

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Januar 2025

39. Amt für Jugend und Berufsberatung, Stellenplan

A. Ausgangslage

Die Jugendhilfestellen des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) erfüllen Arbeiten im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und der Gerichte (§ 17 Abs. 1 lit. b und c Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 [KJHG, LS 852.1]). Die 14 Kinder- und Jugendhilfzentren (kjz) und die vier Regionalen Rechtsdienste (RRD) sowie die Zentralstelle Mineurs non accompagnés (ZS MNA) übernehmen folgende Aufgaben:

- a) Abklärungen zum Kindeswohl im Rahmen des behördlichen Kinderschutzes
- b) Mandate im Rahmen des behördlichen Kinderschutzes sowie Rechtsvertretung von Kindern in juristischen Verfahren
- c) Mandate für unbegleitete Minderjährige im Asylverfahren

Der Inhalt dieser Tätigkeiten ist im Wesentlichen:

- Kindeswohlabklärungen zur Einschätzung der Gefährdungssituation (Art. 446 Abs. 2 Zivilgesetzbuch [ZGB, SR 210])
- Erteilen von Weisungen an die Eltern (Art. 307 ZGB)
- Erziehungsbeistandschaften zur Unterstützung der Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe und Überwachung des Wohlergehens des Kindes (Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB)
- Aufhebung des elterlichen Aufenthaltsbestimmungsrechts und Fremdunterbringung des Kindes (Art. 310 ZGB)
- Entziehung der elterlichen Sorge und (bei Fehlen beider Elternteile) Errichtung einer Vormundschaft (Art. 311 ZGB)
- Kindesvermögensverwaltung (Art. 325 ZGB)
- Rechtsvertretung von Kindern in juristischen Verfahren (Art. 308 Abs. 2 und Art. 306 Abs. 2 ZGB)
- Vertretung aller dem Kanton Zürich zugewiesenen unbegleiteten Minderjährigen (Mineurs non accompagnés, MNA) aus dem Asylbereich sowie unbegleitete Minderjährige ohne geregelten Aufenthalt (nach Art. 306 Abs. 2 ZGB und § 17 Abs. 2 lit. f KJHG)

Eingriffe in die Familie sind nur zulässig, sofern der Gefährdung des Kindes nicht auf andere Weise Abhilfe geschaffen werden kann (Subsidiarität) und nur so intensiv wie notwendig, um die elterlichen Kompetenzen zu ergänzen (Komplementarität). Um diesen Grundsätzen gerecht

zu werden, erhält die Beistandin oder der Beistand einen von den KESB oder Gerichten genau definierten Auftrag mit den entsprechenden Kompetenzen und gibt in der Regel alle zwei Jahre schriftlich Rechenschaft über die Auftragserfüllung. Gefährdet werden Kinder insbesondere durch körperliche und psychische Misshandlung, durch Vernachlässigung und durch sexuellen Missbrauch. Häufige Hintergründe auf Elternseite sind Suchterkrankungen, psychische Erkrankungen, eskalierende Trennungs- und Scheidungskonflikte, prekäre Lebenssituationen. Die sozialarbeiterische Unterstützung hat zum Ziel, das Kindeswohl zu überwachen und sicherzustellen, die Eltern zu unterstützen und sie nach Möglichkeit zu befähigen, wieder mehr Verantwortung zu übernehmen.

Mit Beschluss Nr. 546/2020 nahm der Regierungsrat eine Anpassung der Kinder- und Jugendhilfeverordnung vom 7. Dezember 2011 (LS 852.11) vor. Die Verordnung sieht einen uneingeschränkten Leistungskatalog des AJB hinsichtlich der Aufträge der KESB vor. Aufgrund dieser Anpassungen wurde der Stellenplan des AJB im Bereich des behördlichen Kinderschutzes letztmals erweitert, um den KESB und Gerichten die für die Auftragserfüllung erforderlichen personellen Mittel zu gewährleisten.

Für den Stellenbedarf stützte sich der Regierungsrat auf die damals gültigen Richtlinien der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) von 2012 ab. Die damals von der KOKES empfohlenen 26 Stunden pro Jahr und Kinderschutzmandat (durchgeführt in den kjz und der ZS MNA) wurden um zwei Stunden auf 24 reduziert, um den im nationalen Vergleich im Kanton Zürich gut ausgebauten Supportleistungen und der aufgrund der Grösse der Mandatszentren-Organisation im AJB zu erzielenden Skalierungseffekten Rechnung zu tragen. Für die Durchführung von Kindeswohlabklärungen wurde auf Erfahrungswerte der Jugendhilfestellen abgestützt. Dafür wurden durchschnittlich 22 Stunden Sozialarbeit sowie 12 Stunden Erziehungsberatung, erbracht durch Psychologinnen und Psychologen, festgelegt. Der Regierungsrat legte fest, dass für 687 Kindeswohlabklärungen in den kjz insgesamt 9,45 Stellen für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie 5,15 Stellen für Psychologinnen und Psychologen zur Verfügung stehen sollen; für 5822 in den kjz geführte Kinderschutzmandate insgesamt 87,33 Stellen für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter; für die in den vier RRD geführten 682 Mandate 6,82 Stellen für Juristinnen und Juristen. Für 400 geführte MNA-Mandate stehen schliesslich 6,0 Stellen für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter zur Verfügung. Zusammengefasst stehen für den behördlichen Kinderschutz 114,75 Stellen zur Verfügung (ohne Leistungs- und Supportstellen).

B. Fall- und Bevölkerungsentwicklung seit der Einführung der KESB

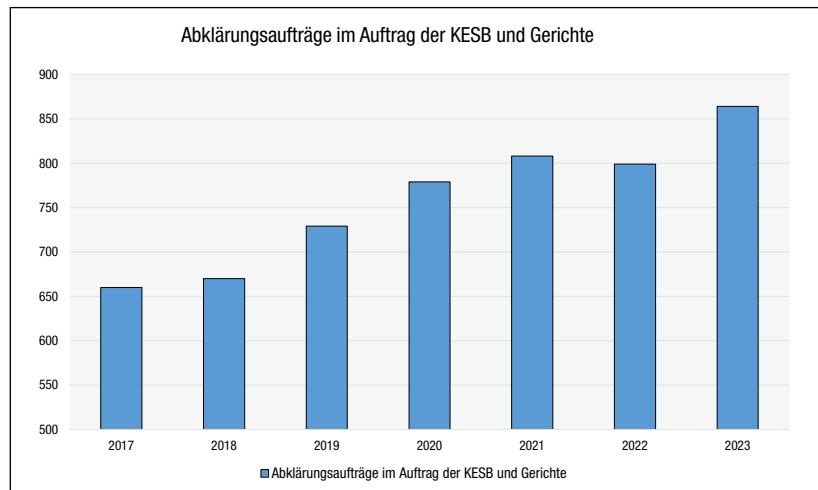
Seit dem 1. Januar 2013 ist das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Dadurch wurden die neu geschaffenen KESB zu Auftraggebern für die von den Jugendhilfestellen geführten Kindeswohlabklärungen und Mandate. Sie lösten damit die früheren Vormundschaftsbehörden ab.

a) Kindeswohlabklärungen

Für Kindeswohlabklärungen können die KESB die Jugendhilfestellen des AJB gemäss § 17 Abs. 1 lit. c KJHG beauftragen. Besonders in anspruchsvollen Fällen, die eine umfassende Abklärung erfordern, übernehmen seitdem die Jugendhilfestellen diese Aufgaben.

Seit 2017 hat sich die Zahl der Abklärungsaufträge, die den Jugendhilfestellen des AJB erteilt wurden, stetig erhöht.

Tabelle 1: Entwicklung der Aufträge zur Kindeswohlabklärung

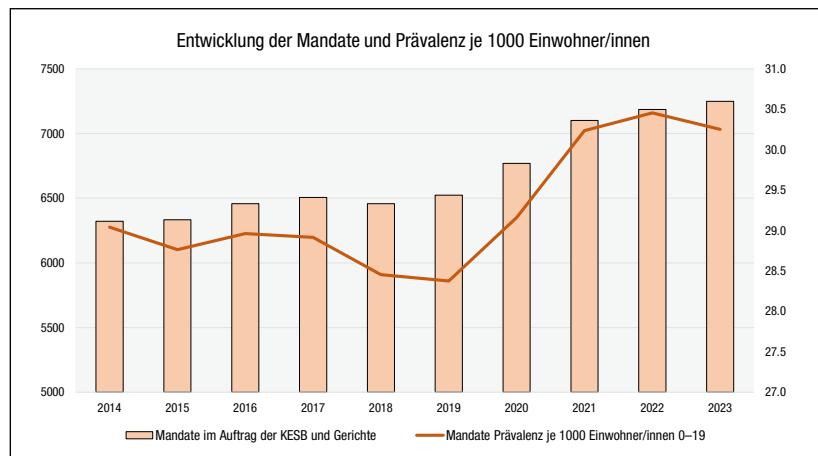


Quelle: Datenerhebung AJB

b) Mandate

Die Anzahl der im Auftrag der KESB und Gerichte durch die Jugendhilfestellen geführten Mandate steigt seit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts an. Seit 2019 nimmt auch die Prävalenz bei der Bevölkerung unter 20 Jahren deutlich zu.

Tabelle 2: Entwicklung der im Auftrag der KESB und Gerichte geführten Mandate



Quelle: Datenerhebung AJB, Darstellung ohne Mandate der MNA

c) *Mineurs non accompagnés*

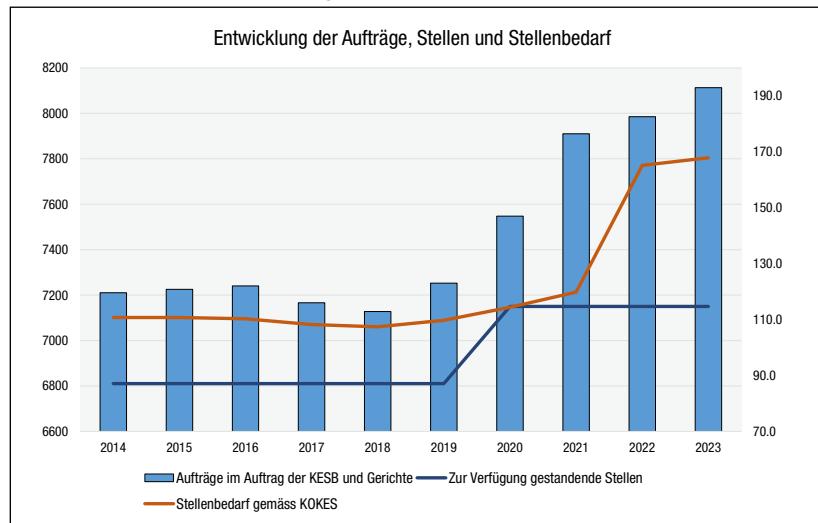
Die Festlegung der personellen Mittel für die Inanspruchnahme der ZS MNA erfolgte mit RRB Nr. 546/2020 auf der Grundlage von 400 zu führenden Mandaten. Die Anzahl Mandate der MNA verhält sich unstet, ist jedoch von unter 400 im Jahr 2014 auf über 1000 gestiegen. 2024 wurden bis Ende Oktober bereits über 1100 Mandate geführt.

C. Neue Empfehlungen der KOKES

Die Empfehlungen der KOKES aus dem Jahr 2012, auf der die Stellenplanberechnungen von RRB Nr. 546/2020 beruhen, wurden durch die im Juni 2021 verabschiedeten Empfehlungen zur Organisation einer Berufsbeistandschaft (siehe kokes.ch/application/files/2716/2814/0146/KOKES_Empfehlungen_Berufsbeistandschaften.pdf) ersetzt. Die neuen Empfehlungen wurden von der KOKES in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Verband der Berufsbeistandspersonen erarbeitet. Die Empfehlungen der KOKES bezeichnen, die Unterstützung für schutzbedürftige Personen zu verbessern, indem den Beistandspersonen die notwendigen Zeitbudgets zur Verfügung gestellt werden, um den Kindern und Eltern den gesetzlich geforderten persönlichen Bezug zu gewährleisten. Neu werden 30–36 jährliche Leistungsstunden pro Kinderschutzmandat empfohlen. Für den Kanton Zürich ist der mittlere Wert von 33 Stunden angemessen. Derzeit stehen dafür 24 Stunden zur Verfügung.

In Tabelle 3 ist der Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Fallzahlen und den personellen Mitteln dargestellt. Ebenso ist ersichtlich, wie hoch der Stellenbedarf seit 2014 gewesen wäre, wenn die Empfehlungen der KOKES (2012 bzw. 2021) im jeweiligen Jahr umgesetzt worden wären.

Tabelle 3: Entwicklung der Aufträge der KESB und Gerichte, Stellenbestand und Stellenbedarf gemäss KOKES



Quelle: Datenerhebung AJB, Darstellung ohne Leitungs- und Administrationsstellen und ohne Mandate der ZS MNA, KOKES-Richtwerte aus KOKES, Empfehlungen zur Organisation von Beistandschaften, 2021.

Die KOKES-Richtlinien geben keine Empfehlungen zu den Leistungsstunden für Kindeswohlabklärungen. Daher wird an dem mit RRB Nr. 546/2020 festgelegten Berechnungsschlüssel festgehalten, der auf den Erfahrungswerten der Jugendhilfestellen beruht.

Als Grundlage für die Stellenberechnung wird somit bei Kindeswohlabklärungen nach wie vor mit einem jährlichen Stundenaufwand von 34 Stunden im Auftrag der KESB ausgegangen (22 Stunden Sozialarbeit, 12 Stunden Erziehungsberatung). Für die Führung eines Mandats im Auftrag der KESB und der Gerichte wird mit 33 Stunden jährlichem Aufwand gerechnet (kjz, RRD und ZS MNA).

D. Personelle Situation in den Mandatszentren des AJB

Seit 2018 hat in allen Leistungsbereichen ein stetiges Wachstum der Inanspruchnahme stattgefunden, im Bereich der MNA gab es sogar eine Verdoppelung.

Die personellen Mittel der Jugendhilfestellen für den behördlichen Kinderschutz reichten bereits kurz nach der letzten Stellenplananpassung gemäss RRB Nr. 546/2020 nicht mehr aus. Aufgrund der sehr hohen Fallbelastung mussten die Leistungen häufig auf das Allernötigste beschränkt werden; weiter mussten die personellen Mittel in allen Jugendhilfestellen durch befristete Anstellungen und Aushilfen sowie durch eine erhebliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen Dritter ergänzt werden. Standardisierte Prozesse und weitere Optimierungen dienten zudem der Steigerung der Produktivität. Schliesslich hat die Einführung der neuen Kinder- und Jugendheimgesetzgebung zu schlankeren Abläufen beigetragen. Trotz dieser konzeptionellen, personellen und organisatorischen Massnahmen sind aufgrund des anhaltend hohen Fallaufkommens alle Jugendhilfestellen übermäßig stark belastet und auf eine langfristige und nachhaltige Sicherstellung der personellen Mittel angewiesen, um die Aufträge der KESB und Gerichte rechtsgenügend und zum Wohle der Kinder, Jugendlichen und Familien zu erfüllen.

E. Stellenbedarf für den behördlichen Kinderschutz

a) Prognose der Fallentwicklung im behördlichen Kinderschutz

Es ist davon auszugehen, dass die Aufträge der KESB und Gerichte auch in den nächsten Jahren weiter ansteigen werden. Auf der Grundlage der Zahlen des AJB aus den vergangenen Jahren, der Bevölkerungsprognosen und der beobachteten Entwicklung 2024 zeichnet sich weiterhin ein lineares Wachstum der Fallzahlen und damit eine zunehmende Inanspruchnahme der Jugendhilfestellen durch die KESB und Gerichte ab. Aufgrund der Entwicklung der Prävalenz gibt es keine wesentlichen Anzeichen dafür, dass sich die angespannte Situation vieler Familien verändern wird. Für die kommenden Jahre ist deshalb mit einem jährlichen Wachstum von rund 4% bei den Kindeswohlabklärungen und von 2,5% bis 3% bei den Kinderschutzmandaten zu rechnen. Im MNA-Bereich ist aufgrund der gegenwärtigen politischen Entwicklung davon auszugehen, dass die Anzahl Mandate auch in den nächsten Jahren weiterhin volatil bleibt. Es wird deshalb mit einem neuen Sockelwert von jährlich 800 zu bearbeitenden Fällen in der nächsten Periode des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) gerechnet. Der Bedarf an personellen Mitteln für die MNA-Mandate soll wie bisher bis zum Sockelwert mit unbefristeten Stellen abgedeckt werden. Auf darüber hinausgehende Entwicklungen im MNA-Bereich soll mit befristeten Anstellungen reagiert werden.

b) Stellenbedarf bis 2026

Die erforderlichen Stellen sollen gestaffelt geschaffen werden. Im ersten Schritt werden die mit Verfügung der Bildungsdirektion vom 30. August 2024 zur Bewältigung der hohen Fallbelastung bereits befristet geschaffenen 14,7 Stellen Sozialarbeiter/in mbA (LK 18) in den Jugendhilfestellen auf den 1. Januar 2025 in unbefristete Stellen übergeführt. Weiter wurden mit Verfügung vom 26. Februar 2024 für die Bewältigung der stark angestiegenen Anzahl Mandate der ZS MNA insgesamt 21,0 befristete Stellen geschaffen. Auf der Grundlage des Stellenbedarfs für den Sockelwert von 800 Mandaten sind auf den 1. Januar 2025 ausgehend von derzeit 7,75 unbefristeten Stellen folgende befristete Stellen in unbefristete überzuführen: 11,6 Stellen Sozialarbeiter/in mbA (LK 18) und 2,1 Stellen Verwaltungssekretär/in (LK 12).

In einem zweiten Schritt werden auf das Jahr 2026 in den kjz 22,0 zusätzliche Stellen geschaffen.

Bei sämtlichen Stellen handelt es sich um Aufstockungen von im Stellenplan der Jugendhilfestellen bestehenden Stellen, weshalb sich eine Überprüfung der Einreihungen erübrigt.

F. Kosten

Für den in Abschnitt E aufgezeigten Bedarf an zusätzlichen personellen Mitteln fallen im Zeitraum von 2025 bis 2026 Gesamtkosten von rund 12,9 Mio. Franken an (einschliesslich Arbeitgeberbeiträge und Infrastrukturstarkosten). Der infolge zu leistende Gemeindebeitrag von 40% beträgt rund 5,2 Mio. Franken, was zu verbleibenden Kosten für den Kanton von rund 7,7 Mio. Franken führt. Die vom Kanton zu tragende jährliche Abgeltung der Stadt Zürich, die diese Leistung eigenständig erbringt, entspricht gestützt auf § 39 Abs. 3 KJHG 40% der Kosten und beträgt rund 1,0 Mio. Franken.

(Beträge in Mio. Franken)	2025	ab 2026
Personalkosten einschliesslich Arbeitgeberbeiträge und Infrastrukturstarkosten	4,7	8,2
Gemeindebeitrag 40%	1,9	3,3
Anteil Kanton 60%	2,8	4,9
Staatsbeitrag an die Stadt Zürich	0,4	0,6
Total Anteil Kanton	3,2	5,5

Die Kosten sind im Budget 2025 und im Planjahr 2026 des KEF 2025–2028 nicht enthalten. Die Kosten sind in den Planjahren 2026 bis 2029 des KEF 2026–2029 in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 7501, Kinder- und Jugendhilfe, neu einzustellen. 2025 können die Kosten in der Leistungsgruppe Nr. 7501, Kinder- und Jugendhilfe, kompensiert werden.

Auf Antrag der Bildungsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan des Amtes für Jugend und Berufsberatung werden in der Leistungsgruppe Nr. 7501, Kinder- und Jugendhilfe, mit Wirkung ab 1. Januar 2025 folgende befristete Stellen in unbefristete übergeführt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
26,3	Sozialarbeiter/in mbA	18
2,1	Verwaltungssekretär/in	12

II. Der Stellenplan des Amtes für Jugend und Berufsberatung wird in der Leistungsgruppe Nr. 7501, Kinder- und Jugendhilfe, mit Wirkung ab 1. Januar 2026 wie folgt erweitert:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
18,0	Sozialarbeiter/in mbA	18
4,0	Verwaltungssekretär/in	12

III. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli