

Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich

07.06.2006

Weisung 12

Postulat von Judith Bucher und Christian Traber betreffend Fremdplatzierung Jugendlicher, Bericht

Am 3. Mai 2006 reichten Gemeinderätin Judith Bucher (SP) und Gemeinderat Christian Traber (CVP) folgendes Postulat GR Nr. 2006/135 ein:

Der Stadtrat wird gebeten, der GPK und dem Gemeinderat raschmöglichst einen Bericht über die Fremdplatzierung von Jugendlichen und über Kontrollmechanismen beim Bezug von Sozialhilfe zu unterbreiten, der Auskunft über folgende Punkte gibt:

- Informationen zu den Geschehnissen in den von den Medien aufgegriffenen Fällen von Platzierungen durch die Firma Time-Out
- Informationen über die vom Sozialdepartement in diesem Zusammenhang in Auftrag gegebenen Untersuchungen
- Informationen über allfällige Sorgfaltspflichtverletzungen
- Informationen über Regelungen und Kontrollmechanismen zur Qualitätssicherung, die bis anhin generell bei Fremdplatzierungen von Jugendlichen gelten
- Darstellung der bis anhin geltenden Kontrollmechanismen beim Bezug von Sozialhilfe
- Vorschläge, welche Konsequenzen, Regelungen und Kontrollmechanismen in Zukunft für beide Themenfelder vorzusehen sind

Begründung

Die von den Medien aufgegriffenen Fälle von Fremdplatzierungen von Jugendlichen durch die Firma Time-Out in Spanien haben in der Öffentlichkeit Fragen bezüglich der Kontrollmechanismen aufgeworfen, die restlos geklärt werden müssen. Darüber hinaus ist es notwendig, generell die Frage nach geeigneten Regelungen und Kontrollmechanismen bei Fremdplatzierungen und beim Bezug von Sozialhilfe zu klären. Hierfür ist es sinnvoll, dass der Stadtrat (in Zusammenarbeit mit der Sozialbehörde) der GPK und dem Gemeinderat einen Bericht unterbreitet.

1. Gegenstand des Berichts

Dieser Bericht fokussiert sich auf die Platzierung von über 15-jährigen Jugendlichen als Time-Outs in Pflegefamilien im Sinne des Postulats GR Nr. 2006/135 von Gemeinderätin Judith Bucher (SP) und Gemeinderat Christian Traber (CVP). Nicht in diesem Bericht behandelt werden die Fragen um den Betrug von Sozialhilfe von A. S. und die verstärkte Kontrolle des Bezugs von Sozialhilfe.

Der vorliegende Bericht fasst den heutigen Wissensstand bezüglich des Vorfalls in Spanien zusammen und stellt die Ergebnisse der drei von der Vorsteherin des Sozialdepartements in Auftrag gegebenen Abklärungen sowie die Eckwerte der künftigen Vermittlung von Time-Outs vor. Er umfasst schliesslich eine Würdigung der Vorfälle um die Platzierungen und den Handlungsbedarf und erläutert die getroffenen Massnahmen des Sozialdepartements.

Zur Vermeidung von allfälligen Missverständnissen ist darauf hinzuweisen, dass Time-Out einerseits als Fachbegriff gebraucht wird, andererseits aber auch gleichzeitig der Name derjenigen privaten Vermittlungseinrichtung ist, welche eine zentrale Rolle im Vorfall in Spanien eingenommen hat. Zur besseren Unterscheidung im Bericht ist der Fachbegriff als *Time-Out* und die Firma als *"Time Out"* bezeichnet.

2. Ausgangslage

Am 5. April 2006 berichtete der Blick erstmals darüber, dass Schweizer Jugendliche auf einem Bauernhof in Spanien unter der Leitung von A. S. zur Strafe in einer Käfigfalle für Wildschweine gesteckt wurden und deshalb in die Schweiz flohen. Das Sozialdepartement finanzierte den Aufenthalt von drei der fünf Jugendlichen in Spanien, die durch die Firma "Time Out" dorthin platziert wurden. Weitere acht Jugendliche waren zu diesem Zeitpunkt ebenfalls durch die Firma "Time Out" im Auftrag des Sozialdepartements bei Gastfamilien in der Schweiz oder in Grenznähe platziert. In der Folge erteilte die Vorsteherin des Sozialdepartements am 6. April drei Abklärungsaufträge.

Am 6. April 2006 reichte das Sozialdepartement zudem Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft wegen Betrugs gegen A. S. ein, der in der Stadt seit rund drei Jahren Sozialhilfe bezog. Dies berichteten die Medien wiederum am 20. April 2006.

In der Folge des Vorfalles in Spanien und des Sozialhilfebetrugs sind im Gemeinderat zusätzlich zum Postulat GR Nr. 2006/135 von Gemeinderätin Bucher (SP) und Gemeinderat Traber (CVP) vier weitere Vorstösse eingegangen. Die FDP-Fraktion reichte am 28. April 2006 die Motion GR Nr. 2006/130 zur Schaffung einer Fachstelle zur Kontrolle des Vollzugs von Sozialhilfemassnahmen und das Postulat GR Nr. 2006/131 zur Qualifizierung und Kontrolle von privaten Vermittlungsfirmen von Time-Out-Platzierungen ein. Die Gemeinderäte Mauro Tuenä und Monika Erfigen (beide SVP) reichten am 3. Mai 2006 das Postulat GR 2006/136 zum Verzicht von Platzierungen von Jugendlichen im Ausland ein. Die Gemeinderäte Mauro Tuenä und Roger Liebi (beide SVP) reichten am 3. Mai 2006 die Interpellation GR Nr. 2006/137 mit Fragen zur bisherigen Praxis der Auslandsplatzierungen von Jugendlichen ein. Alle Vorstösse wurden an der Sitzung des Gemeinderats vom 10. bzw. 17. Mai 2006 für dringlich erklärt.

