

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 27. September 2017

788.

Schriftliche Anfrage von Roberto Bertozzi und Martin Götzl betreffend Fälle von Betreuungen und Bewachungen durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB in der Stadt, Kosten, Jobprofil und Stellenprozente der Beiständinnen und Beistände, wissenschaftliche Methoden im Betreuungssetting und externe Anbieter von Betreuungs- und Bewachungsaufträgen

Am 5. Juli 2017 reichten Gemeinderäte Roberto Bertozzi und Martin Götzl (beide SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2017/229, ein:

Seit Ende April 2017 berichteten diverse Medien vom Fall des 12-jährigen Knaben namens Boris, der durch die KESB des Bezirks Affoltern betreut und bewacht werden muss. Dies zu monatlichen Kosten von bis zu Fr. 85'000, was rund dreimal so teuer ist, wie die Betreuung im Fall Carlos. Obschon es durchaus günstigere und zielorientiertere Lösungswege gibt, werden immer wieder solche Fälle publik. Der SVP ist bekannt, dass der Fall Boris kein Einzelfall ist, sondern lediglich die Spitze des Eisberges.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Fälle amtlich angeordneter Betreuungen bzw. Bewachungen durch die KESB (Zürich) sind per 01.01.2017 in der Stadt Zürich am Laufen?
2. Wie viele dieser von der KESB angeordneten Fälle übersteigen die monatlichen Kosten von Fr. 10'000?
3. Wie viele private Firmen (durch die Stadt Zürich zertifiziert) werden auf diese Fälle angesetzt (Familienbegleitung) und was für Kosten werden dadurch generiert?
4. Wie viele BeiständInnen beschäftigen das Sozialamt und die KESP in der Stadt Zürich?
5. Wie viele Stellenprozente generieren die BeiständInnen aus der Frage 4?
6. Wie viele Personen in der Stadt Zürich werden durch einen Beistand betreut?
7. Nach welchen Kriterien werden die BeiständInnen rekrutiert? Bitte um eine detaillierte Auflistung der Anforderungen.
8. Wie werden die BeiständInnen entschädigt? Bitte um Schilderung der Vertrags- und Entschädigungsart sowie der Entschädigungshöhe.
9. Über welche Ausbildungen (kaufmännische (Kauffrau, Sozialversicherungsfachfrau etc.), sozialpsychologische, erzieherische, etc.) verfügen die BeiständInnen?
10. Sind BeiständInnen psychologisch richtig ausgebildet, um mit schwierigen Fällen wie oben aufgeführt umzugehen? Wenn ja, warum und wie? Wenn nein, warum müssen sie dennoch schwierige Fälle betreuen?
11. Welche Instanz entscheidet, welche spezifische Betreuungsmassnahme in einem schwierigen Fall konkret angewandt wird?
12. Welche Rolle spielen dabei die BeiständInnen? Bitte um eine detaillierte Ausführung.
13. Welche wissenschaftlichen Methoden spielen im Betreuungssetting eine Rolle und stammen diese aus den Naturwissenschaften oder den Sozialwissenschaften?
14. Bekanntlich gehen naturwissenschaftliche Menschenbilder von einer biologischen Veranlagung des Individuums aus und gewichten die Umweltfaktoren weniger stark als die Sozialwissenschaften. Ist diese Tatsache der KESB bekannt? Wenn ja, inwiefern? Wenn nein, warum nicht?
15. Je nach angewandter natur- oder sozialwissenschaftlicher Methodik wird der Betroffene unterschiedlich betreut und erzogen, weil die Ausgangslage und die Erfolgchancen unterschiedlich bewertet werden. Ist sich die KESB dieser Problematik bewusst? Wenn ja, inwiefern? Wenn nein, warum nicht? Was sind die Folgen daraus?
16. Nach welchen Kriterien vergibt die KESB Betreuungsaufträge an externe Anbieter? Werden sozial- oder naturwissenschaftliche Methoden im Betreuungssetting bevorzugt? Bitte um eine detaillierte Begründung der Vergabepaxis.
17. An welche externen Anbieter werden Betreuungs- und Bewachungsaufträge durch die KESB mit welchem Erfolg vergeben? Bitte um eine detaillierte Auflistung.

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Fälle, die aufgrund der Betreuungsintensität längerfristig Kosten wie im erwähnten Fall verursachen, sind absolute Ausnahmefälle. Es geht bei ihnen um Kinder bzw. Jugendliche, die aufgrund ihrer ausgeprägten selbst- und/oder fremdgefährdenden Verhaltensweisen nachweislich weder in den Regelstrukturen noch in spezialisierten Institutionen betreut und beschult werden können. Eine so kostenintensive Betreuung wie im erwähnten Fall ist nie das erste Mittel, das eingesetzt wird. Ihr gehen immer etliche andere Versuche vor, die Gefährdungssituationen zu beheben. Dafür werden verschiedene Fachpersonen wie auch das betroffene Kind selbst und – wenn irgend möglich – die Eltern und weitere Angehörige beigezogen, um die geeignete und erforderliche Lösung zu finden. Ziel dabei ist die Sicherstellung des Wohls des Kindes bzw. des Jugendlichen und in den in Frage stehenden Fällen auch der Schutz von Personen im Umfeld.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie viele Fälle amtlich angeordneter Betreuungen bzw. Bewachungen durch die KESB Zürich sind per 01.01.2017 in der Stadt Zürich am Laufen?»):

Per 31. Dezember 2016 waren in der Stadt Zürich insgesamt 7078 Personen verbeiständet bzw. standen unter Vormundschaft; davon 4818 Erwachsene und 2260 Minderjährige. Für deren Begleitung waren 2016 215 Berufsbeiständinnen oder Berufsbeistände und 1014 private Beistandspersonen eingesetzt. Minderjährige werden in der Regel von Berufsbeiständinnen oder -beiständen begleitet. In manchen Fällen braucht es nebst der Beistandschaft weitere ambulante oder stationäre Massnahmen, wie z. B. Familienbegleitungen oder Platzierungen in Heimen.

Zu Frage 2 («Wie viele dieser von der KESB angeordneten Fälle übersteigen die monatlichen Kosten von Fr. 10'000?»):

Die Kosten für ambulante und stationäre Massnahmen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe liegen in den allermeisten Fällen deutlich unter Fr. 10 000.– monatlich. Bei einem kleinen Teil der Fälle (weniger als 2 Prozent) fallen in einzelnen Monaten leicht höhere Kosten an, z. B. aufgrund einer vorübergehenden Platzierung in einem Kriseninterventionsheim. Sehr selten generieren Fälle deutlich höhere Bruttokosten, sei dies in einem einzelnen Monat oder über längere Zeit. In der Stadt Zürich gibt es jeweils drei bis fünf solcher Fälle. Es handelt sich hierbei meistens um Platzierungen in Spezialeinrichtungen wie Beobachtungsstationen, kinderpsychiatrischen Einrichtungen oder individuelle Einzelplatzierungen. Insbesondere Einzelplatzierungen sind jedoch absolute Ausnahmefälle, da sie das letzte Mittel sind, wenn ein Kind oder eine Jugendliche oder ein Jugendlicher nachweislich weder in den Regelstrukturen noch in spezialisierten Institutionen betreut und beschult werden kann. Zudem sind sie immer verbunden mit einer starken Selbst- und Fremdgefährdung. Ziel ist, neben der Sicherstellung des Kindeswohls, jeweils auch der Schutz von Personen im Umfeld.

Nebst der Sozialhilfe gibt es je nach Fallkonstellation unterschiedliche weitere Kostenträger, wie z. B. Eltern, Krankenkassen, Sozialversicherungen oder Schulgemeinden.

Zu Frage 3 («Wie viele private Firmen (durch die Stadt Zürich zertifiziert) werden auf diese Fälle angesetzt (Familienbegleitung) und was für Kosten werden dadurch generiert?»):

Wenn zusätzlich zur Beistandschaft für Minderjährige – gestützt auf das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) und das Zivilgesetzbuch (ZGB) – weitere Massnahmen notwendig sind, wird unter Einbezug der Beteiligten und Betroffenen die für die Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen bestmögliche gewählt. Dabei können zwei verschiedene Massnahmenbereiche unterschieden werden: Ambulante Massnahmen, bei denen das Kind weiterhin bei seinen Eltern oder einem Elternteil lebt (dazu gehört auch die Familienbegleitung) und Fremdplatzierungen in Pflegefamilien oder Heimen (stationäre erzieherische Hilfen). In allen Bereichen arbeiten die Sozialen Dienste auf der Grundlage von Rahmenverträgen mit privaten Anbietern zusammen. Insgesamt haben die Sozialen Dienste 61 Rahmenverträge mit Anbietern für am-

bulante und stationäre Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe abgeschlossen. In den Rahmenverträgen haben die Sozialen Dienste mit den Partnern verbindliche Tarife (Stundentarife bzw. Tagestaxen) vereinbart. Bei den Heimen gelten die in der Verfügung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich bestimmten Versorgertaxen gemäss Empfehlung der Sozialkonferenz Kanton Zürich.

Die Kosten für ambulante Massnahmen (dazu gehören Familienbegleitungen) lagen 2016 bei 5,9 Millionen Franken, für stationäre Massnahmen (Fremdplatzierungen) bei 32,1 Millionen Franken.

Zu Frage 4 («Wie viele BeiständInnen beschäftigen das Sozialamt und die KESP in der Stadt Zürich?»):

Die Sozialen Dienste beschäftigten im Jahr 2016 215 Berufsbeiständinnen und -beistände für Minderjährige und Erwachsene. Zudem waren im vergangenen Jahr 1014 Privatpersonen als private Beistandspersonen tätig. Diese führen in der Regel nur Beistandschaften für Erwachsene.

Zu Frage 5 («Wie viele Stellenprozente generieren die BeiständInnen aus der Frage 4?»):

Die Sozialarbeitenden der Sozialen Dienste arbeiten polyvalent. Das heisst, sie führen ein gemischtes Fallportfolio mit Sozialhilfefällen, Fällen der Kinder- und Jugendhilfe (inklusive Kindesschutzmassnahmen) und Mandaten im Erwachsenenschutz. Für die Führung der zivilrechtlichen Mandate stehen den 215 Berufsbeiständinnen und -beiständen insgesamt umgerechnet 47 Vollzeitstellen zur Verfügung.

Zu Frage 6 («Wie viele Personen in der Stadt Zürich werden durch einen Beistand betreut?»):

Vergleiche Antwort auf Frage 1.

Zu Frage 7 («Nach welchen Kriterien werden die BeiständInnen rekrutiert? Bitte um eine detaillierte Auflistung der Anforderungen.»):

Die Sozialarbeitenden arbeiten in den Sozialen Diensten polyvalent. Das heisst, dass alle Leistungen für eine Klientin oder einen Klienten grundsätzlich von derselben Sozialarbeiterin oder von demselben Sozialarbeiter erbracht werden. Eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter ist demnach sowohl für die Ausrichtung von wirtschaftlicher Sozialhilfe wie auch – als Berufsbeiständin oder -beistand – für das Führen von zivilrechtlichen Kindes- und/oder Erwachsenenschutzmassnahmen zuständig. Entsprechend sind auch die Anforderungen, welche die Sozialen Dienste an die Sozialarbeitenden stellen, vielfältig: Abschluss in Sozialer Arbeit (Niveau Hochschule), Zusatzausbildung im Fachgebiet, Erfahrungen sowie Methoden- und Fachkenntnisse in Themen des Erwachsenenalters und im Bereich von Erziehungs- und Familienfragen, Kindeswohl, Kinderschutz und zur Führung von zivilrechtlichen Erwachsenen- und Kinderschutzmassnahmen.

Neben den Berufsbeiständinnen und -beiständen bei den Sozialen Diensten gibt es eine grosse Anzahl von Privatpersonen, die vorwiegend Erwachsenenschutzmassnahmen führen. Dabei handelt es sich bei einem grossen Teil um Privatpersonen, die von den betroffenen Klientinnen und Klienten vorgeschlagen worden sind (Angehörige), sowie um Freiwillige, die sich für die Übernahme eines solchen Mandats zur Verfügung stellen. Bei allen privaten Beistandspersonen wird die Eignung zur Mandatsführung vor der Übertragung eines Mandats abgeklärt. Da die privaten Beistandspersonen v. a. bei einfacheren Massnahmen eingesetzt werden, sind die an sie gerichteten Anforderungen weniger hoch als bei den Berufsbeiständinnen und -beiständen. Gemäss Anforderungsprofil müssen private Beistandspersonen insbesondere über gute Kenntnisse und Fähigkeiten in administrativen und finanziellen Belangen verfügen, aber auch gewandt sein im Umgang mit Mitmenschen. Zur Unterstützung in der Mandatsführung erhalten die privaten Beistandspersonen ein Coaching der Sozialen Dienste.

Zu Frage 8 («Wie werden die BeiständInnen entschädigt? Bitte um Schilderung der Vertrags- und Entschädigungsart sowie der Entschädigungshöhe.»):

Die Berufsbeiständinnen und -beistände der Sozialen Dienste (SOD) sind als Mitarbeitende der Stadtverwaltung angestellt und werden nach dem städtischen Lohnsystem entlohnt.

Die Entschädigung der privaten Beistandspersonen richtet sich nach dem für die Führung der Beistandschaft notwendigen Zeitaufwand, der Schwierigkeit der Massnahmenführung und der damit verbundenen Verantwortung. Die Einzelheiten sind in der Verordnung des Regierungsrats über Entschädigung und Spesenersatz bei Beistandschaften (ESBV) vom 3. Oktober 2012 geregelt.

Die Entschädigungen, sowohl für Berufsbeiständinnen und -beistände als auch für private Beistandspersonen, werden grundsätzlich aus dem Vermögen der verbeiständeten Personen bezahlt. Ausnahmsweise übernimmt das Gemeinwesen die Kosten, wenn die Vermögenslimiten gemäss § 6 Abs. 1 ESBV (Fr. 25 000.– bei alleinstehenden Personen und Fr. 40 000.– bei Ehepaaren und eingetragenen Partnerinnen und Partnern) unterschritten werden.

Die Führung von Kinderschutzmassnahmen erfolgt grundsätzlich unentgeltlich.

Zu Frage 9 («Über welche Ausbildungen (kaufmännische (Kauffrau, Sozialversicherungsfachfrau etc.), sozialpsychologische, erzieherische, etc.) verfügen die BeiständInnen?»):

Vergleiche Antwort auf Frage 7.

Zu Frage 10 («Sind BeiständInnen psychologisch richtig ausgebildet, um mit schwierigen Fällen wie oben aufgeführt umzugehen? Wenn ja, warum und wie? Wenn nein, warum müssen sie dennoch schwierige Fälle betreuen?»):

Die Berufsbeiständinnen und -beistände der Sozialen Dienste sind darauf vorbereitet, mit schwierigen und hoch komplexen Fällen umzugehen. Wie in der Antwort zu Frage 7 erläutert, haben diese ein polyvalentes Fallportfolio und müssen die entsprechenden Anforderungen erfüllen, um bei den Sozialen Diensten zu arbeiten. Bei hoch komplexen Fällen sind immer auch weitere Fachpersonen (z. B. aus den Disziplinen Medizin, Psychiatrie, Psychologie, Pädagogik) involviert.

Zu Frage 11 («Welche Instanz entscheidet, welche spezifische Betreuungsmassnahme in einem schwierigen Fall konkret angewandt wird?»):

In den in Frage stehenden, hoch komplexen Fällen ist fast immer eine Fremdunterbringung nötig. Über diese entscheidet grundsätzlich die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB).

Diese ist verpflichtet, sich bei ihren Entscheidungen strikte an das Verhältnismässigkeitsprinzip zu halten. Das heisst, die konkrete Massnahme muss sowohl geeignet als auch erforderlich sein, um die Gefährdungssituation abzuwenden und es dem Kind zu ermöglichen, sich trotz seiner schwer belasteten Vorgeschichte und der ausserordentlich problembehafteten familiären Beziehungen körperlich, geistig, psychisch und sozial möglichst gesund zu entwickeln. Zudem muss die Massnahme für das Kind und dessen Familie unter Abwägung sämtlicher Umstände zumutbar sein. Der Ort und die Art der Unterbringung müssen all diesen Kriterien entsprechen. Mit der Prüfung der Erforderlichkeit geht auch die Prüfung einher, ob eine für die öffentliche Hand günstigere Lösung zur Verfügung stehen würde. Muss dies verneint werden, ist die KESB verpflichtet, die kostenintensive spezifische Betreuungsmassnahme zu wählen.

Zu Frage 12 («Welche Rolle spielen dabei die BeiständInnen? Bitte um eine detaillierte Ausführung.»):

Die Fremdunterbringung eines Kindes stellt einen grossen Eingriff in sein Leben und dasjenige seiner Familie dar – unabhängig davon, wie belastend das Zusammenleben für alle Betroffenen war. Um die für den konkreten Einzelfall geeignete, erforderliche und zumutbare Massnahme finden zu können, ist die KESB auf den Austausch mit weiteren Fachpersonen angewiesen. Dies trifft ganz besonders auf hoch komplexe Fälle zu, in denen zahlreiche Faktoren

zu berücksichtigen sind, welche unterschiedliche Fachdisziplinen tangieren (insbesondere Medizin, Psychiatrie, Psychologie, Pädagogik, Sozialarbeit).

Zum Zeitpunkt der Prüfung einer spezifischen Betreuungsmassnahme besteht in der Regel bereits eine Beistandschaft oder eine Vormundschaft. Die Beiständin oder der Beistand bzw. die Vormundin oder der Vormund ist im Rahmen der Mandatsführung – gestützt auf Art. 314 Abs. 1 i.V.m. Art. 414 ZGB verpflichtet, die KESB unverzüglich über Umstände zu informieren, die eine Änderung der bestehenden Massnahme erfordern, z. B. die Umwandlung einer ambulanten in eine stationäre Massnahme oder die Änderung des bisherigen stationären Betreuungssettings. Es liegt dann an der KESB zu prüfen, welche Massnahmen unter den veränderten Bedingungen zu treffen sind. Dabei stützt sie u. a. auf die Einschätzung bzw. Empfehlung der Beiständin oder des Beistands bzw. der Vormundin oder des Vormunds ab. Diese bzw. dieser kennt die persönlichen Verhältnisse, die Bedürfnisse, Problematiken sowie die Ressourcen des Kindes und seiner Familie in der Regel von allen zu involvierenden Fachpersonen am besten.

Zu Frage 13 («Welche wissenschaftlichen Methoden spielen im Betreuungssetting eine Rolle und stammen diese aus den Naturwissenschaften oder den Sozialwissenschaften?»):

In der Arbeit mit und Betreuung von Kindern und Jugendlichen berücksichtigen die KESB und die SOD möglichst alle massgeblichen Faktoren und ziehen deshalb Erkenntnisse unterschiedlicher Disziplinen bei. Dies trifft ganz besonders auf hoch komplexe Fälle zu, in denen zahlreiche Aspekte zu berücksichtigen sind (insbesondere medizinische, psychiatrische, psychologische, pädagogische und sozialarbeiterische). Jeder Fall muss einzeln analysiert und beurteilt werden, weil jeder Mensch eine individuelle Geschichte hat, die ihn in seiner Entwicklung und Persönlichkeit prägt. Zudem bringt jeder Mensch unterschiedliche Ressourcen und ein anderes soziales Umfeld mit, mit denen gearbeitet werden kann. Sich in der Arbeit mit Kindern nur auf eine Theorie zu stützen, greift zu kurz und würde dem Auftrag des Kindeschutzes nicht gerecht werden.

Zu Frage 14 («Bekanntlich gehen naturwissenschaftliche Menschenbilder von einer biologischen Veranlagung des Individuums aus und gewichten die Umweltfaktoren weniger stark als die Sozialwissenschaften. Ist diese Tatsache der KESB bekannt? Wenn ja, inwiefern?» «Wenn nein, warum nicht?»):

Vergleiche Antwort zu Frage 13. Alle massgeblichen wissenschaftlichen Erkenntnisse aus den für den Fall relevanten Fachbereichen werden in die Entscheidungsfindung miteinbezogen.

Zu Frage 15 («Je nach angewandter natur- oder sozialwissenschaftlicher Methodik wird der Betroffene unterschiedlich betreut und erzogen, weil die Ausgangslage und die Erfolgchancen unterschiedlich bewertet werden. Ist sich die KESB dieser Problematik bewusst? Wenn ja, inwiefern? Wenn nein, warum nicht? Was sind die Folgen daraus?»):

Vergleiche Antworten zu den Fragen 13 und 14. Das Ziel einer Platzierung ist immer die möglichst gesunde Entwicklung und der Schutz bzw. das Wohl des Kindes bzw. der oder des Jugendlichen. Selbstverständlich werden verschiedene Fachdisziplinen für die geeignete Betreuung und Unterstützung eines Kindes / Jugendlichen zugezogen.

Zu Frage 16 («Nach welchen Kriterien vergibt die KESB Betreuungsaufträge an externe Anbieter? Werden sozial- oder naturwissenschaftliche Methoden im Betreuungssetting bevorzugt? Bitte um eine detaillierte Begründung der Vergabep Praxis.»):

Der Einsatz von ambulanten oder stationären Massnahmen erfolgt immer unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Das heisst, dass die jeweilige Massnahme nur dann eingesetzt werden darf, wenn andere, weniger eingreifende Lösungen nicht die zu erzielende Wirkung – nämlich die Sicherung des Kindeswohls – erreichen kann (wie z. B. die Begleitung durch Verwandte, Erziehungsberatung, Beizug unterstützender Ressourcen aus dem Umfeld usw.).

Bezüglich Wahl der konkreten Massnahme stehen das Wohl des Kindes / Jugendlichen und insbesondere bei Fremdgefährdung auch der Schutz der Familie sowie anderer allenfalls betroffenen Personen im Zentrum. Im Entscheidungsfindungsprozess geht es um die Suche nach der bestmöglichen Betreuungsform für das Kind bzw. die Jugendliche / den Jugendlichen.

Zu Frage 17 («An welche externen Anbieter werden Betreuungs- und Bewachungsaufträge durch die KESB mit welchem Erfolg vergeben? Bitte um eine detaillierte Auflistung.»):

Wie in der Antwort zu Frage 3 beschrieben, erfolgen je nach Fallkonstellation und Situation des betroffenen Kindes oder Jugendlichen z. B. eine Familienbegleitung oder eine Fremdplatzierung. Laufende Massnahmen werden periodisch auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und nötigenfalls angepasst. Längerfristige Erfolge sind allerdings schwer messbar, weil die Betroffenen nach Abschluss der Massnahme(n) über Jahre hinweg immer wieder kontaktiert werden müssten. Es gibt denn bislang auch kaum Studien zu diesem Thema.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti