

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Dezember 2008

1961. Gesetz über die ambulante Kinder- und Jugendhilfe, Neuerlass (Vernehmlassung)

A. Ausgangslage

1. Gegenstand der Kinder- und Jugendhilfe

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) zählt den zivilrechtlichen Kinderschutz und das Jugendstrafrecht zur Kinder- und Jugendhilfe und verweist auf die «übrige Jugendhilfe» (Art. 317 ZGB). Eingebürgert hat sich in der Praxis eine breitere Umschreibung. Kinder- und Jugendhilfe wird als Sammelbegriff für die von der Gesellschaft bereitgestellten indirekten oder direkten Leistungen verstanden, die der Verbesserung der Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen und der Entfaltung ihrer sozialen Verhaltensweisen dienen sollen. Dazu zählen Angebote zur allgemeinen Förderung der Erziehung und Bildung junger Menschen (z. B. Jugendarbeit, Spielgruppen), Leistungen zur allgemeinen Förderung und Unterstützung (z. B. Kleinkinderbeiträge, Erziehungsberatung, Elternbildung) und besondere Leistungen (z. B. Alimentenbevorschussung, Massnahmen des zivilrechtlichen Kinderschutzes, Beistandschaften).

Diese Leistungen werden von öffentlichen und privaten Leistungserbringern erbracht. Unter «ambulanter» Kinder- und Jugendhilfe werden alle Angebote mit einem niederschweligen Zugang verstanden, bei denen die gewohnten Lebensumstände der Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern durch die Unterstützungs- und Fördermassnahmen nicht wesentlich berührt werden. Im Gegensatz dazu steht die «stationäre» Kinder- und Jugendhilfe, die vor allem durch die (längerfristige) ausserfamiliäre Unterbringung und Betreuung des Kindes oder Jugendlichen gekennzeichnet ist.

2. Rechtsgrundlagen

Einzelne Gesichtspunkte der Kinder- und Jugendhilfe sind in verschiedenen Erlassen auf internationaler, nationaler und kantonaler Ebene geregelt. Dazu gehören z. B.:

International

- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen)
- Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption

National

- ZGB, insbesondere das Familien- und Vormundschaftsrecht
- Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)

Kantonal

- Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge

3. Das Jugendhilfegesetz von 1981

Das geltende Gesetz über die Jugendhilfe von 1981 (JHG) kam vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungen der 1970er-Jahre zustande. Den Hauptanlass gab die Änderung des Kindesrechts im ZGB, das 1978 in Kraft trat und die Hilfe bei der Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen (Alimenteinkasso) sowie die Alimenterborschussung vorschrieb. Bei dieser Gelegenheit sollten auch die übrigen Leistungen der Bezirksjugendsekretariate genauer umschrieben, die Organisationsstrukturen geklärt und eine Entflechtung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden erreicht werden. Dieser Versuch einer grundlegenden Umarbeitung stiess 1977 in der Vernehmlassung auf grosse Widerstände. Die aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses ausgearbeitete Vorlage an den Kantonsrat enthielt deshalb vor allem die überarbeiteten Organisationsbestimmungen des bisherigen Gesetzes von 1957, ergänzt um die Bestimmungen zur Alimenterborschussung. Die Bestrebungen, die Rechtsstellung der Bezirksjugendkommissionen und der Bezirksjugendsekretariate zu klären, blieben erfolglos.

4. Bisherige Reformversuche

Ein weiterer Anlauf zur Reform der Strukturen in der Kinder- und Jugendhilfe erfolgte ab 1995 im Rahmen der Projekte zur «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (*wif!*). Vorgesehen war die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Bereiche der ambulanten und der stationären Jugendhilfe einschliesslich der Schulsozialarbeit, der Tages- und der Heimsonderschulung. Die Organisationsstrukturen und die Leistungen sollten vereinheitlicht und die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden entflochten werden, indem der Kanton für die ambulante und die Gemeinden für die stationäre Jugendhilfe zuständig sein sollten. In der Vernehmlassung wurde die Vorlage mehrheitlich negativ beurteilt; insbesondere die Gemeinden lehnten eine Entflechtung der Aufgaben ab.

In der Folge wurde ein Gesetz über die Finanzierung der Jugendhilfe und der Sonderschulung ausgearbeitet, das auf einer gemeinsamen Finanzierung von Kanton und Gemeinden aufbaute. Dieser Gesetzesentwurf fiel zeitlich mit den Arbeiten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie den Vorarbeiten für eine Neuregelung des kantonalen Finanzaus-

gleichs (REFA) zusammen. In der Vernehmlassung zu diesem Entwurf wurde zwar das neue Finanzierungsmodell grundsätzlich begrüsst, doch verlangten insbesondere die Gemeinden, dass die Finanzierung der Jugendhilfe erst nach der Umsetzung von NFA und REFA neu geregelt werden soll.

B. Änderungsbedarf

Familienhilfe

Bei der Bevorschussung von Kinderalimenten, den Überbrückungshilfen für die Dauer der Regelung der Vaterschaft und den Kleinkindbetreuungsbeiträgen ist die Anpassung der Beiträge an die seit den frühen 1990er-Jahren aufgelaufene Teuerung und eine verstärkte interkantonale Harmonisierung notwendig.

Regionale Strukturen

Nach den positiven Erfahrungen in den laufenden Versuchen der Regionen Ost und Süd sollen im ganzen Kanton bezirksübergreifende Strukturen eingeführt werden. In diesem Zusammenhang sind die Aufgaben und Zuständigkeiten der in der Jugendhilfe tätigen Organe und die Organisationsstruktur zu überprüfen. Ab Sommer 2009 bilden die Bezirke Bülach und Dielsdorf versuchsweise die Region West.

Familienergänzende Betreuung

Zahlreiche parlamentarische Vorstösse haben in den letzten Jahren vom Kanton eine gesetzliche Grundlage für familienergänzende Kinderbetreuung verlangt. Die Revision des Jugendhilfegesetzes soll die gesetzlichen Grundlagen für die Gewährleistung bedarfsgerechter Angebote zur familienergänzenden Betreuung im Vorschulbereich schaffen. Die Bestimmungen bezüglich der familienergänzenden Betreuungsangebote sind auch Teil des Gegenvorschlags zur hängigen Volksinitiative «Kinderbetreuung Ja».

Schulsozialarbeit

Gemäss den Legislaturzielen 2007–11 des Regierungsrates soll der Gesetzesentwurf die Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots an Schulsozialarbeit in den Gemeinden verankern und deren Ausrichtung an einheitlichen Standards sicherstellen.

Heilpädagogische Früherziehung

Für die Heilpädagogische Früherziehung bzw. für die Regelung der sonderpädagogischen Massnahmen ausserhalb der Volksschule sind nach der Gesetzgebung zur Umsetzung der NFA im Jugendhilfegesetz die entsprechenden Bestimmungen zu verankern.

Gebühren

Die Erhebung von Gebühren für bestimmte Leistungen der Jugendhilfestellen ist gemäss den Vorgaben der Kantonsverfassung im Gesetz zu regeln.

Regelung zur selbstständigen Aufgabenerfüllung der Stadt Zürich

Die Kantonsverfassung gibt vor, dass die selbstständige Aufgabenerfüllung der Stadt Zürich einer Regelung der finanziellen Abgeltung bedarf.

Neuerlass

Die erforderlichen Änderungen lassen sich nicht mehr im geltenden Jugendhilfegesetz von 1981 umsetzen, weil das Gesetz dadurch unübersichtlich würde. In formaler Hinsicht ist deshalb ein Neuerlass des Jugendhilfegesetzes notwendig. Das neue Gesetz gliedert sich in folgende fünf Teile:

- A. Grundlagen
- B. Organisation
- C. Leistungen
- D. Finanzierung
- E. Schlussbestimmungen

C. Die wichtigsten materiellen Änderungen im Überblick

1. Bezirksübergreifende Organisationsstrukturen

Seit 2005 werden bezirksübergreifende Strukturen in der Jugendhilfe gestützt auf §3a JHG und die Verordnung über Versuche mit neuen Strukturen der Jugendhilfe (vom 20. Juli 2005, LS 852.15) erprobt und ausgewertet. Die Versuche betreffen die Organisation und nicht die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Sie bezwecken die stärkere Bündelung der Ressourcen im Bereich der rückwärtigen Dienste, etwa des Rechnungswesens, des Personalwesens oder der rechtlichen Dienstleistungen in den Jugendsekretariaten, während die eigentlichen Beratungs- und Unterstützungsangebote unverändert an den bisherigen Standorten angeboten werden. Die Versuche wurden jeweils von den betreffenden Bezirksjugendkommissionen beantragt.

Aufgrund der Evaluationsberichte können die Wirkungen dieser bezirksübergreifenden Strukturen mehrheitlich positiv bewertet werden. Der Evaluationsbericht über die Jugendhilfe-region Ost hebt hervor, dass die bezirksübergreifende Struktur die Vernetzung mit bezirksübergreifenden Angeboten erleichtert und eine ausgeglichene Versorgung erlaubt hat. Er wertet die verbesserte interne Koordination der Leistungen positiv, ebenfalls die Möglichkeit, durch den grösseren organisato-

rischen Rahmen intern Spezialisierungen zu schaffen. Für die Gemeinden ergaben sich durch die bezirksübergreifenden Strukturen keine nennenswerten Änderungen.

Gemäss § 8 des Gesetzesentwurfs ist der Kanton zur Leistungserbringung im Bereich der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe in fünf «Jugendhilfe-Regionen» eingeteilt. Die Umschreibung der Regionen orientiert sich an den Bezirksgrenzen. Eine Jugendhilfe-Region umfasst einen (Stadt Zürich) bis vier Bezirke und hat in erster Linie Auswirkungen auf die örtliche Zuständigkeit. Die Zuordnung der Bezirke zu den Regionen orientiert sich an den in anderen kantonalen Aufgabenbereichen (Jugendanwaltschaften, Regionalpolizeien) vorgefundenen Gliederungen und sieht wie folgt aus:

Bezirke	Jugendhilfe-Region
Hinwil, Meilen, Pfäffikon und Uster	See/Oberland
Affoltern, Dietikon, Horgen	Limmattal/Albis
Bülach, Dielsdorf	Unterland
Andelfingen, Winterthur	Winterthur/Weinland
Zürich	Stadt Zürich

Das bisherige Gesetz sah in organisatorischer Hinsicht neben dem «Jugendamt» in jedem Bezirk eine Bezirksjugendkommission und ein Bezirksjugendsekretariat vor. Diesen Organen wurden detaillierte Zuständigkeiten, die sich teilweise widersprachen und im Widerspruch zu übergeordneten Zuständigkeiten standen, zugeteilt. Die bezirksübergreifenden Organisationsstrukturen erfordern auch Änderungen bei den Zuständigkeiten und Aufgaben der verschiedenen Organe.