3. Heutiger Kenntnisstand des Vorfalles in Spanien

Zum heutigen Zeitpunkt gibt es nach wie vor keine objektiv feststellbaren Tatsachen zum Vorfall in Spanien. Aufgrund übereinstimmender Aussagen von A.S. und den Jugendlichen in den Medien muss davon ausgegangen werden, dass Jugendliche mindestens drei Mal in den Wildschwein-Käfigen festgehalten wurden. Die übrigen Vorwürfe wie Essensentzug, physische Gewalt oder Zwangsarbeit bleiben offen. Die laufende Untersuchung der Behörden in Spanien soll hier Klärung bringen.

Alleine die begründete Vermutung, dass ein Käfigaufenthalt zur Disziplinierung von Jugendlichen eingesetzt wurde, ist inakzeptabel und als Massnahme bar jeder pädagogischen Professionalität.

4. Interne Abklärungsaufträge der Vorsteherin des Sozialdepartements

Die Vorsteherin des Sozialdepartements hat am 6. April 2006 drei interne Aufträge zu ihren Händen mit folgenden Klärungsgegenständen erteilt und diese am 7. April 2006 präzisiert:

Auftrag 1: Ist das Wohlbefinden aller übrigen Jugendlichen, die durch die Firma "Time Out" platziert sind, gewährleistet?

Auftrag 2: Wie verlaufen insgesamt die Platzierungsprozesse von Time-Outs und wie sollen sie künftig gestaltet werden?

Auftrag 3: Wurden im Sozialdepartement Sorgfaltspflichten verletzt?

Im Folgenden werden die drei Aufträge erläutert und die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

4.1 Gewährleistung des Wohlbefindens aller durch die Firma "Time Out" aktuell platzierten Jugendlichen (Auftrag 1 vom 7.4.2006)

Anfang April 2006 waren insgesamt 11 Jugendliche aus der Stadt Zürich mit finanzieller Unterstützung des Sozialdepartements durch die Firma "Time Out" in Pflegefamilien platziert.

Am 7. April 2006 wurde ein Platzierungsstopp bei der Firma "Time Out" verfügt und mit Handlungsanweisung der Direktorin der Sozialen Dienste vom 2. Mai 2006 auf unbestimmte Zeit verlängert.

Die drei Jugendlichen, die aus Spanien zurückkehrten, wurden durch die fallführenden Fachleute der Jugend- und Familienhilfe betreut und in Übergangslösungen vermittelt. Alle drei Jugendliche sind auch zum heutigen Zeitpunkt durch die Sozialen Dienste betreut und wohl auf.

4.1.1 Auftrag

Die übrigen acht Jugendlichen, die durch die Firma "Time Out" im Auftrag und mit finanzieller Unterstützung des Sozialdepartements platziert wurden, befanden sich bei sieben Gastfamilien in der Schweiz und einer Gastfamilie im grenznahen Ausland. Umgehend abzuklären galt es, ob das Wohlbefinden der Jugendlichen gewährleistet ist. Hierzu wurden Fragestellungen zu den Zielsetzungen, zu den angewandten Mitteln, zum Menschenbild der Gastfamilien, zur Möglichkeit von Aussenkontakten durch die Jugendlichen und zur Einschätzung des Zielerreichungsgrades bei allen Beteiligten (Jugendliche; Eltern; Gastfamilien; Fallführende; Befragungsteams) beantwortet. Letztlich galt es durch die internen und externen Fachleute einzuschätzen, ob die Massnahme adäquat sei und ob sie fortgesetzt werden soll.

4.1.2 Vorgehensweise

Die Fragestellungen wurden durch Zweierteams als interne Expertengruppe aus dafür freigestellten Fachleuten der Sozialen Dienste (SOD) bearbeitet. Die Beantwortung der Fragen erfolgte aufgrund der Akten, durch mündliche Befragungen der Jugendlichen und der Gastfamilie vor Ort sowie telefonischer Interviews mit dem sorgeberechtigten Elternteil und den zuständigen Mitarbeitenden der SOD. Das Klärungsergebnis wurde anschliessend durch zwei externe Experten begutachtet und validiert. Die Gastfamilien und die sorgeberechtigten Eltern wurden vorgängig über die Befragung informiert.

4.1.3 Ergebnis

Bis auf einen **Jugendlichen** sagten alle, es gehe ihnen gut. Sie kennen und schildern den Grund ihrer Platzierung relativ gut. In der Pflegefamilie fühlen sie sich wohl und geborgen und nur wenige Aspekte erachten sie als schlecht (z. B. langweilige Abende, morgens früh aufstehen, eher lästige Arbeiten wie Abtrocknen, Schneeschaufeln). Allen ist es jederzeit möglich, auch Personen ausserhalb der Pflegefamilie zu kontaktieren. Der Tagesablauf ist klar strukturiert, da die meisten noch zur Schule gehen. Die Wochenenden verbringen die Jugendlichen oft mit den Eltern oder Elternteilen. Bei den aufgestellten Regeln handelt es sich um übliche Familienregeln, die nach Aussage der Jugendlichen meistens ohne Probleme eingehalten werden können. Sanktionen stehen meist in direktem Bezug zum Regelverstoss (beispielsweise Unerledigtes erledigen). Größere Verstösse werden auch mit der Streichung des Wochenendausgangs oder Taschengeldkürzungen sanktioniert (meist Anfangsphase; keine aktuellen Vorfälle). Keine Aussagen oder Hinweise der Jugendlichen deuten darauf hin, dass ihnen gegenüber psychische oder physische Gewalt angewendet wurde.

Alle **Eltern** sind mit der Platzierung einverstanden. Sie verstehen deren Grund und kennen die Ziele der Platzierung aufgrund der Besprechungen mit dem fallführenden Sozialarbeitenden und der Firma "Time Out". Sie finden, dass es den Jugendlichen gut gehe, der Kontakt findet meistens telefonisch und übers Wochenende statt. Mit der Pflegefamilie besteht wenig Kontakt. Sieben Eltern haben einen guten Eindruck von der Gastfamilie und sind mit dem Verlauf des Aufenthalts zufrieden. Sie stellen bereits Veränderungen fest und bewerten diese positiv. Besprechungen mit den Beteiligten finden unregelmässig statt, alle fühlen sich durch die Firma "Time Out", Gastfamilie oder Sozialarbeitenden gut informiert. In einem Fall äussert sich die Mutter relativ kritisch zur Pflegefamilie und akzeptiert die Platzierung nur als Übergangslösung.

Das Verhalten der **Gastfamilien** war überall sehr offen, bisweilen sogar sehr herzlich. Die Gastfamilien äussern sich zum Teil sehr differenziert zu Erziehungsfragen und sind sich ihrer Leistungsgrenzen bewusst. Alle haben unterschiedliche Erfahrungen in der Betreuung von Jugendlichen (Pflegekinder, Lehrlingsprojekte, Landdienst usw.). Die meisten Gastfamilien haben auch eigene Kinder und meistens ist eine Person 100 Prozent zu Hause. In Bezug auf die Aufstellung und Einhaltung von Regeln schildern sie das gleiche Bild wie die Jugendlichen. In einem Fall fehlt eine Pflegeplatzbewilligung und ein Fall ist unklar. Die Familien erhalten eine Entschädigung von rund Fr. 95.-- pro Tag. Zielsetzungen sind bekannt und mit ihnen mündlich besprochen, jedoch nur in einzelnen Fällen schriftlich festgehalten. Auch die Gasteltern stellen positive Veränderungen bei den Jugendlichen fest. Die Zusammenarbeit mit der Firma "Time Out" wird sehr geschätzt. Besonders hervorgehoben wird die gute Erreichbarkeit von Herrn Dünki, seine regelmässigen Besuche und Standortgespräche. Eine direkte Zusammenarbeit mit den Fallführenden findet kaum statt. Nach einhelliger Meinung aller Befragenden sind die Gastfamilien in der Lage, die formulierten Zielsetzungen zu erreichen.

Vor allen Platzierungen wurden von den **fallführenden Sozialarbeitenden** Abklärungen getroffen. In zwei von acht Fällen bestehen vormundschaftliche Massnahmen (nach Art. 308 ZGB). Die von den Eltern und Gastfamilien genannten Ziele und die erreichten Fortschritte werden von den Sozialarbeitenden bestätigt. Die Kontakte zu den Jugendlichen, ihren Eltern und den Gastfamilien finden sehr oft über die Firma "Time Out" statt - nur in der Hälfte der Fälle fanden Standortgespräche vor Ort statt. Die Gastfamilien machen ihnen einen sehr guten und gesunden Eindruck und setzen klare Grenzen. Sie fühlen sich durch die Firma "Time Out" sehr umfassend über aktuelle Ereignisse informiert und beurteilen diese positiv - wie 24-Stunden-Einsatz, effizient, gute Übergaben usw. Einmal wird das fehlende Konzept von "Time Out" bemängelt.

Zusammenfassend lauten die Hauptaussagen der internen Expertengruppe:

- Das Wohlbefinden aller Jugendlichen aus Zürich, die durch die Firma "Time Out" aktuell platziert sind, ist gewährleistet.
- Die Expertenteams haben keine Hinweise auf psychische oder physische Gewalt gegenüber den Jugendlichen gefunden.
- Bei keiner Platzierung besteht ein Handlungsbedarf. Es ist sinnvoll, die Platzierungen gemäss Zielsetzungen fortzusetzen. In einem Fall wird eine Empfehlung für eine spätere Lösung abgegeben.

Die externen Experten kamen zusammenfassend zu folgendem Schluss:

- Das Wohlergehen der Jugendliche erscheint in allen Fällen gewährleistet.
- Die Sicherheit der Klientinnen und Klienten scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausreichend gegeben.
- Die Rahmenbedingungen (Infrastruktur Wohnen, Schule, Ausbildung, medizinisch-therapeutische Versorgung) sind in jedem Fall ausreichend.

Gestützt auf diese Ergebnisse, wurden die bisherigen Platzierungen aller Jugendlichen in den Gastfamilien fortgesetzt und sie sollen vereinbarungsgemäss zu Ende geführt werden.

4.2 Analyse der Time-Out-Platzierungen (Auftrag 2 vom 7. April 2006)

Um sich ein besseres Bild über die Zusammenhänge bei den Time-Out-Platzierungen zu machen, wurde der heutige Zustand erhoben und ein Soll-Zustand skizziert.

4.2.1 Auftrag

Abzuklären galt es den Stand der aktuellen Platzierungen, die Funktionen, Aufgaben und Kompetenzen der Beteiligten, die Kriterien der Vermittlungspraxis und die Zuständigkeiten in der bisherigen Prozessorganisation. Aufzuzeigen galt es insbesondere die rechtlichen

Grundlagen. Ausgehend vom heutigen Zustand und der Bewertung der Schwachstellen sollte schliesslich ein Vorschlag für die künftige Gestaltung der Time-Out-Prozesse dargelegt werden.

4.2.2 Vorgehensweise

Die Fragestellungen wurden durch eine interne Arbeitsgruppe des Sozialdepartements bearbeitet und die Ergebnisse schliesslich zwei externen Fachexperten unterbreitet. Diese bewerteten die bisherigen Resultate und brachten Ergänzungen ein.

4.2.3 Definition Time-Out

Auszeit oder so genannte Time-Outs kommen generell dann in Frage, wenn Verhalten oder Zustand eines Jugendlichen den weiteren Verbleib am angestammten Ort (Heim, Pflegefamilie, eigene Familie) oder im persönlichen Umfeld als nicht mehr zumutbar erscheinen lassen. Time-Out ist ein zeitlich begrenztes Instrument von maximal sechsmonatiger Dauer für die Lösung oder Beruhigung aussergewöhnlicher Situationen und besteht in der vorübergehenden Distanzplatzierung des betreffenden Jugendlichen mit dem Ziel seiner anschliessenden Rückkehr an den ursprünglichen Ort.

4.2.4 Akteure

Neben den hauptsächlich betroffenen Jugendlichen gilt es bei einem Time-Out folgende Akteure zu beachten:

- Kindeseltern als Inhaber der elterlichen Sorge und somit des Bestimmungsrechts über den Aufenthalt ihres Kindes/Jugendlichen bei einem Time-Out-Entscheid, sofern kein Obhutentzug im Sinne einer Kinderschutzmassnahme besteht (Art. 310f. ZGB);
- Soziale Dienste (SOD): Die zuständigen Case-Manager sind verantwortlich für die Fallführung, prüfen die Indikation für eine externe Platzierung und sind beratende Fachleute im Rahmen des Entscheidungsprozesses betreffend der Unterbringung der Jugendlichen
- Vormundschaftliche Organe: Die Vormundschaftsbehörde (VB) ordnet zivilrechtliche Kinderschuttmassnahmen an (Beistandschaften, Beistandschaften in Verbindung mit Aufhebung der elterlichen Obhut, Vormundschaften) und beauftragt die fallführenden Case-Manager, die Massnahmen als Beistand bzw. Vormund zu führen. In der Praxis wird die VB bei bestehenden Kinderschuttmassnahmen von den SOD über erbrachte Time-Out-Platzierungen durch das Heim informiert. Bei Time-Out-Platzierungen durch private Vermittlungseinrichtungen entscheidet die VB in Fällen des Obhutentzugs auf Antrag der vormundschaftlichen Mandatsträger über den Platzierungsort;
- Sozialbehörde (SoBe): Die Einzelfallkommission (EK) fällt im Rahmen ihrer Ausgabe-kompetenz den formalen Finanzierungsbeschluss auf Antrag SOD/Stellenleiter. Bei Time-Out-Platzierungen via Heim liegt die Ausgabekompetenz beim Stellenleiter, sofern die Kosten im Rahmen der Mindestversorgertaxen liegen und das Heim in der IHV, Interkantonale Heimvereinbarung, ist;
- Private Time-Out-Vermittlungseinrichtung: Grundsätzlich sind zwei Ausgestaltungen denkbar: Die Vermittlungseinrichtung ist entweder blosse Platzierungs-Vermittlerin oder sie ist Anbieterin einer umfassenden Dienstleistung mit folgendem Inhalt: Rekrutierung und Vermittlung der Gastfamilien, Instruktion und Überwachung, Erbringen von geeigneten Betreuungsleistungen, z. B. im pädagogischen und/oder psychologischen Bereich;
- Heime: Sie tragen bei Time-Out-Platzierungen durch das Heim die Verantwortung für den Time-Out-Prozess;
- Gast- bzw. Pflegefamilien, Durchgangsheime, Aussenstationen: Sie sind der Ort, wo Jugendliche im Rahmen eines Time-Out-Prozesses untergebracht und betreut werden.

4.2.5 Platzierungen in Time-Outs 2005 bis April 2006

Von Anfang 2005 bis Ende April 2006 wurden insgesamt 110 Time-Out-Platzierungen vorgenommen. Davon waren 74 durch die SOD mit privaten Vermittlungsfirmen und 36 über Heime - teilweise mit eigener Time-Out-Infrastruktur oder mit dem Beizug von privaten Vermittlungsfirmen - veranlasst. Als Vergleich wurden durch die Mitarbeitenden der Jugend- und Familienhilfe der SOD im Jahre 2005 insgesamt in 746 Fällen stationäre Platzierungen eingeleitet. Bei den durch die SOD veranlassten 74 Time-Out-Platzierungen von 2005 bis Ende April 2006 befanden sich 68 Gastfamilien in der Schweiz und 6 in Frankreich, Spanien, Italien sowie auf einem Schiff im Mittelmeer. Ausserhalb von Europa wurden keine Jugendlichen platziert. Seit der ersten Platzierung im Jahre 2003 wurde insgesamt 23 Mal mit der Firma "Time Out" zusammengearbeitet.

4.2.6 Gesetzliche Grundlagen und Lücken

Das ZGB enthält in Art. 316 den Grundsatz der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für die Aufnahme von Pflegekindern. Einzelheiten regelt die Verordnung des Bundesrates über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO). Die eidgenössische Pflegekinderverordnung enthält bundesrechtliche Minimalbestimmungen, die direkt anwendbar sind. Art. 3 Abs. 1 PAVO hält ausdrücklich fest, dass die Kantone befugt sind, zum Schutz von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses Bestimmungen zu erlassen, die über diese Verordnung hinausgehen. Die Kantone haben denn auch von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und eigene Pflegekinderverordnungen erlassen. Der Kanton Zürich hat im Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge weiterführende materielle und organisatorische Bestimmungen erlassen. Art. 4 Abs. 1 PAVO regelt die Bewilligungspflicht wie folgt: Wer ein Kind, das noch schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt ist, für mehr als drei Monate oder für unbestimmte Zeit entgeltlich oder unentgeltlich zur Pflege und Erziehung in seinem Haushalt aufnehmen will, benötigt eine Bewilligung der Behörde. Die Bewilligung wird durch eine Gemeindebehörde erteilt (Art. 10 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge). Im Kanton Zürich sind dies die kommunalen Vormundschaftsbehörden. In der Stadt Zürich hat die VB diese Aufgabe dem Fachbereich Pflegekinder, FPK (eine Einrichtung der SOD) übertragen. Die Voraussetzungen der Bewilligung sind in Art. 5ff. PAVO geregelt. Der Begriff „Gastfamilie“ ist neu und nicht eingehend definiert. Das Recht spricht nur von Pflegefamilien (im traditionellen Sinne). Sofern Gastfamilien mehrere Jugendliche betreuen, fallen sie unter die Bestimmungen über die Heimpflege und ihre Tätigkeit ist bewilligungspflichtig (Art. 13 Abs. 1 PAVO).

Im Gegensatz zur Adoptionsvermittlung, die nach der Verordnung über die Vermittlung von Adoptivkindern (VAdoV) bewilligungspflichtig ist und einer Aufsicht untersteht, ist die Vermittlung von Pflegekindern nicht bewilligungspflichtig. Jede handlungsfähige Person kann deshalb Pflegekinder/Pflegeplätze vermitteln.

Neben dieser fehlenden gesetzlichen Regelung für die Vermittlungstätigkeit bestehen für folgende Pflegeverhältnisse keine Spezialregelungen bezüglich Aufsicht, was zur Folge hat, dass die Aufsicht im Einzelfall allein bei der gesetzlichen Vertretung, allenfalls bei der nach Art. 310 ZGB platzierenden Behörde liegt:

- Pflegeverhältnisse, welche nicht länger als drei Monate dauern;
- Platzierungen von Jugendlichen, welche nicht mehr im Schulalter und/oder über 15 Jahre alt sind;
- Platzierungen an Orte ausserhalb der Stadt Zürich, insbesondere Kantone mit mangelnder Aufsichtspraxis sowie an Orte im Ausland. Zur Bewilligung und Aufsicht von Pflegeverhältnissen im Ausland äussert sich die schweizerische Pflegekindergesetzgebung nicht.

Diese Sachverhalte sind bei Time-Out-Platzierungen besonders häufig anzutreffen.

4.2.7 Heutige Rolle der privaten Vermittlungseinrichtungen

Die privaten Vermittlungseinrichtungen bieten heute in der Regel mehrere Leistungen an, welche über die reine Vermittlungsleistung hinausgehen. Konkret werden Krisenintervention, Rekrutierung der Gast- bzw. Pflegefamilien, Langzeitbetreuung, Coaching/Betreuung aller Beteiligten, Schulungsmöglichkeiten (intern oder extern) und psychologische Abklärungen angeboten. Dieses Angebot stellt ein wichtiges Instrument für die Grundversorgung der Jugend- und Familienhilfe in den SOD dar.

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich unter den privaten Vermittlungseinrichtungen ein intensiver Wettbewerb um die Erteilung von Vermittlungsaufträgen entwickelt hat. Dieser wird dadurch begünstigt, dass keine gesetzlichen Rahmenbedingungen für private Vermittler existieren und die erbrachten Leistungen attraktiv honoriert werden. Auf der anderen Seite steigen die Fallzahlen mit Mehrfachproblematik-Fällen, nimmt generell die Fallbelastung der Case-Manager zu und die Toleranzschwelle der Heime für schwierige Jugendliche ab.

4.2.8 Zusammenarbeit SOD mit privaten Vermittlungseinrichtungen

Der Bedarf nach Time-Out-Platzierungen stellt ein relativ neues Phänomen dar und trat vor rund fünf Jahren auf. Dementsprechend basiert die Zusammenarbeit von Mitarbeitenden der SOD mit privaten Vermittlungsinstitutionen auf positiven Erfahrungswerten als Referenzgrösse und wird situativ vorgenommen. Detaillierte Richtlinien oder Verfahren sind nicht schriftlich fixiert. Der Inhalt einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit wird im Einzelfall von den Vertragsparteien festgelegt und erfährt je nach den konkreten Einzelfallbedingungen und den am Vertrag beteiligten Partnerinnen und Partnern (Case Manager und privater Vermittler) eine individuelle Ausgestaltung. Es bestehen ferner keine Regelungen darüber, nach welchen qualitativen Anforderungen die von der Vermittlungseinrichtung eingesetzten Gastfamilien ausgewählt werden und wie die Betreuungsqualität laufend kontrolliert und abgesichert werden soll.

Es kommt in der Praxis oft vor, dass die zeitliche Begrenzung eines Time-Out-Einsatzes aufgrund der positiven Entwicklung der Jugendlichen verlängert wird. Solche Betreuungsfälle werden faktisch in ein Pflegeverhältnis umgewandelt, so dass nicht mehr von einem Time-Out, welches als Auszeit eine Höchstdauer von sechs Monaten nicht überschreiten darf, gesprochen werden kann.

4.2.9 Eckwerte einer künftigen Lösung

Die Kriterien für ein Time-Out oder für eine längere Platzierung in einer privaten Pflegefamilie sind einschliesslich der Platzierungsortlichkeit zu formulieren und zu definieren. Die grundsätzliche Eignungsprüfung einer Vermittlungsinstitution und derer Kontrolle sollen unabhängig von der individuellen Zusammenarbeit bei der Platzierung von über 15-jährigen Jugendlichen geführt werden.

Für die künftige Zusammenarbeit mit privaten Vermittlungsinstitutionen ist eine verbindliche Angebotsliste erforderlich, für die sich die Vermittlungsinstitutionen präqualifizieren müssen. Anschliessend wird mit diesen ausgewählten Vermittlungsinstitutionen ein Rahmenkontrakt mit dem Sozialdepartement abgeschlossen. Zu prüfen ist, ob Vermittlungsinstitutionen mit einem selbst zu erarbeitenden Label Qualitätsgarantien auszuweisen haben. Zu prüfen gilt es auch, wie die Eignung der und die Mindestanforderung an die Gast- oder Pflegefamilie sowie deren Bewilligung und Aufsicht sichergestellt werden kann.

Künftig sollen Mitarbeitende der Quartierteams für Time-Outs nur noch mit Vermittlungsinstitutionen zusammenarbeiten, die auf der Angebotsliste figurieren. Die für den Einzelfall nötigen schriftlichen Unterlagen zur Vereinbarung der Zusammenarbeit mit allen Rechten und Pflichten der Beteiligten sind standardisiert und liegen vorgefertigt auf. Die Auswahl und Beauftragung einer Vermittlungsinstitution erfolgt konsequent nach dem Vier-Augen-Prinzip; für die Sozial- und Vormundschaftsbehörden müssen die Platzierung und deren Finanzierung nachvollziehbar sein. Die Leistung der Vermittlungsfirmen und deren Honorierung basieren

auf transparenten und nachvollziehbaren Ansätzen, die zentral festgelegt sind. Die Kontakte des Case Managers mit der Vermittlungsfirma während und am Ende des Time-Outs finden ebenfalls nach definierten Standards statt.

Ein künftiges Vermittlungsverfahren für Time-Outs soll vorerst für zwei Jahre gelten und mit externen Fachleuten begleitet werden.

4.3 Abklärung zur Frage, ob Sorgfaltspflichten verletzt wurden (Auftrag 3 vom 7. April 2006)

Mit einer Administrativuntersuchung durch Rechtsanwalt Beat Badertscher als externe, unabhängige Persönlichkeit wurde geprüft, ob in der Verwaltung mit der nötigen Sorgfalt mit der Firma "Time Out" zusammengearbeitet wurde oder ob Fehler passiert sind.

4.3.1 Klärungsgegenstand: Wurden Sorgfaltspflichten verletzt?

Folgende fünf Fragen galt es zu beantworten:

- Frage 1: Verliefen die bisherigen Vermittlungen der Time-Outs (Auswahl, Instruktion und Überwachung der Vermittlungsstellen) mit der nötigen Sorgfalt?
- Frage 2: Ist der bisherige Vermittlungsprozess tauglich? Gibt es strukturelle oder personelle Schwachstellen?
- Frage 3: Ist der künftige Vermittlungsprozess tauglich? Wo liegen Risiken?
- Frage 4: Hat die Verwaltung adäquat reagiert und die nötigen Massnahmen getroffen?
- Frage 5: Wurden Sorgfaltspflichten verletzt?

4.3.2 Untersuchungshandlungen

Rechtsanwalt Beat Badertscher erhielt vom Sozialdepartement verschiedene Dokumente, insbesondere sämtliche Fallakten der von der Firma "Time Out" vermittelten Jugendlichen. Hinzu kam ein Exemplar des internen Berichts "Gewährleistung des Wohlbefindens aller durch die Firma "Time Out" aktuell platzierten Jugendlichen" sowie der interne Bericht "Analyse der Time-Out-Platzierungen von Jugendlichen - Bericht zur internen Untersuchung". Zudem wurden 16 Befragungen von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Sozialdepartements durchgeführt.

4.3.3 Untersuchungsergebnisse

Rechtsanwalt Beat Badertscher beantwortete die gestellten Fragen wie folgt (*Zusammenfassung des Berichts vom 15. Mai 2006 von Rechtsanwalt Beat Badertscher an Stadträtin Monika Stocker*):

Frage 1: Verliefen die bisherigen Vermittlungen der Time-Outs (Auswahl, Instruktion und Überwachung der Vermittlungsstellen) mit der nötigen Sorgfalt?

Antwort 1:

Die bisherigen Vermittlungen von Time-Outs mit der Firma "Time Out" verliefen mangelhaft.

Zunächst ist festzustellen, dass eine professionelle Auswahl der Firma "Time Out" nicht erfolgte. Nur in einem Fall, bei dem es bezeichnenderweise zu keiner Zusammenarbeit mit dieser Firma kam, wurden konkrete Fragen zur Qualifikation, Qualitätssicherheit etc. der Firma "Time Out" gestellt. Im Übrigen wurde die Auswahl aufgrund von Empfehlungen ohne Vornahme weiterer Abklärungen übernommen. Der Umstand, dass die Firma "Time Out" auf einer internen Liste des Kompetenzzentrums gerade nicht aufgeführt war, jedoch diese Liste ausdrücklich als "nicht vollständig" und "nicht verbindlich" bezeichnet wurde, konnte von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen verschieden umgesetzt werden.

Die Instruktionen an die Firma "Time Out" sind höchst unterschiedlich dokumentiert. In vielen Fällen fanden sich keine schriftlichen Belege. In anderen Fällen waren die Belege rudimen-

tär. Insbesondere die mit der Firma "Time Out" abgeschlossenen schriftlichen Vereinbarungen erscheinen ungenügend, sofern solche Unterlagen überhaupt vorhanden sind.

Die Überwachung der Firma "Time Out" erfolgte nur dahingehend, dass allfällige Reaktionen der vermittelten Jugendlichen erfasst wurden. Eine weitere systematische oder periodische Überwachung erfolgte nicht. In den Fällen, in denen über die Firma "Time Out" eine Vermittlung vorgenommen wurde, waren die Rückmeldungen positiv, bis die so genannten "Spanienfälle" bekannt wurden. Einige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen erklärten sogar, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen wieder mit der Firma "Time Out" zusammenarbeiten würden. Ein Mitarbeiter erklärte sich die Tatsache, dass es mit der Firma "Time Out", angesichts der geschilderten Vorgehensweise, zu keinen Problemen gekommen sei, damit, dass man Glück gehabt habe. Eine solche Vorgehensweise kann nicht als sorgfältig bezeichnet werden.

Dass die Firma "Time Out" verschiedenen Ansprüchen nicht genüge, stellten ein Mitarbeiter des Kompetenzzentrums und ein Mitarbeiter eines Quartierteams fest. In beiden Fällen kann aber nicht festgestellt werden, dass die entsprechenden Probleme an die Direktorin der Sozialen Dienste oder gar an die Departementsvorsteherin gemeldet wurden.

Frage 2: Ist der bisherige Vermittlungsprozess tauglich? Gibt es strukturelle oder personelle Schwachstellen?

Antwort 2:

Der bisherige Vermittlungsprozess muss als untauglich betrachtet werden. Dies zeigte sich anhand der Vermittlungen der Firma "Time Out". Die einzelnen Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen der Sozialzentren können sich zwar auf eine interne Liste des Kompetenzzentrums der Sozialen Dienste stützen. Diese Liste hat aber keinen empfehlenden Charakter und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Dies bedeutet, dass die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen in jedem Einzelfalle die Tauglichkeit einer Vermittlungsfirma prüfen müssen. Da sie in den untersuchten Fällen für diese Tätigkeit keine Zeit hatten, stellten sie ausschliesslich auf bisherige Erfahrungen ab.

Im bisherigen Prozess ist auch unklar, wer die Qualität der Pflege- bzw. Gastfamilien abklärt. Bei den meisten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen scheint der Eindruck vorzuherrschen, dass die Abklärung Sache der Vermittlungsfirma ist. Eine systematische Kontrolle über die Qualität der Pflege- bzw. Gastfamilien besteht nicht.

Somit ergibt sich, dass hinsichtlich der Prüfung der Vermittler sowie deren Kontrolle und der Qualitätssicherung strukturelle Schwachstellen bestehen.

Frage 3: Ist der künftige Vermittlungsprozess tauglich? Wo liegen die Risiken?

Antwort 3:

Der im internen Bericht "Analyse der Time-Out-Platzierungen von Jugendlichen" aufgezeigte Vorschlag schafft eine gewisse Gewähr dafür, dass in Zukunft eine professionellere Vermittlung erfolgt. Ob Risiken des künftigen Vermittlungsprozesses bestehen, müsste näher geprüft werden. Aus heutiger Sicht sind keine offensichtlichen Risiken ersichtlich.

Frage 4: Hat die Verwaltung adäquat reagiert und die nötigen Massnahmen getroffen?

Antwort 4:

Die Verwaltung hat auf die Vorkommnisse adäquat reagiert, indem sie unverzüglich eine Untersuchung eingeleitet und sofort Massnahmen getroffen hat, welche insbesondere jede weitere Platzierung über die Firma "Time Out" untersagen. Zudem wurden die durch die Firma "Time Out" konkret vorgenommenen Platzierungen geprüft.

Frage 5: Wurden Sorgfaltspflichten verletzt?

Antwort 5:

Diese Frage muss mit Bezug auf die verschiedenen Hierarchiestufen differenziert wie folgt beantwortet werden:

Seitens der Vorsteherin des Sozialdepartements wurden keine Sorgfaltspflichten verletzt, da diese über die Problematik der Vermittlungen von Time-Outs nicht informiert worden war. Dasselbe gilt für die Direktorin der Sozialen Dienste.

Bezüglich des Kompetenzzentrums wurde nicht sorgfältig und konsequent genug gearbeitet. Dem Kompetenzzentrum muss vorgeworfen werden, dass dessen Verhalten bezüglich der Liste mit Time-Out-Firmen widersprüchlich und inkonsequent war. Einerseits wurden Vermittlerfirmen bis zu einem gewissen Grade abgeklärt und gewisse Firmen nicht auf die Liste aufgenommen. Andererseits wurde die Tätigkeit des Kompetenzzentrums dadurch relativiert, dass auf der Liste vermerkt war, dass dieser kein Empfehlungscharakter zukommt und sie keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Wenn einzelne Firmen aus Qualitätsgründen nicht auf die Liste aufgenommen wurden, hätte es die Sorgfalt geboten, den Sozialarbeitern bzw. Sozialarbeiterinnen eine Zusammenarbeit mit diesen Firmen zu untersagen bzw. mindestens vor einer Zusammenarbeit zu warnen.

Den einzelnen Sozialarbeitern bzw. Sozialarbeiterinnen kann nicht vorgeworfen werden, dass sie Sorgfaltspflichten verletzten. Einerseits durften diese auch mit Firmen zusammenarbeiten, die nicht auf der erwähnten Liste des Kompetenzzentrums der Sozialen Dienste aufgeführt waren. Andererseits war den Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen aber nicht klar, dass sie die Vermittlerfirmen hätten abklären müssen. Schliesslich ist festzustellen, dass den Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen in den konkreten Fällen die nötige Zeit zur Abklärung der Vermittlerfirmen fehlte. Deshalb durften sie sich auf Empfehlungen von Kollegen und Kolleginnen verlassen, die bezüglich der Firma "Time Out" anfänglich durchaus gut waren.

4.3.4 Handlungsbedarf

Rechtsanwalt Beat Badertscher kam zu folgendem Schluss:

Meine Untersuchung hat einen klaren Handlungsbedarf in Bezug auf die Zusammenarbeit mit Vermittlerfirmen gezeigt, welche Time-Outs anbieten:

Bekanntlich ist die Tätigkeit von Vermittlerfirmen, welche Time-Outs anbieten, nicht gesetzlich geregelt. Ob und wann eine gesetzliche Regelung erfolgen wird, ist noch nicht absehbar. Unabhängig davon muss festgestellt werden, dass die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen in der täglichen Praxis darauf angewiesen sind, sich an Vermittlerfirmen zu wenden, welche über die notwendigen Qualitäten verfügen. Eine Abklärung jeder Vermittlerfirma im Einzelfall überfordert die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen. In der heutigen Praxis müssen sie sich auf Empfehlungen von Kollegen und Kolleginnen verlassen. Dieser Zustand ist sehr unbefriedigend. Deshalb muss gefordert werden, dass das Sozialdepartement der Stadt Zürich nur noch mit Firmen zusammenarbeitet, welche dafür die erforderlichen Qualitäten etc. aufweisen. Ferner sind klare Vorgaben für die vertraglichen Vereinbarungen mit den Vermittlerfirmen zu schaffen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass alle erforderlichen Abmachungen schriftlich niedergelegt werden. Zudem sind klare Standards für die Bezahlung dieser Vermittlerfirmen zu schaffen.

5. Würdigung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zusammenarbeit der SOD mit Vermittlungsfirmen von Time-Outs ungenügend geregelt ist und dass die Platzierungen in Spanien aufgrund der heutigen, begründeten Vermutung, dass zur Disziplinierung Käfigaufenthalte eingesetzt wurden, einen Fehler darstellen.

Dass neue Interventionsformen wie die zunehmend erforderlichen Time-Outs zunächst situativ, ohne Richtlinien und Standards bearbeitet und dabei primär Erfahrungen unter den Mitarbeitenden ausgetauscht werden, ist normal. Unbefriedigend verlief dabei der Erfahrungsaustausch selbst: Informationen - insbesondere kritische - zu einzelnen Anbietenden blieben

in der Organisation der SOD stecken. Mit Nachdruck festzuhalten bleibt, dass die undiskutabel unsorgfältige und nicht genügend konsequente Arbeit mit privaten Vermittlungsfirmen von Time-Outs nicht dem hohen Standard der SOD und des Kompetenzzentrums der SOD entspricht. Beispiele wie der Pflegekindervermittlungs-Prozess, der schweizweit Beachtung findet, stellen immer noch die Norm der Arbeitsqualität in den SOD dar. Die Vermittlungen in Time-Outs sind entsprechend anzupassen und auf das gleich hohe Niveau zu bringen.

Begünstigt wurde der unbefriedigende Zustand um Time-Out-Platzierungen durch fehlende gesetzliche Grundlagen auf Stufe Bund und Kanton. In wesentlichen Aspekten der Time-Out-Platzierungen - Alter der Jugendlichen über 15 Jahre, Kurzaufenthalt, nicht mehr als fünf Personen in der Pflegefamilie - gibt es keine Regelungen.

6. Handlungsbedarf und Massnahmen des Sozialdepartements

6.1 Ordnungsgemässe Beendigung der Zusammenarbeit mit der Vermittlungsfirma "Time Out" von Herrn Beat Dünki (Massnahme aus Bericht 1):

Die mit heutigem Datum sieben Platzierungen in Gastfamilien, die über die Firma "Time Out" zu Stande kamen, werden alle weiter geführt und nach fachlichen Überlegungen ordnungsgemäss beendet. Mit allen Jugendlichen stehen die zuständigen Mitarbeitenden der Sozialen Dienste mindestens ein Mal pro Monat in Kontakt. Das Wohl der Jugendlichen ist gewährleistet und die Kontinuität in der Betreuung vor Ort soll nicht unterbrochen werden.

Auf neue Platzierungen über Herrn Dünki wird verzichtet, da die Professionalität nicht gewährleistet ist.

Zuständig: Direktorin für Soziale Dienste

6.2 Gesetzliche Lücken bei Bund und Kanton: kommunales Handeln (*Massnahme aus Bericht 2*)

Die Stadt Zürich definiert Standards, Bedingungen und Qualitätskriterien für den Vermittlungsprozess von Time-Outs. Die Stadt legt so den Rahmen für die Neugestaltung der Time-Out-Prozesse sowie der längerfristigen Unterbringung von über 15-Jährigen in Pflegefamilien. Niemand kann heute voraussagen, ob und bis wann der Kanton oder der Bund die bestehenden gesetzlichen Lücken zur Bewilligung und Kontrolle von Gast- oder Pflegefamilien bei der Platzierung von über 15-jährigen Jugendlichen regeln wird. Falls nötig, wird die Stadt dannzumal ihre Richtlinien den durch übergeordnete Instanzen beschlossenen Richtlinien anpassen.

Zuständig: Departementssekretär Sozialdepartement/Direktorin Soziale Dienste

6.3 Neudefinition Time-Out-Prozesse bis Herbst 2006 (*Massnahme aus Berichten 2 und 3*)

Auch in Zukunft sucht das Sozialdepartement die Zusammenarbeit mit wenigen privaten Vermittlungsinstitutionen, wenn es um die Platzierung von über 15-jährigen Jugendlichen in Gast- oder Pflegefamilien geht (Time-Out oder längerfristige Aufenthalte). Präzise Kriterien, Standards, Bedingungen und Kontrollen sollen künftig Vorkommnisse wie in Spanien unmöglich machen.

Ab Herbst 2006 sind die Indikationen für ein Time-Out, die Qualitätskriterien, Leistungen und Geschäftsbedingungen sowohl für Gast- und Pflegefamilien als auch Vermittlungsinstitutionen definiert und es wird ein Ausschreibeverfahren für interessierte Anbieter durchgeführt. Genügen diese den Anforderungen, erhalten sie einen Rahmenkontrakt. Die Vermittlung von Jugendlichen erfolgt nach wie vor individuell. Auslandsplatzierungen werden restriktiv gehandhabt und müssen explizit in der notwendigen Distanz begründet sein. Dieses System soll für zwei Jahre gelten und wird durch ein externes Fachgremium und die Sozial- sowie Vormundschaftsbehörde begleitet.

Zuständig: Departementssekretär Sozialdepartement/Direktorin Soziale Dienste

6.4 Klärung Auftrag und Zusammenwirken Kompetenzzentrum/Sozialzentren in den SOD (Massnahme aus Bericht 3)

Die Untersuchung von Rechtsanwalt Beat Badertscher hat aufgezeigt, dass im entsprechenden Teil des Kompetenzzentrums der Sozialen Dienste nicht genügend sorgfältig und konsequent genug gearbeitet wurde. Das Zusammenwirken einschliesslich Informationspflichten von Fachstab Kompetenzzentrum und Sozialzentren wird verbindlich gemacht. Der Fachbereich Jugend- und Familienhilfe soll zudem entsprechend der Zunahme der Tätigkeiten im Kind- und Jugendschutz personell verstärkt werden.

Zuständig: Direktorin Soziale Dienste

6.5 Klärung der Kontrollfunktion der Einzelfallkommission der Sozialbehörde (Massnahme aus Bericht 3)

Die Untersuchung von Rechtsanwalt Beat Badertscher hat ebenfalls aufgezeigt, dass die Einzelfallkommission der Sozialbehörde zwar über Finanzierungsanträge entscheidet, diese aber nicht inhaltlich kontrollieren kann. Dem ist künftig folgendermassen Rechnung zu tragen:

Die Sozialen Dienste gewährleisten gegenüber der Sozialbehörde und ihren Organen, dass die Anträge aus den Sozialzentren den fachlichen Standards professioneller Sozialarbeit entsprechen.

Zudem ist sicherzustellen, dass die Sozialbehörde und ihre Organe besser in der Lage sind, die unterbreiteten Finanzierungsgesuche dahingehend zu prüfen, ob diese nachvollziehbar und finanziell angemessen sind.

Zuständig: Direktorin Soziale Dienste/Sozialbehörde

Mit diesem auf ausdrücklichen Wunsch der Postulantin und des Postulanten raschmöglichst erstellten Bericht wurden die Alinea 1, 2, 3, 4 und partiell 6 des Postulats GR Nr. 2006/135 beantwortet und es kann in diesen Punkten abgeschrieben werden. Die Berichterstattung zu Alinea 5 und partiell 6 erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

Dem Gemeinderat wird zur sofortigen materiellen Behandlung (zusammen mit den übrigen für die Sitzung vom 21. Juni 2006 traktandierten Vorstösse in gleicher Sache) beantragt:

1. Vom Bericht über die Platzierung von Jugendlichen über 15 Jahren in Pflegefamilien wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat GR Nr. 2006/135 von Gemeinderätin Judith Bucher (SP) und Gemeinderat Christian Traber (CVP) wird bezüglich der Alinea 1, 2, 3, 4 und partiell 6 als erledigt abgeschrieben.
3. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Berichterstattung bezüglich Alinea 5 und partiell 6 des Postulats GR Nr. 2006/135 zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen wird.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Sozialdepartements übertragen.

**Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident
Dr. Elmar Ledergerber
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy**