

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. März 2014

394. Jugendheim- und Familienunterstützungsgesetz (Vernehmlassung)

1. Ausgangslage

Das geltende Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (Jugendheimgesetz, LS 852.2) lässt sich mit den Bedürfnissen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems und mit dem heutigen Verständnis der Leistungs- und Versorgungssteuerung nicht mehr vereinbaren. Mit Beschluss vom 19. Juni 2013 legte der Regierungsrat deshalb die Ziele der Totalrevision des Jugendheimgesetzes fest und beauftragte die Bildungsdirektion, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten (RRB Nr. 706/2013).

Im Vordergrund des Entwurfs zu einem Jugendheim- und Familienunterstützungsgesetz (JFG) steht die bedarfsgerechte Unterstützung von Familien, unabhängig davon, ob diese in einem institutionellen oder familiären Rahmen geleistet wird. Die bisherige strenge formelle Unterscheidung zwischen ambulanter und stationärer Jugendhilfe wird deshalb teilweise aufgegeben. Es wird zwar weiterhin rein stationäre Massnahmen geben, denkbar sind jedoch auch kombinierte Formen.

Bedarfsgerecht ist diejenige Unterstützungsleistung, die einerseits für die betroffenen Kinder und ihren Familien am erfolgversprechendsten ist für die Gewährleistung oder Wiederherstellung des Kindeswohls und die angemessene Bewältigung der konkreten Lebenssituation. Andererseits sollen die Hilfen stets auch das Ziel verfolgen, die Eltern zu befähigen, die Situation mit eigenen Mitteln zu verbessern, damit auf die externe Unterstützung verzichtet werden kann.

In Übereinstimmung mit der Begriffsverwendung des Bundes (Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung, Bericht des Bundesrates vom 27. Juni 2012 in Erfüllung des Postulats Fehr [07.3725] vom 5. Oktober 2007; nachfolgend bundesrätlicher Bericht 2012) wird in diesem Bereich von «ergänzenden Hilfen zur Erziehung» von Kindern und Jugendlichen gesprochen. Diese umfassen insbesondere die Unterstützung der elterlichen Erziehungsfähigkeit (sozialpädagogische Familienbegleitung) und die öffentlich verantwortete Erziehung von Kindern und Jugendlichen ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie, d. h. in einer Pflegefamilie oder in einem Heim.

2. Der Gesetzesentwurf

2.1 Allgemeines

Der Gesetzesentwurf legt die Grundsätze für die Planung, Versorgung und Finanzierung eines bedarfsgerechten Angebots an ergänzenden Hilfen zur Erziehung von Kindern und Jugendlichen fest. Er sieht eine kantonale Gesamtplanung unter Einbezug der massgebenden Akteure vor. Dabei stehen die Grundsätze der Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit im Vordergrund. Dem Kanton kommt die Funktion als Leistungseinkäufer bei in der Regel privaten Leistungsanbietenden zu. Der Leistungsbestellungsprozess wird geregelt, die Aufträge werden auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen vergeben.

Für die Finanzierung des Leistungsbezugs stellt der Regierungsrat zwei Varianten zur Diskussion. Beide schaffen Klarheit hinsichtlich der Zuständigkeit für die Kostentragung und sehen die gleiche anteilmässige Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden vor.

Im *Gesamtkosten-Modell* finanziert der Kanton zunächst den gesamten Leistungsbezug, die Gemeinden beteiligen sich analog zur ambulanten Kinder- und Jugendhilfe gemeinsam an den Gesamtkosten im Umfang eines prozentual festgelegten Anteils, beruhend auf den Bevölkerungszahlen. Die Kosten des Leistungsbezugs werden insbesondere über die Vergabe von Aufträgen auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen festgelegt und gesteuert.

Das *Tax-Modell* sieht die Finanzierung des Leistungsbezugs durch die im Einzelfall zuständige Gemeinde mittels einer von den Leistungsanbietenden zu erhebenden Taxe vor. Die kantonale Beteiligung an den Gesamtkosten ist insgesamt gleich hoch wie beim Gesamtkosten-Modell und erfolgt über die Entschädigung eines Anteils des Personalaufwands der Leistungsanbietenden auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung. Der Kanton steuert die Kosten des Leistungsbezugs bei diesem System insbesondere über die Möglichkeit zur Festlegung von Höchsttaxen und den Erlass von Vorgaben zum Personalaufwand der Leistungserbringenden.

Darüber hinaus enthält der Gesetzesentwurf insbesondere die notwendigen Bestimmungen hinsichtlich der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben für bewilligungs- und meldepflichtige Tätigkeiten im Bereich der Familien- und Heimpflege.

2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Die Kinder- und Jugendhilfe liegt in der Kompetenz der Kantone und der Gemeinden. Zu den Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe gehören neben den verschiedenen Förderungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen, die im Kanton Zürich im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, LS 852.1) geregelt sind, die ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Diese umfassen die sozialpädagogische Familienbegleitung und die Familien- sowie die Heimpflege. Der Kanton regelt im JFG die Gewährleistung der Versorgung mit den erforderlichen Hilfen zur Erziehung und den Vollzug der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO, SR 211.222.338).

Abs. 2 grenzt den Geltungsbereich von den anderen Spezialgesetzen unterstehenden Ansprüchen und Leistungen ab. Beispielsweise untersteht die Sonderschule in einem Schulheim dem Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100), während der Heimbetrieb hinsichtlich Bewilligung, Finanzierung und Leistungsbezug dem JFG untersteht. Nicht zu den ergänzenden Hilfen für Kinder und Jugendliche zählt die familienergänzende Betreuung (Tageseltern, Krippen und Horte), die, soweit es den Vorschulbereich betrifft, im KJHG geregelt ist.

§ 2 Begriffe

Eingeführt werden in dieser Bestimmung Begriffe, die im Gesetz wiederkehrend verwendet werden (ergänzende Hilfen zur Erziehung, Direktion, Gemeinde).

§ 3 Grundsätze

Abs. 1 umschreibt den Hauptzweck des Gesetzes. Dieser besteht in der Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Abs. 2 legt die Anspruchsberechtigung hinsichtlich des Leistungsbezugs fest. Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz haben Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton Zürich. Die Anknüpfung erfolgt an die Kinder und Jugendlichen.

Leitlinie im JFG und ausdrücklich in § 3 Abs. 4 festgehalten ist die Sicherung des Kindeswohls. Zudem könnte eine Anknüpfung an die Eltern hinsichtlich des Leistungsanspruchs vermehrt zu Umsetzungsproblemen, u. a. hinsichtlich der Finanzierungszuständigkeit führen, wenn beispielsweise Eltern verschiedene Wohnsitze haben. In welchen Fällen die Anspruchsberechtigung über die Volljährigkeit hinaus besteht, ist in der Verordnung zu regeln (Abs. 2). Hauptsächlich im Bereich der jugendstrafrechtlichen Massnahmen sind Platzierungen auch über die Volljährigkeit

hinaus häufig. Die Grundsätze der kantonalen Angebotsgestaltung hält Abs. 3 fest. Neu ist, dass als Grundlage eine kantonale Gesamtplanung zu erstellen sein wird. Abs. 4 legt die Verpflichtung fest, Kinder und Jugendliche bei allen sie betreffenden Angelegenheiten entsprechend ihrem Entwicklungsstand anzuhören und an den Entscheidungen zu beteiligen.

§ 4 Direktion

Die Bildungsdirektion hat ein bedarfsgerechtes Angebot an ergänzenden Hilfen zur Erziehung für Kinder und Jugendliche zu gewährleisten und ist zuständig für die Erstellung der kantonalen Gesamtplanung (lit. a und b). Dies soll unter Mitwirkung der Gemeinden und der zuweisenden Stellen (lit. b) erfolgen. Die Bildungsdirektion hat ausserdem einen Beratungsauftrag gegenüber den Leistungsanbietenden (z. B. Heime, Pflegeeltern) und weiteren Akteuren (lit. c). Die für die Gesamtplanung erforderlichen Daten werden insbesondere mittels der Individualstatistik gemäss § 23 erhoben. Um den Verpflichtungen, die sich für den Kanton aus der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 14. November 2007 (IVSE, LS 851.5) ergeben, auch mit Bezug auf Leistungsanbietende im Kanton Zürich, die keine Leistungsvereinbarung mit der Direktion haben, aber deren Leistungen von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich bezogen werden können, nachkommen zu können, ist die Kompetenz in lit. d notwendig. Die Abrechnung des Leistungsbezugs von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich bei Leistungsanbietenden mit Leistungsvereinbarung mit der Direktion wird in der Leistungsvereinbarung (vgl. § 12 Abs. 3 lit. e) geregelt. Neu ist die Zuweisung der Entscheidungskompetenz an die Bildungsdirektion bei Streitigkeiten von Gemeinden über die Kostentragung (lit. e) bei der Variante Tax-Modell, in der die einzelne Gemeinde den Leistungsbezug direkt finanziert. Insbesondere bei Wechseln des zivilrechtlichen Wohnsitzes von Leistungsbeziehenden bzw. deren Eltern haben sich bisher Konflikte bezüglich der Zuständigkeit der zahlungspflichtigen Gemeinde ergeben.

§ 5 Gesamtplanung

Die durch die Bildungsdirektion unter Mitwirkung der massgebenden Akteure zu erarbeitende Gesamtplanung ist als institutionalisierter Prozess zur Leistungs- und Versorgungssteuerung zu verstehen. Auf der Grundlage der im Rahmen der Individualstatistik (§ 23) erhobenen Daten wird dabei unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Entwicklungen das Angebot an ergänzenden Hilfen zur Erziehung insbesondere hinsichtlich des Bedarfs, der Kostenentwicklung und der Qualität überprüft. Die Gesamtplanung enthält Aussagen zum quantitativen und

qualitativen Leistungs- und Mittelbedarf, die auch Hinweise zur Angebotstypologisierung und -priorisierung geben. In die Aussagen zur Versorgungsstruktur haben auch sozialräumliche und demografische Überlegungen einzufließen.

Die Gesamtplanung hat sich am Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip zu orientieren, da sich die ergänzenden Hilfen zur Erziehung auf das für die Sicherstellung bzw. Wiederherstellung des Kindeswohls Notwendige beschränken sollen.

B. Melde- und Bewilligungspflichten

§§ 6–9: Einleitend ist auf die Vorschriften der PAVO zu verweisen, welche die Bewilligungs- und Meldepflichten im Bereich der Familien- und Heimpflege und der Dienstleistungen in der Familienpflege umfassend regelt. Im Kanton sollen auf Verordnungsstufe deshalb vor allem Regelungen zur Auslegung bzw. Präzisierung der in der PAVO enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe erlassen werden.

§ 6 Meldepflichtige Tätigkeiten

Am 1. Januar 2014 sind die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Meldepflicht von Dienstleistungen in der Familienpflege (Art. 20a ff. PAVO) in Kraft getreten. Die Bildungsdirektion ist die zentrale kantonale Behörde, der nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b PAVO Meldung zu machen ist und die auch die Aufsicht über die gemeldeten Tätigkeiten führt. Art. 20a PAVO schreibt vor, dass insbesondere die folgenden (entgeltlichen oder unentgeltlichen) Dienstleistungen in der Familienpflege meldepflichtig sind: die Vermittlung von Pflegeplätzen für Minderjährige in Pflegefamilien, die sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen, die Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern sowie die Durchführung von Beratungen und Therapien für Pflegekinder. Die im Kanton Zürich 2012 eingeführte Bewilligungspflicht für die Vermittlung von Pflege- und Heimplätzen soll deshalb aufgegeben werden. Mit der von der PAVO vorgesehenen Meldepflicht und insbesondere den damit verbundenen umfassenden Aufsichtspflichten (Art. 20d–Art. 20f PAVO) wird dem Kindesschutz angemessen Rechnung getragen.

Die Aufzählung der PAVO hinsichtlich der meldepflichtigen Tätigkeiten ist nicht abschliessend. Aus Kindesschutzgründen ist es sinnvoll, für die sozialpädagogische Familienbegleitung ebenfalls die Meldepflicht einzuführen, sodass Organisationen und Einzelpersonen, die diese Dienstleistung anbieten, einer Aufsicht unterstellt werden. Gemäss dem bundesrätlichen Bericht 2012 ist die sozialpädagogische Familienbegleitung die in der Schweiz bekannteste Form der aufsuchenden Familienarbeit: «Sie leistet eine auf längere Dauer angelegte, intensive Unterstützung von Familien, welche sich an der spezifischen Familienkonstellation und

der Lebenslage der Familie orientiert. Sozialpädagogische Familienbegleitung bietet in unterschiedlichen, auf die Familie abgestimmten Zusammensetzungen unmittelbare Entlastung, persönliche Beratung und Ermutigung, hilft interne und externe Ressourcen z. B. zur Alltagsbewältigung zu erschliessen (...) und will insgesamt dazu beitragen, dass das Zusammenleben innerhalb einer Familienkonstellation besser gelingt. (...) Sozialpädagogische Familienbegleitung wird häufig dazu eingesetzt, die Situation junger Menschen so weit zu verbessern, dass auf eine Fremdunterbringung (Heimerziehung, Familienpflege) verzichtet werden kann.»

§ 7 a. Bewilligungspflichtige Tätigkeiten, Familienpflege

Als bewilligungspflichtig gilt gemäss PAVO unter dem Titel Familienpflege die Aufnahme von Pflegekindern in Pflegefamilien. Gemäss dem bundesrätlichen Bericht 2012 handelt es sich bei der Familienpflege «um eine (in der Regel) nicht-professionalisierte Form der öffentlich verantworteten Erziehung von Kindern und Jugendlichen in einer Pflegefamilie, bei der das Pflegekind bei den Pflegeeltern lebt und dort seinen Lebensmittelpunkt hat». Durch die Verordnung zu konkretisieren (Abs. 2) sind die in der PAVO offen oder sehr allgemein gefassten Punkte, die in der Praxis oft zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Dabei geht es insbesondere um die Festlegung von Abgrenzungskriterien gegenüber den Vorschriften über die Meldepflicht der Betreuung in Tagesfamilien.

§ 8 b. Heimpflege

Bewilligungspflichtig ist gemäss PAVO im Weiteren die Aufnahme von Kindern und Jugendlichen in Kinder- und Jugendheimen. Gemäss PAVO sind dies Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Minderjährige zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen. Der bundesrätliche Bericht 2012 bezeichnet die Heimerziehung neben der Familienpflege als wichtigste Form der öffentlich verantworteten Erziehung eines jungen Menschen ausserhalb der Herkunftsfamilie. (...) «Allgemein kann Heimerziehung verstanden werden als die (meist auf Dauer angelegte) Übernahme der Verantwortung für die Erziehung und Entwicklungsbegleitung junger Menschen durch spezialisierte Organisationen. Ein Merkmal der Heimerziehung ist, dass sie berufsmässig erbracht wird und das Personal mehrheitlich über eine auf die Aufgaben der Heimerziehung ausgerichtete Ausbildung verfügt.» Auch die sogenannten Schulheime gehören zu den Kinder- und Jugendheimen. Sie unterstehen hinsichtlich des Heimbetriebs den Bestimmungen dieses Gesetzes und der PAVO, während die dem Heim angegliederten Schulbetriebe der Volksschulgesetzgebung unterstehen. Auch bezüglich der Bewilligungspflicht von Kinder- und

Jugendheimen sollen auf Verordnungsstufe (Abs. 2) präzisierende Regelungen erfolgen. Dabei geht es insbesondere um die Festlegung von Abgrenzungskriterien gegenüber den Vorschriften über die Bewilligungspflicht von Kindertagesstätten und im Übrigen um die gleichen Fragen wie bei der Familienpflege (§ 7).

§ 9 Erteilung der Bewilligung

Bereits bisher war die Bildungsdirektion Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz für Kinder- und Jugendheime. Neu soll sie auch für die Erteilung der Bewilligungen im Bereich der Familienpflege zuständig werden (Abs. 1). Derzeit sind dies die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), während die Bildungsdirektion – neben den KESB – gestützt auf das Jugendheimgesetz Aufsicht über die Pflegeverhältnisse führt. Die Zusammenführung der Bewilligungs- und Aufsichtsaufgaben in einer einzigen Behörde ist mit Blick auf die sich gegenseitig bedingenden Aufgaben sinnvoll und zweckmässig.

Keine weiteren kantonalen Regelungen sind nötig bezüglich der Aufsichtsaufgaben oder eines Entzugs der Bewilligung. Diese und weitere Bereiche sind umfassend in der PAVO geregelt. Die auf Verordnungsstufe zu erlassenden Regelungen betreffen u. a. Konzeption und Organisation der Leistungserbringung. Dazu gehören beispielsweise auch eine Beschreibung von Betreuungssituationen sowie gegebenenfalls Grösse und Zusammensetzung von Betreuungseinheiten. Der Betreuungsschlüssel soll das massgebliche Zahlenverhältnis zwischen Personal und Platzangebot abbilden. Im Bereich der Heimpflege soll die Bewilligung nicht der Leiterin oder dem Leiter einer Einrichtung erteilt werden, sondern der verantwortlichen Trägerschaft. Dies entspricht in der Regel bereits der heutigen Praxis.

§ 10 Disziplinarrecht und Sicherheitsmassnahmen

Diese Bestimmung entspricht § 3a des geltenden Jugendheimgesetzes (eingefügt durch Beschluss des Kantonsrates vom 27. August 2012, in Kraft seit 1. April 2013).

C. Leistungsvereinbarungen und Finanzierung

§ 11 Aufträge

Die Aufgabe des Kantons als Leistungsbesteller soll mittels Erteilung von Aufträgen für konkrete Angebote auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen umgesetzt werden. Ein differenzierter Katalog an Leistungen, die der Kanton bestellt, soll auf Verordnungsstufe festgelegt werden (Abs. 2). Die Direktion kann solche Aufträge ausschreiben. Die Vergabekriterien für Aufträge sind in Abs. 3 festgehalten.

§ 12 Leistungsvereinbarungen

Aufträge werden gestützt auf eine in der Regel befristete Leistungsvereinbarung erteilt. Die Abgeltung der Leistungserbringung kann als Pauschale ausgerichtet werden (Abs. 2). Abs. 3 zählt die zu vereinbarenden Inhalte einer Leistungsvereinbarung auf. Diese entsprechen im Wesentlichen den üblichen Inhalten von Leistungsvereinbarungen bzw. den diesbezüglichen Regelungen in anderen Gesetzen, so etwa dem KJHG (vgl. § 12). Besonders ist die Regelung in Abs. 3 lit. e; sie ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass es Leistungsanbietenden mit einem entsprechenden kantonalen Auftrag freisteht, ihre Leistungen beispielsweise auch anderen Kantonen anzubieten. Wenn Kinder mit ausserkantonalem Wohnsitz in eine Einrichtung aufgenommen werden, ist mit den Vorgaben auf Verordnungsstufe sicherzustellen, dass den ausserkantonalen Leistungsfinanzierenden die Vollkosten für den Leistungsbezug verrechnet werden. Auch bezüglich der Kosten für die Unterbringung und Betreuung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die im Rahmen des Massnahmen- und Strafvollzugs Leistungen nach diesem Gesetz beziehen, braucht es Abrechnungsvorgaben (Abs. 3 lit. f), da diese Kosten in Abweichung von den Finanzierungsregelungen in diesem Gesetz von den einweisenden Justizbehörden (bzw. je nach der Regelung in der Jugendstrafgesetzgebung auch von den Eltern) zu finanzieren sind.

§ 13 Gemeindebeiträge

Gesamt-Kostenmodell, Variante 1

In diesem Modell finanzieren die Gemeinden gemeinsam 70% des gesamten Leistungsbezugs (von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Zürich), sofern dieser nach den Regeln von § 18 erfolgt. Abgezogen von der durch die Gemeinden zu tragenden Summe sind Beiträge von Unterhaltspflichtigen und weiteren gesetzlichen Leistungsfinanzierenden. Gesetzliche Leistungsfinanzierende sind beispielsweise das Bundesamt für Justiz, die IV und andere Sozialversicherer, in einzelnen Fällen auch Krankenkassen. Aus Abs. 2 folgt, dass die Gemeinden sich an den Vollzugskosten von Strafen und Massnahmen nicht zu beteiligen haben. Die Umlage des Gemeindeanteils auf die einzelne Gemeinde erfolgt gesamtkantonal im Verhältnis zur unter 20-jährigen Bevölkerung (Abs. 3), analog zur Regelung im KJHG (vgl. § 35). Die Verordnung hat die Ermittlung der Gemeindebeiträge und das Verfahren zu regeln (Abs. 4).

Der vorgesehene Anteil der Gemeindebeiträge von 70% ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich der Kanton nach geltendem Recht nur an den Kosten von Aufenthalten in (staatsbeitragsberechtigten) Kinder- und Jugendheimen, nicht aber an den Kosten für die Unterbringung in Pflegefamilien und an den Kosten für die sozialpädagogische Familien-

begleitung beteiligt. Zurzeit tragen die Gemeinden weniger als 70% der anfallenden Kosten für die Unterbringung in Kinder- und Jugendheimen; die Kosten für die Unterbringung in Pflegefamilien und die sozialpädagogische Familienbegleitung tragen die Gemeinden grundsätzlich alleine bzw. die Eltern im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Weil sich der Kanton inskünftig an allen Kosten des Leistungsbezugs nach JFG gleichermassen beteiligen soll, musste ein Schlüssel gefunden werden, der die Belastung des Kantons und der Gemeinden hinsichtlich des bisherigen Gesamtaufwandes grundsätzlich nicht verändert. Die Kosten sollen insgesamt weder für den Kanton noch die Gemeinden ansteigen.

Tax-Modell, Variante 2

Im Tax-Modell tragen die Gemeinden im Unterschied zum Gesamtkosten-Modell die Kosten nicht anteilmässig im Verhältnis zur unter 20-jährigen Bevölkerung, sondern jede Gemeinde bezahlt einzelfallweise den Leistungsbezug von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz in ihrer Gemeinde direkt den Leistungsanbietenden. Ebenso wie im Gesamtkosten-Modell entspricht die Kostenbeteiligung des Kantons einem Anteil von 30% der Kosten des Leistungsbezugs (vgl. § 14). In diesem Modell erheben die Leistungsanbietenden eine angebotsspezifische Taxe (Abs. 3), die sie selbst aufgrund ihrer Kosten bestimmen. Anders als im Gesamtkosten-Modell bestimmt entsprechend nicht der Kanton den Preis für die Leistungserbringung im Einzelfall. Der Kanton kann jedoch in diesem Modell Höchsttaxen festlegen, um die Kosten steuern zu können (Abs. 4). Die Bemessung der Höchsttaxen ist durch die Verordnung zu regeln (Abs. 5).

§ 14 Kantonsbeitrag

Gesamtkosten-Modell, Variante 1

Der Kanton bzw. die Bildungsdirektion trägt 30% der Kosten des gesamten Leistungsbezugs nach JFG (abzüglich der Beiträge von Unterhaltspflichtigen und weiteren gesetzlichen Leistungsfinanzierenden). Der gesamte Leistungsbezug nach JFG wird direkt finanziert durch die Bildungsdirektion, in dem sie die Abgeltung der Leistungserbringung gemäss den in den Leistungsvereinbarungen vereinbarten Modalitäten und die Abgeltung von Leistungsanbietenden ohne Leistungsvereinbarung gemäss § 18 Abs. 3 ausrichtet. In den Gesamtkosten nicht enthalten sind die Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs (Abs. 2). Die Verordnung hat die Anrechnung von Aufwendungen und Erträgen, die Ergebnisverwendung, die Anforderungen an die Auslastung der Angebote sowie die Rechnungslegung zu regeln (Abs. 3).

Tax-Modell, Variante 2

Der Kanton beteiligt sich im gleichen Masse an der Finanzierung des Leistungsbezugs (vgl. die Ausführungen zu § 13 im Tax-Modell) wie im Gesamtkosten-Modell. Die Beteiligung erfolgt über die Abgeltung von Personalkosten der Leistungsanbietenden im Rahmen der Leistungsvereinbarungen und über die Abgeltung von Leistungsanbietenden ohne Leistungsvereinbarung gemäss § 18 Abs. 3. In den Gesamtkosten nicht enthalten sind die Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs (Abs. 3). Die Verordnung hat die Anrechnung von Aufwendungen und Erträgen, die Ergebnisverwendung, die Anforderungen an die Auslastung der Angebote sowie die Rechnungslegung zu regeln (Abs. 4). Zusätzlich sind im Tax-Modell aus Transparenzgründen zuhanden der Gemeinden, die im Einzelfall in der Lage sein müssen, die Kostenstruktur der Leistungsangebote zu überblicken und zu beurteilen, auch die Regelungen zur Anrechnung der Personalkosten sowie der Anrechnung von Aufwendungen und Erträgen zur Berechnung der Höchsttaxen auf Verordnungsstufe auszuweisen (Abs. 4 lit. b).

§ 15 Beiträge der Unterhaltspflichtigen

Mit dem Gesetzesentwurf wird die Beteiligung der Eltern auf einen Beitrag an die Verpflegungs- und Unterbringungskosten – sofern solche Kosten entstehen – beschränkt (Abs. 1) und die Kostentragungspflicht der Gemeinden und des Kantons für den Rest (abzüglich der Beiträge anderer Leistungsfinanzierenden) bezüglich aller Leistungen nach diesem Gesetz verankert. Dies entspricht im Wesentlichen der bisherigen Praxis. Einzig die sozialpädagogische Familienbegleitung sowie die Kosten für die Unterbringung in einer Pflegefamilie wurden bisher von den Eltern im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit bzw. von der Gemeinde aus Mitteln der Sozialhilfe finanziert. Weiterhin müssen die Eltern gestützt auf Art. 276 ZGB (bzw. die sozialhilferechtlich zuständige Gemeinde, falls die Eltern die Mittel nicht aufbringen können) die Nebenkosten, die im Rahmen einer Platzierung in einem Heim oder einer Pflegefamilie anfallen (z. B. Taschengeld, Kleider, Schuhe usw.), tragen, ohne dass dies im JFG einer Erwähnung bedürfte. Die Verordnung hat die Höchstbeiträge hinsichtlich der Kostenbeteiligung der Eltern und das Verfahren zu regeln (Abs. 2).

§ 16 Investitionsbeiträge an Immobilien

Im Wesentlichen handelt es hier um die Übernahme geltenden Rechts (vgl. § 8 Abs. 1 lit. a Jugendheimgesetz). Allerdings sollen neu lediglich noch Staatsbeiträge an Immobilieninvestitionen von Leistungsanbietenden mit Leistungsvereinbarung ausgerichtet werden, während bisher auch weitere Anschaffungen (z. B. Mobiliar, Fahrzeuge) ausdrücklich über Staatsbeiträge mitfinanziert wurden. Die Mitfinanzierung der so-

genannten beweglichen Einrichtungen erfolgt neu direkt über die Abgeltung (Anrechnung der Abschreibungs- und Zinskosten) der Leistungserbringung (vgl. § 14). Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist bei Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfängern zu berücksichtigen (Abs. 2). Im Weiteren soll die Zweckbindung auf mindestens 25 Jahre festgelegt werden (Abs. 3). Auf Verordnungsstufe sind insbesondere die Voraussetzungen für die Ausrichtung der Investitionsbeiträge und das Verfahren zu regeln (Abs. 4).

§ 17 Subventionen

Die Angebotsentwicklung und die Erprobung neuer Angebote sind im Bereich der ergänzenden Hilfen wichtig und sollen mit Subventionen gefördert werden können. Im bestehenden Recht fehlt eine derartige Unterstützungs- und Fördermöglichkeit. Heute können solche Innovationen im Heimbereich teilweise im Rahmen der Betriebskosten finanziert werden.

§ 18 Leistungsbezug

Die Finanzierungspflicht des Leistungsbezugs nach diesem Gesetz gilt für die Gemeinden und den Kanton nur, wenn die Regeln des Leistungsbezugs nach § 18 eingehalten werden. Abs. 1 besagt, dass der Bezug von Leistungen nach diesem Gesetz – dazu gehören sozialpädagogische Familienbegleitung, Familien- und Heimpflege – entweder auf Anordnung einer KESB oder, wenn keine Kindesschutzmassnahme nötig ist, weil die Eltern der Kindeswohlgefährdung einvernehmlich durch Bezug von ergänzenden Hilfen Abhilfe leisten wollen, mit einer Kostenübernahmegarantie der Bildungsdirektion (Gesamtkosten-Modell) bzw. der im Einzelfall zuständigen Gemeinde (Tax-Modell) zu erfolgen hat. Der sogenannte freiwillige Leistungsbezug durch Eltern – ohne entsprechende Anordnung durch eine KESB – soll entsprechend weiterhin möglich sein bzw. durch Kanton und Gemeinden mitfinanziert werden, aber nur mit Zustimmung der Bildungsdirektion oder der Gemeinde.

In der Praxis gibt es immer wieder Fälle, die eine vorgängige Kostenübernahmegarantie verunmöglichen, dies beispielsweise wenn Eltern ohne Vorankündigung ihren zivilrechtlichen Wohnsitz wechseln und sich dadurch die Zuständigkeit der Leistungsfinanzierenden ändert oder wenn der Vollzug einer Massnahme dringlich ist, sodass die ordentlichen Verfahrensabläufe hinsichtlich der Kostenübernahmegarantie nicht eingehalten werden können. Die Verordnung (vgl. Abs. 5 im Gesamtkosten-Modell und Abs. 4 im Tax-Modell) wird deshalb sowohl das ordentliche Verfahren wie auch die Ausnahmen zu regeln haben.

Abs. 1 regelt das Zuweisungsverfahren durch die Jugendanwaltschaft oder die Schulpflege nicht, da diese Verfahren in den entsprechenden Spezialgesetzen geregelt sind. Abs. 2 im Gesamtkosten-Modell enthält

indes eine Sonderregelung für das Verfahren zur Platzierung in einem Schulheim. Weil für die Anordnung von Sonderschulung gemäss Volksschulgesetzgebung zwingend ein Entscheid der Schulpflege (auch bezüglich Kostenübernahme) vorliegen muss und dieser sich auch dazu äussert, ob die Sonderschulung in einem stationären Rahmen erfolgen soll, ist über diesen behördlichen Beschluss hinaus keine Kostenübernahmegarantie der Direktion notwendig.

Aus Abs. 3 im Gesamtkosten-Modell und Abs. 2 im Tax-Modell folgt e contrario, dass ein Leistungsbezug nicht bei beliebigen Leistungsanbietenden erfolgen kann, sondern grundsätzlich nur bei solchen, die eine Leistungsvereinbarung mit der Bildungsdirektion haben und diesbezüglich den Regeln dieses Gesetzes unterstehen. Ausnahmsweise kann indes ein Leistungsbezug bei Leistungsanbietenden ohne Leistungsvereinbarung der Bildungsdirektion sinnvoll sein, beispielsweise wenn ein Platz in einer spezialisierten Einrichtung benötigt wird, die es im Kanton Zürich nicht gibt. Oder wenn zwar ein entsprechendes Angebot im Kanton Zürich vorhanden wäre, dieses aber ausgelastet und aus Gründen der Dringlichkeit mit der Umsetzung der Kinderschutzmassnahme nicht zugewartet werden kann. In solchen Fällen ist in jedem Fall eine Kostenübernahmegarantie der Bildungsdirektion nötig, d. h., auch wenn bereits eine Anordnung einer KESB für den Bezug einer Leistung bei einem Leistungsanbietenden ohne Leistungsvereinbarung vorliegt. So kann beispielsweise verhindert werden, dass in ausserkantonale Einrichtungen eingewiesen wird, während hiesige Einrichtungen mit gleichartigem Angebot noch Plätze frei haben. Abs. 4 im Gesamtkosten-Modell und Abs. 3 im Tax-Modell machen deutlich, dass die Gemeinden und die Bildungsdirektion ohne Vorliegen einer Anordnung durch die KESB oder einer Kostenübernahmegarantie der Bildungsdirektion bzw. einer Gemeinde zu keinen Beiträgen verpflichtet sind. Eltern können in solchen Fällen nur Leistungen beziehen, wenn sie diese auch selbst bezahlen.

§ 19 Gebühren

Gebühren werden für die Erteilung einer Bewilligung an Leistungsanbietende gemäss §§ 7 und 8 (Familien- und Heimpflege) erhoben. Sind Pflegeeltern unentgeltlich tätig (Abs. 2), wird auf die Erhebung einer Gebühr verzichtet. Die Verordnung legt die Gebührenhöhe fest (Abs. 3).

D. Datenschutz

§§ 20–24: Das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) bestimmt, dass für das Bearbeiten und Bekanntgeben besonderer Personendaten eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz zu schaffen ist. Eine spezialgesetz-

liche Regelung ist ebenfalls notwendig für die Einführung von Meldepflichten und für ein Abweichen von der im IDG enthaltenen Aufbewahrungsfrist.

§ 20 Beschaffung von Personendaten

Die für die Aufgabenerfüllung nach dem JFG geeigneten und erforderlichen Personendaten sind grundsätzlich immer bei der betroffenen Person (in der Regel die Leistungsbeziehenden bzw. ihre Eltern) selber zu beschaffen (Abs. 1). Abs. 2 legt dazu eine Ausnahme bei behördlich angeordnetem oder im Rahmen eines durch eine Beistandschaft begleiteten Leistungsbezugs fest. Diese Ausnahme rechtfertigt sich, wenn die für die Erfüllung des behördlichen Auftrags notwendigen Daten von den Betroffenen nicht erhältlich sind. Zu den öffentlichen Organen gehören gestützt auf § 3 Abs. 1 lit. c IDG auch die Leistungsanbietenden mit Leistungsvereinbarung nach diesem Gesetz.

§ 21 Datenaustausch

Im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung kann im Einzelfall – zugunsten einer umfassenden Betrachtungsweise – der Einbezug verschiedener beteiligter Akteure im Sinne einer interinstitutionellen Zusammenarbeit nötig werden. Die mit der Aufgabenerfüllung betrauten öffentlichen Organe können dafür mit den im Einzelfall beteiligten Stellen die für die Aufgabenerfüllung geeigneten und erforderlichen Personendaten austauschen (ohne dass sie dafür von den Betroffenen eine Einwilligung einholen müssen). Vorbehalten bleiben dabei die bundesrechtlichen Schweigepflichten, so z. B. das Berufsgeheimnis der Ärztin oder des Arztes und der Psychologin oder des Psychologen.

§ 22 Verzeichnis

Die Bildungsdirektion erhält mit dieser Bestimmung die Ermächtigung, ein öffentlich einsehbares Verzeichnis über die Leistungsanbietenden im Kanton zu führen. Ein solches Verzeichnis, aus dem hervorgeht, wer bewilligt ist, der Meldepflicht nachgekommen ist oder über eine Leistungsvereinbarung mit der Bildungsdirektion verfügt, ist für einen regelkonformen Leistungsbezug nach diesem Gesetz notwendig.

§ 23 Individualstatistik

§ 3 Abs. 3 sieht eine Angebotsgestaltung auf der Grundlage einer kantonalen Gesamtplanung vor. Die derzeit verfügbaren Daten genügen diesem Anspruch nicht. Insbesondere besteht zurzeit keine auf Individualdaten der platzierten Kinder und Jugendlichen beruhende zentrale Statistik. Eine solche ist zum einen notwendig als Grundlage für die Entwicklung und regelmässige Überprüfung des kantonalen Versorgungs-

konzepts. Zum anderen können mit einer Individualstatistik der Verlauf und der Erfolg des individuellen Leistungsbezugs besser verfolgt werden und damit Fragen der Wirksamkeit untersucht werden.

§ 24 Aufbewahrungsfristen

Im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (z. B. bei Unterbringung in einem Heim oder in einer Pflegefamilie) kommt es regelmässig vor, dass betroffene Kinder im Erwachsenenalter Einsicht in die in diesem Zusammenhang erstellten Akten nehmen möchten. Das IDG erlaubt den öffentlichen Organen die Aktenaufbewahrung höchstens für zehn Jahre, nachdem die Akten geschlossen werden. Um den Betroffenen ihren Akteneinsichtsanspruch länger zu gewährleisten, kann die Bildungsdirektion eine vom IDG abweichende Aufbewahrungsfrist festlegen, während der die von öffentlichen Organen (dazu gehören gemäss § 3 Abs. 1 lit. c IDG beispielsweise auch Kinder- und Jugendheime mit einer Leistungsvereinbarung nach diesem Gesetz) gesammelten Personendaten aufbewahrt werden müssen. § 24 betrifft nicht die Aufbewahrung von Personendaten im Rahmen von vormundschaftlichen und jugendstrafrechtlichen Verfahren.

E. Schlussbestimmungen

§ 25 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Jugendheimgesetz aus dem Jahre 1962 ist aufzuheben.

§ 26 Übergangsbestimmungen

Bewilligungen, die gestützt auf bisheriges Recht erteilt wurden, bleiben bis zum Ablauf ihrer Befristung in Kraft und sind erst im Rahmen ihrer Erneuerung an das neue Recht anzupassen (Abs. 1). Die Umsetzung des neuen Systems soll innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen (Abs. 2).

3. Änderung bisherigen Rechts

3.1 Volksschulgesetz

Der Erlass des JFG hat zur Folge, dass im VSG die Trennung zwischen Schul- und Heimbetrieb vollzogen werden muss. Für die Schulheime bedeutet dies, dass für die Sonderschulung (z. B. Unterricht, Therapien) das VSG zur Anwendung kommt, während für den Heimbereich die Bestimmungen des JFG zur Anwendung gelangen. Dies bedeutet, dass die Trägerschaften von Schulheimen neu zwei Bewilligungen, eine für die Sonderschule nach VSG und eine für den Heimbetrieb nach JFG, erhalten. Die weiteren Änderungen betreffen vor allem die Finanzierung der Leistungen. Die Leistungen von Sonderschulen, Schulheimen

sowie Kinder- und Jugendheimen sollen grundsätzlich nach einem einheitlichen Finanzierungsmodell abgegolten werden. Die entsprechenden Bestimmungen des JFG werden deshalb sinngemäss ins VSG übernommen:

Gesamtkosten-Modell, Variante 1

§ 64 Kosten der Sonderschulung

Im JFG werden die Kosten im Verhältnis zur unter 20-jährigen Bevölkerung auf die Gemeinden umgelagert. Dies benachteiligt im Bereich der Sonderschulung Gemeinden, die in die Tragfähigkeit ihrer Regelschule investieren und ihre Zuweisungsquote zur Sonderschulung senken. Deshalb werden die Kosten der Sonderschulung im Verhältnis zur Zahl der in beitragsberechtigten Sonderschulangeboten platzierten Sonderschülerinnen und -schüler umgelagert.

Tax-Modell, Variante 2

§ 65 Beiträge des Kantons an die Sonderschulung

Abs. 3 legt den Anteil der Personalkosten, den die Direktion übernimmt, fest. Die Sonderschulungskosten unterscheiden sich erheblich je nach Behinderungsart. Zurzeit zahlen die Gemeinden für gleiche Sonderschulangebote für verschiedene Behinderungsarten die gleichen Taxen. Damit der Gemeindebeitrag auch in Zukunft für alle Behinderungsarten ungefähr gleich hoch bleibt, wird der Beitrag der Direktion an die Personalkosten von teuren Sonderschulen für stark behinderte Schülerinnen und Schüler in der Verordnung höher, für kostengünstigere Sonderschulen tiefer angesetzt bzw. werden ergänzende Beiträge für behinderungsbedingt teure Sonderschulangebote ausgerichtet.

3.2 Kinder- und Jugendhilfegesetz

Bis anhin regelte der Kanton den Vollzug der PAVO mit Bezug auf die familienergänzende Betreuung (Tageseltern, Krippen und Horte) in der Jugendheimgesetzgebung. Da die familienergänzende Betreuung in der Regel nicht als ergänzende Hilfe zur Erziehung im Sinne des JFG ausgestaltet wird, sondern in erster Linie dazu dient, erwerbstätige Eltern in ihrer Betreuungsarbeit tagsüber zu entlasten, ist für die familienergänzende Betreuung im Vorschulbereich hinsichtlich der Meldepflicht für Tagesfamilien und der Bewilligungspflicht für Kindertagesstätten eine gesetzliche Grundlage im KJHG zu schaffen. Festgelegt werden insbesondere die Zuständigkeit der Gemeinden für die Entgegennahme der Meldungen und die Erteilung der Bewilligung sowie die Erlasskompetenzen auf Verordnungsstufe (§§ 18a–18e).

Gleichzeitig wird im KJHG die bisherige Zuständigkeit der Bildungsdirektion im Bereich der Adoptionen auf Gesetzesstufe festgelegt (§§ 14a und 14b). Daneben enthält die Änderungsvorlage vor allem Präzisierungen, die aufgrund der bisherigen Erfahrungen seit Inkrafttreten des KJHG nötig wurden.

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1 Bisherige Kosten des Leistungsbezugs

Die Gesamtkosten der beitragsberechtigten stationären Kinder- und Jugendhilfe (einschliesslich Schulheime, ohne Pflegekinder) betrugen 2012 rund 231 Mio. Franken. Erfahrungsgemäss werden diese Kosten im Umfang von knapp 50% durch die platzierenden Stellen (insbesondere Gemeinden), rund 20% durch den Kanton, etwa 5–10% durch das Bundesamt für Justiz und deutlich unter 5% durch die IV (Kosten für die erstmalige berufliche Ausbildung im Rahmen der IV) getragen. Rund 20% der Kosten gehen auf Platzierungen von Kindern und Jugendlichen aus anderen Kantonen zurück und werden von diesen auch übernommen. Hinzu kommen Kosten von 20–30 Mio. Franken für nicht beitragsberechtigte Angebote, die ausschliesslich durch die platzierenden Stellen (z. B. Jugendanwaltschaften oder Gemeinden) getragen werden.

Der Kanton verfügt im Bereich der Familienpflege über keine genauen Zahlen. Da viele Pflegefamilien ihre Aufgabe unentgeltlich erfüllen, betragen die Kosten für die Platzierung von rund 1000 Pflegekindern (insbesondere Kosten für Entschädigungen an Pflegeeltern) lediglich rund 5–7 Mio. Franken jährlich. Diese Kosten werden unter geltendem Recht von den Eltern im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit bzw. von den Gemeinden getragen.

Auch zur sozialpädagogischen Familienbegleitung verfügt der Kanton über keine verlässlichen Zahlen. Aufgrund der bei der Stadt Zürich erhobenen Zahlen sowie einer Erhebung durch die Bildungsdirektion lassen sich Kosten für den Kanton Zürich auf rund 20 Mio. Franken jährlich schätzen. Diese Kosten werden unter geltendem Recht von den Eltern im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit bzw. von den Gemeinden getragen.

Insgesamt geben Bildungsdirektion und Gemeinden unter dem bisherigen Recht gemeinsam jährlich rund 225 Mio. Franken für ergänzende Hilfen zur Erziehung aus.

4.2 Kosten des Leistungsbezugs unter Geltung des JFG

Das neue Gesetz hat keine Auswirkungen auf die Gesamtkosten der ergänzenden Hilfen für Kinder und Jugendliche, da es keine Leistungen schafft, die nicht bereits heute bezogen und finanziert werden. Grundsätzlich werden die Leistungen nach diesem Gesetz wie bis anhin durch

die Gemeinden, den Kanton, den Bund, allenfalls die Invalidenversicherung und die Eltern finanziert. Weder die Bildungsdirektion noch die Gemeinden sollen entsprechend aufgrund des JFG steigende Kosten zu verzeichnen haben, wenn nicht die Fallzahlen bzw. der quantitative Leistungsbezug grundsätzlich ansteigt. Der Kostenschlüssel bzw. die Kostenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton sollen sich hingegen insofern verändern, als sich neu die Bildungsdirektion an den Kosten für alle nach diesem Gesetz bezogenen Leistungen gleichermassen im Umfang von 30% beteiligt, während dafür die Kostenbeteiligung der Gemeinden am Leistungsbezug in Kinder- und Jugendheimen gegenüber bisher ansteigen und die Kostenbeteiligung der Gemeinden am Leistungsbezug in Pflegefamilien und hinsichtlich der sozialpädagogischen Familienbegleitung sinken wird (vgl. dazu die Ausführungen zu §§ 13 und 14).

Für die einzelne Gemeinde hat die Wahl des Finanzierungsmodells insofern Auswirkungen, als sich die Gemeinden beim Gesamtkosten-Modell anteilmässig nach Massgabe ihrer unter 20-jährigen Einwohnerschaft an den Kosten des Leistungsbezugs beteiligen, während die Gemeinden im Tax-Modell den Leistungsbezug von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz in ihrer Gemeinde direkt bezahlen.

Für die Umsetzung des Gesetzes entstehen beim Kanton Kosten von rund 1,2 Mio. Franken.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird ermächtigt, eine Vernehmlassung zum Jugendheim- und Familienunterstützungsgesetz (JFG) durchzuführen.

II. Mitteilung an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli