



Betriebsbeiträge an Erziehungsmassnahmen für Minderjährige und junge Erwachsene

Evaluation der Rolle des Bundes

Das Wesentliche in Kürze

Auch wenn der Straf- und Massnahmenvollzug im Kompetenzbereich der Kantone liegt, richtet das Bundesamt für Justiz jährlich Betriebsbeiträge von rund 70 Millionen Franken an 174 stationäre Erziehungseinrichtungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene aus. Diese Einrichtungen betreuen Minderjährige und junge Erwachsene im Zuge zivil- oder strafrechtlicher Unterbringungs-massnahmen im Hinblick auf Schutz und Sozialisierung, im Falle strafrechtlicher Massnahmen auch auf Nichtrückfälligkeit.

Der Bund hat Voraussetzungen für die Ausrichtung der Beiträge erlassen. Sie stellen Standards dar, die vor allem Qualität verbessern und Ungleichbehandlung aufgrund föderalistischer Strukturen verhindern sollen. Vorausgesetzt werden beispielsweise ein Mindestbestandteil an erzieherischem Personal mit anerkannter Ausbildung, ein pädagogisches Konzept und eine schriftliche Hausordnung. Zusätzlich verlangt der Bund von den Kantonen eine Planung, die den Bedarf der Einrichtungen nachweist, um ein nicht bedarfsgerechtes Angebot und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat sich mit den Standards und der Bedarfsplanung befasst und die Rolle des Bundes bei der Sicherung der Qualität und der Gleichbehandlung untersucht. Der Bericht beruht auf einer Dokumentenanalyse, teilstrukturierten Interviews, einer schriftlichen Erhebung bei nicht subventionierten Einrichtungen sowie vier Diskussionsgruppen mit Vertretern der Kantone und von Einrichtungen, die vom Bundesamt für Justiz Beiträge erhalten. Ergänzend wurde die Praxis der Schweiz mit derjenigen in den Niederlanden und in Norwegen verglichen.

Qualitätsstandards insgesamt gut akzeptiert und als nützlich erachtet

Die Qualitätsstandards des Bundesamtes für Justiz sind geeignet, um die Qualität der Betreuung zu beurteilen. Sie werden von den beitragsberechtigten Einrichtungen und den Kantonen insgesamt geschätzt und als nützlich erachtet, indem sie zur Qualität, Professionalisierung und Festigung der stationären Einrichtungen im Hinblick auf die Bewältigung der zunehmend komplexen Probleme der platzierten Minderjährigen und jungen Erwachsenen beitragen. Dadurch, dass Kantone und zuständige Behörden die Anforderungen ihrer Betriebsbewilligungsverfahren tendenziell an die Qualitätsstandards angleichen, wirken sie über die 174 beitragsberechtigten Einrichtungen hinaus. Zwei Voraussetzungen werden allerdings von einigen Kantonen und Einrichtungen infrage gestellt.

Strukturierter und partizipativer Prozess bei der Revision der Qualitätsstandards

Die aus dem Jahr 1989 stammenden Qualitätsstandards wurden letztmals zwischen 2002 und 2004 einer grösseren Revision unterzogen. Es handelte sich dabei um einen strukturierten Revisionsprozess, der die Hauptbeteiligten mehrfach einbezog. Das Bundesamt für Justiz hat sichergestellt, dass die Standards auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren, und einen Vergleich mit anderen Standards und Empfehlungen vorgenommen.

Rechtliche Kriterien angewendet

Sämtliche Einrichtungen, die Beiträge erhalten, erfüllen die gesetzlichen Kriterien bezüglich Qualitätsstandards. Bei den eher qualitativen Beurteilungskriterien kann die Anwendung je nach Einrichtung variieren. Wenn eine schweizweit einheitliche Anwendung der Qualitätsstandards angestrebt wird, haben einige Einrichtungen einen Vorsprung. Die Entwicklungsziele, die das Bundesamt für Justiz festlegt, sollen für die Einrichtungen ein Anreiz sein, sich kritisch zu hinterfragen und die Betreuungsqualität zu optimieren.

Überprüfungsverfahren für die Beitragsberechtigung : gut akzeptiert, es kann aber zu Doppelspurigkeiten führen

Das Verfahren des Bundesamtes für Justiz zur Prüfung der Beitragsberechtigung ist transparent. Obschon es sich in einigen Punkten um eine qualitative Beurteilung handelt, ist ein einheitliches Vorgehen gewährleistet. Das Verfahren wird insgesamt von den beitragsberechtigten Einrichtungen und den Kantonen geschätzt. Ein Risiko bezüglich Doppelspurigkeiten bei einer Prüfung durch das Bundesamt für Justiz und durch die Kantone besteht, wenn diese ebenfalls Beiträge an die Einrichtungen ausrichten. Zudem ist die Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Nachprüfung und Kontrolle der beitragsberechtigten Einrichtungen zu wenig klar.

Wissenstransfer noch zu wenig standardisiert

Um die Anstrengungen von Bund und Kantonen zur Sicherstellung der Gleichbehandlung und Optimierung der Qualität zu unterstützen, sammelt das Bundesamt für Justiz Informationen über neue Erkenntnisse und fördert eine innovative Betreuung. Neben diesem Transfer allgemeiner Informationen findet fallweise ein individualisierter Austausch mit den Kantonen und den beitragsberechtigten Einrichtungen zu Qualitäts- und Planungsfragen statt. Diese erachten den Austausch als nützlich, würden aber einen standardisierten Wissenstransfer begrüßen, wie ihn beispielsweise Norwegen und die Niederlande kennen.

Unbefriedigende Situation bei der Bedarfsplanung

Es gibt keine ideale Planung, die allen wissenschaftlichen Kriterien genügen würde. Rund die Hälfte der Kantone bezieht nur die beitragsberechtigten Einrichtungen - und nicht das gesamte stationäre Angebot einschliesslich Pflegefamilien - in die Planung ein. Das ambulante Angebot wird, wenn überhaupt, nur in ein paar Sätzen erwähnt. Die Planung ist in jedem Kanton anders, mit unterschiedlichem Erfolg. Dazu ist anzumerken, dass die Berichte nicht immer alle Anstrengungen der Kantone erfassen. Beispielsweise haben einige Kantone Erhebungen bei den Platzierungsstellen vorgenommen oder betreiben regional interdisziplinäre Plattformen. Manche Kantone haben ihr Optimierungspotenzial erkannt und Massnahmen zur Überarbeitung und Verbesserung ihrer Planung ergriffen.

Das Bundesamt für Justiz nimmt keine Analysen mit den Daten vor, die die Kantone übermitteln, vor allem weil diese nur beschränkt vergleichbar und unvollständig sind. Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellt fest, dass die Ziele bezüglich Inhalt und Bedarfsbeurteilung noch nicht erreicht sind, obwohl die Planungsanforderung seit Ende der 1980er-Jahre besteht. Insgesamt lässt sich rückblickend über die letzten 25 Jahre dennoch eine positive, aber bescheidene Entwicklung bei der Zahl der übermittelten Planungen und deren Inhalt ausmachen. Es müssen aber noch deutliche Fortschritte gemacht werden. Das Bundesamt für Justiz und die grosse Mehrheit der Kantone sind überzeugt, dass die Planung nötig und sinnvoll ist. In Norwegen und den Niederlanden ist sie

im Vergleich dazu weiter entwickelt. Mithilfe von zentralisierten Daten werden dort Modellierungen und Analysen vorgenommen, um das Angebot und die entsprechende Finanzierung zu steuern.

Verbesserungspotenzial und Empfehlungen

Die Analyse der Eidgenössischen Finanzkontrolle hat ergeben, dass das Bundesamt für Justiz dank der Beitragsvergabe und der Informationsverbreitung einen Mehrwert schafft. Es wurde jedoch Optimierungspotenzial festgestellt. Es wurden drei Empfehlungen zuhanden des Bundesamtes für Justiz formuliert. Sie betreffen die Klärung der Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie Verbesserungen im Bereich Bedarfsplanung und Informationsaustausch. Das Bundesamt für Justiz hat bereits Überlegungen in diesem Sinne angestossen. Das Bundesamt ist mit den Empfehlungen einverstanden und will sie bis Ende 2014 umsetzen. Die Stellungnahme des Bundesamts befindet sich am Schluss des Berichtes (Anhang 7).

Originaltext in Französisch