

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 237/2019

Sitzung vom 18. September 2019

846. Interpellation (Transparenz bei den Geldern für Pflegefamilien und Fremdplatzierungsorganisationen [FPO] im Kanton Zürich)

Die Kantonsräte René Truninger, Illnau-Effretikon, und Stefan Schmid, Niederglatt, haben am 8. Juli 2019 folgende Interpellation eingereicht:

Nicht jedes Kind, das fremdplatzierungsbedürftig ist, muss in ein Heim. Im besten Fall findet sich eine geeignete Pflegefamilie, welche Mutter und Vater ersetzt. Klar ist, dass diese Pflegefamilie auch eine Entschädigung zugute hat.

Mittlerweile haben jedoch findige Sozialfirmen ein blühendes Geschäft mit der Not der Kinder gemacht. Unternehmen, die in der Rechtsform der GmbH, AG, Stiftung oder Vereinen usw. organisiert sind, «unterstützen und begleiten fachlich» diese Pflegefamilien.

Im Kanton Aargau hatte 2016 die Finanzkontrolle diese Pflegekinder-Platzierungen einer Sonderprüfung unterzogen. Im abschliessenden Bericht hatte die Finanzkontrolle empfohlen, eine Kostensenkung der Tagessätze für die Organisationen zu prüfen, die sich um Vermittlung, Begleitung und Unterstützung von Pflegefamilien kümmern. Dabei handelt es sich um sog. Fremdplatzierungsorganisationen, die unter den Sozialverbänden auch als DAF (Dienstleistungsangebote in der Familienpflege) bezeichnet werden.

Diese Organisationen hätten teilweise ohne (ausreichende) Begründung im Jahr 2016 Anteile von 41,2 beziehungsweise 53,3% an den Tagesentschädigungen vereinnahmt, und damit mit der Not der Kinder und dem Kindeswohl Profit gemacht.

FPOs übernehmen Aufgaben des Staates in einem heiklen und sensiblen Bereich des Kinderschutzes. FPOs finden ihre gesetzliche Grundlage in der PAVO (Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, 211.222.338). Im Kanton Zürich erteilt das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) diesen eine Bewilligung und nimmt die Aufsicht wahr.

Die Tarife der FPO sind unterschiedlich und hängen vom Alter des Pflegekindes ab; sie müssen allerdings transparent und nachvollziehbar sein. Eine solche Organisation sollte nicht Kapital aus der Not der Kinder schlagen können. Für die Gemeinden im Kanton Zürich, welche Kinder bei Pflegefamilien platzieren müssen, ist indes nicht klar, wie viel die FPO an der Tagestaxe einstreicht und ob sie gar Gewinn – auch Gewinn nicht im Sinne des Steuerrechts erwirtschaftet. Manche FPOs sind von der KESB eingesetzt und Letztere verweigern den kommunalen Sozialbehörden diese Infos.

Um hier Licht und Klarheit in diese Geldströme zu bringen, stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Welche namentlichen FPOs sind im Kanton Zürich tätig?
2. In welcher Bandbreite belaufen sich die Tagestaxen pro Tag und Kind an Pflegefamilien bzw. FPOs?
3. Wie haben sich diese Anteile, die die FPO und die Pflegefamilien erhalten, über die letzten 20 Jahre entwickelt?
4. Sind alle Tagestaxen und die (allenfalls darin enthaltenen) Tarife der FPO dem Kanton bekannt? Sind alle transparent und nachvollziehbar?
5. Wie viele Tagestaxen sind weniger als 80 Franken, wie viele höher als 200 Franken?
6. Welche Anteile an den Tagesentschädigungen sacken die FPOs ein? In welcher Bandbreite sind die vermittelnden Organisationen an den Tagesentschädigungen beteiligt?
7. Das Bundeszivilrecht sieht keine Beschränkung auf Nonprofitorganisationen vor. Kann der Kanton in allen Fällen ausschliessen, dass es sich um gewinnorientierte Organisationen handelt?
8. Warum zahlt das Gemeinwesen permanent eine Gebühr, warum nicht eine einmalige für die Vermittlung?
9. Wie schliesst der Kanton lukrative Seilschaften zwischen den Sozialarbeitern des Staates und jenen der FPO aus?
10. Gestützt auf welche gesetzliche Grundlage verweigert die KESB den zahlenden Gemeinden Einblick in die Begründungen der Massnahmen, in die Akten und in die korrekten Geldflüsse?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation René Truninger, Illnau-Effretikon, und Stefan Schmid, Niederglatt, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Vermittlung von Pflegeplätzen und die Begleitung von Pflegeverhältnissen werden in Art. 20a der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO; SR 211.222.338) zusammen mit anderen Angeboten als «Dienstleistungen in der Familienpflege» umschrieben. Der Begriff Fremdplatzierungsorganisationen (FPO) wurde in Anlehnung an die PAVO durch Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF) abgelöst.

Im Kanton Zürich stehen folgende Anbietende unter der Aufsicht der Bildungsdirektion bzw. des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB):

- Assoziierte Plätze (AP) Gfellergut, 8051 Zürich
- BBWA Steinmaur, 8162 Steinmaur
- bruggeboge plus, 8915 Hausen am Albis
- ChangeKultur, 8050 Zürich
- DAF Eulach, 8408 Winterthur
- Espoir, 8003 Zürich
- projektperspektive, 8008 Zürich
- Schule für Sozialbegleitung, 8008 Zürich
- Schweizerische Fachstelle Pflegefamilie SFP, 8050 Zürich

Darüber hinaus gibt es ausserkantonale Organisationen, die im Kanton Zürich Dienstleistungen in der Familienpflege anbieten. Bei diesen Angeboten ist die entsprechende Behörde des Kantons, in dem die DAF ihren Geschäftssitz hat, für die Aufsicht zuständig.

Zu Fragen 2–6:

Wird ein Kind ohne Inanspruchnahme einer DAF in einer Pflegefamilie untergebracht, ist einzig das Pflegegeld zugunsten der Pflegefamilie geschuldet. Das AJB hat erstmals 2008 Pflegegeld-Richtlinien für den Kanton Zürich erlassen. Diese Tarife kommen zur Anwendung, wenn nichts anderes vereinbart wurde (§ 12 Abs. 2 Verordnung über die Pflegekinderfürsorge vom 11. September 1969 [LS 852.22]). 2015 wurden die Pflegegeld-Richtlinien überarbeitet, wobei sich die Höhe der Beträge nicht verändert hat. Die Tarife in den Pflegegeld-Richtlinien sind abhängig vom Alter des Pflegekindes und von der Art der Platzierung. Sie bewegen sich zwischen Fr. 56 und Fr. 90 pro Tag (Ernährung, Unterkunft, Nebenkosten und Entschädigung brutto). Handelt es sich bei den Pflegeeltern um nahe Verwandte des Pflegekindes, wird vermutet, dass keine Entschädigung geschuldet ist (Art. 294 Abs. 2 ZGB [SR 210]). Wird ein Kind über eine DAF in einer Pflegefamilie platziert, setzt sich die zu leistende Tages- taxte aus der Abgeltung der Pflegefamilie und derjenigen der DAF zusammen.

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 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordnet wurde oder freiwillig erfolgte – die Kosten für Unterbringung in der Pflegefamilie und die damit verbundenen weiteren Dienstleistungen 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 Ermessen trifft. Der Kanton verfügt daher über keine Angaben zur Bandbreite der Beträge oder zu den durchschnittlichen Beträgen, die den Pflegefamilien zufließen. Einzig die Tarife der bewilligungs- bzw. meldepflichtigen DAF sind dem Kanton seit der Einführung der Melde- und Bewilligungspflicht bekannt.

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) seit dem 1. April 2012 eine Bewilligung. Wer Pflegeplätze für Minderjährige in Pflegefamilien vermittelt oder das Pflegeverhältnis sozialpädagogisch begleitet, untersteht gemäss Art. 20a Bst. a und b PAVO seit 1. Januar 2014 einer Meldepflicht. Dementsprechend liegen dem Kanton als Aufsichts- und Bewilligungsbehörde die Angaben seit 2012 bzw. 2014 vor.

Im Zeitraum 2012 bzw. 2014 bis 2018 bewegten sich die Tagestaxen pro Tag und Kind für Dienstleistungen der DAF, die den Eltern bzw. subsidiär den Gemeinden verrechnet wurden, in der Bandbreite von Fr. 178 bis Fr. 489. Die Höhe des Tarifes hängt davon ab, welche Dienstleistungen im betreffenden Fall durch die Pflegefamilie und die DAF erbracht werden. Beim genannten höchsten Tarif handelte es sich um ein besonderes Angebot einer Pflegefamilie im Ausland (Frankreich), einschliesslich Schulung, Therapie sowie weiterer Leistungen.

Der Betrag, der pro Tag und Kind einer von einer DAF begleiteten Pflegefamilie vergütet wurde, bewegte sich im selben Zeitraum in der Bandbreite zwischen Fr. 74.15 und Fr. 375. Wie vorstehend erwähnt wurde, bezieht sich der höchste Betrag auf das Angebot im Ausland. Was mit diesem Betrag abgegolten wird, ist je nach DAF unterschiedlich. Gewisse DAF bezahlen der Pflegefamilie zusätzlich zum genannten Tagesbetrag eine Pauschale, beispielsweise für Nebenkosten oder Spesen. Bei anderen DAF umfasst der genannte Betrag sämtliche Bestandteile des Pflegegeldes. Die Differenz zwischen der Tagestaxe und dem den Pflegeeltern pro Tag vergüteten Betrag, zuzüglich einer allfälligen Pauschale, fliesst der DAF zu.

Die Tagestaxen sowie die den Pflegefamilien bezahlten Beträge sind aufgrund der erbrachten Dienstleistungen nachvollziehbar. Es sind im Zeitraum 2012 bis 2018 keine wesentlichen tariflichen Veränderungen feststellbar.

Zu Frage 7:

Wie der Regierungsrat bereits in der Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 155/2015 betreffend Gelder, die den Fremdplatzierungsorganisationen zufließen, ausgeführt hat, wird mit dem Kriterium der Gewinnorientierung in der Regel zwischen Organisationen mit einem wirtschaftlichen und solchen mit einem nicht wirtschaftlichen, d. h. ideellen Zweck unterschieden (RRB Nr. 805/2015). Ein wirtschaftlicher Zweck liegt dann 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, 20e und 20f PAVO sowie § 6 Abs. 4 Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung, LS 852.23) nimmt das AJB auch Einsicht in die Statuten, die Jahresrechnung und das Budget der DAF. Bei vier bewilligten DAF mit Sitz bzw. Wohnsitz im Kanton Zürich handelt es sich um gemeinnützige Stiftungen oder Vereine. Drei Anbietende sind als Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert.

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

Zu Frage 8:

Zu den Kernleistungen der DAF gehören – neben Administrativaufgaben – 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 Stunden, die für die Kernleistungen aufgewendet wird. Im Ein-

zelfall obliegt die Beurteilung, ob die Entschädigung für die Leistung gerechtfertigt ist, 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 Frage 9:

Die anordnende Behörde oder bei Unterbringungen durch die Eltern die finanzierende Stelle stellt sicher, dass jedes Pflegeverhältnis sowie die damit verbundenen weiteren Dienstleistungen notwendig und verhältnismässig sind.

Zu Frage 10:

Für die behördlich angeordneten Fremdplatzierungen von Kindern ist zu beachten, dass die KESB für die Anordnung von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständig sind. Allerdings beruht nur rund ein Drittel der Platzierungen, in denen den Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen wurde, auf einem Entscheid der KESB. Die übrigen Fremdplatzierungen erfolgen mit dem Einverständnis der Eltern (sogenannter freiwilliger oder einvernehmlicher Kinderschutz). Da die KESB in diesen Fällen den Platzierungsentscheid nicht fällt, kann sie den Gemeinden auch keine Einsicht gewähren. An den von den KESB geführten Verfahren sind die Gemeinden weder beteiligt, noch sind sie zur Erhebung von Rechtsmitteln legitimiert (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A_979/2013 vom 28. März 2014). Sie gelten deshalb als Dritte, weshalb sie gemäss Bundesrecht auch kein Akteneinsichtsrecht haben (Art. 449b ZGB). Das Kindes- und Erwachsenenschutzgeheimnis kann ihnen gegenüber deshalb nur bei besonderer Interessenlage durchbrochen werden (Art. 451 Abs. 1 ZGB).

Gestützt auf die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe unter der Leitung des Gemeindeamtes der Direktion der Justiz und des Innern (beteiligt waren die KESB-Präsidien-Vereinigung Kanton Zürich, die Sozialkonferenz, das Kantonale Sozialamt, das AJB und der Gemeindepräsidentenverband) erliess die Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz am 28. Mai 2014 die Empfehlung «Einbezug der Gemeinden in KESR-Verfahren mit erheblichen Kostenfolgen – Empfehlung». Zusätzlich veröffentlichten der Leitende Ausschuss des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, die KESB-Präsidien-Vereinigung Kanton Zürich und die Sozialkonferenz Kanton Zürich am 1. Januar 2016 gemeinsam Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB im Kanton Zürich. Nach diesen Empfehlungen werden den Gemeinden bei teuren Kinderschutzmassnahmen (ab Fr. 3000

pro Monat und Kind) die Eckwerte des konkreten Falles (sogenanntes Kosteninformationsblatt; Art der angedachten Massnahme, mutmassliche Kosten, geprüfte Alternativen) übermittelt und sie können sich dazu vernehmen lassen. Trotz bestehendem Geheimnisschutz ist es den Gemeinden somit möglich, sich bei kostenintensiven Massnahmen vorgängig zu äussern und Alternativen vorzuschlagen. Weicht die KESB davon ab, muss sie sich in ihrem Entscheid dazu äussern und der Gemeinde das Entscheiddispositiv zustellen. Einen weitergehenden Einbezug, insbesondere die Mitteilung der detaillierten Begründung der angeordneten Massnahme sowie die Einsicht in die gesamten Akten, schliesst das Bundesrecht aus. Die Überwachung der korrekten Geldflüsse fällt schliesslich nicht in den Zuständigkeitsbereich der KESB. Folglich kann sie von vornherein keinen Einblick in die entsprechenden Zahlungsströme gewähren.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli