

Sitzung vom 2. Dezember 1992

3690. Dringliche Interpellation

Kantonsrat Ernst Wohlwend, Winterthur, und Mitunterzeichnende haben am 9. November 1992 folgende dringlich erklärte Interpellation eingereicht:

Kanton und Stadt Zürich haben angesichts der angespannten Finanzlage drastische Sparmassnahmen bei der stationären Kinder- und Jugendhilfe ergriffen, die eine Verknappung des Angebots zur Folge haben und vor allem für die Landbezirke einen eigentlichen Vollzugsnotstand befürchten lassen.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Folgen der Sparmassnahmen von Kanton und Stadt Zürich bei der Kinder- und Jugendhilfe?
2. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen, um
 - einen Vollzugsnotstand zu verhindern,
 - zu garantieren, dass die Versorgerinnen und Versorger Einweisungen nach Indikationen vornehmen und nicht nach Verfügbarkeit von Plätzen bzw. finanziellen Mitteln, und
 - zu verhindern, dass gewisse Angebote ganz fehlen werden?

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Interpellation Ernst Wohlwend, Winterthur, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

A. Bemerkungen zum Heimwesen

Der Kanton Zürich verfügt über ein gut ausgebautes Angebot an Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe. In einem Netz von unterschiedlichen Institutionen der ausserfamiliären Betreuung werden Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen im Verhaltens-, körperlichen oder geistigen Bereich betreut, für welche eine stationäre Behandlung angezeigt ist.

Die Einrichtungen werden gestützt auf das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 durch Kostenanteile und Subventionen durch den Kanton unterstützt. Rund 65 % der Institutionen werden von gemeinnützigen privaten, die übrigen von kommunalen Trägerschaften geführt.

Die Nettotageskosten für einen Heimplatz betragen je nach Heimtyp in der Regel zwischen Fr. 200 und Fr. 400. Diese Kosten werden durch die sogenannten Versorgertaxen (Beitrag der Wohnsitzgemeinde und Elternbeitrag), durch Staatsbeiträge und in vielen Fällen durch Beiträge des Bundes finanziert. Die von der Erziehungsdirektion festgelegten Mindestversorgertaxen liegen je nach Heimtyp zwischen Fr. 45 und Fr. 105 (in Kinderheimen und heilpädagogischen Pflegefamilien mit Invalidenversicherungsbeiträgen [IV] Fr. 45, ohne IV Fr. 60; in Heimen für Jugendliche mit interner Lehre Fr. 90; in Spezialinstitutionen wie Durchgangsabteilungen, Beobachtungsstationen usw. Fr. 105).

Der Kanton Zürich verfügt gegenwärtig gesamthaft über 2029 Heimplätze, davon 1426 Plätze im Bereich erziehungsschwierige Kinder, Schüler und Jugendliche (verwaltungsinterne Zuständigkeit Jugendamt) und 603 Plätze im Bereich Sonderschulheime (verwaltungsinterne Zuständigkeit Abteilung Volksschule). Das Amt für Kinder- und Jugendeinrichtungen (AKJ) der Stadt Zürich bietet rund 25 % der dem Jugendamt unterstellten Heimplätze an. Davon sind 40 % von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt Zürich belegt. Gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 richtet der

Kanton den kommunalen Trägerschaften auf die Finanzkraft der Gemeinde abgestimmte Beiträge aus. Bei den von der Stadt Zürich geführten Einrichtungen beträgt dieser Satz zurzeit 2 % der Lohnkosten an das erzieherisch und in der Ausbildung tätige Personal und 50 % der Lehrerbesoldungen. Neben der Stadt Zürich führen auch die Gemeinden Winterthur (Subventionssatz gegenwärtig 20 %) und Küsnacht (Subventionssatz gegenwärtig 2 %) je ein Heim. Als Heimträger kommen die Gemeinden auch für die ungedeckten Kosten der in ihren Einrichtungen plazierten, jedoch nicht in ihrer Gemeinde wohnenden Kinder auf. Demgegenüber erhalten die privaten Trägerschaften Kostenanteile an die Besoldungen des erzieherisch, schulisch und in der Ausbildung tätigen Personals mit einem durchschnittlichen Subventionssatz von 70 %.

Plazierungen in ausserkantonalen Institutionen, an welche die Erziehungsdirektion Staatsbeiträge (Konto 3610.701) ausrichtet, werden gemäss § 7 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge über die Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) abgewickelt. Der kantonalzürcherische Platzierungsbedarf ist höher als das Platzangebot in Zürcher Einrichtungen.

B. Sparmassnahmen des Kantons

1. Verzicht auf Institutionen

Das beitragsberechtigte Therapieheim für Jugendliche in Richterswil wird nicht realisiert. Auf weitere sieben projektierte Institutionen wird verzichtet. Die geschätzten Einsparungen an Betriebsbeiträgen betragen 3 Millionen Franken. Nachteile erwachsen daraus, dass für bestimmte Klientengruppen kein spezifisches Angebot zur Verfügung steht.

2. Kürzung der Betriebsbeiträge

Die Umsetzung erfolgt durch folgende Massnahmen: Reduktion des Sachaufwandes, Limitierung der Personalkosten, Erhöhung der Versorgertaxe. Die Trägerschaften sind ferner aufgefordert, weitere Massnahmen zu prüfen und einzeln oder kumulativ anzuwenden: Reduktion des Therapieangebots, Reduktion der Leistung (z.B. Reduktion der Öffnungszeiten über Wochenende und Ferien, Erhöhung der Kinderzahl pro Erzieher, vorübergehende Schliessung von Einheiten). Die Kontrolle der Umsetzung erfolgt über die neu eingeführte Budgetprüfung und anlässlich der Festlegung des Staatsbeitrags.

Die Wirkung der Massnahmen ist aufgrund der vergangenheitsbezogenen Beitragspraxis um ein Jahr verzögert. Die Einsparungen sollen 1993 Fr. 200 000, 1994 rund 1,5 Millionen Franken betragen.

Die Massnahmen sind pädagogisch und betriebswirtschaftlich vertretbar. Weitergehende Einsparungen könnten nur durch eine zusätzliche Reduktion des Angebots, insbesondere durch die Schliessung von Institutionen, vollzogen werden.

3. Jugendanwaltschaften (jugendstrafrechtliche Plazierungen) Der Antrag zum Vorschlag sieht für das Massnahmenkonto 3180.101 der Jugendanwaltschaften für 1993 6,9 Millionen Franken vor. Der Bedarf 1992 liegt einschliesslich bewilligter bzw. hängiger Nachtragskredite bei 9,2 Millionen Franken. Es ist auch für 1993 mit dem gleichen Bedarf zu rechnen. Hinzu kommen folgende Mehrausgaben: 1,5 Millionen Franken für die 25%ige Erhöhung der Mindestversorgertaxe, 2,5 Millionen Franken für die neue Stadtzürcher Taxordnung und 1,8-2,8 Millionen Franken für den erhöhten Bedarf aus vermehrten Plazierungen. Letztere haben ihren Grund hauptsächlich in der stärker verbreiteten Drogenabhängigkeit und in bandenmässig begangenen Gewaltdelikten.

Der geschätzte Gesamtbedarf für die Massnahmen liegt bei 15-16 Millionen Franken. Durch von der Jugendstaatsanwaltschaft im Auftrag der Erziehungsdirektion beschlossene Restriktionen bei den Plazierungen kann der Gesamtbedarf höchstens um 1,5 auf 13,5-14,5 Millionen Franken reduziert werden. Die Erziehungsdirektion versucht, die Ausgaben auf 13,5 Millionen Franken zu beschränken. Es ist aber davon auszugehen, dass die Gerichte, welche die Plazierungen anordnen, gemäss dem verpflichtenden Wortlaut des Strafgesetzbuches weiterhin für massnahmebedürftige Angeschuldigte Fremdplazierungen beschliessen werden.

4. Betriebsbeiträge an ausserkantonale Heime (fürsorgereiche, vormundschaftliche und schulische Plazierungen)

Das Konto 3610.701, Betriebsbeiträge an ausserkantonale Jugendheime für Zürcher Minderjährige, wurde auf 5,55 Millionen Franken limitiert. 1992 werden 9,25 Millionen Franken einschliesslich bewilligter bzw. hängiger Nachtragskredite benötigt. Die Kostensteigerung resultiert aus den gesamtschweizerisch gestiegenen Heimkosten, der Erhöhung der Zahl ausserkantonale plazierter Kinder und Jugendlicher sowie aus Schwankungen in der Abrechnungspraxis der Institutionen. Es ist anzunehmen, dass der Bedarf 1993 ungefähr gleich hoch sein wird wie 1992. Die Einsparung von 3,5 Millionen Franken könnte nur mittels eines Plazierungsstopps durchgesetzt werden. Daraus würde resultieren, dass eine nicht bezifferbare Anzahl Kinder und Jugendlicher nicht mehr plaziert werden könnte.

C. Massnahmen der Stadt Zürich

Neue Taxordnung per 1. Januar 1993 (Vollkostenverrechnung)

Diese Massnahme bezieht sich auf nichtstädtische Zürcher Kinder und Jugendliche in städtischen Einrichtungen. Betroffen sind rund 110 Kinder und Jugendliche, welche aufgrund der verschiedenen Einweisungsgrundlagen fremdplaziert sind. Die Stadt Zürich will damit 7-8 Millionen Franken Mehreinnahmen erreichen. Davon sind mit 2,5 Millionen Franken die jugendstrafrechtlichen Plazierungen betroffen (vgl. Ziffer B 3), und rund 5 Millionen Franken entfallen auf fürsorgerische, vormundschaftsrechtliche sowie schulische Plazierungen. Weil bei letzteren die Versorger voraussichtlich in den meisten Fällen nicht in der Lage sein werden, die hohen Kosten zu tragen, ist mit Umplazierungen in private Zürcher und ausserkantonale Institutionen zu rechnen. Ein Vollzugsnotstand ist nicht auszuschliessen, da gesamthaft schon heute nicht genügend Plätze zur Verfügung stehen. Dieser Vollzugsnotstand wird durch den von der Stadt Zürich bereits beschlossenen Abbau von 50 Plätzen bis Mitte 1993 verschärft.

D. Beiträge des Bundesamtes für Justiz

Könnten die in den Konzepten der Heime festgelegten Anerkennungsvoraussetzungen des Bundesamtes für Justiz durch Reduktion des Platzangebots, Abbau von Etatstellen oder Schliessung von Gruppen nicht aufrechterhalten werden, wäre mit dem Verlust von Bundesbeiträgen (Zürcher Institutionen erhalten gesamthaft 12 Millionen Franken) zu rechnen.

E. Der Regierungsrat wird im Hinblick auf die zusätzlichen Aufwendungen der Jugendanwaltschaften (gemäss B 3) und der Betriebsbeiträge an ausserkantonale Heime (gemäss B 4) gezwungen sein, 1993 die entsprechenden Nachtragskredite zu beantragen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion des Erziehungswesens.

Zürich, den 2. Dezember 1992

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Roggwiller