

Sitzung vom 12. Januar 2022

42. Anfrage (Finanzierung der ambulanten, aufsuchenden, niederschweligen Dienstleistung)

Die Kantonsrätinnen Monika Wicki und Pia Ackermann, Zürich, haben am 8. November 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Einzelpersonen aber auch Familien in der Krise brauchen besondere Unterstützung und Schutz. Es gibt eine Vielzahl von Unterstützungsmöglichkeiten. Um Menschen in schwierigen Lebenslagen über die ganze Alterspanne hinweg zu unterstützen, sind ambulante Angebote besonders wichtig. Sie können verhindern, dass das soziale Umfeld verlassen werden muss.

Die aufsuchende Sozialbegleitung hilft Familien und Einzelpersonen in schwierigen Lebenssituationen, bei Krankheit oder Lebenskrisen, wenn der Alltag allein nicht mehr zu bewältigen ist. Diese Alltagsbegleitung ermöglicht oft die Selbständigkeit Einzelner und das weitere Zusammenleben der Familie. Sozialbegleiter und Sozialbegleiterinnen mit eidgenössischem Fachausweis (Abschluss auf Tertiärstufe B) fördern die Selbständigkeit, damit die soziale und berufliche Integration gelingt und die Selbstverantwortung gestärkt wird. Diese ergänzenden Dienstleistungen werden durch Mitarbeitende der Sozialdienste, der KESB oder durch die Gemeinden erteilt. Welche Form von unterstützender Hilfe für Menschen in schwierigen Lebenssituationen heute möglich ist, hängt einerseits vom zur Verfügung stehenden Angebot in der Region, den Gemeinden und der Vernetzung der zuweisenden Stellen ab, andererseits aber auch davon, ob sich eine geeignete Finanzierung finden lässt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen zur Dienstleistung Sozialbegleitung:

1. In welchen kantonalen Gesetzen und Verordnungen sind die Leistungen und damit die Finanzierung der ambulanten, aufsuchenden, niederschweligen Sozialbegleitungen für die Gemeinden wie geregelt? Aufgeschlüsselt nach Erziehung, Gesundheit, Soziales und Justiz.
2. Welche Organisationen und welche Berufsgruppen erbringen diese Dienstleistungen?
3. In welchem Umfang wurden in den Gemeinden in den letzten drei Jahren solche Dienstleistungen erbracht und welcher Art waren diese Dienstleistungen?
4. Gibt es Evaluationen zur Effektivität der verschiedenen Angebote?

Fragen zur Sozialbegleitung im Zusammenhang mit der Verordnung zum KJG:

5. Welche Angebote der Familienhilfe werden in der Verordnung zum neuen KJG im Rahmen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung eingeschlossen, welche ausgeschlossen?
6. Wie ist es zum Ein- bzw. Ausschluss der verschiedenen Angebote gekommen? Was sind die Kriterien, welche zu einem Einschluss der Angebote im Rahmen der ergänzenden Hilfen des KJG führen?
7. Wie kommt es zum eng geführten Oberbegriff Sozialpädagogische Einzelbegleitung gemäss KJV?
8. Ist die Verrechenbarkeit der Angebote wie z. B. SOF (Sozialbegleitung für Familien) oder Jobcoaching, Übergangsbegleitung für Jugendliche und Erwachsene etc. weiterhin gewährleistet?
9. Falls nicht: Wie sieht der Regierungsrat die Sicherstellung eines ausreichenden Angebotes an ergänzenden niederschweligen Hilfen zu Erziehung, Begleitung und Unterstützung, damit nicht Fehlanreize für die Gemeinden entstehen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Monika Wicki und Pia Ackermann, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Anfrage bezieht sich allgemein auf die «ambulanten, aufsuchenden, niederschweligen Dienstleistungen». Der Regierungsrat geht davon aus, dass damit im zivilrechtlichen Kinderschutz insbesondere die sogenannte sozialpädagogische Familienhilfe (SPF) gemeint ist. Diese kann, wie in der Anfrage erwähnt, auf freiwilliger Basis erfolgen, beispielsweise nach einer Elternberatung durch die Kinder- und Jugendhilfzentren (kjj). Weiter ist denkbar, dass eine andere Stelle (z. B. ein kommunaler Sozialdienst im Rahmen der persönlichen Hilfe) auf das Beratungsangebot durch die kjj hinweist. Kann einer Kindeswohlgefährdung im Rahmen von sogenannten vorgelagerten Angeboten begegnet werden, sind durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) angeordnete Kinderschutzmassnahmen entbehrlich. Es gilt der Grundsatz der Subsidiarität. Daher ist fraglich, ob eine von der KESB angeordnete SPF überhaupt als «niederschwellig» bezeichnet werden kann. Eine SPF begleitet und berät die Familie zu Hause in ihrem Privatbereich und erhält dadurch Einsicht in den persönlichen Alltag der Familie. Geschieht dies gegen den Willen der Familie (andernfalls braucht es keine Anordnung durch die KESB), ist dies als ein relativ weitgehender Eingriff in die Privatsphäre zu qualifizieren.

Zu Frage 1:

Art. 111 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) legt fest, dass der Kanton und die Gemeinden dafür sorgen, dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten. Gemäss § 1 des Sozialhilfegesetzes (SHG, LS 851.1) sorgen die politischen Gemeinden für die notwendige Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden. Die Gemeinden sind verpflichtet, wirtschaftliche Hilfe zu gewähren und persönliche Hilfe anzubieten. In der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV, LS 851.11) finden sich die Ausführungsbestimmungen zum SHG.

Art und Umfang der persönlichen Hilfe werden von der zuständigen Beratungs- und Betreuungsstelle bestimmt. Diese ist an kein bestimmtes Verfahren gebunden, es richtet sich nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls (§ 12 Abs. 2 SHG). Erachtet die Sozialbehörde eine besondere Betreuung durch Dritte als sinnvoll und notwendig, so leistet sie für solche Dienste im Rahmen der wirtschaftlichen Hilfe Kostengutsprache im Sinne von § 16a SHG. Personen, die Hilfesuchende beraten und betreuen, müssen aufgrund ihrer Ausbildung oder der bisherigen Tätigkeit dafür geeignet sein (§ 15 SHV).

Im Gesundheitsbereich ist im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) schweizweit einheitlich geregelt, welche Leistungen durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) vergütet werden. Leistungen, die von der OKP vergütet werden, können entsprechend den bestehenden Tarifregelwerken im Rahmen des KVG abgerechnet werden. Dazu gehören auch ambulante Angebote. Wenn die bundesrechtlichen Tarife die Kosten einer wirtschaftlichen Leistungserbringung nicht decken, kann der Kanton gemäss § 11 des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG, LS 813.20) Subventionen bis zu 100% der ungedeckten Kosten für versorgungspolitisch sinnvolle Angebote gewähren.

Im Bereich der Bildung bzw. der Kinder- und Jugendhilfe regelt das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, LS 852.1) die ambulante Kinder- und Jugendhilfe. Dazu zählen auch aufsuchende Leistungen der kjz, beispielsweise Hausbesuche der Mütter- und Väterberatung sowie Besuche bei Kindeswohlabklärungen im Auftrag der KESB. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG, LS 413.31) regelt beratende und begleitende Angebote auf der Sekundarstufe II.

Zu Frage 2:

Vom Kanton subventionierte Angebote im Gesundheitsbereich sind gemäss § 11 SPFG auf Listenspitäler mit Standort im Kanton Zürich beschränkt. Diese Angebote verfügen alle über interdisziplinäre Teams und werden über Tarife finanziert. Grundsätzlich können alle Leistungser-

bringer, die zur Tätigkeit zulasten der OKP zugelassen sind und die Voraussetzungen gemäss den Art. 36–40 KVG erfüllen, solche Dienstleistungen erbringen. Dazu gehören in den Gemeinden verschiedene aufsuchende Angebote wie die Spitex-Dienste oder Personen, die auf Anordnung oder im Auftrag einer Ärztin oder eines Arztes Leistungen erbringen.

Daneben gibt es insbesondere im Bereich Psychiatrie ambulante, aufsuchende Angebote, die zusätzlich noch vom Kanton subventioniert werden. Für Kinder und Jugendliche hat beispielsweise die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich ein aufsuchendes Angebot, in dessen Rahmen psychisch kranke Kinder und Jugendliche sowie ihre Familien ergänzend zur ambulanten psychiatrisch-psychotherapeutischen Behandlung in ihrem Lebensumfeld für einige Wochen unterstützt werden. Weitere spezialisierte, aufsuchende Angebote gibt es beispielsweise auch für die Versorgung von älteren psychisch kranken Menschen zu Hause.

Gemäss KJHG erbringen Kanton, Gemeinden und Dritte Leistungen der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe. Die kantonalen kjz beraten und unterstützen Kinder, Jugendliche und Familien bei besonderen Herausforderungen und in schwierigen Lebenssituationen. Sie erbringen Mütter- und Väterberatung sowie Kindeswohlabklärungen auch vor Ort bei den Familien. Im Bereich der Berufsbildung unterstützt das Angebot «Case Management Netz2» Jugendliche und junge Erwachsene ohne Berufs- oder Mittelschulabschluss, und das Mentoringprogramm «Ithaka» begleitet Jugendliche beim Einstieg ins Berufsleben.

Die Gemeinden können zusätzliche Leistungen im Bereich der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe erbringen, wie etwa die Jugendarbeit. Einzelne Gemeinden finanzieren zudem Sozialbegleitung für Familien, die durch private Anbietende erbracht wird.

Im Bereich der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe sind hauptsächlich Fachpersonen der Sozialen Arbeit mit Abschluss Höhere Fachschule oder Fachhochschule tätig. In der Mütter- und Väterberatung sind Pflegefachpersonen mit Vertiefung in Kinderpflege und einer Zusatzausbildung im Fachbereich Mütter- und Väterberatung tätig. Im «Case Management Netz2» sind Fachpersonen der Sozialen Arbeit und der Psychologie (Berufsberatende) tätig.

Schliesslich kann der Kanton gemeinnützige Beratungsstellen, Vereine oder Stiftungen, die durch ihre Tätigkeit die öffentliche Sozialhilfe entlasten, finanziell unterstützen. Bei diesen Angeboten gibt es keine Vorgaben, und es wird auch nicht systematisch erfasst, welche Berufsgruppen bei diesen gestützt auf die Sozialhilfegesetzgebung subventionierten privaten Organisationen tätig sind.

Zu Frage 3:

Zum Umfang und zur Art der Erbringung von aufsuchender Sozialbegleitung in den vorgenannten Ausprägungen liegen dem Regierungsrat keine Kennzahlen vor.

Zu Frage 4:

Dem Regierungsrat sind keine Evaluationen bekannt, die sich zur Effektivität der fraglichen Angebote im Allgemeinen bzw. der SPF im Besonderen äussern. Die vom Kanton subventionierten Angebote werden regelmässig auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin geprüft.

Zu Frage 5:

Die Kinder- und Jugendheimverordnung vom 6. Oktober 2021 (LS 852.21) umfasst im Bereich der sozialpädagogischen Familienhilfe die aufsuchenden ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Diese zeichnen sich durch ihre Intensität und Eingriffstiefe in die Familie aus und haben deshalb einen hochschwelligem Zugang. Sie kommen zum Zuge, wenn vorgelagerte Unterstützung, Beratung und Begleitung nicht ausreichen, um das Kindeswohl zu sichern. Angebote der sozialpädagogischen Familienhilfe fokussieren auf die Sicherstellung und Förderung des Kindeswohls, indem sie die Erziehungskompetenzen der Eltern stärken. Zur sozialpädagogischen Familienhilfe gehört neben der sozialpädagogischen Familienbegleitung auch die sozialpädagogische Einzelbegleitung, die sich hauptsächlich an Jugendliche und junge Erwachsene richtet und deren Ressourcenerschliessung und Stärkung der Eigenverantwortung beabsichtigt.

Nicht zu den ergänzenden Hilfen zur Erziehung zählt die Sozialbegleitung für Familien, die niederschwellig praxisnahe Unterstützung für eine gelingende Alltagsbewältigung bietet, wobei Erziehungsfragen nicht im Vordergrund stehen. Auch niederschwellige, präventiv ausgerichtete Hausbesuchsprogramme im Bereich der frühen Kindheit wie etwa das Angebot «schritt:weise» gehören nicht zu den ergänzenden Hilfen zur Erziehung.

Zu Frage 6:

Ergänzende Hilfen zur Erziehung sind die intensivsten Hilfen in der Kinder- und Jugendhilfe, die stark in die Familie eingreifen. Sozialpädagogische Familienbegleitung und Einzelbegleitung zeichnen sich demgegenüber als ergänzende Hilfen zur Erziehung aus, indem sie in prekären Lebenslagen zielorientiert und zeitlich begrenzt zum Einsatz kommen und stets die Sicherung und Förderung des Kindeswohls ins Zentrum stellen.

Zu Frage 7:

Neben der sozialpädagogischen Familienbegleitung ermöglicht die sozialpädagogische Einzelbegleitung die Begleitung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich am Übergang zur Selbstständigkeit be-

finden und intensive sozialpädagogische Unterstützung benötigen. Das Angebot der sozialpädagogischen Einzelbegleitung ist unter anderem auch unter dem Namen Jugendcoaching bekannt und begleitet Betroffene in schwierigen Situationen am Übergang ins eigenständige Leben.

Zu Frage 8:

Die Hausbesuche der Mütter- und Väterberatung sowie der Kindeswohl- abklärungen werden gestützt auf § 35 Abs. 1 KJHG zu 60% vom Kanton und zu 40% von den Gemeinden finanziert. Die aufsuchenden Angebote der sozialpädagogischen Familienhilfe sind auf der Basis des Kinder- und Jugendheimgesetzes (KJG, LS 852.2) finanzierbar. Dazu gehört auch Übergangsbegleitung für Jugendliche und junge Erwachsene, die als sozialpädagogische Einzelbegleitung ausgestaltet ist und bei vorliegender Kostenübernahmegarantie des Kantons gestützt auf § 17 Abs. 1 KJG zu 40% vom Kanton und zu 60% von den Gemeinden finanziert wird.

Im Bereich Jobcoaching verfügt das Amt für Jugend und Berufsberatung in den kantonalen Berufsinformationszentren über das Angebot «Case Management Netz2» und das Mentoringprogramm «Ithaka». Die Kosten dieser Angebote werden gestützt auf § 34a Abs. 1 EG BBG zu 60% vom Kanton und zu 40% von den Gemeinden getragen.

Zu Frage 9:

Das KJHG regelt ambulante und aufsuchende allgemeine Angebote für Familien und Beratungs- und Unterstützungsangebote zur Bewältigung von besonderen Herausforderungen und schwierigen Lebenslagen. In Ergänzung zum kantonalen Leistungsangebot können Gemeinden weitere niederschwellige Angebote zur Verfügung stellen. Wenn die vorgelagerten Leistungen nicht ausreichen, um das Wohl und das förderliche Aufwachsen eines Kindes oder einer bzw. eines Jugendlichen zu gewährleisten, kommen die ergänzenden Hilfen zur Erziehung zum Zuge, die im KJG geregelt sind.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli