

Sitzung vom 19. August 2015

805. Interpellation (Gelder, die den Fremdplatzierungsorganisationen zufließen)

Kantonsrätin Barbara Steinemann, Regensdorf, hat am 8. Juni 2015 folgende Interpellation eingereicht:

Professionelle Pflegefamilien und heilpädagogische Grossfamilien bieten Kindern aus schwierigen Verhältnissen eine Familienstruktur, ohne dass diese in einem Heim platziert werden müssen. Im Gegensatz zu Heimen, von denen hier nicht die Rede ist, erfolgt der Schulunterricht extern.

Auf die Aufgabe, geeignete Familien zu finden, haben sich sog. «Fremdplatzierungsorganisationen», kurz FPOs, spezialisiert. Das sind Vermittlungsorganisationen, welche die Verbindung von platzierungsbedürftigem Kind und Pflegefamilie herstellen und begleiten. Die Familien waren früher privatrechtlich von Personen mit rein idealistisch motivierten Personen organisiert, einerseits über nationale Verbände (SKI, Pflegekinderaktion u. ä.), andererseits über zielgruppenspezifische Institutionen oder ursprünglich lokal/weltanschauliche Verbindungen (z. B. Tipiti oder Verein Eckstein).

Die schweizweite Erfahrung sowohl von Gemeinden als auch von Pflegeeltern zeigt, dass gewisse FPOs den grösseren Betrag pro Kind und Tag als die Familie, welche die Pflegeleistung erbringt, einstecken. Dahinter fehlt ein Geschäftsmodell, das die Gemeinden aus ihren Steuergeldern bezahlen müssen. Die FPOs vermitteln – und sahnen fürstlich ab.

Diese Branche erreicht dem Vernehmen nach schweizweit einen Umsatz von rund 140 bis 180 Mio. Franken, Tendenz steigend.

Um hier etwas Licht in die komplizierten Finanzströme des Fremdplatzierungsgeschäftes zu bringen, bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung nachstehender Fragen:

1. Wie viele solche Fremdplatzierungen in Prozent erfolgten in den letzten vier Jahren jeweils über FPOs und wie viele über staatliche Behörden?

Folgendes Beispiel: X. wurde 2000 geboren und ist seit 2001 bei einer Pflegefamilie platziert. Bis Mitte des Jahres 2014 zahlte die betroffene Gemeinde 230 Franken pro Tag Versorgertaxe. Sodann zahlt sie seither 245 Franken. Monatlich waren es also 6900 Franken und jährlich 82800 Franken. Mit Erhöhung der Versorgertaxen Mitte 2014 sind es neu 7712 Franken pro Monat bzw. 92544 Franken pro Jahr. Das ist eine Steigerung von 11,77%. Der Pflegefamilie selber fliesst etwa 60 bis 90 Franken pro Tag zu. Hier stellt sich die Frage, wohin die Differenz geht.

2. Gibt es Konstellationen, bei denen die FPO mehr pro Tag für die (erfolgte) Platzierung erhält als die Familien, welche die Pflege- und Betreuungsleistungen erbringen? Wie ist das gerechtfertigt?
3. Welcher Betrag fliesst einer FPO durchschnittlich zu bzw. innert welcher Bandbreite pro Tag und Kind erhält eine FPO für eine Fremdplatzierung? Wie hoch ist der Betrag, den dann daraus eine Pflegefamilie pro Tag und Kind erhält?
4. Zahlen weitere Gemeinwesen (Kanton/Bund) zusätzlich einen Beitrag an ein Pflegeverhältnis?
5. Welche Ämter/Abteilungen legen im Kanton Zürich diese Beträge aufgrund welcher Kriterien fest?

Die Verantwortlichen der Sozialarbeit und Sonderpädagogik geben sich stets als dem Kindeswohl verpflichtend aus, stellen sich als Wahrer der Interesse von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die fachlich ausgewiesener, sozial- bzw. sonderpädagogischer Unterstützung bedürfen, und sich für deren Wohl und Rechte engagierend dar. Tatsächlich sind die bisherigen und früheren nichtstaatlichen Institutionen aus Gründen der Nächstenliebe und aus einem Verantwortungsgefühl gegenüber benachteiligten Kindern gegründet worden. Zahlreiche neu entstandene Institutionen bekennen sich hingegen klar zur Gewinnorientierung. Einige sind als Vereine oder Stiftungen, andere als GmbH und wiederum andere als AG errichtet worden.

6. Mit welchen FPOs, die sich als «gewinnorientiert» definieren, wird im Kanton Zürich gearbeitet? Wie kann den Gemeinden, welche diese «Gewinne» aus ihren Steuergeldern bezahlen müssen, garantiert werden, dass es sich um eine ausschliesslich kostendeckende FPO handelt?
7. Welche FPOs sind namentlich gewinnorientiert?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Barbara Steinemann, Regensdorf, wird wie folgt beantwortet:

Private Organisationen und Einzelpersonen mit Sitz bzw. Wohnsitz im Kanton Zürich, die Pflege- oder Heimplätze vermitteln, benötigen gemäss § 10a des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (LS 852.2) eine Bewilligung. Die Bewilligungspflicht gilt seit dem 1. April 2012. Wer Pflegeplätze für Minderjährige in Pflegefamilien vermittelt oder das Pflegeverhältnis sozialpädagogisch begleitet, untersteht gemäss Art. 20a Bst. a und b der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO; SR 211.222.338) einer Meldepflicht. Die Meldepflicht gilt seit dem 1. Januar 2014. Gemäss Art. 3 Abs. 1 PAVO geht die Bewilligungspflicht für die Vermittlung von Pflegeplätzen durch Organisationen und Einzelpersonen mit Sitz bzw. Wohnsitz im Kanton Zürich der Meldepflicht vor. Die Vermittlung von Pflegeplätzen und die Begleitung von Pflegeverhältnissen werden in Art. 20a PAVO zusammen mit anderen Angeboten als «Dienstleistungen in der Familienpflege» umschrieben.

Zu Frage 1:

Kinder und Jugendliche werden im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts gestützt auf Art. 310 Abs. 1 ZGB (SR 210) von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), durch eine Vormundin oder einen Vormund oder auf freiwilliger Grundlage im Einverständnis mit den Eltern ohne Anordnung durch die KESB bei Pflegefamilien untergebracht. In der Regel setzen die KESB Beiständinnen bzw. Beistände ein, die beim Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) oder bei der Stadt Zürich angestellt sind, und erteilen diesen den Auftrag zur Umsetzung der Platzierung.

Der Kanton erhebt keine Angaben darüber, wie oft bei der Suche nach einem Pflegeplatz im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts mit Anbietenden von Dienstleistungen in der Familienpflege (Dienstleistungsanbietenden) zusammengearbeitet wird. Für eine Erhebung von Daten bei den kommunal organisierten KESB besteht keine gesetzliche Grundlage. Eine Erhebung auf freiwilliger Grundlage wäre zwar möglich, doch mit einem erheblichen Aufwand verbunden und innerhalb der Frist zur Beantwortung der Interpellation nicht durchführbar.

Der grösste Teil der von den Jugendanwaltschaften angeordneten Unterbringungen erfolgt in Heime, Kliniken oder Gefängnisse (rund 80%). Eine kleinere Zahl von Unterbringungen erfolgt in Pflegefamilien. Diese werden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – von Dienstleistungsanbietenden vermittelt und begleitet.

Zu Fragen 2 und 3:

Soweit die Jugendanwaltschaften mit Dienstleistungsanbietenden zusammenarbeiteten, bewegten sich die Kosten von 2011 bis 2014 zwischen Fr. 120 und Fr. 495 pro Tag. In rund 60% der Fälle lag der Tagesansatz im Bereich von Fr. 120 bis Fr. 250, in weiteren 20% im Bereich von Fr. 251 bis Fr. 300. Bei den restlichen 20%, in denen der Tagesansatz zwischen Fr. 301 und Fr. 495 betrug, handelte es sich um Fälle mit sehr hoher Betreuungsintensität und Zusatzanforderungen (z. B. sozialpädagogische, berufliche oder schulische Abklärungen). In diesen Tagesansätzen ist auch die Entschädigung der Pflegefamilie enthalten. Die Höhe der Entschädigung betrifft das Innenverhältnis zwischen den Dienstleistungsanbietenden und den durch sie beschäftigten Familien und wird in der Regel nicht mit der einweisenden Jugendanwaltschaft abgesprochen. Es können deshalb dazu keine Angaben gemacht werden.

Bei einer Unterbringung in einer Pflegefamilie im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts haben in erster Linie die Eltern – unabhängig davon, ob die Unterbringung durch eine KESB angeordnet wurde oder freiwillig erfolgte – die Kosten für die Dienstleistungen in der Familienpflege zu tragen (Art. 276 Abs. 1 ZGB). Sind die Eltern finanziell dazu nicht in der Lage, trägt die öffentliche Hand die Kosten. Zu diesem Zweck ist bei der sozialhilferechtlich zuständigen Gemeinde um Kostenübernahme nachzusuchen, wobei die Gemeinde den Entscheid über die Erteilung der Kostenübernahmegarantie – in Fällen, in denen keine Anordnung einer KESB vorliegt – nach freiem Ermessen trifft. Der Kanton verfügt über keine Angaben zur Bandbreite der Beträge oder zu den durchschnittlichen Beträgen, die den Dienstleistungsanbietenden von Eltern und Gemeinden zufließen (vgl. auch die Beantwortung der Frage 1).

Zum Verhältnis zwischen dem Betrag, der den Dienstleistungsanbietenden zufließt, und demjenigen, der den Pflegefamilien ausbezahlt wird, sind jedoch insofern gewisse Aussagen möglich, als die Meldepflicht gemäss Art. 20b Abs. 1 Bst. e PAVO auch Angaben zu den Tarifen für die angebotenen Dienstleistungen umfasst. Für die Entgegennahme der Meldungen ist das AJB zuständig, das auch die Bewilligungen gemäss § 10a des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge ausstellt (§ 6 Abs. 1 und § 8 Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung [V BAB; LS 852.23]). Für die gemelde-

ten Dienstleistungsanbietenden mit Sitz bzw. Wohnsitz im Kanton Zürich ergibt sich folgendes Bild: Der höchste Tarif beträgt Fr. 195 bzw. für SOS- bzw. Kriseninterventionsplätze Fr. 220 pro Tag. Bei zwei der fünf gemeldeten Anbietenden fliesst etwas weniger als die Hälfte des Tarifs der Pflegefamilie zu. Die verschiedenen Tarife und die unterschiedliche Aufteilung der Tarife zwischen Dienstleistungsanbietenden und Pflegefamilien hängen von der konkreten Fallsituation ab (z. B. Alter des Kindes, Alter und Ausbildung der Pflegeeltern, Dauer der Platzierung).

Zu den Kernleistungen der Dienstleistungsanbietenden gehören – neben Administrationsaufgaben – die Rekrutierung geeigneter Pflegefamilien, das Zusammenführen von Kindern und Jugendlichen mit einer passenden Pflegefamilie, die Beratung der Pflegefamilien, die Begleitung der Pflegeverhältnisse und in gewissen Fällen die Kontaktpflege mit der Herkunftsfamilie der betreuten Kinder bzw. Jugendlichen. Zudem stehen sie den platzierenden Behörden bzw. Eltern als Ansprechpartner, insbesondere auch in Krisensituationen, zur Verfügung. Die Personen, welche die Dienstleistungen erbringen, verfügen über eine sozialpädagogische oder vergleichbare Ausbildung. Bei Umrechnung der gemeldeten Tarife (abzüglich der den Pflegefamilien ausbezahlten Beträge) auf marktübliche Löhne für Personen mit den genannten Ausbildungen ergibt sich eine verhältnismässig geringe Anzahl von Stunden, die für die Kernleistungen aufgewendet werden kann. Im Einzelfall obliegt die Beurteilung, ob die Entschädigung für die Leistungen gerechtfertigt ist, jedoch der KESB bzw. – in Fällen, in denen keine Anordnung einer KESB vorliegt – den Eltern bzw. der finanzierenden Gemeinde. Dabei ist zu beachten, dass oft auch eine Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Anbietenden erfolgt, zu denen dem AJB als Aufsichtsbehörde für den Kanton Zürich keine Angaben vorliegen.

Zu Fragen 4 und 5:

Im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sind in erster Linie die Eltern und subsidiär die Gemeinden leistungspflichtig (vgl. die Beantwortung der Fragen 2 und 3).

Die Kosten jugendstrafrechtlich angeordneter Schutzmassnahmen trägt hingegen der Kanton, wobei sich die Eltern im Rahmen ihrer zivilrechtlichen Unterhaltspflicht an den Kosten beteiligen (Art. 45 Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 [SR 312.1]).

Zudem richtet der Kanton gemäss §45 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG; LS 851.1) den Gemeinden an sämtliche Kosten der Sozialhilfe, d. h. auch an die subsidiär von den Gemeinden finanzierten Kindesschutzmassnahmen, einen Kostenanteil von 4% aus. Sofern es

sich bei den untergebrachten Kindern und Jugendlichen um Ausländerinnen bzw. Ausländer handelt, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochen Wohnsitz im Kanton haben, ersetzt der Kanton den Gemeinden die gesamten Kosten der wirtschaftlichen Hilfe (§ 44 Abs. 1 SHG).

Zu Fragen 6 und 7:

Mit dem Kriterium der Gewinnorientierung wird in der Regel zwischen Organisationen mit einem wirtschaftlichen und solchen mit einem nicht wirtschaftlichen, d. h. ideellen Zweck unterschieden. Ein wirtschaftlicher Zweck liegt vor, wenn den Mitgliedern der Organisation ein ökonomischer Vorteil bzw. ein geldwerter Nutzen verschafft werden soll.

Im Rahmen der Aufsicht über die melde- und bewilligungspflichtigen Dienstleistungen in der Familienpflege (Art. 20a und 20e f. PAVO sowie § 6 Abs. 4 V BAB) nimmt das AJB auch Einsicht in die Statuten, die Jahresrechnung und das Budget der Dienstleistungsanbietenden. Bei vier der fünf gemeldeten Dienstleistungsanbietenden mit Sitz bzw. Wohnsitz im Kanton Zürich handelt es sich um gemeinnützige Stiftungen oder Vereine. Die fünfte Anbieterin ist als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) organisiert.

Die Jugendanwaltschaften arbeiteten zwischen 2011 und 2014 mit 19 inner- und ausserkantonalen Dienstleistungsanbietenden zusammen. Davon waren 14 als Aktiengesellschaft oder GmbH organisiert.

Die KESB und die Jugendanwaltschaften im Kanton Zürich beziehen aber auch Dienstleistungen bei Anbietenden mit Sitz bzw. Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich. Zu deren Gewinnorientierung ist keine Aussage möglich. Wie bereits erwähnt, obliegt es bei Unterbringungen durch die KESB oder die Jugendanwaltschaften diesen zu entscheiden, ob der Tarif für die angebotenen Dienstleistungen im konkreten Fall gerechtfertigt ist. Bei freiwilligen Unterbringungen durch die Eltern ohne Anordnung einer KESB liegt der Entscheid im Ermessen der Eltern bzw. der subsidiär finanzierenden Gemeinde.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi