



# Ergänzende Hilfen zur Erziehung

## Standortbestimmung 2016

---

### Inhaltsverzeichnis

<b>Ergebnisse von Datenauswertungen im Überblick.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Entwicklung der Hilfen zur Erziehung.....</b>	<b>6</b>
2.1 Ambulante Leistungen.....	6
2.2 Stationäre Leistungen.....	8
2.3 Gesamtentwicklung.....	11
<b>3. Soziodemografische Entwicklung.....</b>	<b>14</b>
3.1 Demografie.....	14
3.2 Migration.....	15
3.3 Soziale Transferleistungen.....	16
3.4 Alleinerziehende Mütter und Väter.....	18
<b>4. Soziale Infrastruktur.....</b>	<b>19</b>
4.1 Frühe Förderung.....	19
4.2 Ausserfamiliäre Tagesbetreuung.....	20
4.3 Integrative Schule.....	22
<b>5. Gesellschaftliche Entwicklungen.....</b>	<b>25</b>
5.1 Mediennutzung.....	25
5.2 Mitwirkung.....	25
<b>6. Anhang.....</b>	<b>27</b>

---

## Ergebnisse von Datenauswertungen im Überblick

### Entwicklung der Hilfen zu Erziehung (Kapitel 2)

- Die Gesamtzahl der *laufenden Hilfen zur Erziehung* hat zwischen 2013 und 2015 zugenommen (+7,3 %), d.h. aktuell erhalten mehr Kinder und Jugendliche bzw. deren Familien eine Hilfe zur Erziehung als vor drei Jahren. Dagegen lagen die Gesamtausgaben Ende 2015 (4. Quartal) etwa auf dem Niveau von vor drei Jahren (1. Quartal 2013). Je nach Hilfeart verläuft die Entwicklung jedoch unterschiedlich.
- Ein deutlicher Anstieg ist seit 2013 bei den *ambulanten Hilfen* festzustellen (+56 %). Die Ausgaben haben sich um 2.2 Mio. auf 4.1 Mio. Franken erhöht (+86 %), ihr Anteil an den Er-

ziehungshilfen ist heute deutlich höher (+10 %-Punkte auf 33 %). Gleichzeitig hat sich das ambulante Leistungsangebot ausdifferenziert. Wurden Anfang 2013 noch beinahe ausschliesslich sozialpädagogische Familienbegleitungen durchgeführt, handelt es sich 2015 bei jeder fünften ambulanten Hilfe um eine andere Leistung. Auch die Anzahl der Anbieter hat deutlich zugenommen. Ende 2015 sind erstmals seit Jahren die ambulanten Hilfen wieder leicht zurückgegangen.

- Bei den *stationären Hilfen* verläuft die Entwicklung weniger einheitlich. Bis Mitte 2014 nahm deren Anzahl zunächst deutlich zu (+11 %). Danach setzte eine rückläufige Entwicklung ein (-15 %), sodass Ende 2015 sogar ein niedrigeres Hilfeniveau erreicht wird als zu Beginn des Beobachtungszeitraums. Auch die Ausgaben reduzierten sich um 1.1 Mio. Franken. Hauptgrund ist der Rückgang bei den Schulheimplatzierungen seit Juli 2014 (-27 %). Die Heimplatzierungen haben dagegen zugenommen, in den letzten drei Monaten sogar deutlich.
- Männliche Kinder und Jugendliche sind bei den Platzierungen stärker vertreten (50,6 %), obwohl ihr Anteil zuletzt gesunken ist. Je nach Art der Platzierung fällt das *Geschlechterverhältnis* unterschiedlich aus. In Schulheimen sind Jungen deutlich stärker vertreten (67,2 %), wohingegen in Pflegefamilien und Heimen der weibliche Anteil überwiegt (59,4 bzw. 55,5 %).
- Das *Durchschnittsalter* der 2015 *erstmalig platzierten* Kinder und Jugendlichen beträgt 12 Jahre. Je nach Art der Platzierung variiert das Alter (Schulheim: 13,6 Jahre, Pflegefamilie: 7,6 Jahre). Auch wenn die Datenlage keine abschliessende Bewertung zulässt, scheinen in den meisten Familien, aus denen die Kinder stammen, vorher keine ambulanten Massnahmen durchgeführt worden zu sein.
- Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen, die *ausserkantonale*, d.h. ausserhalb des Planungsraums Basel-Stadt/Basel-Landschaft platziert wurden, ist seit Jahren rückläufig. Diese Entwicklung hat sich zwischen 2013 und 2015 fortgesetzt. Die Platzierungen in Schulheimen sind am stärksten zurückgegangen (von 38 % auf 25 %). Ausserkantonale Heimplatzierungen spielen mit einem Anteil von 3 % heute nur noch eine untergeordnete Rolle.
- Erstmals ausgewertet wurde die *Verteilung der Platzierungen innerhalb des Kantons* Basel-Stadt. Danach sind in Quartieren mit eher ungünstigen Aufwuchsbedingungen auch mehr Platzierungen zu verzeichnen. Es gibt allerdings einige auffällige Abweichungen. In den Quartieren Iselin und Wettstein sind z.B. mehr Platzierungen auszumachen, als es die sozialräumliche Situation vermuten liesse. Gegensätzlich verhält es sich in den Quartieren Rosental und St. Johann.

### Soziodemografische Entwicklungen (Kapitel 3)

- In der für die Hilfen zur Erziehung *relevanten Altersgruppe der unter 20-Jährigen* sind seit Jahren Zuwächse zu verzeichnen. Dennoch hat sich die Bevölkerungsentwicklung rückblickend eher begünstigend auf die Anzahl der Platzierungen ausgewirkt. Zwar hat insgesamt die Anzahl der unter 20-Jährigen zugenommen, jedoch gerade in der besonders relevanten Altersgruppe der 10- bis unter 20-Jährigen, in die ein Grossteil der kostenintensiven Platzierungen fallen, sinken seit Jahren die Bevölkerungszahlen (-3,1 % seit 2010) – ein möglicher Ansatzpunkt für die insgesamt moderate Kostenentwicklung in den letzten Jahren.
- Nach den *Prognosen des Statistischen Amtes* ist in Zukunft von eher steigenden Zahlen auszugehen. Bis 2020 wird die Bevölkerungsgruppe der 10- bis 20-Jährigen um rund 4,6 % zunehmen, bis 2025 sogar um 11,1 %. Dadurch wird sich auch der Druck auf die Erziehungshilfen erhöhen.
- Der Anteil *ausländischer Kinder und Jugendlichen* an der Bevölkerung beträgt derzeit rund 38 %. Sie sind damit bei den Platzierungen, bei denen rund 34 % eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, leicht unterrepräsentiert. Zwischen den verschiedenen Staatsangehörigkeiten bestehen allerdings erhebliche Unterschiede. So sind z.B. Kinder und Jugendliche mit türkischer Staatsangehörigkeit überrepräsentiert, während deutsche Minderjährige unterrepräsentiert sind.

- Die Zahl der Kinder und Jugendlichen aus Familien, die *Sozialhilfe* beziehen, steigt seit Jahren. Auffällig ist der hohe und wachsende Anteil an Familien mit ausländischen Staatsangehörigkeiten. Auch die Anzahl der Haushalte mit *Familienmietzinsbeiträge* hat deutlich zugenommen. Beide Entwicklungen könnten sich mittelfristig auch auf die Nachfrage nach Jugendhilfeleistungen auswirken.
- Im Jahr 2014 wurden in Basel 23 % der *Haushalte von einem Elternteil* geführt. Aufgrund des prognostizierten Bevölkerungswachstums von 2,6 % bis 2020 bzw. 4,5 % bis 2025 ist mit einer steigenden Anzahl Alleinerziehender zu rechnen – und damit auch mit einem wachsenden Bedarf an Hilfen zur Erziehung.

#### **Soziale Infrastruktur (Kapitel 4)**

- In Quartieren mit eher ungünstigen Aufwuchsbedingungen erhalten nicht mehr oder weniger Familien von Kindern in der *Tagesbetreuung* einen Beitrag an die Betreuungskosten als in Quartieren mit vergleichsweise günstigen Aufwuchsbedingungen. Es besteht kein Zusammenhang zwischen den sozialräumlichen Bedarfslagen und der Anzahl Familien mit Elternbeiträgen.
- Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen in *Schulheimen mit sozialpädagogischer Ausrichtung* ist trotz steigender Schülerzahlen seit 2011 insgesamt zurückgegangen.

## 1. Einleitung

Die ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind eines der wichtigsten Handlungsfelder im Bereich Jugend, Familie und Sport. Neben der hohen gesellschaftspolitischen Relevanz haben sie auch eine starke finanzielle Bedeutung.

Gemäss §10 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJG) gehören zu den ergänzenden Hilfen zur Erziehung folgende Leistungen:

- a) pädagogische und therapeutische Leistungen für Kinder und Jugendliche sowie junge Erwachsene,
- b) aufsuchende Familienarbeit,
- c) die Unterbringung und Betreuung in Pflegefamilien und Institutionen sowie
- d) Entlastungsangebote für Eltern in Erziehungsverhältnissen mit besonderen Belastungen und Anforderungen.

### a) Auftrag

Die Leitung des Bereich Jugend, Familie und Sport hat der Abteilung Jugend- und Familienförderung, Fachstelle Planung, im November 2015 die Aufgabe übertragen, eine Standortbestimmung für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung durchzuführen. Ziel der Standortbestimmung ist es, zusätzliche Impulse für die Entwicklung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung zu erhalten und die Diskussion der verschiedenen Akteure im Handlungsfeld, sowohl intern als auch extern, anzuregen.

Heute liegen bereits verschiedene Planungsgrundlagen vor, die allerdings nur bestimmte Aspekte der Jugendhilfe ausleuchten. Erwähnenswert sind vor allem die Berichte der Kommission Gemeinsame Planung Jugend- und Behindertenhilfe beider Basel. Die Standortbestimmung soll solche Grundlagen berücksichtigen, aber eine Gesamtschau des Handlungsfeldes ermöglichen.

### b) Inhalte

Die vorliegende Standortbestimmung verfolgt die Entwicklung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung entlang ausgewählter Themen.

Die Standortbestimmung behandelt folgende Themen:

- *Entwicklung der Hilfen zur Erziehung (Kapitel 2) – ambulante Leistungen, stationäre Leistungen, Gesamtentwicklung:* Neben einer Darstellung und Analyse der Entwicklungen im ambulanten und stationären Bereich werden mögliche Wechselwirkungen zwischen beiden Leistungsbereichen diskutiert.
- *Soziodemografische Entwicklungen (Kapitel 3) – Demografie, Migration, soziale Transferleistungen, alleinerziehende Mütter und Väter:* Zwischen der soziodemografischen Entwicklung und den Hilfen zur Erziehung besteht ein Zusammenhang in zweifacher Hinsicht: Steigt die Zahl Kinder und Jugendliche in einer Gesellschaft, wächst auch der potenzielle Kreis derjenigen, die Leistungen in Anspruch nehmen können. Ebenso ist davon auszugehen, dass vermehrt Bedarfslagen auftreten, je mehr Kinder und Jugendliche in Familien aufwachsen, die über geringe Ressourcen verfügen. Verdichten sich die Problemlagen zu prekären Lebenssituationen, können Hilfen zur Erziehung erforderlich werden.
- *Soziale Infrastruktur (Kapitel 4) – frühe Förderung, ausserfamiliäre Tagesbetreuung, integrative Schule:* Ein weiterer Faktor, der Einfluss auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung hat, ist das Angebot und die konzeptionelle Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur. So können etwa ein hoher Ausbaugrad und eine hohe Qualität präventiver Leistungen oder Angebote der frühen Förderung dazu führen, dass Bedarfslagen frühzeitig erkannt

und entsprechende unterstützende Leistungen angeboten werden. Damit lassen sich unter Umständen spätere intensivere (und teurere) Hilfen zur Erziehung vermeiden. Auch ein gut ausgebautes und leistungsfähiges Regelangebot (wie z.B. Tagesheime, Kindergärten, Tagesstrukturen) kann dazu beitragen, ggf. ergänzt um zusätzliche Unterstützungs- und Hilfsangebote (z.B. an Schulen). Die soziale Infrastruktur wird insbesondere vor dem Hintergrund ausgewählter konkrete baselstädtischer Entwicklungen der letzten Jahren beleuchtet: der Ausbau der frühen Förderung, der familienergänzenden Tagesbetreuung sowie Veränderungen im Bereich der Schule (integrative Schule).

- *Gesellschaftliche Entwicklungen (Kapitel 5) – Mediennutzung, Mitwirkung:* Es gibt verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen, die einen direkten Einfluss auf die Arbeit in den Institutionen der Hilfen zur Erziehung haben. So gehören heute digitale Medien selbstverständlich zur Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen. Zunehmend an Bedeutung gewonnen hat auch die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, nicht zuletzt durch die Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes und das neue Kinder- und Jugendgesetz (KJG).

Stand: August 2016

## 2. Entwicklung der Hilfen zur Erziehung

### 2.1 Ambulante Leistungen

Seit 2009 wurden die ambulanten Angebote sukzessive ausgebaut und gefördert.<sup>1</sup> In Zahlen kann die Entwicklung nur teilweise nachvollzogen werden, da die Statistik der ambulanten Leistungen des Kinder- und Jugenddienstes (KJD) erst nach und nach, einhergehend mit ihrer zunehmenden Bedeutung, aufgebaut und verbessert wurde. Konsistente Daten liegen erst für die letzten drei Jahre vor, allerdings nicht bezogen auf das gesamte ambulante Leistungsspektrum. Daten über einen längeren Zeitraum liegen nur für die sozialpädagogischen Familienbegleitungen vor. In der Statistik sind auch Nachbetreuungsfälle erfasst, die allerdings zahlenmässig weniger ins Gewicht fallen, und – seit dem Jahr 2014 bzw. 2015 erstmals – die multisystemischen Therapie und die Familienberatung (Fabe).

#### a) Entwicklung

Betrachtet man den Zeitraum seit 2013, wird zunächst die kontinuierlich ansteigende Zahl an laufenden ambulanten Leistungen ersichtlich – von 139 im Januar 2013 auf 227 im September 2015 (vgl. Abbildung 1). Seit September 2015 geht die Anzahl allerdings wieder leicht zurück. Über den gesamten Zeitraum beträgt der Anstieg aber immer noch 56 %. Die Betreuungsdauer, d.h. die Gesamtdauer aller ambulanten Leistungen innerhalb eines Jahres (unabhängig davon, wie oft eine Familie in diesem Zeitraum ambulant aufgesucht wurde), hat sich von rund 52'000 auf 74'000 erhöht (+41 %), die Ausgaben sind deutlich von 2.2 auf 4.1 Mio. CHF angestiegen (+86 %, vgl. Abbildung 2). Auch die Zahl der betreuten Familien hat sich von 2013 auf 2015 erhöht: von 112 auf 320 Familien (+51 %).

Abbildung 1: Entwicklung der laufenden ambulanten Leistungen nach Monat (2013 bis 2015)

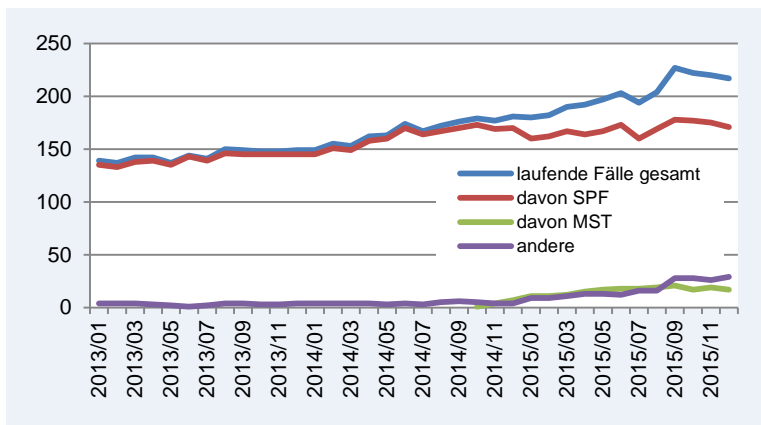
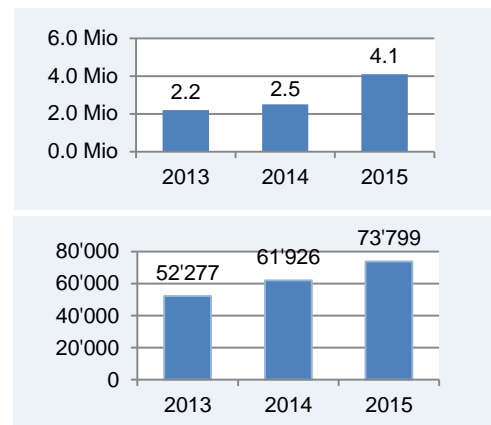


Abbildung 2: Entwicklung der Ausgaben und Betreuungsdauer



#### b) Pluralität und Wettbewerb

Das Leistungsangebot wurde zunehmend ausdifferenziert. Wurden zu Beginn des Jahres 2013 noch fast ausschliesslich sozialpädagogische Familienbegleitungen durchgeführt, handelt es sich im Jahr 2015 bei jeder fünften ambulanten Leistung um eine andere. Die Entwicklung spiegelt sich auch in der Anbieterstatistik wieder. Aktuell werden in der Liste 37 verschiedene Anbieter ambulanter Leistungen geführt.

<sup>1</sup> Bericht „Ergänzende Hilfen zur Erziehung – Entwicklungsschwerpunkte 2015 – 2017“ der Kommission Gemeinsame Planung Jugend- und Behindertenhilfe Basel-Stadt und Basel-Landschaft, S. 13

Angesichts der Entwicklungen auf Anbieterseite stellt sich die Frage, wie die zunehmende Ausdifferenzierung des Angebots und die wachsenden Zahl an ambulanten Leistungsanbietern zu bewerten ist. Immer mehr Anbieter treten auf den Markt und bieten ihre Leistungen an, wodurch der Wettbewerb unter den Anbietern zunimmt.

In der Literatur werden diesbezüglich verschiedene Standpunkte vertreten, wobei mit fortschreitender Entwicklung und der „zunehmenden Etablierung von marktförmigen Steuerungselementen“, wie sie bereits in Deutschland im 11. Kinder- und Jugendbericht (2001) beobachtet wurde, eine kritische Haltung zu überwiegen scheint. In der Schweiz waren solche Entwicklungen in der Jugendhilfe bisher kaum zu beobachten, weshalb hier auf die Erfahrungen in Deutschland zurückgegriffen wird. Dabei wird die Entwicklung jeweils unter verschiedenen Gesichtspunkten beleuchtet:

- Die Berichts-Kommission des 11. Kinder- und Jugendberichts (2001)<sup>2</sup> sieht erhebliche Risiken, sofern die *Marktregulierung über den Preis* erfolgt: zunehmende Marktkonzentration, mangelnde personelle Kontinuität, Qualitätseinbussen und – auf lange Sicht – höhere Kosten seien die Folge. Plädiert wird für einen „fachlich regulierten Wettbewerb“. Dieser könne vielfältige positive Wirkungen entfalten, u.a. in Bezug auf die Qualität und Pluralität.
- Friedhelm Peters (2004)<sup>3</sup> sieht in der zunehmenden Orientierung am marktwirtschaftlichen Wettbewerbsmodell die „*leichtfertige Aufgabe eines bewährten Systems der partnerschaftlichen Zusammenarbeit* zwischen öffentlichen und privaten Trägern“. Er sieht die Gefahr von mehr Konkurrenz und weniger Kooperation, Einschränkung der Wahlmöglichkeit, höherer administrativer Aufwand bei den Leistungserbringern auf Seiten des öffentlichen Trägers. Auf die möglichen negativen Folgen, die sich mittlerweile bestätigt hätten, hätten bereits Schnurr u.a. (2000)<sup>4</sup> hingewiesen.
- Nach Sophie Graebisch-Wagener (2005)<sup>5</sup> habe sich die Jugendhilfe zu einem „gut sortierten Warenhaus mit Kunden und Anbietern“ gewandelt. Das Angebot bestimme die Nachfrage. Man kenne und helfe sich. Die Anbieter von Jugendhilfeleistungen seien darauf bedacht, ihr Angebot immer weiter auszubauen, neue Geschäftsfelder und Zielgruppen zu erschliessen, die Werbung zu intensivieren. Dies würde insgesamt zu Kostensteigerungen führen. Sie kritisiert, dass dadurch auch die „*Betroffenheit, die Bedürfnisse und Interessen der Kinder und Jugendlichen*“ immer weiter aus dem Blickfeld geraten seien.
- Das Jugendamt des Freistaats Sachsen (2008) hat eine Befragung von gemeinnützigen und privaten Einrichtungen zur Wettbewerbssituation in der (teil-)stationären Jugendhilfe durchgeführt. Danach sehe die Mehrheit einen zunehmenden Wettbewerbsdruck bzw. eine zunehmende Ökonomisierung der Jugendhilfe. Er werde mehrheitlich als notwendig wahrgenommen. Problematisch sei allerdings, dass die Jugendämter nicht klar und transparent ihre Erwartungen formulieren und damit ihrer *Gestaltungsaufgabe* nachkommen würden.
- Der Bayerische Landesjugendhilfeausschuss (2013)<sup>6</sup> sieht die Gefahr des „Scheiterns eines fachlich regulierten Wettbewerbs“, wenn der Jugendhilfeträger seiner *besonderen Verantwortung für die Planung und Steuerung* der Hilfen zur Erziehung nicht gerecht werde. Leitragende seien letztlich die Leistungsberechtigten. Leistungs- und Kostenstrukturen sowie die Preisbildung müssten transparent und überprüfbar gestaltet werden.

Als Ergebnis der hier beispielhaften Wiedergabe von Meinungen und Einschätzung kann konstatiert werden, dass mit der Einführung von Wettbewerbselementen in die Jugendhilfe Vorteile ver-

<sup>2</sup> [http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/kjb/data/download/11\\_Jugendbericht\\_gesamt.pdf](http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/kjb/data/download/11_Jugendbericht_gesamt.pdf) (3.12.2015)

<sup>3</sup> Qualitätsentwicklung unter den Bedingungen von Markt und Wettbewerb, in: Qualität in der Sozialen Arbeit – Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle (2004)

<sup>4</sup> Playing the Market Game? Zur Kritik markt- und wettbewerbsorientierter Strategien einer Modernisierung der Jugendhilfe in internationaler Perspektive, in: H.-U. Otto, S. Schnurr: Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe (2000), S. 3-20

<sup>5</sup> [http://www.kinderschutzbund-nrw.de/pdf/denk\\_fachliche\\_Auftrag\\_Jugendhilfe.pdf](http://www.kinderschutzbund-nrw.de/pdf/denk_fachliche_Auftrag_Jugendhilfe.pdf) (3.12.2015)

<sup>6</sup> <http://www.blja.bayern.de/service/bibliothek/fachliche-empfehlungen/PositionspapierHilfenzurErziehung.php> (3.12.2015)

bunden sein können – hier insbesondere: Pluralität, Qualitätswettbewerb, Effizienz. Dazu muss der Jugendhilfeträger gestaltend und regulierend in den Markt eingreifen.

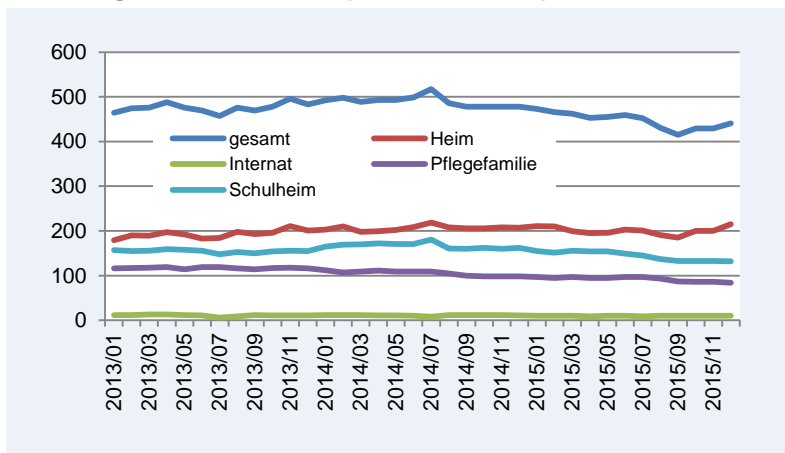
## 2.2 Stationäre Leistungen

Im Gegensatz zu den ambulanten Leistungen blickt die stationäre Kinder- und Jugendhilfe auf eine lange wechselhafte Geschichte zurück und basiert auf einer über die Jahre gewachsenen gesamtschweizerischen Grundlage<sup>7</sup>. In Zahlen lässt sich die Entwicklung, zumindest in Basel-Stadt, über längere Zeiträume nachvollziehen. Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich analog zu den ambulanten Leistungen auf die Entwicklung von 2013 bis 2015.

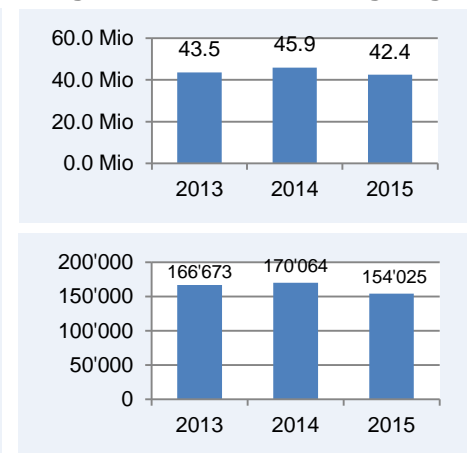
### a) Gesamtentwicklung

Im beobachteten Zeitraum nimmt die Anzahl der stationären Hilfen zunächst von 464 auf 517 im Juli 2014 zu (+11 %, vgl. Abbildung 3). Danach sinkt die Zahl wieder (-15 %). Ende 2015 wird mit 441 sogar ein niedrigerer Wert (-23) als zu Beginn des Zeitraums erreicht. Eine insgesamt rückläufige Entwicklung ist auch bei den Platzierungstagen festzustellen. Deren Anzahl geht von 2013 bis 2015 um rund 11'000 zurück (vgl. Abbildung 4). Der positive Verlauf wirkt sich auch in finanzieller Hinsicht aus: von 2013 auf 2015 reduzieren sich die Ausgaben um 1.1 Mio. Franken.

**Abbildung 3: Entwicklung der laufenden stationären Leistungen nach Monat (2013 bis 2015)<sup>8</sup>**



**Abbildung 4: Entwicklung der Ausgaben und Platzierungstage<sup>9</sup>**



Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass die rückläufige Ausgabenentwicklung im Wesentlichen aus einer zurückgehenden Entwicklung bei den Schulheimplatzierungen resultiert. Seit Juli 2014 ist hier ein deutlicher Rückgang auszumachen (-27 %), während die Platzierungen in Heimen nur leicht zurückgehen (-2 %). Betrachtet man den gesamten Zeitraum seit 2013, sind bei den Platzierungen in Heimen sogar steigende Zahlen festzustellen (+36 bzw. +20 %). Dass der Anstieg so deutlich ausfällt, hängt mit der Entwicklung in den letzten drei Monaten zusammen: Während die Platzierungen in Schulheimen weiter rückläufig sind, nehmen die Heimplatzierungen wieder stärker zu. Die Platzierungen in Familien fallen finanziell weniger ins Gewicht.

<sup>7</sup> Bericht „Ergänzende Hilfen zur Erziehung – Entwicklungsschwerpunkte 2015 – 2017“ der Kommission Gemeinsame Planung Jugend- und Behindertenhilfe Basel-Stadt und Basel-Landschaft, S. 13

<sup>8</sup> ohne UMA bzw. Kinder- und Jugendliche mit Flüchtlingsstatus sowie jugendanwaltschaftliche Fälle

<sup>9</sup> ohne UMA bzw. Kinder- und Jugendliche mit Flüchtlingsstatus sowie jugendanwaltschaftliche Fälle



b) Statistik zu den Hilfebeziehenden

Nach wie vor sind männliche Kinder und Jugendliche bei den Platzierungen stärker vertreten (vgl. Abbildung 5), die Geschlechter haben sich allerdings weiter angenähert. 2015 beträgt der Anteil der Jungen an den laufenden Platzierungen durchschnittlich 50,6 % (Vorjahr: 52,2 %). Je nach Art der Platzierung fällt das Geschlechterverhältnis aber unterschiedlich aus. In Schulheimen sind nach wie vor Jungen deutlich stärker vertreten (2015: 67,2 %), wohingegen in Pflegefamilien (2015: 59,4 %) und Heimen der weibliche Anteil überwiegt (2015: 55,5 %). Die Anteile verändern sich innerhalb von längeren Zeiträumen, gleichwohl haben sich die grundlegenden geschlechter-spezifischen Unterschiede seit 2013 nicht wesentlich verändert. Eine auffällige Entwicklung zeigt sich nur bei den Familienplatzierungen (vgl. Abbildung 6). Hier näherten sich die Anteile zunächst an; der weibliche Anteil ging auf 53 % zurück. In den nachfolgenden Monaten wurden allerdings wieder zunehmend mehr Mädchen in Pflegefamilien platziert.

Abbildung 5: Anteil der männlichen Platzier-  
ten nach Hilfeart (Durchschnitt 2015)<sup>10</sup>

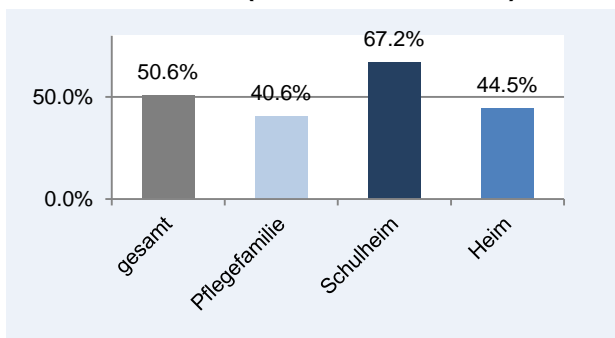
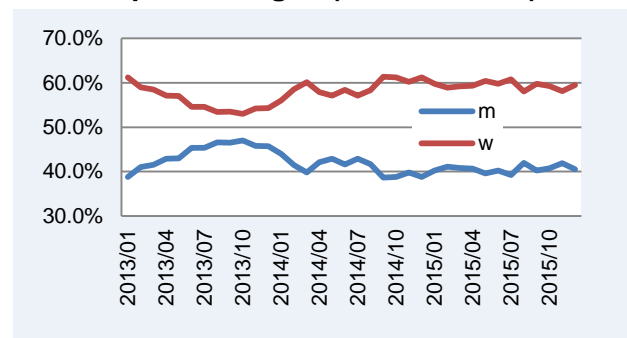


Abbildung 6: Geschlechteranteile bei den  
Familienplatzierungen (2013 bis 2015)

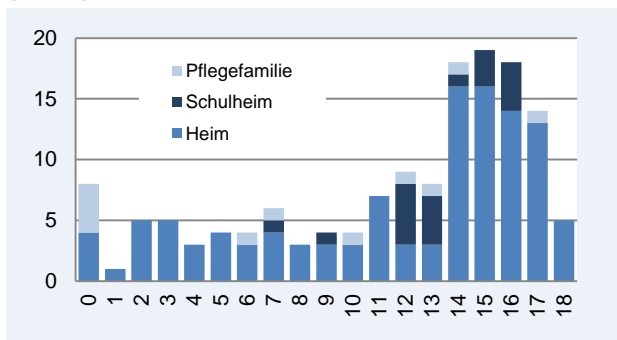


Der grösste Anteil der platzierten Kinder und Jugendlichen befindet sich in einem Alter von über zehn Jahren (73 %). Dabei werden besonders viele Jugendliche im Alter zwischen 14 und 17 Jahren erstmals platziert (vgl. Abb. Abbildung 7). Das Durchschnittsalter aller platzierten Kinder betrug Ende 2015 rund 12,5 Jahre. Bezieht man in die Auswertung nur diejenigen mit ein, die in 2015 erstmals platziert wurden, beträgt das durchschnittliche Alter 12,0 Jahre (vgl. Abbildung 8). Je nach Platzierungsart ist das durchschnittliche Eintrittsalter bei einer Erstplatzierung unterschiedlich hoch: bei einer Schulheimplatzierung 13,6 Jahre, bei der Unterbringung in einer Familie dagegen 7,6 Jahre.

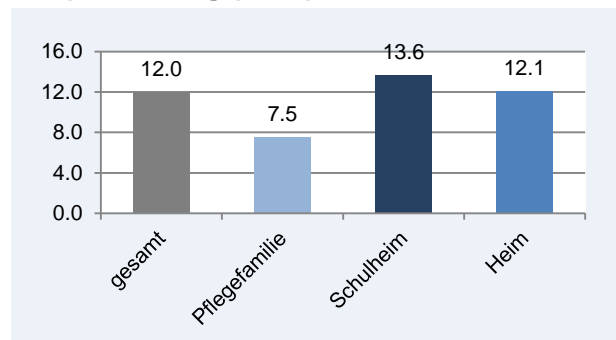
Auch wenn die Datenlage keine abschliessende Bewertung zulässt, scheinen in den meisten Familien, aus denen die Kinder stammen, vorher keine ambulanten Leistungen durchgeführt worden zu sein.

<sup>10</sup> Der Geschlechteranteil wird angegeben als Durchschnitt aller Monatswerte eines Jahres an den laufenden Platzierungen, d.h. für jeden Monat wird berechnet, wie hoch der Anteil an den laufenden Platzierungen ist – der Jahreswert wird als arithmetisches Mittel aller Monatswerte ausgegeben.

**Abbildung 7: Alter bei Erstplatzierung (2015)<sup>11</sup>**



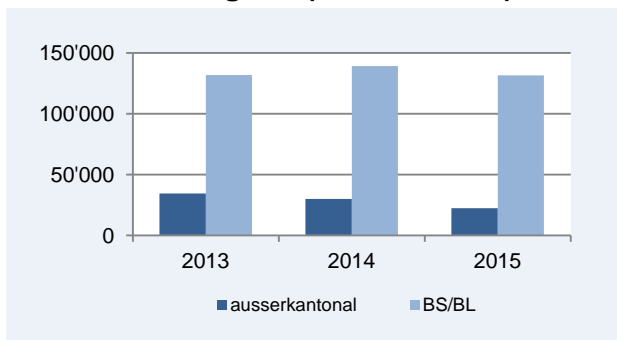
**Abbildung 8: Durchschnittliches Alter bei Erstplatzierung (2015)<sup>12</sup>**



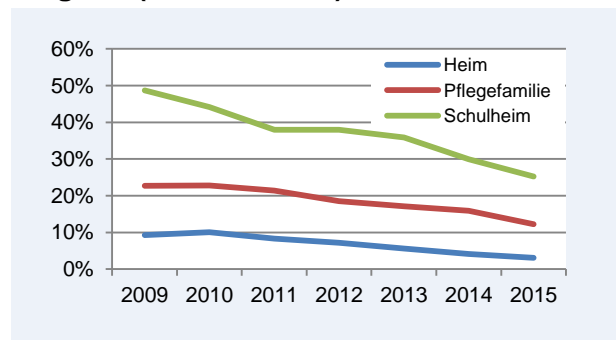
**c) Ort der Platzierung**

Die ausserkantonalen Platzierungen sind seit Jahren rückläufig. Auch 2015 setzt sich der Trend fort: Platzierungen werden vermehrt innerhalb des Planungsraums Basel-Stadt/Basel-Landschaft umgesetzt (vgl. Abbildung 9). Die Anzahl der Platzierungstage im Planungsraum ist trotz insgesamt niedrigerem Platzierungsvolumen im Vergleich zu 2013 auf gleichem Niveau verblieben (132'000 Platzierungstage), während die ausserkantonalen Platzierungstage um mehr als ein Drittel zurückgegangen sind (um 35 % auf 22'000). Besonders deutlich hat sich die Entwicklung bei den Schulheimplatzierungen vollzogen (vgl. Abbildung 10): Der Anteil der ausserkantonalen Platzierungstage hat sich von rund 38 % in 2013 auf 25 % in 2015 reduziert (im Vergleich zu 2009 hat sich der Anteil sogar halbiert). Ausserkantonale Heimplatzierungen spielen mit einem Anteil von ca. 3 % heute nur noch eine marginale Rolle.

**Abbildung 9: Anzahl der Platzierungstage nach Platzierungsort (2013 bis 2015)**

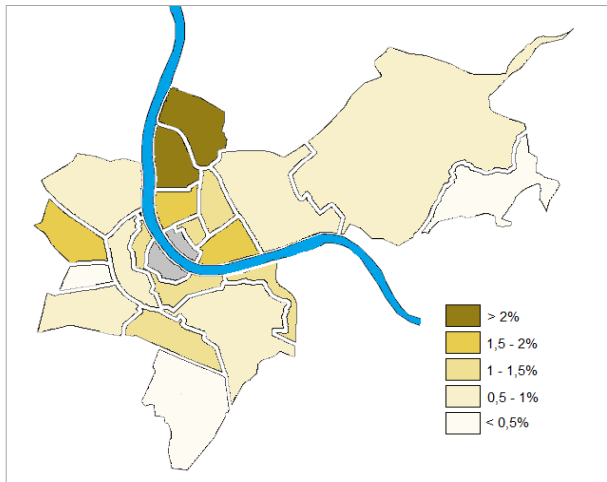


**Abbildung 10: Anteil der ausserkantonalen Platzierungstage, differenziert nach Platzierungsart (2009 bis 2015)**

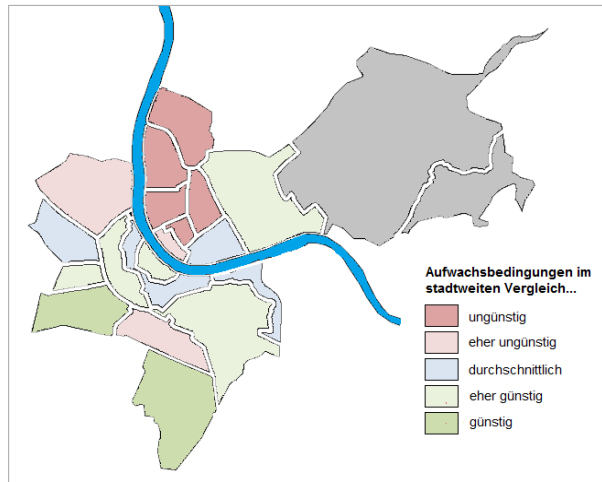


<sup>11</sup> Berechnung: Als „erstplatziert“ gelten alle Kinder oder Jugendliche, die im Jahr 2015 platziert wurden und in den Platzierungslisten von 1999 bis 2014 nicht erfasst sind (ohne UMA bzw. Kinder- und Jugendliche mit Flüchtlingsstatus sowie jugendanwaltschaftliche Fälle).  
<sup>12</sup> vgl. Fussnote 12

**Abbildung 11: Anzahl der Platzierungen bezogen auf die Bevölkerung unter 20 Jahren in den Quartieren (2015)**<sup>13</sup>



**Abbildung 12: Aufwuchsbedingungen für Kinder und Jugendliche auf der Ebene der Quartiere (2014)**<sup>14</sup>



Eine Übersicht über die Quartiere der Stadt Basel ist im Anhang zu finden.

Erstmals ausgewertet wurde die Verteilung der Platzierungen innerhalb des Kantons Basel-Stadt, aufgrund der teilweise geringen Fallzahl allerdings nicht differenziert nach einzelnen Hilfearten (vgl. Abbildung 11). Wie ein Abgleich mit den Aufwuchsbedingungen<sup>15</sup> für Kinder und Jugendliche auf der Ebene der Quartiere ergibt (vgl. Abbildung 12), sind in Quartieren mit eher ungünstigen Aufwuchsbedingungen auch mehr Platzierungen zu verzeichnen. Gemessen am kantonalen Durchschnitt sind bei einzelnen Quartieren allerdings Abweichungen festzustellen: So werden z.B. in den Quartieren Iselin und Wettstein mehr Kinder und Jugendliche platziert, als es die sozialräumliche Situation vermuten liesse; in den Quartieren Rosental und St. Johann ist dagegen eine vergleichsweise geringe Platzierungszahl festzustellen. Die Ergebnisse können Hinweise darauf liefern, in welchen Bereichen der Stadt bzw. des Kantons Kinder und Jugendliche besser bzw. eher schlechter mit ergänzenden Hilfen zur Erziehung erreicht werden.

## 2.3 Gesamtentwicklung

In den bestehenden Publikationen – z.B. den Berichten der Kommission Gemeinsame Planung – wird die Entwicklung der ambulanten und stationären Hilfen in der Regel getrennt voneinander und entlang einzelner Fragestellungen dargestellt. Im Folgenden wird versucht, die Entwicklung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung von 2013 bis 2015 gesamthaft nachvollziehen. Bei der Interpretation der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass hier ein sehr breites Spektrum an Angeboten auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau zusammengefasst wird. Dennoch lassen sich einige grundlegende Feststellungen treffen (vgl. dazu Abbildung 13 und Abbildung 14):

- Die Anzahl der *laufenden Hilfen zur Erziehung* ist bis Mitte 2014 angestiegen. Danach setzt eine rückläufige Entwicklung ein. Trotzdem wird Ende 2015 ein höheres Hilfeniveau erreicht als zu Beginn des Zeitraums. D.h. aktuell erhalten mehr Kinder und Jugendliche bzw. deren Familien eine Hilfe zur Erziehung als vor drei Jahren.
- Die *Ausgabenentwicklung* wird nach wie vor massgeblich von den Platzierungen beeinflusst (hier insbesondere den Schulheimplatzierungen, vgl. oben). Die Bedeutung der ambulanten Angebote steigt aber zunehmend: 2013 betrug ihr Anteil an den Gesamtausgaben noch 4,8 %, 2015 bereits 8,9 %.

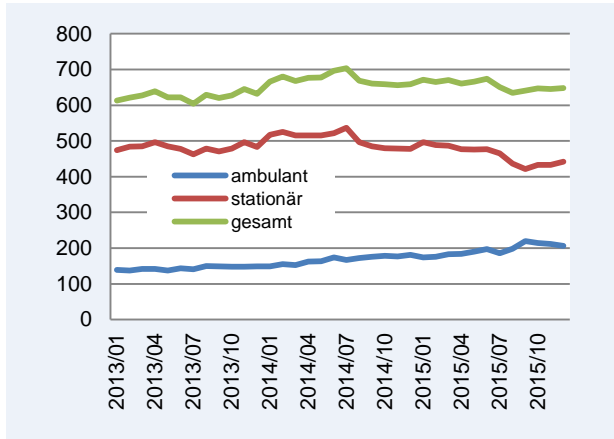
<sup>13</sup> Die Werte für die Quartiere Altstadt Grossbasel und Altstadt Kleinbasel werden nicht angezeigt, da die Werte in diesen Quartieren durch die formelle Zuordnung von Meldeadressen verfälscht werden.

<sup>14</sup> Die Aufwuchsbedingungen werden beschrieben anhand ausgewählter Kennzahlen zur sozialen Situation und zum Wohnumfeld. Die soziale Situation wird anhand der Kennzahlen zum Sozialhilfebezug, Bildungsabschluss (Gymnasialquote), Ausländeranteil und zur Arbeitslosigkeit beschrieben, das Wohnumfeld anhand des Grünflächenanteils und der Wohnfläche, die pro Person zur Verfügung steht.

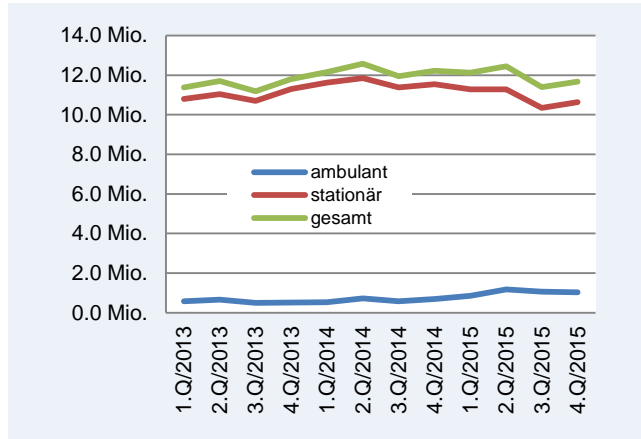
<sup>15</sup> vgl. Fussnote 15

- Der Anteil der ambulanten Leistungen hat sich deutlich von 23 auf 33 % erhöht. Am Ende des Beobachtungszeitraums wird ein höheres Ausgabenniveau erreicht; einerseits aufgrund der insgesamt höheren Hilfezahl, andererseits sind aber auch die durchschnittlichen Kosten für ambulante Leistungen gestiegen (u.a. durch MST).

**Abbildung 13: Entwicklung der laufenden Hilfen zur Erziehung (ambulant und stationär, 2013 bis 2015, je Monat)**



**Abbildung 14: Entwicklung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung (ambulante und stationäre, 2013 bis 2015, quartalsweise)**



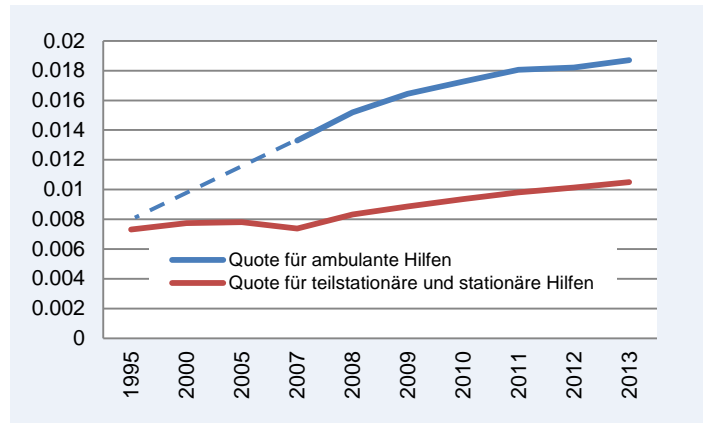
Die bisherige Entwicklung der Hilfen zur Erziehung legt nahe, dass durch den Ausbau der ambulanten Leistungen die Anzahl der Platzierungen in stationären Einrichtungen zurückgegangen ist. Sie könnte dafür sprechen, dass anstatt stationärer Platzierungen vermehrt ambulante Hilfen realisiert wurden. Es ist allerdings fraglich, ob dieser Effekt nachhaltig ist.

Es wurden möglicherweise neue Zugänge zum Hilfesystem eröffnet, worauf die insgesamt ansteigende Zahl an Hilfen bereits hinweist. Möglicherweise werden Adressatengruppen erreicht, die sonst nicht mit der Kinder- und Jugendhilfe in Berührung gekommen wären. Aus den bestehenden Kontakten könnten sich zudem perspektivisch ein weitergehender Hilfebedarf und sogar eine steigende Fallzahl, auch bei den Platzierungen, ergeben.

Für eine Einschätzung, wie sich der Ausbau der ambulanten Hilfen insgesamt auf die Jugendhilfe auswirken könnte, bietet sich der Blick auf die Entwicklung in Deutschland an. Hier wurden nach Inkrafttreten des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) Anfang der 90er Jahre die ambulanten Angebote massiv ausgebaut. Sowohl die absolute Anzahl als auch die Quote der Inanspruchnahme der Hilfen nahmen deutlich zu. Vorangegangen waren kritische Stimmen zur Heimerziehung, der Ruf nach verstärkter Orientierung an den Biographien und den Lebenswelten der Kinder und Jugendlichen sowie eine durch die Akademisierung an den Hochschulen vorangetriebene Suche nach alternativen Unterstützungsmöglichkeiten<sup>16</sup>. Das Übergewicht der verschiedenen Formen familienersetzender Hilfen sollte abgebaut und dafür ein breites Spektrum an ambulanten und teilstationären Leistungen implementiert werden<sup>17</sup>. Durch den Ausbau der Hilfen mit niedrigerem Interventionscharakter sollten auch, soweit möglich, Formen der stationären Unterbringung vermieden werden.

<sup>16</sup> Deutsches Jugendinstitut (2010): Entwicklungen in den ambulanten Hilfen zur Erziehung  
<sup>17</sup> Impulse 2/2011, Versprechen mit vielen Unbekannten, Jens Pothmann, S. 9

**Abbildung 15: Entwicklung der Quote für ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung in Deutschland (nach SGB VIII)**



Im Rückblick zeigt sich, dass in den Jahren bis 2007 der Anstieg der stationären Hilfen zunächst tatsächlich gebremst werden konnte (vgl. Abbildung 15). In den Folgejahren nahm die Inanspruchnahme stationärer Hilfen allerdings wieder kontinuierlich zu. Betrachtet man die ambulanten und stationären Hilfen zusammen, wird 2013 ein deutlich höheres Hilfeniveau erreicht. Es liesse sich daher besser von einem Anbau als von einem Umbau sprechen, auch wenn über einem begrenzten Zeitraum die verstärkte Nutzung ambulanter Leistungen Angebote Bremswirkungen entfalten kann<sup>18</sup>.

Die Wechselwirkungen zwischen ambulanten und stationären Leistungen sind bisher noch wenig untersucht. Die bisherigen Erkenntnisse zeigen allerdings, dass der Ausbau ambulanter Angebote auf längere Sicht in eine Legitimationsfalle geraten kann, wenn dieser mit einfach konstruierten Wirkungszusammenhängen und Präventionsversprechen begründet wird.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Diese Entwicklung wird auch auf regionaler Ebene bestätigt, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, vgl. ebd.

<sup>19</sup> vgl. Impulse 2/2011, Versprechen mit vielen Unbekannten, Jens Pothmann, S. 9-11

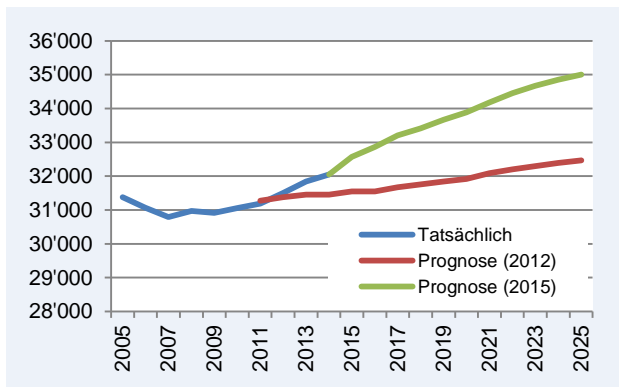
### 3. Soziodemografische Entwicklung

#### 3.1 Demografie

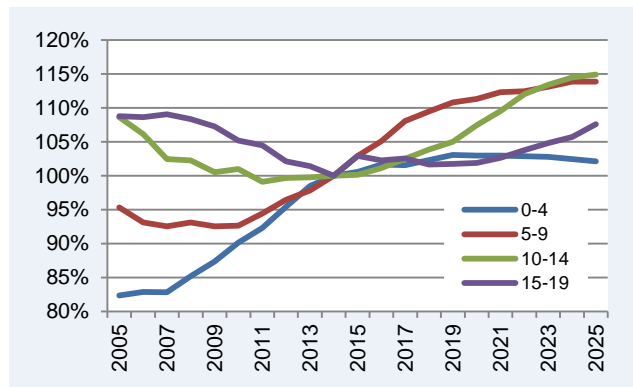
Wie gross der Einfluss der demografischen Entwicklung auf die Hilfen zur Erziehung ist, wird kontrovers diskutiert. Ein linearer Zusammenhang wird allgemein abgelehnt<sup>20</sup>. Erfahrungen aus Deutschland zeigen, dass mit einem Rückgang der Kinder und Jugendlichen nicht unbedingt eine Entlastung des Jugendhilfeträgers verbunden ist. Die Bevölkerungsentwicklung stelle zwar eine zu beachtende „Hintergrundvariable“ dar, aber der Bedarf an erzieherischen Hilfen sei in einem viel stärkeren Masse im Zusammenhang mit der Entwicklung von sozialstrukturellen Belastungsfaktoren zu sehen<sup>21</sup>. Kurzfristige Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Hilfen sind demnach durch demografische Entwicklungen nicht zu erwarten, nachgelagerte Effekte scheinen aber, abhängig von der Höhe der Zu- oder Abnahme in der relevanten Zielgruppe, möglich.

Betrachtet man die Personengruppe der unter 20-Jährigen, so sind von seit 2007 kontinuierlich Zuwächse zu verzeichnen (+4,1 % bis 2014, vgl. Abbildung 16). Einzige Ausnahme bildet das Jahr 2009 mit einer leicht rückläufigen Entwicklung. Nach den Bevölkerungsprognosen des Statistischen Amtes Basel-Stadt ist auch in Zukunft mit ansteigenden Zahlen zu rechnen. Die aktuelle Prognose zeigt dabei Werte deutlich über den Vorausberechnungen der Vorjahre an, die zwar ebenfalls von steigenden Zahlen, allerdings von einer deutlich moderateren Entwicklung ausgehen (z.B. die Prognose von 2012). Nach der Vorausberechnung von 2015 wird bis 2020 die Anzahl der unter 20-Jährigen um 5,7 %, bis 2025 sogar insgesamt um 9,2 % ansteigen. Damit wird auch die Gruppe potentieller Empfänger/innen von Hilfen zur Erziehung anwachsen.

**Abbildung 16:**  
**Anzahl der unter 20-Jährigen**  
**im Kanton Basel-Stadt (2005 bis 2025)**



**Abbildung 17: Veränderung der Anzahl der**  
**unter 20-Jährigen nach Altersgruppen**  
**(2005 bis 2025, 2014 = 100 %)**



Bei der Abschätzung der zukünftigen Entwicklung ist eine altersgruppendifferenzierte Betrachtung sinnvoll, da bestimmte Hilfearten in bestimmten Altersjahrgängen vermehrt auftreten, wie z.B. besonders kostenintensive Heimplatzierungen bei eher älteren Kindern. Im Rückblick wird deutlich, dass in den letzten Jahren vor allem die Anzahl der Kinder unter 5 Jahren (+11,0 % seit 2010) und der 5- bis 9-Jährigen (+7,9 %) deutlich zugenommen haben. Dagegen nahm die Anzahl der 10- bis unter 20-Jährigen ab (-3,1 %) (vgl. Abbildung 17) – ein möglicher Ansatzpunkt zur Erklärung der insgesamt moderaten Kostenentwicklung im Jugendhilfebereich in den letzten Jahren.

<sup>20</sup> Effiziente Instrumente und Strategien für die Kinder- und Jugendhilfe in den neuen Bundesländern vor dem Hintergrund der Demografie und Abwanderung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005, S. 28  
<sup>21</sup> Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2010 in Westfalen-Lippe Expertise der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik AKJ Stat, erstellt von Matthias Schilling im Auftrag des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe im Mai 2000, S. 34ff.

Die positive Entwicklung in den jüngeren Jahrgängen wird den Prognosen zufolge nicht weiter anhalten, allerdings wird ein wesentlicher Teil der bereits geborenen Kinder in nächsthöhere Altersgruppen nachrücken und damit auch für die Jugendhilfe von Bedeutung. Bis 2020 ist in der für Platzierungen besonders relevanten Altersgruppe der 10- bis unter 20-Jährigen mit einem Anstieg von 4,6 % zu rechnen, bis ins Jahr 2025 sogar um 11,1 %.

Diese Einschätzung deckt sich mit den Berechnungen des Bundesamtes für Statistik, wonach im nächsten Jahrzehnt auf gesamtschweizerischer Ebene die Anzahl der Kinder im Kindergarten- sowie im Primär- und Sekundarschulalter deutlich ansteigen soll<sup>22</sup>.

### 3.2 Migration

Die Bevölkerungszunahme in den letzten Jahren geht einher mit einer kontinuierlich wachsenden Anzahl ausländischer Staatsangehöriger. Aktuell leben im Kanton Basel-Stadt über 69'000 Ausländerinnen und Ausländer, was einem Anteil von rund 36 % an der Gesamtbevölkerung entspricht. Rund 12'300 befinden sich in einem Alter von unter 20 Jahren. Die Migrantenzahlen sind seit 2008 ansteigend und werden den Bevölkerungsprognosen des Statistischen Amtes zufolge auch in den kommenden Jahren zunehmen.<sup>23</sup>

Im Kanton Basel-Stadt betrug bei den stationären Unterbringungen der Anteil an ausländischen Kindern und Jugendlichen im Mittel der Jahre von 2009 bis 2014 rund 34 %. Gemessen an ihrem Anteil an der Bevölkerung, der aktuell etwa 38 % beträgt, sind sie bei den Platzierungen unterrepräsentiert. Wie stark ausländische Kinder und Jugendliche bei anderen Hilfen zur Erziehung vertreten sind, darüber können auf Basis der vorhandenen Daten keine Aussagen getroffen werden. Ein Vergleich über die Leistungsgrenzen ist insofern nicht möglich.

Erfahrungen aus Deutschland zeigen allerdings, dass ausländische Kinder und Jugendliche bei hochschwelligem, intensiven Massnahmen wie den Heimplatzierungen eher überrepräsentiert sind, bei niedrighschwelligem Beratungs- und Unterstützungsleistungen eher unterrepräsentiert. Auch wenn eine Übertragung der Ergebnisse auf die Verhältnisse in der Schweiz nicht unmittelbar möglich ist, könnten die Erkenntnisse darauf hinweisen, dass hilfsbedürftige ausländische Kinder, Jugendliche und deren Eltern auch im Kanton Basel-Stadt insgesamt weniger gut erreicht werden als Schweizer Familien. Möglicherweise sind die Zugänge zum Hilfesystem ungleich verteilt<sup>24</sup>.

Zwischen den verschiedenen Staatsangehörigkeiten bestehen jedoch erhebliche Unterschiede: Bei den Platzierungen sind z.B. Kinder und Jugendliche mit türkischer Staatsangehörigkeit deutlich überrepräsentiert (Anteil der unter 20-Jährigen: 3,8 %, Anteil an Platzierungen: 6,3 %), wohingegen z.B. deutsche Minderjährige unterrepräsentiert sind (Anteil an Bevölkerung unter 20 Jahren: 7,8 %, Anteil an Platzierungen: 2,7 %). Die Zahlen verdeutlichen, dass die Kategorie „Ausländer/in“ für sich genommen kein hinreichendes Differenzierungskriterium ist. Andere Kriterien wie die soziale Herkunft, die Bildungs- und Einkommensverhältnisse sind besser geeignet, einen möglichen Hilfe- und Unterstützungsbedarf anzuzeigen. Dies ist insbesondere für Basel zu vermuten, wo ein grosser Anteil der Zugewanderten aus Staaten der Europäischen Union stammt und über ein durchschnittlich hohes Bildungsniveau verfügt.

Auf der Ebene der Quartiere zeigt sich allerdings ein Zusammenhang zwischen dem Ausländeranteil und der sozialen Bedarfslage. Dort, wo der Anteil ausländischer Staatsangehöriger an der Quartiersbevölkerung hoch ist, wird auch ein hoher Anteil Sozialhilfebeziehender (Korrelation 2013: 0,88), eine tiefe Gymnasialquote (-0.77) sowie ein geringeres Einkommensniveau (-0.65) ausgewiesen. Bei differenzierter Betrachtung der „Ausländer/innen“ nach Herkunftsländern ist der

<sup>22</sup> vgl. Bundesamt für Statistik, Szenarien für das Bildungssystem (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/08/dos/blank/13/12.html>, Stand: 17.9.2015)

<sup>23</sup> Bei der Interpretation der Zahlen ist zu beachten, dass in Basel-Stadt jährlich rund 300 Minderjährige durch Einbürgerung den Status „Ausländer“ verlieren und dadurch in der Statistik nicht mehr erfasst werden.

<sup>24</sup> Forum Erziehungshilfen 2007, S. 281

Zusammenhang unterschiedlich stark (z.B. Türkei, ehem. Jugoslawien) bzw. schwach (z.B. Deutschland, Österreich, Vereinigte Staaten) ausgeprägt<sup>25</sup>. Insofern sind je nach Quartieren die kulturellen Hintergründen und Migrationserfahrungen zu berücksichtigen. Die Jugendhilfe muss auf diese spezifischen Zielgruppen zugeschnittene Ansätze suchen, um unterstützungs- und hilfsbedürftige ausländische Kinder und Jugendliche sowie deren Familien besser zu erreichen.

### 3.3 Soziale Transferleistungen

Geringe materielle Ressourcen in einer Familie müssen in keinem ursächlichen Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung stehen. Mehrere Problem- und Belastungsfaktoren können sich allerdings zu schwierigen Lebenssituationen verdichten und die Eltern bzw. das familiäre System überfordern, sodass eine vermehrte Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen die Folge sein kann. Für die Schweiz liegen nur bedingt differenzierte Daten vor, weshalb sich ein Rückgriff auf die Jugendhilfestatistik in Deutschland anbietet. Danach sind bei allen Hilfen zur Erziehung Kinder aus Familien mit Bezug von sozialen Transferleistungen überproportional vertreten<sup>26</sup>. In Basel-Stadt wird dieser Befund durch die Daten zu den stationären Unterbringungen zumindest indirekt gestützt: In Quartieren mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Sozialhilfebeziehenden und Arbeitslosen sind überproportional viele stationäre Unterbringungen zu verzeichnen.

Je nach Art der Hilfe ist der Zusammenhang allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. Gemäss Jugendhilfestatistik in Deutschland ist dieser besonders deutlich bei den Platzierungen: Minderjährige in Familien mit Sozialleistungsbezug haben eine 25-mal grössere Wahrscheinlichkeit eine Vollzeitpflege zu erhalten als Kinder und Jugendliche in Familien ohne Bezug von sozialen Transferleistungen. Bei der sozialpädagogischen Familienbegleitung ist immerhin noch von einer 15-fachen höheren Hilfswahrscheinlichkeit auszugehen. Dagegen ist bei der Erziehungsberatung der Zusammenhang weniger stark ausgeprägt.<sup>27</sup>

#### a) Armutsrisiko

Von materieller Armut sind besonders Alleinerziehende und kinderreiche Familien betroffen. In der Schweiz wird die Armutsgefährdungsschwelle bei 60 % des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens angesetzt. Armutsgefährdet zu sein bedeutet, ein deutlich tieferes Einkommen als die Gesamtbevölkerung zu haben und somit dem Risiko des sozialen Ausschlusses ausgesetzt zu sein<sup>28</sup>. Laut Bundesamt für Statistik betrug 2013 die Armutsgefährdungsquote schweizweit bei Alleinerziehenden knapp 30 %. Sie liegt damit deutlich über dem Durchschnitt der Bevölkerung (rund 13 %), aber auch Familien mit mehreren Kindern weisen ein deutlich höheres Armutsrisiko auf (rund 23 %)<sup>29</sup>. Im Vergleich zu den Vorjahren sind die Quoten etwas zurückgegangen. Für den Kanton Basel-Stadt liegen keine regionalisierten Daten vor. Im Folgenden wird deshalb auf Daten zum Sozialhilfebezug und zur Inanspruchnahme von Familienmietzinsbeiträgen zurückgegriffen.

#### b) Sozialhilfe

Sind Personen nicht in der Lage, aus eigener Kraft für ihren Lebensunterhalt und für denjenigen ihrer Familienangehörigen aufkommen, können sie unter bestimmten Voraussetzungen Sozialhilfe beziehen. Im dreistufigen System der sozialen Sicherung kommt die Sozialhilfe als letzte Massnahme zur Sicherung der Existenz zum Tragen.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> vgl. auch: Statistisches Amt Basel-Stadt, Wanderungsanalyse 2015, S. 16ff.

<sup>26</sup> vgl. aktuelle Daten zur Jugendhilfe in Deutschland, [www.destatis.de](http://www.destatis.de), bereits auch: Bürger 2010 „Armut und Familienstrukturen in den Herkunftsfamilien der AdressatInnen erzieherischer Hilfen“, aus: Forum Erziehungshilfen, 16. Jahrgang 2010, S. 266ff.

<sup>27</sup> vgl. Bürger 2010, ebd.

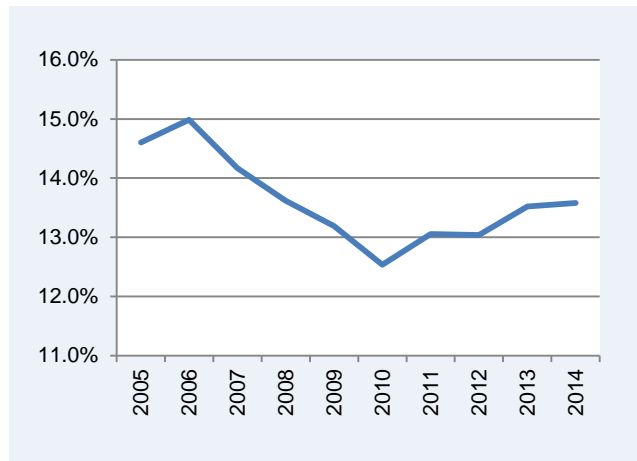
<sup>28</sup> Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen SILC <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/07/02.html> (Stand: 31.03.15).

<sup>29</sup> ebd.

<sup>30</sup> vgl. Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt



**Abbildung 18: Anteil der 0- bis 17-Jährigen mit Sozialhilfebezug in der Stadt Basel**

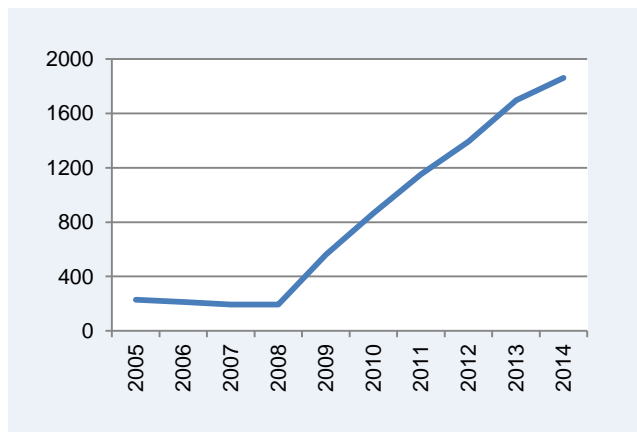


In der Stadt Basel beträgt die Sozialhilfequote aktuell 7,9 %. Minderjährige sind dabei die am stärksten von Sozialhilfeabhängigkeit betroffene Gruppe. Der Anteil an Sozialhilfebeziehenden beträgt 13,6 % und ist damit gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert (siehe Abbildung 18). Seit 2010 ist die Quote aber insgesamt ansteigend. Auffällig ist dabei, dass der Anteil der ausländischen Beziehenden (2014: rund 19 %) ungleich höher ist als bei den Minderjährigen mit einer schweizerischen Staatsangehörigkeit (2014: rund 10 %). So ist der Anstieg der Sozialhilfequote bei den 0- bis 17-Jährigen auch im Wesentlichen auf die ungünstige Entwicklung bei den ausländischen Minderjährigen zurückzuführen. Grössere Unterschiede bestehen aber auch auf der Ebene von Quartieren. Während z.B. im Matthäus-Quartier fast jede fünfte Person unter 18 Jahren Sozialhilfe bezieht (18,9 %), beträgt die Quote im Quartier Bruderholz lediglich 1,3 %.

### c) Familienmietzinsbeiträge

Ein weiterer Indikator zur Beschreibung der materiellen Situation von Familien und deren Kindern in Basel-Stadt ist die Entwicklung der Familienmietzinsbeiträge. Sie richten sich an Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit mindestens einem minderjährigen oder sich in Erstausbildung befindlichem Kind unter 25 Jahren im gleichen Haushalt.

**Abbildung 19: Anzahl der Haushalte mit Familienmietzinsbeiträgen in Basel-Stadt**



Seit 2008 hat die Anzahl der unterstützten Familienhaushalte deutlich zugenommen (siehe Abbildung 19). Aktuell erhalten 1'861 Haushalte Mietzinsbeiträge, wobei in einem Grossteil der Haushalte minderjährige Kinder wohnen. Dies entspricht einem Anteil von rund 11 % an allen Familienhaushalten mit minderjährigen Kindern. In fast der Hälfte der unterstützten Haushalte wohnen Personen mit ausländischen Staatsangehörigkeiten, Tendenz steigend. Der deutliche Anstieg in den letzten Jahren könnte auf eine verschärfte Situation auf dem Wohnungsmarkt hinweisen, welche es für Familien mit Kindern immer schwieriger macht, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Auf Quartiersebene korreliert der Anteil an Familien mit Familienmietzinsbeträgen stark mit dem Bezug von Sozialhilfe.

### 3.4 Alleinerziehende Mütter und Väter

Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind oder Jugendlicher eine Hilfe zur Erziehung erhält, wird massgeblich von der Familienkonstellation beeinflusst. Insbesondere auf alleinerziehende Müttern und Vätern wird hingewiesen, deren Status häufig einher geht mit einer Vielzahl zusätzlicher Belastungsfaktoren, wie z.B. ein erhöhtes Armutsrisiko, vermehrte psychische Auffälligkeiten, Zukunftsängste sowie ein schwächer ausgeprägtes soziales Netzwerk<sup>31</sup>. Eine Auswertung des Kinder- und Jugenddienstes von 2015 hat ergeben, dass 60 bis 70 % der Unterbringungen Kinder bzw. Jugendliche aus Familien mit alleinerziehenden Müttern betreffen<sup>32</sup>. Somit sind bei den Empfänger/innen von Hilfen zu Erziehung Alleinerziehende stark überproportional vertreten, weshalb von einem besonders starken Einfluss auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung ausgegangen werden kann.

Je nach Hilfeart ist der Anteil der Alleinerziehenden unterschiedlich hoch. Differenzierte Daten liegen für die Schweiz respektive Basel-Stadt nicht vor. Für Deutschland sind Werte für das Jahr 2008 veröffentlicht: Demnach ist der Anteil der Alleinerziehenden bei den Platzierungen (Vollzeitpflege) mit rund 56 % am höchsten, gefolgt von der sozialpädagogischen Familienhilfe mit 52 %. Deutlich weniger vertreten sind die Alleinerziehenden mit 37 % in der Erziehungsberatung. Entsprechend ist die Wahrscheinlichkeit, dass Alleinerziehende eine Hilfe zur Erziehung beziehen, je nach Leistungsart unterschiedlich hoch. Wachsen mehr Kinder in Einelternfamilien auf, würde sich dies unterschiedlich stark auf die Nachfrage nach bestimmten Leistungen auswirken.

Die Alleinerziehenden haben für die Jugendhilfe an Bedeutung gewonnen, da sie zahlenmässig deutlich stärker als früher ins Gewicht fallen, insbesondere in den städtischen Räumen der Schweiz. Ihr Anteil an allen Haushalten mit minderjährigen Kindern ist von rund 7 % in den 70er Jahren auf 17 % im Jahr 2013 gestiegen, wobei in den letzten Jahren kaum noch Veränderungen festzustellen sind<sup>33</sup>. Für Basel liegen keine Daten über längere Zeiträume vor. Im Jahr 2014 werden rund 23 % der Haushalte mit minderjährigen Kindern von nur einem Elternteil geführt, in 77 % der Haushalte wachsen die Kinder mit beiden Elternteilen auf<sup>34</sup>. Zum Vergleich: In Basel sind nur rund 17 % der Haushalte mit Kindern Einelternfamilien (Daten aus dem Jahr 2013).<sup>35</sup>

Unsicher ist, wie sich der Anteil und die Anzahl der Alleinerziehenden in Zukunft entwickeln werden, dies auch vor dem Hintergrund der nur geringen Veränderungen in den letzten Jahren. Die Bevölkerungsszenarien des Statistischen Amtes treffen keine Aussagen zur zukünftigen Entwicklung der Haushalte. Im Zuge des prognostizierten Bevölkerungswachstums um 2,6 % bis 2020 bzw. 4,5 % bis 2025 ist allerdings davon auszugehen, dass auch die Anzahl der Alleinerziehenden zunehmen wird – und damit mittelbar auch der Bedarf an Hilfen zur Erziehung.

<sup>31</sup> vgl. Gesundheit von alleinerziehenden Müttern und Vätern, Robert Koch Institut, 2003

<sup>32</sup> internes Papier KKJS Region Nordwestschweiz: Überlegungen zur Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen an der stationären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen, Mai 2015

<sup>33</sup> vgl. [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische\\_karten/gleichstellungsatlas/familien\\_und\\_haushaltsformen/einelternfamilien.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas/familien_und_haushaltsformen/einelternfamilien.html) und [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/new/nip\\_detail.html?gnplD=2015-156](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/new/nip_detail.html?gnplD=2015-156) (Stand: 26.8.2015)

<sup>34</sup> eigene Berechnung (Daten Statistisches Amt Basel-Stadt)

<sup>35</sup> [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/new/nip\\_detail.html?gnplD=2015-156](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/new/nip_detail.html?gnplD=2015-156) (Stand: 26.8.2015)

## 4. Soziale Infrastruktur

### 4.1 Frühe Förderung

Im Kanton Basel-Stadt beinhaltet die „frühe Förderung“ die Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder von Geburt bis zum Eintritt in den Kindergarten. Sie zielt auf die motorische, sprachliche, kognitive und soziale Förderung von Kindern im Vorschulalter und soll grundsätzlich allen Kindern zugute kommen<sup>36</sup>. Sie wird wesentlich als ein Beitrag zur Herstellung von Chancengleichheit verstanden. Gerade Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien haben ungünstige Startbedingungen und ein erhöhtes Risiko, bereits in frühen Jahren in ihrer Entwicklung benachteiligt zu werden. Die frühe Förderung ist daher eng mit dem Gedanken der Prävention verbunden. Durch geeignete Angebote wird versucht, präventiv unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, bevor sie entstehen. In ihrer langfristigen Wirkung ist die Prävention damit auch für die Kinder- und Jugendhilfe respektive die Hilfen zur Erziehung von Relevanz. Durch ein qualitativvolles, ausgebauten Netz von Angeboten der frühen Förderung lässt sich möglicherweise ein späterer weitergehender Unterstützungsbedarf verhindern.<sup>37</sup>

Schweizweit ist die frühe Förderung im Aufbau. Im internationalen Vergleich wird allerdings immer noch unterdurchschnittlich viel in die frühe Förderung investiert<sup>38</sup>. Im Kanton Basel-Stadt wurde die Bedeutung schon früh erkannt. Der Regierungsrat hat den Frühbereich im Legislaturplan 2009 bis 2012 als Schwerpunkt verankert. Im aktuellen Legislaturplan ist die frühe Förderung als ein Instrument zur Erreichung der Chancengleichheit enthalten. Es wird betont, dass es darauf ankomme, die bestehenden Angebote im Frühbereich so zu gestalten, „dass sie insbesondere durch benachteiligte Familien in Anspruch genommen werden“<sup>39</sup>.

Die Angebote der frühen Förderung werden – neben allgemeinen Koordinationsaufgaben – in vier Themenbereichen umgesetzt, drei davon befinden sich in der Verantwortlichkeit des Erziehungsdepartements:

- *Elternbildung und Zugang zu spezifischen Gruppen*: u.a. Konzept Elternbildung, Veranstaltungskalender „elba“, Edulina, Femmes Tische, schritt:weise, mini move
- *Frühe Betreuung und Bildung, Früherkennung*: u.a. Zwuggel-Zvieri, Schnitz und drunder, Burzelbaum, Elternberatung Basel-Stadt, ZFF in den Quartiertreffpunkten
- *Frühe Sprachförderung*: obligatorische Deutschförderung

Die Angebote sind sowohl hinsichtlich der Zielgruppe als auch der Art und des Umfangs sehr unterschiedlich. Bei einigen Angeboten steht die allgemeine frühe Förderung von Kinder bzw. deren Eltern im Fokus (z.B. bei der Elternberatung Basel-Stadt), bei anderen handelt es sich um speziell auf benachteiligte Zielgruppen zugeschnittene Angebote (z.B. bei der obligatorische Deutschförderung oder dem Frühförderungsprogramm schritt:weise). Einige sind als offene Angebote konzipiert (z.B. mini move), andere sehen eine intensive Begleitung der Eltern (und Kinder) über mehrere Monate vor (z.B. schritt:weise).

Evaluationen der Angebote zeigen, dass die Angebote, die für benachteiligte Kinder und deren Familien konzipiert sind, die angestrebte Zielgruppe nicht immer gleich gut erreichen. Das offene Bewegungsangebot mini move und das Elternbildungsangebot edulina sind Angebote für benach-

<sup>36</sup> Bericht frühe Förderung März 2014

<sup>37</sup> Es gibt verschiedene Studien, in denen das Kosten-Nutzen-Verhältnis («return-on-investment») von Programmen der frühen Förderung untersucht wurde. Dabei scheinen die Ergebnisse der Studien durchweg positiv auszufallen, so lassen es zumindest aktuelle Publikationen zum Thema vermuten (z.B. die Expertise der Hochschule Luzern «Better together – Prävention durch Frühförderung» im Auftrag des Bundesamt für Gesundheit; dort wird auch Bezug genommen auf eine Kosten-Nutzen-Analyse im Rahmen des Projekts «Guter Start ins Kinderleben» - Ludwigsburg/Deutschland). Sie sind für die Politik und Praxis von Interesse, da sie die verschiedenen Aktivitäten im Frühbereich nicht nur fachlich sondern auch ökonomisch zu begründen versuchen. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass in den Studien individuelle positive und negative Entwicklungsverläufe gegenübergestellt werden und nicht die Gesamtkosten, welche der öffentlichen Hand durch den Ausbau der frühen Förderung und Prävention entstehen, in den Vergleich eingestellt werden. Mittelfristig ist davon auszugehen, dass der Ausbau der frühen Förderung zu höheren Gesamtausgaben führt, da neben der Bearbeitung von bestehenden Jugendhilfefällen zusätzlich die Kosten für Prävention und die frühe Förderung anfallen. In dieser Phase wird die öffentliche Hand gewissermassen doppelt belastet.

<sup>38</sup> Hafn, Martin: „Frühe Förderung als sozialpolitische Strategie“, in: SozialAktuell 09/2015, S. 11

<sup>39</sup> Legislaturplan 2013 -2017, Leitsatz 4, Schwerpunkt „Chancengleichheit“

teiligte Familien, werden aber auch von mittelständischen Familien besucht. Das Frühförderungsprogramm schrittweise richtet sich an benachteiligte Familien egal welcher Herkunft, erreicht aber mehrheitlich Kinder und Eltern aus fremdsprachigen bzw. ausländischen Familien. Unter dem Aspekt der Prävention und perspektivisch der Verhinderung von weitergehenden Hilfen respektive ergänzenden Hilfen zur Erziehung wären deshalb folgende Fragen zu diskutieren:

- *Wie können Kinder und Eltern aus besonders benachteiligten Familien effektiver erreicht werden?* Nur wenn diese Zielgruppe effektiv erreicht wird, kann ein positiver Einfluss auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung erwartet werden. Die Gesamtheit der Angebote, und insbesondere auch die damit verbundenen finanziellen Aufwendungen, scheint im Sinne der Herstellung von Chancengleichheit eher in die Breite zu zielen (Elternberatung, Deutschförderung) und weniger auf die gezielte Förderung von Kinder bzw. deren Eltern in besonders benachteiligten Lebenssituationen.
- *Wie lassen sich Kinder aus Schweizer Familien in benachteiligten Lebenssituationen besser erreichen?* Derzeit scheint diese Zielgruppe in der frühen Förderung unterrepräsentiert. Gerade Schweizer Familien sind in den Hilfen zur Erziehung jedoch überrepräsentiert, weshalb präventive Angebote insbesondere hier auch eine positive Wirkung auf die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen haben könnten.

Darüber hinaus stellt sich die grundsätzliche Frage, ob durch das zunehmende Engagement im Frühbereich nicht langfristig die Anzahl der Hilfen zur Erziehung eher zunehmen wird. Immer mehr Kinder und deren Eltern kommen frühzeitig in Kontakt mit professionellen pädagogischen Strukturen (Betreuung, Beratung, Kurse, Bildungsangebote). Dadurch werden Berührungspunkte und Zugangsbarrieren abgebaut, was grundsätzlich positiv zu beurteilen ist. Allerdings kann die Entwicklung auch dazu führen, dass Eltern von sich aus vermehrt professionelle Unterstützung nachfragen oder sogar beanspruchen, auch wenn der Bedarf nicht immer gegeben sein muss. Damit können auch Professionelle unter einen verstärkten Handlungsdruck geraten. Erfahrungen aus Deutschland legen nahe, dass der Ausbau der frühen Förderung mittel- bis langfristig eher zu einem nachgelagertem Ausbau auch der Hilfen zur Erziehung führt als zu einem Abbau.

## **4.2 Ausserfamiliäre Tagesbetreuung**

Die Angebote der ausserfamiliären Betreuung wurden im Kanton Basel-Stadt in den letzten Jahren deutlich ausgebaut. Mit der Bereitstellung von Betreuungsangeboten in Tagesheimen und Tagesstrukturen soll die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden. So haben gemäss Tagesbetreuungsgesetz grundsätzlich nur Erziehungsberechtigte Anspruch auf einen subventionierten Platz, die arbeiten oder sich in Ausbildung befinden. Gleichzeitig soll mit dem Ausbau der Tagesbetreuung die Chancengerechtigkeit in der Bildung verbessert werden. Indem Kinder mithilfe von pädagogischen Konzepten in den Tagesheimen bereits vor dem Kindergarteneintritt erste Bildungserfahrungen machen, sollen alle Kinder ähnliche Startchancen beim Eintritt in den Kindergarten erhalten und damit die gleichen Chancen, in der Schule erfolgreich zu sein.

In diesem Zusammenhang werden Projekte in den Tagesheimen im Rahmen der frühen Förderung durchgeführt (z.B. die beiden Projekte für eine gesunde Ernährung Zwuggel-Zvieri und Schnitz und drunder oder das Bewegungsprojekt Burzelbaum)<sup>40</sup>. Ebenfalls in diesem Zusammenhang stehen die Kinder in den Tagesheimen, die eine „Indikation für Betreuung“ bzw. eine „Indikation für Höhergewichtung“ durch eine Fachstelle erhalten haben. Diese Indikationen können gestellt werden, wenn die Betreuung eines Kindes aufgrund einer familiären Bedarfssituation nötig ist. In diesen Fällen erhalten Kinder auch dann einen subventionierten Platz, wenn die Erziehungsberechtigten nicht arbeiten. Die letzte Erhebung der Fachstelle Tagesbetreuung stammt von Ende Januar 2014. Damals waren 154 Kinder mit einer Indikation für Betreuung in einem

---

<sup>40</sup> Bericht Frühe Förderung März 2014

Tagesheim untergebracht (ca. 3 % von allen Kindern in Tagesheimen)<sup>41</sup>. Eine Indikation für Höhergewichtung wurde für 24 Kinder ausgesprochen. Die Statistik wird nicht regelmässig fortgeschrieben, sodass keine Entwicklungen über längere Zeiträume nachvollzogen werden können.

Im Zusammenhang mit den Hilfen zur Erziehung sind die Bildungsaspekte der Tagesbetreuung wesentlich. Durch den Ausbau der Tagesbetreuung werden mehr Kinder als früher vor ihrer Einschulung erreicht und gefördert. Damit werden ihre Chancen für einen erfolgreichen Start in die Schule verbessert und ein späterer weitergehender Förderungsbedarf kann verhindert werden. Da aber die Tagesbetreuung primär als Instrument der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eingerichtet wurde, stellt sich die Frage, ob auch die besonders benachteiligten Kinder erreicht werden.

Die Statistik der Fachstelle Tagesbetreuung enthält keine differenzierten Informationen über die soziale Bedarfslage der Kinder bzw. Familien, die ein ausserfamiliäres Betreuungsangebot nutzen. Auch sind in den Zahlen der Fachstelle nur Kinder erfasst, deren Eltern Beiträge des Kantons in subventionierten oder mitfinanzierten Tagesheimen erhalten. Sie bilden insofern nicht vollständig ab, wie viele Kinder sich in ausserfamiliären Betreuungsangeboten befinden. Gleichwohl liefern die Daten einige Hinweise:

- *Kantonale Ebene:* Grundsätzlich ist festzustellen, dass weniger als die Hälfte der Kinder in Basel-Stadt vor dem Eintritt in den Kindergarten ein ausserfamiliäres Betreuungsangebot nutzt (vgl. Abbildung 22). Das heisst ein Grossteil der Kinder erhält derzeit keine Unterstützung und Förderung in Tagesheimen – und würde entsprechend von einem verstärkten Engagement auch nicht profitieren.
- *Quartiersebene:* Der Kanton unterstützt in Quartieren mit eher ungünstigen Aufwuchsbedingungen (wie z.B. einem höheren Anteil an minderjährigen Sozialhilfebeziehenden) nicht weniger oder mehr Kinder in der Tagesbetreuung als in Quartieren mit vergleichsweise günstigen Werten (vgl. Abbildung 23). Es besteht kein Zusammenhang zwischen den sozialräumlichen Bedarfslagen und der Ausrichtung von Elternbeiträgen durch den Kanton.

Abbildung 20: Anteil der Kinder in institutioneller Tagesbetreuung (nur Fälle mit finanz. Beteiligung Kanton, Mai 2016)<sup>42</sup>

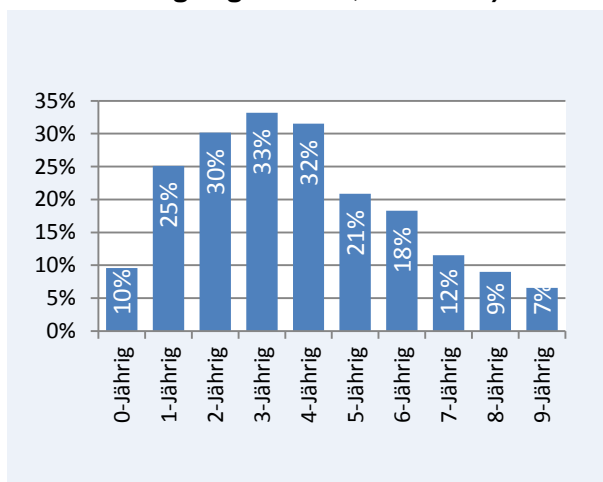
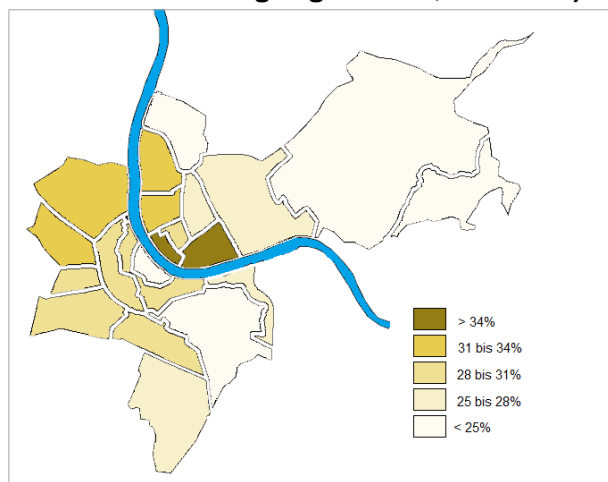


Abbildung 21: Anteil der 1- bis 4.5-Jährigen in institutioneller Tagesbetreuung (nur Fälle mit finanz. Beteiligung Kanton, Mai 2016)



<sup>41</sup> Es ist durchaus möglich, dass auch für andere Kinder aufgrund der familiären Situation eine Indikation von einer Fachstelle gestellt werden könnte. Dies wird allerdings nicht systematisch überprüft.

<sup>42</sup> nur Zahlen zu den Kindern, an deren Platzfinanzierung sich der Kanton beteiligt (2015 ca. 80%)

Die Daten weisen insgesamt darauf hin, dass durch das derzeitige Steuerungs- und Finanzierungssystem nicht verstärkt Kinder aus besonders benachteiligten Familien erreicht werden. Dies verwundert nicht, zielt doch die Tagesbetreuung vor allem auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familien und Beruf.

### **4.3 Integrative Schule**

Die Volksschule Basel-Stadt durchläuft gegenwärtig eine tiefgreifende Reformphase im Rahmen der Schulharmonisierung. Dazu gehört z.B. eine neue Schulstruktur, eine neue Schullaufbahnverordnung, der Aufbau von Tagesstrukturen, kompetenzorientierte Leistungstests oder die Einführung des Lehrplans 21. Die integrative Beschulung stellt eine weitere Neuerung dar. Umgesetzt werden damit die Vorschriften des Schulgesetzes (§§ 63a, b), des Behindertengleichstellungsgesetzes sowie des Sonderpädagogik-Konkordats. Alle Kinder sollen, wenn möglich, an einer Regelschule unterrichtet werden.<sup>43</sup>

2011 hat der Regierungsrat eine Sonderpädagogikverordnung (SPV)<sup>44</sup> in Kraft gesetzt. Sie legt fest, dass die sonderpädagogische Schulung und Förderung von Schülerrinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf, soweit wie möglich, integrativ im Rahmen der Regelschulen erfolgen soll. Zu den „regulären“ Fördergeboten an den Schulen gehören z.B. die schulische Heilpädagogik, Logopädie und Psychomotorik. Für Schülerinnen und Schüler, deren Unterstützungsbedarf so ausgeprägt ist, dass er im Rahmen des Förderangebots nicht abgedeckt werden kann, können individuelle Ressourcen „für verstärkte Massnahmen“ beantragen werden. Auch diese sollen grundsätzlich integrativ in der der Regelklassen durchgeführt werden. Eine separative Schulung ist nur dann möglich, wenn es für das Kindeswohl nötig ist oder wenn die Tragfähigkeit der Regelschule – insbesondere wegen Lern- und Verhaltensstörungen der Schülerin oder des Schülers – überfordert ist.

Dem Ziel, möglichst alle Kinder in der Regelklasse zu unterrichten, ist man näher gekommen: die integrative Beschulung, d.h. die Förderung und Unterstützung in den Regelklassen, wurde ausgebaut, entsprechend ging die Anzahl Schülerinnen und Schüler in separativen Angeboten zurück. Die „Aussonderungsquote“ in Basel-Stadt, also der Anteil Schülerinnen und Schüler, die separat in Sonderschulen oder eigenen Klassen beschult werden, konnte von rund 8,1 % im Jahr 2009 auf 4,8 % im Jahr 2014 gesenkt werden (vgl. dazu Abbildung 22). Diese Entwicklung drückt sich auch in absoluten Zahlen aus. Derzeit werden die meisten Schülerinnen und Schüler separat in heilpädagogisch ausgerichteten Spezialangeboten unterrichtet, gefolgt von Kindern und Jugendlichen in Sonderschulen und Schulheimen.

---

<sup>43</sup> Systemevaluation der integrativen Volksschule Basel-Stadt der HfH, S. 6

<sup>44</sup> SG 412.750

**Abbildung 22: Schülerinnen und Schüler, die im Kanton Basel-Stadt ein separates Angebot besuchen**

Schüler/innen in...	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15
Spezialangeboten <sup>45</sup>	205	200	195	261	254	254	231
Einführungsklassen	133	135	121	103	93	71	36
Kleinklassen	90	85	71	20	9	0	0
Fremdsprachenklassen	102	94	105	97	123	128	16
Sonderschulen <sup>46</sup>	347	325	345	237	196	157	125
Privatschulen <sup>47</sup>	60	60	66	67	57	39	27
Schulheime	162	159	158	162	158	170	196
<b>Total</b>	<b>1'099</b>	<b>1'058</b>	<b>1'061</b>	<b>947</b>	<b>890</b>	<b>819</b>	<b>631</b>
<b>Aussonderungsquote in %</b>	<b>-</b>	<b>8.1</b>	<b>8.3</b>	<b>7.3</b>	<b>6.8</b>	<b>6.3</b>	<b>4.8</b>

Auch die anderen Kantone der Schweiz haben die integrativen Förderangebote an den Schulen ausgebaut, allerdings mit unterschiedlichem Erfolg. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Kantone den Integrationsprozess auf unterschiedlichem Niveau begonnen haben. So weisen z.B. die Kantone Luzern mit durchschnittlich 2,3 %<sup>48</sup> und Zürich mit durchschnittlich 2,5 %<sup>49</sup> bereits heute deutlich geringere „Aussonderungsquoten“ aus als Basel-Stadt. Der kantonsübergreifende Vergleich ist allerdings mitunter schwierig, da die Statistik nicht einheitlich geführt wird. Eine nationale Statistik über den Anteil von Schülerinnen und Schülern, die separativ beschult werden, befindet sich im Aufbau.

Für die Diskussion im Kontext der ergänzenden Hilfen zur Erziehung ist die Frage von besonderem Interesse, ob der fortschreitende Integrationsprozess Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung hat, dabei insbesondere auf die Platzierungen in Schulheimen. So gelten verhaltensauffällige Kinder und Jugendlichen in Regelklassen als schwer integrierbar. Sie würden daher, so eine teilweise vertretene Auffassung, vermehrt in Schul-(Heimen) platziert.

Die Entwicklung der Schulheimplatzierungen von 2011 bis 2015 legt etwas anderes nahe: Trotz steigender Schülerzahlen ist die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in Schulheimen mit sozialpädagogischer Ausrichtung und interner Schule insgesamt zurückgegangen (vgl. Abbildung 23). Auch die ansteigende Entwicklung in der ersten Jahreshälfte 2014 hat sich nicht negativ auf das Gesamtergebnis ausgewirkt (vgl. auch Abbildung 3).

<sup>45</sup> Die Schülerinnen und Schüler der ehemaligen Heilpädagogischen Schule (HPS) sind ab 2011/12 z.T. in den Spezialangeboten zu finden, was den Anstieg 2011 erklärt

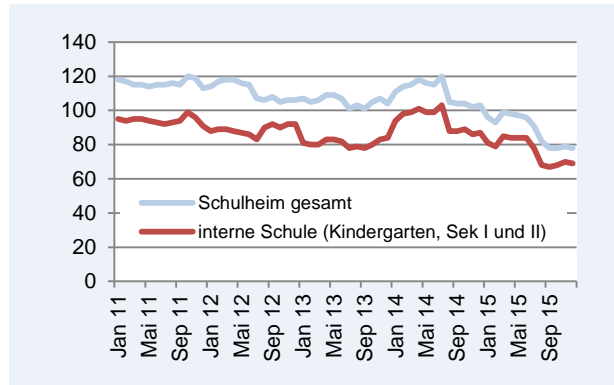
<sup>46</sup> bis 2010/11 inkl. KPS. Die HPS wurde per Schuljahr 2011/12 aufgelöst.

<sup>47</sup> Schülerinnen und Schüler mit speziellem Unterstützungsbedarf, die im Auftrag des Kantons an Privatschulen unterrichtet werden.

<sup>48</sup> [https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/uber\\_uns/portraet\\_abteilungen/dvs\\_jahresbericht\\_2014.pdf?la=de-CH](https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/uber_uns/portraet_abteilungen/dvs_jahresbericht_2014.pdf?la=de-CH)

<sup>49</sup> [www.vsa.zh.ch](http://www.vsa.zh.ch), Stichwort: Sonderschulung

**Abbildung 23: Entwicklung der laufenden Platzierungen in Schulheimen (soz.päd.), davon Anzahl mit interner Schulung**



Eine scheinbar naheliegende Erklärung für den Rückgang der Schulheimplatzierungen ist, dass die Volksschule heute insbesondere durch ihre Spezialangebote eher in der Lage ist, mit verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern umzugehen. Nach Einschätzung der Fachstelle Zusätzliche Unterstützung lässt sich allerdings nicht grundsätzlich von einer solchen Erklärung ausgehen. Sie verweist vielmehr auf eine zunehmende Anzahl von verhaltensauffälligen Kindern und Jugendlichen in den Spezialangeboten, welche die Lehrpersonen an die Grenzen ihrer Belastbarkeit führen würden.

Auswirkungen auf die Entwicklung der Schulheimplatzierungen können sich auch durch eine veränderte Platzierungspraxis ergeben. Seit dem 1.1.2013 ist die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) für die Anordnung von Kinderschutzmassnahmen zuständig, während der Kinder- und Jugenddienst (KJD) einvernehmliche Lösungen anstrebt. Solange keine Anordnung der KESB vorliegt, liegt es im Ermessen der Erziehungsberechtigten, ob ihr Kind in ein Schulheim platziert werden soll. Im Bemühen des KJD, einvernehmliche Lösungen zu finden, bleiben unter Umständen vermehrt Schülerinnen und Schüler in der Regelschule (bzw. in den Spezialangeboten), weil die Erziehungsberechtigten sich gegen eine Platzierung aussprechen, obwohl sie besser in einem Schulheim gefördert würden. Die Spezialangebote sind im Gegenzug verpflichtet, alle Schülerinnen und Schüler, die ihnen zugewiesen werden, aufzunehmen, da die Volksschule den gesetzlichen Auftrag zur Beschulung aller schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen hat.

Diese veränderten Rahmenbedingungen könnten dazu führen, dass der KJD von Seiten der Schulen vermehrt als passiv bzw. als solidarisch mit den Eltern wahrgenommen wird. Dies kommt auch in einem Bericht der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik zum Ausdruck, welche 2014 die integrative Schule in Basel-Stadt evaluiert hat. Auf die Frage, wie die Schulen ihre wichtigsten Partner erleben, wurde der Nutzen bzw. die Funktion des KJD für die Schulen am wenigsten gesehen.



## 5. Gesellschaftliche Entwicklungen

### 5.1 Mediennutzung

Die Mediennutzung von Jugendlichen in der Schweiz wird seit 2010 durch die JAMES-Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) untersucht. 2015 erschien erstmals die Schwesterstudie MIKE zur Mediennutzung von Kindern. Beide Studien zeigen, dass Kinder und Jugendliche in der Schweiz mit einem „enorm vielfältigen“ Medienangebot und einer hohen Medienausstattung aufwachsen. Mobile Geräte mit Internetzugang (Smartphones und Tablets) haben sich durchgesetzt und bestimmen das Nutzungsverhalten. Das Fazit dieser Entwicklung: Die Förderung von Medienkompetenz ist wichtig.

Der Bund startete 2010 das Programm Jugend und Medien mit einer Laufzeit von fünf Jahren und übernahm koordinierende und vernetzende Aufgaben. Mit einem Abschlussbericht im Mai 2015 informierte der Bund über eine zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes. Während regulierende Massnahmen Sache des Bundes sind, liegen Angebote zur Medienkompetenzförderung in der Kompetenz der Kantone. In seinem Abschlussbericht empfiehlt der Bund den Kantonen, die Medienkompetenzförderung auch in sozial- und heilpädagogischen Heimen zu unterstützen. Da diese sozialpädagogischen Einrichtungen an die Stelle der Familie träten, gehöre auch die Begleitung im Umgang mit digitalen Medien sowie die Förderung von Medienkompetenzen zu ihrem Auftrag. Eine fundierte Auseinandersetzung und Weiterentwicklung mit der eigenen Praxis finde aber erst in wenigen Heimen statt, heisst es im Abschlussbericht des Bundes<sup>50</sup>.

Erste Schritte zur Medienkompetenzförderung in Heimen wurden gemacht: Curaviva Schweiz entwickelte zusammen mit der Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern eine Broschüre für sozial- und heilpädagogische Kinder- und Jugendinstitutionen zum Umgang mit digitalen Medien und Förderung der Medienkompetenzen. Das Projekt wurde durch das Programm Jugend und Medien mitfinanziert und fachlich begleitet. Die Broschüre wurde im Juni 2015 herausgegeben<sup>51</sup>. Es ist davon auszugehen, dass das Thema Mediennutzung auch in den Basler Heimen präsent ist. Wie Medien genutzt werden und ob eine Begleitung stattfindet, kann je nach Einrichtung verschieden sein.

### 5.2 Mitwirkung

Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes umfasst 54 Artikel mit den Rechten auf Schutz, Förderung und Beteiligung. Die Schweiz ratifizierte die Konvention und verpflichtete sich damit, die Kinderrechte umzusetzen und ihre Gesetzgebung an die Konvention anzupassen. Der Kanton Basel-Stadt hat diese Vorgabe mit der Totalrevision des Kinder- und Jugendgesetzes aufgenommen. Ein für die Schweiz wichtiger Aspekt der UN-Kinderrechtskonvention ist das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Mitwirkung. Mitwirkung ist denn auch einer der Grundsätze im neuen Kinder- und Jugendgesetz (KJG).

Wenn Kindermitwirkung verstärkt und gefördert werden soll, ist es wichtig, dass Kinder in ihrem Alltag mitreden, mitentscheiden und mitgestalten können. Neben der Familie und der Schule spielen hier die Betreuungseinrichtungen und die Freizeitangebote sowie die Kinder- und Jugendheime eine grosse Rolle. Der Einbezug und die Mitwirkung erfolgen zum Beispiel bei der Ausgestaltung von Alltagsabläufen und Aktivitäten sowie bei der Gestaltung von Aussenanlagen und Räumlichkeiten.

<sup>50</sup> Bundesbericht 2015 zum Medienschutz in der Schweiz, Seite 87

<sup>51</sup> [http://www.curaviva.ch/files/UY8CT00/broschuere\\_neue\\_medien2015\\_d.pdf](http://www.curaviva.ch/files/UY8CT00/broschuere_neue_medien2015_d.pdf)

Neben dem Recht auf Mitwirkung haben Kinder und Jugendliche gemäss UN-Kinderrechtskonvention auch das Recht, ihre Meinung in allen sie berührenden Angelegenheiten frei zu äussern. Diese Meinung soll von den Erwachsenen angehört und bei Entscheidungen angemessen berücksichtigt werden. In Institutionen der stationären Jugendhilfe sollten Strukturen bestehen, wo Jugendliche ihre Meinungen einbringen können.

In Basel gibt es bereits einige Beispiele für eine Mitwirkung und Mitsprache von Kindern und Jugendlichen in Heimen. So startete zum Beispiel das Bürgerliche Waisenhaus 2013 ein Pilotprojekt zu einer verstärkten Mitwirkung in der stationären Jugendhilfe. Die Gestaltung des eigenen Zimmers, Mitsprache bei Freizeitaktivitäten und beim „Ämtliplan“ sowie die Einberufung des sogenannten „Jungroots“ gehören zu den Gestaltungsbereichen. Im „Jungroot“ treffen sich alle 6 Wochen die Vertreterinnen und Vertreter jeder Wohngruppe. Die Themen werden von den Kindern und Jugendlichen eingebracht, wie z.B. aktuell der Antrag auf WLAN. Das Pilotprojekt wird 2016 ausgewertet; die weiteren Institutionen der Jugendhilfe sollen von Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt profitieren.

## 6. Anhang

### Die Quartiere der Stadt Basel