Die Bezirksjugendkommissionen waren vor 90 Jahren zur Führung der Beistandschaften und Vormundschaften in den Bezirken ins Leben gerufen worden. Ausserdem sollten sie gewisse Koordinations-Funktionen übernehmen. Im Zuge der Professionalisierung wurden die Vormundschaften später von Bezirksjugendsekretärinnen und -sekretären, anschliessend von den Sozialarbeitenden in den Bezirksjugendsekretariaten übernommen. Die Regelung des geltenden Gesetzes, die Bezirksjugendkommissionen an der operativen Führung der Bezirksjugendsekretariate zu beteiligen, kann aus nachfolgenden rechtlichen und organisatorischen Gründen nicht mehr weitergeführt werden.

- Erstens entspricht diese Zuständigkeitsregelung nicht den realen Möglichkeiten eines Milizorgans, das mangels eigener Rechtspersönlichkeit überdies über keinerlei Finanzverantwortung verfügt.
- Zweitens hat ein Gutachten im Auftrag der Bezirksjugendkommissionen über deren Rechtsnatur 2005 im Ergebnis festgestellt, dass die «Bezirksjugendkommissionen einen örtlich ausgelagerten Teil der Zentralverwaltung» darstellen.

Der Gesetzesentwurf sieht anstelle der Bezirksjugendkommissionen Jugendhilfekommissionen als beratende Organe auf der Ebene der Jugendhilfe-Regionen vor. Sie nehmen eine Scharnierfunktion zu den Gemeinden ein und sie beraten die Leitungen der lokalen Jugendhilfestellen in spezifisch regionalen Anliegen.

2. Neue Leistungen der kantonalen Kinder- und Jugendhilfe

Die hauptsächlich materiellen Änderungen betreffen die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die beiden neuen Leistungen Schulsozialarbeit und familienergänzende Betreuung im Vorschulbereich. Sowohl die Sorge für ein bedarfsgerechtes Angebot an Schulsozialarbeit als auch die Angebote zur familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulbereich werden dem Aufgabenbereich der Gemeinden zugeordnet. Dies entspricht im Wesentlichen der heutigen Zuständigkeitsordnung, haben doch zahlreiche Gemeinden auf eigene Initiative mit dem Aufbau derartiger Angebote bereits begonnen. Die Direktion leistet die notwendige fachliche und organisatorische Unterstützung.

Familienergänzende Betreuung im Vorschulbereich

Zahlreiche parlamentarische Vorstösse haben in den letzten Jahren verlangt, eine gesetzliche Grundlage für die familienergänzende Betreuung zu schaffen. Diesem Anliegen wird wie folgt entsprochen:

Die Gemeinden sind für die Gewährleistung eines öffentlich oder privat organisierten, dem lokalen Bedarf entsprechenden Angebots zur Betreuung von Vorschulkindern verantwortlich (§ 20 Abs. 1). Sie können zur Finanzierung dieser Angebote von den Eltern Beiträge erheben (Abs. 2), und sie berücksichtigen dabei deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Abs. 3). Die Direktion kann – analog zur Regelung im Bereich der Volksschule – Bestimmungen zur Ermittlung des Bedarfs erlassen (§ 10 lit. d). Der Kanton koordiniert und unterstützt die Gemeinden bzw. die Träger solcher Angebote in organisatorischer und fachlicher Hinsicht (§ 10 lit. c). Er kann ausserdem Angebote zur gezielten Förderung der betreuten Kinder oder an die Erprobung besonderer Angebots- und Betreuungsformen Subventionen ausrichten (§ 37).

Diese Regelung ist bereits Gegenstand eines Gegenvorschlags zu der im Herbst 2007 eingereichten Volksinitiative «Kinderbetreuung Ja: Gesetz über die Kinderbetreuung» (Vorlage 4558).

Familienergänzende Betreuung ist nur eine der Massnahmen im vorschulischen Bereich. Die Jugendhilfestellen erbringen seit Langem zahlreiche Leistungen gegenüber Familien mit kleinen Kindern, etwa die Mütter- und Väterberatung, die Erziehungsberatung, und sie unterstützen die Gemeinden und Dritte bei der Entwicklung von Angeboten

sowie der Koordination der Elternbildung. Neu soll es zudem möglich sein, zielgruppenspezifische Angebote von Gemeinden oder Dritten zur frühen Förderung mittels Subventionen finanziell zu unterstützen.

Schulsozialarbeit

Mit der Schulsozialarbeit tritt seit Beginn der 1990er-Jahre ein neues Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe in Erscheinung. Dieses zeichnet sich durch folgende Merkmale aus: Fachkräfte der Sozialen Arbeit haben ihren Arbeitsplatz in der Regel direkt im Schulhaus und bieten dort Beratungen und Kriseninterventionen an, führen Projekte mit Gruppen und in Klassen durch, beteiligen sich an sozialpädagogischen Fragen der Schulentwicklung, bieten Eltern eine Kontaktmöglichkeit an und vernetzen die Schule mit anderen Dienstleistungsangeboten der Kinder- und Jugendhilfe. Je nach Anforderungen vor Ort haben sich unterschiedliche Praxis-, Trägerschafts- und Organisationsformen herausgebildet.

In den letzten Jahren fand im Kanton Zürich ein eigentlicher Boom zur Einführung von Schulsozialarbeit statt. Seit 2006 begleitet die Bildungsdirektion die Entwicklung der Schulsozialarbeit im Rahmen eines Projektes. 2007 stellte die Bildungsdirektion den Gemeinden Empfehlungen zur Einführung der Schulsozialarbeit zur Verfügung. Dennoch bestehen im Kanton grosse Unterschiede bezüglich des Zugangs zur Schulsozialarbeit. Insbesondere kleinere Schulgemeinden hatten bisher das Nachsehen.

Die Schulsozialarbeit ist im Gesetzesentwurf als Gemeindeaufgabe definiert (§ 21). Der Kanton beschränkt sich auf die Koordination und die fachliche Unterstützung (§ 10 lit. c). Er legt zudem Standards sowie Ausbildungsvoraussetzungen fest (§ 10 lit. d und e). Für kleinere Schulgemeinden wird die Möglichkeit geschaffen, diese Aufgabe mittels Leistungsvereinbarung an die regionale Jugendhilfestelle zu übertragen (§ 21 Abs. 2).

3. Finanzierung

Grundsatz

Die Gemeinden beteiligen sich wie bis anhin nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit in der Höhe von durchschnittlich 40% an den Kosten der vom Gesetz vorgesehenen kantonalen Leistungen. Die Umlage der auf die Gemeinden entfallenden Beiträge erfolgt nach dem Finanzkraftindex und dem Anteil der unter zwanzigjährigen Bevölkerung (§ 32).

Der Leistungsumfang der zwischen Kanton und Gemeinden aufzuteilenden Kosten wird transparenter definiert. Bisher waren das die *Verwaltungskosten* der Jugendsekretariate, neu sind es die Kosten für

die Erbringung der *Leistungen* in den Jugendhilfestellen gemäss §§ 12, 14 und 15 sowie die Kosten der Sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich (§§ 16–19). Zu den in die Berechnung einbezogenen Kosten gehören auch jene Tätigkeiten im Hintergrund, die direkt zur Unterstützung der Leistungserbringung der Jugendhilfestellen vor Ort erbracht werden (Personaladministration, Finanz- und Rechnungswesen, IT-Support usw.). Hingegen wird der Aufwand zur Steuerung, Bedarfserhebung und weitere übergeordnete Verwaltungstätigkeiten vollständig vom Kanton getragen.

Abteilung für die Stadt Zürich

Seit jeher erfüllt die Stadt Zürich in vielen Bereichen kantonale Aufgaben, so auch in der Kinder- und Jugendhilfe. Dies soll sie auch weiterhin tun können (§ 31). Gemäss Art. 97 Abs. 2 KV ist die Erfüllung kantonaler Aufgaben durch eine Gemeinde vom Kanton jedoch angemessen zu entschädigen. Der Entwurf sieht eine Entschädigung der Stadt Zürich auf der Grundlage des neuen Gesetzes vor und berücksichtigt beim Kostenschlüssel die Gestaltungsfreiheit der Stadt. Die zur Ermittlung des Kostenanteils für die Stadt Zürich vorgeschlagene Formel ist einfach und transparent (vgl. § 36). Bezüglich der Sonderpädagogischen Massnahmen ist keine eigenständige Leistungserbringung durch die Stadt Zürich vorgesehen. Diesbezüglich wird die Stadt Zürich wie alle anderen Gemeinden behandelt.

Präzisierung der Zuständigkeiten bezüglich der finanziellen Leistungen

Der Entwurf sieht vor, dass für die Entgegennahme der Gesuche, die Vorbereitung und den Vollzug der Entscheide im Verfahren zur Gewährung von finanziellen Leistungen (Bevorschussung von Kinderalimenten, Überbrückungshilfen, Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern) die Jugendhilfestellen zuständig sind (§ 26). Dies entspricht der heutigen Praxis. Für die Entscheide und die Ausrichtung der Beiträge selbst bleiben aber wie bis anhin die Gemeinden zuständig.

D. Zu den einzelnen Bestimmungen

Titel des Gesetzes

Der Titel wird um den Begriff «ambulant» (im Gegensatz zu «stationär») erweitert, um so sichtbar zu machen, dass nicht der gesamte Bereich der Kinder- und Jugendhilfe geregelt wird.

A. Grundlagen

§1. Gegenstand

Das Gesetz regelt die öffentliche ambulante Kinder- und Jugendhilfe sowie die finanzielle Unterstützung öffentlicher und privater Träger von Angeboten der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe. Nicht Gegenstand

des Gesetzes sind die in anderen Erlassen geregelten Kinder- und Jugendheime (Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962, LS 852.2) oder die Berufsberatung (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) vom 14. Januar 2008, LS 413.31).

§2. Geltungsbereich

Was bisher stillschweigend galt, wird mit dieser Bestimmung ausdrücklich festgestellt: Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe werden für Minderjährige erbracht, soweit das Gesetz nichts anderes vorschreibt.

§3. Zweck

Die Kinder- und Jugendhilfe soll mit ihren Angeboten und Massnahmen namentlich der Förderung, Erziehung und Bildung von Kindern und Jugendlichen dienen, deren Entwicklung aus sozialen und kulturellen Gründen gefährdet ist. Zielgruppen der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe sind die Kinder und Jugendlichen selbst, oft jedoch ihre Eltern oder andere den Kindern und Jugendlichen nahestehenden Personen (Lehrpersonen, Behörden, Personal von Krippen und Horten u. a.).

§4. Zusammenarbeit

Art. 317 ZGB verpflichtet die Kantone, durch geeignete Vorschriften die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kindesschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe zu sichern. Materiell entspricht diese Bestimmung § 3 JHG; es wird jedoch deutlicher festgehalten, welche Kooperationspartner im Einzelnen gemeint sind.

§5. Unentgeltlichkeit

Die Leistungen der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe sind im Grundsatz unentgeltlich. Dies gilt insbesondere für die vielfältigen Beratungsangebote. Davon ausgenommen sind insbesondere die familienergänzende Kinderbetreuung (§ 20), die Entschädigung für die Vertretung von Kindern und Jugendlichen in Gerichtsverfahren, sowie weitere Leistungen, die in § 33 aufgeführt sind.

B. Organisation

§8. Jugendhilferegionen

Diese Bestimmung definiert die neue, bezirksübergreifende Verwaltungsstruktur zur Erfüllung der kantonalen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Der Kanton ist in fünf Regionen eingeteilt, welche die räumliche Zuständigkeit beschreiben. Sie bilden keine neue staatliche Ebene.

§9. Jugendhilfestellen

Die Direktion errichtet die zur dezentralen Versorgung notwendigen Jugendhilfestellen, mindestens eine pro Bezirk. Es ist nicht zweckmässig, dass jede Jugendhilfestelle die ganze Leistungspalette anbietet. Das ist auch unter dem geltenden Recht nicht der Fall. So bieten die in verschiedenen Bezirken geschaffenen Zweigstellen regelmässig nur einzelne Beratungsleistungen an, während beispielsweise die Alimentenhilfe lediglich in den grösseren Jugendhilfestellen erbracht wird. Den Jugendhilfestellen können mit Bewilligung der Direktion Angebote Dritter angegliedert werden, sofern die Erstattung der vollen Kosten gewährleistet ist. Diese Bestimmung ist bereits im § 12 JHG enthalten und eine Folge der historischen Entwicklung der Bezirksjugendsekretariate. Diese führten in manchen Bezirken zum Beispiel die Sekretariate der Pro Juventute oder der Winterhilfe kostenfrei. Dass derartige Institutionen räumlich nahe bei den kantonalen Jugendhilfestellen angesiedelt sind, kann durchaus sinnvoll sein. Eine entsprechende Angliederung ist neu nur noch gegen Vollkostendeckung möglich.

§10. Direktion

Diese Bestimmungen entsprechen der bisherigen Regelung. Danach ist der Kanton insbesondere für die Steuerung der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe, die Bedarfsplanung, die Koordination der eigenen Leistungen mit jenen der Gemeinden und Dritter und die Qualitätssicherung bei den Leistungen, welche die Gemeinden und Dritte zu erbringen haben, zuständig und kann dazu entsprechende Bestimmungen erlassen. Weiter unterstützt die Direktion Angebote der Gemeinden und Dritter fachlich und organisatorisch. Die in lit. g genannte Unterstützung und Durchführung allgemeiner Förder- und Präventionsmassnahmen gehörte bereits bisher unter dem Begriff «generelle Hilfe» zu den Aufgaben der Bezirksjugendsekretariate (vgl. §§ 1 und 11 Abs. 1 JHG).

§11. Jugendhilfekommission

Um die Jugendhilfekommissionen auf die regionalen Bedürfnisse auszurichten, sieht der Gesetzesentwurf eine Grösse von fünf bis neun Mitgliedern vor.

C. Leistungen

I. Kanton

§12. Beratung von Eltern, Kindern und weiteren Personen

Die nicht abschliessende Aufzählung in Abs. 2 charakterisiert die von den Jugendhilfestellen bereits bisher erbrachten Leistungen im Bereich der Information, Beratung und Unterstützung sowie deren Zielgruppen.

§13. Leistungsvereinbarung

Schon bisher hiess es in § 3, 2. Satz JHG: «Sie (Behörden und Institutionen von Kanton und Gemeinden) können die Erfüllung der Aufgaben ändern, insbesondere privaten Organisationen überlassen.» In dieser allgemeinen und unspezifizierten Form sind Aufgabenübertragungen nicht mehr verfassungskonform. Deshalb wird hier ausdrücklich gesagt, welche Leistungen an Dritte delegiert werden dürfen. Die Aufzählung entspricht in etwa der heutigen Praxis. Aufgabenübertragungen sollen künftig mittels Leistungsvereinbarungen erfolgen; Abs. 2 beschreibt die dabei zu regelnden Punkte.

§14. Inkassohilfe, Vorbereitung und Vollzug von Entscheiden über finanzielle Leistungen

Gemäss Abs. 1 sind die Jugendhilfestellen zuständig für diese Aufgabe, die gemäss übergeordnetem Recht von den Kantonen zu erfüllen ist. Abs. 2 definiert die Zuständigkeit in den Verfahren bezüglich der finanziellen Leistungen Bevorschussung von Kinderalimenten, Überbrückungshilfen sowie Kleinkindbetreuungsbeiträge, die durch die Gemeinden zu gewähren sind.

§15. Beratung von Behörden, Kinderschutz, Beistandschaften, Abklärungen und weitere Leistungen

Die im Katalog unter lit. a–c genannten Aufgaben gehören zum Kerngeschäft der kantonalen Jugendhilfestellen. Gemäss lit. d können sie mit Zustimmung der Direktion mittels Leistungsvereinbarung und gegen kostendeckende Beiträge weitere Aufträge der Gemeinden im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe übernehmen.

§§16–19 Sonderpädagogische Massnahmen

Die sonderpädagogischen Massnahmen und Therapien gehören seit dem Inkrafttreten der NFA am 1. Januar 2008 und dem damit verbundenen Rückzug der IV aus der Finanzierung der Sonderschulung zu den Aufgaben des Kantons.

§16. a. Anspruch

Die Regelung betrifft lediglich den vor- und nachschulischen Bereich; das Volksschulgesetz regelt die sonderpädagogischen Massnahmen im Bereich der Volksschule. In Abweichung von der Bestimmung in §2 ist hier der Geltungsbereich des Gesetzes bis auf das 20. Lebensjahr ausgedehnt. Ausserdem gilt für den Bezug dieser Leistungen nicht das zivilrechtliche Wohnsitzprinzip, sondern übereinstimmend mit den interkantonalen Regelungen in diesem Bereich und analog zu anderen Erlassen der Bildungsgesetzgebung das Aufenthaltsprinzip. Das hat zur Folge, dass die politische Gemeinde am Aufenthaltsort zur Mitfinanzierung beigezogen wird.

§17. b. Zulassung

Die Leistungserbringung mit Bezug auf die Abklärung und Durchführung der eigentlichen Massnahmen (Therapie) wird Dritten übertragen. Institutionen und selbstständig tätige Einzelpersonen benötigen für ihre Tätigkeit eine Zulassung der Direktion.

§18. c. Entscheidung

Eltern und Abklärungsstellen entscheiden einvernehmlich über die durchzuführende Massnahme. Im Fall der Uneinigkeit entscheidet das Amt für Jugend und Berufsberatung mittels rechtsmittelfähiger Verfügung.

§19. d. Ausführungsrecht

Die Bestimmung delegiert die Kompetenz, Vollzugsbestimmungen zu erlassen, an den Regierungsrat und beauftragt die Direktion, mit den Leistungserbringern Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

II. Gemeinden

§20. Familienergänzende Betreuung

Gemäss Abs. 1 ist die Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots zur familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter analog zum Schulbereich Aufgabe der Gemeinde. Abs. 2 schafft die gesetzliche Grundlage zur Erhebung von Elternbeiträgen. Abs. 3 verpflichtet die Gemeinden dazu, beim Erlass von entsprechenden Tarifen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern zu berücksichtigen. Die Ausgestaltung der Tarife ist Sache der Gemeinden.

§21. Schulsozialarbeit

Die Führung eines bedarfsgerechten Angebots an Schulsozialarbeit ist Sache der politischen Gemeinden bzw. der Schulgemeinden. Die Leistungserbringung kann gegen volle Kostenerstattung der Jugendhilfestelle übertragen werden.

§§22–26 Finanzielle Leistungen

Die Bestimmungen betreffend Alimentenbevorschussung, Überbrückungshilfen und Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern bleiben materiell im Wesentlichen unverändert. Anspruch und Bemessung werden individuell abgeklärt.

§§23 und 24 b. Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder und c. Überbrückungshilfen

Die Anspruchsvoraussetzungen und die Bemessungsgrundsätze entsprechen dem geltenden Recht. Neu werden der pro Kind zu bevorschussende Höchstbetrag und der Höchstbetrag der Überbrückungs-

hilfe wie in andern Kantonen an die maximale volle Waisen- und Kinderrente gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung des Bundes geknüpft. Die maximale volle Waisen- und Kinderrente der AHV/IV beträgt ab 1. Januar 2008 Fr. 912 im Monat bzw. Fr. 10944 im Jahr. Dies entspricht einer Erhöhung des bisherigen Höchstbetrags um rund 40%. Wie bisher wird der Höchstbetrag der Überbrückungshilfen auf 80% des Höchstbetrags der Alimentenbevorschussung festgelegt.

§25. d. Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern

Diese Beiträge wurden seit ihrer Einführung 1991 nie erhöht. Auch hier erfolgt eine Anpassung der Höchstbeträge in vergleichbarem Umfang wie bei der Alimentenbevorschussung und den Überbrückungshilfen, also um rund 40%. Die übrigen Bestimmungen entsprechen dem bisherigen Recht.

§26. e. Verfahren

Die heutige Zuständigkeitsordnung sieht vor, dass in der Regel die Bezirksjugendsekretariate für die Abklärung und den Vollzug der Entscheide der kommunalen Vormundschaftsbehörden zuständig sind. Diese Regel wurde mit Ausnahme der Stadt Zürich von allen Gemeinden übernommen. Das Gesetz sieht deshalb vor, dass die Jugendhilfestellen für das Verfahren zuständig sind.

§29. h. Ausführungsrecht

Die Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen sowie Verfahrensfragen sind in der Verordnung zu regeln. Die Direktion wird ermächtigt, die Bemessungsfaktoren und die Höchstbeträge, sofern diese nicht an die Waisen- und Kinderrenten der AHV/IV gekoppelt sind, periodisch der Teuerung anzupassen.

§30. Ergänzende Leistungen

Gemeint sind damit insbesondere die offene Jugendarbeit, Angebote zur Freizeitgestaltung, Jugendhäuser oder Angebote wie Nottelefon, begleitete Spielgruppen, beträchtliche Teile der Elternbildung usw. Das Gesetz legt diesbezüglich keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung fest.

§31. Stadt Zürich

Mit dieser Norm wird die Stadt Zürich ermächtigt, die in §§ 12, 14 und 15 genannten Leistungen selbstständig zu erbringen. Der Kanton leistet daran einen Staatsbeitrag (§ 36).

D. Finanzierung

§32. Gemeindebeiträge

Am Prinzip der Gemeindebeiträge an die Kosten der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe des Kantons wird festgehalten. Diese Kosten sollen, wie es schon das geltende Gesetz vorsieht (§ 14 Abs. 1 JHG), zu durchschnittlich 40% von den Gemeinden mitfinanziert werden.

Die Gemeinden leisten Beiträge an die durch die Jugendhilfestellen erbrachten Leistungen gemäss §§ 12–15 (Abs. 1) sowie die Sonderpädagogischen Leistungen im Vor- und Nachschulbereich gemäss §§ 22–26 (Abs. 2). In beiden Fällen kommt der in Abs. 3 definierte Verteilschlüssel zum Tragen, der die bisher in jedem Bezirk und teilweise je Tätigkeitsfeld unterschiedlichen Regelungen ablöst.

§§33–35 Gebühren

Art. 38 Abs. 1 lit. d KV verlangt eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren. Darin sind der Zweck, die Höhe und die Schuldner zu definieren. Diesem Verfassungsauftrag kommen §§ 33–35 nach.

§36. Stadt Zürich

Falls die Stadt Zürich an der selbstständigen Leistungserbringung von Leistungen, für welche der Kanton zuständig ist, festhält, muss sie angemessen entschädigt werden. Der Kostenanteil soll auf der Grundlage des von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragenen Aufwands für die Leistungserbringung der kantonalen Jugendhilfestellen ermittelt werden (vgl. § 32 Abs. 1). Im Gegensatz zu den übrigen Jugendhilfe-Regionen (40%) übernimmt die Stadt Zürich 60% der Leistungen gemäss §§ 12, 14 und 15.

§37. Frühe Förderung

Der Kanton kann die familienergänzenden Betreuungsangebote von Gemeinden und Privaten in besonderen Fällen unterstützen, wenn sie eine besondere Ausrichtung haben oder besondere Bedürfnisse abdecken.

§38. Ergänzende Bereiche

Materiell entspricht diese Bestimmung den §§ 27–29 JHG, welche die gesetzliche Grundlage vor allem für die Unterstützung gemeinnütziger Organisationen, wie etwa das Marie Meierhofer Institut für das Kind, der OKAJ (ein Dachverband für Jugendarbeit) oder privater Ehe-, Paar- und Scheidungsberatungsstellen bildeten. Auf die Subventionierung von Jugendhäusern und Freizeitanlagen, die in § 27 JHG ausdrücklich genannt werden, soll künftig jedoch verzichtet werden, da der administrative Aufwand in keinem Verhältnis zu den verfügbaren Beiträgen steht.

§39. Gemeinsame Bestimmungen

Die für die Beiträge gemäss §§ 33 und 34 gemeinsamen Regelungen sind hier zusammengefasst. Sie schaffen die Möglichkeit, Leistungsvereinbarungen abzuschliessen und erlauben die Pauschalierung der Beiträge.

E. Schlussbestimmungen

§40. Aufhebung bisherigen Rechts

Das Jugendhilfegesetz vom 14. Juni 1981 wird durch dieses Gesetz ersetzt.

§41. Änderung bisherigen Rechts

a. Gesetz über die Bezirksverwaltung vom 10. März 1985 (LS 173.1)

In § 2 sind die «Bezirksjugendkommissionen» ersatzlos zu streichen.

b. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) vom 2. April 1911 (LS 230)

In § 57 ist der Begriff «Bezirksjugendsekretariat» durch den neutraleren Begriff «Jugendhilfestelle» zu ersetzen.

c. Strafprozessordnung (StPO) vom 4. Mai 1919 (LS 321)

In § 24a lit. d ist der Begriff «Bezirksjugendsekretariate» ebenfalls durch den neutraleren Begriff «Jugendhilfestellen» zu ersetzen.

d. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) vom 14. Januar 2008 (LS 413.31)

Die allgemeine Berufsberatung soll wie bis anhin analog zu den weiteren Angeboten der Jugendhilfestellen zu 40% der Kosten von den Gemeinden mitfinanziert werden. Bisher fehlt eine derartige Bestimmung auf Gesetzesstufe. Materiell ergibt sich insofern eine Änderung, als die bisher ausschliesslich durch den Kanton finanzierte «akademische» Berufsberatung neu ebenfalls nach dem genannten Schlüssel finanziert werden soll, da das BBG des Bundes keine Unterscheidung zwischen allgemeiner und akademischer Berufsberatung kennt. Für die Stadt Zürich ergibt sich die Abgeltung nach dem gleichen Prinzip wie im § 36.

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Kanton

Dem Kanton entstehen als Folge des neuen Gesetzes die nachstehenden geschätzten Mehraufwendungen:

– Stadt Zürich: Abgeltung für selbstständige Leistungserbringung (§31 bzw. §41 lit. d; Änderung EG BBG).	
Kinder- und Jugendhilfe:	5,5–6,2 Mio. Franken
Berufsberatung:	1,7–2,1 Mio. Franken

– Organisatorische und fachliche Unterstützung in den Bereichen familienergänzende Betreuung und Schulsozialarbeit (§ 7 Abs. 2 lit. c): Personalbedarf in Folge der neuen Aufgaben, Kantonsanteil 100%.	
Betreuungsangebote:	0,7–1,0 Mio. Franken
Schulsozialarbeit:	0,7–1,0 Mio. Franken
– Finanzielle Leistungen (§§ 22–26): Personalbedarf in Folge der Ausweitung der Anspruchsberechtigung (es wird von einer Zunahme der Fallzahlen von 5–10% ausgegangen); Kantonsanteil 60%	0,1–0,2 Mio. Franken
– Frühe Förderung (§ 37): Subventionierung von Projekten und speziellen Förderangeboten	0,6–0,8 Mio. Franken
<u>Total Mehraufwendungen</u>	<u>9,3–11,3 Mio. Franken</u>

Minderaufwendungen ergeben sich aufgrund der folgenden Änderungen:

– Verzicht auf Subventionierung von Jugendhäusern und Freizeitanlagen	–0,6 Mio. Franken
– Änderung EG BBG bezüglich Gemeindebeiträge an die spezialisierte Berufsberatung und andere zentrale Dienstleistungen	–1,2 bis –1,3 Mio. Franken
<u>Total Minderaufwendungen</u>	<u>–1,8 bis –1,9 Mio. Franken</u>

Per saldo ergeben sich geschätzte Mehraufwendungen zwischen 7,4 und 9,5 Mio. Franken. Den mit Abstand grössten Posten bilden dabei die Beiträge an die Stadt Zürich zur Abgeltung der selbstständigen Leistungserbringung.

Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2009–2012 sind für die Umsetzung des Gesetzes über die ambulante Kinder- und Jugendhilfe für das Planjahr 2011 6,7 Mio. Franken und für das Planjahr 2012 7,4 Mio. Franken eingestellt.

2. Gemeinden

Für die Gemeinden (ohne die Stadt Zürich) entstehen als Folge des Gesetzesentwurfs insgesamt die folgenden geschätzten Mehraufwendungen:

– Quantifizierbare Mehraufwendungen	
– Finanzielle Leistungen: Erhöhung der Leistungen bei Alimentenbevorschussung und Überbrückungshilfen (§§ 23 und 24): Die bisherigen Berechtigten haben höhere Ansprüche, dazu ist mit einer Fallzunahme von 5–10% zu rechnen.	
Direkte Mehrkosten:	7,0–8,0 Mio. Franken
Indirekte Mehrkosten (mehr Personal, 40% Gemeindeanteil):	0,1 Mio. Franken

– Finanzielle Leistungen: Erhöhung der Leistungen bei den Kleinkindbetreuungsbeiträgen (§ 25): Die bisherigen Berechtigten haben höhere Ansprüche, mit einer Fallzunahme ist eher nicht zu rechnen. Direkte Mehrkosten:	2,0–3,0 Mio. Franken
– Änderung EG BBG bezüglich Gemeindebeiträge an die akademische Berufsberatung und andere zentrale Dienstleistungen	1,2–1,3 Mio. Franken
– Streichung der Subventionierung von Jugendhäusern und Freizeitanlagen	0,6 Mio. Franken
<hr/> Total quantifizierbare Mehraufwendungen	<hr/> 11,0–13,0 Mio. Franken
– Nicht quantifizierbare Mehraufwendungen	
– Neue Leistungen Familienergänzende Betreuung (§ 20) und Schulsozialarbeit (§ 21): Die direkten Mehraufwendungen für die Gemeinden lassen sich nicht beziffern, da bereits jetzt viele Gemeinden auch ohne besondere gesetzliche Verpflichtung diese Angebote aufgebaut haben; zudem spielen die konkreten Ausgestaltungen eine grosse Rolle.	nicht quantifizierbar
– Gemeindebeiträge an die Kinder- und Jugendhilfe, Verzicht auf Berücksichtigung der Finanzkraft, einheitlicher Verteilschlüssel (§ 32 bzw. § 101 lit. d)	keine

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird ermächtigt, zum Entwurf für den Neuerlass des Gesetzes über die ambulante Kinder- und Jugendhilfe ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

II. Mitteilung an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi