Aufl.). Bern: Rubmedia.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2019). *Welcher Kanton ist für die Ausrichtung von Sozialhilfe zuständig? Örtliche Zuständigkeit in der Sozialhilfe*. Gefunden unter: https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/SKOS-Merkblatt-Oertliche-Zustaendigkeit_01.pdf
- Tunçel, T. & Hammitt, J. (2014). A new meta-analysis on the WTP/WTA disparity. *Journal of Environmental Economics and Management*, 68 (1), 175–187.
- Walasek, L. & Stewart, N. (2015). How to make loss aversion disappear and reverse: Tests of the decision by sampling origin of loss aversion. *Journal of Experimental Psychology: General*, 144, 7–11.

- Walasek, L., Mullett, T. & Stewart, N. (2018). *A meta-analysis of loss aversion in risky contexts*. Gefunden unter: <https://ssrn.com/abstract=3189088>
- Yechiam, E. (2019) Acceptable losses: the debatable origins of loss aversion, *Psychological Research*, 83 (7), 1327–1339
- Zaveri, H., Andrew B. & Maher, E. (2014). *The potential for cost savings from home visiting due to reductions in child maltreatment*. Seattle: Casey Family Programs Foundation.

