

Sitzung vom 7. Februar 2024

148. Anfrage (Unterbringung Minderjähriger in Gefängnissen aufgrund von Platzmangel in Heimen und Psychiatrien im Kanton Zürich)

Die Kantonsrätinnen Kathrin Wydler, Wallisellen, Janine Vannaz, Aesch, und Sibylle Marti, Zürich, reichten am 20. November 2023 folgende Anfrage ein:

Recherchen von SRF Investigativ haben letzte Woche berichtet, dass in verschiedenen Kantonen wegen des verschärften Platzmangels in Heimen oder anderen Institutionen (bspw. Jugendpsychiatrien) Minderjährige, ohne eine Straftat begangen zu haben, tage- bis monatelang in Gefängnissen untergebracht werden. Es wurde berichtet, dass auch einige KESBen des Kantons Zürich Jugendliche ausserkantonale in Justizvollzugseinrichtungen untergebracht haben – als letzte Möglichkeit, da die Jugendlichen akut selbst- und/oder fremdgefährdend waren und kein passender Platz in einem Heim oder in einer Jugendpsychiatrie zur Verfügung stand.

Leider besteht grundsätzlich ein Platzmangel in Bezug auf Heim- und stationäre Psychiatrieplätze, denn auch andere Jugendliche und Kinder, bei welchen eine weniger akute Situation besteht, warten zum Teil lange auf einen passenden Platz. Die Suche nach einem geeigneten Heimplatz kann zum Teil Monate dauern und die Auswirkungen sind auch für diese betroffenen Kinder und Jugendlichen schwerwiegend. Die Kinder und Jugendlichen bleiben oft unter schwierigen Umständen zuhause und sind sich selbst überlassen, bis sie in einer geeigneten Institution Unterschlupf finden.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche KESBen im Kanton Zürich haben diese fragwürdige Praxis angewandt? Wie viele Jugendliche, aufgeschlüsselt nach Mädchen und Knaben, wurden in den letzten 5 Jahren wegen Notlagen ausserkantonale in Gefängnissen untergebracht? Wie lange waren die Aufenthaltszeiten? Welches Alter hatten die unterbrachten Betroffenen?
2. Auf welchen gesetzlichen Grundlagen basiert dies? Mit welchen Massnahmen gedenkt der Kanton Zürich diese Praxis baldmöglichst zu beenden?

3. Wie hoch waren die Belegungszahlen der Heime und Jugendpsychiatrien für Kinder und Jugendliche in den letzten 12 Monaten? Wie lange müssen Kinder und Jugendliche durchschnittlich warten, bis ein geeigneter Platz zur Verfügung steht? In welchen Bereichen waren die Wartezeiten überdurchschnittlich lang?
4. Nach welchen Kriterien und Methoden erhebt der Kanton Zürich die Bedarfsplanung für Heim- und Psychiatrieplätze für Kinder und Jugendliche?
5. Gibt es ausser dem Platzmangel noch weitere Gründe für solche Platzierungen? Trifft es zu, dass bestimmte Einrichtungen und Heime gewisse Jugendliche nicht aufnehmen können oder wollen? Falls ja, weshalb?
6. Offenbar hat der Platzmangel eine geschlechterspezifische Dimension, da mehrheitlich Mädchen von dieser umstrittenen Praxis betroffen sind. Trifft es zu, dass der Platzmangel in Einrichtungen und Heimen für Mädchen besonders akut ist?
7. Inwiefern waren die KESBen des Kantons Zürich in die Betreuung der Jugendlichen in den Gefängnissen eingebunden? Konnten sie überwachen, ob die Jugendlichen adäquat (Therapie, Schulunterricht) begleitet wurden?
8. Wie hoch sind die Kosten für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in ausserkantonalen Justizvollzugseinrichtungen? Wer trägt diese Kosten?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Kathrin Wydler, Wallisellen, Janine Vannaz, Aesch, und Sibylle Marti, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sind gerichtsähnliche Behörden. Sie fällen ihre Entscheide über Platzierungen und Massnahmen unabhängig. Ihr Entscheid kann von den Parteien gerichtlich überprüft werden (Art. 450 ff. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]).

Die Fachaufsicht über die KESB liegt bei der Direktion der Justiz und des Innern (JI), konkret beim Gemeindeamt (Art. 441 Abs. 2 ZGB in Verbindung mit § 13 Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 [LS 232.3] in Verbindung mit Anhang 1 lit. A Ziff. 19 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.11] in Verbindung mit Anhang 2 lit. c Organisationsverordnung der Direktion der Justiz

und des Innern vom 10. März 2023 [LS 172.110.1]). Die Fachaufsicht entwickelt und sichert die Qualität der Arbeit der KESB. Sie kann u. a. Weisungen erteilen oder Empfehlungen erlassen. Das Gemeindeamt kann aber einzelne Entscheide der KESB nicht korrigieren. Ebenso wenig kann es in laufende Verfahren eingreifen. Beides ist Sache der gerichtlichen Beschwerdeinstanzen.

Die KESB haben u. a. die Aufgabe, gefährdete Kinder und Jugendliche zu schützen, indem sie geeignete Schutzmassnahmen treffen. Unbestritten ist, dass sie Kinder und Jugendliche bei besonders grosser Gefährdung in eine geschlossene Einrichtung einweisen können. Dies ist dann nötig, wenn sich die Kinder und Jugendlichen ausserhalb jeglicher gesellschafts- und alltagstauglichen Rahmenbedingungen bewegen und eine «offene» Einrichtung den Schutz nicht mehr gewährleisten kann.

Plätze in geschlossenen sozialpädagogischen Kinder- und Jugendheimen sind schweizweit rar; es herrscht ein akuter Platzmangel, insbesondere für Mädchen. Zudem fehlt eine Aufnahmepflicht. Die meist privatrechtlichen Institutionen mit öffentlich-rechtlichen Leistungsaufträgen arbeiten nach eigenen pädagogischen Konzepten, insbesondere mit eigenen Disziplinar- und Sicherheitskonzepten. In seltenen Einzelfällen haben Eskalationen durch Jugendliche dazu geführt, dass Heime diese Jugendlichen im Rahmen einer Auszeit oder zur Weiterplatzierung in ein Jugendgefängnis verlegt haben, da gemäss ihrer Einschätzung ihre eigenen Sanktionskonzepte keine interne Lösung möglich machten oder eine Verlegung in eine andere geeignete geschlossene Einrichtung nicht möglich war.

Der Mangel an insbesondere kurzfristig verfügbaren Plätzen für hochbelastete Jugendliche ist unbestritten. Auch die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz kommt zu diesem Schluss. Sie hat sich mit einem Schreiben an die zuständige Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren sowie an die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren gewandt und u. a. einen interkantonalen Austausch angeregt.

Zu Fragen 1 und 2:

Es ist im Kanton Zürich keinesfalls üblich, dass die KESB Jugendliche in einem Jugendgefängnis unterbringen. Solche Einzelfälle waren jeweils die Folge von Eskalationen und dem Mangel an besser geeigneten Plätzen. Die KESB platzieren Jugendliche wie eingangs ausgeführt in «geschlossene Einrichtungen» gemäss Art. 314b in Verbindung mit Art. 426 ZGB. Dabei handelt es sich um sozialpädagogische Kinder- und Jugendheime. Seit 2019 platzierten die Zürcher KESB insgesamt 146 Jugendliche in solche geschlossenen Einrichtungen. Mädchen und Knaben waren gleich häufig betroffen (73 und 73).

Von diesen 146 Jugendlichen verlegten die Heime insgesamt sechs Jugendliche im Sinne einer Sicherheits- und Disziplinar massnahme in eine Jugendabteilung eines Gefängnisses. Es handelte sich um fünf Mädchen und einen Knaben. Dies zeigt, dass proportional mehr Mädchen betroffen sind. Drei Personen waren 16 Jahre, eine 15 Jahre und eine 14 Jahre alt. Die Dauer des Gefängnis aufenthalts betrug im Schnitt rund drei Wochen.

Bei der Platzierung der Jugendlichen hatte das Heim von den betroffenen KESB vorgängig das Einverständnis in Form einer sogenannten Gefängnis klausel eingeholt. Diese besagte, dass das Heim die Jugendlichen im Falle einer Eskalation als Auszeit oder zwecks Weiterplatzierung in einem Gefängnis unterbringen darf. Diese sogenannte Gefängnis klausel hat das Bezirksgericht Zürich im Sommer 2022 als unzulässig qualifiziert. Seither wurde die Gefängnis klausel nicht mehr in die Entscheide aufgenommen.

Jugendgefängnisse sind fraglos keine geeigneten Orte, um eskalierendes Verhalten aufzuarbeiten. Zudem besteht die Gefahr einer Negativspirale, weil der Kontakt mit straffälligen Jugendlichen die schutzwürdigen Betroffenen negativ beeinflussen kann. Eine Entlassung aus dem Heim ohne Anschlusslösung kann jedoch je nach Situation für die Jugendlichen ebenfalls gefährlich sein.

Gleichwohl wird die JI in ihrer Rolle als Fachaufsicht über die KESB die ihr zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Massnahmen ergreifen, mit dem Ziel, dass die KESB von einer auch nur vorübergehenden Unterbringung von Jugendlichen in ein Jugendgefängnis künftig möglichst absehen.

Zu Fragen 3 und 4:

Die Kinder- und Jugendheime im Kanton Zürich waren in den letzten zwölf Monaten durchgehend sehr gut ausgelastet und mehrere Angebote befinden sich an der Kapazitätsgrenze. Dies gilt insbesondere für Notfall- und Krisenangebote, bei denen das Amt für Jugend und Berufsberatung einen Platzausbau initiiert hat. Es wird jedoch nicht systematisch erhoben, wie lange die Wartezeiten für einen Platz in einem Kinder- und Jugendheim sind. Mit dem Kinder- und Jugendheimgesetz vom 27. November 2017 (KJG, LS 852.2) hat die Bildungsdirektion den Auftrag erhalten, ein bedarfsgerechtes Angebot an ergänzenden Hilfen zur Erziehung zu gewährleisten (§ 5 lit. a KJG). Dazu erstellt sie eine kantonale Gesamtplanung (§ 5 lit. b KJG). Der Prozess der Gesamtplanung umfasst fünf Phasen und ist als Zyklus angelegt, der vier Jahre umfasst. Zurzeit befindet sich der Prozess in der Mitte des ersten Durchlaufs. Das erste Versorgungskonzept für die Jahre 2026–2029 erscheint Anfang 2025.

Im Bereich der stationären Kinder- und Jugendpsychiatrie bewegte sich die Bettenbelegung 2022 je nach Einrichtung zwischen 71% und 98% (Zahlen für 2023 werden erst im Frühjahr 2024 vorliegen). Bei den Wartezeiten müssen Notfälle von Eintritten zur nicht notfallmässigen Abklärung (sogenannte elektive Eintritte) unterschieden werden. Notfälle können im Kanton Zürich immer sofort stationär versorgt werden, d. h., es bestehen keine Wartezeiten. Für elektive stationäre Eintritte liegt die Wartezeit im kinder- und jugendpsychiatrischen Bereich zwischen 20 und 32 Tagen. Der Bedarf an stationären Psychiatrieplätzen für Kinder und Jugendliche wird im Rahmen der Spitalplanung mittels Bedarfsprognose erhoben. Die letzte vollumfassende Spitalplanung Psychiatrie einschliesslich Bedarfsprognose wurde auf den 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt. Auch hier ist zu beachten, dass Jugendpsychiatrien Jugendliche nur bei psychiatrischen Diagnosen aufnehmen.

Zu Fragen 5 und 6:

Dass für gewisse Kinder und Jugendliche nur schwer ein Platz gefunden werden kann, ist nicht nur von der Anzahl verfügbarer Plätze abhängig. Es handelt sich um mehrfach belastete Kinder und Jugendliche (z. B. Prostitution, Drogendealen, schädlicher Drogenkonsum usw.). Diese können sich nur schwer oder gar nicht an Rahmenbedingungen und Regeln von Heimen halten. Für sie müssen individuelle sozialpädagogische Lösungen gefunden und bereitgestellt werden. Der Fachkräftemangel erschwert das Finden solcher personalintensiven Lösungen zusätzlich. Kommt hinzu, dass Heime nicht verpflichtet sind, Kinder und Jugendliche aufzunehmen. Der Versorgungsmangel besteht für beide Geschlechter akut. Für Mädchen stehen im Kanton Zürich zudem keine geschlossenen Plätze zur Verfügung.

Zu Frage 7:

Die Heime benachrichtigten die KESB rasch über die Verlegung in das Jugendgefängnis. Die Beistandspersonen begleiteten den Gefängnisaufenthalt. Es fanden regelmässige persönliche Gespräche zwischen den Jugendlichen mit den Beistandspersonen, den Betreuungspersonen im Gefängnis und den vormaligen Bezugspersonen im Heim statt sowie, wenn erwünscht, Telefonate mit den Eltern. Damit war eine fortführende Betreuung sichergestellt. Sofern es im Anschluss an den Gefängnisaufenthalt zu einer Umplatzierung in eine andere Einrichtung kam, wurden den Jugendlichen in der Regel Kindesverfahrensvertretungen zur Seite gestellt.

Im Gefängnis waren die Jugendlichen in eine Tagesstruktur eingebunden (Gruppenaktivitäten, Beschäftigungsprogramme, Austausch mit anderen Jugendlichen). Der Fokus lag auf der Deeskalation, der Stabilisierung, sowie der Erarbeitung einer raschen Anschlusslösung. In der Regel verweigerten die Jugendlichen Schule und Therapie.

Zu Frage 8:

Die beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate sind nicht für zivilrechtliche Einweisungen zuständig. In der Kostgeldliste der Berner Vollzugseinrichtungen vom 14. März 2023 wird unter Ziff. 2.9 ein Tarif für Fürsorgerische Unterbringung im Sinne von Art. 426 ZGB hingegen ausdrücklich aufgeführt und auf Fr. 373 pro Tag festgelegt. Von den bei der Beantwortung der Fragen 1 und 2 aufgeführten sechs Jugendlichen aus dem Kanton Zürich wurden fünf im Kanton Bern in der Jugendabteilung des Regionalgefängnisses Thun untergebracht.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli