

Sitzung vom 19. Januar 1994

186. Interpellation (Regelung und Subventionierung von Pflegeverhältnissen)

Die Kantonsrätinnen Susanne Frutig, Dielsdorf, und Crista Weisshaupt Niedermann, Uster, haben am 4. Oktober 1993 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Die Aufnahme von Pflegekindern ist im Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge und in der Verordnung über die Pflegekinderfürsorge geregelt. Die Aufnahme von Pflegekindern an Wochen- und Dauerpflegeplätzen ist bewilligungs- und aufsichtspflichtig. Bewilligungen zur Aufnahme von Pflegekindern werden von der Vormundschaftsbehörde erteilt. Die Aufsicht über die Pflegekinderfürsorge obliegt der Bezirksjugendkommission, die Oberaufsicht über die Pflegekinderfürsorge steht dem Regierungsrat zu.

1992 waren im Kanton Zürich 893 Pflegekinder an Wochen- und Dauerpflegeplätzen gemeldet. Daneben besteht eine hohe Anzahl Pflegeverhältnisse, die den verantwortlichen Behörden unbekannt sind und daher weder begleitet noch beaufsichtigt werden können. Dies kann für alle Beteiligten zu erheblichen Problemen führen.

Wir bitten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um den Abschnitten II (Bewilligung) und IV (Aufsicht) in der Verordnung über die Pflegekinderfürsorge Nachachtung zu verschaffen? Wie können leibliche und Pflegeeltern motiviert werden, ihre Pflegeverhältnisse den zuständigen Instanzen zu melden?
2. Teilt der Regierungsrat unsere Ansicht, dass in Abschnitt III der Verordnung über die Pflegekinderfürsorge (Rechte und Pflichten der Pflegeeltern) verbindliche Normalien formuliert werden müssen? Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um die Stellung der Pflegeeltern in bezug auf fachliche Begleitung/Beratung, Erleichterungen beim Inkasso, persönliche und Rechtshilfe zu verbessern?
3. Teilt der Regierungsrat unsere Ansicht, dass Pflegeeltern für ihre wichtige Erziehungsarbeit im Dienste der Allgemeinheit angemessen entschädigt werden müssen? Welche Ansätze wären seiner Meinung nach angemessen?
4. Im Bezirk Dielsdorf wurde 1990 in Zusammenarbeit mit drei Gemeinden (Niederhasli, Oberglatt, Rümlang) ein Pilotprojekt Subventionierte Pflegeplätze gestartet. Begleitet das dafür zuständige kantonale Jugendamt bzw. das zuständige Jugendsekretariat dieses Projekt? Welche Aussagen können dazu bereits gemacht werden?
5. Welche Vor- und Nachteile sieht der Regierungsrat in einer Subventionierung der Pflegeverhältnisse, wie sie in drei Gemeinden des Bezirks Dielsdorf sowie in den Städten Winterthur und Zürich bestehen, bezüglich
 - der Qualität der Pflegeverhältnisse,
 - Ergänzung zu anderen Angeboten der Jugendhilfe (z. B. Heimplatzierung),
 - der Zusammenarbeit zwischen leiblichen Eltern, Pflegeeltern, Behörden,
 - der finanziellen Belastungen für die öffentliche Hand?

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens

beschliesst der Regierungsrat:

1. Die Interpellation Susanne Frutig, Dielsdorf, und Crista Weisshaupt Niedermann, Uster, wird wie folgt beantwortet:

1. Die Abschnitte II und IV der Verordnung über die Pflegekinderfürsorge vom 11. September 1969 regeln die Bewilligungs- und Meldepflicht bzw. die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse. Demnach wird für Pflegeplätze, an welchen die Kinder übernachten, eine Bewilligung der Vormundschaftsbehörde benötigt. Tagesplätze, an denen sich die Kinder nur tagsüber aufhalten, müssen dem Bezirksjugendsekretariat gemeldet werden. Diese Bewilligungs- bzw. Meldepflicht wird Eltern, Pflegeeltern und der allgemeinen Öffentlichkeit durch die Jugendhilfestellen hauptsächlich über Veröffentlichungen in der Lokalpresse sowie in anderen Publikationen bekanntgegeben. Dabei wird immer auch auf die Vorteile aufmerksam gemacht, welche mit einer derartigen Meldung verbunden sind. So kommen die gemeldeten Pflegeverhältnisse in den Genuss der kostenlosen Haftpflichtversicherung, und sowohl Eltern wie auch Pflegeeltern können sich jederzeit an die Jugendhilfestelle wenden, um sich beraten und unterstützen zu lassen.

Mit der Aufsicht über die Pflegeverhältnisse sind in den Landgemeinden die von den Bezirksjugendkommissionen gewählten Betreuerinnen beauftragt. Sie sind in den meisten Fällen in ihrer eigenen Wohngemeinde tätig und mit den örtlichen Gegebenheiten daher gut vertraut. Erfährt die Betreuerin von ungemeldeten Pflegeplätzen, so weist sie die Betroffenen auf die diesbezüglichen Bestimmungen hin. Sehr oft kommen Pflegeverhältnisse überhaupt erst dank der Vermittlung durch die Jugendhilfestelle zustande und sind somit von Anfang an amtlich erfasst.

Trotz diesen bewährten und grundsätzlich ausreichenden Massnahmen ist damit zu rechnen, dass eine Anzahl von Kindern ohne Wissen der zuständigen Instanzen an Pflege- oder Tagesplätzen betreut wird. Dies dürfte insbesondere in grösseren Agglomerationen und dort der Fall sein, wo es sich lediglich um eine teilzeitliche Betreuung handelt oder wo sich das Kind bei Verwandten aufhält. Gesamthaft kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die weit überwiegende Zahl von Pflegeverhältnissen im Sinne der Pflegekinderverordnung erfasst und beaufsichtigt wird.

2. Pflegeverhältnisse, welche unter der Aufsicht der zuständigen Stelle stehen, werden durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Eltern und Pflegeeltern geregelt. Die diesen zugrundeliegenden allgemeingültigen Bestimmungen sind in einem vom kantonalen Jugendamt herausgegebenen Mustervertrag festgehalten. Darüber hinaus werden unter Anleitung des Fachpersonals der Bezirksjugendsekretariate die für den jeweiligen Einzelfall erforderlichen Abmachungen z.B. hinsichtlich des Pflegegeldes, der Besuchs- oder der Ferienregelung getroffen. Auch diese orientieren sich an kantonal festgelegten Richtlinien.

Für Auswahl, Vorbereitung sowie fachliche Begleitung der Pflegeeltern sind ebenfalls die öffentlichen Jugendhilfestellen zuständig. Wie es § 14 der Verordnung vorsieht, werden in den Landbezirken dafür nebst den Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen die bereits erwähnten Betreuerinnen von Pflegeverhältnissen eingesetzt. Pflegeeltern werden regelmässig mindestens zweimal jährlich besucht und haben das Recht, wie dies der Pflegevertrag ausdrücklich festhält, sich mit Fragen und Problemen jederzeit an die zuständige Fachstelle zu wenden. Diese berät sie in allen das Pflegeverhältnis betreffenden Angelegenheiten. In Anfangsphasen sowie vor der Auflösung eines Pflegeverhältnisses oder bei akuten Schwierigkeiten sind die Beratungskontakte intensiver und häufiger; bei Bedarf werden zusätzliche Fachstellen wie z. B. der Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienst beigezogen.

Seitens des Kantons wird die Tätigkeit der Jugendhilfestellen im Pflegekinderwesen durch Richtlinien, Merkblätter und Formulare unterstützt und geregelt. In einer vom kantonalen

Jugendamt geleiteten Fachgruppe werden Grundsätze und Arbeitsweisen regelmässig überprüft und neuen Erkenntnissen angepasst.

Insgesamt verfügen die Jugendhilfestellen auch im Pflegekinderwesen über ein gut ausgebaut, bewährtes und anpassungsfähiges Angebot an Beratung und Unterstützung. Ergänzend dazu stehen den Pflegeeltern die Angebote der Elternbildung, spezialisierte private Beratungsstellen sowie Stiftungen zur Mitfinanzierung der Pflegekosten zur Verfügung.

3. Der Anspruch der Pflegeeltern auf eine angemessene Entschädigung ist in Art. 294 des Zivilgesetzbuches ausdrücklich festgehalten und sowohl in Fachkreisen wie auch in der Öffentlichkeit allgemein anerkannt. Das kantonale Jugendamt erlässt deshalb seit Jahren Richtlinien zur Berechnung von Pflegekosten. Diese orientieren sich an den auch in der Gerichtspraxis anerkannten «Empfehlungen zur Berechnung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder». Sie wurden in den letzten Jahren mehrmals erhöht und werden der Teuerung angepasst.

Die Richtlinien kommen im Kanton Zürich durchgehend zur Anwendung und finden auch in anderen Kantonen Beachtung. Im Einzelfall hat sich die Festsetzung des Pflegegeldes jeweils nach den konkreten Bedürfnissen und Gegebenheiten zu richten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Regel die Eltern selber für das Pflegegeld aufkommen müssen.

Für ein Kind, das sich dauernd in der Pflegefamilie aufhält, legen die Richtlinien das Pflegegeld zur Zeit auf Fr. 1050 pro Monat fest. Dieser Pauschalbetrag deckt die Auslagen für Unterkunft, Verpflegung und Erziehung und enthält einen Verdienstanteil. Auslagen für Bekleidung, Freizeit und ähnliches werden nach Aufwand erfasst und zusätzlich abgegolten. Diese Regelung kann insgesamt als den Verhältnissen angemessen bezeichnet werden.

4. Ende der achtziger Jahre, als im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktlage allgemein ein grosser Bedarf an Pflegeplätzen bestand, wandte sich das Jugendsekretariat des Bezirks Dielsdorf mit der Idee an die Bezirksgemeinden, Pflegeplätze durch Gemeindebeiträge zu subventionieren, um dadurch das Angebot zu erhöhen und die Qualität der Pflegeplätze zu verbessern. Die drei Gemeinden Niederhasli, Oberglatt und Rümlang traten auf den Vorstoss ein und bildeten unter der Leitung des Jugendsekretärs eine Arbeitsgruppe zur Erprobung der Projektidee.

Nach einer positiv verlaufenen Phase von rund zwei Jahren führten diese drei Gemeinden das Subventionierungsmodell definitiv ein. Das Projekt ist damit abgeschlossen; ein Schlussbericht ist in Vorbereitung. Die angestrebten Verbesserungen konnten in den betreffenden Gemeinden weitgehend verwirklicht werden.

Auch in der Stadt Zürich werden Pflegeplätze seit rund vier Jahren nach einem vergleichbaren System subventioniert. In einzelnen anderen Gemeinden wird die Einführung eines Subventionierungsmodells ebenfalls geprüft.

5. Der Entscheid, Pflegeplätze finanziell zu unterstützen, ist Sache der einzelnen Gemeinde, da es sich bei den Subventionen vollumfänglich um Gemeindebeiträge handelt. Mit der Subventionierung sind die folgenden Vorteile verbunden:

- einheitliche Pflegegelder, bessere Entschädigung der Pflegeeltern, finanzielle Entlastung der Eltern;
- klare Finanzierungs- und Inkasso-Regelung und dadurch Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen Eltern, Pflegeeltern und Jugendhilfestelle;
- Erhöhung des Angebots an Pflegeplätzen;
- erhöhter Anreiz, bestehende Pflegeverhältnisse zu melden;
- grössere Einflussmöglichkeiten der Behörde und der Jugendhilfestelle auf die Betreuungsqualität.

Nachteile, die auf die Pflegeplatzsubventionierung zurückzuführen wären, sind bisher nicht ersichtlich. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die eher kurze Erfahrungszeit noch keine endgültigen Schlüsse zulässt.

Gemäss Verordnung über die Pflegekinderfürsorge ist die konkrete Ausgestaltung des Pflegekinderwesens in erster Linie eine Angelegenheit der Bezirksjugendsekretariate und der Gemeinden. Das kantonale Jugendamt koordiniert und unterstützt die Bestrebungen der einzelnen Bezirke und erlässt, soweit erforderlich, Richtlinien.

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

Zürich, den 19. Januar 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller