

Sitzung vom 11. April 2012

379. Interpellation (Kostensteigerungen bei Fremdplatzierungen)

Kantonsrätin Barbara Steinemann, Regensdorf, hat am 27. Februar 2012 folgende Interpellation eingereicht:

Gemeinden ächzen unter einer weit überdurchschnittlichen Aufwandsteigerung bei ihren sozialen Aufgaben. Augenfällig sind die Aufwendungen bei den sog. Fremdplatzierungen und insbesondere den Heimplatzierungen. Manche Gemeinde musste schon wegen einer oder zwei Fremdplatzierungen den Steuerfuss erhöhen, anderen geht diese Aufwandsteigerung massiv ans Eigenkapital.

Sozialausgaben der genannten Art belasten den kommunalen Haushalt weit überdurchschnittlich, ohne dass die Gemeinden daran etwas ändern könnten. Hatte die Gemeinde Regensdorf 2002 noch Fr. 7.4 Mio. und 2008 noch Fr. 11.358 Mio. für Soziales ausgegeben, so sind für 2012 Fr. 14.436 Mio. eingeplant. Gaben die 171 Zürcher Gemeinden 1986 noch 272 Franken pro Einwohner für Soziales aus, so waren es im Jahre 2010 durchschnittlich volle 964 Franken. Selbstverständlich haben sich in diesen 14 Jahren die Zeiten und die Ansprüche der Bevölkerung geändert, aber sicher nicht um 255%.

Wer Kritik an den Kosten anbringt, wird latent mit dem Vorwurf konfrontiert, man wolle fahrlässig die Entwicklung eines Kindes einer schweren Gefährdung aussetzen, dessen Abdriften in die Kriminalität oder gar dessen Tod in Kauf nehmen. Jegliche Hinweise auf exorbitante Kosten werden mit den Schlagworten «Kindwohl» und «Qualitätssicherung» kaltgestellt. So sehen sich die kommunalen Verwaltungen und Behörden genötigt, diese Kosten einfach hinzunehmen und abzuseggen. Offen bleibt jeweils auch, ob die jahrelangen teuren Investitionen in die Betreuung und Erziehung ihrer jungen Einwohner einen gesellschaftlichen Nutzen bringen.

Die Hochschulen für Soziale Arbeit verzeichnet eine stetige Zunahme an Abgängern. Diese begnügen sich nun offenbar nicht einfach mit einer kommunalen Verwaltungsaufgabe, sondern möchten in beratender Funktion an der Front tätig sein. Aus diesem Grund erhalten die kommunalen Sozialämter für ihre Bürotätigkeit kaum geeignete Bewerbungen, wogegen die sozialpädagogisch agierenden Institutionen stets mehr ausgebildete Sozialarbeiter einstellen.

Bei den folgenden Fragen werden keinesfalls pauschal die Gründe für eine Einweisung in solche Heime in Zweifel gezogen. Dass es Menschen in schwierigen sozialen und psychischen Lebenssituationen gibt, die Hilfe benötigen, und dass die Gemeinwesen entsprechende Einrichtungen zur Verfügung stellen müssen, ist unbestritten. Hier werden lediglich die Verhältnismässigkeit der finanziellen Belastung und die Kostensteigerung zur Sprache gebracht.

Bei den Einrichtungen handelt es sich um eine überschaubare Anzahl, so beispielsweise die Stiftung Albisbrunn, Tipi, Bussola in Zuckenriet, sozialpädagogische Wohngruppe Bachstei in Uster, Jugendwohngruppe Limmattal, sozialpädagogische Wohngruppe für junge Frauen Altenhof, Wohn- und Tagesstätte Heizenholz, Stiftung Schloss Regensberg, Zentrum Inselhof, Lehrlingshaus Eidmatt, sozialpädagogische Pflegefamilie Mülibach in Dussnang.

1. Auf welche rechtliche Grundlagen stützen sich die Kosten der Heim-/Fremdplatzierungen und wer bestimmt gestützt darauf die Tarife?
2. Bitte um Aufschlüsselung der Gesamtkosten für eine Platzierung in den oben genannten Institutionen in Bundesbeitrag, Kantonsbeitrag, Gemeinde- und Schulgemeindebeitrag bzw. Kosten pro Tag und Person, so wie dies das Gfellergut in den Tagestaxen 2011 auf ihrer Homepage aufschlüsselt oder das Monikaheim ebenso weitgehend transparent macht.
3. Wie hoch waren die vollen Kosten pro Tag und Klient aus öffentlichen Kassen aller Stufen (Gemeinden, Kanton, Bund) im Jahre 2002, wie hoch im Jahr 2008 für die oben genannten Institutionen?
4. Wie viele Einweisungen haben die 171 Zürcher Gemeinden in den Jahren 2002, 2008 und 2010 angeordnet?
5. Punkto Kostensteigerung: Welche Gründe gibt es für die massiv gestiegene Belastung der Steuerzahlenden durch diese Platzierungen?
6. Die Hochschule für Soziale Arbeit bildet die entsprechenden Fachpersonen aus. Obwohl die Bevölkerung in den letzten 20 Jahren um rund 13% zugenommen hat und die Sozialhilfequoten nur marginal gestiegen sind, weist diese Kaderschmiede für Sozialarbeiter jedes Jahr höhere Abgängerzahlen aus. Wie viele Personen haben diese Ausbildung in den letzten 10 Jahren absolviert, aufgeschlüsselt nach Jahr?
7. In wie vielen Fällen bzw. bei wie viel Prozent der eingewiesenen Zürcher in diese Einrichtungen sind die Eltern nicht von Transfer-einkommen (Sozialversicherungen, Fürsorge, Asyl) abhängig?
8. In wie vielen Fällen von Einweisungen wurde ein Elternbeitrag erhoben? In wie vielen nicht?
9. Welche Alternativen sieht der Regierungsrat, um diese Steigerung und Belastung zu stoppen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

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

Zu Frage 1:

Gestützt auf § 65 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2006 (VSG, LS 412.100), §§ 10 und 13 ff. der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 5. Dezember 2007 (LS 412.106) sowie §§ 18 ff. der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (LS 852.21) legt die Bildungsdirektion die Versorgertaxen für Einrichtungen mit einer privaten Trägerschaft im Kanton fest, die Zürcher Kinder und Jugendliche aufnehmen. Die Versorgertaxen gelten auch für Platzierungen von Zürcher Kindern und Jugendlichen in anerkannten ausserkantonalen Einrichtungen (vgl. auch Beantwortung der Frage 5).

Zu Fragen 2 und 3:

Die folgende Aufstellung zeigt die Aufteilung der Platzierungskosten pro Tag für die in der Interpellation erwähnten Institutionen für 2002 und 2008 (Beträge in Franken):

		2002 ¹			2008 ²		
		Bund ³	Kanton	Gemeinde	Bund ⁴	Kanton	Gemeinde
Albisbrunn	Schulheim/ Ausbildung	131	221	257	79 95	201 197	280 310
Regensberg	Schulheim/ Ausbildung	144	110	247	0 0	208 156	280 310
Bachstei	Jugend- wohngruppe	41	57	175	74	72	230
Limmattal	Jugend- wohngruppe	22	0	175	47	34	230
Altenhof	Jugend- wohngruppe	62	72	175	65	114	230
Heizenholz	Kinder- und Jugendheim	51	133	175	57	126	230
Tipi	Kleinkindheim	0	30	175	0	77	230
Inselhof	Kleinkindheim	0	106	175	0	206	230
Eidmatt	Jugendwohngruppe	0	61	175	0	79	230

¹ 2002: tatsächliche Kosten

² 2008: kalkulierte Kosten

³ 2002: Invalidenversicherung oder Bundesamt für Justiz

⁴ 2008: nur Bundesamt für Justiz

Bei der Pflegefamilie Mülibach handelt es sich um eine Einrichtung des Kantons Thurgau, Bussola ist kein Heim, sondern eine Institution zur Vermittlung von Time-out/Familienplatzierungen.

Der geltende Versorgertarif (Versorgertaxe) für die anerkannten Zürcher Kinder- und Jugendheime sowie die Sonderschuleinrichtungen ist im Internet unter http://www.lotse.zh.ch/documents/ajb/fj/allg/merk_empf/Tarife_Heime_2012.pdf zugänglich. Die Liste unterscheidet Bruttotageskosten, Nettotageskosten und Gemeindebeitrag pro Tag. Die Differenz zwischen Brutto- und Nettotageskosten entspricht dem Beitrag des Bundesamtes für Justiz, die Differenz zwischen Nettotageskosten und Gemeindebeitrag dem Beitrag des Kantons.

Zu Frage 4:

Der Entscheid über die Platzierung eines Kindes oder Jugendlichen in einer stationären Einrichtung liegt bei den Gemeindebehörden (Vormundschaftsbehörde oder Schulbehörde) und – im Rahmen von jugendstrafrechtlichen Verfahren – bei der Jugendanwaltschaft. Über Kinder und Jugendliche, die durch Gemeindebehörden platziert werden, erhebt der Kanton keine Daten.

Durch die Jugendanwaltschaft wurden 2002 und 2008 insgesamt 259 bzw. 275 Jugendliche in Institutionen innerhalb und ausserhalb des Kantons platziert.

Zu Frage 5:

Die in der Interpellation erwähnte Ausgabensteigerung im Bereich Soziales der Zürcher Gemeinden von Fr. 272 pro Einwohnerin und Einwohner 1986 auf Fr. 964 im Jahr 2010 bezieht sich auf die vom Statistischen Amt erhobenen und nach Aufgabenbereichen gegliederten Gemeindeaufwendungen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass unter «Soziale Wohlfahrt» zahlreiche Aufgaben zusammengefasst sind, darunter als mit Abstand gewichtigste die Zusatzleistungen zur AHV/IV, die gesetzliche wirtschaftliche Hilfe sowie die «übrige soziale Wohlfahrt».

Die Versorgertaxe wurde im Bereich der Kinder- und Jugendheime letztmals auf den 1. Januar 2004 erhöht. Bei den Sonderschulheimen wurden die Taxen zusätzlich im Zusammenhang mit dem Rückzug der Invalidenversicherung aus der Mitfinanzierung der Sonderschulung im Rahmen der NFA um Fr. 15 pro Tag erhöht. Die pro Platzierung auf die Gemeinden entfallenden Kosten haben deshalb seit 2004 bei den Kinder- und Jugendheimen nicht und bei den Sonderschulheimen nur in einem bescheidenen Ausmass zugenommen. Dies gilt allerdings nur für die vom Kanton oder den im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 (IVSE, LS 851.5) anerkannten ausserkantonalen Einrichtungen. Bei nicht anerkannten Einrichtungen haben die Gemeinden die vollen Kosten zu übernehmen.

Zu Frage 6:

Das Departement Soziale Arbeit der ZHAW (vormals Hochschule für Soziale Arbeit Zürich) bietet einen Bachelorstudiengang und einen Masterstudiengang in Sozialer Arbeit und zahlreiche qualifizierende Weiterbildungen auf dem Gebiet der Sozialen Arbeit an. Die Zahl der Abgängerinnen und Abgänger entwickelte sich in den vergangenen zehn Jahren wie folgt:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008**	2009	2010	2011
Diplome*	132	137	114	119	129	128	99	144	139	133

* Abschlüsse/Diplome im BSc Soziale Arbeit, MSc Soziale Arbeit, FH Diplom Soziale Arbeit

** Neukonzeption des Studiengangs, Umsetzung Bologna

Eine «stetige Zunahme» der Zahl der Absolvierenden liegt nicht vor. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 22. Dezember 2010 die Zahl der Studienplätze für den Bachelorstudiengang Soziale Arbeit bis 2013/14 auf 210 beschränkt (RRB Nr. 1888/2010).

Zu Frage 7:

Im Rahmen der Sozialhilfestatistik werden diese Daten nicht erhoben.

Zu Frage 8:

Im Zusammenhang mit Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen tragen die Gemeinden die nicht durch Kantons- oder Bundesbeiträge gedeckten Kosten. Diese können in Anwendung von Art. 285 ZGB (SR 210) in Verbindung mit Art. 289 Abs. 2 ZGB von den Eltern einen Unterhaltsbeitrag verlangen und diesen, wenn keine Einigung zustande kommt, gestützt auf Art. 279 ZGB einklagen. Es liegen keine Daten vor, wie häufig dies erfolgt.

Bei Platzierungen in Sonderschulheimen ist der Elternbeitrag aufgrund der verfassungsmässig garantierten Unentgeltlichkeit der Volksschule auf einen Verpflegungsbeitrag pro Aufenthaltstag von höchstens Fr. 17 beschränkt.

Gemäss der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (SR 312.1) haben sich die Eltern im Rahmen ihrer zivilrechtlichen Unterhaltspflicht an den Kosten der Schutzmassnahmen und der Beobachtung zu beteiligen. Gestützt auf das Straf- und Justizvollzugs-gesetz vom 19. Juni 2006 (LS 331), erhebt die Direktion der Justiz und des Innern aufgrund der Abklärungen und des Antrages der Jugendanwaltschaft von Verurteilten und ihren Eltern angemessene Ersatzleistungen an die Kosten des Massnahmevollzugs. Die Elternbeteiligung liegt im Durchschnitt bei rund 5% der Aufwendungen.

Zu Frage 9:

Die von den Behörden beschlossenen Massnahmen zum Kindswohl richten sich nach dem Subsidiaritätsprinzip. Sie werden nur angeordnet bzw. bewilligt, soweit sie sich als notwendig erweisen. Dies gilt auch für ausserfamiliäre Platzierungen.

Zur Kostenverringerung in diesem Bereich tragen Massnahmen der Gemeinden und des Kantons bei, die präventiv wirken und stationäre Platzierungen zu vermeiden helfen. Dazu gehören beispielsweise die frühe Hilfe für belastete «Risiko»-Familien oder die Elternberatung zur Verbesserung der erzieherischen Handlungskompetenz der Eltern oder die Schulsozialarbeit. Letztere bietet insbesondere die Möglichkeit, frühzeitig und rasch Auffälligkeiten bei Kindern und Familien zu erkennen und gemeinsam mit Schule, Eltern und Behörden die notwendigen Massnahmen zu treffen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi